

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

5^{2023 / XXI. ROČNÍK / 31. 5. 2023}

OBSAH

4460	Sociální zabezpečení: hraniční ukazatel „trvalého pobytu“; zhodnocení překrývajících se dob pojištění.....	352
4461	Správní řízení: změněné závazné stanovisko	360
4462	Daňové řízení: neúčast daňového subjektu při odběru vzorků; stanovení spotřební daně podle pomůcek.....	365
4463	Ochrana spotřebitele: internetový obchod; nabídka ke koupi; ujednání o platebních podmínkách; rozhodnutí ohledně koupě	376
4464	Územní plánování: vyhodnocení vlivů na životní prostředí	384
	Řízení před soudem: nařízení jednání při přezkumu zásad územního rozvoje	384
4465	Církev a náboženské společnosti: vyznávání náboženské víry jako podmínka registrace	401
4466	Volba prezidenta republiky: neplatnost části volby; neplatnost hlasování; úprava a vyhlášení zápisu o výsledku hlasování.....	410
4467	Daň z přidané hodnoty: struktura elektronického formuláře ke kontrolnímu hlášení; neúčinnost podání	424
4468	Územní a stavební řízení: účastenství občanského sdružení zabývajících se ochranou přírody a krajiny.....	435
4469	Daňové řízení: předběžná otázka; vázanost rozhodnutím v trestní věci	440
4470	Daňové řízení: zohlednění přeplatků při výpočtu úroků z prodlení	445
4471	Územní a stavební řízení: souhlasy vydávané stavebním úřadem; lhůta pro zahájení přezkumného řízení; lhůta pro vydání rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení	448
4472	Soudní exekutoři: jmenování do exekutorského úřadu	452
4473	Řízení před soudem: věci sociální péče; přijatelnost kasační stížnosti.....	457
	Pomoc v hmotné nouzi: stanovení výše příjmu; srážky ze mzdy.....	457
4474	Územní a stavební řízení: zajištění přístupu ke stavbě	461
4475	Ochranné známky: rozlišovací způsobilost a zaměnitelnost	466
4476	Zaměstnanost: osoba zdravotně znevýhodněná	477
	Řízení před soudem: specializovaný samosoudce	477

Sociální zabezpečení: hraniční ukazatel „trvalého pobytu“; zhodnocení překrývajících se dob pojištění

k čl. 20 odst. 2 Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení (č. 228/1993 Sb.; v textu jen „Smlouva o sociálním zabezpečení“)

k čl. 14c nařízení Rady (ES) č. 1408/71 o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby a jejich rodiny pohybující se v rámci Společenství

k čl. 43 odst. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 987/2009, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení (ES) č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení

k zákonu č. 135/1982 Sb., o hlášení a evidenci pobytu občanů¹⁾

I. Hraniční ukazatel „trvalého pobytu“ v čl. 20 odst. 2 Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení (č. 228/1993 Sb.) se vztahuje k údajím evidovanému ke dni 31. 12. 1992 v evidenci vedené na základě zákona č. 135/1982 Sb., o hlášení a evidenci pobytu občanů. Žadatel se nemůže úspěšně dovolávat vlastního porušení povinnosti ohlásit skutečný trvalý pobyt k rozhodnému datu s cílem dosáhnout změny nástupnického státu ČSFR odpovědného za doby pojištění získané před 1. 1. 1993.

II. Povinné příspěvky za překrývajících se dob pojištění zaplacené v členském státě, který by, nebýt výjimky zakotvené v čl. 14c nařízení Rady (ES) č. 1408/71 o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby a jejich rodiny pohybující se v rámci Společenství, nebyl příslušný pro zhodnocení dob pojištění v daném období, zhodnotí výlučně tento stát, a to stejně, jako by se jednalo o dobrovolné příspěvky na sociální pojištění, tj. postupem podle čl. 43 odst. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 987/2009, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení (ES) č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení, aplikovaného *per analogiam*.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 30. 1. 2023, čj. 49 Ad 47/2018-55)

Prejudikatura: nálezy Ústavního soudu č. 164/1994 Sb., č. 207/1994 Sb. a č. 149/2012 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 2524/10); č. 10/1997 Sb. rozh. obč.; rozsudek Soudního dvora ze dne 6. 6. 2019, V(C-33/18).

Věc: I. Z. proti České správě sociálního zabezpečení o starobní důchod.

Žalobce, občan Slovenské republiky, se žalobou domáhal zrušení rozhodnutí žalované ze dne 17. 9. 2018, kterým žalovaná zamítla jeho námitky proti svému rozhodnutí ze dne 3. 5. 2018, jímž byl žalobci ode dne 5. 1. 2018 přiznán starobní důchod ve výši 8 459 Kč měsíčně s tím, že pro výši důchodu byla započtena doba pojištění 9 135 dnů v českém důchodovém systému a 8 464 dnů ve slovenském důchodovém systému. V rozhodnutí byl také popsán způsob výpočtu důchodu žalobce s ohledem na poměr délky uvedených dob (dílčení).

Žalobce nesouhlasil s přiznáním starobního důchodu po krácení tzv. teoretické výše důchodu, když podle Smlouvy o sociálním zabezpečení nedosáhl na potřebnou dobu pojištění v České republice. Žalobce v prvé řadě namítal, že žalovaná při výkladu čl. 20 odst. 2 Smlouvy o sociálním zabezpečení postupovala pouze formálně, aniž by zohlednila veškerá důležitá kritéria, která měla být užitá pro výklad pojmu „trvalý pobyt“ podle zákona i koordinačních pravidel. Výklad žalované byl dle žalobce v rozporu se zákonem a obecnými zásadami, kterými se řídí pravidla pro koordinaci sociálních systémů obsažená v nařízení č. 883/2004. Žalovaná vyložila pojem „trvalý pobyt“ v případě žalobce jen na základě evidenčního kritéria a pominula další důležitá kritéria odpovídající zákonným znakům tohoto pojmu, jakož i principům aplikovaným na analogické situace u Soudního dvora. Žalobce poukazoval na definici „trvalého pobytu“ podle § 3 odst. 2 zákona o hlášení a evidenci pobytu občanů, který platil v době rozdělení České a Slovenské Federativní Republiky (ČSFR). Podle tohoto zákona je trvalým

¹⁾ S účinností od 1. 7. 2000 nahrazen zákonem č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel).

pobytem *pobyt v místě stálého bydliště občana, to je zpravidla v místě, kde má rodinu, rodiče, byt nebo zaměstnání*. Žalobce tvrdil, že ve smyslu § 3 odst. 2 zákona o hlášení a evidenci pobytu občanů měl trvalý pobyt ke dni 31. 12. 1992 v Neratovicích v družstevním bytě, který mu byl přidělen jako stabilizační byt pro zaměstnance jeho zaměstnavatelem, Ústavem jaderné fyziky ČSAV v Řeži u Prahy (dále jen „ÚJF“). V tomto místě má žalobce své stálé bydliště, rodinu, byt i nedaleké zaměstnání (ÚJF) nepřetržitě již více než 27 let, a to včetně doby před rozdělením ČSFR. Žalobce současně poukazoval na kritéria, která jsou podle koordinačních pravidel mezi členskými státy EU analogicky aplikována – na zásadu *lex loci laboris* a zásadu určení bydliště, kde je podle Soudního dvora rozhodující obvyklé bydliště a místo, kde se nachází obvyklý střed zájmu dotyčné osoby. Žalobce poukazoval na názor Soudního dvora (zejména v rozsudku ze dne 25. 2. 1999, *Swaddling*, C-90/97), že kritéria pro určení bydliště se použijí pokaždé, je-li nutno určit místo bydliště určité osoby, i když tato kritéria nejsou jednoznačná, přičemž se jedná zejména o tato kritéria: rodinná situace, délka a nepřetržitost přítomnosti v bytě, situace s ohledem na zaměstnání, situace týkající se bydlení, zejména nakolik je toto bydlení trvalé, důvody přestěhování a záměr, jak se jeví ze všech okolností. Tato kritéria nejsou vyčerpávající, použijí se podle okolností. Žalobce proto žádal o posouzení věci s ohledem na širší pracovní souvislosti a jeho rodinnou a bytovou situaci, jakož i s ohledem na to, že registrace (hlášení) pobytu podle zákona o hlášení a evidenci pobytu občanů nezpůsobovala vznik či zánik trvalého pobytu a představovala pouze evidenční úkon.

Žalobce dále poukazoval na osobní listy důchodového pojištění (dále jen „OLDP“), podle nichž se doby pojištění žalobce v České republice a na Slovensku překrývaly od 29. 1. 1993 do 4. 1. 2018. V napadeném rozhodnutí žalovaná odůvodnila svůj postup mimo jiné tím, že *„česká doba pojištění má přednost před překrývající se slovenskou dobou pojištění při posuzování nároku a výše českého starobního důchodu“*. S tím ale žalobce nesouhlasil a poukázal na to, že je od 17. 6. 1985 dodnes zaměstnán na plný pracovní úvazek v ÚJF. Na Slovensku mu bylo zároveň vydáno živnostenské oprávnění, na základě kterého tam vykonává od 29. 1. 1993 až dodnes činnost jako OSVČ. V této souvislosti se žalobce dovolával čl. 14c písm. b) nařízení č. 1408/71 a odst. 15 přílohy VII tohoto nařízení, čl. 15 odst. 1 písm. a) poslední věty nařízení Rady (EHS) č. 574/72, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení (EHS) č. 1408/71 o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby a jejich rodiny pohybující se v rámci Společenství, čl. 87 odst. 8 nařízení č. 883/2004, čl. 93 nařízení č. 987/2009 ve znění nařízení Komise (EU) 2017/492, kterým se mění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení a nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 987/2009, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení (ES) č. 883/2004, a konečně čl. 52 odst. 1 písm. b) bodu i) a čl. 54 odst. 1 nařízení č. 883/2004, z nichž podle něj plyne, že žalovaná pochybila, když nepřihlédla i ke slovenským dobám pojištění, ačkoliv se překrývaly s českými dobami pojištění. Obdobně i slovenská strana měla dle názoru žalobce provést výpočet výše starobního důchodu podle čl. 52 odst. 1 písm. b) nařízení č. 883/2004, neboť poměrná dávka starobního důchodu žalobce na Slovensku byla vyšší než nezávislá dávka vypočtená podle slovenských předpisů. Současně mělo být při tomto výpočtu přihlédnuto i k dobám pojištění žalobce získaným v českém systému pojištění uvedeným ve slovenském OLDP ze 17. 4. 2018.

Posledním žalobním bodem žalobce namítal, že ke své žádosti o starobní důchod doložil potvrzení č. 207 o své pracovní činnosti ve Spojeném ústavu jaderných výzkumů (dále jen „SÚJV“) v Dubně u Moskvy dokládající, že v době od 26. 3. 1987 do 25. 6. 1991 pracoval na základě pracovní smlouvy v SÚJV na pozici (staršího) vědeckého pracovníka, (dále jen „potvrzení ze dne 19. 12. 2016“) a potvrzení o výši svých hrubých příjmu v Rusku (dále jen „potvrzení ze dne 12. 1. 2017“), ze kterých mu byl v uvedeném období vyplácen funkční plat od jeho zaměstnavatele SÚJV, z něhož byly odváděny daně. Pod tabulkou v potvrzení ze dne 12. 1. 2017 bylo přitom uvedeno, že do příjmů nebyly zahrnuty platby jednorázového a kompenzačního charakteru a že SÚJV hradil pojistné odvody z fondu výplat bez dodatečného poskytování přídatků zaměstnancům ve státě, ze kterého pocházeli. Žalobce žalované i slovenské straně vytýkal, že s ruskou stranou v předmětné věci vůbec nekomunikovaly, a zároveň nesouhlasil se závěrem žalované, že by jeho hrubý funkční plat z Ruska měl být *„přídatkem zahraniční služby, popřípadě jiným příplatkem nebo zvýšením platu poskytovaným k úhradě zvýšených výdajů v zahraničí“*. Zvláštní přídatky, pořizovací příplatek a zvýhodnění při přepočtu devizových úspor byly předmětem separátních smluv uzavíraných dle zásad schválených usnesením předsednictva vlády ČSSR ze dne 2. 6. 1977, č. 131, a pokynů pro postup organizací při provádění tohoto usnesení, které s hrubým platem žalobce uvedeným v potvrzení ze dne 12. 1. 2017 neměly nic společného. Uvedené sumy představovaly tu část hrubého funkčního platu žalobce,

kteřý mu náležel na základě pracovní smlouvy v SÚJV a ze kterého byly placeny i pojistné odvody. Žalobce měl proto nárok na alikvótní důchodovou dávku, která by měla být vyřízena žalovanou na základě bilaterálních smluv buďto přímo, anebo zprostředkovaně přes slovenskou stranu.

Žalovaná ve vyjádření zejména odkázala na čl. 15 Správního ujednání o provádění Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení (č. 117/2002 Sb. m. s.; dále jen „Správní ujednání“), dle kterého se sídlem zaměstnavatele rozumí adresa zapsaná jako sídlo v obchodním rejstříku. Není-li adresa uvedena, postupuje se podle čl. 20 odst. 2 Smlouvy o sociálním zabezpečení. Žalobce byl ke dni 31. 12. 1992 zaměstnán v ÚJF, který v uvedené době nebyl zapsán v obchodním rejstříku. V té době měl žalobce trvalý pobyt na území Slovenska. Podle výpisu z ISZR-CIS (informačního systému základních registrů – Cizineckého informačního systému) ze dne 23. 11. 2017 pak měl žalobce skutečný pobyt opět v Neratovicích od 11. 3. 1996 a povolení k pobytu od 1. 7. 2004. Žalovaná dále uvedla, že žalobce je od 17. 6. 1985 zaměstnán v ÚJF a na Slovensku od 29. 1. 1993 vykonává samostatnou výdělečnou činnost. Tuto dobu pojištění a příjmy dosažené ze samostatné výdělečné činnosti mu pro přiznání důchodu zhodnotí slovenský nositel důchodového pojištění. Cizí doby pojištění se započítávají, když se nekryjí s dobami pojištění ve státě instituce, která o přiznání důchodu rozhoduje. Žalovaná měla tedy za to, že nepochybila, když nepřihlédla ke slovenským dobám pojištění za období důchodového pojištění žalobce v České republice. Pokud jde o činnost žalobce v SÚJV, na dotaz žalované ÚJF odpověděl, že hrubé výděly uvedené na evidenčních listech důchodového pojištění (dále jen „ELDP“) jsou pouze za příjmů žalobce pobíraných v České republice. Žalobce tedy byl od 26. 3. 1987 do 25. 6. 1991 pracovníkem v zahraničí přiděleným k výkonu činnosti pro ÚJF mimo území ČSSR podle § 43 vyhlášky č. 149/1988 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení. Za hrubý výdělek pracovníka v zahraničí se podle této vyhlášky považoval hrubý funkční plat, který mu náležel podle příslušné mzdové úpravy po dobu jeho činnosti v zahraničí, s tím, že přídavek zahraniční služby, popřípadě jiný příplatek nebo zvýšení platu poskytované k úhradě zvláštních výdajů v zahraničí, se do hrubého výdělku nezapočítával. Po dobu vyslání žalobce jeho tehdejší zaměstnavatel (ÚJF) vyplácel žalobci hrubý funkční plat, přičemž příjmy, které byly žalobci vypláceny v zahraničí, nebylo možné do jeho hrubých výdělků vyplacených jeho zaměstnavatelem v Československu podle citované vyhlášky započítat.

V replice žalobce zejména uvedl, že tvrzení žalované, že měl mít skutečný pobyt v Neratovicích až od 11. 3. 1996, neodpovídalo skutečnosti. Žalobce k tomu předložil oznámení SBD Neratovice ze dne 6. 11. 1985 a ze dne 4. 7. 1991, dokládající, že již tehdy trvale bydlel na území České republiky. Žalobce také rozporoval tvrzení žalované, že měl povolení k pobytu na uvedené adrese až od 1. 7. 2004, a k tomu předložil potvrzení Policie ČR ze dne 23. 8. 2002 dokazující, že žalobci byl na území České republiky povolen pobyt již od 11. 3. 1996. Předtím byl žalobce v důsledku zániku ČSFR nucen nejprve vyřídít formality spojené s volbou státního občanství pro něj samotného a pro jeho rodinu. Žalobce se žalovanou nesouhlasil ani ohledně jejího tvrzení o nemožnosti přihlídnutí k souběžným dobám pojištění na Slovensku ve vztahu k období před 1. 5. 2010, tj. před účinností nařízení č. 883/2004. V této době byl žalobce pojištěn povinně jak v České republice, tak i na Slovensku na základě čl. 14c písm. b) nařízení č. 1408/71 a odst. 15 jeho přílohy VII. V té době bylo účinné i nařízení č. 574/72, přičemž podle jeho čl. 15 odst. 1 písm. a) věty poslední měla v případech uvedených v čl. 14c písm. b) nařízení č. 1408/71 brát žalovaná v úvahu pro přiznání dávek rovněž doby pojištění získané v rámci povinného systému pojištění podle právních předpisů dotčených členských států, které se překrývají. V této souvislosti měla žalovaná uplatnit přechodná ustanovení nařízení č. 883/2004, konkrétně jeho čl. 87 odst. 2, což neučinila. Pokud jde o příjmy z Ruska, žalobce upozornil na to, že pod tabulkou potvrzení ze dne 12. 1. 2017 je poznámka, že do uvedených příjmů nejsou zahrnuty platby jednorázového a kompenzačního charakteru a že zaměstnavatel (SÚJV) hradil pojistné odvody z fondu výplat bez dodatečného poskytování přídávku zaměstnancům ve státě, odkud pocházeli.

V duplice žalovaná zejména uvedla, že přihlédla k dobám pojištění na Slovensku, neboť je sečetla s dobami pojištění v České republice, a tak vznikl nárok žalobce na starobní důchod, což uvedla i v odůvodnění napadeného rozhodnutí. Žalovaná přiznala žalobci dílčeny český starobní důchod vycházející ze 48 roků odpracované celkové doby pojištění s tím, že dílení odpovídalo poměru délky pojištění získané v České republice k celkové době pojištění získané v České republice a na Slovensku. Ze slovenských příjmů bude žalobci vypočítán důchod na Slovensku. Nebylo možné, aby mu byl jeden příjem započítán do více důchodů. Příjmy vyplácené žalobci

v Rusku, resp. v bývalém Sovětském svazu, nebylo možné do žalobcových hrubých výdělků započítat, a to dle vyhlášky č. 149/1988 Sb. Žalovaná vycházela z hrubých výdělků žalobce potvrzených ÚJF tak, jak je uvedeno v ELDP ze dne 13. 6. 2000 a zapsáno v OLDP ze dne 26. 3. 2018.

Krajský soud v Praze poté rozsudkem ze dne 22. 1. 2020, čj. 49 Ad 47/2018-27, dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí bylo nepřezkoumatelné, popřípadě že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, neměl oporu ve spisovém materiálu a vyžadoval rozsáhlé doplnění, a proto napadené rozhodnutí zrušil. Krajský soud konkrétně přisvědčil žalovanému v otázce trvalého pobytu žalobce a zhodnocení sbíhajících se dob pojištění v České republice a na Slovensku, ve vztahu k příjmům žalobce v letech 1987 až 1991 v tehdejším Sovětském svazu však měl za to, že žalovaný nezjistil dostatečně povahu a skladbu těchto příjmů, resp. nevyšvětlil, proč případné příjmy hrazené SÚJV nad rámec příjmů řešených vyhláškou č. 149/1988 Sb. nemohou ovlivnit výši českého starobního důchodu a na základě jaké právní úpravy postupoval ve vztahu k příjmům vyplaceným žalobci před nabytím účinnosti vyhlášky č. 149/1988 Sb.

Nejvyšší správní soud však rozsudkem ze dne 12. 12. 2022, čj. 3 Ads 34/2020-34, předchází rozsudek zrušil. Pro účely dalšího řízení byl soud zavázán závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu, že je-li k hodnocení dob pojištění před 1. 1. 1993 podle Smlouvy o sociálním zabezpečení příslušný nositel pojištění Slovenské republiky, není při výpočtu dílčeho starobního důchodu podle čl. 56 odst. 1 písm. c) bodu ii) nařízení č. 883/2004 zapotřebí považovat tyto doby za doby vyloučené či dosazovat do tohoto období průměrný indexovaný výdělek, ale lze bez dalšího využít hrubé výdělků dosažené pojištěncem. Proto bylo skutečně namístě se zabývat výší hrubých výdělků dosažených žalobcem v letech 1987 až 1991, ačkoliv k hodnocení doby pojištění před 1. 1. 1993 byla příslušná Slovenská republika. Dále ovšem Nejvyšší správní soud uzavřel, že napadené rozhodnutí není nepřezkoumatelné jen proto, že ve vztahu k příjmům za rok 1987 namísto § 43 odst. 2 vyhlášky č. 149/1988 Sb. neodkázalo na shodnou úpravu obsaženou v § 48 odst. 2 tehdy účinné vyhlášky č. 128/1975 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení. Celkově pak k příjmům v letech 1987 až 1991 Nejvyšší správní soud konstatoval, že v souladu se zmíněnými ustanoveními vyhlášek federálního ministerstva práce a sociálních věcí mohly být žalovanou do výpočtu žalobcova starobního důchodu započteny jen ty částky, které byly uvedeny v ELDP potvrzeném ÚJF, jež ostatně sám žalobce podepsal, a tím odsouhlasil. I když obsah ELDP lze zpochybnit, žalobce tak v průběhu správního ani soudního řízení nečinil, a proto z něj žalovaná mohla vyjít. Údaje v potvrzeních ze dne 19. 12. 2016 a 12. 1. 2017 nic nevypovídaly o skladbě příjmů žalobce v tehdejším Sovětském svazu a podle Nejvyššího správního soudu měla žalovaná pravdu v tom, že skladba těchto příjmů ani nebyla pro účely stanovení českého starobního důchodu rozhodná. Zhodnocení příjmů, z nichž byla v tehdejším Sovětském svazu odváděna daň z příjmů, je totiž věcí současného ruského nositele pojištění a eventuálně smluvních vztahů Slovenské republiky a Ruské federace na poli sociálního zabezpečení. Dokazování o povaze tehdejších příjmů žalobce v situaci, kdy byla správnost údajů v ELDP podepřena i potvrzením ÚJF ze dne 27. 8. 2018, bylo podle Nejvyššího správního soudu bezpředmětné, přičemž žalovaná odkazem na § 43 odst. 2 vyhlášky č. 149/1988 Sb. svůj postup dostatečně zdůvodnila.

Krajský soud v Praze se proto žalobou zabýval znovu, tentokrát již vázán závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu, k jehož závěrům se účastníci nevyjádřili. Žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

[21] Podle čl. 1 ústavního zákona č. 542/1992 Sb., o zániku České a Slovenské Federativní republiky, zanikla uplynutím dne 31. 12. 1992 ČSFR, jejímiž nástupnickými státy se staly Česká republika a Slovenská republika.

[22] Podle čl. 6 písm. a) nařízení č. 1408/71 nahrazovalo toto nařízení s výhradou článků 7, 8 a čl. 46 odst. 4 v rámci osobní a věcné působnosti ustanovení jakékoli úmluvy o sociálním zabezpečení zavazující vyhradně dva nebo více členských států.

[23] Podle čl. 7 odst. 2 písm. c) nařízení č. 1408/71 zůstala bez ohledu na ustanovení čl. 6 použitelná určitá ustanovení úmluv o sociálním zabezpečení uzavřených členskými státy přede dnem použitelnosti tohoto nařízení, pokud jsou pro příjemce výhodnější nebo pokud vznikla na základě zvláštních historických okolností a jejich účinek je časově

omezen a pokud jsou tato ustanovení uvedena v příloze III. Dle oddílu A bodu 9 této přílohy se jedná o články 12, 20 a 33 Smlouvy o sociálním zabezpečení.

[24] Nařízení č. 1408/71 bylo zrušeno nařízením č. 883/2004, které, byť až na základě svého později novelizovaného znění, také zachovalo v platnosti články 12, 20 a 33 Smlouvy o sociálním zabezpečení, a to ve své příloze II, na niž odkazuje čl. 8 odst. 1 tohoto nařízení obdobným způsobem jako výše citovaný čl. 7 odst. 2 písm. c) nařízení č. 1408/71.

[25] Podle čl. 20 odst. 1 Smlouvy o sociálním zabezpečení se doby zabezpečení získané přede dnem rozdělení ČSFR považují *za doby zabezpečení toho smluvního státu, na jehož území měl zaměstnavatel občana sídlo ke dni rozdělení [ČSFR] nebo naposledy před tímto dnem.*

[26] Podle čl. 15 odst. 1 Správního ujednání se sídlem zaměstnavatele *rozumí adresa, která je jako sídlo zapsána v obchodním rejstříku. Je-li zaměstnavatelem fyzická osoba, je sídlem adresa, která je v obchodním rejstříku uvedena jako místo podnikání; je-li zaměstnavatelem odštěpný závod nebo jiná organizační složka zapsaná v obchodním rejstříku, rozumí se sídlem zaměstnavatele adresa tohoto odštěpného závodu nebo organizační složky.*

[27] Podle § 27 odst. 1 zákona č. 513/1991 Sb., obchodního zákoníku, ve znění účinném do 31. 12. 2000, platilo, že *obchodní rejstřík je veřejný seznam, do kterého se zapisují zákonem stanovené údaje týkající se podnikatelů, popřípadě jiných osob, o nichž to stanoví zvláštní zákon.*

[28] Podle čl. 15 odst. 2 Správního ujednání platí, že *není-li adresa zaměstnavatele v obchodním rejstříku uvedena (např. některé podniky zřízené přímo zákonem), postupuje se podle článku 20 odst. 2 Smlouvy.*

[29] Podle čl. 20 odst. 2 Smlouvy o sociálním zabezpečení platí, že *pokud občan neměl ke dni rozdělení [ČSFR] nebo naposledy před tímto dnem zaměstnavatele se sídlem na území [ČSFR], považují se doby zabezpečení získané před tímto dnem za doby zabezpečení toho smluvního státu, na jehož území měl občan trvalý pobyt ke dni rozdělení [ČSFR] nebo naposledy před tímto dnem.*

[30] Podle § 1 zákona o hlášení a evidenci pobytu občanů byla účelem zákona *úprava a zabezpečení řádného a včasného hlášení a evidence pobytu československých státních občanů (...) na území tehdejší Československé socialistické republiky.*

[31] Podle § 4 odst. 1 zákona o hlášení a evidenci pobytu občanů musel být k trvalému pobytu *hlášen každý občan, a to v téže době pouze v jednom místě.* Dle § 4 odst. 2 věty první tohoto zákona pak byli občané povinni, nebylo-li dále stanoveno jinak, *hlásit ohlašovně místo a počátek trvalého pobytu nejpozději do tří pracovních dnů po ubytování.*

[32] Pokud jde o první ze žalobních bodů, týkající se otázky trvalého pobytu žalobce, krajský soud nemůže přisvědčit žalobci argumentujícímu materiálním pojetím pojmu trvalý pobyt v unijním právu. Vzhledem k tomu, že nařízení č. 1408/71 i pozdější nařízení č. 883/2004 vylučují ze své působnosti otázky upravené mj. čl. 20 Smlouvy o sociálním zabezpečení, a tudíž se v daném rozsahu neaplikují, je namíste vykládat pojem „trvalý pobyt“ výhradně v souladu s právními řády stran této dvoustranné mezinárodní smlouvy (unijní právo, a tedy ani jeho zásady se v tomto rozsahu neuplatní), a to s přihlédnutím k tomu, že v době sjednání mezinárodní smlouvy byly jedním státem s jedním právním systémem a jednotným chápáním právních pojmů užitých v textu Smlouvy o sociálním zabezpečení. Pokud jde přitom o institut trvalého pobytu, v rozhodné době platil zákon o hlášení a evidenci pobytu občanů, který doslova uváděl, že jeho účelem je *úprava zabezpečení řádného a včasného hlášení a evidence pobytu československých státních občanů (...) na území Československé socialistické republiky*, přičemž k trvalému pobytu musel být hlášen každý občan, a to pouze na jednom místě s tím, že byl povinen hlásit ohlašovně místo a počátek trvalého pobytu nejpozději do tří dnů po ubytování. Pokud žalobce v této souvislosti odkazuje na § 3 odst. 2 téhož zákona, které definuje trvalý pobyt jako *pobyt v místě stálého bydliště občana, to je zpravidla v místě kde má rodinu, rodiče, byt nebo zaměstnání*, je třeba tuto definici vnímat v souladu se systematickou tehdejší právní úpravy a daného zákona. Tehdejší právní úprava zásadně tam, kde za kritérium označovala „trvalý pobyt“, jím rozuměla údaj evidovaný v evidenci pobytu občanů, tj. formální údaj, na rozdíl od případů, v nichž bylo jako pohraniční určovateli stanoveno „bydliště“, jež bylo vykládáno jako místo, v němž se osoba zdržuje s úmyslem zde pobývat trvale, tj. v materiálním smyslu (srov. např. užívání těchto pojmů v časově blízkém usnesení Městského

soudu v Praze ze dne 13. 1. 1995, sp. zn. 14 Nc 857/94, č. 10/1997 Sb. rozh. obč.). Definice v § 3 odst. 2 zákona o hlášení a evidenci pobytu občanů tak navazovala na povinnost stanovenou v § 4 tohoto zákona a věcně definovala, jaké místo byl občan v příslušných lhůtách příslušnému orgánu povinen nahlásit, resp. s jakou faktickou změnou v pobytu občana byla spojena povinnost hlásit změnu pobytu. Nic však neměnila na tom, že hraniční určovatel v podobě „trvalého pobytu“ byl kritériem formálním a vycházel z údajů evidovaného v příslušné evidenci.

[33] Od ustálené interpretační praxe přitom není namístě ustupovat ani v případech výkladu téhož pojmu ve Smlouvě o sociálním zabezpečení, neboť nelze přehlížet, že účelem této mezinárodní smlouvy bylo jak určení státu příslušného k přiznání důchodových dávek, tak také spravedlivé rozložení zátěže státních rozpočtů či veřejných fondů, z nichž je v tom kterém nástupnickém státě důchod vyplácen (srov. nálezy ÚS ze dne 5. 9. 2012, sp. zn. II. ÚS 2524/10, č. 149/2012 Sb. ÚS). S ohledem na rozdělení společného státu musela být (nejen) v systémech sociálního zabezpečení nastavena určitá, pokud možno jednoznačná pravidla, která jsou zachována i navzdory pozdějšímu vstupu obou nástupnických států ČSFR do EU. Takovým jednoznačným kritériem byl právě evidovaný trvalý pobyt, a to na rozdíl od materiálně chápaného pojmu bydliště, který může být s odstupem mnoha let v řadě případů obtížně prokazatelný. Zároveň je třeba respektovat, že při vyjednávání o nastavení kritérií rozložení zátěže mezi systémy sociálního pojištění nově vznikajících států nemohly smluvní strany logicky vycházet z údajů založených na materiálním pojmu bydliště, ale jen z evidovaných údajů o trvalém pobytu, které bylo možné jednoznačně kvantifikovat. I proto by bylo nelogické předpokládat, že smluvní strany při formulaci pravidla v čl. 20 odst. 2 Smlouvy o sociálním zabezpečení vycházely z bydliště faktického, a nikoliv evidovaného.

[34] Krajský soud si je přitom vědom, že pojem trvalého pobytu Ústavní soud ojedinele v minulosti vyložil i v materiálním smyslu, a to specificky v oblasti rehabilitačního zákonodárství, popřípadě v oblasti podmínek nabytí občanství (nálezy ze dne 12. 7. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 3/94, č. 164/1994 Sb., a ze dne 13. 9. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 9/94, č. 207/1994 Sb.), sám však zmínil, že tento veřejnoprávní pojem by neměl být nosným pro soukromoprávní vztahy, popřípadě v této souvislosti podotkl, že Česká republika může v oblasti nabytí občanství postupovat nezávisle na Slovensku a jeho právní úpravě. Tyto principy však nelze aplikovat na výklad čl. 20 odst. 2 Smlouvy o sociálním zabezpečení, neboť ta představuje regulaci veřejnoprávní povahy, která musí být vykládána jednotně v obou nástupnických státech ČSFR. Uvedené závěry proto nelze na spornou otázku aplikovat.

[35] Lze též dodat, že pokud by krajský soud přistoupil na argumentaci žalobce, mohlo by to vést v řadě případů k jednostrannému zneužívání dřívějšího porušení právní povinnosti, jelikož o prokázání rozporu evidenčního stavu se skutečností by usilovala jen ta část osob porušujících ohlašovací povinnost, pro niž by to bylo výhodné, zatímco jiní by ze svého protiprávního jednání, resp. své nečinnosti mlčky těžili, aniž by měl příslušný stát reálnou možnost zjistit rozhodné skutečnosti. Žalobce v tomto případě pouze nese nepříznivé důsledky vyvolané tím, že dlouhodobě porušoval své povinnosti podle zákona o hlášení a evidenci pobytu občanů.

[36] Pokud tedy žalobce argumentuje tím, že již před 31. 12. 1992 dlouhodobě pobýval v Neratovicích s úmyslem se tam trvale zdržovat a měl tam být, rodinu i zaměstnání ve smyslu definice zakotvené v § 3 odst. 2 zákona o hlášení a evidenci pobytu občanů, usvědčuje se tím pouze z porušení povinnosti stanovené v § 4 odst. 2 tohoto zákona, avšak nemůže touto cestou prokázat, že by „trvalý pobyt“ ve smyslu čl. 20 odst. 2 Smlouvy o sociálním zabezpečení měl na jiném místě, než jaké naposledy příslušnému orgánu nahlásil. Mezi účastníky je přitom nesporné (byť samotný správní spis ani krajskému soudu dostupné evidence přímý důkaz v tomto směru neobsahují), že žalobce měl ke dni 31. 12. 1992 formálně trvalý pobyt hlášen na Slovensku a z tohoto údaje patrně také vycházela Sociální pojišťovna v Bratislavě, pokud se uznala být příslušnou k výplatě starobního důchodu za pojistné doby získané žalobcem v době federace. Za daného stavu tedy krajský soud považuje první žalobní bod za nedůvodný, přičemž další šetření evidenčního stavu prostřednictvím dotazu na Slovensko [příslušná data z registru obyvatel z doby společného státu byla mezi dnešní Českou republikou a Slovenskou republikou vypořádávána, resp. předávána, jak dosvědčuje např. Dohoda mezi vládou České republiky a vládou Slovenské republiky o společném využívání stanovených informačních a archivních fondů vzniklých z činnosti ministerstva vnitra v oblasti vnitřního pořádku a bezpečnosti (č. 156/1996 Sb.) ze dne 29. 10. 1992 a na ni navazující prováděcí protokoly, takže historie žalobcova trvalého pobytu z uvedené doby není dostupná v základních registrech České republiky a lze ji dovozovat z údajů Cizineckého informačního systému jen nepřímou] má za nadbytečné.

[37] Ve vztahu k druhému žalobnímu bodu, který žalobce ve své replice fakticky zúžil na období před 1. 5. 2010, je třeba konstatovat, že čl. 87 odst. 8 nařízení č. 883/2004 stanoví, že jestliže v důsledku tohoto nařízení některá osoba podléhá právním předpisům jiného členského státu, než je stát určený v souladu s hlavou II nařízení č. 1408/71, použijí se na ni tyto právní předpisy tak dlouho, dokud se příslušná situace nezmění, a v každém případě maximálně deset let ode dne použitelnosti tohoto nařízení (tj. od 20. 5. 2004), pokud dotčená osoba nepožádá, aby se na ni vztahovaly právní předpisy podle tohoto nařízení. Tato žádost se předloží do tří měsíců ode dne použitelnosti tohoto nařízení příslušné instituci členského státu, jehož právní předpisy je třeba podle tohoto nařízení použít, pokud se na danou osobu vztahují právní předpisy tohoto členského státu ode dne použitelnosti tohoto nařízení. Pokud je žádost podána po uvedené lhůtě, dojde ke změně, pokud jde o použitelnost právních předpisů, prvním dnem následujícího měsíce.

[38] Jak ovšem vyplývá z rozsudku Soudního dvora ze dne 6. 6. 2019, V, C-33/18, přechodné ustanovení čl. 87 odst. 8 nařízení č. 883/2004 se vztahuje jen na případy, v nichž by se nabytím účinnosti tohoto nařízení změnilo pro dotčenou osobu rozhodné právo, jímž se řídí její sociální zabezpečení, ale nikoliv na případy, v nichž podle dosavadní úpravy v nařízení č. 1408/71 podléhala souběžně dvěma právními řádům v oblasti sociálního zabezpečení. Počínaje nabytím účinků nařízení č. 883/2004 pro Českou republiku, tj. ode dne 1. 5. 2010, tak již právní úprava v nařízení č. 1408/71, stejně jako v nařízení č. 574/72 není pro daný případ relevantní. Protože žalobce požádal o přiznání starobního důchodu po 1. 5. 2010, bylo třeba jeho žádost posoudit postupem podle nařízení č. 883/2004 a nařízení č. 987/2009.

[39] To však na druhou stranu neznamená, že by žalobce mohl přijít o část svých důchodových nároků založených právní úpravou obsaženou v čl. 14c písm. b) ve spojení s bodem 17 přílohy č. VII nařízení č. 1408/71, na základě níž do dne použitelnosti nařízení č. 883/2004 povinně podléhal současně dvěma právními řádům v oblasti sociálního zabezpečení a dvěma souběžným povinnostem odvádění příspěvků na sociální pojištění. V tomto směru totiž čl. 87 odst. 2 nařízení č. 883/2004 stanoví, že *pro stanovení nároků získaných podle tohoto nařízení se berou v úvahu doby pojištění a případné doby zaměstnání, samostatné výdělečné činnosti nebo bydlení získané podle právních předpisů členského státu přede dnem použitelnosti tohoto nařízení v dotyčném členském státě*. Tímto ustanovením jsou tak zachovány nároky nabyté podle dosavadní právní úpravy. Pokud jde o jejich zhodnocení ve výši přiznaného důchodu, lze poukázat na následující ustanovení:

[40] Podle čl. 52 odst. 1 písm. b) nařízení č. 883/2004 *příslušná instituce vypočte výši náležející dávky výpočtem teoretické výše a následně skutečné výše dávky (poměrná dávka) takto:*

i) teoretická výše dávky se rovná dávce, na kterou by dotyčná osoba měla nárok, pokud by všechny doby pojištění nebo bydlení získané podle právních předpisů ostatních členských států byly získány ke dni přiznání dávky podle právních předpisů, které uplatňuje. Pokud podle těchto právních předpisů výše dávky nezávisí na délce získaných dob, považuje se uvedená výše za teoretickou výši;

ii) příslušná instituce pak stanoví skutečnou výši poměrné dávky tak, že použije na teoretickou výši poměr mezi délkou dob získaných před vznikem sociální události podle právních předpisů, které uplatňuje, a celkové délky dob získaných před vznikem sociální události podle právních předpisů všech dotčených členských států.

[41] Podle čl. 56 odst. 1 písm. b) a c) nařízení č. 883/2004 se pro výpočet teoretické a poměrné výše uvedeně v čl. 52 odst. 1 písm. b) použijí tato pravidla:

b) postup pro přihlídnutí k souběhu dob je stanoven v prováděcím nařízení;

c) stanoví-li právní předpisy členského státu, že dávky mají být vypočítány na základě příjmů, příspěvků, základů příspěvků, zvýšení, výdělků, dalších částek nebo kombinace několika z nich (průměrné, poměrné, pevné nebo započtené), příslušná instituce: i) určí základ pro výpočet dávek pouze na základě dob pojištění získaných podle právních předpisů, které uplatňuje, ii) použije pro určení výše, která má být vypočtena podle získaných dob pojištění nebo bydlení a podle právních předpisů ostatních členských států, stejné prvky určené nebo zjištěné pro doby pojištění získané podle právních předpisů, které uplatňuje.

[42] Podle čl. 43 odst. 1 prováděcího nařízení č. 987/2009 se pro účely výpočtu teoretické výše a skutečné výše dávky v souladu s čl. 52 odst. 1 písm. b) základního nařízení použijí pravidla stanovená v čl. 12 odst. 3, 4, 5 a 6 prováděcího nařízení.

[43] Podle čl. 12 nařízení č. 987/2009 platí, že *pokud se doba pojištění nebo bydlení získaná v souladu s povinným pojištěním podle právních předpisů jednoho členského státu kryje s dobou dobrovolného nebo dobrovolného pokračujícího pojištění získanou podle právních předpisů jiného členského státu, vezme se v úvahu jen získaná doba povinného pojištění* (odst. 3). *Pokud se doba pojištění nebo bydlení, která je jiná než doba rovnocenná získaná podle právních předpisů jednoho členského státu, kryje s rovnocennou dobou získanou podle právních předpisů jiného členského státu, vezme se v úvahu jen doba jiná než doba rovnocenná* (odst. 4). *Jakoukoli dobu, která je považována za rovnocennou dobu pojištění na základě právních předpisů dvou nebo více členských států, bere v úvahu pouze instituce členského státu, podle jehož právních předpisů byla dotyčná osoba před uvedenou dobou naposledy povinně pojištěna. V případě, že dotyčná osoba nebyla před uvedenou dobou povinně pojištěna podle právních předpisů členského státu, posledně jmenovaná doba bude zohledněna institucí členského státu, podle jehož právních předpisů byla dotyčná osoba poprvé po uvedení době povinně pojištěna* (odst. 5). *Pokud není možné určit přesně období, ve kterém byly určité doby pojištění nebo bydlení podle právních předpisů jednoho členského státu získány, předpokládá se, že tyto doby pojištění nebo bydlení se nepřekrývají s dobami pojištění nebo bydlení získanými podle právních předpisů jiného členského státu a vezmou se přiměřeně v úvahu, pokud je to výhodné pro dotyčnou osobu* (odst. 6).

[44] V návaznosti na to pak podle čl. 43 odst. 2 nařízení č. 987/2009, *neberou-li se v úvahu doby dobrovolného nebo dobrovolného pokračujícího pojištění podle čl. 12 odst. 3 prováděcího nařízení, vypočítá instituce členského státu, podle jehož právních předpisů byly tyto doby pojištění získány, částku odpovídající těmto dobám podle ustanovení právních předpisů používaných v tomto členském státě. Skutečná výše dávky vypočtená podle čl. 52 odst. 1 písm. b) základního nařízení se zvýší o částku odpovídající dobám dobrovolného nebo dobrovolného pokračujícího pojištění.*

[45] Z výše citovaných ustanovení vyplývá, že evropská právní úprava neobsahuje výslovné pravidlo, jakým způsobem započít souběžně povinné hrazení příspěvky do několika důchodových systémů členských států. Nařízení řeší souběh s dobrovolnými dobami pojištění nebo souběh náhradních dob pojištění (slovy nařízení *dob rovnocenných*) s dobou pojištění či s jinými náhradními dobami pojištění, neobsahuje však výslovné pravidlo pro překrývající se povinné doby pojištění ve dvou (či více) členských státech. Bohužel výslovnou právní úpravu neobsahovala ani dříve platná nařízení, ačkoliv sama možnost souběžné aplikace několika vnitrostátních právních řádů (byť jako výjimku) připouštěla – tehdejší právní úprava v čl. 47 odst. 1 písm. b) nařízení č. 1408/71 a čl. 46 a čl. 15 odst. 1 písm. a) až c) nařízení č. 574/72 byla analogická shora citovaným ustanovením aktuálně platných nařízení. K dané otázce soud nenašel ani žádná související rozhodnutí Soudního dvora, ani rozhodnutí Správní komise pro koordinaci systémů sociálního zabezpečení. Je tedy třeba vyplnit výkladem tuto právní mezeru. Při dodržení principů konstrukce výpočtu výše důchodové dávky v nařízeních se přitom nabízí v zásadě jen jediné rozumné řešení spočívající v analogické aplikaci čl. 12 odst. 3 ve spojení s čl. 43 odst. 2 nařízení č. 987/2009, tj. v nakládání s povinnými překrývajícími se dobami pojištění v různých členských státech shodně jako s případy dobrovolného hrazení příspěvků v jiném členském státě, než který byl v daném období nařízením č. 883/2004 určen jako příslušný. V takovém případě tedy příspěvky za překrývající se doby pojištění zaplacené v členském státě, který by, nebyť výjimky zakotvené v čl. 14c nařízení č. 1408/71, nebyl příslušný pro zhodnocení dob pojištění v daném období, zhodnotí výlučně tento stát stejně, jako by se jednalo o dobrovolné příspěvky na sociální pojištění, tj. postupem podle čl. 43 odst. 2 nařízení č. 987/2009 *per analogiam*. To znamená, že tento stát po vypočtení dílčího důchodu postupem podle čl. 52 odst. 1 písm. b) nařízení č. 883/2004, do nějž povinné příspěvky v překrývajících se dobách pojištění hrazené na základě výjimky v čl. 14c nařízení č. 1408/71 nezapočte, k výslednému dílčímu důchodu připočte tzv. důchodeček odvozený z vyměřovacích základů, z nichž u něj bylo (jakožto v souběžně na základě výjimky v čl. 14c nařízení č. 1408/71 příslušném členském státě) uhrazeno pojištění.

[46] Jak přitom plyne z vyjádření žalované, právě takto v případě žalobce postupovala, když v napadeném rozhodnutí konstatovala, že v době překryvu dob pojištění od 1. 1. 1996 do 4. 1. 2018 má při výpočtu výše českého (dílčího) starobního důchodu přednost česká doba pojištění před překrývajícími se slovenskými dobami pojištění, a když ve vyjádření k nově se objevivší námitce žalobce v žalobě dodala, že překrývající se dobu pojištění a příjmy dosažené ze samostatné výdělečné činnosti žalobce na Slovensku mu zhodnotí Sociální pojišťovna

v Bratislavě v rámci jeho slovenského důchodu. Krajskému soudu v této věci přitom nepřísluší hodnotit, zda tak skutečně slovenský nositel pojištění učinil, neboť to je záležitostí slovenských orgánů.

[47] Naopak se nepoužije čl. 54 odst. 1 nařízení č. 883/2004, jež se žalobce dovolává, neboť ten upravuje případy souběhu nároků na dávky (např. použití pravidel omezujících možnost souběžného pobírání starobního a vdovského důchodu apod.), a nikoliv pravidlo pro souběh dob pojištění v několika členských státech. Za adekvátní postup krajský soud nepovažuje ani postup spočívající ve dvojím (opakovaném) započtení sbíhající se povinné doby pojištění při výpočtu teoretického důchodu v každém z dotčených členských států ve smyslu čl. 52 odst. 1 písm. b) bodu i) nařízení č. 883/2004 s opakovaným přiřazením vnitrostátního vyměřovacího základu v tom kterém státě, poprvé podle bodu i) čl. 56 odst. 1 písm. c) nařízení č. 883/2004 a podruhé (resp. i v dalších případech v případě vícečetného povinného souběhu) na základě bodu ii) posledně jmenovaného ustanovení, neboť by to v konečném důsledku mohlo vést k nadhodnocení důchodových práv žalobce. Takto by totiž byla např. v České republice žalobci i přes dílení důchodu opakovaně zhodnocena základní výměra důchodu a navíc by se jeho důchod počítal z mnohem delší, než skutečně dosažené doby pojištění, což by jej mohlo podstatně zvýhodňovat v důchodových systémech motivujících pojištěnce k odkládání uplatnění nároku na starobní důchod. Zároveň by taktový postup nadměrně přenášel zátěž z výplaty důchodových nároků na členský stát, který by, nebýt výjimky zakotvené v čl. 14c nařízení č. 1408/71, byl výlučně příslušný pro zhodnocení dob pojištění v daném období. Řešení, jímž by bylo k překrývajícím se povinným dobám pojištění dosaženým na Slovensku přihlédnuto v České republice i jinak než jen pro účely splnění podmínky minimální doby pojištění, konkrétně pak při výpočtu dílčího důchodu, čehož se žalobce druhým žalobním bodem domáhá, tak krajský soud nepovažuje za souladné s principy právní úpravy v nařízení č. 883/2004. I druhý žalobní bod je proto nedůvodný.

[48] Napadené rozhodnutí konečně obstálo i při přezkumu třetího žalobního bodu založeného na námitce nedostatečného zhodnocení příjmů dosažených žalobcem v době jeho vyslání do bývalého Sovětského svazu. Vypořádání tohoto žalobního bodu je přitom zčásti závislé na vypořádání v pořadí prvního žalobního bodu. V první řadě je třeba konstatovat, že pokud by doby pojištění v letech, kdy byl žalobce vyslán do Sovětského svazu, byly českými dobami pojištění, mohl by být žalobní bod důvodný, jelikož by se musela žalovaná vyjádřit k možnosti zhodnocení eventuální části příjmů spadajících do ruského systému důchodového zabezpečení na základě ujednaných mezinárodních smluv. To ovšem není tento případ, a jak Nejvyšší správní soud v závazném právním názoru konstatoval, možnost zhodnocení takových příjmů je tudíž věcí současného ruského nositele pojištění a eventuálně smluvních vztahů Slovenské republiky a Ruské federace na poli sociálního zabezpečení. Jinými slovy, na tuto otázku by měla žalobci poskytnout odpověď Sociální pojišťovna v Bratislavě ve svém rozhodnutí.

[49] Pokud jde o zohlednění správné výše příjmů žalobce z let 1987 až 1991 pro účely českého starobního důchodu, zde již plnou odpověď na žalobcovy námitky poskytl Nejvyšší správní soud, a proto krajský soud odkazuje ve stručnosti na jeho rozsudek. Stručně řečeno, žalobce nevyvrátil správnost údajů o jeho hrubých výdělcích uvedené v ELDP a nic nenapovídá tomu, že by tyto hrubé výdělky neodpovídaly svou výší výdělku předpokládanému v § 48 odst. 2 vyhlášky č. 128/1975 Sb., resp. § 43 vyhlášky č. 149/1988 Sb. Jiné výdělky nebylo možné žalobci započíst.

Správní řízení: změněné závazné stanovisko

k § 149 odst. 7 správního řádu

Pokud je v odvolacím řízení změněno závazné stanovisko a následně zrušeno prvostupňové rozhodnutí, stává se změněné závazné stanovisko podkladem nového prvostupňového rozhodnutí. Pokud je poté podáno odvolání, v němž jsou namítány vady (změněného) závazného stanoviska, odvolací orgán již nepostupuje podle § 149 odst. 7 správního řádu, ale zodpovězení odvolacích námitek zajistí v součinnosti s nadřízeným orgánem dotčeného orgánu prostřednictvím doplnění změněného závazného stanoviska.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 31. 1. 2023, čj. 43 A 19/2021-90)

Prejudikatura: č. 2167/2011 Sb. NSS, č. 2434/2011 Sb. NSS a č. 4139/2021 Sb. NSS.

Věc: P. R. proti Krajskému úřadu Středočeského kraje, za účasti V. R., o dodatečné povolení stavby.

Osoba zúčastněná na řízení (dále jen „stavebník“) podala dne 21. 9. 2018 žádost o dodatečné povolení stavby „*oplocení pozemků parc. č. XA, XB k. ú. Chrustenice (dodatečné povolení stavby opěrné stěny, která tvoří oplocení pozemků p. č. XA a XB k. ú. Chrustenice)*“. Městský úřad Beroun (dále jen „stavební úřad“) žádost rozhodnutím ze dne 19. 11. 2018 zamítl, a to s ohledem na negativní závazné stanovisko Městského úřadu Beroun, odboru územního plánování a regionálního rozvoje (dále jen „orgán územního plánování“), ze dne 29. 10. 2018, který stavební záměr posoudil jako nepřipustný pro rozpor s cíli a úkoly územního plánování formulovanými v § 18 a § 19 stavebního zákona.

Proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti podal stavebník odvolání, které mířilo zejména proti negativnímu závaznému stanovisku orgánu územního plánování. Žalovaný následně požádal Krajský úřad Středočeského kraje, odbor územního plánování a stavebního řádu (dále jen „krajský úřad“), o potvrzení nebo změnu závazného stanoviska. Krajský úřad shledal závazné stanovisko nezákonným a změnil jej tak, že stavební záměr je z hlediska souladu s politikou územního rozvoje, územně plánovací dokumentací, cíli a úkoly územního plánování a právními předpisy přípustný (revizní závazné stanovisko ze dne 3. 4. 2019). S poukazem na toto závazné stanovisko žalovaný rozhodnutím ze dne 30. 4. 2019 rozhodnutí stavebního úřadu zrušil a věc mu vrátil k novému projednání.

Dne 17. 6. 2019 oznámil stavební úřad účastníkům řízení a dotčeným orgánům pokračování v řízení o dodatečném povolení stavby. Obchodní společnost GEISON REAL, a. s., která v dané době vlastnila pozemek parc. č. XD, a žalobce, který vlastnil pozemek parc. č. XE, který byl následně připojen k pozemku parc. č. XD, podali námítky. Společnost GEISON REAL také podala Ministerstvu pro místní rozvoj podnět k zahájení přezkumného řízení.

Rozhodnutím ze dne 20. 8. 2019 ministerstvo ve zkráceném přezkumném řízení zrušilo revizní závazné stanovisko. Krajský úřad podle ministerstva nedostatečně zjistil stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti.

Dne 20. 4. 2020 vydal krajský úřad změněné závazné stanovisko, kterým negativní závazné stanovisko orgánu územního plánování opětovně změnil tak, že stavební záměr je přípustný. Stavba je v souladu s územním plánem a s relevantními cíli a úkoly územního plánování. Stavební úřad následně prvostupňovým rozhodnutím ze dne 1. 7. 2020 stavbu dodatečně povolil.

Proti dodatečnému povolení stavby podali odvolání žalobce i jeho právní předchůdkyně. Protože odvolání směřovala primárně proti změněnému závaznému stanovisku, požádal žalovaný ministerstvo o jeho potvrzení nebo změnu. Ve sdělení ze dne 27. 10. 2020 ministerstvo uvedlo, že proti změněnému závaznému stanovisku byly uplatněny dva podněty (podané žalobcem a jeho právní předchůdkyní) k provedení přezkumného řízení, důvody k provedení přezkumného řízení však neshledalo. K žádosti žalovaného o potvrzení nebo změnu závazného stanoviska ministerstvo konstatovalo, že věcně a místně příslušným dotčeným orgánem na úseku územního plánování je orgán územního plánování. Správním orgánem nadřízeným správním orgánem příslušnému k vydání závazného stanoviska na úseku územního plánu podle § 149 odst. 5 správního řádu je krajský úřad. Z tohoto ustanovení nevyplývá zmocnění, které by umožňovalo jeho uplatnění v případě, že odvolání směřuje proti závaznému stanovisku vydanému nadřízeným správním orgánem, kterým potvrdil nebo změnil prvoinstanční závazné stanovisko. V případě závazného stanoviska vydaného nadřízeným správním orgánem analogicky platí, že se proti němu nelze „odvolat“ postupem podle § 149 odst. 5 správního řádu a je konečné. Ministerstvo proto žádost žalovaného posoudilo jako podnět k provedení přezkumného řízení podle § 4 odst. 10 stavebního zákona. Po posouzení obsahu odvolání a těchto podnětů konstatovalo, že odvolání neobsahují žádné nové skutečnosti, které by nezohlednil již při vypořádání podnětů.

Dne 12. 1. 2021 žalovaný vydal rozhodnutí, kterým odvolání zamítl. Uvedl, že změněné závazné stanovisko obsahuje vypořádání námitek odvolatelů, které se týkají souladu stavby s územním plánem, a dále citoval jeho obsah.

Proti tomuto rozhodnutí se žalobce bránil žalobou u Krajského soudu v Praze. Namítal, že změnéné závazné stanovisko krajského úřadu ze dne 20. 4. 2020 je nesprávné a nezákonné, neboť nerespektovalo rozhodnutí ministerstva ze dne 20. 8. 2019, kterým bylo ve zkráceném přezkumném řízení zrušeno předchozí závazné stanovisko krajského úřadu. Zmēnéné závazné stanovisko nebylo dle žalobce náležitě odůvodněno a rovněž v něm nebyla odůvodněna ani nesprávnost závazného stanoviska orgánu územního plánování ze dne 29. 10. 2018. Žalobce vyjádřil souhlas se závěry tohoto závazného stanoviska, neboť respektovalo dosavadní stavební praxi v území.

Žalobce se také vymezil proti postupu ministerstva, který bezprostředně předcházel vydání napadeného rozhodnutí. Ministerstvo v rámci řízení o žalobcově odvolání (resp. odvolání jeho právní předchůdkyně) proti prvostupňovému rozhodnutí posuzovalo zmēnéné závazné stanovisko krajského úřadu ze dne 20. 4. 2020, avšak toliko pouze z hlediska zákonnosti, nikoliv věcné správnosti, čímž postupovalo v rozporu s § 149 odst. 7 správního řádu. Žalovaný pak i přes absenci rozhodnutí ministerstva, kterým by zmēnéné závazné stanovisko potvrdilo či změnilo, rozhodl meritorně v řízení o odvolání. Postupem obou správních orgánů došlo dle žalobce k odepření účinné obrany proti prvostupňovému rozhodnutí resp. zejména zmēnénému závaznému stanovisku. Proto žalobce považoval napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné a nezákonné.

Krajský soud v Praze rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

K odvolacímu přezkumu závazného stanoviska

[36] Krajský soud připomíná, že byt žalobce mívá žalobou proti rozhodnutí žalovaného a stavebního úřadu, podstatu projednávané věci představuje jeho nesouhlas se zmēnēným závazným stanoviskem, na němž stavební úřad a následně též žalovaný plně založili odůvodnění svých rozhodnutí.

[37] Závazná stanoviska nejsou samostatně přezkoumatelným rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., jsou však závazným podkladem konečného rozhodnutí. Soudní ochrana před zprostředkovanými dopady je proto umožněna právě v rámci přezkumu konečného rozhodnutí ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s. (viz rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 8. 2011, č. 2 As 75/2009-113, č. 2434/2011 Sb. NSS, *Závazná stanoviska II*).

[38] Krajský soud se v prvé řadě věnoval námitce, podle které mělo být zmēnéné závazné stanovisko podrobena „odvolacímu“ přezkumu ze strany ministerstva a podle které ministerstvo postupovalo nesprávně, vyhodnotilo-li žádost žalovaného o změnu či potvrzení zmēnéného závazného stanoviska jako podnět k provedení přezkumného řízení. Podle žalobce v důsledku tohoto nesprávného postupu neměl žalovaný k dispozici veškeré podklady pro rozhodování a v odvolacím řízení nedošlo k řádnému přezkoumání zmēnéného závazného stanoviska.

[39] Tato žalobní námitka není důvodná.

[40] Na základě shora provedené rekapitulace průběhu správního řízení lze procesní situaci nastalou v projednávané věci stručně shrnout následovně. Krajský úřad na základě odvolání stavebníka změnil původní negativní závazné stanovisko orgánu územního plánování tak, že stavební záměr je přípustný. Následně byla věc vrácena stavebnímu úřadu k novému projednání. Avšak dříve, než stavební úřad o žádosti o dodatečné povolení stavby opětovně rozhodl, zrušilo ministerstvo ve zkráceném přezkumném řízení závazné stanovisko krajského úřadu, který následně vydal nové (opět pozitivní) zmēnéné závazné stanovisko. Zmēnéné stanovisko se tak stalo závazným podkladem prvostupňového rozhodnutí, které bylo opětovně napadeno odvoláními, jenž mířila primárně právě proti zmēnénému závaznému stanovisku. Spornou je otázka, zda za takové situace mělo dojít v odvolacím řízení k přezkoumání závazného stanoviska ministerstvem postupem podle § 149 odst. 7 správního řádu.

[41] Podle tohoto ustanovení *jestliže odvolání směřuje proti obsahu závazného stanoviska, vyžádá odvolací správní orgán potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska. Tomuto správnímu orgánu zasílá odvolání spolu s vyjádřením správního orgánu prvního stupně a s vyjádřením účastníků.*

[42] V posuzované věci byl orgánem příslušným k vydání závazného stanoviska ve smyslu posledně citovaného ustanovení orgán územního plánování, tedy Městský úřad Beroun, odbor územního plánování a regionálního

rozvoje [§ 6 odst. 1 písm. e) stavebního zákona]. Správním orgánem nadřízeným orgánu územního plánování byl Krajský úřad Středočeského kraje, odbor územního plánování a stavebního řádu (§ 178 odst. 2 správního řádu). Již z prostého jazykového výkladu daného ustanovení tedy vyplývá, že jako jedině příslušné k vydání závazných stanovisek v dané věci přicházejí v úvahu tyto dva správní orgány (orgán územního plánování a krajský úřad), nikoli ministerstvo. To v daném případě nebylo nadáno pravomocí ke „standardnímu“ přezkoumání závazného stanoviska v rámci odvolacího řízení, ale toliko k provedení přezkumného řízení závazného stanoviska nadřízeného správního orgánu postupem podle § 4 odst. 10 stavebního zákona.

[43] Nelze pominout, že § 149 odst. 7 správního řádu neumožňuje zrušení „prvostupňového“ závazného stanoviska, ale toliko jeho potvrzení či změnu. Z povahy věci proto vyplývá, že dojde-li v odvolacím řízení ke změně závazného stanoviska a v tom důsledku k vyhovění odvolání, zrušení prvostupňového rozhodnutí a vrácení věci stavebnímu úřadu k novému projednání, nemůže být již stavební úřad při novém projednání žádosti vázán původním prvostupňovým závazným stanoviskem, neboť bylo změněno, a nové závazné stanovisko již orgán územního plánování nevydává. Stavební úřad tak musí respektovat závazný právní názor odvolacího orgánu [§ 90 odst. 1 písm. b) správního řádu], jehož nedílnou součástí v takovém případě tvoří i závěry obsažené v revizním (změnovém) závazném stanovisku nadřízeného orgánu.

[44] Zákon přitom nepředpokládá, že by za situace, kdy se revizní závazné stanovisko stane shora popsaným postupem podkladem prvostupňového rozhodnutí, následně docházelo v odvolacím řízení k „násobením“ devolutivního účinku (tedy dle požadavku žalobce k přezkoumání revizního závazného stanoviska nadřízeným orgánem nadřízeného správního orgánu). Nelze odhlížet od účelu, pro který zákon stanoví možnost/povinnost posouzení zákonnosti a věcné správnosti závazného stanoviska postupem podle § 149 odst. 7 správního řádu. Tím je posouzení odvolací argumentace dotčeným správním orgánem, který je na rozdíl od odvolacího orgánu nadán odpovídajícími odbornými znalostmi na tom kterém úseku výkonu veřejné správy (srov. rozsudek NSS ze dne 23. 9. 2010, čj. 5 As 56/2009-63, č. 2167/2011 Sb. NSS). Úkolem odvolacího orgánu je posoudit, zda (revizní) závazné stanovisko reaguje na všechny odvolací námítky. Pokud tomu tak není, je namístě, aby v součinnosti se správním orgánem nadřízeným správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska zajistil doplnění revizního závazného stanoviska tak, aby mohl přezkoumatelně reagovat na všechny odvolací námítky, k jejichž zodpovězení jsou z hlediska věcné působnosti příslušné právě dotčené orgány.

[45] V projednávané věci se již dotčený nadřízený orgán ke stavebnímu záměru vyjádřil (v rámci prvního odvolacího řízení), přičemž tak činil i na podkladu vyjádření účastníků řízení, která mu odvolací orgán v souladu s § 149 odst. 7 správního řádu zasílá společně s odvoláním a vyjádřením správního orgánu prvního stupně. K odvolání stavebníka se vyjádřil též žalobce (resp. jeho právní předchůdkyně). Nadřízenému dotčenému orgánu tak byl postoj žalobce i jeho výtky vůči stavebnímu záměru známy a mohl na ně reagovat v revizním závazném stanovisku, resp. ve změněném závazném stanovisku (po zrušení revizního závazného stanoviska ve zkráceném přezkumném řízení). Krajský soud akcentuje, že v situacích trvajících nesouhlasu s povahou rozhodnutí mají jak stavebník, tak vlastník sousedního pozemku možnost brojit proti závaznému stanovisku právě v řízení o žalobě proti na něm založenému rozhodnutí, v rámci něhož je zákonnost závazného stanoviska přezkoumávána v plné míře.

[46] Krajský soud dále připomíná, že smyslem opravných (a dozorčích) prostředků není docílit co nejdřívejšího trvání řízení tj. účelového zdržování rozhodovacího procesu s cílem oddálení účinků předvídaného rozhodnutí, nýbrž možnost obrany proti nezákonným a nesprávným rozhodnutím. Naplněním požadavku žalobce na provedení odvolacího přezkumu závazného stanoviska v rámci druhého odvolacího řízení orgánem nadřízeným krajskému úřadu (ministerstvem) by v důsledku mohlo dojít k naprostému zacyklení řízení. Tímto způsobem by totiž mohla být opakovaně měněna závazná stanoviska (k odvoláním podaným jednotlivými účastníky řízení) s tím, že v určité fázi řízení by zde již neexistoval správní orgán příslušný k přezkumu závazného stanoviska v odvolacím řízení. Demonstrováno na zde řešené věci by v případě změny závazného stanoviska ministerstvem k odvolání žalobce došlo k vrácení věci stavebnímu úřadu, pro nějž by se změnové závazné stanovisko ministerstva stalo závazným podkladem, následně by na základě odvolání podaného stavebníkem měl toto závazné stanovisko v odvolacím řízení „přezkoumat“ další nadřízený orgán, tj. ministr, jehož stanovisko by se v případě změny opět stalo podkladem pro prvostupňové rozhodnutí, a tak dále, tedy v posledku by zde nemusel být žádný

správní orgán příslušný k odvolacímu přezkumu závazného stanoviska. Takový výklad § 149 odst. 7 správního řádu je tedy zjevně absurdní.

[47] Krajský soud proto shrnuje, že žalovaný, potažmo ministerstvo, ze shora uvedených důvodů nepochybili, nepodrobili-li změněné závazné stanovisko k odvolání žalobce přezkumu ze strany ministerstva podle § 149 odst. 7 správního řádu a posoudilo-li ministerstvo žádost žalovaného o změnu/potvrzení změněného závazného stanoviska jako podnět k přezkumu podaný správním orgánem. Podkladem pro napadené rozhodnutí správně bylo změněné závazné stanovisko. Otázka, zda se jednalo o dostatečný podklad, tedy zda změněné závazné stanovisko přezkoumatelně reaguje na všechny žalobcovy odvolací námitky, je věcí druhou, a krajský soud se jí proto zabývá níže.

[48] Shora uvedené závěry nevyvrací ani poukazy žalobce na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2013, čj. 4 As 20/2013-72, a již citovaný rozsudek čj. 5 As 56/2009-63, neboť v tam řešených věcech v rozporu se zákonem vůbec nedošlo k odvolacímu (standardnímu) přezkumu závazného stanoviska ve smyslu § 149 odst. 7 správního řádu (tehdy § 149 odst. 4). To ale není nyní posuzovaný případ, neboť žalovaný v prvním „kole“ odvolacího řízení postupoval podle § 149 odst. 7 správního řádu a prvostupňové závazné stanovisko podrobil přezkumu jak z hlediska jeho zákonnosti, tak správnosti.

[49] Na uvedeném nic nemění ani skutečnost, že před vydáním prvostupňového řízení došlo ke zrušení revizního (změnového) závazného stanoviska v přezkumném řízení. Jak uvedl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 15. 12. 2020, čj. 2 As 8/2018-76, č. 4139/2021 Sb. NSS, zrušení závazného stanoviska (v přezkumném řízení) před vydáním konečného rozhodnutí představuje „procesní komplikaci, která může mít v případě řízení o žádosti (zpravidla o povolení nějaké činnosti) negativní časové, případně i ekonomické důsledky pro dotčené osoby, zejména žadatele. Tyto důsledky se však zásadně neliší od jiných procesních úkonů správních orgánů v průběhu správního řízení, jako jsou například výzvy žadateli k předložení či doplnění podkladů pro rozhodnutí, opatřování (dodatečných) podkladů samotným správním orgánem, přerušování řízení nebo (a zejména) zrušení prvostupňového rozhodnutí odvolacím správním orgánem. Jakkoliv mohou být i jejich dopady na časový průběh řízení citelné, platná právní úprava soudního přezkumu činnosti veřejné správy dává soudům jen velmi omezené možnosti do takových situací zasahovat.“ Dojde-li k situaci, že je závazné stanovisko v přezkumném řízení zrušeno ještě před vydáním konečného rozhodnutí ve věci, závazné stanovisko „ještě nebylo konečným rozhodnutím ve věci ‚konzumováno‘ a obnovuje se procesní situace před jeho vydáním. Je tu totiž stále žádost o jeho vydání, ať již podaná dotčenou osobou nebo správním orgánem příslušným k vydání konečného rozhodnutí. Na ni musí dotčený správní orgán (znovu) reagovat, zpravidla vydáním nového závazného stanoviska (nebude-li dán některý ze zákonných důvodů pro odložení věci či zastavení řízení).“

[50] Přesně tímto způsobem správní orgány v projednávané věci postupovaly. Krajský úřad poté, co jeho revizní závazné stanovisko ministerstvo zrušilo ve zkráceném přezkumném řízení, vydal změněné závazné stanovisko a teprve následně vydal stavební úřad prvostupňové rozhodnutí. V tomto ohledu tak nelze shledat v postupu správních orgánů žádná pochybení.

Změněné závazné stanovisko je nepřezkoumatelné

[51] Krajský soud se v návaznosti na shora uvedené dále zabýval námitkami, podle kterých je změněné závazné stanovisko nepřezkoumatelné, neboť nerespektuje závazný právní názor ministerstva a nereaguje řádně na výtky uplatněné žalobcem v průběhu správního řízení. (...)

[69] Krajský soud s ohledem na shora uvedené tedy shrnuje, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné z důvodu nepřezkoumatelnosti změněného závazného stanoviska. Úkolem žalovaného, potažmo krajského úřadu proto v dalším řízení bude, aby učinil součástí správního spisu postupem souladným se zákonem podklady, ze kterých při vydání změněného závazného stanoviska vycházel tak, aby bylo zřejmé, na základě jakých skutečností zjišťoval skutkový stav. Při zjišťování skutkového stavu se krajský úřad zaměří na relevantní lokalitu, v níž se nachází posuzovaný stavební záměr a na způsob, jakým je v ní řešeno oplocení mezi přirozené svažitými pozemky. Při formulování svých závěrů pak krajský úřad neopomene řádně se vypořádat i se všemi relevantními námitkami účastníků řízení týkajícími se rozporu stavebního záměru s územním plánem a cíli a úkoly územního plánování. (...)

Daňové řízení: neúčast daňového subjektu při odběru vzorků; stanovení spotřební daně podle pomůcek

k § 10 zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních

k § 98 daňového řádu

I. Neúčast daňového subjektu při odběru vzorků (podle zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních) nemůže mít vliv na zákonnost rozhodnutí o věci samé, nejsou-li zde opodstatněné pochybnosti, že se vzorkem bylo manipulováno nebo byl jinak znehodnocen či byly změněny jeho rozhodné vlastnosti.

II. Bylo-li v řízení dostatečně spolehlivě zjištěno množství předmětu daně (základ daně) a je známa zákonná sazba daně, není s ohledem na konstrukci spotřební daně (§ 10 zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, dle kterého se daň vypočte jako součin základu daně a sazby daně) prostor pro stanovení daně odhadem, resp. dle pomůcek (§ 98 daňového řádu).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2023, čj. 5 Afs 374/2021-54)

Věc: VLTAVA HOLDING, a. s., proti Generálnímu ředitelství cel o spotřební daň, o kasační stížnosti žalovného.

Kasační stížností se žalovaný (stěžovatel) domáhal zrušení rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 13. 10. 2021, čj. 9 Af 34/2016-365, kterým bylo zrušeno rozhodnutí stěžovatele ze dne 22. 2. 2016 ve věci spotřební daně z tabákových výrobků za zdaňovací období srpen 2012. Žalobci vznikla daňová povinnost dle § 4 odst. 1 písm. f) zákona o spotřebních daních, neboť skladoval nezdaněné tabákové výrobky; platebním výměrem mu byla vyměřena spotřební daň z tabákových výrobků za zdaňovací období srpen 2012 ve výši 9 639 319 Kč.

Městský soud rozhodoval ve věci opakovaně poté, kdy byl jeho předchozí rozsudek ze dne 18. 10. 2019, čj. 9 Af 34/2016-159, zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 3. 2021, čj. 5 Afs 458/2019-83. Nejvyšší správní soud na rozdíl od městského soudu dospěl k závěru, že žalobci svědčilo postavení plátce daně podle § 4 odst. 1 písm. f) zákona o spotřebních daních. Nejvyšší správní soud se neztotožnil se závěrem městského soudu, že celní orgány neprověřily dostatečně okolnosti uskladnění nezdaněného tabáku v souvislosti s bezprostřední dopravou a překládkou tohoto zboží a v souvislosti se zahájením trestního řízení, mimo jiné, ve věci podezření ze spáchání zločinu krácení daně, jehož se měla dopustit skupina dosud neznámých pachatelů tím, že na území České republiky ve větším rozsahu vyráběli cigarety, které nebyly označeny pro daňové účely, a při výrobě byly neoprávněně označeny pod značkou Marlboro, přičemž tyto měly být distribuovány i do dalších zemí EU. Nejvyšší správní soud vzal za prokázané, že žalobce vybrané výrobky objektivně v den zjištění skladoval a stal se proto plátcem daně.

Nejvyšší správní soud vytkl městskému soudu, že nesprávně vyšel ze závěru, že okolnosti skladování tabákových výrobků byly poznamenány trestnou činností a ovlivněny osobami, které nezdaněný tabák dovezly a přeložily, a to podle soudu v době, kdy členové představenstva žalobce byli pod nátlakem R. Š., neboť v době před tím byli donuceni podepsat smlouvu na stroje na výrobu tabáku. Pro tato skutková zjištění městského soudu Nejvyšší správní soud nenalezl oporu ve správním spise ani v trestních rozsudcích, ze kterých městský soud vycházel; zjištění, která městský soud učinil, s nimi byly v rozporu. Městský soud vycházel pouze z tvrzení žalobce a z trestního řízení, v němž byl R. Š. odsouzen za vydírání, kterého se přitom dopustil až v roce 2013. Nejvyšší správní soud konstatoval, že naopak výsledky souběžného trestního řízení ve věci sp. zn. 53 T 11/2015 byly relevantní ve vztahu k rozhodnému období roku 2012, přičemž korespondovaly s touto daňovou věcí žalobce a o žádném nátlaku na žalobce a jeho statutární orgány v této době nic nevyhovídaly. Naopak, ze zjištění celních orgánů, jakož i z trestních rozsudků, vyplývalo, že žalobce zcela dobrovolně svolil k umístění výrobního zařízení, přičemž bylo zjevné, k čemu bude sloužit.

Nejvyšší správní soud tedy ve zrušujícím rozsudku vyslovil, že žalobci svědčilo postavení plátce daně dle § 4 odst. 1 písm. f) zákona o spotřebních daních a uložil městskému soudu zabývat se ostatními žalobními námitkami a skutečnostmi majícími vliv na samotnou výši daně, které městský soud dosud pominul, neboť za rozhodný důvod vedoucí ke zrušení rozhodnutí stěžovatele vzal toliko skutečnost, že žalobci nespovědčilo postavení plátce daně; zabývat se námitkami stran stanovení výše daně městský soud proto považoval za nadbytečné. V novém rozhodnutí se městský soud tudíž zabýval již jen námitkami, které se týkaly samotného stanovení daně, resp. její výše.

V žalobě žalobce v tomto směru namítal nezákonný postup při vyměření daně a manipulaci s odebranými vzorky; uvedl, že daň nebyla vyměřena zákonným způsobem, neboť řízení předcházející vydání napadeného rozhodnutí bylo postiženo nezákonnostmi. Tvrdil, že se zajištěným tabákem a tabákovými výrobky nebylo nakládáno tak, aby správce daně mohl naposledy dne 19. 1. 2016 ztotožnit vážený tabák a tabákové výrobky s věcmi zajištěnými dne 26. 8. 2012 v areálu žalobce v Lužkovicích. Žalobce dále namítl nezákonnost při odběrech vzorků, neboť u prvotního odběru vzorků dne 28. 8. 2012 nebyl přítomen žádný ze statutárních orgánů žalobce, ani jejich právní zástupce, i když se v areálu, kde byly vzorky odebrány, celou dobu všichni zdržovali; nebyl přítomen ani zástupce obce.

Žalobce rovněž zpochybnil přesnost vážení; zvážena nebyla každá jednotlivá krabice ani plastový vnitřní obal, ve kterém byl tabák uložen, přičemž váha tohoto obalu nebyla nikterak zanedbatelná a neodčtení váhy obalu mělo vliv na správné množství předmětu daně; dle žalobce správce daně rezignoval na povinnost daň vyměřit a pouze ji odhadl; tvrdil, že správce daně neměl v každém okamžiku daňového řízení přehled, kde se zajištěný tabák a tabákové výrobky nacházely, kdo a proč s nimi manipuloval, což *de facto* vedlo k tomu, že správce daně nedoložil, že zajištěné zboží je tabákem a tabákovými výrobky, což ve svém důsledku vedlo k nemožnosti daň vyměřit. Dle žalobce s ohledem na nezákonnost prvotních odběrů a následných rozborů nebylo možné použít výsledky těchto rozborů ke ztotožnění cigaret a tabáku, které byly počítány a váženy dne 19. 1. 2016. Žalobce shrnul, že při odběru vzorků, jejich přepravě a následném uskladnění došlo ze strany správce daně k tolika pochybnostem, že je nebylo možné jakýmkoli následnými odběry zhojit, a proto nemohly být v daňovém řízení použity a v konečném důsledku tak ani nemohla být daň legálně vyměřena.

Žalobce uvedl, že z výpovědí svědků v trestním řízení vedeném pod sp. zn. 53 T 11/2015 bylo zřejmé, že do laboratoře byly dodány jiné vzorky, než které byly odebrány; laboratoř tak neposuzovala skutečně odebrané vzorky tabáku, ale šlo o vzorky, se kterými bylo manipulováno buď jejich přebalením či jejich úplnou záměnou. Žalobce navrhl nové důkazy, které měly prokázat, že v areálu v Lužkovicích bylo s odebranými vzorky ze dne 28. 8. 2012 manipulováno. Žalobce připomněl, že sám žalovaný správní orgán připustil, že byly provedeny nové odběry vzorků a na jejich základě nové rozborů, kdy k tomuto postupu správce daně přistoupil z důvodů pochybení na jeho straně při provádění odběrů, tedy z důvodů nezákonnosti těchto odběrů, přičemž nezákonnost odběrů vedla nutně k nepoužitelnosti výsledků rozborů těchto odběrů. Pouze na základě výsledků rozborů nezákonného odběru vzorků ze dne 28. 8. 2012 dovedl správce daně totožnost zajištěného tabáku a zajištěných tabákových výrobků, avšak jiným způsobem nebyl schopen totožnost tabáků a tabákových výrobků prokázat. Žalobce viděl souvislost navrhovaných důkazů i v prokázání totožnosti, resp. nemožnosti prokázání totožnosti, zajištěného tabáku a tabákových výrobků.

V rámci jednání před městským soudem se žalobce vyjadřoval ke způsobu skladování zajištěných výrobků a odběru vzorků; doplnil fotografie dokumentující stav skladování výrobků ke dni 5. 12. 2014, kdy probíhal odběr vzorků ve skladovém prostoru Státních hmotných rezerv (dále jen „SHR“) Godula Hnojník. Poukázal na to, že krabice s výrobky byly uloženy pokaždé v jiném prostoru, společně se zbožím jiných daňových subjektů, kromě krabic označených čísly začínajícím písmeny GR, nebylo možné krabice ztotožnit. Jednatel žalobce L. L. osobně ke stavu původního odběru vzorků dne 26. 8. 2012 uvedl, že tento odběr nebyl v dispozici celního úřadu, z fotodokumentace bylo zřejmé, že ne všechny sáčky byly opatřeny kontrolními údaji – štítkem, nikdo nebyl schopen vysvětlit, jak z odběru 2 vzorků vznikly 3 sáčky vzorků a sám správce daně z důvodu nesprávného odběru prováděl nové odběry dne 6. 12. 2014 a dne 5. 12. 2014, kdy zboží nešlo ztotožnit, nacházelo se v prostých krabicích, se zbožím bylo manipulováno, při dalším odběru se našla celá stopa č. 8 a dne 19. 1. 2016 se nenavázala stejná hmotnost.

K tomu stěžovatel zdůraznil, že způsob odběru vzorků byl napraven a v odvolacím řízení byl proveden nový odběr vzorků, bylo provedeno převážení množství zboží tak, že do množství nebyly započítány obaly, váha krabic byla odečtena ve prospěch žalobce (daň byla vyměřena nižší oproti tomu, co sám žalobce v daňovém přiznání uvedl). K odběru vzorků stěžovatel vysvětlil, že u původního odběru vzorků dne 29. 8. 2012 byly odebrány 2 vzorky, z nichž jeden byl rozdělen do 3 sáčků, a vzorky byly zalepeny. Zdůraznil, že z výpovědi pracovníků celně technické laboratoře v trestním řízení vyplynulo, že všechny sáčky byly označeny. Stěžovatel při jednání dále předstřel, jak je v praxi praktikován odběr vzorků, jejich zajištění a předání do CTL vzorkářem a jeho pomocníkem a odkázal na záznamy v protokolu o zkoušce, podle kterých byly z odběru vzorku stopy č. 3 odebrány dva vzorky – jeden laboratorní a jeden rozhodčí. Z protokolu i fotodokumentace vyplývalo, že do CTL byl přijat vzorek dle protokolu o odběru v obalu označeném celní páskou a označeném evidenčním štítkem. Uvedené platilo i o stopě č. 39 s tím rozdílem, že odebraný vzorek byl do CTL předán ve dvou sáčcích. To bylo potvrzeno i svědkyní – zaměstnankyní CTL vyslechnutou v trestním řízení. Stejně tak bylo postupováno i u cigaret, kdy odebrané množství odpovídalo množství předané do CTL, nebyl proto důvodu k tvrzení o manipulaci a změněném charakteru odebraných tabákových výrobků.

K žalobcem tvrzenému způsobu skladování tabákových výrobků stěžovatel uvedl, že tabákové výrobky byly zajištěny policejním orgánem v rámci úkonů trestního řízení, přičemž způsob a doba skladování zajištěných tabákových výrobků nemohla mít jakýkoliv negativní vliv na daňovou povinnost žalobce.

Žalobce v doplněné argumentaci setrval na nezákonnosti odběrů vzorků tabákových výrobků dne 28. 8. 2012; platební výměr na spotřební daň z tabákových výrobků za zdaňovací období srpen 2012 byl dle něj odůvodněný pouze realizací zajištění tabákových výrobků ve dnech 26. až 30. 8. 2012, přičemž následně 53 dnů po vydání platebního výměru celní úřad v podstatě konstatoval nezákonnost neplatnost odběrů pro daňové řízení a aby tuto nezákonnost zhojil, nařídil opakované odběry vzorků ve skladových prostorech Godula Hnojník na 5. 12. 2014, tedy cca po čtyřech měsících od vydání platebního výměru. Žalobce opětovně poukázal na to, že zboží uložené ve SHR Godula Hnojník nebylo možné jakkoliv ztotožnit se zbožím, které mělo být nalezeno v prostorech daňového subjektu při prohlídkách nebytových prostor. Žalobce rovněž uvedl, že měl být tabák v 38 bednách (dávkách), které měly tvořit celek – dodávku o stejné šarži suroviny, u nichž se předpokládaly stejné vlastnosti v rámci specifikací. V tomto případě bylo možné odebrat vzorek ze tří náhodných dávek, smíchat a rozdělit na tři vzorky. Takto byly odběry vzorků dne 5. 12. 2014 provedeny. Tento postup je přípustný a legitimní pouze v případě, kdy je najisto postavené, že předmět dodávky a její rozsah je popsán v dodacím listu, kupní smlouvě apod. Z ničeho se nepodávalo, že předmětné doklady byly jakkoliv dostupné a že šarže dodávky byla homogenní. Dále byly vzorky odebrány z dávek, ze kterých byly odebrány i dne 28. 8. 2012 neplatné vzorky. Pokud však k tomuto postupu vzorkování pracovníci celního úřadu přistoupili jako k legitimnímu, musel jim být bezpečně znám obsah beden a šarže tohoto obsahu. Dle žalobce totožnost zboží dokládal správce daně výsledky původní analýzy – vzorku nezákonně odebraného dne 28. 8. 2012 porovnáním s analýzou nově provedenou – ze vzorků (dle metodiky opět neplatně) odebraných dne 5. 12. 2014. Dle žalobce došlo dne 19. 1. 2016 ke stanovení hmotnosti tabáku a množství cigaret rovněž nezákonným způsobem také na vahách, které nebyly k tomuto úkonu vhodné.

Městský soud při jednání provedl porovnání listinných důkazů v dispozici žalobce a provedl dokazování listinami, které považoval za relevantní k posouzení žalobních výhrad ke způsobu zajištění tabákových výrobků a odběru vzorků, a na základě provedeného dokazování dospěl závěru, že bylo postaveno najisto, že žalobce stíhala daňová povinnost z tabákových výrobků zajištěných dne 26. 8. 2012, sporným však zůstala výše této povinnosti s ohledem na žalobcem tvrzené nestandardní okolnosti zajištění tabákových výrobků a odběru vzorků, manipulace s výrobky na jiném místě než v místě zajištění a odběru, a to v časovém rozmezí 2 až 3 let, v rámci nichž probíhala v odvolacím řízení náprava původního vadného odběru vzorků a zjišťování množství tabákových výrobků. Konstatoval, že v řízení o stanovení výše spotřební daně došlo k řadě pochybení při nakládání s tabákovými výrobky, jak při jejich zajištění dle protokolu o prohlídce jiných prostor, tak při odebrání vzorků, neboť výchozí odběr vzorků nebyl proveden podle vnitřního předpisu a dle pokynů celního úřadu a pod jeho dohledem tak, jak stanoví nařízení Rady (EHS) č. 2913/92, kterým se vydává celní kodex Společenství. Při aktuálním výchozím odebrání vzorků nebyly dodrženy formalities dle vnitřních metodických postupů tak, aby mohl být jednoznačně zjištěn druh výrobků a jeho sazební zařazení pro účely spotřební daně a aby je bylo možné, v případě

jejich přemístění do jiného skladu, následně ztotožnit; nadto způsob skladování tabákových výrobků nezaručoval, že se zbožím nebylo manipulováno a že jde v úplnosti dle protokolu o prohlídce jiných prostor o totožné výrobky co do množství a kvality.

Dle městského soudu provázely daňové řízení od počátku nejen pochybnosti správce daně, ale následně z důvodu dispozice se zbožím orgány policie pro účely trestního řízení bez součinnosti žalobce a dohledu správce daně i snížená možnost žalobce unést proti pochybnostem správce daně důkazní břemeno prokázání výše daňové povinnosti. Městský soud konstatoval, že stěžovatel tedy nemohl uzavřít, že žalobce neunesl důkazní břemeno prokázání výše daňové povinnosti, a vyjít z důkazů, které vyplynuly z nezákonného způsobu získání vzorků a skladování zboží. Z uvedených důvodů napadené správní rozhodnutí zrušil pro vady řízení a zavázal stěžovatele, *„aby o daňové povinnosti žalobce rozhodl tak, aby výše daně vycházela z podkladů a skutkových okolností, které i přes vady řízení lze považovat za věrohodné a příznačné pro okolnosti vzniklé kolem žalobce, což lze učinit v součinnosti s žalobcem, a aby tak učinil postupy, které by co nejuvíce odpovídaly daným skutkovým okolnostem. Je na úvaze, zda bude možné např. použití důkazů z trestního řízení, v němž byly tabákové výrobky posuzovány (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 10 AfS 8/2015-42), přičemž nelze vyloučit ani stanovení daně podle pomůcek.“*

V kasační stížnosti stěžovatel uvedl, že se městský soud při posouzení věci nechal zvíkat řadou ryze formálních a nepřípadných výhrad uplatňovaných žalobcem. Přehlédl však, že podstatou řešené otázky bylo původní relevantní a dostatečné zjištění rozhodného skutkového stavu postupem policejního orgánu a jeho dodatečné potvrzující ověření správcem daně co do kvality (nové odběry vzorků) i množství (přepočítání cigaret, převážení řezaného tabáku a tabákového odpadu). Městský soud nehodnotil jednotlivé fáze zjištění a ověření objektivní reality v souvislostech celku, kde reálné pochyby absentovaly, a v němž byl rozhodný skutkový stav zjištěn spolehlivě, úplně a bez relevantních pochybností. Na místo toho označil řadu z kontextu vytržených a často zcela nepodstatných jednotlivostí provázejících zjištění a následné ověření rozhodného skutkového stavu, kdy nadto řada z nich byla jen přirozeným důsledkem podstaty této specifické věci. Ty pak městský soud nesprávně vyhodnotil jako „podezřelé“, resp. formálně vadné, a uzavřel bez dalšího, že je jich dost na to, aby nebyl rozhodný skutkový stav zjištěn dostatečně spolehlivě.

Postup městského soudu dle stěžovatele provázela nesprávná aplikace judikatury Nejvyššího správního soudu; ta zdůrazňuje, že je-li identifikována nějaká formální vada v postupu poznání rozhodného skutkového stavu, je relevantní jen tehdy, má-li svůj dostatečný materiální rozměr působící zamlžení či nepoznání objektivní reality (např. rozsudek NSS ze dne 20. 1. 2010, čj. 9 AfS 78/2009-59, který stanovil, že neúčast daňového subjektu při odběru vzorků nemůže mít vliv na zákonnost rozhodnutí o věci samé, nejsou-li zde „opodstatněné pochybnosti“, že se vzorkem bylo nezákonně manipulováno nebo byl jinak znehodnocen, či byly změněny jeho rozhodné vlastnosti; nebo rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2015, čj. 7 AfS 278/2014-22: *„Zákonnost napadeného rozhodnutí nelze posuzovat skrze imaginární či hypotetické námitky, ale jen skrze konkrétní námitky o tom, jak bylo zasaženo do práv stěžovatele, pokud se nemohl např. ohradit proti postupu a jednání zaměstnanců celní správy při odběru vzorků, zda tato okolnost mohla mít vliv na kvalitu či chemické složení zkoumaných vzorků, popřípadě jejich zdanění.“*)

Stěžovatel poukazyval na to, že v dané době platný metodický postup pro odběr vzorků tabáku a tabákových výrobků MP 05-02 tvořící přílohu vnitřního pokynu 12/2007, Metodická příručka vzorkaře a metodické postupy odběru vzorků (dále jen „metodický postup MP 05-02“), vskutku upravoval odebrání i třetího – referenčního vzorku pro kontrolovaný subjekt; cílem bylo zajištění možnosti kontrolovaného subjektu provést na odebraném referenčním vzorku vlastní analýzu, a to za předpokladů, že 1) kontrolovaný subjekt je při odběru přítomen, a že 2) vyžaduje odběr referenčního vzorku. V typových, obvyklých případech je tento postup dodržen, neboť jej dodržet lze [standardně je prováděno místní šetření podle daňového řádu za účasti kontrolovaného subjektu a správce daně (celní úřad) k jeho požadavku odebrá i referenční vzorek]. Není však nijak neobvyklé, že tento postup dodržet nelze (dopravce po pronásledování uteče od dopravovaného řezaného tabáku, v tržnici se za užití násilí zpřístupní uzamčené prodejní místo za nepřítomnosti prodejce/skladovatele, je nalezeno větší množství surového tabáku za neznalosti jeho skladovatele, ten bude ustanoven teprve v budoucnu); v takových případech odběrům vzorků objektivně není přítomen žádný kontrolovaný subjekt, nebo sice je, ale odběr referenčního vzorku z jakéhokoli důvodu nežádá. K preventivním odběrům referenčních vzorků bez jejich předání kontrolované osobě (s uskladněním u správce daně) nedochází nejen proto, že by zde byly uskladněny často v nevyhovujících

podmínkách, po neznámou dobu a pro jen hypotetickou možnost, že by se někdy v budoucnu referenčního vzorku dožadoval jeden či více daňových subjektů, ale především proto, že by selhala ona podstatná referenční funkce vzorku (ztotožnění vzorku se vzorkovanou dávkou za přítomnosti kontrolované osoby). Řešení takové situace je nasnadě; na místě kontroly proběhne odběr 2 vzorků (laboratorní, rozhodčí) a vyvstane-li v budoucnu potřeba ověření skutkového stavu na základě požadavku daňového subjektu či správce daně, odběr ze vzorkované dávky proběhne znovu.

Dle stěžovatele městský soud přehlédl, že případ s původními odběry vzorků ve dnech 28. a 29. 8. 2012 byl právě takovou výjimkou z pravidla, za které byl metodický postup MP 05-02 dodržen i přesto, že žalobce nebyl formálně přítomen odběru vzorků a nebyly pro něj odebrány třetí (referenční) vzorky. Za prvé tomu tak bylo proto, že žalobce v této době ještě nebyl příslušným správcem daně vyhodnocen (znám) jako daňový subjekt (skladovatel nezdaněných vybraných výrobků), k tomu došlo pro účely daňového řízení až měsíce po těchto původních odběrech vzorků. Za druhé, vzorky sice skutečně odebírali dva pracovníci Celního úřadu Zlín, tedy úřední osoby správce daně, ovšem nikoli v rámci místního šetření správce daně podle daňového řádu při kontrole legální činnosti kontrolovaného subjektu a za jeho účasti, s požadavkem na odběr referenčního vzorku, nýbrž pro policejní orgán v rámci zajištění zákonných neodkladných a neopakovatelných úkonů trestního řízení podle trestního řádu, souvisejících s trestnou činností skupiny fyzických osob, z nichž vůdčí role náležela dvěma statutárním orgánům žalobce (L. L. a J. L.). Příkaz k prohlídce jiných prostor a pozemků (skladového a výrobního areálu v Lužkovice ve vlastnictví žalobce) vydal Obvodní soud pro Prahu 4 dne 24. 8. 2012, sp. zn. 0 Nt 5858/2012, v trestní věci vedené Generálním ředitelstvím cel podezřelého L. L. ze spáchání zločinu zkrácení daně, poplatku a podobné platby a přečinu porušení práv k ochranné známce a jiným označením.

Dle stěžovatele byly skutečnosti třeba hodnotit tak, že se žalobce prohlídky jiných prostor objektivně formálně nemohl účastnit již jen proto, že vůči němu v této době nebyly vedeny úkony trestního řízení (nebyl „kontrolovanou“, resp. obviněnou osobou). Avšak z pohledu hodnocení odběru vzorků se prohlídky účastnily dva statutární orgány žalobce – obvinění L. L. a J. L. Svojí účastí na místě prohlídky se rovněž překrývali s pracovníky Celního úřadu Zlín, kteří na místě prohlídky ve dnech 28. a 29. 8. 2012 odebírali vzorky. Tedy žalobce prostřednictvím svých dvou statutárních orgánů materiálně byl přítomen prováděným úkonům prohlídky jiných prostor včetně odběru vzorků a měl tak plně zachovánu reálnou možnost kontroly těchto úkonů. Pokud jde o související neodebrání referenčních vzorků, i jejich nevyžádání, je to zcela logické: v této rané fázi trestního řízení obvinění neznali dokumentovaný rozsah trestné činnosti a účast na ni popírali. Nadto pracovníci Celního úřadu Zlín, kteří pro policejní orgán na místě prohlídky odebírali vzorky, nemohli při tomto dílčím neodkladném úkonu trestního řízení samostatně poučovat obviněné o tom, že se mají právo účastnit odběru vzorků. Nic tak nesvědčilo ani tomu, že by metodický postup MP 05-02 ve dnech 28. a 29. 8. 2012 nebyl dodržen při poskytnutí s odběry vzorků souvisejících formálních práv.

Stěžovatel dále zdůraznil, že městský soud k původním odběrům vzorků ve dnech 28. a 29. 8. 2012 kromě několika uvedených formálních a neopodstatněných výtek neshledal žádné odůvodněné pochyby o vlastních odběrech vzorků, tedy ničím nezpochybnil jejich materiální vypovídací hodnotu. Formální aspekty odběrů vzorků přitom bez dalšího neměly potenciál ovlivnit materiální složení odebraných vzorků, a tedy ani výsledek provedených analýz. Právě formální vady bez materiálního dopadu do poznávané objektivní reality Nejvyšší správní soud ve svých rozsudcích odmítá (srov. mj. již citovaný výstižný rozsudek čj. 9 Afs 78/2009-59). Tyto původní odběry vzorků, jejich rozborů provedené CTL, zajištěné tabákové výrobky i související dokumentace soudcem povolené prohlídky jiných prostor areálu v Lužkovicích – protokolem o prohlídce jiných prostor – přinesly do trestního řízení bez pochybností zákonné, správné a průkazné důkazy. Takto zákonně pořízené důkazy v trestním řízení lze přenášet do řízení daňového (viz např. rozsudek NSS ze dne 30. 1. 2008, čj. 2 Afs 24/2007-119, č. 1572/2008 Sb. NSS). Stěžovatel považoval za příznačné, že na takto zákonně pořízených důkazech včetně původních odběrů vzorků stojí již pravomocně skončené trestní řízení. Rozsudkem Krajského soudu v Brně – pobočky ve Zlíně ze dne 2. 10. 2020, sp. zn. 53 T 11/2015, byli obžalovaní včetně L. L. a J. L. a žalobce odsouzeni za zločin zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby, jehož se dopustili předmětnou výrobou a skladováním 1 374 832 ks nezdaněných cigaret, 3 878 kg řezaného tabáku a 780 kg tabákového odpadu v Lužkovicích s nezaplacenou spotřební daní celkem nejméně 9 639 319 Kč, kdy šlo přesně o to množství a tu výši spotřební

daně, které jako základ daně stanovilo rozhodnutí stěžovatele. Usnesením Vrchního soudu v Olomouci ze dne 4. 8. 2022, sp. zn. 4 To 63/2020, bylo jejich odsouzení potvrzeno; v bodě 133 se pak v souvislosti s námitkami stran odběru vzorků, resp. jejich totožnosti, uvádí: „Z provedených důkazů tak jednoznačně vyplývá, že byl zkoumán tabák, cigarety a tabákový odpad, tedy věci, které byly dne 26. 8. 2012 nalezeny na místě činu.“

Dle stěžovatele městský soud nesprávně shledal formální deficit původních odběrů vzorků a spojil je s domnělými deficity nových odběrů vzorků a převážení správcem daně, namísto toho, aby od původních bezvadných odběrů vzorků a dokumentace zajištěných cigaret, řezaného tabáku a tabákového odpadu v trestním řízení odvinul úvahy o jejich následném nadstandardním a nezpochybnitelném ověření co do jejich kvality i množství navazujícími úkony správce daně (nové odběry vzorků, převážení).

Stěžovatel poukázal na to, že samotné původní odběry vzorků a jejich výsledky bylo třeba hodnotit ve spojení se zastrešujícím protokolem o prohlídce jiných prostor, kde byly odběry vzorků z jednotlivých zajištěných stop zaznamenány. Dále stěžovatel podrobně popsal jednotlivé stopy u cigaret, řezaného tabáku a tabákového odpadu, z nichž bylo při prohlídce prostor (původní skutková zjištění, kvalita a kvantita) vycházeno. Z tohoto podrobného popisu vyplývalo, že již při prohlídce jiných prostor byly jednotlivé stopy podle potřeby popsány policejním orgánem, a to až na čísla kartónů v jednotlivých stopách. Stěžovatel dále obdobně podrobně popsal jednotlivé stopy u nového odběru vzorků ze dne 5. 12. 2014 (ověření kvality).

Dle stěžovatele městský soud nové odběry vzorků provedené dne 5. 12. 2014 považoval za dostatečně nevy-povídající o objektivní realitě. A to proto, že kartóny měly být uskladněny nedbale (otevřené, nezajištěné celní páskou) a nebylo zajištěno jejich dostatečné ztotožnění s tabákovými výrobky žalobce pro jejich nedbalé označení, pročez nebylo vyloučeno, že nové odběry vzorků mohly proběhnout z tabákových výrobků někoho jiného. Podle městského soudu tuto pochybnost nebylo možné překlenout tím, že se nové protokoly o odběru vzorků shodují s původními odběry co do označení zboží, počtu balení, hmotnosti.

Stěžovatel podotkl stran původu fotografií, nacházejících se ve správním a v soudním spise, že fotografie celního orgánu byly pořízeny v den převážení tabákových výrobků 19. 1. 2016, nikoli v den nového odběru vzorků 5. 12. 2014. Stěžovatel poukázal na to, že pořizování fotodokumentace správcem daně při místních šetřeních nebo také policejním orgánem při prohlídkách jiných prostor není samoúčelné. Jejich cílem je zdokumentování zjišťovaného skutkového stavu fotografiemi. Pokud bylo však oním zjišťovaným skutkovým stavem obsahově složený jednotlivých zajištěných tabákových výrobků prostřednictvím opakovaných odběrů vzorků dne 5. 12. 2014 za účasti žalobce a jejich následných laboratorních rozborů, pořizování fotodokumentace by se s tímto cílem míjelo a bylo možné je považovat za nadbytečné. Totéž platí i o převážení tabákových výrobků za účasti žalobce, které mělo opětovně jiný cíl – zjištění vlastní hmotnosti jednotlivých zajištěných tabákových výrobků dne 19. 1. 2016, a pokud zde již celní úřad pořídil 9 snímků jako jednu z příloh protokolu o místním šetření ze dne 19. 1. 2016, rozhodně je nebylo možné považovat za úplnou fotodokumentaci dokládající způsob skladování a ztotožnění zajištěných tabákových výrobků. Tyto fotografie celního úřadu bylo naopak možné považovat jen za ryze ilustrativní a namátkové, kdy nemapovaly kompletní stav převažovaných stop, neměly za cíl dokumentovat krabice ze strany popisů stop pro účely jejich ztotožnění s původním protokolem o prohlídce jiných prostor a zjevně nebyly foceny k okamžiku, kdy ještě nedošlo k otevření kartónů a k jejich kontrole (tj. jejich cílem nebyla ani dokumentace způsobu jejich zajištění). Totéž platilo i o 10 fotografiích pořízených žalobcem ze dne 5. 12. 2014, kdy bylo rovněž zřejmé, že vůbec nezachycovaly všechny zajištěné stopy ani jednotlivé kartóny ze strany popisů stop. Jednalo se proto o absurdní přecenění dotčených fotografií městským soudem. Stejně tak absurdní byly jeho závěry o nedbalém uskladnění kartónů, jejich nedostatečné ztotožnitelnosti s tabákovými výrobky žalobce pro jejich nedbalé označení i finální závěr městského soudu o tom, že vlastně nebylo vyloučeno, že nové odběry vzorků mohly proběhnout z tabákových výrobků někoho jiného. A tak městský soud, který nejprve deklaroval, že si je vědom rozhodné materiální roviny při odběrech vzorků, své závěry přesto opřel o irrelevantní formální pochybnosti. A kruhem městský soud nesprávně uzavřel, že tyto pochybnosti nelze překlenout materiální rovinou.

Pokud jde o městským soudem konstatovaný „neuspokojivý“ stav některých kartónů, což měly dokládat fotografie žalobce, tak ten se zjevně netýkal cigaret Marlboro ani řezaného tabáku, ale jen zbylé stopy č. 39, v níž bylo zajištěno 886 kg tabákového odpadu ve 12 kartónech v podobě nepovedených kusových cigaret a tabákových provazců. Tento stav kartónů byl dán již povahou tabákového odpadu a jejich nedbalým (nerozhodným)

skladováním ze strany žalobce. U tohoto tabákového odpadu v této podobě však zároveň není třeba skladované krabice zajišťovat lépe či je nějakým speciálním způsobem přebalovat; hrozilo by bezpředmětné riziko odcizení i záměny s jiným stejně specifickým tabákovým odpadem. Například fotografiemi předloženými žalobcem bylo přitom zřetelně vidět, že u oněch „nedbale zajištěných kartónů“ bylo z různých úhlů pohledu pořád jen o oněch 12 společně uskladněných velkých kartónů stopy č. 39 s tabákovým odpadem. Stěžovatel podotkl, že žalobci nic nebránilo, aby fotografie pořízené dne 5. 12. 2014 při odběru vzorků předložil k důkazu kdykoli v průběhu daňového řízení, kdy by se s nimi stěžovatel vypořádal, a nikoli účelově až městskému soudu při jednání 19. 8. 2021, kde byly stěžovateli pouze předloženy k nahlédnutí, přitom z nich městský soud vyvodil mylné závěry.

Dle stěžovatele městský soud měl vycházet z odběru nových vzorků provedených vzorkářem Celního úřadu pro Moravskoslezský kraj za přítomnosti žalobce a jejich analýz CTL, které bez pochybností potvrdily původní odběry.

Stěžovatel se dále vyjádřil k převážení ze dne 19. 1. 2016 (ověření kvantity), k němuž došlo ve prospěch žalobce z popudu správce daně prostřednictvím přesnějšího zjištění hmotnosti fezaného tabáku a tabákového odpadu (převážení za odpočtu obalového materiálu), resp. přepočítání cigaret za účelem přesnějšího stanovení základu daně; poukazoval na to, že městský soud výslovně odmítl námitky žalobce a konstatoval použití certifikovaných vah, přijetí logických úvah ohledně váhových odchylek (ztráta hmotnosti tabáku) i správný odpočet hmotnosti obalového materiálu. Pochybení soud spatřoval toliko v tom, že pro původní postup policejního orgánu dne 28. 8. 2012 v Lužkovicích byla od počátku upozaděna úloha správce daně a dostatečnou přesnost pro účely vyměření spotřební daně mělo zajistit až ověření počtu a hmotnosti tabákových výrobků, ke kterému došlo dne 19. 1. 2016. Námitka žalobce byla tak podle městského soudu důvodná co do časového prodlení ztotožnění tabákových výrobků, neboť protokol o tomto místním šetření původ krabic neuváděl a jen pravděpodobně šlo o zboží žalobce podle protokolu o prohlídce jiných prostor. Dle stěžovatele však šlo o běžnou specifickou dotčené věci, že na místě páchnání trestné činnosti byly neodkladné a neopakovatelné úkony provedeny policejním orgánem, a to zcela dostatečně pro účely běžícího trestního řízení, kdy jednotlivé stopy byly precizně označeny, vyfoceny, popsány, a policejním orgánem byly dostatečně zjištěny počty kartónů ve stopách i s počty cigaret a hmotnostmi fezaného tabáku a tabákového odpadu, byť nikoli naprosto přesně za užití certifikovaných vah s odpočtem hmotnosti obalového materiálu. Právě toto upřesnění bylo následně vyhrazeno postupu správce daně a i zde bylo objektivním faktem, že k přesnému zjištění základu daně převážením a přepočítáním tabákových výrobků došlo za přítomnosti žalobce dne 19. 1. 2016.

Stěžovatel uzavřel, že městský soud přehlédnutím uzavřeného kruhu dokazování stran základu daně stanovené žalobci a vypíchnutím nepodstatných, nespojených a nedůvodných jednotlivostí chytl v závěru rozsudku do pasti sám sebe a také stěžovatele. Závazné pokyny pro další řízení byly logicky spojené s rozhodovacími důvody a trpěly shodnými deficity, pro které i je nelze považovat za zákonné. Pokud městský soud uvedl, že by měl stěžovatel případně vycházet z trestního spisu, stěžovatel konstatoval, že neměl k základu daně ohledně množství a kvality tabákových výrobků reálně co více doplnit z trestního spisu. Nenabízela se ani uložení doplnění dokazování např. třetími odběry vzorků či jejich dalším přepočítáním, převážením nebo ohledáním za další přítomnosti žalobce. Objektivní realita byla v těchto ohledech provedenými důkazními prostředky poznána bez důvodných pochybností.

Pokud by městský soud zmínil možnost stanovení daně (základu daně) podle pomůcek, stěžovatel podotkl, že stanovení daně podle pomůcek by bylo méně přesným způsobem stanovení daně, neboť daň stanoví „pouhým“ kvalifikovaným odhadem, a to k tíži daňového subjektu (z hlediska následně možné procesní obrany). Je proto subsidiárním (náhradním) způsobem stanovení daně, který má místo jen tam, kde daňový subjekt nesplní relevantní povinnost při správě daní (řádne tvrdit daň, prokázat tvrzené skutečnosti) a správce daně objektivně nemá dost důkazních prostředků pro přesné stanovení daně dokazováním (k tomu srov. např. rozsudky NSS ze dne 22. 4. 2009, čj. 7 Afs 27/2009-80, nebo ze dne 25. 2. 2016, čj. 4 Afs 87/2015-35, eventuálně nález ÚS ze dne 15. 10. 2002, sp. zn. II. ÚS 385/02). V předmětném případě bylo stanovení daně podle pomůcek vyloučeno již tím, že stěžovatel disponoval dostatkem důkazních prostředků pro přesné stanovení daně dokazováním. Takové důkazní prostředky nelze formálně označit za pomůcky a stanovit jimi daň také proto, že tím procesně zhoršuje postavení daňového subjektu a takový postup správce daně je nezákonný sám o sobě (srov. např. rozsudek NSS ze dne 30.

7. 2009, čj. 7 Afs 22/2009-68). Nelze za dané situace uvažovat o použití výrazně méně přesných pomůcek, resp. o zdanění jen pravděpodobného základu daně (k tomu např. rozsudek NSS ze dne 25. 7. 2007, čj. 2 Afs 1/2007-65), nebo o zatemněném obrazu o hospodaření daňového subjektu (k tomu např. rozsudek NSS ze dne 22. 10. 2008, čj. 9 Afs 30/2008-86). Konečně, nebylo možné pominout ani to, že to byl žalobce, kdo tvrdil daň, přičemž podle § 92 odst. 3 daňového řádu prokazuje daňový subjekt *všechny skutečnosti, které je povinen uvádět v daňovém tvrzení a dalších podáních*. Přitom žalobce tvrdil daň ve vyšší výši, než která mu byla správními rozhodnutími stanovena, a ke snížení výše jím přiznané daňové povinnosti (modifikování základu daně) došlo v jeho prospěch právě za užití důkazních prostředků (nové odběry vzorků, převážení), tedy dokazováním. Městským soudem naznačený ústup ke stanovení daně podle pomůcek je tak nepřijatelný i z tohoto procesního pohledu, který pomíjí daňové řízení vedené k daňovému tvrzení žalobce.

Podle žalobce městský soud neposuzoval, zda došlo k porušení správní praxe při odběru původních vzorků, nýbrž to, zda toto nesporné porušení bylo vadou, která vzbuzovala důvodné pochybnosti o manipulaci se vzorky. Žalobce zdůraznil, že veškerou argumentaci stěžovatel obsáhle popíral svůj vlastní názor a zpochybnil svůj vlastní postup v odvolacím správním řízení, čímž odvedl pozornost od vlastního pochybení a snažil se ho zakrýt zaplečkováním spisu nepodstatnými skutečnostmi. Poukázal především na to, že sám stěžovatel považoval odběry vzorků prováděné dne 28. 8. 2012 za nezákonné, proto nebylo možné výsledky rozborů použít ani pro vyměření daně, ale ani pro porovnání výsledků těchto nezákonných odběrů a rozborů s odběry a rozborů prováděnými později. Městský soud dle žalobce správně dovodil, že jádro nezákonnosti postupu daňových orgánů vůči žalobci tkvělo v tom, že celní úřad a stěžovatel rezignovali na své povinnosti plynoucí z pozice správce daně, resp. na samotný cíl správy daní, když namísto dodržení postupů předepsaných daňovými zákony fakticky přenechali zjištění skutkového stavu policejnímu orgánu, jak ostatně přiznal sám stěžovatel. Toto zásadní prvotní selhání pak nutně mělo za následek, že ani nové odběry vzorků a výsledky jejich analýz nebyly použitelné pro účely zjištění základu daně. Žalobce měl za to, že žalovaný spíše polemizoval se způsobem, jakým městský soud hodnotil důkazy a jaké z nich vyvodil závěry, než aby namítal nesprávné posouzení právní otázky.

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

Z odůvodnění:

(...) [37] Platebním výměrem ze dne 21. 8. 2014 byla žalobci stanovena spotřební daň z tabákových výrobků v celkové výši 10 002 517 Kč, přičemž z této částky připadla na cigarety daň ve výši 3 135 377 Kč, na tabák pod číselným označením 240301 daň ve výši 5 600 000 Kč a na tabák pod číselným označením 240101 daň ve výši 1 267 140 Kč. Dne 19. 9. 2014 podal žalobce odvolání proti platebnímu výměru, v němž především namítal, že není plátcem daně a rozporoval výši stanovené daně.

[38] Žalobce v odvolání na základě rozdílu zjištěného u stopy č. 8 vyslovil pochybnosti o tom, zda množství tabákových výrobků odpovídá skutečnosti, poukázal na to, že mu nebyl vydán třetí vzorek a má proto za to, že se jedná o nezákonně získaný důkaz. Dovožoval, že množství tabákových výrobků, ze kterého byla vypočítána daň, může být tedy nižší i u dalších tabákových výrobků uvedených pod jinými stopami (více k tomu nevedl); dále obecně namítl možnost manipulace s výrobky, neboť na základě nového odběru bylo zjištěno, že krabice se zbožím se nacházely na jiných místech haly; tvrdil, že pochybení při odběru vzorků v roce 2012 nemůže nový odběr vzorků zhojit a uvedené rozborů vzorků nemohou sloužit jako důkaz; dále rozporoval, že byly odebrány dva vzorky o hmotnosti cca 2 kg a do zkušebny byly dodány tři vzorky o hmotnosti 2 kg, dále zpochybnil identitu výrobků a namítl neseznámení se s podklady rozhodnutí.

[39] Ze správního spisu vyplynulo, že dne 6. 2. 2014 byl proveden nový odběr vzorků rozporované stopy č. 8 (viz odběr vzorků ze dne 28. a 29. 8. 2012; množství u stopy č. 8 uvedené v protokolu o prohlídce neodpovídalo množství uvedenému v daňovém spise) a po analýze v CTL byly vyhotoveny protokoly o zkoušce. Dne 5. 12. 2014 byl proveden další nový odběr vzorků za přítomnosti zástupců žalobce zaznamenaný v protokolech o odběru vzorků. Odběry byly zaslány do CTL, k nimž byly v lednu a únoru vyhotoveny nové protokoly o zkoušce. Dne 19. 11. 2014 správce daně přistoupil k doplnění dokazování; dne 3. 12. 2015 dožádal Celní úřad pro Moravskoslezský kraj, aby ve spolupráci s policejním orgánem celní správy provedl převážení a přepočítání tabákových výrobků spadajících pod jednotlivé stopy, pod kterými byly v rámci trestní věci zajištěny. Celní úřad

pro Moravskoslezský kraj učinil za přítomnosti žalobce uvedené úkony v rámci místního šetření, což vyplývá z protokolu o místním šetření ze dne 19. 1. 2016, kdy převážení tabáku bylo provedeno na vahách DIGI DI 10, k nimž se vztahuje potvrzení Českého metrologického institutu o ověření stanoveného měřidla ze dne 27. 11. 2015, se stanovenou min. nosností 40 kg a max. nosností 4 000 kg. S ohledem na to, že u stopy č. 5 byly naváženy 2 kg a u stopy č. 8 bylo naváženo 23,9 kg, což jsou hodnoty, které na vahách nemohou být váženy z důvodu hmotnosti pod minimální hranici váhy, a vzhledem k tomu, že pro tyto stopy neměl stěžovatel stanovenou přesnou hmotnost, nebyly tabákové výrobky zajištěné pod těmito stopami na základě výsledků odvolacího řízení zahrnuty do základu spotřební daně. Výsledná daň byla stanovena ve výši 9 639 319 Kč.

[40] Stěžovatel tedy v odvolacím řízení v souladu s § 116 odst. 1 daňového řádu doplnil řízení a odstranil předchozí pochybnosti a nesprávnosti provedením nových odběrů vzorků za přítomnosti žalobce; v rámci odvolacího řízení zjistil rovněž informace z trestního spisu; provedl ve spolupráci s policejním orgánem nové převážení a přepočítání tabákových výrobků spadajících pod jednotlivé stopy. V odůvodnění svého rozhodnutí se vypořádal s námitkami stran vážení, po novém převážení odečetl možnou odchylku váhy ve výši 2 kg od každé vážené krabice. Dále v rozhodnutí podrobně popsal způsob provedení nových odběrů. Lze tak konstatovat, že stěžovatel námitkám žalobce vyhověl, provedl nové převážení, nové odběry. Jinými slovy, postupoval v součinnosti s žalobcem, přičemž výsledkem tohoto postupu bylo stanovení nižší daně, než uvedl sám žalobce v daňovém přiznání. Žalobce měl rovněž možnost seznámit se s výsledky doplněného odvolacího řízení, což také učinil, vyjádřil se k podkladům pro rozhodnutí, uvedl další námitky, s nimiž se stěžovatel vypořádal. Stěžovatel tedy při změně základu daně ve prospěch žalobce vycházel jak z daňového přiznání žalobce, tak z nově zjištěných skutečností vycházejících z analýzy odebraných vzorků či z protokolu o místním šetření ze dne 19. 1. 2016, při kterém byly tabákové výrobky znovu přepočítány a zváženy.

[41] Nejvyšší správní soud konstatuje, že v průběhu správního řízení nevyplývaly žádné indicie o tom, že by v období od původního odběru vzorků jednotlivých tabákových výrobků z jednotlivých zajištěných stop v roce 2012 do druhého odběru vzorků provedeného v roce 2014 (resp. v roce 2016) došlo k manipulaci s tabákovými výrobky; jednotlivé výsledky veškerých analýz se neliší, lze tak dospět s dostatečnou jistotou k závěru, že se jedná o stejné výrobky.

[42] Skutkový stav zjištěný stěžovatelem dle Nejvyššího správního soudu koresponduje rovněž se závěry Vrchního soudu v Olomouci obsaženými v usnesení sp. zn. 4 To 63/2020. V bodě 103 usnesení se konstatují usvědčující důkazy: „Existence strojů, cigaret, tabáku a tabákového odpadu dne 26. 8. 2012 v areálu firmy VLTAVA HOLDING a.s. ve Zlíně – Lužkovicích č. X. Jedná se o prohlídku jiných prostor, [...] z čehož byl pořízen videozáznam, jakož i fotodokumentace. Před jejím zahájením se obžalovaný L. L. jako předseda představenstva uvedené společnosti vyjádřil v tom smyslu, že mu není známo, že by se v areálu nacházely věci důležité pro trestní řízení, tedy nezákonně vyrobené cigarety, strojní zařízení k výrobě, tabák apod. [...] Prohlídkou bylo zjištěno, že ve výše uvedených prostorách společnosti VLTAVA HOLDING a.s. se nacházela výrobní a balicí linka na cigarety, 1 374 832 ks cigaret neoprávněně označených ochrannou známkou Marlboro, ke které náleží právo společnosti Philip Morris ČR a.s., 3 878 kg řezaného tabáku, 780 kg cigaretového odpadu. Konkrétně prohlídkou bylo zjištěno 38 krabic s řezaným tabákem po 100 kg, 36 krabic s filtry po 20 tisících (obojí bylo ve skladu tabáku), 14 kg cigaretového odpadu v podobě provazce cigaret, 2 krabice s řezaným tabákem po 100 kg, 5 krabic s cigaretovými filtry – celkem 72.000 kusů, to vše bylo nalezeno v místnosti s výrobním strojem, kde byl tedy nalezen také tento stroj zn. Škoda C9, včetně jedné raznice se zn. Marlboro, další krabice s cigaretovými filtry a cigaretový odpad, tedy nepodařené cigarety a provazce, cigaretový papír v množství 137 rolí po 600 metrech, 68 rolí filtrového papíru, 13 přepravních vozíků s plastovými rámy k plnění cigaretami s výrobního stroje, 24 krabic cigaret Marlboro po 10 tisících kusech, 157 tisíc kusů přířezů na krabičky cigaret Marlboro, papír na balení kartonů cigaret v množství 7 rolí, 23 rolí ALU folie do krabiček cigaret atd. Ve stejné místnosti pak byla nalezena ještě část nesestaveného balicího stroje Škoda BS21P výrobního čísla 95122, v jiné místnosti pak byly nalezeny další dvě části nesestavených balicích strojů Škoda, včetně dvou beden se součástkami. V této místnosti bylo nalezeno také dalších 34.400 kusů cigaret Marlboro a dalších 100 krabic cigaret Marlboro po 10 tisících kusech.“ V bodech 128 až 140 se usnesení podrobně věnuje námitkám proti odběrům vzorků (které jsou shodné s těmi, které žalobce uplatnil v odvolání i ve správní žalobě), a zjištěním stran správné výše úniku na spotřební dani; všechny tyto námitky

přítom vrchní soud hodnotí jako nedůvodné s tím, že nebyly zjištěny žádné pochybnosti a vady při získávání důkazů a jejich hodnocení.

[43] Lze odkázat např. na bod 131 citovaného usnesení, v němž se uvádí: „S námitkami obžalovaných směřujících vůči činnosti celních orgánů při odběru vzorků, které byly následně testovány za účelem zjištění, zda se jedná o tabák a cigarety vhodné ke kouření, se nalézací soud řádně vypořádal a odvolací soud přisvědčil závěru, že pro účely trestního řízení není podstatné, zda celní orgány respektovaly metodiku stanovenou pro odběr vzorků; tedy v jakém množství byly vzorky odebrány, ale podstatné je to, zda se jednalo o tabák a cigarety, které byly dne 26. 8. 2012 nalezeny na místě činu, zda jsou vhodné ke kouření a v jakém množství toto zboží bylo dovezeno, vyrobeno, nalezeno, tedy z jakého množství měla být odvedena daň.“ V bodě 132 pak v souvislosti s hodnocením svědeckých výpovědí se uvádí: „Z výpovědi svědka bylo zjištěno, že vzorky převzal neporušené a ve stejném stavu je i předal, vše bylo v pořádku i administrativně, když vzorky byly řádně označeny evidenčním číslem, které zaručuje, že se jedná o konkrétní vzorek odebraný na konkrétním místě a v konkrétní čas. [...] (svědkyně Ž., pracovnice laboratoře, která vzorky zkoumala, uvedla, že vzorky, kterými se zabývala, byly řádně označeny, z jejího pohledu tedy nevznikly žádné pochybnosti).“ V bodě 133 se pak uvádí: „Z provedených důkazů tak jednoznačně vyplývá, že byl zkoumán tabák, cigarety a tabákový odpad, tedy věci, které byly dne 26. 8. 2012 nalezeny na místě činu.“ Z uvedeného tedy vyplývá, že nebyla potvrzena ani spekulace o tom, že se s výrobky manipulovalo, resp., že se snad dokonce mohlo jednat o výrobky někoho jiného, jak naznačuje městský soud.

[44] Ze správního spisu vyplývá, že žalobce, který byl prostřednictvím svého statutárního orgánu (L. L.) novým odběřům vzorků explicitně přítomen, tedy byl fyzicky přítomný celému postupu vzorkaře Celního úřadu pro Moravskoslezský kraj při ztotožnění jednotlivých kartónů v jednotlivých stopách a odběru vzorků cigaret, řezaného tabáku i tabákového odpadu z těchto kartónů, v poučení kontrolovaného subjektu v části „vyjádření kontrolovaného subjektu“ rukou vepsal toliko formální obecné výhrady: „U krabic není provedeno zajištění proti manipulaci s jejich obsahem, ztotožnění krabic je možné pouze z fixem psaných poznámek, při minulém odběru byly krabice uskladněny v jiné části skladu, bylo s nimi tedy manipulováno, a nelze proto s jistotou potvrdit totožnost zboží se zbožím z prohlídky jiných prostor, a v protokolu o odběrech vzorků je v údajích o celkových velikostech nezjištěný údaj, neboť zboží nebylo převáženo.“ Ani žalobce přítomný na místě tedy neuplatnil žádnou materiální výhradu ověřitelnou na místě odběru nových vzorků, tedy např. že v nějaké pro věc relevantní stopě chybí či přebývají konkrétní kartóny zboží oproti původnímu počtu kartónů, že je v konkrétních kartónech jiné zboží než zboží žalobce, že ke kontrole a odběru vzorků není vybrán ten konkrétní kartón příslušné stopy, který je následně konkrétně zapsán v příslušném protokolu o odběru vzorku. Stejně tak žalobce i přes skutečnost, že obdržel ke všem třem druhům zajištěného zboží odebrané rezervní vzorky, tyto nepředložil k vlastní analýze, a nerozporoval skutečné složení odebraných vzorků.

[45] Nejvyšší správní soud konstatuje, že městský soud z obecných hypotetických tvrzení žalobce učinil najisto postavenou realitu, že vše nasvědčuje tomu, že se o totožné zboží nemuselo jednat. Nijak však již nevyšvětlil, na základě čeho se domnívá, že mohlo dojít k reálné záměně značeného, číselnou řadou popsaného kartónu žalobce za jiný kartón někoho jiného, který by byl *ex post* popsán shodně jako původní kartón žalobce tak, aby z něj následně po jeho bezproblémovém vyhledání a ztotožnění odebral vzorkař za přítomnosti žalobce nové vzorky, a to bez změny počtu kartónů v čase a za logického mírného poklesu původní a převážením nově zjištěné hmotnosti v jednotlivých stopách ve prospěch žalobce, zejména po odečtení obalového materiálu. Městský soud ani nepředstřel, jaké úvahy jej vedly k domněnce, že snad došlo k nahrazení zboží žalobce v obsahu nějakého konkrétního popsaného kartónu před odběrem nového vzorku za jiné zboží někoho jiného, tedy že původní padělané cigarety Marlboro žalobce nahradily tytéž padělané cigarety někoho jiného nebo, že došlo k záměně původního zcela specifického cigaretového odpadu žalobce v jeho kartónu za shodný zcela specifický cigaretový odpad někoho jiného, atd. Žalobce, ale ani městský soud, nevyšvětlil smysl ani účel jakékoli takové záměny.

[46] Závěr městského soudu, že s ohledem na vadné odběry v roce 2012 a řadu dalších pochybení při nakládání s tabákovými výrobky není zaručeno, že při dodatečných odběrech vzorků a převážení jde v úplnosti o totožné výrobky žalobce, co do jejich kvality a množství, tedy je se zjištěním obsaženým v trestním rozsudku Krajského soudu v Brně – pobočky ve Zlíně čj. 53 T 11/2015-5645, ale i v samotném správním spise v rozporu. Městský soud přitom nikterak nevyšvětlil, v čem pochybení, či nesrovnalosti, které v průběhu řízení ze strany

celního orgánu nastaly, přičemž však byly následně v rámci odvolacího řízení zákonným způsobem napraveny, ovlivnily zákonnost rozhodnutí ve věci samé. Nejvyšší správní soud nikterak nepopírá, že trestní rozsudek čj. 53 T 11/2015-5645 vycházel z výše daňové povinnosti, kterou soud převzal z platebního výměru správce daně (což namítá ve vyjádření žalobce), nicméně za zásadní Nejvyšší správní soud považuje, že v trestním řízení byly osvědčeny provedené důkazy (odběry vzorků) prokazující tabákové výrobky v množství, kvalitě i identitě; z těchto důkazů vycházel správce daně rovněž při stanovení výše daně. Jinými slovy, jakkoli není obecně zcela jistě vyloučeno, aby se nakonec daň stanovená správcem daně lišila od škody rozhodné pro kvalifikaci trestného činu, rozhodné ve věci je, zda a nakolik obstály důkazy, ze kterých správce daně při stanovení daně vycházel. V dané věci důkazy nepochybně obstály. Nelze proto přisvědčit závěru městského soudu, že nejde o dostatečně spolehlivé důkazy pro stanovení základu daně dokazováním.

[47] Nejvyšší správní soud konstatuje, že na straně jedné stojí skutková zjištění učiněná správními orgány, potvrzená orgány činnými v trestním řízení, resp. pravomocným odsuzujícím rozsudkem, na straně druhé jsou zde vyslovené podezřelé skutečnosti spočívající v jednotlivých formálních pochybnostech, na základě kterých městský soud skutkový stav označil za neprokázaný, resp. nezjištěný dostatečně spolehlivě. Městský soud např. dospívá na jednu stranu k závěru, že se nové protokoly o odběru vzorků shodují s původními odběry „*co do označení zboží, počtu balení, hmotnosti a případně počtu*“ a že se shodují také výsledky jejich analýz, na stranu druhou však bez dalšího dodává, že za situace, kdy byly výrobky nedbale uloženy (spolu s neustále soudem připomínanými vadami stran původních odběrů vzorků), se nemuselo jednat o totožné výrobky, resp. mohlo se jednat o zboží někoho jiného. Není zřejmé, z jakých údajů vlastně městský soud vycházel, jeho úvahy jsou odůvodněny pouze nejasnostmi a nepřesnostmi, aniž by byl zdůvodněn jejich vliv na správnost stanovení výše daně. Tyto nezdůvodněné „pochybnosti“ městského soudu nemohou odůvodnit odklon od závěrů výše uvedených.

[48] Nejvyšší správní soud přisvědčil stěžovateli, že východisko hodnocení městského soudu k původním odběrům vzorků neobstojí. Městský soud nesprávně shledal formální deficit původních odběrů vzorků a spojil je s domnělými deficity nových odběrů vzorků a převážením správcem daně, namísto toho, aby od původních bezvadných odběrů vzorků (tj. potvrzených dalšími rozborů) a podrobné dokumentace zajištěných cigaret, řezaného tabáku a tabákového odpadu v trestním řízení odvinul další úvahy. Především měl vzít u hodnocení odběrů vzorků v potaz jejich následně nezpochybnitelné ověření co do jejich kvality i množství navazujícími úkony správce daně (nové odběry vzorků, převážení). K tomuto ověření přitom stěžovatel přistoupil jasně ve prospěch žalobce, jemuž při těchto dodatečných úkonech byla umožněna účast; tedy správce daně postupoval v dostatečné součinnosti s žalobcem. Městský soud tak neměl vyjít z irelevantní formální roviny (kdy vypočítával jednotlivá pochybení, aniž by však bral v potaz jejich relevanci), naopak měl za rozhodnou vzít materiální rovinu odběrů nových vzorků vzorkařem Celního úřadu pro Moravskoslezský kraj za přítomnosti žalobce a jejich analýz CTL GRČ, které potvrdily původní odběry. Městský soud však v žalobcem tvrzeného potenciálního dostatečného nezabezpečení zboží v kartónech učinil závěry o reálné neztotožnitelnosti uskladněného zboží s původním zbožím žalobce a připustil jeho odlišné materiální složení v důsledku toho, že nové odběry vzorků mohly proběhnout z tabákových výrobků někoho jiného. Nejvyšší správní soud dodává, že stěžovatel veškeré nesrovnalosti ve vyjádření k žalobě, jakož i při ústním jednání vysvětlil, nicméně městský soud v odůvodnění svého rozsudku na argumentaci stěžovatele nikterak nereagoval a zcela vešel na argumenty žalobce. Na základě veškerých provedených a zadokumentovaných úkonů by městský soud naopak musel dospět k závěru, že je vyloučena jakákoli záměna zboží skladovaného žalobcem za zboží někoho jiného uvnitř původních kartónů, tedy že by byl při zjištění počtu a hmotnosti zboží dne 19. 1. 2016 základ daně rozšířen o nějaké jiné zboží.

[49] Nejvyšší správní soud ve své judikatuře, na kterou ostatně odkazoval i městský soud, nicméně z ní již nevycházel, opakovaně zdůrazňuje, že je nutno vždy zvažovat, zda zjištěné vady řízení jsou podstatné a zároveň, zda mohly způsobit nesprávnost a nezákonnost rozhodnutí a zohlednit rozumný pohled na dodržování zákonem stanovených pravidel spravedlivého procesu jako podmínky pro spravedlivé rozhodnutí. Dle Nejvyššího správního soudu z tohoto pohledu nedošlo v průběhu řízení před celními orgány k takovým závažným vadám, jež by mohly mít za následek nezákonnost rozhodnutí. Tuto skutečnost ostatně potvrdil i pravomocný trestní rozsudek čj. 53 T 11/2015-5645, resp. usnesení Vrchního soudu v Olomouci sp. zn. 4 To 63/2020, v němž soud opětovně zkoumal, zda důkazy, z nichž stěžovatel vycházel, nebyly získány nezákonným či procesně vadným způsobem,

což by nutně muselo vést k jejich vyloučení z předmětu úvah směřujících ke zjištění skutkového stavu věci. Tyto skutečnosti však městský soud vůbec nebral v potaz.

[50] Nejvyšší správní soud konstatuje, že za situace, kdy bylo dostatečně v rámci dokazování zjištěno množství předmětu daně (základ daně) a je známa zákonná sazba daně, není s ohledem na konstrukci spotřební daně (množství x sazba) prostor pro stanovení daně odhadem, resp. dle pomůcek (dle § 10 zákona o spotřebních daních se daň vypočte jako součin základu daně a sazby daně stanovené pro příslušný vybraný výrobek). Nejvyšší správní soud považuje vyčíslení výše daňové povinnosti částkou 9 639 319 Kč za správné; současně dodává, že nebyly ostatně splněny ani procesní podmínky pro stanovení daně dle § 98 daňového řádu; žalobce podal daňové přiznání, v průběhu řízení poskytl potřebnou součinnost.

[51] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 25. 4. 2013, čj. 6 Ads 17/2013-25, mimo jiné uvedl, že rozsudek je nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., pokud z něj nelze jednoznačně dovodit, jakým právním názorem je správní orgán po zrušení jeho rozhodnutí vázán a jak má v dalším řízení postupovat, nebo pokud z něj nevyplývá, podle kterých ustanovení a podle jakých právních předpisů byla v kontextu podané správní žaloby posuzována zákonnost napadeného správního rozhodnutí, nebo pokud je jeho odůvodnění vystavěno na rozdílných a vnitřně rozporných právních hodnoceních téhož skutkového stavu. Obdobně v rozsudku ze dne 22. 9. 2010, čj. 3 Ads 80/2009-132, Nejvyšší správní soud uvedl, že nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.] je rozsudek, „z něhož nelze jednoznačně dovodit, jakým právním názorem je správní orgán po zrušení svého rozhodnutí vázán a jak má v dalším řízení postupovat“.

[52] V projednávané věci městský soud zavázal stěžovatele, aby v dalším řízení o daňové povinnosti žalobce rozhodl tak, aby výše daně vycházela z podkladů a skutkových okolností, které i přes vady řízení lze považovat za věrohodné a příznačné pro okolnosti vzniklé kolem žalobce, a aby tak učinil v součinnosti s žalobcem, přičemž dodal, že je na úvaze, zda bude možné např. doplnit podklady z trestního řízení, případně nelze vyloučit ani stanovení daně podle pomůcek. Nejvyšší správní soud musí konstatovat, že právě tímto způsobem však stěžovatel postupoval a není zřejmé, co konkrétně je po něm požadováno. Závazný právní názor, jímž se má řídit, je tak zcela neurčitý, resp. absurdní. Pokud městský soud odkazuje na trestní rozsudek čj. 53 T 11/2015-5645, nelze přehlédnout, že ten měl již městský soud k dispozici v době svého rozhodování; ukládá-li stěžovateli, že z něj má vycházet, bylo nasnadě, aby ke skutečnosti v něm uvedené, které potvrzují zjištění stěžovatele rozhodná pro stanovení základu daně a daně, vzal v potaz již městský soud.

Ochrana spotřebitele: internetový obchod; nabídka ke koupi; ujednání o platebních podmínkách; rozhodnutí ohledně koupě

k § 2 odst. 1 písm. q) a r) a § 5a odst. 1, 2 a 3 zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele

I. Nabídka zboží v internetovém obchodu (e-shopu) je nabídkou ke koupi podle § 2 odst. 1 písm. q) zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele. Aby se provozovatel internetového obchodu (prodávající), který činí nabídku ke koupi, nedopustil klamavého opomenutí podle § 5a odst. 1 a 2 téhož zákona, musí spotřebitelům sdělit podstatné informace vymezené v § 5a odst. 3 téhož zákona.

II. Zpoplatnění určitých způsobů platby (např. platby na dobírku) v internetovém obchodu (e-shopu) je ujednáním o platebních podmínkách podle § 5a odst. 3 písm. d) zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele.

III. Rozhodnutím ohledně koupě podle § 2 odst. 1 písm. r) zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, není jen konečné rozhodnutí spotřebitele, zda zakoupí určité zboží nebo službu, ale jakékoliv rozhodnutí, které s prvně jmenovaným rozhodnutím přímo souvisí, včetně rozhodnutí spotřebitele, že vloží zboží do virtuálního nákupního košíku v internetovém obchodu (e-shopu).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 2. 2023, čj. 10 As 214/2022-44)

Prejudikatura: č. 3022/2014 Sb. NSS; rozsudky Soudního dvora ze dne 12. 5. 2011, *Ving Sverige* (C-122/10), ze dne 19. 12. 2013, *Trento Sviluppo a Centrale Adriatica* (C-281/12), ze dne 26. 10. 2016, *Canal Digital Danmark* (C-611/14), ze dne 8. 2. 2017, *Carrefour Hypermarchés* (C-562/15), a ze dne 30. 3. 2017, *Verband Sozialer Wettbewerb* (C-146/16).

Věc: Mipam bio, s. r. o., proti České obchodní inspekci o spáchání přestupku, o kasační stížnosti žalované.

V této věci řešil Nejvyšší správní soud otázku, jak má provozovatel internetového obchodu (e-shopu) uvádět informace o ceně dopravy a poplatcích za využití určitých způsobů platby (např. platby na dobírku). Konkrétně posuzoval, zda se provozovatel e-shopu dopouští tzv. klamavého opomenutí podle § 5a odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele, a porušuje tak zákaz používání nekalých obchodních praktik podle § 4 odst. 4 téhož zákona, pokud tyto informace spotřebiteli sdělí nikoli hned po navštívení stránek internetového obchodu, ale až po vložení zboží do virtuálního „košíku“.

Žalobkyně provozuje na webové adrese <https://www.sana-store.cz/> internetový obchod, mj. s domácími spotřebiči. Žalovaná v roce 2020 provedla v e-shopu žalobkyně kontrolní nákup. Následně uznala žalobkyni vinnou ze spáchání několika přestupků podle zákona o ochraně spotřebitele. Pro tento případ je podstatné, že žalobkyně mj. porušila § 24 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 5a odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele tím, že podle výroku rozhodnutí o přestupku „*ke dni 10. 7. 2020 na internetových stránkách www.sana-store.cz, na kterých provozovala internetový obchod, opomněla uvést podstatné informace o cenách poskytovaných služeb – doprava a způsob platby, které spotřebitel potřebuje pro rozhodnutí ohledně koupě*“. Podle odůvodnění rozhodnutí inspektorátu pro Jihočeský kraj a Vysočinu toto opomenutí spočívalo v tom, že tyto informace žalobkyně zpřístupnila spotřebitelům teprve poté, co vložili vybrané zboží do virtuálního nákupního košíku. Správní orgán proto uložil žalobkyni úhrnnou pokutu ve výši 250 000 Kč. Proti rozhodnutí o přestupku se žalobkyně neúspěšně odvolala k ústřednímu inspektorátu žalované.

Proti rozhodnutí ústředního inspektorátu ze dne 3. 2. 2022 podala žalobkyně žalobu ke Krajskému soudu v Českých Budějovicích. Krajský soud vyhověl jediné žalobní námitce, a to právě v otázce uvádění cen dopravy a poplatků za způsob platby. Napadené rozhodnutí proto rozsudkem ze dne 21. 6. 2022, čj. 61 A 7/2022-34, zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení. Podle krajského soudu lze údaj o ceně za dopravu a způsob platby uvést až po vložení zboží do nákupního košíku. Jiný postup by byl v rozporu s běžnou praxí, že volbu dopravy a způsobu platby činí spotřebitel běžně až po výběru a vložení zboží do košíku. Pozdější uvedení ceny dopravy a způsobu platby tak nemůže být klamavým opomenutím podstatné informace podle § 5a odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele.

Žalovaná (stěžovatelka) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Považovala za důležité, aby Nejvyšší správní soud vyjasnil, zda mají provozovatelé e-shopů informovat spotřebitele o ceně dopravy a zpoplatnění způsobu platby předem. Zákon o ochraně spotřebitele v § 5a odst. 3 tyto údaje označuje za tzv. podstatné informace. Tzv. rozhodnutím ohledně koupě musí být již rozhodnutí spotřebitele, zda vloží zboží do virtuálního košíku, nikoliv až konečné rozhodnutí, zda vybrané zboží skutečně zakoupí. Navíc v této věci mohla žalobkyně například u ceny dopravy spotřebitelům sdělit předem alespoň způsob jejího výpočtu.

Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že okamžik, ke kterému musí spotřebitelům sdělit např. cenu dopravy, není přesně stanoven. Cenu dopravy lze vypočítat teprve na základě rozměrů či váhy zboží, které si zákazník vybere. V této věci navíc všechny nezbytné informace v e-shopu uváděla. Ze sekce e-shopu věnované dopravě a platbě bylo patrné, že veškerá doprava je od určité hodnoty nákupu zdarma. Způsob platby byl zase uveden v obchodních podmínkách.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

[7] Podle stěžovatelky se žalobkyně jako *prodávající* podle § 2 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně spotřebitele dopustila přestupku podle § 24 odst. 1 písm. a) zákona, tj. *porušila zákaz používání nekalých obchodních praktik*.

Úprava nekalých obchodních praktik v zákonu o ochraně spotřebitele vychází ze směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/29/ES o nekalých obchodních praktikách vůči spotřebitelům na vnitřním trhu (jejíž znění na většině míst takřka doslovně přebírá), zákon je tak potřeba vykládat ve světle práva EU.

[8] Podle § 4 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele je obchodní praktika nekalá, *je-li v rozporu s požadavky odborné péče a podstatně narušuje nebo je způsobilá podstatně narušit ekonomické chování spotřebitele, kterému je určena, nebo který je jejím působením vystaven, ve vztahu k výrobku nebo službě*. Užívání nekalých obchodních praktik se podle § 4 odst. 4 téhož zákona zakazuje *před rozhodnutím ohledně koupě, v průběhu rozhodování a po učinění rozhodnutí*. Za klamavou obchodní praktiku se podle zákona o ochraně spotřebitele považuje i tzv. klamavé opomenutí, kterého se měla dopustit žalobkyně. Klamavým opomenutím podle § 5a odst. 1 je obchodní praktika, která *ve svých věcných souvislostech a s přihlédnutím ke všem jejím rysům, okolnostem a omezením sdělovacího prostředku opomene uvést podstatné informace, které v dané souvislosti spotřebitel potřebuje pro rozhodnutí ohledně koupě, čímž způsobí nebo může způsobit, že spotřebitel učiní rozhodnutí ohledně této koupě, které by jinak neučinil*. Podle § 5a odst. 2 se za klamavé opomenutí též považuje, *pokud prodávající podstatné informace uvedené v odstavci 1 zatají nebo poskytne nejasným, nesrozumitelným nebo nejednoznačným způsobem nebo v nevhodný čas*.

[9] Aby se tedy prodávající dopustil klamavého opomenutí podle § 5a zákona o ochraně spotřebitele, musí jeho jednání současně naplnit dva znaky. Prodávající musí (1) opomenout či nejasným způsobem sdělit spotřebiteli tzv. podstatné informace *a zároveň* tak (2) vyvolat alespoň možnost, že spotřebitel kvůli tomu učiní tzv. *rozhodnutí o koupi*, které by jinak neučinil.

[10] Krajský soud dospěl k závěru, že počínání žalobkyně nemohlo naplnit znaky klamavého opomenutí podle § 5a odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele. Krajský soud mj. uvedl, že zákazníci internetových obchodů zcela běžně nejprve volí zboží, o které mají zájem, vkládají jej do košíku a teprve poté volí způsob dopravy a platby. Jiný způsob není dobře možný, protože cena dopravy různě velkého a těžkého zboží (či celého nákupu) se může lišit, a to dokonce v rámci nabídky služeb jednoho dopravce (bod 40 napadeného rozsudku). Krajský soud také podotkl, že v případě kontrolního nákupu (*kvůli vysoké ceně objednaného zařízení – pozn. NSS*) byly všechny varianty dopravy i platby zdarma, nebyl tedy ani důvod, proč by měla žalobkyně pracovníkům stěžovatelky nějakou cenu dopravy sdělovat (bod 42). Stejně tak ani žalobkyně nelákala spotřebitele např. na dopravu zdarma, ale naopak jasně sdělila, že teprve od určité částky spotřebitel neplatí cenu dopravy (bod 44).

[11] Podle Nejvyššího správního soudu krajský soud zrušil rozhodnutí stěžovatelky správně. Argumenty, se kterými tak učinil, je však potřeba částečně korigovat a zároveň do budoucna vyjasnit povinnosti provozovatelů e-shopů. Nejvyšší správní soud proto nejprve říká, že nabídka zboží v e-shopu je tzv. *nabídkou ke koupi*, pro kterou platí přesně vymezený seznam podstatných informací podle § 5a odst. 3 zákona o ochraně spotřebitele (část III.A), a že tzv. *rozhodnutím ohledně koupě* může být i rozhodnutí zákazníka e-shopu vložit vybrané zboží do virtuálního nákupního košíku (část III.B). Jak Nejvyšší správní soud ukáže právě v těchto dvou částech odůvodnění, ze zákona o ochraně spotřebitele (a ze směrnice 2005/29/ES) plyne požadavek, aby provozovatel e-shopu *za určitých okolností* informace např. o ceně dopravy či poplatcích za způsob platby sděloval spotřebiteli ještě předtím, než spotřebitel vloží vybrané zboží do virtuálního košíku. Na druhou stranu ale Nejvyšší správní soud ukáže, že stěžovatelka v nynější věci *nesbromáždila* dostatečné podklady pro závěr, že se žalobkyně dopustila klamavého opomenutí podle § 5a zákona o ochraně spotřebitele (část III.C).

III.A Nabídka zboží v internetovém obchodu (e-shopu) je tzv. nabídkou ke koupi podle § 2 odst. 1 písm. q) zákona o ochraně spotřebitele; prodávající proto musí uvádět podstatné informace podle § 5a odst. 3 tohoto zákona

[12] Prvním znakem klamavého opomenutí podle § 5a zákona o ochraně spotřebitele je práce s tzv. *podstatnými informacemi*. Aby se prodávající dopustil klamavého opomenutí, musí opomenout či nejasným způsobem spotřebiteli sdělit *podstatné informace* (čl. 7 směrnice 2005/29/ES pracuje s pojmem *závažné informace*). Teprve opomenutí podstatných informací v rozporu se zákonem může podle § 5a odst. 1 zákona dovést spotřebitele k rozhodnutí ohledně koupě, které by jinak neučinil.

[13] Mezi stěžovatelkou a žalobkyní je spor již o to, v jakém rozsahu měla žalobkyně poskytovat tzv. podstatné informace v nynější věci. Stěžovatelka poukazuje na vymezení podstatných informací v § 5a odst. 3 zákona

o ochraně spotřebitele, žalobkyně má naopak za to, že všechny nezbytné informace fakticky poskytla. Proto Nejvyšší správní soud považuje za nejpřehlednější nejprve vysvětlit režim pro sdělování podstatných informací v e-shopech a nastínit rozsah informací, které měla žalobkyně sdělit spotřebitelům (konkrétní okolnosti nynější věci pak Nejvyšší správní soud posuzuje především v části **III.C**).

[14] Ani zákon o ochraně spotřebitele, ani směrnice 2005/29/ES (až na výjimky) neuvádí, jaké konkrétní informace jsou *podstatné*, případně za jakých okolností se takto určité informace klasifikují. V mnoha případech je tak na posouzení správních orgánů (a následně soudů), které informace jsou v tom či onom případě podstatné a zda způsob, kterým podnikatel tyto informace sděluje, naplňuje abstraktnější vymezení klamavého opomenutí podle § 5a odst. 1 či odst. 2 zákona o ochraně spotřebitele (to vše s ohledem na pojetí tzv. průměrného spotřebitele, který je *průměrně informovaný, pozorný a rozumný*, srov. k tomu bod 18 odůvodnění směrnice 2005/29/ES a např. rozsudek NSS ze dne 17. 1. 2014, čj. 4 As 98/2013-88, č. 3022/2014 Sb. NSS, *OMEGA PHARMA*, body 35 a 36).

[15] Směrnice 2005/29/ES a zákon o ochraně spotřebitele však tzv. podstatné informace zcela konkrétně vymezují pro situaci, kdy prodávající učiní vůči spotřebitelům tzv. *nabídku ke koupi* podle § 2 odst. 1 písm. q) zákona o ochraně spotřebitele (jen pro přehlednost pak Nejvyšší správní soud dodává, že podle čl. 7 odst. 5 směrnice 2005/29/ES mohou označit určité informace za podstatné např. i zvláštní unijní předpisy, jejichž částečný seznam je v příloze II směrnice – o tento případ však nyní nejde).

[16] Nabídkou ke koupi podle § 2 odst. 1 písm. q) zákona o ochraně spotřebitele se rozumí *obchodní sdělení, které způsobem vhodným pro použitý typ obchodního sdělení uvádí informace o výrobku nebo službě a cenu a umožňuje tak spotřebiteli uskutečnit koupi*. Zákon zde vychází z definice *výzvy ke koupi* podle čl. 2 písm. i) směrnice 2005/29/ES, kterou je *obchodní komunikace, která uvádí základní znaky produktu a cenu způsobem vhodným pro použitý typ obchodní komunikace, a umožňuje tak spotřebiteli uskutečnit koupi*.

[17] Soudní dvůr vykládá *výzvu ke koupi* široce. Pro naplnění definice *výzvy ke koupi* podle čl. 2 písm. i) směrnice 2005/29/ES stačí, „*je-li informace ohledně inzerovaného produktu a jeho ceny dostatečná k tomu, aby mohl spotřebitel učinit rozhodnutí o obchodní transakci, bez nutnosti, aby obchodní komunikace obsahovala rovněž konkrétní prostředek koupě produktu, nebo aby se vyskytovala v blízkosti nebo v rámci takového prostředku*“ (rozsudek ze dne 12. 5. 2011, *Ving Sverige*, C-122/10, bod 33). Pod definicí *výzvy ke koupi* tedy nebudou spadat takové obchodní komunikace, které obsahují např. jen obecnou výzvu k navštívení určité internetové stránky.

[18] V nynější věci proto není pochyb, že nabídka zboží v e-shopu je *nabídkou ke koupi* podle § 2 odst. 1 písm. q) zákona o ochraně spotřebitele, resp. *výzvou ke koupi* podle čl. 2 písm. i) směrnice 2005/29/ES. Taková nabídka totiž typicky obsahuje katalog zboží s cenami, virtuálním košíkem a možností zboží zakoupit, informuje tedy spotřebitele o prezentovaném zboží a dává jim možnost zboží zakoupit.

[19] V případě, že podnikatel činí spotřebitelům nabídku (výzvu) ke koupi, § 5a odst. 3 zákona o ochraně spotřebitele (a zprostředkovaně čl. 7 odst. 4 směrnice 2005/29/ES) stanoví seznam informací, které se *považují* za podstatné, *nejsou-li takové informace již patrné ze souvislosti*. Některé informace musí prodávající sdělit bezpodmínečně, např. hlavní znaky zboží či svou adresu a totožnost podle § 5a odst. 3 písm. a) a b). Jiné informace musí sdělit (případně je sdělit v nezkrácené, nezjednodušené podobě) za určitých podmínek. Pro nynější věc je např. relevantní, že podle § 5a odst. 3 písm. c) zákona o ochraně spotřebitele se v případě nabídky ke koupi za podstatnou informaci považuje *cena včetně daní, poplatků a jiných obdobných peněžitých plnění, nebo pokud z povahy výrobku nebo služby vyplývá, že cenu nelze rozumně stanovit předem, způsob jejího výpočtu, a případně i veškeré další platby za dopravu nebo dodání, nebo pokud tyto platby nelze rozumně stanovit předem, skutečnost, že k ceně mohou být účtovány takové další platby*, podle § 5a odst. 3 písm. d) pak i *ujednání o platebních podmínkách, dodání, plnění a vyřizování reklamací a stížností, pokud se odchylují od požadavků odborné péče* (k tomu srov. níže body [24] a [25], srov. též část **III.C**).

[20] Pro podnikatele je tedy rozdíl mezi *nabídkou ke koupi* a jinými obchodními praktikami velmi důležitý. Pro nabídku ke koupi je okruh podstatných informací do velké míry předurčen (především musí být splněny podmínky uvedené u jednotlivých typů informací v § 5a odst. 3 zákona o ochraně spotřebitele). Zákon zavádí konkrétní a potenciálně rozsáhlou informační povinnost prodávajícího vůči spotřebitelům (srov. již bod 14

odůvodnění směrnice 2005/29/ES, dle níž *ve vztahu k opomenutí stanoví tato směrnice určitý počet zásadních informací, které potřebuje spotřebitel znát, aby mohl učinit informované rozhodnutí o obchodní transakci*). Také Soudní dvůr zdůraznil, že čl. 7 odst. 4 směrnice 2005/29/ES obsahuje „*taxativní výčet informací*“, které se v případě výzvy ke koupi *považují* za podstatné a které podnikatel *musí* spotřebitelům v souvislosti s výzvou ke koupi sdělit, chce-li se vyhnout eventuálnímu postihu za klamavé opomenutí (rozsudek ze dne 26. 10. 2016, *Canal Digital Danmark*, C-611/14, body 68 a 72).

[21] Teprve pokud správný orgán prokáže, že takto vymezenou povinnost prodávající nesplnil, má smysl dále zkoumat, zda toto opomenutí prodávajícího mohlo spotřebitele dovést k rozhodnutí ohledně koupě, které by jinak neučinil (jak ukáže Nejvyšší správní soud níže v části III.C, právě na prokázání toho, zda tuto povinnost žalobkyně splnila, argumentace stěžovatelky ztroskotá).

[22] Povinnost prodávajícího sdělovat spotřebitelům tzv. podstatné informace není neomezená. Ani v případě *nabídky ke koupi* podle § 2 odst. 1 písm. q) zákona o ochraně spotřebitele nemusí mít vždy stejný rozsah (viz dále).

[23] V nynější věci je sporný způsob, kterým žalobkyně sdělovala spotřebitelům informace o ceně dopravy zboží a ceně (poplatku) za využití toho či onoho způsobu platby. Krajský soud správně odlišil nynější případ od věci, kdy se Nejvyšší správní soud zabýval nesprávným uvedením ceny samotného zboží či služby (především od rozsudku ze dne 2. 4. 2015, čj. 7 As 243/2014-22, *ALEXANDRIA*, kde prodávající opomenul uvést k ceně zájezdu povinné letištní a palivové poplatky, resp. ze dne 20. 2. 2015, čj. 7 As 152/2014-28, *TV PRODUCTS*, kde prodávající podobně opomenul zahrnout do ceny zboží i cenu nezbytného příslušenství). Podobně krajský soud přesně uvedl, že v nynější věci jde o nabídku zboží v e-shopu, nikoli např. o reklamu teprve lákající k návštěvě e-shopu (proto se tato věc podstatně liší od stěžovatelkou citovaného rozsudku NSS ze dne 18. 1. 2018, čj. 8 As 260/2017-54, *endala*, kde Nejvyšší správní soud řešil reklamu, která lákala spotřebitele na cenu zboží, za kterou vzhledem k nutnému zaplacení poštovního a balného nemohli zboží získat). I tak je třeba zařazení výše zmíněných informací upřesnit, a to i ve vztahu k úvahám samotné stěžovatelky.

[24] První údajně opomenutý typ informací, tj. informace o ceně dopravy zboží, spadá pod § 5a odst. 3 písm. c) zákona o ochraně spotřebitele, podle kterého podstatnou informací je cena včetně daní, poplatků a jiných obdobných peněžitých plnění, *a případně i veškeré další platby za dopravu nebo dodání, nebo pokud tyto platby nelze rozumně stanovit předem, skutečnost, že k ceně mohou být účtovány takové další platby*. Zákon (podobně jako směrnice 2005/29/ES) zde konkrétně upravuje pravidlo pro poskytování informací o ceně dopravy a jeho „zjednodušenou“ formu v případě, že cenu dopravy nelze rozumně stanovit předem (a odlišuje jej od pravidla pro informace o samotné ceně, na které nesprávně odkazuje stěžovatelka v kasační stížnosti a jehož „zjednodušená“ forma spočívá ve sdělení výpočtu ceny).

[25] Naopak druhá část údajně opomenutých informací, tj. informace o zpoplatnění a ceně způsobů platby, pod § 5a odst. 3 písm. c) zákona o ochraně spotřebitele nespadá. Formulací o tom, že podstatná je informace o ceně včetně daní, poplatků a jiných obdobných peněžitých plnění, je třeba vnímat tak, že zahrnuje především různé poplatky související se samotným zbožím či službou (typicky právě povinné letištní poplatky v případě zájezdu), nikoli platby za dodatečné služby. Informace o ceně za způsob platby mohou zahrnovat jak poplatky za dobírku či platbu kartou, tak např. i složitější podmínky při využití spotřebitelského úvěru (koneckonců všechny tyto možnosti platby podle správního spisu žalobkyně nabízela). Proto je lze lépe zařadit pod § 5a odst. 3 písm. d), podle kterého je podstatnou informací mj. ujednání o platebních podmínkách, pokud se *odchylují od požadavků odborné péče*.

[26] Pro poskytování různých typů podstatných informací podle § 5a odst. 3 zákona o ochraně spotřebitele tedy platí různá omezení. Zda podnikatel měl spotřebitelům sdělit úplnou, konkrétní informaci např. o ceně dopravy, či jen prosté sdělení o tom, že „něco bude potřeba zaplatit“, může být rozhodující pro závěr o spáchání či nespáchání přestupku. Současně platí, že všechny informace uvedené v § 5a odst. 3 mohou být *patrně ze souvislostí*.

[27] Pro přehlednost je též nutné dodat, že každou obchodní praktiku, nejenom nabídku ke koupi, je třeba zkoumat ve všech *souvislostech a s přihlédnutím ke všem jejím rysům, okolnostem a omezením sdělovacího prostředku*

(§ 5a odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele). Zákon pamatuje na případy, kdy bude podnikatel v komunikaci vůči spotřebitelům omezen prostorem, časem apod. Tehdy může být neefektivní či dokonce objektivně nemožné všechny podstatné informace spotřebiteli sdělit předem. Obecně tak *některé* informace stačí sdělit spotřebitelům poté, co např. na základě reklamy navštíví „kamenný“ obchod či e-shop. Chybějící podstatné informace ale následně musí být spotřebiteli snadno a rychle dostupné (srov. především rozsudek Soudního dvora ze dne 30. 3. 2017, *Verband Sozialer Wettbewerb*, C-146/16, body 30 až 32, a také již citovaný rozsudek ve věci *Ving Sverige*, bod 50 a násl.; v obou případech splňovala inzerce v *tištěných* médiích definici výzvy ke koupi podle směrnice 2005/29/ES, Soudní dvůr však připustil, že vzhledem k omezenému prostoru *mohlo* stačit, aby byly některé další znaky nabízeného zboží či bližší informace o dodavateli sděleny spotřebitelům až na webu inzerentů).

[28] Teoreticky tak i nesprávné opomenutí informací podle § 5a odst. 3 zákona o ochraně spotřebitele může „omluvit“ kontext dané věci. O takový případ ale v nynější věci nejde. Stránky e-shopu na internetu poskytují dostatečný prostor pro sdělení všech podstatných informací podle § 5a odst. 3 (nejde o situaci podobnou těm, kterými se např. zabýval Soudní dvůr v citovaných kauzách).

[29] Stěžovatelka tedy správně (byť jen povšechně a navíc jasně poprvé až před soudem) poukázala na § 5a odst. 3 zákona o ochraně spotřebitele. *Rozhodující* pro rozsah informací, které žalobkyně v nynější věci musela sdělit spotřebitelům, jsou především podmínky v § 5a odst. 3 písm. c) a d) zákona, případně okolnost, zda tyto informace nebyly patrné ze souvislostí (blíže pak srov. část III.C).

[30] Konečně je vhodné doplnit, že povinnosti prodávajících plynoucí ze zákona o ochraně spotřebitele jsou *nezávislé* na povinnostech soukromoprávních. Žalobkyně totiž v nynější věci opakovaně odkazuje na ustanovení „spotřebitelské“ části občanského zákoníku, především na § 1811 odst. 2 občanského zákoníku (který obsahuje seznam informací, které musí podnikatel sdělit spotřebiteli *v dostatečném předstihu před uzavřením smlouvy nebo předtím, než spotřebitel učiní závaznou nabídku*). I když občanský zákoník rovněž obsahuje pravidla pro ochranu spotřebitele (a provádí několik jiných unijních „spotřebitelských“ směrnic), právě zde platí, že podle § 1 odst. 1 občanského zákoníku *uplatňování soukromého práva je nezávislé na uplatňování práva veřejného*. Zákon o ochraně spotřebitele obsahuje samostatný systém pravidel, včetně sankcí za jejich porušení.

III.B Rozhodnutí spotřebitele, zda vložit vybrané zboží do virtuálního košíku v internetovém obchodu (e-shopu), je tzv. rozhodnutím ohledně koupě podle § 2 odst. 1 písm. r) zákona o ochraně spotřebitele

[31] V předchozí části Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že nabídka zboží v e-shopu je tzv. *nabídkou ke koupi*, pro kterou platí přesně vymezený seznam podstatných informací podle § 5a odst. 3 zákona o ochraně spotřebitele. Podle § 5a odst. 1 se prodávající dopustí klamavého opomenutí tím, že opomenutím či nejasným sdělením podstatných informací *způsobí nebo může způsobit, že spotřebitel učiní rozhodnutí ohledně koupě, které by jinak neučinil*. Je proto dále důležité vymežit, co se v kontextu nynější věci rozumí tzv. *rozhodnutím ohledně koupě*. Ač se krajský soud touto otázkou výslovně nezabýval, je patrné, že za takové rozhodnutí považoval spíše jen „finální“ rozhodnutí, zda spotřebitel zboží či službu zakoupí. Podle stěžovatelky je naopak rozhodnutím ohledně koupě už samotné vložení zboží do virtuálního nákupního košíku.

[32] Zákon o ochraně spotřebitele v § 2 odst. 1 písm. r) *rozhodnutí ohledně koupě* definuje tak, že jde o *rozhodnutí spotřebitele o tom, zda, jak a za jakých podmínek výrobek nebo službu koupí, zda za něj zaplatí najednou nebo částečně, zda si je ponechá nebo neponechá nebo zda ve vztahu k nim uplatní právo vyplývající ze smlouvy, ať již se spotřebitel rozhodne jednat nebo zdržet se jednání*. Pojem *rozhodnutí ohledně koupě* je třeba vykládat ve světle směrnice 2005/29/ES, která v čl. 2 písm. k) pracuje s pojmem *rozhodnutí o obchodní transakci*. Tím se rozumí *rozhodnutí spotřebitele o tom, zda, jak a za jakých podmínek produkt koupí, zaplatí za něj najednou nebo částečně, ponechá si jej nebo se jej zbaví anebo ve vztahu k němu uplatní právo vyplývající ze smlouvy, ať již se spotřebitel rozhodne jednat nebo zdržet se jednání*.

[33] Právě výkladem čl. 2 písm. k) směrnice 2005/29/ES a *rozhodnutím o obchodní transakci* se zabýval Soudní dvůr v rozsudku ze dne 19. 12. 2013, *Trento Sviluppo a Centrale Adriatica*, C-281/12. Soudní dvůr zde posuzoval obchodní praktiku – reklamu, ve které prodávající nabízel slevy na elektroniku (srov. body 14 až 15 citovaného rozsudku). Soudní dvůr uvedl, že text směrnice definuje *rozhodnutí o obchodní transakci* široce. Podle Soudního dvora jde o „*rozhodnutí spotřebitele o tom, zda, jak a za jakých podmínek produkt koupí*“, tento pojem

tedy zahrnuje nejen rozhodnutí, zda produkt zakoupí či nezakoupí, ale rovněž rozhodnutí, která s tímto rozhodnutím přímo souvisí, „zejména rozhodnutí navštívit obchod“ (bod 36, podobně rozsudek Soudního dvora ze dne 8. 2. 2017, *Carrefour Hypermarchés*, C-562/15, bod 33, podle něhož rozhodnutím o obchodní transakci bude např. rozhodnutí opět na základě reklamy zakoupit zboží v jednom obchodě namísto jiného).

[34] Soudní dvůr v právě citovaných věcech mluvil o návštěvách „kamenných“ obchodů v souvislosti s nákupem běžného zboží, nikoli např. návštěvou provozovny za účelem dojednání nějaké komplikované či na míru ušité služby. Na on-line obchodování jsou ale tyto závěry jednoduše přenositelné. K závěru, že *rozhodnutím o obchodní transakci* je např. i rozhodnutí navštívit *internetový obchod*, se jasně kloní též výkladová pomůcka ke směrnici 2005/29/ES vypracovaná Evropskou komisí (srov. bod 2.4. Pokynů k výkladu a uplatňování směrnice¹⁾.

[35] Na výše citovaný rozsudek Soudního dvora ve věci *Trento Sviluppo a Centrale Adriatica* navázal i Nejvyšší správní soud (rozsudek ze dne 7. 4. 2022, čj. 2 As 140/2021-53, *AutoESA*, bod 42). Také za dřívějšího znění zákona o ochraně spotřebitele (do 27. 12. 2015), kdy zákon hovořil o *obchodním rozhodnutí*, Nejvyšší správní soud potvrdil, že pod tento pojem spadá „již samotné rozhodnutí spotřebitele ‚kliknout‘ na hypertextový odkaz obsažený v newsletteru, jehož prostřednictvím by měl být přeměrován na katalog zboží nacházející se na webových stránkách“ (rozsudek ze dne 22. 2. 2017, čj. 3 As 35/2016-41, *Mountfield*, část III.B).

[36] *Rozhodnutím ohledně koupě* (jazykem zákona o ochraně spotřebitele), resp. *rozhodnutím o obchodní transakci* (jazykem směrnice 2005/29/ES), proto musí být i rozhodnutí vložit vybrané zboží do virtuálního košíku v e-shopu. Koneckonců jde o krok, kterým spotřebitel už stvrzuje svůj zájem o určité zboží a který poté skoro bezprostředně předchází volbě dopravy, způsobu platby a následně již potvrzení a odeslání objednávky. Vložení zboží do košíku „přímo souvisí“ s rozhodnutím, zda nakonec zboží koupit, či nikoli (viz shora citovaný rozsudek ve věci *Trento Sviluppo a Centrale Adriatica*).

[37] Stěžovatelka tedy v kasační stížnosti správně namítá, že klamavým opomenutím může být i opomenutí podstatné informace, která spotřebitele vede či může vést k vložení vybraného zboží do košíku v e-shopu. Nejvyšší správní soud však musí dodat, že stěžovatelka ve svých rozhodnutích tyto úvahy sice „ještě“ uvedla, ale na samé hraně přezkoumatelnosti. Do budoucna proto musí podobné závěry odůvodnit přehledně již ve vlastních rozhodnutích, nikoli až v podáních před soudy.

[38] Ve spojení se závěry v části III.A tak padá argumentace krajského soudu ohledně „běžné“ spotřebitelské zkušenosti (viz výše bod [10]). V nynější věci povinnosti žalobkyně vymezuje jasně zákon o ochraně spotřebitele ve světle směrnice 2005/29/ES. Byť Nejvyšší správní soud korigoval závěry krajského soudu v této dílčí otázce, neznamená to, že je současně nutné jeho rozsudek zrušit. To Nejvyšší správní soud vysvětlil v následující části.

III.C Správní spis nedává dostatečný podklad pro závěr, že se žalobkyně dopustila klamavého opomenutí podle § 5a odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele

[39] Nyní se již Nejvyšší správní soud dostává k posouzení konkrétních okolností nynější věci. Jak Nejvyšší správní soud vysvětlil výše, žalobkyně měla povinnost sdělovat spotřebitelům podstatné informace podle § 5a odst. 3 písm. c) a d) zákona o ochraně spotřebitele. Pokud by tuto povinnost porušila a zároveň způsobila jen možnost, že spotřebitel např. vloží vybrané zboží do virtuálního košíku, ač by tak jinak neučinil, dopustila by se klamavého opomenutí podle § 5a odst. 1. V právě projednávaném případě ale Nejvyšší správní soud nemohl k takovému závěru dojít.

[40] Stěžovatelka totiž na jedné straně pokutovala žalobkyni za *plošné* neuvádění podstatných informací podle § 5a odst. 3 písm. c) a d) zákona o ochraně spotřebitele. Na druhé straně ale podklady, které pro své rozhodnutí shromáždila, nesvědčí o tom, že žalobkyně své povinnosti porušila, resp. porušila v uvedeném rozsahu.

¹⁾ Viz sdělení Evropské komise – Pokyny k výkladu a uplatňování směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/29/ES o nekalých obchodních praktikách vůči spotřebitelům na vnitřním trhu (2021/C 526/01), dostupné z: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021XC1229\(05\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021XC1229(05)&from=EN) [v pokynech je uveden též příklad s odkazem na rozhodnutí bývalého švédského obchodního soudu (Marknadsdomstolen) ze dne 12. 3. 2010, MD 2010:8, *Toyota Sweden AB v. Volvo Personbilar Sverige Aktiebolag*].

[41] Výrok o prvním z přestupků vztáhla stěžovatelka jasně k nabídce jednoho konkrétního výrobku, jehož kontrolní nákup provedla (zařízení Somavedic Medic Amber). Naopak v případě tvrzeného opomenutí informací o cenách dopravy a způsobu platby vytkla žalobkyně jen obecně, že „*ke dni 10. 7. 2020 na internetových stránkách www.sana-store.cz, na kterých provozovala internetový obchod, opomněla uvést podstatné informace o cenách poskytovaných služeb – doprava a způsob platby, které spotřebitel potřebuje pro rozhodnutí obledně koupě*“. Ani z jednoho správního rozhodnutí nelyne, že by problém v jednání žalobkyně spočíval v neuvedení výše zmíněných informací jen u nabídky konkrétního zboží (naopak je patrné, že žalobkyně pokutu dostala kvůli plošnému neuvádění podstatných informací). Takové vymezení přestupku má zásadní význam pro nynější věc.

[42] Stěžovatelka v úředním záznamu ze dne 20. 7. 2020 (který sloužil jako stěžejní podklad pro rozhodnutí) dokumentovala stav e-shopu žalobkyně. V úředním záznamu jsou zaznamenány např. obchodní podmínky či sekce „Platba a doprava“. Ve vztahu k sortimentu v e-shopu tento záznam obsahuje jen údaje o kontrolním nákupu zařízení Somavedic, nikoli alespoň nějaký širší přehled ostatního nabízeného zboží. Výrobek Somavedic měl cenu 48 500 Kč, z přehledu kontrolního nákupu (screenshotů jednotlivých kroků objednávky) plyne, že kvůli vysoké ceně zboží byly všechny formy dopravy v tomto případě *zdarma* (s jedinou výjimkou), stejně jako všechny způsoby platby (přesněji, toto slovo bylo u všech možností platby uvedeno, srov. níže bod [47]).

[43] Na základě takto vymezeného skutku a takto zjištěného skutkového stavu ale nelze dospět k závěru, že žalobkyně porušila povinnost sdělit spotřebitelům podstatné informace podle § 5a odst. 3 písm. c) a d) zákona o ochraně spotřebitele (resp. že tuto povinnost porušila dokonce plošně). Jak Nejvyšší správní soud vysvětlil výše, pokud informace o ceně dopravy *nelze rozumně stanovit předem*, musí prodávající sdělit spotřebiteli alespoň *skutečnost, že k ceně mohou být účtovány takové další platby*. Informace o platebních podmínkách naopak musí prodávající sdělit, jen *pokud se odchyľují od požadavků odborné péče*.

[44] Žalobkyně na stránkách e-shopu uváděla informace týkající se dopravy a platby za zboží na dvou místech, jednak v sekci „Platba a doprava“, jednak v obchodních podmínkách (opět srov. úřední záznam ze dne 20. 7. 2020).

[45] Pokud jde o ceny dopravy, v bodu 4.1. obchodních podmínek žalobkyně uvedla různé způsoby, kterými lze uhradit „*cenu zboží a případné náklady spojené s dodáním zboží dle kupní smlouvy*“ a v bodu 4.2. výslovně uvedla, že „*společně s kupní cenou je kupující povinen zaplatit prodávajícímu také náklady spojené s balením a dodáním zboží ve smluvené výši. Není-li uvedeno výslovně jinak, rozumí se dále kupní cenou i náklady spojené s dodáním zboží*.“ Tím spotřebitelům sdělila přinejmenším, že *k ceně mohou být účtovány takové další platby* podle § 5a odst. 3 písm. c) zákona o ochraně spotřebitele. V rámci sekce „Platba a doprava“ navíc uvedla, že u objednávek v hodnotě nad 3 500 Kč je doprava zdarma a že za dopravu zákazník neplatí také v případě osobního odběru zboží na prodejně. I pokud by v obchodních podmínkách na samotné zpoplatnění dopravy neupozornila, lze souhlasit s žalobkyní, že by taková informace byla patrná ze souvislostí v sekci „Platba a doprava“.

[46] Závěr o tom, že podle § 5a odst. 3 písm. c) zákona o ochraně spotřebitele bylo *možné* ceny dopravy *rozumně stanovit předem* (a proto žalobkyně měla uvést *všechny* informace o ceně dopravy), ale nemá Nejvyšší správní soud o co opírat. Žalobkyně již ve správním řízení poukazovala na to, že vzhledem k různému druhu či hodnotě zboží nemůže určit ceny dopravy předem, aby je mohla přehledně sdělit spotřebitelům. Na to stěžovatelka v podstatě nijak nereagovala (Nejvyšší správní soud dodává, že zde by stačil patrně jen letmý přehled o nabízeném zboží v e-shopu). V kasační stížnosti sice stěžovatelka uvedla, že žalobkyně má na stránkách zabudovaný systém, který cenu dopravy umí automaticky vypočítat, jde však jen o tvrzení stěžovatelky, k němuž není ve správním spisu podklad. Je patrné, že stěžovatelka si až do soudního řízení neuvědomila přesné vymezení informační povinnosti podle § 5a odst. 3 písm. c), do té doby argumentovala jen obecně s odkazem na § 5a odst. 1.

[47] Podobný závěr musí Nejvyšší správní soud učinit i k otázce poplatků za určitý způsob platby. Jak v sekci „Platba a doprava“, tak v obchodních podmínkách žalobkyně uvedla všechny způsoby platby, které mohou spotřebitelé využít. Ze záznamu o kontrolním nákupu plyne pouze poznatek, že při nákupu zařízení Somavedic bylo u všech možností platby uvedeno slovo „*zdarma*“. Ani zde proto není podklad, na základě kterého by šlo posoudit, zda žalobkyně opomenula sdělit informace o platebních podmínkách, které *se odchyľují od požadavků odborné péče* (i zde Nejvyšší správní soud opakuje, že by stačil jen pečlivější záznam stránek žalobkyně a identifikace

problémových podmínkách). Je třeba zopakovat, že použitím § 5a odst. 3 písm. d) zákona o ochraně spotřebitele stěžovatelka ve správních rozhodnutích vůbec neargumentovala.

[48] Je tedy pravda, že konkrétní „seznam“ cen dopravy nebo poplatků za ten či onen způsob platby webové stránky e-shopu (mimo části dostupné *po vložení zboží do košíku*) neobsahovaly. Nejvyšší správní soud ale nemůže v nynější věci shledat porušení § 5a odst. 3 písm. c) a d) zákona o ochraně spotřebitele. Není proto dána již první podmínka pro naplnění podstaty klamavého opomenutí podle § 5a odst. 1, neboť stěžovatelka dostatečně neprokázala, že žalobkyně informační povinnost porušila, tedy že opomenula či nejasným způsobem sdělila spotřebiteli podstatné informace. Není tedy ani dále třeba řešit, zda by opomenutí žalobkyně mohlo spotřebitele „dovést“ k vložení zboží do košíku.

4464

Územní plánování: vyhodnocení vlivů na životní prostředí

Řízení před soudem: nařízení jednání při přezkumu zásad územního rozvoje

k § 36 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

k § 76 odst. 1 písm. b) a § 101b odst. 4 soudního řádu správního

Jestliže vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů na životní prostředí jako součást vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území zpracovaného společně s návrhem zásad územního rozvoje, resp. jejich aktualizace (§ 36 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu), vyvolává důležitější nejasnosti a otázky, je třeba, aby dal krajský soud odpůrci dostatečný prostor k tomu, aby sám (či za podpory osob, které pořizovatel zásad územního rozvoje pověřil zpracováním těchto odborných podkladů) mohl tyto podklady v řízení před soudem obhájit. To platí zejména za situace, kdy navrhovatelé v procesu pořizování zásad územního rozvoje nepodali dostatečně konkrétní námítky proti vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů, a tato otázka se v dané míře podrobnosti objevila až v řízení před krajským soudem. V tomto případě není na místě zrušit zásady územního rozvoje (jejich aktualizaci) podle § 76 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 101b odst. 4 s. ř. s. bez jednání, tedy bez dalšího vyjít z toho, že se zásady územního rozvoje opírají o neúplné podklady, které vyžadují zásadní doplnění, jež nemůže být provedeno před soudem.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2023, čj. 8 As 98/2020-235)

Prejudikatura: č. 2215/2011 Sb. NSS, č. 2698/2012 Sb. NSS, č. 2848/2013 Sb. NSS, č. 3042/2014 Sb. NSS, č. 4024/2020 Sb. NSS a č. 4283/2022 Sb. NSS.

Věc: a) Městská část Praha-Suchbát, b) Městská část Praha-Nebořice a c) A. S. proti Středočeskému kraji, za účasti 1) Ředitelství silnic a dálnic ČR a 2) Letiště Praha, a. s., o zrušení části opatření obecné povahy, o kasačních stížnostech odpůrce, osoby zúčastněné na řízení 1) a osoby zúčastněné na řízení 2).

Navrhovatelky podaly ke Krajskému soudu v Praze společný návrh na zrušení opatření obecné povahy – 2. aktualizace Zásad územního rozvoje Středočeského kraje (dále jen „aktualizace ZÚR č. 2“), a to v rozsahu vymezení veřejně prospěšné plochy D300 – Plocha rozvoje letiště Praha/Ruzyně (Letiště Václava Havla; dále jen „záměr D300“).

Námítky rozdělily do tří hlavních okruhů:

1. neplnění základních cílů a úkolů územního plánování, tj. nedostatečné prověření možnosti budoucí uskutečnitelnosti záměru D300, nedostatečnost kompenzačních opatření a později v dalším podání doplněné nezohlednění požadavků na udržitelný rozvoj a územní soudržnost vyplývajících z příslušných mezinárodních závazků, především z Pařížské dohody (č. 64/2017 Sb. m. s.);

2. nezákonné vyhodnocení vlivů na životní prostředí a udržitelný rozvoj území (SEA) z důvodu nesprávnosti a neaktuálnosti podkladů, chybějícího řádného posouzení vlivů záměru D300 z hlediska znečištění ovzduší a hluku, a nedostatečného posouzení kumulativních a synergických vlivů; a
3. nedodržení hledisek proporcionality při vymezování záměru D300.

Krajský soud rozsudkem z dne 24. 6. 2020, čj. 54 A 68/2019-123, zrušil napadenou část opatření obecné povahy ke dni právní moci svého rozsudku, neboť v rozsahu vymezení záměru D300 vycházela aktualizace ZÚR č. 2 z nedostatečně zjištěného skutkového stavu spočívajícího v neúplném vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů. Odpůrce totiž opomněl posoudit některé ostatní významné zdroje vlivů na životní prostředí v rozsahu problematických (potenciálně více zasažitelných) složek životního prostředí, jako je zatížení hlukem [záměr D010 (Koridor dálnice D7; do 31. 12. 2015 rychlostní silnice R7)] a stav ovzduší [koridor D010, záměr D208 (Koridor železniční tratě č. 120: úsek Jenec – letiště Ruzyně) a záměr D209 (Koridor železniční tratě č. 120: úsek Ruzyně – Kladno), přeložky a zdvojkolejnění tratě]. Podle krajského soudu šlo o nedostatek systémový a zásadní, u kterého s ohledem na jeho rozsah a odbornou povahu nepřicházelo v úvahu jeho doplnění v řízení před soudem. Za podpůrný důvod pro zrušení krajský soud označil chybějící vyhodnocení vlivů dopravy osob (cestujících a zaměstnanců) a nákladů z letiště a na něj. Ve zbytku shledal návrhové námítky nedůvodnými, případně je vyhodnotil jako nepřijatelné rozšíření návrhu ve smyslu § 101b odst. 2 věty druhé s. ř. s. (aplikace Pařížské dohody) či dospěl k závěru o nadbytečnosti jejich posuzování (hledisko proporcionality).

Odpůrce [stěžovatel a]) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, v níž namítal, že v řízení před krajským soudem došlo k vadám řízení, jež mohly mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. První vadu spatřoval v tom, že mu krajský soud neumožnil vyjádřit se ke dvěma podáním navrhovatelek (replíce z 2. 12. 2019 a doplňujícímu podání z 8. 4. 2020), neboť mu je nezaslal na vědomí, ačkoli právě replika obsahovala argumentaci týkající se vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů, jež bylo podstatou návrhového bodu, který krajský soud shledal důvodným. Porušení zásady kontradiktornosti řízení bylo o to závažnější, že ve věci nebylo nařízeno jednání. Druhou vadou bylo podle stěžovatele a) to, že krajský soud se mimo jednání zabýval některými důkazy navrženými navrhovatelkami (mj. v replíce a doplňujícím podání), jež nebyly součástí správního spisu, a na něž v rozsudku odkázal. Jednalo se o odbornou studii z webu Ministerstva zemědělství USA, emisní údaje z letecké dopravy na webových stránkách Evropské agentury pro životní prostředí a o rozsudky rakouského a britského soudu, přičemž podle stěžovatele a) nemůže být zahraniční judikatura považována za notorietu. Postupem krajského soudu došlo k porušení jeho práva na spravedlivý proces.

Rozsudek považoval rovněž za nezákonný. Stěžovatel a) nesouhlasil se závěry krajského soudu o nedostatečně zjištěném skutkovém stavu v důsledku neúplného vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů. Právní úprava a související judikatura přímo předpokládají, že se nevyhodnocují všechny vlivy, ale pouze vlivy významné, tj. ty, které lze rozumně předpokládat, resp. přicházejí v úvahu, a pouze v rámci těch složek životního prostředí, které by mohly být kumulativními a synergickými vlivy významně ovlivněny. To je dle přílohy č. 5 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a o způsobu evidence územně plánovací činnosti, výsledkem odborného odhadu autorizované osoby a jde o odbornou skutkovou (neprávní) otázku. Ze zásady zdrženlivosti při soudním přezkumu zásad územního rozvoje, jak ji chápe i Nejvyšší správní soud, plyne, že správním soudům nepřísluší přezkum vyhodnocení vlivů po odborné stránce. Ta byla podle stěžovatele a) dostatečně zajištěna v rámci složitějšího procesu přijímání zásad územního rozvoje. Už vůbec pak soudu nepřísluší s odbornými závěry zpracovatele polemizovat či je dokonce nahrazovat závěry vlastními a stanovovat další (dle soudu možné) vlivy. Takový nezdrženlivý postup zakládá právní nejistotu adresátů opatření obecné povahy. Krajský soud proto překročil meze soudního přezkumu, pokud uvedl, že dle jeho názoru určité kumulace a synergie nebylo možné předem vyloučit, neboť vlastní laickou úvahu ohledně významnosti některých vlivů nadřadil tomu, že významnost těchto vlivů byla vyloučena empirickým odborným posouzením autorizované osoby, což bylo důvodem jejich vzájemného nevyhodnocení. Stěžovatel a) upozornil, že v průběhu celého procesu přijímání aktualizace ZÚR č. 2 nebyla žádnou příslušnou osobou či orgánem vybaveným odborným aparátem uplatněna obdobná výtka, jakou učinil krajský soud.

Dále namítl, že z obsahu Vyhodnocení vlivu aktualizace ZÚR č. 2 na udržitelný rozvoj (verze z října 2017; dále jen „VVURÚ“) vyplývalo, proč bylo zvoleno právě jen vyhodnocení určitých záměrů v rámci konkrétních

složek životního prostředí, a proč jiné vlivy nebyly významné. K tomu odkázal na konkrétní části VVURÚ a vysvětlil, proč byly nesprávné závěry krajského soudu o neúplném vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů mezi záměrem D300 a záměry D010, D208 a D209. Ohledně emisí je ve VVURÚ uvedeno, že vlivy nárůstu znečištění ovzduší budou nízké a budou omezeny téměř výhradně na vlastní prostor letiště. Vzájemné vlivy s dalšími záměry proto nepřicházely v úvahu a nebylo je tak nutné hodnotit. Stěžovatel a) tedy vysvětlil, proč nebylo v oblasti emisí provedeno vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů záměru D300 s ostatními záměry, což však krajský soud ignoroval a nepřipustně nahradil vlastní úvahou. Ve vztahu k vyhodnocení hluku stěžovatel a) odkázal na příslušné části VVURÚ, kde jsou uvedené důvody, proč nebyl vliv koridoru D208 identifikován jako významný zdroj hlukové zátěže, a tedy nebyl do hodnocení kumulativních a synergických vlivů zahrnut. K záměru D010 krajský soud uvedl, že jeho vymezení v trase již existující komunikace D7 nebylo důvodem pro nevyhodnocení možných kumulací či synergií hlukových a emisních vlivů (spíše naopak). Stěžovatel a) namítl, že možné vzájemné vlivy se záměrem D010 vyhodnotil právě na základě skutečnosti, že byl vymezen v trase již existující komunikace D7, a to právě v části věnované stávajícím komunikacím (s. 203 VVURÚ).

Nesprávný byl i závěr krajského soudu ohledně chybějícího vyhodnocení vlivů případně zvýšené dopravy osob (cestujících a zaměstnanců) a nákladů z letiště a na něj. Tato otázka totiž nebyla do aktualizace ZÚR č. 2 vložena v podobě samostatného záměru, a proto stěžovatel a) neměl povinnost k ní přistupovat jako k potenciálnímu zdroji kumulativních či synergických vlivů.

Stěžovatel a) rovněž argumentoval závěry soudního přezkumu v obdobných případech. Stejným způsobem (na základě stejných metodických principů) byly kumulativní a synergické vlivy zpracovány a vyhodnoceny též v případě 1. Aktualizace zásad územního rozvoje hl. m. Prahy, kde byl vzhledem ke své poloze záměr D300 rovněž vymezen. I tehdejší zpracovatel na základě odborného odhadu vybral složky životního prostředí, kde kumulace a synergie alespoň připadaly v úvahu, a pouze tyto vyhodnotil, přičemž vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů záměru paralelní dráhy v oblasti ovzduší s ostatními záměry vůbec neprovedl. Městský soud v Praze ani Nejvyšší správní soud v takovém postupu neshledaly žádná pochybení.

Stěžovatel a) následně v doplnění kasační stížnosti odkázal na nový rozsudek ze dne 3. 12. 2020, čj. 55 A 70/2019-183, jímž Krajský soud v Praze zamítl návrh na zrušení části aktualizace ZÚR č. 2 v rozsahu vymezení záměru D054 – propojení Vestec [II/603 – Újezd (D1), tzv. Vestecká spojka]. Krajský soud i v tomto rozsudku přezkoumával metodiku vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů a shledal ji dostatečnou, neboť na rozdíl od projednávaného případu zcela správně zohlednil míru obecnosti vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů, která musí odpovídat míře obecnosti zásad územního rozvoje.

Navrhovatelky v jejich vyjádření ke kasační stížnosti stěžovatele a) považovaly za nepodložené tvrzení, že VVURÚ obsahuje důvody, proč bylo zvoleno právě jen vyhodnocení určitých záměrů v rámci konkrétních složek životního prostředí, a proč jiné vlivy nejsou významné. Ani v kasační stížnosti či ve vyjádřeních v řízení před krajským soudem stěžovatel a) přesvědčivě neuvedl, proč nedošlo k vyhodnocení vlivů dalších relevantních záměrů. Dle navrhovatelek krajský soud nehodnotil odbornou významnost vlivu dalších záměrů, jak se snažil tvrdit stěžovatel a). Pouze logicky poukázal na to, že vlivy těchto záměrů nejsou ve VVURÚ hodnoceny, aniž je to zdůvodněno. Obdobným způsobem jako v předchozím rozsudku ze dne 12. 6. 2013, čj. 50 A 8/2013-129 (dále jen „rozsudek krajského soudu z roku 2013“), jímž krajský soud již jednou zrušil vymezení záměru D300 v zásadách územního rozvoje Středočeského kraje, konstatoval, že vznik kumulativních a synergických vlivů nelze v daném případě zcela vyloučit. Stěžovatel a) však nerespektoval závazné závěry tohoto rozsudku. Pokud stěžovatel a) uváděl, že případné emise jsou omezeny pouze na vnitřní prostor letiště, pak z obrázku na str. 202 VVURÚ vyplývá zcela opačná skutečnost, neboť plocha záměru D300 i plocha záměru D010 zasahují do území s překročením imisních limitů a nelze tak vyloučit jejich kumulativní vliv.

Citované závěry soudního přezkumu ve věci 1. Aktualizace zásad územního rozvoje hl. m. Prahy dle navrhovatelek na projednávanou věc nedopadaly, neboť se týkaly jiného opatření obecné povahy a vycházely ze zcela jiného skutkového stavu než napadený rozsudek. Z rozsudku krajského soudu čj. 55 A 70/2019-183 pak podle navrhovatelek nevyplýval žádný obecný závěr použitelný v posuzované věci, neboť se týkal jiného záměru v rámci aktualizace ZÚR č. 2, přičemž další záměry nebylo nutné posuzovat. Mezi rozsudky krajského soudu není žádný rozpor, neboť ve věci sp. zn. 55 A 70/2019 šlo o neposouzení pouze lokálních záměrů, nikoli významných

dopravních staveb jako v posuzovaném případě. Mimoto, i přes námitky navrhovatelek krajský soud shledal metodiku vyhodnocení kumulativních a synergičtých vlivů dostatečnou.

K tvrzeným vadám řízení navrhovatelky uvedly, že jejich replika obsahovala pouze odkaz na rozsudek krajského soudu z roku 2013, který několikrát citovaly již v návrhu na zrušení části aktualizace ZÚR č. 2, a dále námitku ohledně účinků zeleně ke snížení emisního příspěvku, kterou ovšem krajský soud shledal nedůvodnou. Navrhovatelky tak nepředložily v replice ani následně doplňujícím podání žádné nové skutečnosti, na nichž by krajský soud založil svůj rozsudek. Krajský soud shledal důvodnou námitku uplatněnou již v původním návrhu. Nejde proto o porušení zásady kontradiktornosti řízení ani práva na spravedlivý proces. V řízení před krajským soudem dle navrhovatelek neprobíhalo dokazování, proto tedy nebylo nutné dávat stěžovateli a) prostor k dalšímu vyjádření. V replice a doplňujícím podání pak odkázaly pouze na čtyři nové dokumenty, přičemž odbornou studii Ministerstva zemědělství USA vyložil krajský soud ve prospěch odpůrce, a emisní údaje z letecké dopravy i dva zahraniční rozsudky označil za nový, dosud neuplatněný návrhový bod směřující do problematiky klimatické změny. Krajský soud sice tyto dokumenty okomentoval, nicméně celý návrhový bod odmítl s odkazem na nepřipustné rozšíření návrhu. Neměl proto důvod stěžovateli a) vyzývat k vyjádření k těmto dokumentům. Ač navrhovatelky s uvedeným postupem krajského soudu nesouhlasily, nemohlo jím dojít k porušení práva stěžovatele a) na spravedlivý proces. Důvody pro zrušení aktualizace ZÚR č. 2 v rozsahu záměru D300 se těchto dokumentů ani repliky či doplňujícího podání vůbec netýkaly a nebylo tak nutné nařizovat jednání.

Stěžovatel a) v replice uvedl, že výše popsaný postup krajského soudu by hypoteticky byl možný pouze tehdy, pokud by navrhovatelky v soudním řízení předložily relevantní odborný podklad (odborné vyjádření či znalecký posudek zpracovaný autorizovanou osobou), ze kterého by vyplynula nesprávnost odborného závěru uvedeného ve VVURÚ o neexistenci vzájemných vlivů záměru D300 v oblasti ovzduší a hluku s ostatními záměry, tj. o jejich omezení na vlastní prostor letiště. To se však nestalo a krajský soud nahradil odborný názor zpracovatelů názorem svým, což je nepřipustné. K tomu též uvedl, že VVURÚ je odborný podkladový akt, jeho odůvodnění není součástí odůvodnění opatření obecné povahy a nelze tak na něj mít obdobné nároky.

Osoba zúčastněná na řízení 1) [stěžovatel b)] namítala, že krajský soud posoudil hodnocení kumulativních a synergičtých vlivů záměru D300 nesprávně a učinil nesprávný závěr o jeho nezákonnosti. Úvodem zdůraznil, že dané posuzování vlivů zásad územního rozvoje, jako koncepce, na životní prostředí (SEA) v rámci VVURÚ u záměrů typu dopravních staveb je vzhledem k obsahu a měřítku zásad územního rozvoje pouze modelové s použitím odborných odhadů, avšak bez znalosti konkrétních parametrů záměrů a jejich technického provedení. To má nepopíratelně významný vliv na obsah a kvalitu tohoto posuzování. Zásady územního rozvoje při vymezování vybraných koridorů a ploch nadmístního významu dopravních staveb slouží pouze „rezervaci“ těchto koridorů a ploch v rámci územně plánovací činnosti, nikoli k umístění konkrétních staveb. Teprve při posuzování konkrétního stavebního záměru (EIA) lze objektivně a reálně záměr posoudit.

Podle stěžovatele b) splnil stěžovatel a) prokazatelně všechny kroky testu zavedeného Nejvyšším správním soudem. V příslušných kapitolách VVURÚ je v dostatečném rozsahu popsáno vyhodnocení kumulativních a synergičtých vlivů relevantních záměrů s ohledem na jejich povahu, rozsah a vzájemné působení. V případech, kdy vlivy neexistují, nejsou ani uváděny, tj. „nevlivy“ se nevyhodnocují. Požadavek krajského soudu na uvedení všech „nevlivů“ je přepjatým formalismem a nelze z něj dovozovat nezákonnost aktualizace ZÚR č. 2. Krajský soud nesprávně pochopil či zkusil některé části aktualizace ZÚR č. 2 a VVURÚ. Například když uvedl, že koridor D208 byl dílčí částí většího koridoru D209, šlo o zjevný omyl. Z územního hlediska se ve skutečnosti jedná o dva samostatné koridory, které na sebe navazují, ale nepřekrývají se. Jelikož se v koridoru D208 ani v jeho blízkosti nenacházela žádná chráněná zástavba, nebyl koridor jako zdroj hlukové zátěže do hodnocení kumulativních a synergičtých vlivů zahrnut. K omylu o vzájemném překryvu těchto dvou koridorů mohl krajský soud svést nesprávný název koridoru D208 (železniční trať č. 120: úsek Jeneč – letiště Ruzyně), který ale na území obce Jeneč vůbec nezasahuje. Tato skutečnost však nemohla být ve VVURÚ zohledněna, protože žádný z obou koridorů nebyl předmětem aktualizace ZÚR č. 2. Ze stejného důvodu VVURÚ ve vztahu k těmto koridorům také vycházelo z obecně uznávaného předpokladu, že kolejová doprava nepředstavuje zásadní zdroj znečištění ovzduší, a to ani v případě využívání diesellových pohonných jednotek. Dokument obsahoval rovněž odborný závěr, že z provedených analýz vyplývalo, že se nárůst imisní zátěže bude odehrávat převážně ve vlastním prostoru letiště

u hranice nově uvažované dráhy a nezpůsobí překročení imisních limitů v okolní obytné zástavbě. Krajský soud to však ignoroval a opakovaně upozornil na chybějící hodnocení kumulativního vlivu emisí.

Z hlediska možného vzniku kumulativních či synergických vlivů (záměru D300 se záměry dalšími) bylo nutné vzít v úvahu také jejich prostorové umístění, tedy zda zasahují do zastavěného území, nebo jsou mimo něj. Ze schématu na s. 202 VVURÚ bylo patrné, že k překryvu záměru D300 s koridory D208 a D209 docházelo v území zcela mimo zástavbu okolních sídel. Vzhledem k tomu, že nedochází k vzájemnému překryvu uvedených záměrů ani jejich překryvu s plochou vymezující překročení některého z imisních limitů, není možné kumulativní vlivy na ovzduší záměru D300 hodnotit jako významné. Naopak, vlivy na zemědělský půdní fond (ZPF) a povrchové a podzemní vody byly vyhodnoceny jako potenciálně významné, neboť v případě uvedených záměrů dojde vždy k záboru ZPF, a zejména záměr D300 představuje (s ohledem na rozsah zpevněných ploch) významný zásah do odtokových poměrů dotčeného území. Stěžovatel b) se dále domnívá, že v případě kumulativních vlivů záměru D300 a koridoru D010 krajský soud nepochopil odbornou podstatu způsobu hodnocení a interpretaci výsledků. Základním principem posouzení SEA je hodnocení změny proti aktuálnímu stavu se zaměřením zejména na zhoršení stávající situace v důsledku zvýšení dosavadní míry zátěže nebo k rozšíření vlivu do dosud nezasazeného území. K překryvu nové „limitní izofony letiště“ a plochy se stávajícím překročením limitu hlukové zátěže spojené s koridorem D010 dochází pouze jihovýchodně od obce Kněževs, tj. zcela bez kontaktu se zástavbou obce. Za nepravdivé označil stěžovatel b) i tvrzení krajského soudu, že nelze vyloučit kumulativní vliv emisí, neboť záměr D300 i plocha D010 zasahují do území s překročením imisních limitů. Schéma na s. 202 VVURÚ jasně ukazuje, že na území, kde se koridor D010 dostává do kontaktu s východním okrajem areálu letiště, není překročení některého z imisních limitů vyznačeno. Ve spojení realizace záměrů D300 a D010 proto nemůže docházet ke kumulativnímu ovlivnění ovzduší.

Osoba zúčastněná na řízení 2) [stěžovatel c)] považovala rozsudek krajského soudu za nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost, neboť z něj nelze jednoznačně seznat, co přesně má být zásadní (systémovou) vadou hodnocení VVURÚ, ani jak mělo být hodnocení správně provedeno. Nebylo jasné, zda hlavním důvodem pro zrušení bylo nevyhodnocení kumulativních a synergických vlivů na hluk a znečištění ovzduší u záměru D300 se záměry D010 a D208, či to, že měly být u těchto záměrů hodnoceny také vzájemné interakce poukazovaného hluku a znečištění ovzduší. Krajským soudem tvrzenou vadu proto nebylo jednoduše možné zadat k přezkoumání jiným odborníkům či ji nechat vysvětlit zpracovatelem VVURÚ. Rozsudek tak neposkytoval jasný návod pro zpracovatele.

Dále stěžovatel c) předestřel základní kroky vhodného způsobu hodnocení vlivů záměrů na životní prostředí. Na různých příkladech postupu hodnocení ukazoval, proč je nevhodné vynechávat některé kroky či postupovat obráceně, tj. například začínat nejprve zkoumáním vlivů záměrů, a naopak proč je nevyhnutelné jisté zjednodušení v podobě redukce vstupních informací. Důsledkem nesprávně zvoleného postupu podle stěžovatele c) může být třeba opomenutí skutečnosti, že dopravní záměry kromě potenciálních negativních vlivů zpravidla též odlehčují dopravu v ostatních zatížených lokalitách, neboť neslouží primárně k zajištění dostupnosti nějakého nového území, což se vztahuje i na letiště. Tento komplexní přístup je podstatou a nedílnou součástí odborného posouzení. Stěžovatel c) dále předestřel, jakým způsobem je možné identifikovat možné kumulativní a synergické vlivy a následně ty významně negativní vyhodnotit. V návaznosti na to, a na základě procesu EIA vedeného Ministerstvem životního prostředí od roku 2013 a ukončeného vydáním závazného souhlasného stanoviska 20. 1. 2017, dospěl k závěru, že z hlediska hluku ani emisí (znečištění ovzduší) nepředstavuje záměr D208, vymezený převážně v nezastavěném území obce Hostovice, významný negativní vliv, a proto nebylo třeba se mu ve VVURÚ věnovat. Celkově se počet potenciálně dotčených osob v této lokalitě při vložení záměrů D300 a D208 dokonce snížil. V této souvislosti poukázal na to, že hluky z letecké, silniční a železniční dopravy jsou tři zcela samostatné hlukové veličiny, které vzájemně nelze sčítat a je velmi složité odborně vyhodnotit jejich synergický (nikoli kumulativní) vliv z hlediska možných dopadů na veřejné zdraví. Závěr obsažený ve VVURÚ, že záměr D204 (Koridor železniční tratě č. 220: úsek Praha – Bystřice u Benešova) nebude zdrojem znečištění ovzduší ve svém okolí, lze podle stěžovatele c) beze změn vztáhnout na veškerou hodnocenou železniční dopravu, včetně záměrů D208 a D209. Garantem všech těchto komplexních úvah jsou odborné osoby s příslušnou autorizací. Správní soudy však nemají metodicky vést odborné zpracovatele SEA a upozorňovat je na sebemenší nedostatky.

Závěry o nedostatečném vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů ve vztahu k záměrům D010, D208 a D209 stěžovatel c) nepovažoval za řádně zdůvodněné, neboť krajský soud neuvedl, na základě kterého právního předpisu či judikatury jsou zpracovatelé VVURŮ povinni výslovně zdůvodnit své hodnocení vůči konkrétním záměrům. Krajský soud v dané věci nenařídil jednání, a proto neprovedl řádné dokazování a nenechal si po odborné stránce věc vysvětlit.

Podle vyjádření navrhovatelek z rozsudku jednoznačně vyplývá, že důvodem nezákonnosti zrušené části opatření obecné povahy bylo jednak opomenutí zahrnutí některých významných zdrojů znečištění ovzduší a hluku, a jednak věcné nedostatky v kvalifikačním a kvantifikačním hodnocení. Z hlediska dalšího postupu bylo zřejmé, že bude-li odpůrce chtít záměr D300 opětovně vymezit v zásadách územního rozvoje, bude muset být zpracováno nové VVURŮ, které napraví krajským soudem popsáné nedostatky. Provedením vlastního zjednodušeného hodnocení vlivů se i stěžovatel c) fakticky snažil dovysvětlit a doplnit metodiku hodnocení kumulativních a synergických vlivů. Bylo třeba posoudit nejen případné kumulativní a synergické vlivy z budoucích záměrů, ale i z těch již existujících. Skutečnost, že určitý záměr přímo neprochází územím s chráněnou zástavbou, ještě neznamená, že se vlivy záměru nemohou v takovém území projevit. Hodnocení synergických vlivů různých zdrojů hluku možné je, neboť s ním počítají příslušné unijní směrnice. Vady posouzení SEA nebyly pouhými menšími nedostatky, nýbrž nedostatky závažnými, pro něž bylo zcela namístě aktualizaci ZÚR č. 2 v rozsahu záměru D300 zrušit. Krajský soud podle navrhovatelek zrušil napadenou část opatření obecné povahy na základě přiměřeného užití § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s., a proto nenařídil jednání ani neprovedení dokazování nemohlo být vadou.

V doplnění o nové skutečnosti, které nastaly po podání kasační stížnosti, stěžovatel c) informoval o tom, že v prosinci 2020 zastupitelstvo hl. m. Prahy vyjádřilo souhlas se záměrem výstavby paralelní dráhy plánované v rámci rozšíření Letiště Václava Havla Praha. Zastupitelstvo ve svém usnesení stanovilo podmínky, za nichž se záměrem souhlasí, a které jsou všechny již dodržovány v rámci připravené projektové dokumentace k záměru pro územní řízení o umístění stavby záměru podané k příslušnému stavebnímu úřadu 24. 7. 2019.

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

Z odůvodnění:

(...)

V.B Vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů

[38] Zásady územního rozvoje obligatorně obsahují vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území (srov. § 36 odst. 1 stavebního zákona), jehož součástí je vyhodnocení vlivů na životní prostředí (SEA), v němž se popíší a vyhodnotí zjištěné a předpokládané vlivy (návrhu) zásad územního rozvoje na životní prostředí a přijatelné alternativy naplňující cíle zásad územního rozvoje. Obsahem vyhodnocení vlivů na životní prostředí (SEA) je také hodnocení CEA (*Cumulative Environmental Assessment*), tedy posuzování kumulativních a synergických vlivů na životní prostředí.

[39] Stavební zákon v § 37 odst. 1 stanoví, že vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území se pořizuje k návrhu zásad územního rozvoje. Podle § 37 odst. 2 stavebního zákona je pak návrh zásad územního rozvoje a vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území předkládán ke společnému projednání. Podle § 37 odst. 3 stavebního zákona může k návrhu zásad územního rozvoje a vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území *každý uplatnit u krajského úřadu písemně připomínky*. Podle § 39 odst. 1 stavebního zákona je následně upravený a posouzený návrh zásad územního rozvoje a vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území předmětem veřejného projednání. Podle § 39 odst. 2 stavebního zákona mohou dotčené obce, vlastníci, oprávněný investor (tj. správce nebo provozovatel veřejné dopravní nebo veřejné technické infrastruktury) a zástupce veřejnosti podat námítky proti návrhu zásad územního rozvoje. *Ve stejné lhůtě může každý uplatnit připomínky k návrhu a vyhodnocení.*

[40] Zákonný rámec vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území včetně posuzování kumulativních a synergických vlivů na životní prostředí je dán § 19 odst. 2, § 36 odst. 1 a § 40 odst. 2 stavebního zákona a také přílohou ke stavebnímu zákonu, která obsahuje rámcový obsah vyhodnocení vlivů politiky územního rozvoje, zásad územního rozvoje a územního plánu na životní prostředí pro účely posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí. Příloha č. 5 vyhlášky č. 500/2006 Sb., ve znění účinném do 28. 1. 2018, pak vymezovala *Obsah*

vyhodnocení předpokládaných vlivů zásad územního rozvoje a územního plánu na udržitelný rozvoj území tak, že se hodnotí vlivy, které lze rozumně předpokládat, a to v rozsahu, podrobnosti a míře konkrétnosti, jakou má pořizovaná územně plánovací dokumentace. Vlivy se stanoví odborným odhadem, přičemž hodnocení obsahuje také vyhodnocení vlivů zásad územního rozvoje (...) na zlepšování územních podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území a jejich soulad.

[41] Hodnocení, mezi kterými záměry mohou vznikat kumulativní a synergické vlivy, a ve vztahu k jakým složkám životního prostředí tomu tak může být, je tedy otázkou odbornou (viz právě uvedená příloha č. 5 vyhlášky č. 500/2006 Sb., která hovoří o odborném odhadu), kterou je povolána zodpovědět pouze kvalifikovaná osoba, která je držitelem autorizace podle § 19 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí).

[42] Právně-teoretickým zakotvením institutu posuzování kumulativních a synergických vlivů zásad územního rozvoje na životní prostředí v českém právním řádu (i s přesahem do evropského práva) se Nejvyšší správní soud opakovaně zabýval. Lze odkázat zejména na body 57 až 73 rozsudku ze dne 21. 6. 2012, čj. 1 Ao 7/2011-526, č. 2698/2012 Sb. NSS, přičemž Nejvyšší správní soud nepovažuje za nutné a hospodárné tato východiska v úplnosti opakovat i v nyní řešené věci. Připomene proto jen stěžejní aspekty, které má správní soud při posuzování tohoto vyhodnocení zohlednit.

[43] Nejvyšší správní soud k otázce způsobu a dostatečnosti vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů zásad územního rozvoje ve svém rozsudku čj. 1 Ao 7/2011-526, bodě 90, konstatoval, že „úkolom odpůrce bylo nejen kumulativní a synergické vlivy identifikovat, ale též vyhodnotit (popsat možné konkrétní dopady na konkrétní složky životního prostředí, zvážit, zda neexistuje jiné lepší řešení, a zohlednit hodnocení těchto vlivů při výběru varianty záměru) a v případě jejich akceptace stanovit pro realizaci záměrů konkrétní podmínky (kompenzační opatření), které by kumulativní a synergické vlivy minimalizovaly, a dále stanovit pravidla jejich sledování. Právě zásady územního rozvoje jsou ideální platformou pro zvážení a zohlednění kumulativních a synergických vlivů plánovaných záměrů, neboť v této fázi územního plánování je ještě dobře možné od kumulace záměrů upustit, pozměnit je nebo navrhnout vhodná kompenzační opatření.“ Podrobně také v rozsudcích ze dne 15. 4. 2014, čj. 2 Aos 4/2013-54, ze dne 24. 4. 2014, čj. 4 Aos 1/2013-125, č. 3042/2014 Sb. NSS, ze dne 18. 12. 2014, čj. 8 Aos 3/2013-118, ze dne 17. 4. 2014, čj. 9 Aos 5/2013-73, a ze dne 17. 4. 2014, čj. 9 Aos 6/2013-44, s odkazy na předchozí judikaturu, byly Nejvyšším správním soudem vysvětleny požadavky na vyhodnocení těchto vlivů. Na podrobné odůvodnění uvedených rozsudků Nejvyšší správní soud opět odkazuje.

[44] Nejvyšší správní soud dále ve svém rozsudku ze dne 31. 1. 2013, čj. 4 Aos 1/2012-105, č. 2848/2013 Sb. NSS, konstatoval v bodě 73, že „nelze trvat na tom, aby ve vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů byly výslovně zapracovány veškeré záměry obsažené v zásadách územního rozvoje a jejich možné hromadné a skupinové vlivy na životní prostředí v kombinaci s každým dalším záměrem, který je v zásadách územního rozvoje vymezen, nýbrž je dostačující, pokud dojde ke zhodnocení kumulativních a synergických vlivů pouze mezi záměry, kde relevantní vlivy tohoto druhu vůbec přicházejí v úvahu, a to buď s ohledem na povahu a rozsah záměrů, k jejichž kombinaci dochází, nebo v důsledku zjištění učiněných v rámci řádně prováděného procesu pořizování zásad územního rozvoje“. Dále v bodě 78 tohoto rozsudku Nejvyšší správní soud uvedl, že „dbal zásady minimalizace soudních zásahů do územně plánovací dokumentace. Podle této zásady soud toliko přezkoumává, zda vyhodnocení má zákonem požadované náležitosti, zda je srozumitelné a logicky konzistentní a zda bylo zohledněno v navazujících rozhodovacích procesech (především co do realizace redukce ploch pro sport a rekreaci). Správní soudy nejsou povolány k tomu, aby hodnotily odbornou stránku věci, neboť takový přezkum jim nepřísluší; odborné posouzení věci a volba konkrétního řešení je na pořizovateli územně plánovací dokumentace a osobách, které k tomu disponují odpovídajícím vzděláním a erudicí a které pořizovatel zpracováním odborných podkladů pověřil. [...] Je proto namístě, aby správní soudy při přezkumu opatření obecné povahy tohoto typu postupovaly obzvláště obezřetně“.

[45] Nejvyšší správní soud tedy zdůrazňuje, že v souladu s citovanou judikaturou nemohou správní soudy hodnotit odbornou stránku věci, neboť takový přezkum jim nepřísluší. Takovou odborností, jaká se předpokládá a vyžaduje u zpracovatele VVURŮ (viz bod [41] tohoto rozsudku), samy správní soudy ani nedisponují. Správní soudy mohou přezkoumat pouze to, zda VVURŮ má zákonem požadované náležitosti, zda je srozumitelné a logicky konzistentní a zda bylo zohledněno v navazujících rozhodovacích procesech.

[46] Nelze opomíjet, že soudní přezkum opatření obecné povahy, které je vystavěno na podkladech, východiscích a závěrech odborné povahy, má svá specifika. Těmi se Nejvyšší správní soud podrobněji zabýval v judikatuře vztahující se sice k mimořádným opatřením Ministerstva zdravotnictví vydávaným jako opatření obecné povahy podle zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 (rozsudek NSS ze dne 20. 10. 2021, čj. 8 Ao 22/2021-183, č. 4283/2022 Sb. NSS, body 35 a 36, nebo rozsudek NSS ze dne 21. 4. 2022, čj. 8 Ao 9/2022-101, body 45 až 48), avšak do určité míry jsou tyto závěry relevantní i pro přezkum jiných opatření obecné povahy, která se rovněž opírají o odborné podklady. Nejvyšší správní soud v těchto rozsudcích připomněl, že soudní moci nepřísluší věcně rozhodovat namísto správních orgánů, že „*soud se má zabývat tím, zda mimořádná opatření vycházejí ze „solidních vědeckých základů“, nejsou „svévolná či nesmyslná“, přičemž nelze čekat na definitivní rozřešení určité vědecké otázky*“. Tato specifika soudního přezkumu mimořádných opatření, která jsou vystavěna začasťe na odborných podkladech, východiscích a závěrech, nicméně nelze podle Nejvyššího správního soudu vykládat tak, že by soud neměl ověřovat, zda je odůvodnění napadeného opatření opřeno o relevantní zdroje, není vnitřně rozporné či nelogické apod. (a to samozřejmě i z hlediska odborného).

[47] Podobně i v dřívější judikatuře Nejvyšší správní soud apeloval na zdrženlivost soudní moci při přezkumu opatření obecné povahy, jde-li o posuzování věcných odborných otázek (bod 78 výše citovaného rozsudku čj. 4 Aos 1/2012-105). To však vždy při vědomí toho, jak plyne z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2011, čj. 7 Ao 7/2010-133, že složitost procesu předcházejícího vydání zásad územního rozvoje nemůže „*sama o sobě legitimizovat případnou nezákonnost ve vztahu k veřejným subjektivním právům dotčených osob. ZÚR představují v množině opatření obecné povahy, vydávaných podle stavebního zákona, akt relativně abstraktního charakteru. Míra možného dotčení práv je proto obecně nižší než v případě např. územního či regulačního plánu. Tato skutečnost ale nemůže vést k tomu, aby Nejvyšší správní soud odkázal navrhovatele s ochranou jejich práv až na následná řízení v procesu územního plánování. ZÚR jsou totiž závazné pro další postupy v územním plánování a rozhodování*.“ (srov. též rozsudek NSS ze dne 30. 5. 2019, čj. 2 As 122/2018-512, bod 158)

[48] Odborná povaha podkladů, na kterých jsou zásady územního rozvoje postaveny, a komplikovanost procesu vedoucího k jejich vydání tedy nevylučují, aby soud dospěl k tomu, že tyto podklady jsou naprosto nedostatečné, vnitřně rozporné či zcela nelogické. To jsou pak vady takového charakteru, že je jakýkoli přezkum opatření obecné povahy, respektive jejich podkladů, v tomto ohledu prakticky vyloučen. V tomto směru lze odkázat i na závěry rozsudku krajského soudu z roku 2013. S tehdejší situací, kdy kumulativní a synergické vlivy nebyly posuzovány vůbec, a kdy bylo na místě bez dalšího postupovat podle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s., je ale současná situace o poznání jiná a do určité míry i složitější. V nynější situaci bylo třeba s ohledem na návrhové body nalézt odpověď na otázku úplnosti posouzení kumulativních a synergických vlivů. V této věci jde konkrétně o otázku, proč podobným způsobem, jako tomu bylo v části VVURŮ zabývajících se vlivem na zemědělský půdní fond a vlivem na povrchové vody, kde byly hodnoceny kumulativní a synergické vlivy záměru D300 jak vůči koridorům D208 a D209, tak vůči koridoru D010, zpracovatel nepostupoval také u hodnocení vlivů na ovzduší, obyvatelstvo, hlukovou zátěž a veřejné zdraví.

[49] V souvislosti s nyní projednávanou věcí je třeba připomenout, že Krajský soud v Praze rozsudkem z roku 2013 zrušil část Zásad územního rozvoje Středočeského kraje v té části, která byla nahrazena právě aktualizací ZÚR č. 2 (tedy v části vymezující plochu veřejně prospěšné stavby D300 – Plocha rozvoje letiště Praha Ruzyně). Kasační stížnost podanou proti tomuto rozsudku Nejvyšší správní soud zamítl rozsudkem čj. 9 Aos 5/2013-73. Důvodem, který tehdy krajský soud ke zrušení plochy veřejně prospěšné stavby vedl, bylo nedostatečně provedené (respektive vůbec neprovedené) posouzení kumulativních a synergických vlivů záměru D300 – Plocha rozvoje letiště Praha Ruzyně na životní prostředí. Krajský soud v odkazované věci poukázal na to, že smyslem vyhodnocení vlivů na životní prostředí není pouze případné negativní jevy identifikovat, nýbrž je také vyhodnotit, tj. popsat jejich působení na jednotlivé složky životního prostředí, zvážit možnosti jiných řešení, stanovit kompenzační opatření, která by negativní působení těchto vlivů minimalizovala, a nastavit pravidla pro jejich sledování. V těchto kategoriích tehdy shledal krajský soud natolik závažné nedostatky, že v podstatě vylučovaly jakékoli přezkoumání této části Zásad územního rozvoje Středočeského kraje, neboť i přes nezpochybnitelnou míru obecnosti zásad územního rozvoje si musí posouzení kumulativních a synergických vlivů zachovat určitou míru přezkoumatelnosti. Je nezbytné určit nejen to, jaké složky životního prostředí mohou být dotčeny, ale také

kumulace kterých plánovaných (resp. již uskutečněných) záměrů byla v tom kterém místě zvažována. Nad rámec těchto obecných úvah krajský soud v rozsudku z roku 2013 dodal, že z grafické podoby podkladů je zjevné, že v případě posuzovaného záměru D300 – Plocha rozvoje Letiště Praha Ruzyně měly být hodnoceny relevantní vzájemné vlivy mezi tímto záměrem a záměry zjevně souvisejícími [minimálně jde o záměry D208 (Koridor železniční tratě č. 120: úsek Jeneč – letiště Ruzyně); D209 (Koridor železniční tratě č. 120: úsek Ruzyně – Kladno) a D010 (Koridor dálnice D7)], jejichž kumulativní a synergické působení na životní prostředí *a priori* nelze vyloučit, přičemž podle názoru krajského soudu šlo o záměry, kde hromadné a skupinové vlivy na životní prostředí přicházejí zjevně do úvahy.

[50] Tyto závěry, zejména to, že již v rozsudku z roku 2013 krajský soud konstatoval, že měly být hodnoceny relevantní vzájemné vlivy mezi záměrem D300 a minimálně záměry D208, D209 a D010, připomněl krajský soud v bodu 118 nyní napadeného rozsudku. Uvedl k tomu, že jde o koridory silniční a železniční dopravy, které jsou rovněž producenty hluku a emisí, a proto nelze kumulativní a synergické vlivy bez dalšího vyloučit. Potud lze s krajským soudem souhlasit, neboť obecně vzato kumulativní a synergické vlivy typově podobných záměrů, které se nachází v téměř prostoru, nelze skutečně bez dalšího (či *a priori*, jak uváděl krajský soud v rozsudku z roku 2013) vyloučit.

[51] Shodně ostatně postupoval i zpracovatel VVURÚ, který v rámci *Metodologie hodnocení kumulativních a synergických vlivů* obsažené v kapitole 6.2.1 VVURÚ mimo jiné na základě složkové a prostorové analýzy vymezil oblasti s rizikem vzniku kumulativních a synergických vlivů. Konkrétně k tomu zpracovatel na s. 184 VVURÚ pod bodem 2 s názvem *Popis charakteristik, které by mohly být kumulativními a synergickými vlivy výrazně ovlivněny (složková analýza)* uvádí, že v kapitole 4. jsou popsány charakteristiky složek životního prostředí, které budou naplňováním aktualizace ZÚR č. 2 potenciálně negativně dotčeny. V kapitole 5. jsou dále na základě analýzy grafických schémat vymezena limitně zatížená území. Tato analýza je provedena expertním odhadem na základě nevyšších, resp. nejnižších hodnot dané složky životního prostředí. Území, ve kterých byl identifikován určitý problém, jsou zařazena mezi území limitně zatížená. Jedná se např. o území s výrazným úbytkem kvalitních zemědělských půd, území obcí s překročeným imisním limitem, území, ve kterých dochází k fragmentaci krajiny významnými liniovými stavbami atd. Dále zpracovatel pod bodem 3 s názvem *Vymezení lokalit, ve kterých existuje riziko vzniku a působení kumulativních a synergických vlivů (prostorová analýza)* uvádí, že v rámci kapitoly 4. byly vymezeny oblasti, do kterých je navrhován větší počet ploch a koridorů (resp. záměrů) a navrhovaný způsob využití ploch a koridorů je spojen s potenciálním rizikem negativního ovlivnění složek životního prostředí. Tímto způsobem zpracovatel vymezil tři oblasti s potenciálním rizikem vzniku kumulativních a synergických vlivů, které v kapitole 4.2.1 popsal a též je graficky znázornil ve výkresu A.VI: *Kumulativní a synergické vlivy*. Jednou z těchto oblastí je pak oblast označená jako *Severní okraj Prahy*. V ní se mimo jiných nachází také záměr D300. Již v tomto kroku hodnocení pak byla v případě některých oblastí predikována složka životního prostředí, která může být kumulativními či synergickými vlivy dotčena (s. 184 bod 1 VVURÚ). V případě oblasti *Severní okraj Prahy* byly jako potenciálně ovlivněné složky životního prostředí, jevy a charakteristiky uvedeny: obyvatelstvo, ovzduší, půda a krajinný ráz.

[52] Jestliže tedy krajský soud vyšel z toho, že mezi typově srovnatelnými záměry plánovanými v téměř prostoru by mohly vznikat kumulativní a synergické vlivy, a to s ohledem na jejich charakter vlivy na ovzduší a hlukovou zátěž, nelze říci, že by šlo jen o laický pohled (byť to tak krajský soud v bodě 118 napadeného rozsudku sám označil). Tato úvaha totiž není ryze laická, ale má oporu také ve VVURÚ, kde je postavena na odborném odhadu jeho zpracovatele. V této souvislosti je třeba připomenout, že krajský soud ani v rozsudku z roku 2013 neuvedl, že mezi tam zmíněnými konkrétními záměry budou kumulativní a synergické vlivy bezpochyby vznikat. Konstatoval toliko, že mezi těmito záměry „*synergické i kumulativní působení na životní prostředí a priori nelze vyloučit*“. Jeho závěr proto nelze chápat jako závazný pokyn, že právě kumulativním a synergickým vlivům těchto záměrů se musí VVURÚ bezpodmínečně zabývat. V tomto ohledu se tedy krajský soud již mylí, pokud v bodě 120 napadeného rozsudku uvádí, že soud „*již v minulosti upozornil, že právě budoucí provoz letištní dráhy ve spojení s budoucím provozem železnice a stávajícím provozem dálnice si vysloveně žádá zodpovědět, jaká je možnost jejich hromadného a vzájemného působení na stav ovzduší či hladinu hluku*“.

[53] Jakkoli je složková a prostorová analýza provedená v kapitolách 4. a 5. VVURÚ základním kamenem metodologie hodnocení kumulativních a synergických vlivů, nemohou její závěry být vykládány tak, že v identifikovaných oblastech by měly být vyhodnoceny kumulativní a synergické vlivy všech tam plánovaných záměrů, a to vůči všem tam vytipovaným složkám životního prostředí. Prostorová a složková analýza takovou ambicí ani nemá. Nic na tom nemění skutečnost, že již v této fázi zpracovatel u některých oblastí predikoval složku životního prostředí, která může být kumulativními či synergickými vlivy dotčena (konkrétně u oblasti *Severní okraj Prahy* to byl zemědělský půdní fond, jak plyne z výkresu *A.VI: Kumulativní a synergické vlivy*). Naopak tato zmínka svědčí o tom, že podrobnější analýza vzniku možných kumulativních a synergických vlivů musí ještě následovat, a to na základě dalších kritérií. Ta lze nalézt například hned v úvodu kapitoly 6. VVURÚ (*Zhodnocení stávajících a předpokládaných vlivů variant 2A-ZŮR SKI*). Konkrétně pro obyvatelstvo a hygienu prostředí se uvádí, že posuzování se provádí ve vztahu k akustickým limitům a zastavěnému území, a pro ovzduší se pak konstatuje, že posuzování se provádí ve vztahu k limitům stanoveným zákonem č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší (s. 154 VVURÚ). Ke skutečnému posuzování kumulativních a synergických vlivů pak na základě těchto dalších kritérií dochází až v navazující kapitole 6.2.2 VVURÚ s názvem *Výsledky vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů*.

[54] Krajský soud v napadeném rozsudku nepochybně, že stěžovatel a) kumulativní a synergické vlivy náležitě vymezil a že oproti situaci posuzované rozsudkem z roku 2013 provedl i jejich vyhodnocení. V určitém ohledu provedené vyhodnocení považoval za velmi podrobné, a to když se pro srovnání vyjadřoval k hodnocení kumulativních a synergických vlivů záměru D300 se záměry D208, D209 a D010 vůči zemědělskému půdnímu fondu či povrchovým a podzemním vodám. Jeho výtky tedy nesměřují k tomu, co ve VVURÚ obsaženo je, nýbrž k tomu, co tam chybí, avšak dle jeho názoru tam obsaženo být má. Podle názoru krajského soudu zpracovatel VVURÚ opomněl významné zdroje kumulací a synergií vlivů, a to v rozsahu problematických (potenciálně více zasahitelných) složek životního prostředí jako je zatížení hlukem (koridor D010) a stav ovzduší (koridor D010, záměry D208 a D209). Krajský soud dokonce vyslovil podezření, zda náhodou při hodnocení kumulativních a synergických vlivů záměru D300 se záměry D010, D208 a D209 nebyly cíleně vybírány a vynečávány určité složky životního prostředí tak, aby celkový výsledek vyšel určitým způsobem.

[55] Na tomto místě je třeba připomenout, že nelze trvat na tom, aby byly ve vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů výslovně zapracovány veškeré záměry obsažené v zásadách územního rozvoje a jejich možné kumulativní a synergické vlivy tak, že budou zpracovávány v kombinaci s každým záměrem navzájem a ve vztahu ke všem složkám životního prostředí. Postačí, pokud budou zpracovány a zhodnoceny kumulativní a synergické vlivy tolika mezi záměry, kde relevantní vlivy tohoto druhu vůbec přicházejí v úvahu, a to buď s ohledem na jejich povahu a rozsah, anebo v důsledku zjištěných v rámci řádně prováděného procesu pořizování zásad územního rozvoje (viz závěry rozsudku čj. 4 Aos 1/2012-105 citované v bodě [44] tohoto rozsudku). Také již uváděná příloha č. 5 vyhlášky č. 500/2006 Sb. hovoří o vyhodnocování vlivů, které lze rozumně předpokládat.

V.B.1 Záměry D300 a D010 – hodnocení z hlediska hluku a emisí

[56] Závěr, že právě kumulativní a synergické vlivy záměru D300 a D010 na ovzduší a obyvatelstvo lze předpokládat, dovodil krajský soud ze situační mapy k záměru D300 nacházející se na s. 202 VVURÚ. Tam se totiž limitní hluková izofona (tučná černá čára) včetně ochranného hlukového pásma letiště (oranžová čára) protíná s plochou koridoru D010 (světle fialová plocha v horní části uprostřed), a proto nelze vyloučit kumulativní vliv hluku, tedy hromadění hluku z letiště a dálnice. Podle krajského soudu nelze vyloučit ani kumulativní vliv emisí, neboť jak záměr D300, tak i záměr D010 zasahují do území s překročením imisních limitů (šrafovaná plocha).

[57] Jde-li o hluk, pak stěžovatel a) namítá, že v tomto ohledu krajský soud nesprávně pochopil jeho argumentaci uvedenou ve vyjádření k návrhu, kde vysvětloval, že „*záměr D010 je vymezen v trase již existující komunikace (D7), což je v rámci VVURÚ na několika místech popsáno, je tudíž zahrnut do stávající imisní zátěže s tím, že jeho vliv je minimální (jak je v rámci VVURÚ na několika místech uvedeno)*“. V kasační stížnosti pak stěžovatel a) dodává, že smyslem jeho argumentace bylo poukázat na s. 203 VVURÚ, kde je provedeno vyhodnocení kumulací a synergií hluku záměru D300 se stávajícími komunikacemi, kterou je i dálnice D7. V tomto ohledu je třeba dát stěžovateli a) zapravdu, neboť na uvedené straně VVURÚ se skutečně uvádí: „*Pro vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů záměru D300 jsou uvažovány pouze vlivy hluku z tohoto záměru, neboť vlivy nárůstu znečištění ovzduší budou nízké a budou omezeny téměř výhradně na vlastní prostor letiště. Pro hluk ze záměru D300 se mohou*

vyskytovat následující typy kumulací a synergií: (...) - průmět nadlimitní hlukové izofony z letiště s pásmem překročení hlukových limitů podél stávajících komunikací – v naprosté většině případů (s výjimkou komunikací v MČ Praha – Nebužice, Praha – Suchbátka a Praha – Lysolaje) nejde o nárůst zátěže, neboť v daném místě dochází k překročení limitu i v současnosti. Především však jsou všechna dotčená sídla zahrnuta do systému kompenzačních opatření, zajišťovaných provozovatelem letiště a současně i do systému hlukového monitoringu v okolí letiště. V případě zjištění potřeby snížení hluku na stávajících komunikacích tak mají příslušné obce a městské části nástroje k realizaci investičních opatření na těchto komunikacích za účelem snížení hlučnosti (např. instalace tichých povrchů vozovek).“ Pokud tedy krajský soud zcela postrádal vyhodnocení kumulativního vlivu hluku, tedy hromadění hluku z letiště a stávající dálnice, přehlédl, že toto hodnocení bylo provedeno a svůj odraz nachází také v příloze č. 1 k VVURÚ, kde jsou u záměru D300 kumulativní a synergičké vlivy všech posuzovaných záměrů včetně stávajících komunikací (viz písm. D na s. 25) hodnoceny jako potenciálně mírně negativní (-1). Jakkoli je výše uvedený závěr tedy popsán poměrně stručně, nelze mít za to, že by nebyl vůbec zvažován.

[58] Je však otázkou, nakolik je toto vyhodnocení jednoznačné, srozumitelné a logické, zejména jde-li o tu část, kde zpracovatel VVURÚ konstatuje, že u většiny stávajících komunikací nejde o nárůst zátěže, neboť v daném místě dochází k překročení limitu i v současnosti. To je však otázka, kterou se krajský soud doposud nezabýval a není na místě, aby tak jako první činil Nejvyšší správní soud.

[59] Stěžovatel b) v této souvislosti vysvětluje vztah aktuálního ochranného hlukového pásma letiště (oranžové čáry zanesené na mapě na s. 202 VVURÚ) a limitní hlukové izofony (tučné černé čáry tamtéž). Zatímco oranžová čára znázorňuje aktuální rozsah expozice území hlukem z letiště, limitní hluková izofona predikuje budoucí rozsah ochranného hlukového pásma po realizaci záměru D300. Jak z mapy na s. 202 VVURÚ, tak i z výkresu A.I: *Vlivy na obyvatelstvo a kulturně historické hodnoty území* pak podle stěžovatele b) plyne, že ve většině případů se černá čára nachází uvnitř oranžové, a dochází tak k redukci hlukem exponovaného území. Ačkoli v místě, kde se střetává záměr D300 se stávající dálnicí D7, výše uvedené skutečně platí, nelze si nepovšimnout, že stěžovatel b) závěr o tom, že v daném místě v důsledku záměru D300 nejde o nárůst zátěže, vysvětluje zcela odlišným způsobem, než zpracovatel VVURÚ, který poukazuje na již překročené limity i v současnosti.

[60] Stěžovatel b) také připomíná, že k překryvu nové limitní hlukové izofony a plochy s překročením limitu hlukové zátěže (na mapě na s. 202 VVURÚ je tato plocha vyznačena jako šedomodrá plocha ohraničená tmavomodrou barvou) dochází jihovýchodně od obce Kněžves, tedy zcela mimo kontakt se zástavbou obce. Přijetí tohoto argumentu by ovšem naznačovalo, že by snad k posouzení kumulativních a synergičkých vlivů záměrů D300 a D010 nemuselo dojít vůbec, neboť jde-li o hluk (tedy vliv na obyvatelstvo a hygienu prostředí), provádí se posuzování ve vztahu k akustickým limitům a zastavěnému území (viz bod [53] tohoto rozsudku). Při hodnocení hluku je tedy třeba vždy zohledňovat existenci zastavěného území, neboť hlukové limity nejsou uplatňovány celoplošně, tj. nezávisle na povaze přiléhající plochy (více viz dále bod [72] tohoto rozsudku). Naznačuje-li tedy stěžovatel b), že k překryvu nové limitní hlukové izofony a plochy s překročením limitu hlukové zátěže dochází zcela mimo kontakt se zástavbou obce, určitě tím neobjasňuje závěr zpracovatele VVURÚ, že o nárůst zátěže nejde proto, že v daném místě dochází k překročení limitu i v současnosti. Spíše naznačuje, že nárůst zátěže není relevantní, protože k němu dochází mimo zastavěné území.

[61] Výše uvedené dílčí nejasnosti ohledně vyhodnocení kumulativního vlivu hluku, tedy hromadění hluku z letiště a stávající dálnice D7, však podle Nejvyššího správního soudu nemohou bez dalšího znamenat, že aktualizace ZÚR č. 2 se opírá o zcela neúplné podklady, které vyžadují zásadní doplnění, které nemůže být provedeno před soudem, tedy přiměřenou aplikací § 76 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 101b odst. 4 s. ř. s. umožňující zrušení opatření obecné povahy bez jednání. Může totiž jít o dílčí nepřesnost. O tom však Nejvyšší správní soud nemůže spekulovat, neboť na místě je jiný postup.

[62] Nelze totiž přehlédnout, že žádná z navrhovatelek ve svých připomínkách ani námítkách nenamítla, že nebyly vyhodnoceny kumulativní a synergičké vlivy záměru D300 právě ve vztahu k záměru D010. Námítky sice uplatnily, avšak ohledně posouzení kumulativních a synergičkých vlivů pouze ve velmi obecném duchu, resp. s mírnou konkretizací pouze ve vztahu k nevyhodnocení hromadných a skupinových vlivů mezi záměrem D300 a záměrem koridoru silničního okruhu kolem Prahy. V procesu pořizování aktualizace ZÚR č. 2 se tedy navrhovatelky nedožadovaly odpovídajícího odborného vysvětlení, které by jim stěžovatel a) ve spolupráci se

zpracovatelem VVURÚ mohl poskytnout právě ve vypořádání připomínek nebo v rozhodnutí o námitkách. Tato otázka se v této míře podrobnosti objevila až v řízení před krajským soudem. To samozřejmě neznamená, že by se krajský soud uvedenou otázkou neměl zabývat. Procesní pasivita navrhovatelek v průběhu procesu vedoucího k vydání opatření obecné povahy je v tomto ohledu významná pouze tehdy, jde-li o proporcionalitu řešení zakotveného v opatření obecné povahy. Nejvyšší správní soud v usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, čj. 1 Ao 2/2010-116, č. 2215/2011 Sb. NSS, části III.2, totiž dovedl, že se soud nemůže zabývat proporcionalitou přijatého věcného řešení dotýkajícího se navrhovatele, pakliže ten nevyužil v průběhu pořizování územního plánu právo podat námitku. V takovém případě by totiž byl soud prvním orgánem veřejné moci, jenž by se proporcionalitou věcného řešení zabýval, aniž v důsledku procesní pasivity navrhovatele bylo správnímu orgánu umožněno vypořádat se s touto otázkou v průběhu pořizování územního plánu a v odůvodnění napadeného opatření obecné povahy (rozsudek NSS ze dne 7. 10. 2011, čj. 6 Ao 5/2011-43, zejména bod 32, shodně též rozsudek ze dne 13. 5. 2014, čj. 6 AOs 3/2013-29, zejména bod 16).

[63] Tyto závěry ovšem nelze v nyní posuzované situaci použít, neboť je třeba rozlišovat mezi posuzováním samotné zákonnosti opatření obecné povahy a posuzováním jeho proporcionality. Podle rozsudku čj. 6 AOs 3/2013-29, bodu 17, „*ke zrušení opatření obecné povahy však může soud přikročit i přes procesní pasivitu navrhovatele tehdy, pokud převáží důvody pro zrušení nad právní jistotou osob jednajících v důvěře v přijaté změny [...]. Závažné důvody pro zrušení územního plánu představuje porušení kogentních procesních a hmotněprávních norem chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy (srov. rozsudek ze dne 18. ledna 2011, čj. 1 Ao 2/2010-185).*“ V bodě 18 téhož rozsudku Nejvyšší správní soud dále konstatoval, že „*ony závažné důvody mohou spočívat i v porušení právních předpisů chránících významné veřejné zájmy, např. zájem na ochraně životního prostředí*“.

[64] Zda jde o závažný důvod pro zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, je třeba posoudit s ohledem na veškeré relevantní okolnosti případu a snesené argumenty stran řízení. Je proto nezbytné náležitě objasnění sporných otázek. V situaci, kdy v návaznosti na konkrétní námitky navrhovatelek, které doposud v procesu přípravy aktualizace ZÚR č. 2 nezazněly, nelze mít vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů na první pohled za úplné, srozumitelné a logické, bylo na místě, aby dal krajský soud stěžovateli a) dostatečný prostor k tomu, aby sám (či za podpory osob, které pořizovatel zpracováním odborných podkladů pověřil) své opatření obecné povahy a podklady, na kterých toto opatření stálo, obhájil. Sám krajský soud totiž nedisponuje odborností, která se předpokládá pro zpracovatele VVURÚ (viz bod [41] tohoto rozsudku) a jeho úkolem při posuzování těchto otázek je spíše bezvýhradný postup (viz bod [44]). Logicky se tak nabízí výslech zpracovatele VVURÚ, který může soud provést i bez odpovídajícího důkazního návrhu, neboť soud může provést i jiné než účastníky navržené důkazy (§ 52 odst. 1 s. ř. s.). V dalším řízení proto krajský soud nařídí jednání a provede tento výslech se zaměřením na výše popsané dílčí nejasnosti ohledně vyhodnocení kumulativního vlivu hluku z letiště a stávající dálnice D7.

[65] Krajský soud postrádal také vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů záměru D300 a D010 ve vztahu k ovzduší.

[66] I na tuto otázku však odpovídá již výše uvedená citace ze s. 203 VVURÚ, neboť se tam výslovně konstatuje, že pro vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů záměru D300 jsou uvažovány pouze vlivy hluku z tohoto záměru, neboť vlivy nárůstu znečištění ovzduší budou nízké a budou omezeny téměř výhradně na vlastní prostor letiště. Stěžovatel a) vedle toho v касаční stížnosti poukazuje i na s. 74, 173, 180 a 218 VVURÚ, kde zaznívá totožný závěr. Nejvyšší správní soud ověřil, že i na těchto místech zpracovatel VVURÚ skutečně vyslovil totožný závěr. Nejpodrobněji tak učinil na s. 173, kde se uvádí:

„Záměr D300 zasahuje do území s překročením imisních limitů pro průměrné roční koncentrace benzo[a]pyrenu.

Samotný vliv provozu letiště na kvalitu ovzduší v jeho okolí není příliš významný (na rozdíl od blukového zatížení). Letiště je sice významným plošným zdrojem emisí, k nárůstu imisní zátěže však dochází především ve vlastním prostoru letiště. Rozšíření letiště o paralelní dráhu bude sice spojeno s nárůstem imisní zátěže v části území, z provedených analýz však vyplývá, že nárůst imisní zátěže se bude odehrávat převážně ve vlastním prostoru letiště u hranice nově uvažované dráhy a nepůsobí překročení imisních limitů v okolní obytné zástavbě.

U části zástavby naopak dojde k (obdobně mírnému) snížení imisních příspěvků s ohledem na utlumení provozu vedlejší RWY 12/30. Letiště, které je založené na principu paralelních dráh navíc umožňuje optimálnější rozložení provozu, redukuje pojiždění, a tím snižuje spotřebu paliva i produkce emisí. Ve výsledku je tak možné dopady na okolí hodnotit jako ambivalentní a mírné (-1/+1).

V rámci procesu EIA k záměru paralelní dráhy bylo vysloveno několik opatření s přímou vazbou na ochranu ovzduší, které je nutno dodržet (viz příloha 2). Jedná se zejména o realizaci výsadeb dřevin, omezení provozu pomocných energetických jednotek letadel, čištění ploch komunikací, preferenci hromadné dopravy a monitoring kvality ovzduší v okolí letiště. K minimalizaci imisních dopadů provozu letiště pak samozřejmě slouží i veškerá další opatření a podmínky realizace, primárně určená pro ochranu před hlukem, která jsou spojena buď s omezením provozu letiště, nebo s kompenzacemi jeho dopadů na životní prostředí v okolních obcích.

Krátkodobé lokální vlivy (hodnocení -1) představují obvyklý dočasný nárůst imisní zátěže v bezprostředním okolí stavby a podél přístupových tras při výstavbě záměru. Rovněž pro fázi realizace záměru byla v rámci EIA uložena opatření, která je nutno dodržet.“

[67] Je zřejmé, že zpracovatel VVURÚ v souvislosti se záměrem D300 zvažoval i otázku vlivu tohoto záměru na ovzduší, pro které mají být podle kritérií uvedených v úvodu kapitoly 6. VVURÚ (*Zhodnocení stávajících a předpokládaných vlivů variant 2A-ZÚR SKI*) záměry posuzovány ve vztahu k limitům stanoveným zákonem o ochraně ovzduší. Zpracovatel VVURÚ dospěl k závěru, že samotný vliv provozu letiště na kvalitu ovzduší v jeho okolí není příliš významný (na rozdíl od hlukového zatížení). Letiště je sice významným plošným zdrojem emisí, k nárůstu imisní zátěže však dochází především ve vlastním prostoru letiště, a to u hranice nově uvažované dráhy. Nezpůsobí překročení imisních limitů v okolní obytné zástavbě. Nelze se tedy ztotožnit se závěrem krajského soudu o tom, že při vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů záměru D300 je vliv koridoru D010 v rozsahu emisí „záhadně“ vynechán. Vyhodnocen v rámci posuzování kumulativních a synergických vlivů v tomto ohledu sice nebyl, avšak takový závěr byl ze strany zpracovatele VVURÚ vysvětlen. Toto vysvětlení považuje Nejvyšší správní soud za úplné, srozumitelné a logické.

[68] Krajský soud *de facto* věcně popírá výše uvedené východisko zpracovatele VVURÚ o tom, že vliv provozu letiště na kvalitu ovzduší v jeho okolí není příliš významný, avšak nečiní tak na základě jakýchkoli odborných podkladů. Významnosti odborných podkladů pro zpracování VVURÚ a omezených možností soudu při jejich přezkumu si přitom byl dobře vědom, jak plyne například z bodu 93 napadeného rozsudku. Tam krajský soud v souvislosti s vypořádáním dílčí námitky týkající se nereprezentativnosti výběru dat z roku 2013 pro vypracování mapy v grafické příloze č. 1 VVURÚ uvedl, že v mezích přezkumu zásad územního rozvoje nepovažuje za vhodné podrobněji zkoumat míru odbornosti a kvality zvoleného řešení.

(...)

V.B.2 Záměry D300 a D208 – hodnocení z hlediska hluku

[70] Ve vztahu k možnému spolupůsobení záměru D300 a záměru D208 (Koridor železniční tratě č. 120: úsek Jeneč – letiště Ruzyně), který považoval za dílčí část většího koridoru D209 (Koridor železniční tratě č. 120: úsek Ruzyně – Kladno), krajský soud uvedl, že ani v tomto případě není záměr D208 v rozsahu hluku a imisí vůbec zvažován, ačkoli v rozsahu jiných složek životního prostředí (povrchové a podzemní vody a zemědělský půdní fond) tomu tak bylo. Krajský soud odmítl argumentaci stěžovatele a), který ve vyjádření k návrhu uváděl, že koridor D208 nebyl do posouzení zahrnut, neboť kumulace ani synergie s ním dle odborného posouzení vzhledem k jeho poloze nepřicházejí do úvahy (na rozdíl od koridoru D209, který byl zahrnut a vyhodnocen). Tuto argumentaci považoval za nelogickou, a to s ohledem na to, že kumulativní a synergické vlivy na povrchové a podzemní vody a zemědělský půdní fond byly v souvislosti se záměrem D208 hodnoceny a zjevně tedy přicházely do úvahy. Proto, pokud se zpracovatel rozhodl oproti tomu kumulace a synergie se záměrem D208 nehodnotit ve vztahu k hluku a ovzduší, přestože hromadění hluku z provozu letištní dráhy a železniční dopravy nelze *a priori* vyloučit, to měl ve VVURÚ vysvětlit.

[71] Všichni tři stěžovatelé v této souvislosti předně poukazují na to, že koridor D208 je samostatným záměrem, který na koridor D209 toliko navazuje, avšak není jeho součástí. Koridor D208 je vymezen jako polygon

(plocha) na území obcí Dobrovíz a Hostivice ve směru od stávající železniční trati č. 120 do areálu letiště, a to mezi dva výběžky záměru D300. V rámci plochy tohoto koridoru a ani v jeho blízkém okolí se nenachází žádná chráněná zástavba.

[72] Polohu koridoru D208 stěžovatelé zdůrazňují oprávněně. Jde-li o hluk (tedy vliv na obyvatelstvo a hygienu prostředí), je totiž třeba brát v úvahu další podrobnější východiska, ze kterých zpracovatel VVURÚ při hodnocení kumulativních a synergetických vlivů vycházel. Ta jsou uvedena v úvodu kapitoly 6. VVURÚ (*Zhodnocení stávajících a předpokládaných vlivů variant 2A-ZÚR SKI*). Konkrétně pro obyvatelstvo a hygienu prostředí se uvádí, že posuzování se provádí ve vztahu k akustickým limitům a zastavěnému území. Jak správně uvádí stěžovatel a), je proto při hodnocení hluku třeba vždy zohledňovat existenci zastavěného území, neboť hlukové limity nejsou uplatňovány celoplošně (tj. nezávisle na povaze přiléhající plochy). Jak plyne z § 30 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, hlukové imisní limity jsou upravené prováděcím právním předpisem pro chráněný venkovní prostor, chráněné vnitřní prostory staveb a chráněné venkovní prostory staveb. Tyto pojmy jsou posléze definovány v § 30 odst. 3 zákona o ochraně veřejného zdraví ve znění účinném do 30. 4. 2020. Podle tohoto ustanovení se chráněným venkovním prostorem rozumí nezastavěné pozemky, které jsou užívány k rekreaci, lázeňské léčebné rehabilitační péči a výuce, s výjimkou lesních a zemědělských pozemků a venkovních pracovišť. Chráněným venkovním prostorem staveb se rozumí prostor do vzdálenosti 2 m před částí jejich obvodového pláště, významný z hlediska pronikání hluku zvenčí do chráněného vnitřního prostoru bytových domů, rodinných domů, staveb pro předškolní a školní výchovu a vzdělávání, staveb pro zdravotní a sociální účely, jakož i funkčně obdobných staveb. Chráněným vnitřním prostorem staveb se rozumí pobytové místnosti ve stavbách zařízení pro výchovu a vzdělávání, pro zdravotní a sociální účely a ve funkčně obdobných stavbách a obytné místnosti ve všech stavbách. Rekreace pro účely podle věty první zahrnuje i užívání pozemku na základě vlastnického, nájemního nebo podnájemního práva souvisejícího s vlastnictvím bytového nebo rodinného domu, nájmem nebo podnájmem bytu v nich.

[73] Hluková zátěž je tedy, s ohledem na nastavená kritéria, v jiných než výše uvedených prostorech nevýznamná. Slovy judikatury (viz rozsudek NSS č. 4 Aos 1/2012-105) to znamená, že relevantní vlivy tohoto druhu mimo výše uvedené prostory nepřichází do úvahy. Za takové situace nelze trvat na tom, aby ve VVURÚ bylo bez dalšího výslovně zapracováno hodnocení kumulativních a synergetických vlivů na obyvatelstvo z hlediska hluku, jde-li o záměry D300 a D208.

[74] Zohlednění výše uvedených východisek pak také objasňuje odlišný přístup při hodnocení kumulativních a synergetických vlivů vůči záměru D209 (Koridor železniční tratě č. 120: úsek Ruzyně – Kladno), který je evidentně veden v blízkosti zástavby, a záměru D208.

[75] Závěr krajského soudu, který tato východiska pominul a soustředil se pouze na skutečnost, že u těchto záměrů byly hodnoceny vlivy na jiné složky životního prostředí, proto nelze akceptovat. U těchto jiných složek životního prostředí je navíc ve VVURÚ podrobně a logicky vysvětleno, proč jsou ve vztahu k nim kumulativní a synergetické vlivy obou záměrů hodnoceny (oba záměry přinesou významné zpevněné plochy, což bude mít vliv na odtokové poměry v území a zábor zemědělského půdního fondu). Závěr, že nevyhodnocení vzájemných vlivů záměru D300 a D208 ve vztahu k hluku má za následek, že se aktualizace ZÚR č. 2 opírá o neúplné podklady vyžadující zásadní doplnění, nemůže tedy stát pouze na poukazu krajského soudu na vyhodnocení jiných složek životního prostředí, které ale stojí na jiných kritériích. Hodlá-li tedy soud zpochybňovat hodnocení kumulativních a synergetických vlivů záměrů D300 a D208 na obyvatelstvo z hlediska hluku, musí mít primárně za prokázané, že vlivy těchto záměrů zasahují významněji i území, která jsou chráněna hlukovými limity.

[76] Stěžovatel c) v této souvislosti odkazuje na územní plán Hostivice, z něhož má být patrné, kterými plochami koridor záměru D208 prochází, a odborné podklady EIA (záměr *Kolejové napojení Letiště Václava Havla Praha do odbočky Jeneček*; kód záměru v IS EIA: MZP427), zejména podkladovou hlukovou studii (Kohlíček a kol. – SUDOP PRAHA, a. s., 07/2014), ze kterých má plynout, že řešená trať vede pouze krátký úsek po povrchu a prakticky mimo chráněnou zástavbu a dále se zanořuje do tunelu. Protože se těmito otázkami dosud nezabýval krajský soud, není opět na místě, aby tak činil nyní Nejvyšší správní soud a aby za tím účelem prováděl dokazování.

[77] Protože posuzování vlivů záměrů na obyvatelstvo a hygienu prostředí se provádí ve vztahu k akustickým limitům a zastavěnému území, jak již bylo vysvětleno, a toto východisko nikdo dosud nepochybnil, bude se krajský soud v dalším řízení zabývat hodnocením kumulativních a synergických vlivů na obyvatelstvo z hlediska hluku právě v kontextu těchto kritérií. I v tomto ohledu je především třeba dát stěžovateli a) prostor k tomu, aby sám (či za podpory osob, které pořizovatel zpracováním odborných podkladů pověřil) své opatření obecné povahy a podklady, na kterých toto opatření stálo, obhájil a vysvětlil. Ani tato otázka totiž nebyla v této míře podrobností obsahem námitek či připomínek podávaných v průběhu pořizování aktualizace ZÚR č. 2. Vedle výsledku zpracovatele ZÚR, který se nabízí primárně (srov. bod [64] tohoto rozsudku), může provést i důkazy další, ať už k návrhu některého z účastníků řízení, budou-li takové důkazy navrženy i v řízení před krajským soudem, či z vlastní iniciativy.

V.B.3 Záměry D300 a D208 a D209 – hodnocení z hlediska emisí

[78] Krajský soud označil za dostačující vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů záměru D300 a D209 ve vztahu k hluku, a to s ohledem na míru obecnosti zásad územního rozvoje (bod 124 napadeného rozsudku). Pozastavil se však nad tím, proč při tomto hodnocení nebyl zvažován záměr D209 také v rozsahu emisí, přestože metodologie uvedená v podkapitole 6.2.1 VVURÚ proklamuje zvažování nejhorsí varianty. Krajský soud v této souvislosti opět poukazuje na vyhodnocení těchto záměrů ve vztahu k jiným složkám životního prostředí, a oproti tomu opomíjení těch složek, kde lze očekávat méně příznivý výsledek, což podle krajského soudu mají být i emise v případě záměru D209. Tentýž deficit krajský soud identifikoval také u záměru D208.

[79] Jde-li o vypořádání této otázky, pak lze odkázat na závěry uvedené v bodech [66] až [68] tohoto rozsudku, ve kterých se Nejvyšší správní soud vyjadřoval k závěru krajského soudu ohledně vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů záměru D300 a D010 ve vztahu k ovzduší.

[80] Nad rámec toho, v případě záměrů D208 a D209 nelze ponechat stranou, že železniční doprava produkuje emise v minimálním rozsahu, na což poukazují shodně všichni stěžovatelé. Tento závěr lze nalézt i ve VVURÚ, a to na s. 87 v kapitole 3.2 Obyvatelstvo, hluková zátěž, veřejné zdraví, podkapitole Předpoklady dalšího vývoje bez provedení koncepce ZÚR STK. Tam se uvádí, že „v oblasti železniční dopravy se očekává, že navržené záměry posílí podíl na celkové přepravě na úkor individuální automobilové dopravy. Nerealizace záměru D204 tudíž může přispět k většímu nárůstu automobilové dopravy se všemi negativními dopady na překračování hlukových a často i imisních limitů, zvýšená rizika dopravních nehod, výskyt obtěžujících faktorů, atd.“. Ačkoliv se toto hodnocení týká koridoru D204 [Koridor železniční tratě Praha – Bystřice u Benešova (úsek Praha – Strančice)], který je přímo předmětem aktualizace ZÚR č. 2, lze obecně východisko, že záměry v oblasti železniční dopravy posílí její podíl na celkové přepravě na úkor individuální automobilové dopravy, a tedy snižují negativní vlivy na ovzduší, uplatnit i ve vztahu k jiným záměrům železniční dopravy, tedy i záměrům D208 a D209.

[81] Požadoval-li krajský soud, aby zpracovatel ve VVURÚ vysvětlil, proč v rozsahu ovzduší, bylo vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů záměru D300 s D208 a D209 vynecháno, má Nejvyšší správní soud za to, že s přihlédnutím k vysvětlení uvedenému v bodech [66] a [67] tohoto rozsudku a k obecně známé skutečnosti, že železniční doprava nepředstavuje zásadní zdroj znečištění ovzduší, lze tyto důvody z VVURÚ seznat.

V.C Hodnocení vlivů dopravy osob a nákladů z letiště a na něj

[82] Krajský soud nakonec shledal důvodnou i námitku poukazující na chybějící vyhodnocení vlivů dopravy osob (cestujících a zaměstnanců) a nákladů z letiště a na něj. V bodě 105 napadeného rozsudku k tomu uvedl, že v žádné části VVURÚ není oddíl, který by se této otázce výslovně věnoval. Krajský soud se sice ztotožnil s názorem navrhovatele, že podrobnější zkoumání této otázky by bylo přínosné, avšak její samostatné neposouzení nelze podle krajského soudu ještě považovat za natolik intenzivní vadu, která by zpochybnila zákonnost vymezení plochy D300. Množství příjezdů (ať již automobilových, autobusových či železničních) na letiště a odjezdů z něj je třeba totiž vnímat jako dopravní zátěž projevující se na celém území kraje. Nelze proto považovat za pravděpodobné, že by se v údajích o celkové dopravní zátěži na území kraje, na jejichž základě se vyhodnocovaly mj. údaje o míře imisí a hlukových vlivech (viz zejména kapitola 3 VVURÚ, kde je popisováno silné dopravní zatížení v důsledku spojení Prahy s ostatními kraji zejména dálnicemi D1, D4, D5, D6, D8 a D10), neprojevovalo i působení dopravy směřující na letiště či z něj. Podle krajského soudu tedy nelze mít za to, že by zdroje týkající

se celkové dopravy v sobě nezahrnovaly i segment dopravy pohybující se ve směru letiště a zpět (přestože tento segment nebyl explicitně popsán). Proto ani v případě samostatného vyčlenění této problematiky ve VVURŮ by patrně nedošlo k zásadnímu přehodnocení výsledků zjištěného zatížení a jen stěží by došlo k nějaké vysloveně převratné koncepční změně, která by se projevila na výsledné podobě vymezení plochy D300. Ve vztahu k této námitce proto soud uzavřel, že ačkoli nevyčlenění dopravy na letiště a z něj by samo o sobě ještě nebylo možno považovat za vadu mající vliv na výslednou podobu napadené části zásad územního rozvoje, tak ve spojení s pochybeními, která vyšla najevo v rámci posuzování kumulativních a synergických vlivů, se intenzita tohoto pochybení jeví jako podstatně závažnější. V bodě 126 napadeného rozsudku pak krajský soud uzavřel, že tato vada potvrzuje již vyslovenou domněnku, že určité zdroje zátěže některých složek životního prostředí jsou hodnoceny jen tam, kde se to hodí, avšak opomíjeny tam, kde lze očekávat méně příznivý výsledek. I z tohoto důvodu tedy napadené části aktualizace ZÚR č. 2 s odkazem na § 76 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 101b odst. 4 s. ř. s. zrušil.

[83] Stěžovatel a) v souvislosti s touto argumentací krajskému soudu předně vytýká, že si sám protirečí, a to s ohledem na jeho závěry v bodě 34 napadeného rozsudku, kde podle stěžovatele a) krajský soud konstatuje, že nová paralelní dráha neznamená intenzivnější provoz. V bodě 105 a 126 napadeného rozsudku však zpracovatelé VVURŮ vytýká, že nevyhodnotil dopravu, která má intenzivnějším provozem letiště vzniknout. Takový rozpor však Nejvyšší správní soud neshledává. Krajský soud totiž v bodě 34 napadeného rozsudku, který se zabývá námitkou zpochybňující skutečnost záměru D300, neuvedl, že nová paralelní dráha neznamená intenzivnější provoz. Konstatoval toliko, že „skutečnost, že *dojde ke koncepčnímu vymezení plochy pro budoucí přístávací dráhu letiště, ještě nemusí znamenat, že se ve finále zvýší nepříznivé vlivy leteckého provozu Letiště Václava Havla a že dojde k většímu porušování již překročených limitů*“. Jinými slovy krajský soud uvedl, že zvýšení zátěže nelze automaticky předvídat, ale ani vyloučit. S tímto závěrem tedy v rozsudku krajského soudu později vyslovená výtka vůči nevyhodnocení vlivů dopravy osob a nákladů z letiště a na něj není ve zjevném rozporu.

[84] Se stěžovatelem a) nelze souhlasit ani v tom, že vliv dopravy osob a nákladů z letiště a na něj nebylo na místě hodnotit už jen proto, že v souvislosti s touto dopravou nebyl do aktualizace ZÚR č. 2 vložen žádný záměr. To je příliš zužující pohled, který nepodporuje ani samotné VVURŮ, ve kterém se zpracovatelé automobilové dopravy okrajově zmiňuje. Činí tak v kapitole 6.1 *Souhrnné hodnocení vlivu ploch a koridorů na složky životního prostředí* v rámci hodnocení záměru D300 na s. 174 a 175. Jednak konstatuje, že vliv záměru na bezpečnost automobilové dopravy bude minimální. Současně vlivy související pozemní dopravy zmiňuje v rámci hodnocení vlivů na veřejné zdraví, které bylo provedeno v rámci dokumentace EIA, jehož závěry lze podle zpracovatele VVURŮ považovat za platné, a proto jsou použity i pro charakterizaci vlivů záměru D300 na obyvatele ve VVURŮ. Konkrétně se ve VVURŮ uvádí: „*Pro odhadovanou úroveň znečištění ovzduší suspendovanými částicemi PM10 a oxidem dusičitým bylo provedeno kvantitativní vyhodnocení zdravotního rizika. V ukazateli let ztráty života vychází vlivem imisního pozadí průměrná ztráta 0,7 dne za rok na jednoho obyvatele. U ukazatele chronické respirační nemoci u dětí vychází vlivem imisního pozadí proti teoretickému stavu při zcela čistém ovzduší zvýšení nemoci cca o 1 den s příznaky na jedno dítě a rok. Podíl imisního vlivu provozu letiště Ruzyně včetně související pozemní dopravy v cílovém stavu v roce 2020 na tomto riziku není významný, v obou uvedených ukazatelích se teoreticky projevuje v řádu setin dne.*“

[85] Závěr krajského soudu ovšem nemůže obstát již jen proto, že krajský soud samostatně výslovně neposouzení hodnocení vlivů dopravy osob a nákladů z letiště a na něj nepovažoval za natolik intenzivní vadu, která by sama o sobě zpochybnila zákonnost vymezení plochy D300. Tuto vadu totiž krajský soud vytkl jako podpůrný zrušovací důvod až v návaznosti na jeho závěr o účelovém opomíjení určitých zdrojů zátěže některých složek životního prostředí v rámci hodnocení kumulativních a synergických vlivů. Protože tento závěr krajského soudu byl výše vyvrácen, nemůže obstát ani tento podpůrný zrušovací důvod.

[86] Aniž se Nejvyšší správní soud může vyjadřovat k závěru, že nešlo o natolik intenzivní vadu, která by sama o sobě zpochybnila zákonnost vymezení plochy D300, neboť to nebylo podstatou zrušovacího důvodu, připomíná již vícekrát zmíněnou skutečnost, že při dílčích pochybnostech o obsahu VVURŮ (zejména při nepodaných námitkách a připomínkách, které by na danou otázku měly) je na místě dát odpůrci prostor k vyjasnění takových otázek. Současně připomíná, že součástí Zásad územního rozvoje Středočeského kraje je vymezení koridoru D208, který je vymezen za účelem napojení Letiště Václava Havla na železniční trať.

V.D Nezaslání repliky a doplňujícího podání navrhovatelek stěžovateli a) k vyjádření

[87] Stěžovatel a) namítl, že v řízení před krajským soudem došlo k vadám řízení, jež mohly mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. První vadu spatřuje v tom, že mu krajský soud neumožnil vyjádřit se ke dvěma podáním navrhovatelek (replíce z 2. 12. 2019 a doplňujícímu podání z 8. 4. 2020), neboť mu je nezaslal na vědomí, ačkoli právě replika obsahovala argumentaci týkající se vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů, jež je podstatou návrhového bodu, který krajský soud shledal důvodným. Porušení zásady kontradiktornosti řízení je o to závažnější, že ve věci nebylo nařízeno jednání.

[88] Nejvyšší správní soud považuje za vhodné k výše uvedenému předně připomenout, že právní úprava řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy neobsahuje podrobná pravidla týkající se procesního postupu soudu. Zákon výslovně předpokládá přiměřené použití některých ustanovení upravujících řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 101b odst. 4 s. ř. s.). V řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy tedy zákon výslovně neupravuje povinnost soudu zaslat repliku navrhovatele odpůrci k dalšímu vyjádření, ostatně obdobná povinnost není dána ani v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (viz § 74 odst. 1 s. ř. s.). Taková úprava má svoji logiku nejen z důvodu předcházení nedůvodnému cyklení dalších vzájemných vyjádření účastníků, ale v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy souvisí i se zákonem stanovenou poměrně krátkou devadesátidenní lhůtou pro rozhodnutí krajského soudu (§ 101d odst. 2 věta poslední s. ř. s.), resp. se zákazem rozšiřovat již podaný návrh (§ 101b odst. 2 s. ř. s.). Právě naposledy zmíněný koncentrační princip by měl vést k tomu, aby krajský soud měl k dispozici v relativně krátkém čase vzájemná stanoviska účastníků týkající se uplatněných skutkových a právních důvodů zpochybňujících zákonnost napadeného opatření obecné povahy.

[89] Jistě mohou vzniknout situace, kdy je třeba repliku či další podání navrhovatele zaslat odpůrci k vyjádření, například půjde-li o podání upravující již uplatněný petit. Na druhou stranu ani v těchto situacích „nelze bez dalšího uzavřít, že pokud tak krajský soud neučiní, je třeba jeho následné rozhodnutí vždy s ohledem na takovou vadu zrušit“ (viz rozsudek NSS ze dne 9. 2. 2021, čj. 8 As 398/2018-58, body 17 a 18). Určující v této souvislosti musí být nejen předpoklad vlivu shledané vady na zákonnost rozhodnutí ve věci samé, ale i naplnění zásady kontradiktornosti a rovnosti zbraní (např. rozsudek NSS ze dne 3. 3. 2010, čj. 1 As 85/2009-108, část V.A.1).

[90] Ačkoli v dané věci krajský soud stěžovateli a) repliku navrhovatelek z 2. 12. 2019 a další jejich podání z 8. 4. 2020 a 19. 6. 2020 skutečně nezaslal, nemá Nejvyšší správní soud za to, že by tím soud porušil zásadu kontradiktornosti a rovnosti zbraní, jak namítá stěžovatel a). Ani replika, ani další podání totiž ve vztahu k důvodům, na kterém krajský soud následně postavil důvody zrušení aktualizace ZÚR č. 2 v rozsahu záměru D300, nepřinesla nic nad rámec argumentů uvedených již v návrhu, k němuž se mohl stěžovatel a) vyjádřit. Tato námitka tedy není důvodná.

[91] Jelikož se Nejvyšší správní soud obsahem repliky a dalších podání zabýval pouze s ohledem na zrušovací důvody rozsudku, nevylučuje, že z pohledu jiných námitek mohlo být zaslání těchto podání vhodné. Posouzení této otázky tak bude věcí krajského soudu v dalším řízení.

V.E Nenařízení jednání

[92] Stěžovatel c) namítá, že krajský soud neprovedl řádně dokazování, nenařídil k projednání věci jednání a nenechal si věc po odborné stránce vysvětlit. Stěžovatel c) pak namítá, že krajský soud se zabýval též některými důkazy navrženými navrhovatelkami, jež nebyly součástí správního spisu, aniž za účelem provádění dokazování nařídil jednání. To odporuje ustálené judikatuře Nejvyššího správního soudu. Stěžovatel c) dodal, že jednání bylo vhodné nařídit též s ohledem na povahu věci a princip předvídatelnosti soudního rozhodování.

[93] Krajský soud zrušující rozsudek odůvodnil § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s., podle něhož soud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem, jestliže *skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, je v rozporu se spisy nebo v nich nemá oporu anebo vyžaduje rozsáhlé nebo zásadní doplnění*. Použití tohoto ustanovení v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy umožňuje § 101b odst. 4 s. ř. s. Pokud by skutečně byly splněny podmínky pro použití § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s., bylo by jednání v zásadě zbytečné, neboť by nemohlo výsledkem řízení nijak ovlivnit, jakkoli by účastníci řízení byli přesvědčeni o tom, že nařízení jednání je s ohledem na povahu věci na místě. Protože Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že postup

podle tohoto ustanovení nebyl na místě, je zjevné, že v dalším řízení bude třeba za účelem projednání věci nařídit jednání (viz bod [64] tohoto rozsudku).

[94] Jde-li o dokazování, je nesporné, že to musí být prováděno při jednání. Na tom nic nemění, že tato obecná zásada není vyjádřena již v obecném § 52 odst. 1 s. ř. s., ale je uvedena až v § 77 odst. 1 s. ř. s., které je součástí zvláštních ustanovení o řízení o žalobě proti rozhodnutí. Pokud by tedy krajský soud opíral své závěry o důkazy (listiny), které nebyly součástí správního spisu, aniž za účelem provádění dokazování nařídil jednání, šlo by o vadu řízení, která by měla vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Zrušovací důvody rozsudku, které s ohledem na obsah kasačních stížností Nejvyšší správní soud přezkoumával, se ovšem o žádné takové důkazy neopíraly. Proto nelze uzavřít, že bylo řízení v dané věci stíženo vadou, mající vliv na zákonnost napadeného rozsudku.

[95] Pokud stěžovatel a) poukazoval na konkrétní listiny, kterými krajský soud argumentoval v jiných částech rozsudku, je v této části kasační námitka nepřipustná, neboť tyto jiné návrhové body krajský soud shledal nedůvodné. Jde původně o civilistickou *koncepti subjektivní nepřipustnosti dovolání pro nemožnost dosáhnout příznivějšího výroku*, jež do oblastí správního soudnictví (tj. pro účely posuzování subjektivní připustnosti kasační stížnosti, resp. jednotlivých kasačních námitek) přenesl Nejvyšší správní soud usnesením rozšířeného senátu ze dne 26. 3. 2020, čj. 9 Afs 271/2018-52, č. 4024/2020 Sb. NSS. Z tohoto usnesení rozšířeného senátu plyne, že kasační stížnost je subjektivně nepřipustná, je-li zjevné, že řízení před krajským soudem nemůže pro stěžovatele skončit příznivěji, a to ani v případě úspěšnosti kasační stížnosti. Z uvedeného plyne, že pro posouzení oprávněnosti stěžovatele podat kasační stížnost, resp. uplatnit konkrétní kasační námitku, není podstatné, jakého výsledku řízení před krajským soudem se dovolává (pokud vůbec), ale jaký výsledek je pro něj objektivně nejpříznivější. Ohledně těchto konkrétních návrhových bodů nicméně krajský soud dospěl k závěru o jejich nedůvodnosti, tedy stěžovateli a) vyhověl. V rozsahu této námitek by proto pro něho další řízení nemohlo skončit příznivěji.

[96] Protože ale Nejvyšší správní soud uložil krajskému soudu v dalším řízení nařídit jednání a provést dokazování za účelem objasnění některých otázek souvisejících s VVURÚ, je zřejmé, že bude namístě, aby se v tomto řízení krajský soud vypořádal s veškerými důkazními návrhy, které buď provede anebo zamítne. (...)

Církev a náboženské společnosti: vyznávání náboženské víry jako podmínka registrace

k § 3 písm. a) zákona č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženského vyznání a postavení církví a náboženských společností a o změně některých zákonů (zákon o církvích a náboženských společnostech)

V řízení o návrhu na registraci církve a náboženské společnosti je nutno ověřit, že jejím účelem je vyznávání určité náboženské víry ve smyslu § 3 písm. a) zákona č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženského vyznání a postavení církví a náboženských společností, přičemž tato víra musí být opravdová, musí tedy dosahovat určitého stupně naléhavosti, vážnosti, soudržnosti a důležitosti. Pro posouzení, zda se jedná o víru náboženskou, lze zohlednit zejména její metafyzičnost, komplexitu, vztah k existenciálním otázkám a existenci morálního či etického systému. Víru v prospěšnost konopí bez dalšího za náboženskou považovat nelze.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 3. 2023, čj. 5 As 21/2022-83)

Prejudikatura: č. 1321/2007 Sb. NSS a č. 4244/2021 Sb. NSS; náleze Ústavního soudu č. 4/2003 Sb; rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 7. 7. 2011, *Bayatyan proti Arménii* (stížnost č. 23459/03), a rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ze dne 25. 2. 1982, *Campbell a Cosans proti Spojenému království* (stížnosti č. 7511/76 a 7743/76), ze dne 14. 6. 2007, *Siyato-Mykhaljlijska Parafija proti Ukrajině* (stížnost č. 77703/01), a ze dne 6. 11. 2008, *Leela Förderkreis E. V. a další proti Německu* (stížnost č. 58911/00).

Věc: D. D. proti Ministerstvu kultury o registraci církve, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce jakožto zmocněnec přípravného výboru Konopné církve (označované rovněž jako „náboženská společnost Chrám Přírody“) podal dne 14. 7. 2016 návrh na registraci církve podle zákona o církvích a náboženských společnostech.

Žalovaný usnesením ze dne 1. 8. 2016 řízení o registraci zastavil, neboť návrh shledal zjevně nepřipustným, protože Konopná církev navzdory svému názvu neodpovídala charakteristice církve či náboženské společnosti. Ministr kultury rozklad proti tomuto rozhodnutí zamítl a napadené usnesení potvrdil. Městský soud v Praze následně rozsudkem ze dne 15. 3. 2018, čj. 11 A 1/2017-388, rozhodnutí ministra kultury i žalovaného zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení, neboť dospěl k závěru, že pokud bylo třeba hodnotit naplnění definice církve či náboženské společnosti, nejednalo se o návrh zjevně právně nepřipustný. Proti tomuto rozsudku žalobce brojil kasační stížností, kterou Nejvyšší správní soud jako nepřipustnou odmítl usnesením ze dne 20. 12. 2018, čj. 7 As 188/2018-386.

Žalovaný následně žalobce dvakrát vyzval k doplnění návrhu na registraci Konopné církve, na což žalobce nereagoval. Rovněž ustanovil znalce, který vypracoval znalecký posudek, jehož předmětem bylo celkové posouzení charakteru, činnosti a učení Konopné církve. Závěrem tohoto posudku bylo, že dostupné informace o Konopné církvi jsou neúplné a místy i matoucí a nesrozumitelné, pročez je obtížné vymezit, co je podstatou učení této skupiny, pomine-li se skutečnost, že by jí měla být rehabilitace konopí jako významné všestranně využitelné plodiny. Znalec též vyjádřil názor, že hlavním záměrem registrace je získání právní ochrany uživatelů konopí v rámci Konopné církve.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 28. 1. 2019 návrh na registraci Konopné církve zamítl podle § 14 odst. 3 ve spojení s § 14 odst. 1 písm. c) zákona o církvích a náboženských společnostech, neboť Konopná církev nesplňovala zákonem vymezené podmínky § 3 písm. a) téhož zákona – věrouku Konopné církve nebylo možno považovat za náboženskou víru. Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce rozklad, který ministr kultury zamítl rozhodnutím ze dne 5. 6. 2019.

I proti tomuto rozhodnutí ministra kultury žalobce brojil žalobou u městského soudu, který ji však rozsudkem ze dne 11. 1. 2022, čj. 15 A 108/2019-348, zamítl.

Městský soud úvodem připomněl, že zákon ani judikatura českých soudů či Evropského soudu pro lidská práva (ESLP) neobsahuje definici náboženství; nekomplexnější definici náboženství nabízí soudy Spojených států amerických, jak uvedly správní orgány ve svých rozhodnutích. Vzhledem k tomu, že ani v jejich jurisdikci není pojem náboženství definován, lze úvahy amerických soudů *mutatis mutandis* použít i v posuzované věci. Městský soud souhlasil s východisky, že náboženská víra je zpravidla metafyzická, vypovídá o základních otázkách života a jeho smyslu, obsahuje etický systém norem jednání pramenící ve vyšší síle a je komplexní, tedy se neomezuje jen na dílčí otázku, ale nabízí ucelený pohled na svět. Věřouka Konopné církve se však vztahuje pouze k dílčímu aspektu lidské existence, a to k prospěšnosti konopí. Podle městského soudu nelze přesvědčení o prospěšnosti konopí považovat za náboženskou víru. Nejedná se o komplexní systém metafyzické víry, který by vypovídal o zásadních existenciálních otázkách života, jeho smyslu a smrti a který by vztahoval lidskou osobu k určitému člověka přesahujícímu zdroji smyslu a hodnoty. Jde o učení o jednotlivosti (konopí), které postrádá kritéria „opravdovosti“ náboženského vyznání, jimiž jsou podle judikatury ESLP naléhavost, vážnost, soudržnost a důležitost. Absenci vlastní náboženské víry ostatně Konopná církev výslovně uznává i v základním dokumentu, v němž se uvádí, že „Konopná církev neomezuje víru členů, ať je v jakéhokoliv Boha, Alláha, Buddhu, Ježíše nebo v sebe sama“.

Městský soud nepřisvědčil ani námitce, že žalovaný svévolně interpretoval § 3 písm. a) zákona o církvích a náboženských společnostech. Žalovaný byl povinen zabývat se tím, zda Konopná církev vykazuje zákonem vymezené znaky církve, a tento postup nelze považovat za nepřipustnou státní ingerenci do života církví. Je totiž vyloučeno, aby se subjekt, který není církví ve smyslu zákonné definice tohoto pojmu, stal registrovanou církví. Výkladem žalovaného, který vedl k zamítnutí návrhu na registraci, nebylo nikterak zasaženo do základního práva jednotlivce projevat své náboženství nebo víru ani do práva církví spravovat své záležitosti nezávisle na státních orgánech. Zamítnutím návrhu na registraci není Konopné církvi bráněno v jejím faktickém fungování ani není

nikomu bráněno v tom, aby se k tomuto uskupení hlásil a vyznával jeho učení. Svoboda vyznání a náboženského projevu totiž může být realizována i mimo registrované církve a náboženské společnosti.

Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, v níž zdůraznil, že v mezinárodním právu neexistuje žádná obecně přijímaná definice náboženství; tento výraz nelze upínat pouze ke slovnímu spojení „víra v Boha“ či v jiný metafyzický subjekt, jak vyplývá z rozsudku městského soudu. Pojem náboženství je třeba vykládat široce, tedy mimo tradiční náboženská uspořádání a přesvědčení o tom, co jsou běžné prvky nebo projevy náboženství. Není tedy podstatné, že jde v případě Konopné církve o uctívání rostliny namísto nějakého metafyzického pojetí Boha. Stěžovatel připomněl, že například buddhismus žádné božstvo nemá. Podle stěžovatele se tedy nelze řídit znaky vyskytujícími se u jiných věrouk, jak učinil městský soud, neboť výčet znaků přičitatelných víře není jednotný, natož taxativně stanovený.

Nadto víra Konopné církve celou řadu z kritérií, které městský soud vyjmenoval, bezesbytku splňuje. Jedná se o víru, že konopí prostřednictvím kanabinoidů propojuje svět. Jako byl Ježíš pro křesťany první mezi lidmi, je i konopí v očích Konopné církve jedinou rostlinou, která propojuje skrze kanabinoidy vše živé. Uvedené jednoznačně vypovídá o základních otázkách života. Podobně jako Ježíš navíc reflektuje konopí svými vlastnostmi boží vůli – stejně jako Ježíš má konopí schopnost uzdravovat nemocné. Ačkoliv je částečně čerpáno i z vědeckých poznatků (např. že jsou kanabinoidy nedílnou součástí správného fungování centrální nervové soustavy, trávení, dýchání a rozmnožování), jde o pouhé prvotní přiblížení se k celé problematice, jejíž jádro a podstata jsou nehmotné a metafyzické. Konopí je jedinou rostlinou, propojující živočišnou říši způsobem tak zásadním pro zachování života, že jde o reflexi Boží přítomnosti. Nedostatek metafyzického pojetí je pouze subjektivním posouzením městského soudu, hlavním účelem Konopné církve je naplnění duchovních potřeb jejích členů, čehož je Konopná církev schopna docílit byť i stručnou modlitbou. Konopná církev se neomezuje na dílčí učení prospěšnosti konopí, ale poskytuje ucelený pohled na svět, bytí člověka a jeho propojení s přírodou – jedná se tedy o víru metafyzickou, řešící existenciální otázky a splňující i kritérium komplexnosti.

Naplněny jsou i vnější znaky církve – hlavním symbolem je list konopí jako nábožensky, medicínsky i hospodářsky využitelné plodiny, která je vyšším darem majícím za cíl spojit a sloužit ku prospěchu všech. Žádná rostlina na světě nemůže sloužit lépe k ilustraci vyšší vůle. Konopná církev provádí i obřady svého druhu: každé jaro a podzim pořádá pro své členy schůzky, na kterých dochází nejen ke sdílení vědění o probíhajících vědeckých výzkumech a využitelnosti v medicíně, ale i k prohlubování víry jako takové. Naplněno je podle stěžovatele i kritérium strukturalizace a existence vnitřního etického systému. Stěžovatel též zmínil, že pro kapli v Ospělově, o jejíž zpřístupnění stěžovatel požádal již v roce 2008, navrhl holografickou projekci vycházející z fresky z 12. století zobrazující Ježíše léčícího slepé, ve které je v duchu víry Konopné církve vyobrazena posvátná rostlina konopí jako odkaz na to, že právě olej z konopí mohl Ježíš k léčbě nemocných používat.

Podle stěžovatele nelze opomenout ani skutečnost, že se konopí opakovaně objevuje v různých náboženstvích, která ji buď sama považují za svatou, nebo v nich konopí funguje jako prostředek spojení s metafyzickým prostředním a navázání spojení s vyšší mocí. V tomto ohledu stěžovatel zmínil několik věrouk a podotkl, že v roce 2015 byla podobná církev s názvem „First Church of Cannabis“ řádně registrována v americkém státě Indiana.

Z již uvedeného lze dle stěžovatele dovodit i splnění kritérií vyžadovaných ESLP ve vztahu k čl. 9 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.; dále jen „Úmluva“), neboť nepochybně byla naplněna určitá míra naléhavosti, vážnosti, soudržnosti a důležitosti. To členové Konopné církve dokládají i tím, že skutky spojenými s jejich vírou jsou ochotni riskovat trestní řízení a odnětí svobody. Například stěžovatel se v současné době za pěstování konopí pro léčebné a duchovní účely se zanedbatelným obsahem THC nachází ve výkonu trestu odnětí svobody. Stěžovatel též upozornil, že stát nemůže posuzovat legitimitu náboženského vyznání nebo způsoby, jakými jsou tato vyznání vyjádřena.

Ani deklarovaná a městským soudem zmiňovaná otevřenost jiným náboženstvím nehovoří proti naplnění pojmu náboženství Konopnou církví, neboť polyteismus funguje i v jiných náboženstvích. V tomto ohledu navíc došlo i k jisté dezinterpretaci: otevřenost má totiž dvojitý účel. Jednak nevylučuje polyteismus (nenařizuje zbavení se dosavadní víry jednotlivce) a znamená, že s předchozí vírou nejsou při přibírání nových členů spojeny žádné předsudky.

Stěžovatel též upozornil, že se dosavadní stav řízení opírá o závěry znaleckého posudku, přičemž znalec konstatoval, že dostupné podklady o Konopné církvi neposkytují dostatek relevantních informací, aby bylo možno zodpovědně rozhodnout, zda daná komunita splňuje definiční znaky náboženské skupiny. Už jen z toho důvodu byl v řízení před správními orgány znalecký posudek nedostatečný a mělo dojít k jeho doplnění. V opačném případě trpělo správní řízení vadami, které mohly ovlivnit zákonnost rozhodnutí ve věci samé. Již jen pro tuto vadu měl napadené rozhodnutí městský soud zrušit.

Stěžovatel se dále vymezil proti závěru městského soudu, že zamítnutím návrhu na registraci Konopné církve nemohlo dojít k zásahu do čl. 15 odst. 1 nebo čl. 16 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Pokud stát odmítne náboženskou komunitu právně uznat, učiní ji tím v očích věřících i veřejnosti subjektem s fakticky nižším právním postavením. Odmítnutí registrace může znamenat porušení zákazu diskriminace z důvodu náboženského vyznání. Rovněž nemožnost Konopné církve vstupovat do právních vztahů může činit potíže. Akt registrace navíc zaručuje i přístup k určitým právům podle zákona o církvích a náboženských společnostech. Zamítnutí registrace má též vliv na daňovou povinnost Konopné církve.

Stěžovatel dále navrhl, aby Nejvyšší správní soud předložil Soudnímu dvoru několik předběžných otázek stran výrobků a nakládání s konopím. Tyto otázky jsou podle stěžovatele důležité, neboť omezením výroby, importu a exportu výrobků z konopí je *de facto* omezena i činnost Konopné církve, která kvůli tomu nemůže nakládat s konopnými modlitebními pomůckami ani pro potřeby svých členů a obřadů vyrábět konopné masti a oleje. K tomu dodal, že pokud by byla Konopná církev registrována, mohla by teoreticky ochrana používání konopí a výrobků z něho být zaručena prostřednictvím výkonu náboženských obřadů a rituálů [§ 6 odst. 3 písm. a) zákona o církvích a náboženských společnostech].

Stěžovatel se dále ohradil proti soudním rozhodnutím učiněným v jiných řízeních. Zejména se vymezil proti názoru, že konopí není dílem Božím, ale výtvořem člověka – prekurzorem. Dále Nejvyššímu správnímu soudu předložil celou řadu listin, jimiž hodlal doložit především, že z vyznávané víry členům Konopné církve vyplývají určité povinnosti. Předložené listiny se týkaly zejména léčivých účinků konopí, jeho užití a přístupu orgánů veřejné moci k této problematice.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že z podkladů založených ve spise jasně vyplývá, že jádrem učení Konopné církve je rehabilitace a legalizace užívání konopí pro různé účely. Dále zdůraznil, že se věrouka Konopné církve vztahuje pouze k dílčímu aspektu lidské existence, tedy k prospěšnosti konopí. Žalovaný též zdůraznil, že zamítnutím registrace není bráněno Konopné církvi v její další existenci ani ve spravování jejích interních záležitostí, k podílení se na činnosti či vyznávání učení této církve, a navzdory zamítnutí registrace je tak možno uctívat konopí, jeho léčebné a jiné účinky, a to za předpokladu, že je tak činěno v souladu s právními předpisy, které se ke konopí vztahují.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

[23] Podstatou věci, kterou kasační stížnost předkládá k posouzení Nejvyššímu správnímu soudu, je zejména odpověď na otázku, zda Konopná církev splňuje definiční znaky církve ve smyslu § 3 písm. a) zákona o církvích a náboženských společnostech.

[24] Podle § 3 písm. a) zákona o církvích a náboženských společnostech se církví a náboženskou společností rozumí *dobrovolné společenství osob s vlastní strukturou, orgány, vnitřními předpisy, náboženskými obřady a projevy víry, založené za účelem vyznávání určité náboženské víry, ať veřejně nebo soukromě, a zejména s tím spojeného shromažďování, bohoslužby, vyučování, duchovní služby a případně obecně prospěšné činnosti*.

[25] Významem tohoto ustanovení pro řízení o registraci církve či náboženské společnosti se zabýval Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 26. 8. 2021, čj. 5 As 202/2020-43, č. 4244/2021 Sb. NSS, v němž uvedl, že *„svým obsahem rozhodně není legislativní zkratkou, ale pro účely daného zákona definuje pojem církve a náboženská společnost, jehož naplnění přísluší správnímu orgánu zkoumat na prvním místě. Striktně vzato totiž nejde o žádnou další podmínku pro registraci církve, nýbrž o základní předpoklad, bez jehož splnění není možné o registraci vůbec uvažovat. V opačném případě by byl v podstatě popřen samotný smysl a účel § 3 písm. a) zákona o církvích a náboženských*

společnostech, kterým je vymezení základních znaků definujících církev či náboženskou společnost. Z hlediska práva předmětné ustanovení nepředstavuje žádnou nebezpečnou definici, jak naznačuje stěžovatel, ale jedná se o standardní legální definici, jež jako základní znaky církve vymezuje: dobrovolné společenství (fyzických) osob, vlastní strukturu, orgány, vnitřní předpisy, náboženské obřady a projevy víry s tím, že právě vyznávání určité náboženské víry je účelem založení tohoto společenství.“

[26] Citovaný závěr je zásadní i pro nyní posuzovanou věc, neboť z něj vyplývá, že nelze-li subjekt považovat za církev či náboženskou skupinu, je namísto návrh na jeho registraci zamítnout. V posuzované věci je rozhodné právě to, zda lze víru Konopné církve považovat za náboženské vyznání, a tedy, zda je Konopná církev skutečně církví ve smyslu zákona o církvích a náboženských společnostech.

[27] Ochrana náboženské víry vyplývá z čl. 15 odst. 1 Listiny, podle něhož *svoboda myšlení, svědomí a náboženského vyznání je zaručena a každý má právo změnit své náboženství nebo víru anebo být bez náboženského vyznání*, a čl. 16 odst. 1 Listiny, podle kterého má každý *právo svobodně projevovat své náboženství nebo víru buď sám nebo společně s jinými, soukromě nebo veřejně, boboslužbou, vyučováním, náboženskými úkony nebo zachovávaním obřadu*. Článek 15 odst. 1 Listiny tedy upravuje vnitřní aspekt víry (*forum internum*), a čl. 16 odst. 1 Listiny naopak její projevy, tedy aspekt vnější (*forum externum*), přičemž obě tyto složky jsou navzájem provázané a neoddělitelné (srov. např. náleží ÚS ze dne 27. 11. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 6/02, č. 4/2003 Sb.).

[28] Úmluva upravuje ochranu obou aspektů náboženského vyznání ve svém čl. 9 odst. 1, podle kterého má každý *právo na svobodu myšlení, svědomí a náboženského vyznání; toto právo zahrnuje svobodu změnit své náboženské vyznání nebo přesvědčení, jakož i svobodu projevovat své náboženské vyznání nebo přesvědčení sám nebo společně s jinými, ať veřejně nebo soukromě, boboslužbou, vyučováním, prováděním náboženských úkonů a zachovávaním obřadů*. Jak ve své judikatuře dovedl ESLP, svoboda myšlení a svědomí (tj. přesvědčení) se od názorů a myšlenek ve smyslu čl. 10 odst. 1 Úmluvy chránícího svobodu projevu liší tím, že dosahují určité míry naléhavosti, vážnosti, soudržnosti a důležitosti (*coGENCY, seriousness, cohesion, importance*; srov. rozsudek ze dne 25. 2. 1982, *Campbell a Cosans proti Spojenému království*, stížnosti č. 7511/76 a 7743/76). Právě tím se liší například filozofické přesvědčení od prostého názoru.

[29] Obdobný závěr neplatí podle judikatury ESLP pouze pro přesvědčení, ale rovněž o náboženském vyznání (srov. rozsudek ze dne 6. 11. 2008, *Leela Förderkreis E.V. a další proti Německu*, stížnost č. 58911/00, bod 80). Pokud dosahuje náboženské vyznání určité míry naléhavosti, vážnosti, soudržnosti a důležitosti, pak stát nemůže hodnotit jeho legitimitu, naopak musí být neutrálním a nestranným pořadatelem provozování různých náboženství (viz rozsudek velkého senátu ze dne 7. 7. 2011, *Bayatyan proti Arménii*, stížnost č. 23459/03).

[30] Jak vyplývá již z výše uvedeného, pouhé naplnění kritérií naléhavosti, vážnosti, soudržnosti a důležitosti ještě neindikuje, že se jedná o náboženské vyznání, neboť se rovněž může jednat o přesvědčení. Zákon o církvích a náboženských společnostech přitom upravuje sdružování za účelem projevení náboženské víry, nikoliv za účelem projevení přesvědčení, kterému také náleží ochrana podle čl. 9 odst. 1 Úmluvy a čl. 15 odst. 1 Listiny. Z toho vyplývá, že i kdyby Nejvyšší správní soud připustil, že učení Konopné církve splňuje kritéria naléhavosti, vážnosti, soudržnosti a důležitosti, ještě to neznamená, že se jedná o náboženské vyznání. Právě otázka, zda se jedná o náboženské vyznání, je však ve věci registrace církve zcela stěžejní.

[31] Jednoznačná definice náboženství není zachycena ani v zákonné úpravě, ani v judikatuře vnitrostátních správních soudů či ESLP. Pojem náboženství je bezesporu nutno vykládat široce, aby z něj nebyly vyloučeny skutečné víry, které neodpovídají již dlouho fungujícím a tradičním náboženstvím. Například není možné podmínit náboženství vírou v božstvo, což by vylučovalo jiná než teistická náboženství. Zároveň však nelze vykládat náboženství natolik široce, aby se zcela smyla hranice mezi ním a *svědomím* či *myšlením*, tj. přesvědčením. Jinak by bylo nutno registrovat jako náboženskou skupinu nebo církev v rozporu se základním posláním těchto asociací rovněž spolky zastávající určité filozofické přesvědčení nebo vědecké teorie. Pod ochranu přesvědčení podle čl. 9 Úmluvy přitom spadá např. veganství [rozhodnutí Evropské komise pro lidská práva (EKLP) ze dne 10. 2. 1993, *C. W. proti Spojenému království*, stížnost č. 18187/91], pacifismus (zpráva EKLP ze dne 12. 10. 1978, *Arrowsmith proti Spojenému království*, stížnost č. 7050/75] nebo komunismus (rozhodnutí EKLP ze dne 11. 10. 1991, *Hazar, Hazar a Acik proti Turecku*, č. 16311/90, 16312/90 a 16313/90).

[32] Žalovaný při hledání indicií svědčících o tom, zda je konkrétní myšlenkový systém možno považovat za náboženské vyznání, čerpal inspiraci mj. v rozhodovací činnosti federálních soudů Spojených států amerických, konkrétně ve věci *United States v. Meyers*, 906 F. Supp. 1494 (D. Wyo. 1995). Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že správní orgány rozhodně nejsou vázány výkladem pojmu náboženství, jak jej provedly soudy Spojených států amerických, avšak vzhledem k absenci použitelných indicií v právním řádu České republiky, jakož i v judikatuře správních soudů a ESLP, považuje provedený výklad za vhodnou inspiraci a vodítko k posouzení celé věci.

[33] První indicií o náboženské podstatě vyznání je, že její víra je metafyzická (*Metaphysical belief*) – náboženské učení se zpravidla zabývá realitou, která přesahuje fyzický svět, a řeší otázky, jejichž řešení nelze empiricky ověřit. Podle názoru Nejvyššího správního soudu je právě tento přesah fyzického světa, tedy určité transcendentno, typickým znakem náboženského vyznání. Ostatně na vztah světa profánního k světu sakrálnímu odkazuje rovněž ve správním spise založený znalecký posudek. Kritérium metafyzičnosti je svým způsobem naznačeno již ve výše citovaném rozsudku čj. 5 As 202/2020-43, ve kterém Nejvyšší správní soud vycházel ze znaleckého posudku, který považoval za předpoklad náboženské víry transcendentno (srov. body 32 a 33).

[34] Nejvyšší správní soud souhlasí s městským soudem, že kritérium metafyzičnosti učení Konopné církve nespĺňuje. Z obsahu správního spisu v tomto ohledu vyplývá v zásadě pouze následující: za poslání církve a základní články víry se považuje, že „*konopí není prekurzor. Konopí je dar od Boha! Pěstuj lásku a dobré zdraví. Posláním Konopné církve je šířit vzdělanost a víru v prospěšnost konopí (Cannabis) a v souladu s mezinárodními uhlavami chránit základní práva a svobody členů církve. Jsme škola, banka a pojišťovna. Konopná církev neomezuje víru členů, ať je v jakéhokoliv Boha, Alláha, Buddhu, Ježíše nebo v sebe sama. Věříme, že konopí je dar pro lidstvo a slouží také jako prostředek komunikace s dobrem, které je v každém z nás. Konopí je lék a nejužitečnější národohospodářská plodina.*“ Modlitba Konopné církve pak zní: „*Děkují za rostlinu Konopí, ve které se zjevuje podstata Bytí, kterou je Mír a Láska / Pěstují Lásku a dobré Zdraví / Konopí není Prekurzor / Konopí je dar od Boha / Oslavují Fytokannabinoidy / Oslavují Endokannabinoidy / Oslavují Konopí*“; přičemž modlitba může být zakončena slovy: „*In Nomine Phytocannabinoids, In Nomine Endocannabinoids, In Nomine Cannabis.*“

[35] Jak vidno z výše uvedeného, žalovaný na základě předložených podkladů nemohl dospět k závěru, že má víra Konopné církve skutečný vztah k sakrálnímu světu či k čemukoliv nadpřirozenému, co nelze vnímat smysly ani empiricky ověřit. Středobodem této víry je osvěta týkající se prokázaných či prokazatelných léčivých účinků konopí. V zásadě jediné, co na nadpřirozeno alespoň aspiruje, je „Mír“, „Láska“, „Zdraví“ a „podstata Bytí“, což jsou abstraktní pojmy, které by teoreticky jakousi vyšší vůli mohly představovat, nicméně podle Nejvyššího správního soudu chybí jejich přesvědčivá vazba na konopí, které je hlavním předmětem „víry“ v učení Konopné církve, které bylo předloženo žalovanému či městskému soudu, není žádný z těchto pojmů blíže nastíněn jako sakrální zdroj léčivých účinků konopí, a jeví se tak, že se ničím neliší od svého běžného světského (profánního) významu a jejich relevanci přidává pouze užití velkého počátečního písmena. Nejvyšší správní soud se rovněž ztotožňuje s názorem městského soudu, že odkaz na víru „*v jakéhokoliv Boha, Alláha, Buddhu, Ježíše nebo v sebe sama*“ rovněž poukazuje na absenci metafyzické víry (k tomu blíže srov. bod [44] tohoto rozsudku).

[36] Na uvedeném závěru nemůže ničeho změnit ani stěžovatelova argumentace v kasační stížnosti, podle které požadavek metafyzičnosti víry Konopné církve splňuje z toho důvodu, že podstatou víry je propojení všeho živého skrze kanabinoidy, neboť ty jsou nedílnou součástí správného fungování centrální nervové soustavy, trávení, dýchání a rozmnožování. Nejedná se totiž o nic metafyzického, přítomnost a účinky kanabinoidů jsou empiricky ověřitelné, a jsou tak spíše otázkou vědy než víry. Stěžovatel sice tvrdí, že propojení všeho živého je jen způsob přiblížení se k celé problematice, jejíž jádro a podstata jsou nehmotné a metafyzické, avšak podstatu nehmotného a metafyzického jádra nijak neovysvětlil ani nepřiblížil. Jedná se tak o zcela obecné tvrzení, které nemůže zvrátit výše uvedený závěr. Ani přirovnání konopí k Ježíšovi a jeho léčitelským schopnostem na věci nic nemění, neboť křesťanská víra spatřuje zdroj Ježíšovy léčivé moci v Bohu, kdežto Konopná církev je založena na víře v léčivé účinky konopí, jehož léčivý potenciál je založen na jeho složení.

[37] Důraz na konopí v jeho fyzické podobě lze spatřovat též v obsahu Ústavy Konopné církve, jak byla předložena na samotném počátku správního řízení: podle § 17 tohoto dokumentu jsou duchovními Konopné církve kromě Velekněze, Kancléře, pastorů a starších také zahradníci, přičemž mezi pravomoci Zahradnického centra

Konopné církve patří mj. zahradnická a výzkumná činnost, samostatné hospodaření a vydávání a distribuce produktů a materiálů (§ 32 Ústavy Konopné církve).

[38] Další známkou náboženského vyznání je, že se věnuje zásadním otázkám jako je život, smrt či smysl bytí (*Ultimate Ideas*). Otázky bytí a jeho podstaty úzce souvisí s metafyzičností víry, a beze sporu tak lze i tento aspekt vnímat jako indicii svědčící o tom, že je určitý myšlenkový systém třeba považovat za náboženské vyznání. Konopná církev se však podle Nejvyššímu správnímu soudu dostupných informací žádným takovým existenciálním otázkám adresně nevěnuje. Nevysvětluje smysl existence, smysl lidského života, nevěnuje se otázce smrti a v zásadě se jen omezuje na vyzývání konopí coby zdraví prospěšné plodiny. Propojení všeho živého skrze kanabinoidy je jen těžko uchopitelným tvrzením, které pouze vysvětluje, proč je konopí prospěšné pro všechny živé tvory.

[39] Podle žalovaného i městského soudu by mělo být náboženství komplexní (*Comprehensiveness*) – mělo by představovat ucelený pohled na svět, naopak by se nemělo věnovat pouze úzkému aspektu života. Učení Konopné církve se věnuje v zásadě jen účinkům konopí, což bezesporu nelze považovat za komplexní učení zavádějící jednotný pohled na svět.

[40] Náboženské vyznání by podle městského soudu i žalovaného mělo konečně též stanovovat morální či etický systém (*Moral or Ethical System*), z něhož jeho stoupcům vyplývají povinnosti. Stěžovatel uvádí, že víra Konopné církve svým členům povinnosti stanovuje, což dokládá několika různými listinami, které se týkají snahy stěžovatele a jiných osob docílit legalizace konopí, léčivých účinků konopí, stěžovatelovy trestní perzekuce za nakládání s konopím, přístupu orgánů veřejné moci k použití konopí apod. Nejvyšší správní soud konstatuje, že tyto podklady existencí etického či morálního systému určujícího povinnosti členům církve nejsou schopny prokázat. Jedná se totiž o několik nahodilostí, jejichž jediným jednotícím prvkem je vztah ke konopí, což však o existenci systému norem nesvědčí. Navíc z předložených podkladů nevyplývá, že by stěžovatel či ostatní členové Konopné církve své činy konali z náboženského vyznání. Motivace jejich činnosti totiž mohla vycházet (a zřejmě též vycházela) z jejich světského přesvědčení, které nelze s náboženským vyznáním zaměňovat.

[41] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že výše uvedené indicie svědčící o tom, že lze určitý myšlenkový systém považovat za náboženství, nelze chápat jako taxativní výčet podmínek, které musí náboženské vyznání bezpodmínečně splňovat, aby vůbec za takové vyznání mohlo být považováno. Lze zejména uvažovat o tom, že určité náboženské vyznání bude splňovat většinu z indicií, ale například jednu z nich nenaplní, ačkoliv se skutečně o náboženské vyznání jedná. To však není případ Konopné církve, která nespĺňuje žádnou z indicií, a podle Nejvyššího správního soudu tak není nic, co by svědčilo o tom, že její „věrouka“ je náboženským vyznáním. Nelze zcela vyloučit, že náboženské vyznání nebude napĺňovat skoro žádnou indicii, byť například absenci vztahu k metafyzičnu si lze jen stěží představit, nicméně v takovém případě by musely být dány jiné přesvědčivé znaky toho, že se skutečně o náboženské vyznání jedná. Zároveň prosté naplnění některé z indicií nelze automaticky považovat za důkaz, že se o náboženské vyznání jedná, neboť některé z indicií mohou (nebo by dokonce měly) bezesporu splňovat rovněž i nenáboženská přesvědčení.

[42] Stěžovatel dále argumentuje, že učení Konopné církve splňuje i vnější znaky vyplývající z rozsudku *United States v. Meyers*. Nejvyšší správní soud konstatuje, že těmito znaky se městský soud nezabýval, a v zásadě je tak nemůže posuzovat ani zdejší soud v řízení o kasační stížnosti. Pro úplnost je třeba dodat, že absence posouzení vnějších znaků církve není způsobilá zapříčinit nezákonnost či nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, potažmo rozhodnutí žalovaného či ministra kultury. Byl-li učiněn závěr, že samotné jádro víry není skutečným náboženským vyznáním, její vnější znaky jsou již irelevantní.

[43] Městský soud ve své úvaze pokračoval dále a tvrdil, že víra Konopné církve nespĺňuje požadavky opravdovosti kladené judikaturou ESLP, tj. požadavek určité míry naléhavosti, vážnosti, soudržnosti a důležitosti. Jakkoliv je konstatování městského soudu v tomto ohledu strohé, Nejvyšší správní soud s tímto hodnocením souhlasí, a to zejména co se týče vážnosti a soudržnosti. V tomto ohledu je však třeba zdůraznit, že Nejvyšší správní soud nehodnotí míru naléhavosti, vážnosti, soudržnosti a důležitosti *přesvědčení* o léčivých účincích konopí, ale *náboženského vyznání* Konopné církve. Zatímco toto přesvědčení by teoreticky mohlo dosahovat dostatečné míry naléhavosti, vážnosti, soudržnosti a důležitosti, v případě náboženského vyznání tomu tak není.

[44] Učení Konopné církve především nelze považovat za soudržné. Jen z informací dostupných Nejvyššímu správnímu soudu vyplývá několik protimluvů svědčících o tom, že se ve skutečnosti o opravdové náboženské vyznání nejedná. Sama Konopná církev v návrhu na registraci uvádí, že „*neomezuje víru členů, ať je v jakéhokoliv Boha, Alláha, Buddhu, Ježíše nebo v sebe sama*“. Se stěžovatelem lze souhlasit, že takové prohlášení je třeba chápat tak, že není nijak omezeno přistoupení ke Konopné církvi a že noví členové se nemusí svého původního náboženského vyznání vzdát. To však jen podtrhuje výše učiněný závěr, že učení Konopné církve se nesoustředí na metafyzický sakrální svět, ale především ke konopí v jeho materiální podobě – ostatně je tomuto učení lhotejné, od jaké vyšší síly léčivé účinky konopí pochází. Takový argument rozhodně nevylučuje existenci polyteistických náboženských vyznání, jak se snaží sugerovat stěžovatel, neboť jejich učení je na existenci vícera bohů založeno. Naproti tomu lze jen stěží považovat za soudržné náboženské vyznání, které bez dalšího odkazuje na křesťanství a islám, přičemž každé z těchto náboženských vyznání předpokládá existenci jediného Boha, resp. Alláha, na možnost víry ve vícero bohů či v žádné božstvo.

[45] Rovněž modlitba Konopné církve zakládá rozpory a ve výsledku tak popírá požadavek soudržnosti. Jeden z jejich veršů zní: „*Konopí je dar od Boha*“. Modlitba tedy jasně předpokládá existenci Boha, což však neodpovídá tomu, že se k jejímu údajnému náboženskému vyznání mohou hlásit i buddhisté, jejichž učení existenci žádného božstva nepředpokládají, nebo osoby, které věří „*v sebe sama*“ (tedy zřejmě také ateisté či agnostici). Jak způsob psaní slova „*Bůh*“ s velkým prvním písmenem, tak závěr modlitby v latině navíc evokují vazbu na křesťanství, nikoliv na jiná náboženská vyznání. Obdobnou vazbu evokuje též stěžovatelův návrh na holografickou projekci pro kapli v Ospělově vycházející z fresky z 12. století zobrazující Ježíše léčícího slepé s vyobrazením konopí.

[46] Výhrady má Nejvyšší správní soud i k vážnosti náboženského vyznání Konopné církve. Nejprve je stran této problematiky třeba připomenout, že již ze znaleckého posudku vyplývají pochybnosti o vážnosti církve, neboť se jeví, že skutečným cílem jednání jejích představitelů je legalizace konopí, resp. jeho společenská rehabilitace. Tomu odpovídá i obsah Ústavy Konopné církve, která výslovně předvídá existenci Zahradnického centra, jehož úkolem je mj. „*vydávání a distribuce produktů a materiálů*“, jak již bylo zmíněno výše. Uvedené pochybnosti zesiluje sám stěžovatel – v kasační stížnosti ve snaze vyargumentovat, že zamítnutí návrhu na registraci má dopad do základních práv a svobod věřících, totiž sám uvedl, že v případě registrace církve by teoreticky mohla ochrana používání konopí a výrobků z něho být zaručena skrze výkon náboženských obřadů a rituálů [§ 6 odst. 3 písm. a) zákona o církvích a náboženských společnostech]. Tím jen podporuje závěr, že skutečným účelem registrace Konopné církve je umožnění nakládání s konopím, které by jinak bylo zakázáno. Ostatně i stěžovatelem předložené listiny svědčí o tom, že se stěžovatel dlouhodobě snaží docílit legalizace konopí (srov. bod [40] tohoto rozsudku).

[47] Vážnost náboženského vyznání zpochybňuje nadto i obsah kasační stížnosti ve věci sp. zn. 7 As 188/2018, kterou stěžovatel podal proti prvnímu rozsudku městského soudu, jímž bylo zrušeno první rozhodnutí žalovaného o zastavení řízení o registraci. V té totiž uvedl, že justice a exekutiva páchá zločiny proti lidskosti na členech výzkumu Konopí je lék (*Cannabis is The Cure*) v souvislosti s nakládáním s konopím a že „*pouze náboženský sbor je možná jediným právním nástrojem, jak tyto zločiny justice a exekutivy zastavit*“. Obdobnou argumentaci obsahuje i doplnění kasační stížnosti v nyní posuzované věci ze dne 12. 6. 2022. O závěru, že skutečným cílem stěžovatelovy snahy o registraci církve je získat možnost nakládat s konopím, svědčí i jím navrhované předběžné otázky, které mají být položeny Soudním dvorem a které se týkají v podstatě jen možnosti nakládání s konopím.

[48] Lze tedy uzavřít, že učení Konopné církve nelze považovat za náboženské vyznání. Nevykazuje žádné vnitřní znaky jako tradiční náboženství zejména proto, že v něm zcela absentuje vztah k metafyzickému, resp. sakrálnímu světu, neeší existenciální otázky, zaměřuje se pouze na specifický aspekt života (prospěšnost konopí) a neobsahuje srozumitelný etický systém. Toto učení nevyhovuje ani kritériím opravdovosti náboženského vyznání, a to zejména proto, že je vnitřně rozporné a jsou významné pochybnosti o jeho vážnosti – ze stěžovatelova jednání vyplývá, že jeho skutečným cílem je dosáhnout možnosti širšího nakládání s konopím, nikoliv vyzvání náboženského vyznání. Jakkoliv může být stěžovatelova víra v prospěšnost konopí opravdová, podle názoru Nejvyššího správního soudu může být pouze světským *presvědčením*, nikoliv *náboženským vyznáním*, které je inherentním předpokladem každé náboženské společnosti či církve.

[49] Uvedený závěr nelze rozporovat ani odkazem na skutečnost, že konopí hraje v jiných věroukách významnou roli, ani tím, že byla v americkém státě Indiana registrována církev pod názvem „*First Church of Cannabis*“.

Nejvyšší správní soud totiž nijak nepopírá, že v náboženském vyznání může hrát významnou roli rostlina včetně jejích léčivých účinků. Musí se však přesto jednat o náboženské vyznání, jak bylo vyloženo výše, a tedy se toto vyznání nemůže soustředit pouze na takovou rostlinu bez opravdové víry v její přesah fyzického světa.

[50] Stěžovatel se vymezil rovněž proti závěru městského soudu, že zamítnutí registrace nemůže zasáhnout do práva stěžovatele na garantovaného čl. 16 odst. 1 Listiny ani do práva církvi spravovat své záležitosti nezávisle na státních orgánech podle odst. 2 téhož článku Listiny. Nejvyšší správní soud s názorem městského soudu souhlasí. Podle judikatury ESLP sice možnost fungování neregistrovaných církví nepostačuje k realizaci základních práv a svobod, pokud jsou některá práva spojená s projevy náboženství vyhrazena pouze pro registrované církve (srov. rozsudek ze dne 14. 6. 2007, *Svyato-Mykhaylivska Parafija proti Ukrajině*, stížnost č. 77703/01, bod 122), to nicméně není případ českého právního řádu – v něm není registrace církve podmínkou jejího skutečného fungování a realizace práv spojených s projevy náboženství. Dopad do práv Konopné církve spočívá v tom, že nemůže využívat práv registrované církve či náboženské společnosti stanovených v § 6 a § 7 zákona o církvích a náboženských společnostech. Tato práva ovšem přímo nesouvisí s projevy náboženského vyznání ani s fungováním církve bez zásahu státních orgánů (jde např. o právo vyučovat náboženství na státních školách, zřizovat vlastní školy, uzavírat církevní sňatky, zachovávat povinnost mlčenlivosti atp.). Pokud jde o další stěžovatelem zmiňovaný dopad, tedy „nižší status“ v očích věřících, ten je pouze vedlejším dopadem zamítnutí registrace církve, který jen stěží může zasáhnout do základních lidských práv věřících. Co se týče dopadu zamítnutí registrace Konopné církve v oblasti daní, to je již jen logický důsledek toho, že Konopná církev nevyznává náboženské přesvědčení, a tedy se o církvev ani náboženskou společnost ve smyslu zákona o církvích a náboženských společnostech nejedná.

[51] Stěžovatel dále namítal, že ve znaleckém posudku ustanovený znalec konstatoval, že pro zodpovědné posouzení předložených otázek nemá dostatek informací. Za takového stavu měl žalovaný podle stěžovatele zadat nový znalecký posudek a skutková zjištění doplnit. Nejvyšší správní soud konstatuje, že je řízení o registraci církve řízením o návrhu, resp. žádosti, přičemž v případě takových řízení je podle judikatury primárně na žadateli, aby sdělil správnímu orgánu veškeré rozhodné skutečnosti potřebné k posouzení jeho žádosti (srov. např. rozsudky NSS ze dne 15. 11. 2021, čj. 4 Azs 329/2021-40, či ze dne 18. 3. 2015, čj. 6 As 7/2015-26).

[52] V posuzované věci přitom žalovaný stěžovatele dvakrát vyzýval k doplnění jeho návrhu na registraci, a to mj. právě o informace charakterizující Konopnou církev, tedy stručnou historii, náboženské učení, detailnější rozvedení poslání církve a předmět víry. Je zjevné, že se jedná o informace, které jsou pro posouzení, zda je víra náboženským vyznáním, zcela zásadní. Zároveň je zřejmé, že je žalovaný bez součinnosti Konopné církve nemohl sám zjistit. Pokud tedy nebyl skutkový stav zjištěn dostatečně, neboť nevyšly najevo aspekty víry, které by z učení Konopné církve učinily opravdové náboženské vyznání, stalo se tak vinou Konopné církve a její nedůslednosti ve správním řízení.

[53] Co se týče stěžovatelem navrhovaných předběžných otázek, Nejvyšší správní soud uvádí, že se týkají nakládání s konopím a upínají se k zákonu č. 167/1998 Sb., o návykových látkách a o změně některých dalších zákonů, k otázkám právní úpravy nakládání s konopím, její interpretace a vymáhání, a nesouvisí tak s předmětem nyní posuzované věci. Na tom nic nemění ani stěžovatelovo tvrzení, že v důsledku omezení výroby, importu a exportu výrobků z konopí je *de facto* omezena činnost Konopné církve, neboť nemůže nakládat s konopnými modlitebními pomůckami ani pro své členy vyrábět konopné masti a oleje. V posuzovaném řízení totiž jde pouze o registraci Konopné církve, nikoliv o její faktické fungování. Jakkoliv by mohlo být zodpovězení předběžných otázek pro stěžovatele užitečné, v nynějším řízení pro jejich položení není prostor, neboť ve věci samé lze rozhodnout bez jejich zodpovězení, pro předmět řízení tedy nejsou relevantní – srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2007, čj. 3 As 22/2006-138, č. 1321/2007 Sb. NSS, podle něhož „*první a základní podmínkou pro položení předběžné otázky krajským soudem nebo Nejvyšším správním soudem však je, že tyto soudy považují rozhodnutí Soudního dvora Evropských společenství o předběžné otázce za nutné k tomu, aby ve věci mohly rozhodnout*“ (...)

Volba prezidenta republiky: neplatnost části volby; neplatnost hlasování; úprava a vyhlášení zápisu o výsledku hlasování

k § 90 soudního řádu správního

k § 53 odst. 1, § 55 odst. 1 písm. b), § 57 odst. 1 a § 66 zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (zákon o volbě prezidenta republiky)

I. V řízení podle § 90 odst. 5 s. ř. s. může Nejvyšší správní soud rozhodnout nejen o neplatnosti volby prezidenta republiky jako celku, ale též o neplatnosti jakékoli části volby, a to v závislosti na povaze zjištěného porušení zákona. Může tak vyslovit neplatnost hlasování, a to i jen v konkrétních volebních okrscích.

II. Vysloví-li soud v řízení podle § 90 s. ř. s. neplatnost hlasování jen v některých volebních okrscích, nemůže zároveň rozhodnout o opakování hlasování.

III. Pouhý počet odevzdaných úředních obálek převyšující počet vydaných úředních obálek – pokud je zároveň počet platných hlasů nižší než počet odevzdaných obálek – není sám o sobě důvodem pro vyslovení neplatnosti hlasování v řízení podle § 90 s. ř. s. Naproti tomu počty platných hlasů převyšující počty odevzdaných obálek mohou být důvodem pro takové rozhodnutí, neboť je zjevné, že byly mezi platné hlasy zařazeny i takové, které měly být vyhodnoceny jako neplatné, přičemž lze zpětně jen těžko zjistit, které to byly.

IV. Pokud by rozhodnutí soudu o neplatnosti hlasování v řízení podle § 90 s. ř. s. v některých volebních okrscích zkreslilo (zatemnilo) projevenou vůli voličů více než zjištěné porušení zákona, soud podle okolností neplatnost hlasování nevysloví.

V. Zákon předpokládá pouze návrh na neplatnost (části) volby prezidenta republiky (§ 66 zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky, § 90 odst. 5 věta první s. ř. s.). Nelze se proto samostatně domáhat toho, aby Nejvyšší správní soud uložil příslušným volebním orgánům povinnost upravit zápis o výsledku volby prezidenta republiky a ten vyhlásit.

VI. Uložení povinnosti upravit zápis o výsledku hlasování a ten vyhlásit (§ 90 odst. 5 věta šestá s. ř. s.) přichází v úvahu pouze tehdy, pokud Nejvyšší správní soud jednoznačně zjistí správné výsledky hlasování.

VII. Rozhoduje-li Nejvyšší správní soud podle § 90 odst. 5 věty šesté s. ř. s., uloží povinnost upravit zápis o výsledku volby prezidenta republiky Českému statistickému úřadu (§ 53 odst. 1 zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky) a povinnost vyhlásit jej Státní volební komisi [§ 55 odst. 1 písm. b), resp. § 57 odst. 1 téhož zákona].

VIII. S vyhlášením upraveného zápisu o výsledku volby prezidenta republiky ve Sbírce zákonů není spojen nový počátek běhu lhůty pro podávání návrhů na neplatnost volby (podle § 66 zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky).

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 2. 2023, čj. Vol 100/2023-74)

Prejudikatura: č. 354/2004 Sb. NSS, č. 960/2006 Sb. NSS, č. 1055/2007 Sb. NSS, č. 2834/2013 Sb. NSS, č. 3162/2015 Sb. NSS, č. 3522/2017 Sb. NSS, č. 3682/2018 Sb. NSS, č. 3717/2018 Sb. NSS a č. 4407/2022 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 140/2005 Sb. a č. 53/2019 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 4178/18).

Věc: a) L. B. a b) M. Š., a účastníci řízení 1) Ing. Petr Pavel, M.A., 2) Ing. Tomáš Kulhánek, MBA, a 3) Státní volební komise, o vyslovení neplatnosti hlasování ve volbě prezidenta republiky v některých volebních okrscích.

Nejvyšší správní soud obdržel návrh (volební stížnost) týkající se výsledků hlasování ve druhém kole volby prezidenta republiky konaném ve dnech 27. a 28. 1. 2023 v okrsku č. 8090 v městské části Praha 8. Navrhovatel

b) žádal soud o opravu prokazatelné chyby spočívající v tom, že v uvedeném okrsku došlo k záměně počtu hlasů a celkový počet hlasů uvedený u kandidáta č. 7 – Andreje Babiše – je celkovým počtem hlasů kandidáta č. 4 – Petra Pavla. Tuto chybu přiznaly i městská část Praha 8 a Ministerstvo vnitra. Navrhovatel b) uznal, že chyba vznikla zjevně neúmyslně a neměla vliv na výsledek volby prezidenta, nicméně pokládal za důležité, aby byla opravena. Řízení o tomto návrhu bylo vedeno pod sp. zn. Vol 45/2023.

K návrhu se dále vyjádřili účastníci řízení Petr Pavel a Tomáš Kulhánek. Sdíleli názor, že by mělo dojít k opravě tohoto výsledku, jakkoliv neměl vliv na celkový výsledek volby prezidenta republiky. Proto navrhli, aby Nejvyšší správní soud v souladu s § 90 odst. 5 s. ř. s. uložil příslušným volebním orgánům povinnost upravit zápis o výsledku volby prezidenta republiky ve volebním okrsku č. 8090 v Praze 8 a ten vyhlásit. Státní volební komise ve vyjádření k návrhu uvedla, že byla o postupu okrskové volební komise v okrsku č. 8090 informována. Okrsková volební komise však o opravu chyb v zápisu o průběhu a výsledku hlasování požádala až po uplynutí lhůty k tomu určené.

Nejvyšší správní soud dále obdržel návrh (volební stížnost), jímž se navrhovatel a) domáhal vyslovení neplatnosti hlasování v prvním kole volby prezidenta republiky konaném ve dnech 13. a 14. 1. 2023 ve volebních okrscích č. 3001 v Brně-Bystrci, č. 33 v Děčíně, č. 3 v Drahanovicích, č. 1 ve Zborově, č. 8034 v městské části Praha 8, č. 11032 v městské části Praha 11, č. 1 v Kaplici a č. 9017 v městské části Praha 9. Navrhovatel a) se dále domáhal vyslovení neplatnosti hlasování ve druhém kole volby prezidenta republiky konaném ve dnech 27. a 28. 1. 2023 ve volebních okrscích č. 12 v Týně nad Vltavou, č. 16 v Teplicích, č. 7031 v městské části Praha 7, č. 4081 v městské části Praha 4, č. 24 v Táboře a č. 21 v Českém Těšíně. Navrhovatel a) též požadoval, aby Nejvyšší správní soud rozhodl, že se volba prezidenta republiky nebude opakovat, a uložil Státní volební komisi povinnost upravit zápis o výsledku volby prezidenta republiky a ten vyhlásit. Řízení o tomto návrhu bylo vedeno pod sp. zn. Vol 100/2023.

Navrhovatel a) poukázal na následující nesrovnalosti v prvním kole volby:

- V okrsku č. 3001 v městské části Brno-Bystrc bylo v 515 odevzdaných obálkách sečteno 524 platných hlasů.
- V okrsku č. 33 v Děčíně bylo v 523 odevzdaných obálkách sečteno 529 platných hlasů.
- V okrsku č. 3 v Drahanovicích bylo ve 159 odevzdaných obálkách sečteno 160 platných hlasů.
- V okrsku č. 1 ve Zborově bylo ve 134 odevzdaných obálkách sečteno 135 platných hlasů.
- V okrsku č. 8034 v městské části Praha 8 bylo vydáno 568 obálek, ale odevzdáno 572 obálek.
- V okrsku č. 11032 v městské části Praha 11 bylo vydáno 530 obálek, ale odevzdáno 531 obálek.
- V okrsku č. 1 v Kaplici bylo vydáno 382 obálek, ale odevzdáno 383 obálek.
- V okrsku č. 9017 v městské části Praha 9 byla při sčítání hromádek hlasů srovnaných po 100 kusech jedna z hromádek přehlédnuta, v důsledku čehož bylo v 1 113 odevzdaných obálkách zjištěno pouze 1 002 platných hlasů.

Navrhovatel a) též poukázal na tyto nesrovnalosti ve druhém kole volby:

- V okrsku č. 12 v Týně nad Vltavou bylo v 63 odevzdaných obálkách sečteno 64 platných hlasů.
- V okrsku č. 16 v Teplicích bylo vydáno 498 obálek, ale odevzdáno 501 obálek.
- V okrsku č. 7031 v městské části Praha 7 bylo vydáno 619 obálek, ale odevzdáno 621 obálek.
- V okrsku č. 4081 v městské části Praha 4 bylo vydáno 423 obálek, ale odevzdáno 424 obálek.
- V okrsku č. 24 v Táboře bylo vydáno 481 obálek, ale odevzdáno 482 obálek.
- V okrsku č. 21 v Českém Těšíně bylo vydáno 376 obálek, ale odevzdáno 377 obálek.

Navrhovatel a) měl za to, že popsanych výsledků hlasování nebylo možné dosáhnout jinak než porušením zákona, které vedlo k hrubému ovlivnění výsledku volby. S výjimkou okrsku č. 9017 v Praze 9 v prvním kole

volby přitom nelze porušení zákona dodatečně napravit, a výsledek volby v jednotlivých okrscích je tak zatemněn. Navrhovatel a) odkázal na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2014, čj. Vol 23/2014-110, č. 3162/2015 Sb. NSS, *Antl*, které připouští vyslovení neplatnosti hlasování jen v části volebního obvodu až na úrovni jednotlivých okrsků, a rovněž na bod 3.3 Kodexu správné praxe ve volebních záležitostech vydaného Evropskou komisí pro demokracii prostřednictvím práva při Radě Evropy (tzv. Benátská komise). Ustanovení § 90 odst. 5 s. ř. s. navíc subsumuje neplatnost hlasování pod neplatnost voleb a výslovně umožňuje v případě chyb ve výpočtu uložit příslušným orgánům povinnost upravit zápis o výsledku volby prezidenta a ten vyhlásit. Dle názoru navrhovatele a) je možnost napadnout volby pouze v některých okrscích nezbytná pro funkčnost a smysluplnost volebního přezkumu. Pokud by každý navrhovatel – volič musel tvrdit, že porušení zákona změnilo výsledek volby, nebyl by přezkum použitelný. I kdyby totiž skutečnosti uvedené v několika návržích vedly ke změně výsledků, samostatně by žádný z těchto návrhů nebyl přípustný, a v krátké sedmidenní lhůtě není konstruktivní spolupráce navrhovatelů reálná. Zároveň pokud by soud dospěl k závěru, že navrhovatelem namítaná pochybení hrubě neovlivnila výsledek volby, ztrácel by volební přezkum svoji legitimizační funkci.

Účastníci řízení Petr Pavel a Tomáš Kulhánek ve svém společném vyjádření uvedli, že odevzdání více hlasů, než bylo vydaných úředních obálek, nezakládá porušení zákona, které by hrubě ovlivnilo výsledek volby. V označených okrscích se jednalo řádově o jednotky hlasů. Jedinou výjimkou byl okrsek č. 9017 v Praze 9 v prvním kole volby, k němu však navrhovatel a) nevnesl žádné důkazní návrhy, a nebylo tak možné vyloučit, že údajně „přehlédnuté“ hlasy byly ve skutečnosti neplatné. Pokud došlo k chybě při sčítání hlasů, měl by soud uložit příslušným volebním orgánům povinnost upravit zápis o výsledku volby prezidenta a ten vyhlásit.

Dle vyjádření Státní volební komise bylo příčinou vyššího počtu platných hlasů než počtu odevzdaných úředních obálek pravděpodobně to, že okrskové volební komise uznaly za platné i hlasovací lístky, které byly v úřední obálce vloženy po více kusech, popřípadě hlasovací lístky, které nebyly vloženy do úřední obálky. Na nesrovnalosti v zápisu o průběhu a výsledku hlasování musel komisi upozornit příslušný software a musely být zaznamenány i na přebíracím místě Českého statistického úřadu. Avšak za takové situace nelze učinit nic jiného než výsledky hlasování i s touto logickou chybou zařadit do zpracování (jejich odmítnutí by znamenalo nezohlednit hlasy voličů z příslušného okrsku, pro což nemají volební orgány oporu v zákoně). Nadpočet platných hlasů v dotčených okrscích je však tak nízký, že chyba komise mohla ovlivnit nanejvýš pořadí nepostupujících kandidátů v okrsku, v celorepublikovém měřítku měla zanedbatelný význam. Jako vysvětlení pro vyšší počty odevzdaných úředních obálek oproti počtu vydaných obálek se potom nabízí, že okrsková volební komise v průběhu hlasování nezaznamenala vydání úřední obálky do výpisu ze seznamu voličů. I na nesrovnalosti v počtu vydaných a odevzdaných obálek musel komisi upozornit software, avšak i v tomto případě nebylo možné postupovat jinak než výsledky hlasování zařadit do zpracování. Pochybení okrskové volební komise při zaznamenávání vydání úřední obálky sice zkresluje údaje o volební účasti v okrsku, avšak nemá žádný dopad na výsledek hlasování. K tvrzení o chybějících hlasech v okrsku č. 9017 v Praze 9 navrhovatel a) neoznačil žádný důkaz. Státní volební komise tedy uzavřela, že chyby, na které poukazuje navrhovatel a), jsou pouze bagatelní a nemohly hrubě ovlivnit výsledek volby prezidenta. Navrhovatel a) netvrdil ani nedoložil, že by nesrovnalosti byly důsledkem záměrné manipulace.

Nejvyšší správní soud spojil oba návrhy ke společnému projednání a rozhodnutí pod sp. zn. Vol 100/2023. Dospěl totiž k závěru, že spolu skutkově souvisely (§ 39 odst. 1 s. ř. s.). Každý z nich sice směřoval proti výsledkům hlasování v jiném volebním okrsku (okrscích), nicméně v obou navrhovatelé poukazovali na chyby při zjišťování výsledků hlasování, které – jak sami uznávali – nemohly mít vliv na celkový výsledek volby.

V průběhu řízení si Nejvyšší správní soud vyžádal volební dokumentaci ze všech okrsků označených v návrzích.

Městský úřad v Týně nad Vltavou společně s volební dokumentací zaslal stručné vyjádření k volební stížnosti navrhovatele a). V okrsku č. 12 došlo k nesouladu v počtu odevzdaných hlasovacích lístků a počtu vydaných obálek. Protože při sčítání hlasů nebylo možné již zpětně zjistit, zda tento nesoulad vznikl tak, že některý z voličů do jedné obálky vložil dva hlasovací lístky jednoho z kandidátů, nebo hlasovací lístky pro oba kandidáty současně, byla tato chyba vykázána, přičemž přílohou zápisu o průběhu a výsledku hlasování je protokol o potvrzení „pripustné“ chyby, který i se zdůvodněním podepsala předsedkyně okrskové volební komise.

Také Úřad městské části Praha 8 se společně s předložením volební dokumentace vyjádřil k volební stížnosti navrhovatele b). Zapisovatel okrskové volební komise potvrdil, že při vyhotovení zápisu o průběhu a výsledku hlasování byly hlasy odevzdané kandidátu Petru Pavlovi omylem zapsány pro kandidáta Andreje Babiše, a naopak. Ve chvíli, kdy se na pochybení přišlo, však již uplynula lhůta 24 hodin od ukončení hlasování, v níž bylo možné zápis opravit. Nešlo o manipulaci s výsledky voleb, nýbrž o člověkem způsobenou chybu, která však hrubě neovlivnila výsledek volby prezidenta (což je také důvod, proč návrh na neplatnost volby prezidenta nepodal například žádný z představitelů městské části). Všem občanům byla doručena omluva členů okrskové volební komise.

Nejvyšší správní soud oba návrhy zamítl. Zároveň uložil Českému statistickému úřadu povinnost upravit zápis o výsledku volby prezidenta republiky za první kolo v rozsahu údajů o celkovém počtu odevzdaných úředních obálek, celkovém počtu platných hlasů odevzdaných pro všechny kandidáty a počtu hlasů odevzdaných pro jednotlivé kandidáty, a povinnost upravit zápis o celkovém výsledku volby prezidenta republiky v rozsahu údajů o celkovém počtu voličů, kterým byly vydány úřední obálky, celkovém počtu platných hlasů odevzdaných pro všechny kandidáty a počtu hlasů odevzdaných pro jednotlivé kandidáty. Dále uložil Státní volební komisi povinnost uveřejnit upravený zápis o výsledku volby prezidenta republiky za první kolo na internetových stránkách Ministerstva vnitra určených pro volby a povinnost uveřejnit upravený zápis o celkovém výsledku volby prezidenta republiky sdělením ve Sbírce zákonů.

Z odůvodnění:

II.a Obecná východiska

[14] Podle § 66 zákona o volbě prezidenta republiky se návrhem na neplatnost volby prezidenta může domáhat ochrany u soudu mimo jiné každý občan zapsaný do stálého seznamu voličů. *Návrh je třeba podat nejpozději 7 dnů po vyhlášení celkového výsledku volby prezidenta Státní volební komisí* (odst. 1). *Návrh na neplatnost volby prezidenta může podat navrhovatel, má-li za to, že byla porušena ustanovení zákona způsobem, který hrubě ovlivnil výsledek volby prezidenta* (odst. 2).

[15] Podle § 90 odst. 5 věty první a druhé s. ř. s. se za podmínky stanovených zvláštním zákonem (tj. zákonem o volbě prezidenta republiky) může občan domáhat rozhodnutí soudu o neplatnosti volby. *V řízení o neplatnosti volby jsou účastníky navrhovatel, příslušný volební orgán, nejméně dvacet poslanců nebo nejméně deset senátorů, na jimiž podané kandidátní listině byl uveden kandidát, jehož volba byla napadena, nebo občan, na jehož kandidátní listině byl uveden kandidát, jehož volba byla napadena, a ten, jehož volba byla napadena.*

[16] Oba navrhovatelé jsou občany České republiky, navrhovatel a) má trvalý pobyt v Ústí nad Labem, navrhovatel b) v Praze. V těchto obcích jsou navrhovatelé zapsáni ve stálém seznamu voličů (§ 30 zákona o volbě prezidenta republiky ve spojení s § 28 odst. 1 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů). Jsou tedy aktivně legitimováni k podání návrhu na neplatnost volby prezidenta.

[17] Okruh účastníků řízení o návrhu na neplatnost volby prezidenta je jednoznačně vymezen zákonem (citovaný § 90 odst. 5 s. ř. s.). Kromě navrhovatele jsou účastníky řízení příslušný volební orgán (tj. Státní volební komise), ten, kdo podal kandidátní listinu, na níž byl uveden kandidát, jehož volba byla napadena (v tomto případě Tomáš Kulhánek, který navrhl registraci kandidátní listiny zvoleného kandidáta Petra Pavla), a ten, jehož volba byla napadena (tj. zvolený kandidát Petr Pavel). Postavení těchto subjektů jako účastníků řízení je zřejmé a zároveň již účastníkem řízení nemůže být nikdo jiný. Proto Nejvyšší správní soud navrhovatele nevyzýval k označení účastníků řízení přesto, že tak ve volebních stížnostech neučinili (shodně viz např. usnesení ze dne 15. 2. 2018, čj. Vol 32/2018-20).

II.b Předmět řízení a výrokové možnosti soudu

[18] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou, zda lze v rámci soudního přezkumu volby prezidenta republiky rozhodnout o neplatnosti hlasování, respektive o neplatnosti hlasování jen v některých volebních okrscích, tedy zda lze volební stížnosti navrhovatele a) tak, jak je formulována, vůbec myslitelně vyhovět.

[19] Navrhovatel a) v tomto směru odkazoval na výše citované usnesení ve věci *Antl*. Z něj vyplývá, že volební zákony ani soudní řád správní nijak neomezují možnost vyslovit neplatnost hlasování jen v části volebního obvodu až na úroveň jednotlivých okrskových volebních komisí; „*ostatně limitování výroku o neplatnosti hlasování jen na volební okrsky, v nichž došlo k závažné volební vadě, odpovídá zásadě minimalizace zásahů soudu do volebního procesu a jeho výsledků a principu přiměřenosti reakce na zjištěnou volební vadu a její závažnost*“.

[20] Nejvyšší správní soud předesílá, že citovaný právní názor byl vysloven v řízení o soudním přezkumu voleb do Senátu, pro něž platná právní úprava výslovně počítá se třemi typy návrhů – na neplatnost voleb, neplatnost hlasování a neplatnost volby kandidáta (§ 90 odst. 1 s. ř. s., § 87 odst. 2 a § 89 odst. 2 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů). Výrok soudu o neplatnosti hlasování je tedy v případě voleb do Senátu (vedle výroku o neplatnosti voleb a neplatnosti volby kandidáta) zákonem výslovně předpokládán a usnesení ve věci *Antl* se zabývalo podotázkou, zda jej lze omezit jen na některé volební okrsky v rámci volebního obvodu.

[21] Nejvyšší správní soud jako volební soud přítom při přezkumu voleb do Senátu nepracuje s návrhy na neplatnost voleb, hlasování a volby kandidáta jako se třemi samostatnými návrhovými typy, jimž by odpovídala tři samostatná řízení, nýbrž jako se třemi výrokovými variantami, jimiž může skončit řízení o „volební stížnosti“ (kromě již citovaného usnesení ve věci *Antl*, bod 12, též usnesení NSS ze dne 13. 11. 2012, čj. Vol 4/2012-39, *PRAŽANÉ ZA SVÁ PRÁVA*, bod 9, dále též usnesení ze dne 2. 11. 2016, čj. Vol 7/2016-25, bod 2, a usnesení ze dne 10. 11. 2016, čj. Vol 4/2016-191, č. 3522/2017 Sb. NSS, *Dernerová*, body 9 a 93; shrnuto též v bodě 8 usnesení ze dne 2. 11. 2020, čj. Vol 3/2020-48, *Groene Odkolek*).

[22] Podobnou úpravu nalezneme i v případě voleb do zastupitelstev obcí a v krajských volbách. I k jejich přezkumu krajské soudy přistupují tak, že nejde o různé typy volebních žalob, respektive různé druhy řízení, nýbrž o výrokové varianty (např. usnesení Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 20. 11. 2006, čj. 52 Ca 71/2006-68, č. 1055/2007 Sb. NSS). Všechny volební soudy tak připouští propustnost mezi jednotlivými subtypy řízení ve volebním soudnictví a dovozují svou pravomoc v rámci jednoho a téhož řízení petit „překvalifikovat“ podle obsahu návrhu a svých zjištění. Rozhodujícími kritérii při formulaci (výběru) konkrétního výroku je zejména povaha zjištěné volební vady a princip minimalizace zásahu do vůle voličů (bod 93 usnesení ve věci *Dernerová*).

[23] Při soudním přezkumu volby prezidenta republiky zákon v § 90 odst. 5 s. ř. s. hovoří jen o *neplatnosti volby*. Tento pojem však nelze vykládat příliš užce a ztotožňovat jej pouze s *neplatností volby kandidáta* ve smyslu § 90 odst. 1 s. ř. s. – již jen proto, že zákon o volbě prezidenta republiky používá pojem „volba“ (v singuláru) ve stejném významu, jako jiné zákony pracují s pojmem „volby“ (v plurálu). Z tohoto jazykového hlediska tak *návrh na neplatnost volby* (prezidenta republiky) znamená spíše *návrh na neplatnost voleb*. Ani toto přirovnání však není zcela přesné. Nejvyšší správní soud zde především poukazuje na větu čtvrtou § 90 odst. 5 s. ř. s.: *Rozhodne-li soud o neplatnosti části volby prezidenta republiky, určí v usnesení, od kterého úkonu se volba prezidenta republiky bude opakovat*. Z ní je zřejmé, že soud nemusí rozhodnout o neplatnosti volby prezidenta republiky *en bloc* (jako činí v případě, kdy rozhoduje o neplatnosti voleb například právě do Senátu; v případě volby prezidenta by takový výrok byl nutně spojen s opakováním celého volebního procesu, vyhlášením volby počínaje), nýbrž může v závislosti na povaze zjištěného porušení zákona „chirurgickým řezem“ oddělit zasaženou část volby a jen tu zneplatnit (a případně rozhodnout o jejím opakování – k tomu viz dále). Jinak by toto ustanovení nemělo žádný smysl. Zákon tedy výslovně předpokládá i jiné výrokové možnosti než neplatnost volby prezidenta jako celku. V řízení o *neplatnosti volby prezidenta republiky* má tedy volební soud k dispozici poměrně širokou paletu výroků, a to nejen výrokové varianty výslovně známé z jiných druhů voleb, včetně možnosti rozhodnout o neplatnosti hlasování ve smyslu § 90 odst. 1 s. ř. s., ale nelze vyloučit ani jiné výroky, subsumovatelné pod zákonný termín „neplatnost části volby prezidenta republiky“. Může tedy jít o jakoukoli část volby (viz Kühn, Z.; Kocourek, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, komentář k § 90, bod 7).

[24] Nejvyšší správní soud tedy činí dílčí závěr, že v řízení podle § 90 odst. 5 s. ř. s. a § 66 zákona o volbě prezidenta republiky lze rozhodnout i o neplatnosti hlasování. Přitom nic nebrání tomu, aby byly z této části volby odděleny menší celky zasažené zjištěným porušením zákona a právě jen ty zneplatněny. Takový postup nejlépe odpovídá principu minimalizace zásahu do již projevené vůle voličů, který musí mít volební soud neustále

na paměti. Jinými slovy, i v tomto řízení lze obdobně uplatnit závěry usnesení ve věci *Antl* a v případě, že takové rozhodnutí nejlépe odpovídá zjištěnému skutkovému stavu, rozhodnout o neplatnosti hlasování pouze v některých okrscích.

[25] Již zde je přitom třeba upozornit, že pokud soud rozhodne o neplatnosti hlasování pouze v některých okrscích, nemůže rozhodnout o opakování hlasování. Jak v tomto směru Nejvyšší správní soud vysvětlil již v usnesení ve věci *Antl*, opakování hlasování by přicházelo v úvahu jen při vyslovení neplatnosti hlasování v celém volebním obvodu (jímž je v případě volby prezidenta celé území České republiky, viz § 3 odst. 2 zákona o volbě prezidenta republiky), a nikoli jen v jeho části. *„Jinak by totiž voliči, jimž by bylo umožněno opakované hlasování, mohli oproti ostatním voličům taktizovat a svou volbu strategicky přizpůsobovat přesné znalosti části volebního výsledku; z obdobných důvodů je zakazováno zveřejňování výsledků předvolebních a volebních průzkumů krátce před volbami. Opakované hlasování jen v některých obcích či okrscích by se tak ocitlo v rozporu s principem rovnosti voličů i s principem tajnosti hlasovacího práva, neboť jedna skupina voličů by získala výhodu v možnosti hlasovat se znalostí výsledku hlasování voličů jiných.“*

[26] Nejvyšší správní soud vzal v úvahu i poslední větu § 90 odst. 5 s. ř. s., která mu umožňuje v případě, že shledá chybu ve výpočtu volebního orgánu při zjišťování výsledku hlasování, uložit příslušným volebním orgánům povinnost upravit zápis o výsledku volby prezidenta republiky a ten vyhlásit. Ostatně petit volební stížnosti navrhovatele a) zahrnuje i návrh takového rozhodnutí. Uložení povinnosti upravit zápis o výsledku hlasování však přichází v úvahu pouze v situaci, kdy lze v soudním řízení jednoznačně určit správné výsledky hlasování (usnesení NSS ze dne 13. 2. 2013, čj. Vol 13/2013-19, č. 2834/2013 Sb. NSS, bod 17), tedy v podobných případech, jako když soud podle § 90 odst. 4 s. ř. s. společně s rozhodnutím o neplatnosti volby kandidáta vyhlásí kandidáta řádně zvoleného – nikoli tehdy, ukazuje-li zjištěný skutkový stav na zatemnění výsledků volby a zároveň znemožňuje zjištění skutečné vůle voličů.

[27] Na základě těchto obecných východisek přistoupil Nejvyšší správní soud k posouzení volebních stížností.

[28] Volební stížnost navrhovatele a) byla bezesporu koncipována jako návrh na neplatnost hlasování v označených volebních okrscích. Navrhovatel b) ve své volební stížnosti návrh na neplatnost jakékoli části volby prezidenta republiky výslovně neuplatňuje, požaduje pouze *„opravu prokazatelné chyby v konkrétním okrsku číslo 8090 v MČ Praha 8“*. Domáhá se tedy vydání rozhodnutí, kterým by Nejvyšší správní soud uložil příslušným volebním orgánům povinnost upravit zápis o výsledku volby prezidenta republiky a ten vyhlásit (§ 90 odst. 5 věta šestá s. ř. s.). Takový návrh však samostatně podat nelze, soudní řád správní i zákon o volbě prezidenta republiky znají pouze návrh na neplatnost (části) volby prezidenta. Nejvyšší správní soud však volební stížnost navrhovatele b) vyhodnotil podle obsahu jako návrh na vyslovení neplatnosti hlasování ve druhém kole volby prezidenta republiky ve volebním okrsku č. 8090 Praha 8, neboť tvrzená vada v zásadě odpovídá pochybením, na která poukazuje navrhovatel a) (v obou případech jde o dílčí pochybení okrskových volebních komisí při zjišťování výsledků hlasování, která ani podle tvrzení navrhovatelů nemohla mít žádný vliv na výsledek volby jako celku).

[29] Podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu (viz např. usnesení ze dne 5. 11. 2021, čj. Vol 102/2021-38, *Černý*) jsou základními předpoklady pro vyhovění volební stížnosti (1) nezákonnost, tj. porušení ustanovení zákona upravujícího volební proces (nemusí jít nutně o volební zákon v užším slova smyslu – viz usnesení NSS ze dne 4. 7. 2006, čj. Vol 36/2006-22, č. 960/2006 Sb. NSS), (2) vztah mezi touto nezákonností a zvolením kandidáta, jehož zvolení je napadeno, a (3) zásadní intenzita této nezákonnosti hrubě ovlivňující volební výsledky, respektive vyvolávající jejich „zatemnění“ (usnesení NSS ze dne 2. 7. 2004, čj. Vol 6/2004-12, č. 354/2004 Sb. NSS). Po účinnosti zákona č. 322/2016 Sb., kterým se mění volební zákony a další související zákony, je potom nutné, aby porušení zákona výsledkem volby skutečně ovlivnilo (nepostačí potencialita ovlivnění volebních výsledků, s níž na základě tehdejšího znění zákona pracovala starší judikatura). Pro závěr o důvodnosti volební stížnosti je tedy nyní 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 NSS ze dne 15. 2. 2018, čj. Vol 16/2018-33, č. 3717/2018 Sb. NSS, *Koschín*). Jinými slovy nepostačuje *„důkazy podložená pravděpodobnost ovlivnění, ale je třeba prokázat samotné ovlivnění. V tomto ohledu je však třeba uvést, že volební soud často hodnotí, zda by výsledek*

dějí ve skutečném světě byl jiný, pokud by i ony děje byly jiné. Odkrytí faktických souvislostí zde není možné na základě výslechu 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“ (nález ÚS ze dne 2. 4. 2019, sp. zn. I. ÚS 4178/18, č. 53/2019 Sb. ÚS, Strakonice, který se sice týkal voleb do zastupitelstev obcí, je však použitelný i na volbu prezidenta republiky, neboť ustanovení volebních zákonů jsou co do parametrů soudního přezkumu voleb formulována totožně).

[30] Nejvyšší správní soud při přezkumu výsledků voleb vychází z presumpce správnosti závěrů jednotlivých okrskových volebních komisí, nebyl-li v konkrétním případě prokázán opak, přičemž právě ten, kdo namítá volební pochybení, musí předložit důkazy k vyvrácení tohoto předpokladu (nález ÚS ze dne 26. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 73/04, č. 140/2005 Sb., *Nádvorník*). Nejvyšší správní soud však zároveň připouští, že striktní požadavek, aby navrhovatel předložil relevantní důkazy, by mohl být překážkou přístupu k volebnímu soudu, a to zvláště v případě jednotlivých občanů. Proto soud přistoupí k přezkumu výsledků hlasování či volební dokumentace na základě zvláště významné indicie, která je způsobila vyvolat pochybnosti o správnosti vyhlášeného výsledku voleb (usnesení ze dne 22. 10. 2014, čj. Vol 18/2014-46, *Cabrnochová*, či ze dne 19. 11. 2017, čj. Vol 58/2017-187, č. 3682/2018 Sb. NSS, *Kupka*).

[31] V projednávané věci navrhovatelé indicii v popsaném smyslu vymezili. Navrhovatel a) poukazuje na skutečnost, že v některých okrscích počet platných hlasů převyšuje počet odevzdaných úředních obálek (č. 3001 Brno, č. 33 Děčín, č. 3 Drahanovice, č. 1 Zborov, č. 12 Týn nad Vltavou), popřípadě počet odevzdaných obálek převyšuje počet vydaných obálek (č. 8034 Praha 8, č. 11032 Praha 11, č. 1 Kaplice, č. 16 Teplice, č. 7031 Praha 7, č. 4081 Praha 4, č. 24 Tábor, č. 21 Český Těšín). Taková situace přitom nemůže nastat. Okrsková volební komise vydává každému voliči pouze jednu úřední obálku (§ 41 odst. 3 zákona o volbě prezidenta republiky), přičemž není možné, aby se volič k úřední obálce dostal jiným způsobem (pokud by k tomu došlo, představovalo by to porušení zákona, neboť vydání úřední obálky předchází ověření práva volit). Počet odevzdaných úředních obálek tedy musí být menší nebo roven počtu vydaných obálek. Zároveň jen hlas vložený do volební schránky v úřední obálce je platný (§ 42 odst. 2 a zejména § 49 odst. 3 věta čtvrtá zákona o volbě prezidenta republiky) a je-li v úřední obálce více hlasovacích lístků, odloží se jako neplatné hlasy a dále se k nim nepřihlíží (§ 50 odst. 3 zákona o volbě prezidenta republiky). Počet platných hlasů tedy musí být menší nebo roven počtu odevzdaných obálek.

[32] Navrhovatel a) dále poukazoval na skutečnost, že v okrsku č. 9017 Praha 9 bylo v 1 113 odevzdaných obálkách pouze 1 002 platných hlasů. Na tomto místě Nejvyšší správní soud upozorňuje, že vysoký počet neplatných hlasů by sám o sobě jako indicie vedoucí k přezkumu volební dokumentace nemusel postačovat, navrhovatel však zároveň nabídl plausibilní vysvětlení, jak k popsanému stavu mělo dojít (že okrsková volební komise při sčítání hlasů přehlédla jednu z hromádek hlasovacích lístků srovaných po 100).

[33] Ohledně tvrzení ve volební stížnosti navrhovatele b) o záměně hlasů pro kandidáty ve druhém kole volby v okrsku č. 8090 Praha 8 panuje mezi účastníky řízení shoda. Chybu na straně volební komise v tomto okrsku uznal i Úřad městské části Praha 8 ve vyjádření zaslaném společně s volební dokumentací. Nejvyšší správní soud tak mohl považovat za prakticky jisté, že obsah volební dokumentace neodpovídá oficiálně vyhlášeným výsledkům – i navrhovatel b) tedy vymezil zvláště významnou indicii.

[34] Nejvyšší správní soud si proto vyžádal volební dokumentaci ze všech okrsků označených ve volebních stížnostech, přičemž dospěl k následujícím skutkovým zjištěním a právním závěrům.

II.c Nesoulad mezi počtem odevzdaných obálek a počtem platných hlasů – volební stížnost navrhovatele a)

Okrsek č. 33 Děčín (I. kolo)	Dle oficiálních výsledků (www.volby.cz)	Dle zápisu o průběhu a výsledku hlasování	Dle zjištění NSS
Počet vydaných obálek	525	525	525
Počet odevzdaných obálek	523	523	523
Počet platných hlasů	529	529	529

Okrsek č. 3 Drahanovice (I. kolo)	Dle oficiálních výsledků (www.volby.cz)	Dle zápisu o průběhu a výsledku hlasování	Dle zjištění NSS
Počet vydaných obálek	159	159	159
Počet odevzdaných obálek	159	159	159
Počet platných hlasů	160	160	160

Okrsek č. 1 Zborov (I. kolo)	Dle oficiálních výsledků (www.volby.cz)	Dle zápisu o průběhu a výsledku hlasování	Dle zjištění NSS
Počet vydaných obálek	134	134	134
Počet odevzdaných obálek	134	134	134
Počet platných hlasů	135	135	135

Okrsek č. 12 Týn nad Vltavou (II. kolo)	Dle oficiálních výsledků (www.volby.cz)	Dle zápisu o průběhu a výsledku hlasování	Dle zjištění NSS
Počet vydaných obálek	63	63	63
Počet odevzdaných obálek	63	63	63
Počet platných hlasů	64	64	64

[35] Nejvyšší správní soud tedy při kontrole volební dokumentace v uvedených okrscích dospěl ke stejným závěrům jako okrskové volební komise, že v uvedených okrscích je vyšší počet platných hlasů oproti počtu odevzdaných úředních obálek: v okrsku č. 33 Děčín o 6, v okrsku č. 3 Drahanovice o 1, v okrsku č. 1 Zborov o 1 a v okrsku č. 12 Týn nad Vltavou rovněž o 1.

Okrsek č. 16 Teplice (II. kolo)	Dle oficiálních výsledků (www.volby.cz)	Dle zápisu o průběhu a výsledku hlasování	Dle zjištění NSS
Počet vydaných obálek	498	498	498
Počet odevzdaných obálek	501	501	501
Počet platných hlasů	501	501	501

[36] Okrsek č. 16 Teplice navrhovatel a) uváděl mezi těmi, v nichž neodpovídal počet vydaných a odevzdaných úředních obálek (počet odevzdaných obálek byl o 3 vyšší než počet vydaných obálek). Nicméně počet platných hlasů v tomto okrsku odpovídá počtu vydaných obálek (tento údaj byl uveden již v zápise o průběhu a výsledku hlasování, který byl převzat i Českým statistickým úřadem a zveřejněn na webu www.volby.cz); Nejvyšší správní soud pro úplnost poznamenává, že údaj o počtu vydaných obálek zjišťoval z voličských seznamů, v nichž byli zaznamenáni voliči, kteří se dostavili k volbě.

Okrsek č. 3001 Brno (I. kolo)	Dle oficiálních výsledků (www.volby.cz)	Dle popisu výsledku hlasování ve volebním okrsku ¹⁾	Dle zjištění NSS
Počet vydaných obálek	515	515	514
Počet odevzdaných obálek	515	515	515
Počet platných hlasů	524	524	524

[37] V okrsku č. 3001 Brno, ve kterém je počet platných hlasů o 9 vyšší než počet odevzdaných obálek, navíc Nejvyšší správní soud zjistil o 1 nižší počet vydaných úředních obálek, než uvedla okrsková volební komise v zápisu, což znamená, že kromě namítaného nesouladu mezi počtem platných hlasů a počtem odevzdaných obálek v tomto okrsku je také počet odevzdaných úředních obálek vyšší než počet vydaných úředních obálek.

II.d Nesoulad mezi počtem vydaných a počtem odevzdaných obálek –volební stížnost navrhovatele a)

Okrsek č. 21 Český Těšín (II. kolo)	Dle oficiálních výsledků (www.volby.cz)	Dle zápisu o průběhu a výsledku hlasování	Dle zjištění NSS
Počet vydaných obálek	376	376	376
Počet odevzdaných obálek	377	377	377
Počet platných hlasů	376	376	376

Okrsek č. 1 Kaplice (I. kolo)	Dle oficiálních výsledků (www.volby.cz)	Dle zápisu o průběhu a výsledku hlasování	Dle zjištění NSS
Počet vydaných obálek	382	382	382
Počet odevzdaných obálek	383	383	383
Počet platných hlasů	381	381	381

Okrsek č. 4081 Praha 4 (II. kolo)	Dle oficiálních výsledků (www.volby.cz)	Dle zápisu o průběhu a výsledku hlasování	Dle zjištění NSS
Počet vydaných obálek	423	423	423
Počet odevzdaných obálek	424	424	424
Počet platných hlasů	422	422	422

Okrsek č. 8034 Praha 8 (I. kolo)	Dle oficiálních výsledků (www.volby.cz)	Dle zápisu o průběhu a výsledku hlasování	Dle zjištění NSS
Počet vydaných obálek	568	568	568
Počet odevzdaných obálek	572	572	572
Počet platných hlasů	562	562	562

[38] V uvedených okrscích se zjištění Nejvyššího správního soudu shodují s obsahem zápisu okrskové volební komise o průběhu a výsledku hlasování i s výsledky zveřejněnými Českým statistickým úřadem na webu www.volby.cz. To znamená, že v okrscích č. 21 Český Těšín, č. 1 Kaplice a č. 4081 Praha 4 je počet odevzdaných obálek o 1 vyšší než počet vydaných obálek o 1 a v okrsku č. 8034 Praha 8 je tento rozdíl dokonce 4.

¹⁾ Ve volební dokumentaci nebyl zápis o průběhu a výsledku hlasování.

Okrsek č. 11032 Praha 11 (I. kolo)	Dle oficiálních výsledků (www.volby.cz)	Dle zápisu o průběhu a výsledku hlasování	Dle zjištění NSS
Počet vydaných obálek	530	530	529
Počet odevzdaných obálek	531	531	531
Počet platných hlasů	525	525	525

[39] V okrsku č. 11032 Praha 11 Nejvyšší správní soud zjistil o 1 vydanou úřední obálku méně (529), než uvedla okrsková volební komise v zápisu o průběhu a výsledku hlasování (530). Počet odevzdaných úředních obálek je tedy o 2 vyšší než počet vydaných úředních obálek.

Okrsek č. 7031 Praha 7 (II. kolo)	Dle oficiálních výsledků (www.volby.cz)	Dle zápisu o průběhu a výsledku hlasování	Dle zjištění NSS
Počet vydaných obálek	619	619	620
Počet odevzdaných obálek	621	621	627
Počet platných hlasů	Celkem	613	615
	Petr Pavel	517	519
	Andrej Babiš	96	96

[40] Také v okrsku č. 7031 Praha 7 Nejvyšší správní soud zjistil vyšší počet odevzdaných obálek než počet vydaných obálek, avšak s jiným (větším) rozdílem, než v zápisu o průběhu a výsledku hlasování uvedla okrsková volební komise. Počet vydaných obálek totiž nebyl 619, nýbrž 620, avšak zároveň byl zjištěn i vyšší počet odevzdaných obálek (627 namísto 621). Zjištěný rozdíl tak činí 6 obálek, tedy více, než vyplývá ze zaznamenaných a zveřejněných údajů. Nejvyšší správní soud dále ve volební dokumentaci „objevil“ další 2 platné hlasy pro kandidáta Petra Pavla (tyto hlasy nebyly vyjmuty z úředních obálek).

Okrsek č. 24 Tábor (II. kolo)	Dle oficiálních výsledků (www.volby.cz)	Dle zápisu o průběhu a výsledku hlasování	Dle zjištění NSS
Počet vydaných obálek	481	481	490
Počet odevzdaných obálek	482	482	482
Počet platných hlasů	480	480	480

[41] Z dosud uvedeného se vymyká pouze okrsek č. 24 Tábor, ve kterém Nejvyšší správní soud zjistil o 9 více vydaných úředních obálek oproti zápisu o průběhu a výsledku hlasování. Počet vydaných obálek je tedy 490, což je o 8 více než počet odevzdaných úředních obálek (okrsková volební komise podle všeho opomněla započítat voliče zapsané ve výpisu ze zvláštního seznamu). Údaje o počtu platných hlasů v okrsku č. 24 Tábor jsou tedy v pořádku.

II.e Dílčí závěry

[42] Jak již Nejvyšší správní soud uvedl výše, počty platných hlasů nemohou být vyšší než počty odevzdaných obálek a počty odevzdaných obálek nemohou být vyšší než počty vydaných obálek. Matematicky lze tento vztah vyjádřit takto: počet vydaných obálek \geq počet odevzdaných obálek \geq počet platných hlasů. Ve výše uvedených okrscích (s výjimkou okrsku č. 24 Tábor) však uvedený vztah neplatí. Nejvyšší správní soud přitom nepovažoval za nutné zjišťovat přesnou příčinu tohoto stavu. Důvodem vyššího počtu odevzdaných než vydaných obálek mohlo být, že člen okrskové volební komise zapomněl ve výpisu ze seznamu voličů vyznačit vydání úřední obálky konkrétnímu voliči (jak vyplývá například z protokolu o potvrzení „propustné“ chyby v zápisu o průběhu a výsledku hlasování pro okrsek č. 11032 Praha 11). Více platných hlasů než odevzdaných obálek pak mohlo způsobit jednoduše to, že v některé úřední obálce byly dva hlasovací lístky, avšak členové okrskové volební komise si toho při jejich vyjímání z obálek nevšimli a zpětně již nelze dovodit, které hlasovací lístky by měli vyřadit jako neplatné hlasy. Stručně řečeno, příčinou byla s vysokou pravděpodobností lidská chyba, která je do značné míry

pochopitelná (může přijít velké množství voličů najednou, které se členové okrskové volební komise snaží „odba-
vit“ co nejrychleji, aby se ve volební místnosti zbytečně netvořily fronty, přičemž u některého voliče ve výpisu
ze seznamu nevyznačí vydání úřední obálky; při sčítání hlasů pak členové komise pracují s velkým množstvím
papíru, jehož jednotlivé listy se k sobě mohou nejrůznějšími způsoby přichytávat a podobně; to vše probíhá pod
tlakem vyvolaným velkou pozorností, již média volbě prezidenta věnovala, který komisi mohl nutit, aby co nej-
rychleji zjistila výsledky hlasování a předala je dál, a podobně).

[43] Okrskovým volebním komisím zároveň slouží ke cti, že se zjištěné nesrovnalosti nesnažily nepřipustně
úmyslným podvodným jednáním zakrýt (například vyřazením některého z hlasovacích lístků či upravením zjiště-
ného počtu vydaných obálek tak, aby „čísla seděla“), což by naopak mohlo zhoršit situaci a při těsných výsledcích
(což není případ letošní volby prezidenta republiky) zpochybnit platnost volby, nemluvě o riziku trestního stíhání
pro trestný čin *maření přípravy a průběhu voleb a referenda* dle § 351 trestního zákoníku. I když při sčítání hlasů
pochybily, jak praví klasik, „co se stalo, nelze odestát“ (*factum infectum fieri nequit*); po vyjmutí hlasů z obálek
již nelze zpětně zjistit, kde se stala chyba, a chybu napravit. V dané situaci okrskové volební komise při zjišťování
výsledků hlasování postupovaly poctivě, neboť chybu přiznaly a zaznamenaly.

[44] Nejvyšší správní soud se dále zabýval tím, jak s popsányými zjištěními naložit. Navrhovatel se domá-
há vyslovení neplatnosti hlasování v dotčených volebních okrscích a uložení povinnosti Státní volební komisi
upravit zápis o výsledku volby prezidenta republiky a ten vyhlásit. Pro okrsky, které Nejvyšší správní soud dosud
analyzoval, s výjimkou okrsků č. 24 Tábor a č. 7031 Praha 7, však tyto výroky vydat nelze.

[45] Především pouhý počet odevzdaných úředních obálek převyšující počet vydaných úředních obálek – po-
kud je zároveň počet platných hlasů nižší než počet odevzdaných obálek – není sám o sobě důvodem pro vyslo-
vení neplatnosti hlasování. Taková situace totiž bez dalšího nenaznačuje, že je mezi platnými hlasy některý, který
měl být posouzen jako neplatný. Přitom právě celkový součet platných hlasů pro jednotlivé kandidáty je *výsledkem
hlasování* a drobný nesoulad mezi počtem vydaných a odevzdaných obálek jej sám o sobě nepochybňuje (čímž
nelze dopředu vyloučit, že by mohlo jít o indikátor závažnějších nedostatků v práci okrskové volební komise,
v projednávaném případě o nich však nic nesevřdí a navrhovatel v tomto směru nic netvrdí).

[46] Nesrovnalosti v počtu vydaných a odevzdaných obálek by mohly být důvodem pro rozhodnutí podle
poslední věty § 90 odst. 5 s. ř. s., tedy pro to, aby soud příslušným volebním orgánům uložil povinnost upravit
zápis o výsledku volby prezidenta a ten vyhlásit [a to právě v rozsahu údajů o celkovém počtu voličů, kterým
byly vydány úřední obálky, a celkovém počtu odevzdaných úředních obálek dle § 53 odst. 3 písm. d) a e) zákona
o volbě prezidenta republiky]. Takto však lze rozhodnout jen za předpokladu, že by soud zjistil správné počty
vydaných a odevzdaných úředních obálek, což se v tomto řízení nepodařilo (i po kontrole ze strany Nejvyššího
správního soudu zůstaly počty odevzdaných obálek vyšší než počty vydaných obálek, v některých případech se
rozdíl dokonce ještě zvýšil, což však rozhodně nemůže být předmětem soudem nařízené opravy).

[47] Výjimku v tomto směru představuje okrsek č. 24 Tábor, ve kterém Nejvyšší správní soud dospěl po
přečtu záznamů o vydaných úředních obálkách, odevzdaných obálek a platných hlasů k hodnotám, které od-
povídají výše naznačenému vztahu (tj. postupně klesají, respektive nerostou). Výsledky hlasování v okrsku č. 24
tedy soud zjistil v podobě, která odpovídá zákonu, což mu umožňuje promítnout zjištění z tohoto okrsku do
výroku o povinnosti upravit zápis o výsledku volby prezidenta republiky ve druhém kole, a to v údajích o celkovém
počtu voličů, kterým byly vydány úřední obálky [§ 53 odst. 3 písm. d) zákona o volbě prezidenta republiky; blíže
viz oddíl II.h].

[48] Nejvyšší správní soud dále mohl příslušným orgánům uložit povinnost upravit zápis o celkovém výsled-
ku volby prezidenta republiky s ohledem na zjištění dvou dosud nezapočítaných platných hlasů pro Petra Pavla
ve volební dokumentaci z druhého kola volby v okrsku č. 7031 Praha 7. I po této korekci přitom počet platných
hlasů odevzdaných v tomto okrsku nepřesáhl počet vydaných ani odevzdaných úředních obálek, a proto z něj
lze vycházet. Stejně tak lze do upraveného zápisu zaznamenat jednu vydanou úřední obálku, kterou soud zjistil
oproti zápisu okrskové volební komise (naopak vyšší počet odevzdaných úředních obálek oproti zápisu o průbě-
hu a výsledku hlasování do upraveného zápisu promítnout nelze, neboť tento počet převyšuje počet vydaných
obálek, a není tedy zcela průkazný). Nejvyšší správní soud proto příslušným volebním orgánům uložil povinnost

upravit zápis o výsledku volby v části týkající se celkového počtu voličů, kterým byly vydány úřední obálky a celkového počtu hlasů odevzdaných pro kandidáta Petra Pavla [§ 53 odst. 3 písm. d) a g) zákona o volbě prezidenta republiky, blíže viz oddíl II.h].

[49] Naproti tomu počty platných hlasů převyšující počty odevzdaných úředních obálek by mohly být důvodem pro vyslovení neplatnosti hlasování. Je zjevné, že ani v tomto případě nepřichází v úvahu pouhá oprava zápisu o výsledku volby, neboť zpětně nelze zjistit, které hlasovací lístky byly vloženy v úřední obálce v souladu se zákonem (tj. po jednom) a které nikoli (tj. byly do volební schránky vloženy bez úřední obálky nebo jich naopak v jedné úřední obálce bylo více). Zároveň tato nesrovnalost ovlivňuje samotný výsledek hlasování, neboť jednoznačně zpochybňuje počty platných hlasů odevzdaných pro jednotlivé kandidáty.

[50] Nejvyšší správní soud nicméně v tomto případě k vyslovení neplatnosti hlasování v takto dotčených okrscích nepřistoupil. Jak vyplývá z výše citovaného nálezu Ústavního soudu ve věci *Nádvořík*, všechna pochybení zjištěná v rámci volebního procesu je třeba poměřovat z hlediska dopadu na výsledek volby (hlasování), a to podle principu proporcionality. Tuto úvahu je přitom třeba učinit i tehdy, pokud soud zvažuje vyslovení neplatnosti hlasování na úrovni jednotlivých okrsků. Nejvyšší správní soud se proto zabýval intenzitou zjištěných vad. Vzal v úvahu, že rozdíly mezi počty platných hlasů a odevzdaných obálek byly vždy v řádu jednotek – 9 v okrsku č. 3001 Brno, 6 v okrsku č. 33 Děčín, 3 v okrsku č. 16 Teplice a pouze 1 v okrscích č. 3 Drahanovice, č. 1 Zborov a č. 12 Týn nad Vltavou. Tyto absolutní hodnoty soud poměřoval voličskou účastí v jednotlivých okrscích – v okrsku č. 3001 Brno, ve kterém byl „nadbytek“ platných hlasů nejvyšší, šlo o 1,75 % z počtu vydaných úředních obálek, v nejmenším z posuzovaných okrsků č. 12 Týn nad Vltavou o 1,59 %. Konečně vzal soud v úvahu i celkové výsledky hlasování: v prvním kole volby byl rozdíl mezi druhým kandidátem v pořadí a třetím, tedy do druhého kola nepostupující kandidátkou, 1 175 133 hlasů (resp. po korekci provedené v tomto řízení – viz níže – 1 175 134 hlasů), což je nepoměrně více než součet zjištěných „nadbytků“ (17, resp. 18 – v závislosti na tom, zda se v okrsku č. 3001 Brno počítá s rozdílem platných hlasů oproti vydaným, nebo odevzdaným obálkám) i než součet všech platných hlasů odevzdaných v posuzovaných okrscích v prvním kole (1 348 – okrsky č. 33 Děčín, č. 3 Drahanovice, č. 1 Zborov a č. 3001 Brno). Nejmenší rozdíl mezi volebními zisky dvou kandidátů v prvním kole – Karla Diviše a Tomáše Zímy – byl potom 44 706 (po korekci provedené v tomto řízení 44 707), tedy rovněž nepoměrně více než součet všech hlasů potenciálně zasažených zjištěnou vadou. Ve druhém kole volby pak byl rozdíl mezi kandidáty 959 105 hlasů (po korekci provedené v tomto řízení 959 403 hlasů), což rovněž značně přesahuje celkový počet hlasů odevzdaný v posuzovaných okrscích (565 – okrsky č. 12 Týn nad Vltavou a č. 16 Teplice).

[51] Tyto úvahy vedly Nejvyšší správní soud k závěru, že zjištěná volební vada má zanedbatelně nízkou intenzitu (ve srovnání právě například s usnesením ve věci *Antl*, jehož předmětem bylo závažné porušení práv kandidujících subjektů při delegování svých zástupců do okrskových volebních komisí). Je tedy zřejmé, že zjištěné porušení zákona nemohlo nijak (natožpak hrubě) ovlivnit to, kteří kandidáti postoupili do druhého kola volby, resp. to, který kandidát byl zvolen prezidentem republiky.

[52] Nutno též znovu zdůraznit, že navrhovatel netvrdil a Nejvyšší správní soud ani v náznaku nezjistil nějaká závažnější pochybení v činnosti okrskových volebních komisí, lze tedy vycházet z toho, že nesrovnalosti v počtu odevzdaných platných hlasů byly skutečně jen v řádu jednotek a přičitatelné pochopitelné lidské chybě. Pokud by Nejvyšší správní soud vyhověl návrhu a vyslovil neplatnost hlasování v těch okrscích, ve kterých počet zaznamenaných platných hlasů přesáhl počet odevzdaných úředních obálek, bylo by zneplatněno v prvním kole 1 348 hlasů a ve druhém kole 565 hlasů. Rozhodnutí o neplatnosti hlasování, byť pouze v některých okrscích, by tedy projevovou vůli voličů zkreslilo mnohem více než prokázaná pochybení na straně okrskových volebních komisí, což – za situace, kdy nebylo zjištěno hrubé ovlivnění výsledku hlasování – odporuje již zmiňované zásadě minimalizace zásahu volebního soudu do výsledků volby.

II.f Okrsek č. 9017 Praha 9 – volební stížnost navrhovatele a)

[53] V okrsku č. 9017 Praha 9 Nejvyšší správní soud v souladu s tvrzením navrhovatele objevil 104 nezapočtených platných hlasů, z toho 2 pro Pavla Fischera, 100 pro Petra Pavla, 1 pro Andreje Babiše a 1 pro Karla Diviše. Dále též zjistil o 3 vyšší počet odevzdaných úředních obálek oproti zápisu okrskové volební komise:

Okresek č. 9017 Praha 9 (I. kolo)		Dle oficiálních výsledků (www.volby.cz)	Dle zápisu o průběhu a výsledku hlasování	Dle zjištění NSS
Počet vydaných obálek		1118	1118	1118
Počet odevzdaných obálek		1113	1113	1116
Počet platných hlasů	Celkem	1002	1002	1106
	Pavel Fischer	70	70	72
	Jaroslav Bašta	25	25	25
	Petr Pavel	509	509	609
	Tomáš Zima	8	8	8
	Danuše Nerudová	203	203	203
	Andrej Babiš	149	149	150
	Karel Diviš	13	13	14
	Marek Hilšer	25	25	25

[54] V tomto případě již byl Nejvyšší správní soud schopen zrekonstruovat skutečně projevenou vůli voličů v daném okrsku, a tudíž mu nic nebrání vyhovět návrhu a uložit příslušným volebním orgánům opravit zápis o výsledku volby v části týkající se celkového počtu odevzdaných úředních obálek, celkového počtu platných hlasů odevzdaných pro všechny kandidáty a počtu hlasů získaných jednotlivými kandidáty [§ 53 odst. 3 písm. e), f) a g) zákona o volbě prezidenta republiky, viz část II.h].

[55] Nejvyšší správní soud zároveň nevyhověl návrhu na vyslovení neplatnosti hlasování v tomto okrsku, neboť pro takový postup není důvod. Navrhovatel netvrdil žádnou skutečnost, která by hrubě ovlivnila zákonnost hlasování v okrsku. Zjištěné pochybení zatížilo výhradně fázi sčítání hlasů, přičemž Nejvyššímu správnímu soudu se podařilo zjistit správné výsledky hlasování, což se promítlo do výroků III a IV tohoto usnesení o povinnosti upravit zápis o výsledku volby za první kolo a vyhlásit jej.

II.g Okresek č. 8090 Praha 8 – volební stížnost navrhovatele b)

[56] Obsah volební dokumentace pro okresek č. 8090 Praha 8 potvrdil shodná tvrzení účastníků řízení – okrsková volební komise platné hlasy odevzdané kandidátu Petru Pavlovi nesprávně přiřadila kandidátu Andreji Babišovi, a obráceně. Petr Pavel tedy v tomto okrsku dostal oproti zápisu o 148 hlasů více, a Andrej Babiš naopak o 148 hlasů méně.

Okresek č. 8090 Praha 8 (II. kolo)		Dle oficiálních výsledků (www.volby.cz)	Dle zápisu o průběhu a výsledku hlasování	Dle zjištění NSS
Počet platných hlasů	Celkem	486	486	486
	Petr Pavel	169	169	317
	Andrej Babiš	317	317	169

[57] I v tomto případě Nejvyšší správní soud zjistil jednoznačně projevenou vůli voličů a zároveň nic neukazuje na jiné (závažnější) pochybení v práci okrskové volební komise (naopak, v tomto případě lze vyzdvihnout přístup členů okrskové volební komise ke zjištěnému problému a zejména omluvu, kterou dle tvrzení Úřadu městské části Praha 8 zaslali všem voličům v daném okrsku). Proto soud zamítl návrh na neplatnost hlasování v tomto volebním okrsku a uložil příslušným volebním orgánům povinnost upravit zápis o výsledku volby v části týkající se počtu hlasů získaných jednotlivými kandidáty [§ 53 odst. 3 písm. g) zákona o volbě prezidenta republiky].

II.b Oprava zápisu o průběhu a výsledku hlasování

[58] Podle § 53 odst. 1 zákona o volbě prezidenta republiky zpracovává celkový výsledek volby prezidenta a vyhotovuje zápis o výsledku volby prezidenta Český statistický úřad; tento zápis následně schvaluje (§ 53 odst. 2) a vyhláší Státní volební komise, a to v případě prvního kola volby na internetových stránkách Ministerstva vnitra [§ 55 odst. 1 písm. b)] a v případě druhého kola ve Sbírce zákonů (§ 57 odst. 1).

[59] Nejvyšší správní soud proto povinnost podle § 90 odst. 5 věty šesté s. ř. s. rozdělil mezi uvedené volební orgány tak, že Českému statistickému úřadu uložil povinnost upravit zápis o výsledku prvního kola volby prezidenta republiky (viz zjištění u okrsku č. 9017 v Praze 9) tak, že celkový počet odevzdaných úředních obálek činí **5 622 815** (o 3 více), celkový počet platných hlasů odevzdaných pro všechny kandidáty činí **5 578 689** (o 104 více) a počet hlasů odevzdaných pro jednotlivé kandidáty činí:

1.	Pavel Fischer	376 707 (o 2 více)
2.	Jaroslav Bašta	248 375 (beze změny)
3.	Petr Pavel	1 975 156 (o 100 více)
4.	Tomáš Zima	30 769 (beze změny)
5.	Danuše Nerudová	777 080 (beze změny)
6.	Andrej Babiš	1 952 214 (o 1 více)
7.	Karel Diviš	75 476 (o 1 více)
8.	Marek Hilšer	142 912 (beze změny)

[60] Nejvyšší správní soud dále uložil Českému statistickému úřadu povinnost upravit zápis o celkovém výsledku volby prezidenta republiky (druhé kolo) tak, že (s ohledem na zjištění u okrsku č. 24 v Táboře a u okrsku č. 7031 v Praze 7) celkový počet voličů, kterým byly vydány úřední obálky, činí **5 790 001** (o 10 více), (s ohledem na zjištění u okrsku č. 7031 v Praze 7) celkový počet platných hlasů odevzdaných pro všechny kandidáty činí **5 759 199** (o 2 více) a (s ohledem na zjištění u okrsků č. 7031 v Praze 7 a č. 8090 v Praze 8) počet hlasů odevzdaných pro kandidáta Petra Pavla činí **3 359 301** (o 2 více za okrsek č. 7031 v Praze 7 a o 148 více za okrsek č. 8090 v Praze 8) a počet hlasů odevzdaných pro kandidáta Andreje Babiše činí **2 399 898** (o 148 méně za okrsek č. 8090 v Praze 8).

[61] Státní volební komise potom Nejvyšší správní soud uložil povinnost vyhlásit opravený zápis o výsledku prvního kola volby prezidenta republiky na internetových stránkách Ministerstva vnitra určených pro volby a povinnost vyhlásit ve Sbírce zákonů upravený zápis o celkovém výsledku volby prezidenta republiky (druhé kolo).

[62] Nejvyšší správní soud přitom upozorňuje, že s vyhlášením upraveného zápisu o celkovém výsledku volby prezidenta republiky ve Sbírce zákonů není spojen nový počátek běhu lhůty pro podávání návrhů na neplatnost volby prezidenta. Soudní přezkum slouží k tomu, aby oprávnění navrhovatelé mohli zpochybnit výsledek volby tak, jak byl uveřejněn Státní volební komisí. Upravený zápis uveřejněný v návaznosti na rozhodnutí soudu je výsledkem tohoto soudního přezkumu, a jeho opakovaný soudní přezkum je tak z povahy věci vyloučen. Proto uveřejněním takto upraveného zápisu o celkovém výsledku volby nemůže ani začít běžet nová lhůta pro podávání návrhů na neplatnost volby prezidenta. Podpůrně lze odkázat i na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 10. 2022, čj. Vol 1/2022-7, č. 4407/2022 Sb. NSS, podle něhož „*smyslem těchto lhůt je co nejrychleji postavit najisto, kdo je zvoleným senátorem v příslušném volebním obvodu, aby jeho mandát již nemohl být jakkoliv zpochybněn. Tento smysl by byl popřen, pokud by Státní volební komise výsledky vyhlášovala opakovaně s účinky nového běhu lhůty pro jejich zpochybnění.*“ Tím spíše se musí tento závěr uplatnit v případě, kdy nejde o aktivitu samotné Státní volební komise, ale o úkon, který činí na základě rozhodnutí soudu.

Daň z přidané hodnoty: struktura elektronického formuláře ke kontrolnímu hlášení; neúčinnost podání

k § 101a zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (v textu jen „ZDPH“)

Struktura datové zprávy obsahující kontrolní hlášení k dani z přidané hodnoty podle § 101a zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, je uspořádání obsahu, tedy údajů, které je plátce povinen sdělit. Pravidla určující strukturu mají zajistit vnitřní členění datové zprávy tak, aby byla technickými prostředky správce daně automatizovaně zpracovatelná. Nedodržení pravidla pro způsob vyplnění některé položky není chybou obsahu, ale struktury.

Zasahují-li pravidla určující povinnou strukturu elektronického formuláře ke kontrolnímu hlášení do jeho obsahu, musí být stanovena formou právního předpisu. Tento právní předpis může být vydán jediné orgánem, který k tomu byl zákonem zmocněn, a musí být publikován ve Sbírce zákonů. Pokyn Generálního finančního ředitelství GFŘ-D-24, kterým se stanovuje formát a struktura datové zprávy, ze dne 16. 12. 2015, účinný od 1. 1. 2016, tyto požadavky nesplňoval, a proto nedodržení pravidel v něm obsažených nemohlo učinit podání neúčinným.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2023, čj. 2 Afš 395/2020-55)

Prejudikatura: č. 444/2005 Sb. NSS a č. 3691/2018 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 231/2000 Sb., č. 96/2001 Sb., č. 410/2001 Sb., č. 476/2004 Sb., č. 512/2004 Sb., č. 586/2004 Sb., č. 396/2013 Sb., č. 40/2017 Sb. a č. 337/2019 Sb.

Věc: M. V. proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce podal kontrolní hlášení k dani z přidané hodnoty. V něm zadal pro dvě plnění od stejného poskytovatele za stejný den povinnosti přiznat daň stejná čísla daňového dokladu, což bylo v rozporu s pravidly pro vyplnění kontrolního hlášení. Finanční úřad pro Karlovarský kraj (dále jen „správce daně“) tak podání považoval za neúčinné a hleděl na něj, jako by nebylo podáno. Následně žalobce vyzval, aby kontrolní hlášení podal v náhradní lhůtě. Za nepodání kontrolního hlášení ani v této lhůtě dostal žalobce pokutu ve výši 50 000 Kč. Žalovaný rozhodnutím ze dne 13. 3. 2020 částečně vyhověl odvolání žalobce proti rozhodnutí o uložení pokuty. Část výroku změnil tak, že přidal větu specifikující konec lhůty pro podání kontrolního hlášení. Ve zbytku však odvolání žalobce zamítl.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu, kterou Krajský soud v Plzni rozsudkem ze dne 21. 10. 2020, čj. 77 Af 17/2020-66, zamítl. Dospěl k závěru, že žalobci byla ústavně konformním způsobem stanovena povinnost dodržet při podání kontrolního hlášení určitý formát a strukturu. Tuto povinnost stanovily na sebe navazující pokyny Ministerstva financí D-331 ze dne 29. 10. 2009, D-349 ze dne 28. 12. 2010 a Generálního finančního ředitelství GFŘ-D-24 ze dne 16. 12. 2015 (dále jen „pokyn GFŘ-D-24“). Těmito pokyny byl stanoven formát a struktura datové zprávy, jejímž prostřednictvím je činěno podání dle § 72 odst. 1 daňového řádu. Pokyn GFŘ-D-24 byl vydán jako podzákoný právní předpis, a to v souladu s § 72 odst. 3 daňového řádu (ve znění účinném do 31. 12. 2020) a § 101a odst. 3 ZDPH (ve znění účinném od 1. 7. 2017 do 31. 12. 2020) zákonem zmocněným správním orgánem a v zákonem stanovených mezích. Generální finanční ředitelství je správním orgánem v souladu s daňovým řádem a je mu svěřena působnost v oblasti správy daní, je tedy zároveň správcem daně. S ohledem na své postavení a věcnou působnost je oprávněno vydávat předpisy k provedení zákona a v jeho mezích. Nezákoný nebyl ani způsob zveřejnění pokynu GFŘ-D-24. Tento pokyn byl dostupný pro širokou veřejnost na webových stránkách Finanční správy České republiky. Jelikož žalobce podání neodevzdal ve správném tvaru, stalo se *ex lege* neúčinným. Správní orgán zároveň neměl povinnost žalobce vyzvat k odstranění vad podání. Žalobce jej měl podat opětovně, a to ve správném formátu a struktuře. Postup žalovaného tedy nebyl nezákonný.

Krajský soud se opřel o závěry rozsudku ze dne 19. 6. 2018, čj. 5 A 20/2016-78, ve kterém Městský soud v Praze vázán rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 4. 2018, čj. 10 Afš 360/2017-27, posuzoval,

zda byly požadavky na formát a strukturu daňového podání stanoveny ústavně předepsanou formou, a to nejen s ohledem na Úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.) a další mezinárodní dokumenty, ale i s ohledem na požadavky ústavního pořádku České republiky (k tomu srov. rozsudek NSS ze dne 3. 1. 2018, čj. 2 Afs 25/2015-38, č. 3691/2018 Sb. NSS, body 33 a násl., v obecné rovině pak usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 3. 4. 2012, čj. 8 As 6/2011-120, č. 2624/2012 Sb. NSS, a náleze ÚS ze dne 30. 6. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 23/02, č. 476/2004 Sb.).

Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, v níž namítal, že kontrolní hlášení podal v souladu se svými zákonnými povinnostmi. Žalovaný přijal kontrolní hlášení a byl způsobilý jej zpracovat. Struktura kontrolního hlášení není definována v zákoně ani žádným dalším ústavně konformním způsobem, který by v právním státě obstál k založení právní povinnosti. Žalovaný odkázal na internetové zdroje a právně ne-normativní sdělení v pokynech Generálního finančního ředitelství, jež však k založení povinnosti a vymáhání jejího splnění nestačí. Výklad krajského soudu opírající se o rozsudek Městského soudu v Praze čj. 5 A 20/2016-78 nezákonně a neústavně stěžovateli ukládal sledovat webové stránky a z nich odvodit povinnosti, které zákonem stanoveny nejsou. Zároveň to byl fakticky nesplnitelný požadavek s ohledem na množství údajů požadovaných v kontrolním hlášení, které stěžovatel není schopen ručně vyplnit do webové aplikace.

Výklad krajského soudu navíc představoval obhajobu praktiky, kdy účelem zákona není stanovit povinnosti k řádnému a správnému vybrání daně, ale vytvoření prostoru pro uložení sankce. Zákon totiž požadavky na elektronické podání nedefinuje dostatečně, nicméně pokud jim stěžovatel nevyhoví, jeho podání se považuje za nicotné a následně je mu uložena drakonická pokuta.

Stěžovatel dále argumentoval, že Generální finanční ředitelství jako správce daně může stanovit formát a strukturu pouze u podání, která ve své věcné působnosti přijímá. Nemůže ale jednat za druhé a stanovit tyto náležitosti i ostatním správcům daně. K takovému jednání není zákonem č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky, zmocněno. Pokyn GFŘ-D-24 vydaný dne 16. 12. 2015 se na formát a strukturu kontrolních hlášení vůbec nevztahuje, neboť k tomuto dni vůbec jako institut neexistovalo (bylo zavedeno až od 1. 1. 2016).

Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry uvedenými v rozsudku krajského soudu. Zopakoval, že stěžovatel měl povinnost zaslat kontrolní hlášení ve formátu a struktuře podle pokynu GFŘ-D-24, ve kterém je definována struktura kontrolního hlášení dle příslušného XSD schématu. Kontrolní hlášení podané stěžovatelem vykazovalo vadu struktury, a proto se stalo neúčinným. Na takové se hledí, jako by je stěžovatel vůbec nepodal.

Postup žalovaného nebyl protiústavní. Generální finanční ředitelství má jako správce daně zákonné zmocnění ke stanovení formátu a struktury datové zprávy. Toto své zmocnění realizoval zveřejněním pokynu GFŘ-D-24. V rozsudku Městského soudu v Praze čj. 5 A 20/2016-78 byl obdobný předcházející pokyn (tehdy ještě Ministerstva financí) označen jako ústavně konformní. V souladu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu čj. 2 Afs 25/2015-38 byl pokyn GFŘ-D-24 vydán jako podzákonny právní předpis, a to na základě zákonného zmocnění, v jeho mezích a byl náležitým způsobem zveřejněn (na internetových stránkách přístupných široké veřejnosti). Nejvyšší správní soud tento závěr dosud nevyvrátil.

Požadavek vyplnit příslušný formulář zároveň nebyl nesplnitelný. Stěžovatel měl zástupce, který je odborníkem v daňové oblasti. V daném případě navíc obsahuje předmětný oddíl kontrolního hlášení jen šest údajů, resp. řádků.

Žalovaný také odkázal na náleze Ústavního soudu ze dne 12. 11. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 19/17, č. 337/2019 Sb., ze kterého vyplývá, že úprava náležitostí a způsobu podání kontrolního hlášení prošla tzv. testem ústavnosti. Ústavním soudem shledané nedostatky, kvůli kterým náleze ze dne 6. 12. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 32/15, č. 40/2017 Sb., zrušil § 101d odst. 1 ZDPH, byly již zákonodárcem odstraněny. Pokuta za nepodání kontrolního hlášení je navíc koncipována jako sankce vznikající ze zákona, správce daně tak nemá prostor pro uvážení ohledně její výše. Nezbylo mu tak než uložit pokutu ve výši 50 000 Kč. Jeho postup byl v souladu se zákonem i relevantní judikaturou.

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

Z odůvodnění:

(...) [20] Předmětem sporu je otázka, jestli byl stěžovatel povinen respektovat strukturu kontrolního hlášení stanovenou pokynem GFŘ-D-24.

[21] Pro věc je rozhodná právní úprava ve znění účinném v době podání kontrolního hlášení (25. 7. 2018), neboť to je považováno za skutek, za který byl stěžovatel sankcionován. Názor správce daně, že v podobě, jak bylo kontrolní hlášení podáno, je neúčinné, vedl k závěru, že (řádně) podáno nebylo, a ke stanovení náhradní lhůty, jež z pohledu správce daně nebyla využita. Za toto omisivní jednání zákon stanoví sankci.

[22] Mezi stranami je nesporné, že stěžovatel kontrolní hlášení za 2. čtvrtletí roku 2018 datovou zprávou ve správném formátu včas podal. Jelikož se rozcházejí v pohledu na to, zda byla dodržena povinná struktura kontrolního hlášení, liší se i v závěru, zda bylo podáno „účinně“, a zda tedy byl důvod pro výzvu k podání řádného kontrolního hlášení v náhradní lhůtě. Ze stejných důvodů rozdílně nahlédají i na to, zda povinnost byla splněna dodatečně, či nikoli, a zda bylo uložení sankce namístě.

[23] Podle § 101a odst. 1 písm. b) ZDPH je plátce povinen kontrolní hlášení podat elektronicky.

[24] Podle § 101a odst. 3 ZDPH lze takové podání učinit *elektronicky pouze datovou zprávou s využitím dálkového přístupu ve formátu a struktuře zveřejněné správcem daně*.

[25] Podle § 101a odst. 4 ZDPH je neúčinné takové podání, *u kterého je povinnost učinit jej elektronicky a které není učiněno datovou zprávou s využitím dálkového přístupu ve formátu nebo struktuře zveřejněné správcem daně*.

[26] Zatímco povinnost činit podání v elektronické podobě platí pro všechny plátce již od 1. 1. 2016, následek v podobě neúčinnosti podání byl do § 101a odst. 4 ZDPH doplněn zákonem č. 113/2016 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o evidenci tržeb, s účinností až od 1. 5. 2016.

[27] *Nebylo-li podáno kontrolní hlášení ve stanovené lhůtě, vyzve správce daně plátce k jeho podání v náhradní lhůtě do 5 dnů od oznámení této výzvy (§ 101g odst. 1 ZDPH)*. Pokud plátce nepodá kontrolní hlášení ve stanovené ani náhradní lhůtě, vzniká mu podle § 101h odst. 1 písm. d) ZDPH povinnost uhradit pokutu ve výši 50 000 Kč.

[28] Podle čl. 1 odst. 1 Ústavy je Česká republika *surchovaný, jednotný a demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana*.

[29] Zásada výhrady zákona pro ukládání povinností je na úrovni ústavněprávních předpisů vyjádřena slovy, *že nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá a že povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích* (čl. 2 odst. 4 Ústavy, čl. 2 odst. 3, čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod).

[30] Podle čl. 79 odst. 3 Ústavy mohou ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy *na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny*.

[31] Odůvodnění je rozděleno na následující části. Nejdříve Nejvyšší správní soud připomene cíle institutu kontrolního hlášení (III. A), poté se bude věnovat pojmu struktura kontrolního hlášení (III. B) a následně se zaměří na způsob stanovení povinné struktury kontrolního hlášení (III. C). Závěrem je právní posouzení shrnuto v kontextu projednávaného případu (III. D).

III.A) Účel kontrolního hlášení

[32] Institut kontrolního hlášení zavedl zákon č. 360/2014 Sb., který novelizoval ZDPH s účinností od 1. 1. 2016. Cílem a smyslem, který jako legitimní potvrdil i Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 32/15, je umožnit správci daně získat informace o vybraných transakcích realizovaných plátcí a ve spojení s dalšími údaji

identifikovat riziková spojení osob odčerpávajících neoprávněně finanční prostředky z veřejných rozpočtů pomocí nadměrných odpočtů. Jde vlastně o jeden z druhů daňového tvrzení, který má oproti jiným svá specifika (periodičita a rozsah). Jak plyne z důvodové zprávy k zákonu č. 360/2014 Sb. připomínané v bodě 50 citovaného nálezu Ústavního soudu: „*Významným faktorem má být včasnost zjištění údajů, kdy správce daně získané údaje navzájem porovnává a spojuje formou „párování“ jednotlivých kontrolních hlášení, a tak v okamžiku podání kontrolního hlášení disponuje údaji, které mu umožňují provést včasnou analýzu a identifikovat možná riziková spojení plátců, kteří neoprávněně kráží daň a uplatňují nárok na odpočet daně, kterou však jiný článek řetězce neodvedl. Právě okamžitá identifikace organizovaných spojení umožňuje správcům daně zablokovat neoprávněná odčerpání finančních prostředků, resp. jejich blokaci na bankovních účtech, a sice prostřednictvím institutu zajištění dle § 103 zákona o dani z přidané hodnoty.“* V případě následné kontroly už totiž nemusí být články rizikového řetězce vůbec aktivní a možnost zpětného navrácení vyplacených prostředků je velmi nízká.

[33] On-line dostupnost údajů v celostátním měřítku, jejímž předpokladem je strojová zpracovatelnost jednotlivých kontrolních hlášení, je podle Ústavního soudu také opodstatněná (srov. bod 63 citovaného nálezu): „*Jestliže se vyvíjejí technické prostředky využívané k podnikání, musí tento vývoj sledovat i daňová správa. V době, kdy řada obchodů i převodů peněz probíhá skutečně on-line, tedy časově v řádu vteřin, stěží lze trvat na tom, že stát nemá právo tento trend následovat, ale má zůstat u namátkově prováděných kontrol. Ty nemohou zajistit zejména včasnost zjištění informací a přijetí potřebných opatření ze strany správce daně.“*

[34] S ohledem na množství plátců daně a nutnost rychlé identifikace rizikových spojení považuje i Nejvyšší správní soud požadavek na užití výhradně elektronických formulářů se stanovenými náležitostmi na tomto poli za legitimní. Jedině automatizované zpracování kontrolních hlášení dokáže docílit dostatečné efektivity při identifikaci možných porušení pravidel pro uplatňování DPH, zejména daňových podvodů. Zavedení sankcí pak vytváří tlak na to, aby preferovaná forma komunikace byla používána, a to důsledně a bezvadně. Pokud zákon výslovně stanovil, že správce daně bude považovat za neúčinné takové kontrolní hlášení, které hromadně a automatizovaně zpracovatelné není, nejde o nic nepřijatelného či kontroverzního.

III.B) Pojem struktura kontrolního hlášení

[35] Pojem *struktura* datové zprávy není v ZDPH ani v jiném zákoně definován.

[36] Důvodová zpráva k zákonu č. 113/2016 Sb., který zavedl nové znění § 101a ZDPH, vysvětluje roli informačních a komunikačních technologií ve veřejné správě v souvislosti s opatřeními nezbytnými ke zlepšení efektivity výběru daní za účelem zamezení zneužívání a obcházení daňových předpisů. Za jeden ze základních předpokladů pro dosažení tohoto záměru považuje zajištění efektivního způsobu, kterým správce daně získává údaje z podání jednotlivých daňových subjektů a takto získané údaje následně zpracovává a analyzuje, a zmiňuje především tzv. formulářová podání (zejména daňová přiznání a hlášení) jako zpravidla periodicky se opakující podání obsahující **soubor údajů uspořádaných v určité pevně stanovené struktuře**, zejména ta podle ZDPH, včetně kontrolního hlášení.

[37] „*K tomu, aby mohlo být dosaženo požadované efektivity při zpracování formulářových podání, je nutné, aby správce daně tato podání obdržel ve formě, která takovoto účinné zpracování umožňuje. V tomto ohledu nestačí pouhé naplnění toho, že podání je učiněno elektronicky (tj. datovou zprávou), neboť samotná elektronická forma nezaručuje, že daná datová zpráva bude zpracovatelná automatizovaným způsobem umožňujícím nasazení kontrolních mechanismů a úsporu v podobě nižší administrativní zátěže. Je tedy nezbytné, aby dané podání bylo učiněno nejen v určitém formátu a v určité struktuře (což je požadavek, který stanoví již současná právní úprava), ale též vhodným způsobem.“*

[38] „*Zatímco při zaslání formulářového podání přes daňový portál finanční správy je technicky vyloučeno podat toto podání v nesprávném formátu či struktuře, u datových schránek takovoto bariéra není, což odpovídá jejich charakteru jakožto maximálně univerzálního nástroje pro zaslání datových zpráv. Důsledkem toho je, že prostřednictvím datové schránky lze správcům daně fakticky podat formulářové podání, které nerespektuje stanovený formát nebo strukturu. Takovoto podání je pak v souladu s § 74 daňového řádu označeno za vadné a podatel je vyzván k odstranění vad. Pokud tyto vady odstraní, hledí se na podání, jako by bylo učiněno řádně a včas (přestože fakticky tomu tak není). Neodstranění vad pak znamená neúčinnost podání. U formulářových podání podle zákona o dani z přidané hodnoty*

(zejména pak u kontrolních hlášení) je takovýto stav neefektivní a nežádoucí, neboť po uplynutí lhůty pro podání není na jisto dáno, kdo podal a kdo nikoli. Není tak možné provádět okamžité zpracování získaných informací z hlediska jejich vzájemných vazeb.“

[39] „Riziko případné neúčinnosti podání se v praxi bude týkat pouze těch, kteří nevyužijí daňový portál finanční správy. Při podání přes tento portál není možné učinit podání v nesprávném formátu a struktuře. Navíc je podatel upozorněn na existenci dalších chyb, které sice nebrání odeslání podání, nicméně signalizují, že podání v dané podobě nebude ze strany správce daně shledáno perfektním. Podatel tak může základní chyby podání opravit již v rámci procesu podávání a tyto chyby nemusí být následně předmětem výzvy správce daně.“

[40] Daňový portál finanční správy v sobě kumuluje dvě funkcionalita: (i) vytvoření podání ve správném formátu a struktuře (při zachování možnosti vytvořit datovou zprávu v externím programu s možností následného nahrání na tento portál, kde je podání dokončeno), (ii) odeslání podání se zvoleným způsobem autentizace. Uživatelé tohoto portálu mají vedle využití obou funkcí možnost využít pouze první z nich, přičemž odeslání a autentizaci si zajistí prostřednictvím své datové schránky. Výhodou tohoto postupu je garance dodržení předepsaného formátu a struktury a eliminace rizika neúčinnosti podání.

[41] Kontrolní hlášení tedy lze podat buď prostřednictvím daňového portálu, tj. aplikace EPO (tento postup prakticky vylučuje podání v nesprávné struktuře), nebo prostřednictvím datové schránky za použití softwaru respektujícího strukturu popsanou na internetové adrese zveřejněné pokynem GFR-D-24. Stěžovatel zvolil druhý způsob.

[42] Jelikož je pro řešení předložené právní otázky nezbytné zjistit význam pojmu *struktura*, vážil Nejvyšší správní soud, jakým způsobem ho uchopit. K výkladu pojmu *struktura* se obecně a spíše na okraj vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 31. 3. 2021, čj. 6 Afs 274/2020-41 (bod 19), tak, že struktura podání představuje způsob uspořádání obsahu a je obvykle vymezena typovými položkami. Formulář, který je nástrojem pro potřebné strukturování a určité zjednodušení životní reality, strukturu předepisuje prostřednictvím předem připravených kolonek, které je nutno určitým způsobem vyplnit. V tam řešeném případě šlo o strukturu datové zprávy dle § 13 odst. 3 zákona č. 112/2016 Sb., o evidenci tržeb. Spor se týkal předepsané formy podání žádosti o autentizační údaje, kterou mohl poplatník podat prostřednictvím společného technického zařízení správce daně datovou zprávu s ověřenou identitou této osoby způsobem, kterým se lze přihlásit do její datové schránky, a to ve formátu a struktuře zveřejněné správcem daně. Obdobně jako v tomto případě jde o ustanovení, které omezuje možnosti pro komunikaci se správcem daně, a to s ohledem na specifčnost procesu přidělení autentizačních údajů. Výklad pojmu *struktura elektronického formuláře* je proto použitelný i na tento případ.

[43] Při výkladu pojmu *struktura podání učiněného v elektronické formě vůči správcem daně* se nicméně objevují v praxi potíže, na něž reaguje judikatura správních soudů, doposud především soudů krajských. V několika případech soudy musely vážít, zda konkrétní pochybení při vyplňování elektronického formuláře představovalo vadu struktury, či zda je bylo třeba kvalifikovat jako vadu obsahu, což je podstatné pro další postup správce daně a následky pro podatele (srov. např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 2. 2022, čj. 8 Af 37/2019-74, či rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 17. 2. 2022, čj. 43 Af 6/2020-37, který je nyní předmětem přezkumu před Nejvyšším správním soudem pod sp. zn. 3 Afs 66/2022, rozhodnuto zatím nebylo).

[44] V kontextu řešeného případu má nedodržení povinné struktury za následek neúčinnost podání, kdežto obsahové vady lze řešit prostřednictvím výzev k jejich odstranění. Paleta pochybení, k nimž při vyplňování elektronických formulářů dochází, je velmi pestrá, a tak i rozhodování o nich je velmi kazuistické, což nepřispívá právní jistotě daňových subjektů ani nedává daňové správě jasné instrukce, v jakých mezích se má držet. Je otázkou, zda by nebylo vhodné v právním předpise pojem *struktura* definovat, a eliminovat tak nejistotu na obou stranách.

[45] Pravidla, která daňová správa na svých internetových stránkách o struktuře kontrolního hlášení uveřejňuje, umožňují automatizované zpracování podání. Jejich nedodržení strojovému zpracování údajů v kontrolním hlášení brání, a nelze je porovnat s údaji od ostatních plátců daně a správce daně. Dodržení povinné struktury datové zprávy (podání) proto v kontextu projednávaného případu Nejvyšší správní soud chápe tak, že se **údaje uvedou v takové podobě, aby byly strojově zpracovatelné**. Jinými slovy, podání musí vypadat adekvátně

takovému podání učiněnému přes portál EPO, kde systém nezaznamenal tzv. nepropustné chyby. Jen tak může přispívat k dosažení cílů institutu kontrolního hlášení připomenutých v oddílu III.A).

[46] Struktura podání je tedy uspořádání obsahu prostřednictvím předem připravených položek, přičemž tyto „kolonky“ je nutné určitým způsobem vyplnit. Tento způsob určují pravidla pro vyplnění položek, např. takové pravidlo, že do určité položky lze zařadit jen čísla, nikoliv písmena. Porušení takového pravidla je stále porušením stanovené struktury, nikoliv chybou obsahu. Chybou obsahu je tak např. vyplnění položky pro DIČ odběratele nesprávným číslem. Naproti tomu chybou struktury je vyplnění takové položky písmeny, tj. uvedení DIČ slovy. Takto vyjádřené DIČ odběratele může být i správné, nepůjde tak zároveň o chybu obsahu. Obdobně lze odkázat např. na pravidla o označení fyzické a právnické osoby písmeny „F“ nebo „P“, i když je z jiných částí podání zřejmé, o kterou z nich se jedná (jako v rozsudku Městského soudu v Praze čj. 8 Af 37/2019-74, který ale nebyl přezkoumán Nejvyšším správním soudem), či zákaz duplicity čísel daňových dokladů (jako v nyní projednávaném případě). Porušení všech těchto pravidel je podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu nedodržením stanovené struktury.

[47] Pokud by při detekci takových chyb musel správce daně jednotlivě vyzývat k odstranění vad podání, hrozilo by tím výrazné oslabení prvku strojového zpracování údajů. Oproti úmyslu zákonodávce by takový výklad směřoval zpět do dob namátkových kontrol. To by výrazně ztížilo boj proti obcházení daňových předpisů a daňovým podvodům. Za chybu struktury je tedy nutné považovat i vyplnění položky formuláře v datové zprávě v rozporu s pravidly obsaženými v popisu struktury kontrolního hlášení, jež jsou uveřejňována daňovou správou.

III.C) Způsob stanovení struktury kontrolního hlášení

[48] Dle napadeného rozsudku stanovilo formát a strukturu datové zprávy Generální finanční ředitelství pokynem GŘ-D-24, účinným od 1. 1. 2016 a zveřejněným ve Finančním zpravodaji č. 1/2016.

[49] Podle tohoto pokynu Generální finanční ředitelství s odkazem na § 72 odst. 3 a 4 daňového řádu a „další právní předpisy, které stanoví, že správce daně zveřejní formát a strukturu datové zprávy“, stanovilo, že podání specifikovaná v § 72 odst. 1 daňového řádu a další podání, u nichž právní předpis stanoví povinnost datovou zprávu učinit ve formátu a struktuře zveřejněné správcem daně, „musí být ve formátu XML a ve struktuře odpovídající příslušnému XSD schématu definovanému a zveřejněnému na adrese: http://adisepo.mfcr.cz/adisic/adis/idpr_pub/epo2_info/popis_struktury_seznam.faces“. K vytvoření souboru v předepsaném formátu a struktuře lze využít aplikace Daňového portálu – elektronické služby Finanční správy ČR (tzv. EPO) na adrese: www.daneelektronicky.cz. Aplikace umožňuje vytvořit a odeslat soubor v předepsaném formátu a struktuře správci daně přímo prostřednictvím této aplikace, případně jej vytvořit a uložit pro následné odeslání správci daně datovou schránkou. Součástí aplikace je i aplikační rozhraní, které může být používáno výrobcí aplikačního vybavení (např. účetní či daňový software) k přímému zpracování a odeslání písemností z aplikace.

[50] Nejvyšší správní soud při svém rozhodování se už několikrát otázky, zda byly požadavky na formát či strukturu podání stanoveny ústavně předepsanou formou, dotkl, ale ucelený výklad dosud neposkytl, protože to s ohledem na předmět sporu nebylo potřeba (viz např. rozsudek ze dne 20. 3. 2019, čj. 9 Afs 383/2018-40, nebo ze dne 29. 5. 2019, čj. 10 Afs 226/2018-44). V této věci je to ovšem nezbytné.

[51] Původně právní úprava, jež se stala předmětem výkladu Ústavním soudem a rovněž jeho derogačního zásahu, vypadala tak, že Ministerstvo financí určovalo podobu a zčásti i obsah formulářových podání včetně elektronických formulářů kontrolního hlášení prostřednictvím vydávání tiskopisů (vzorových formulářů), které musely subjekty respektovat (tedy nikoli formou vyhlášky). Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 19/17 v bodě 39 konstatoval následující: „Ústavní soud má za to, že vůči institutu předepsaného tiskopisu nelze z hlediska ústavnosti nic namítat, jestliže však je vyplnění tiskopisu ukládáno jako povinnost, je třeba, aby jeho obsah byl stanoven právním předpisem. V případě tiskopisu, jehož forma není dána zákonem ani podzákonným právním předpisem, abstraktní kontrola ústavnosti ukládaných povinností možná není.“ Tím Ústavní soud navázal na své závěry vyslovené již dříve, v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 32/15, v bodě 70, který se týkal přímo kontrolního hlášení: „Zákon musí vymezit alespoň okruh údajů, které musí plátce sdělovat. To nevylučuje případně zákonné zmocnění (čl. 79 odst. 3 Ústavy) ke stanovení konkrétních jednotlivých údajů Ministerstvem financí. Avšak muselo by se tak stát formou právního předpisu. Jen tak je možno zajistit pro plátce předvídatelnost údajů, které po něm stát bude požadovat. Bez významu pak jistě není

ani možnost případné abstraktní kontroly ústavnosti ze strany Ústavního soudu, která je v případě pouhého formuláře vyloučena.“ V souvislosti s náležitostmi a pravidly upravenými ve formuláři vydaném Ministerstvem financí (tehdy bez zákonného zmocnění) pak poukazyval na právní úpravu v jiných oblastech (oznámení podle zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů), kde zákon ukládá činit podání ve struktuře a formátu stanoveném vyhláškou (tam Ministerstva spravedlnosti). Výraz „forma tiskopisu“ užitý ve shora citovaném bodě 39 odůvodnění nálezu sp. zn. Pl. ÚS 19/17 Ústavním soudem pak je třeba podle Nejvyššího správního soudu z kontextu chápat tak, že jím byla míněna podoba tiskopisu, a to včetně jeho vnitřního uspořádání, od něhož se nelze odchýlit (zatímco prvá věta se týká obsahu, tedy vyplňovaných údajů jako takových; nález totiž primárně posuzoval rozsah údajů, které je daňový subjekt povinen sdělovat).

[52] Z výše uvedeného je patrné, že i když se Ústavní soud v citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 19/17 nezabýval přímo kontrolním hlášením, dospěl zde k obecnějšímu závěru ohledně podmínek pro závazné stanovení obsahu tiskopisů, tedy tištěných formulářů, včetně jejich formy (podoby), v daňovém řízení, jež lze vztáhnout i na formuláře elektronické. Ve všech těchto případech se jedná o specifický způsob komunikace se správním orgánem, kdy má daňový subjekt přesně vymezeno, jaké údaje musí sdělit a jaké má mít tato komunikace parametry (obsah a formu v širším smyslu, tj. podobu).

[53] Určitým způsobem stanovený formát a struktura datové zprávy obsahující podání s kontrolním hlášením podle § 101a ZDPH představují elektronický formulář, v němž plátce musí správci daně sdělit přesně vymezené údaje, a to uspořádané vnitřně tak, aby byly technickými prostředky správce daně automatizovaně zpracovatelné.

[54] Vyplnění elektronického formuláře ke kontrolnímu hlášení je jediný způsob, jak lze kontrolní hlášení podat, aby nebylo považováno za neúčinné. V takovém případě je nutné, aby byl obsah zahrnující náležitosti a pravidla, jejichž nedodržení či porušení navíc vede k citelným sankcím, stanoven právním předpisem. Mezi ně patří nejen okruh údajů, které musí plátce sdělovat, ale i pravidla jejich uspořádání nebo způsob jejich zaznamenání v určených kolonkách. Ústavní soud akcentoval předvídatelnost údajů, které po plátcích státního správce daně bude požadovat, již není možné zajistit jinak než formou právního předpisu. Dodal, že je to nezbytné i pro umožnění abstraktní kontroly ústavnosti uložených povinností, což je u pouhého formuláře (který není stanoven právním předpisem) vyloučeno (srov. bod 69 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 32/15 připomenutý i v bodě 34 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 19/17).

[55] Na internetové stránce, na niž odkazuje pokyn GFŘ-D-24, jsou v rámci určení struktury obsažena i pravidla pro vyplnění jednotlivých položek elektronického formuláře kontrolního hlášení, jako např. pravidlo, které je rozhodné v posuzovaném případě a kvůli kterému měl správce daně stěžovatelem podané kontrolní hlášení za neúčinné: „*Pokud není poskytovatelem plnění skupina, nesmí být uvedeno duplicitní číslo daňového dokladu od jednoho poskytovatele plnění v řádcích se stejným datem povinnosti přiznat daň ‚DPPD‘ nebo v řádcích se shodně vyplněným polem ‚Použit poměr‘.*“ (XSD schéma pro větu B.2.)

[56] Stěžovatel porušil toto pravidlo, když zadal pro dvě plnění od stejného poskytovatele za stejný den povinnosti přiznat daň stejná čísla daňového dokladu. Protože stěžovatel nedodržel strukturu datové zprávy, kontrolní hlášení bylo dle správce daně neúčinné. Pokud tedy plátce vyplní elektronický formulář v rozporu s tímto nebo jinými obdobnými pravidly určujícími, jak to měl správně učinit, stane se podání neúčinným a správce daně na něj nahlíží, jako by jej plátce vůbec nepodal. Vyplňované údaje tak musí přizpůsobit stanovené struktuře. Pravidla pro strukturu tedy určitým způsobem přímo zasahují do obsahu formuláře a neomezuje se pouze na stanovení grafického vzhledu, tedy např. jak velké jsou jednotlivé řádky, jaké je rozmístění kolonek pro vyplnění údajů apod. I když se může zdát, že jsou méně významná a spíše technické povahy, jejich nedodržení je způsobitelné učinit celé podání neúčinným. Může tedy pro oči správce daně „vymazat“ všechny ve formuláři vyplněné údaje.

[57] Nejvyšší správní soud již výše uvedl, že obecně nepochybuje požadavek daňové správy, aby podání určitého typu byla předkládána v takové struktuře, která zajistí, že data v nich obsažená budou strojově zpracovatelná. V případě kontrolního hlášení je ale **nutné, aby struktura**, která je pro správce daně jediná akceptovatelná, neboť umožňuje automatizované zpracování podání, **byla stanovena právním předpisem**. Požadavky na obsah a požadavky na strukturu je navíc někdy velmi obtížné jednoznačně odlišit.

[58] Jako následek nepodání kontrolního hlášení zákon stanoví sankční mechanismus. Nejvyšší správní soud však v minulosti vyslovil, že trestat za správní delikt lze, pouze pokud jsou znaky jeho skutkové podstaty obsaženy buď přímo v zákoně, nebo doplněny obecně závazným právním předpisem, a nikoli např. částečně v předpisu vnitřním (rozsudek ze dne 23. 9. 2004, čj. 6 A 173/2002-33, č. 444/2005 Sb. NSS).

[59] Z odůvodnění napadeného rozsudku vyplývá, že krajský soud s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 2 Afs 25/2015-38 se závěrem o nezbytnosti stanovení závazné struktury právním předpisem souhlasí, i když to výslovně neuvádí. Nutno však podotknout, že citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu se přímo nevyjádřil k zákonnosti používání formulářů kontrolního hlášení, ale pouze k ní nad rámec posuzované věci připojil několik úvah.

[60] Krajský soud nicméně dospěl i k závěru, že požadavku na určení struktury podzákoným právním předpisem bylo učiněno zadost právě vydáním pokynu Generálním finančním ředitelstvím, s čímž už souhlasit nelze.

[61] Struktura, tj. XSD schéma, které má být při vyplňování formuláře obsahujícího kontrolní hlášení respektováno, je obsažena v dokumentu, který se zobrazí při navštívení internetového odkazu specifikovaného v pokynu GFŘ-D-24. Tam uvedený soubor definic a pokynů zcela jistě z materiálního hlediska představuje právní předpis, neboť stanoví neurčitěmu okruhu adresátů obecná pravidla, jež jsou povinni pod hrozbou neúčinnosti podání při vyplňování formuláře dodržet.

[62] Pravidla a mezemi podzákoné normotvorby se ve své judikatuře mnohokrát zabýval Ústavní soud a za její principy považuje tyto zásady: a) podzákoný právní předpis musí být vydán oprávněným subjektem, b) podzákoný právní předpis nesmí zasahovat do věcí vyhrazených zákonu a musí se pohybovat v jeho mezích, c) musí být zřejmá vůle zákonodárce k úpravě nad zákonný standard, d) každá povinnost nemusí být stanovena zákonem, e) ke stanovení povinnosti podzákoným předpisem je třeba výslovného zmocnění nebo zmocnění, které vyplývá ze smyslu a účelu zákona, a f) čl. 79 odst. 3 Ústavy je třeba vykládat restriktivně (nálezy ze dne 14. 2. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 45/2000, č. 96/2001 Sb., ze dne 16. 10. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 5/01, č. 410/2001 Sb., ze dne 21. 6. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 3/2000, č. 231/2000 Sb., ze dne 30. 6. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 23/02, č. 476/2004 Sb.).

[63] Aby tedy mohl správní orgán podzákoný (odvozený) právní předpis na základě zákona vydat, musí být k tomu podle čl. 79 odst. 3 Ústavy zákonem zmocněn. Jak vyplývá z nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 3/2000, čl. 79 odst. 3 Ústavy je nutné interpretovat restriktivně, tedy „*zmocnění k vydávání podzákoných právních předpisů musí být konkrétní, jednoznačné a jasné*“ (stejně např. nálezy ze dne 18. 8. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 7/03, č. 512/2004 Sb., a ze dne 22. 10. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 19/13, č. 396/2013 Sb.). Takovému požadavku lze dostát jedině tak, že zákon výslovně označí exekutivní orgán, který podzákoný předpis vydá. To je důležité z toho důvodu, že normotvorná pravomoc se musí vždy vztahovat k určité (věcné) kompetenci tohoto orgánu (nálezy ze dne 20. 10. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 52/03, č. 586/2004 Sb.). Zmocnění pro vydání právního předpisu má být natolik přesné a konkrétní, že správní orgán nebude mít možnost se od zákonných limitů odchýlit a uplatnit tak např. svou vlastní právní (politickou) vůli vzdor Parlamentu. Na druhé straně však také určuje hranice i pro zákonodárce, a to tím, že vytvoří prostor, do něhož už nemůže libovolně zasahovat.

[64] Krajský soud považoval za zmocňovací ustanovení § 72 odst. 3 daňového řádu, resp. § 101a odst. 3 ZDPH. Dle § 72 odst. 1 daňového řádu ve znění účinném do 31. 12. 2020 *příhlášku k registraci, oznámení o změně registračních údajů, řádné daňové tvrzení nebo dodatečné daňové tvrzení lze podat jen na tiskopise vydaném Ministerstvem financí nebo na tiskovém výstupu z počítačové tiskárny, který má údaje, obsah i uspořádání údajů shodné s tímto tiskopisem*. Podle odstavce 3 téhož ustanovení *podání podle odstavce 1 lze učinit i datovou zprávou s využitím dálkového přístupu ve formátu a struktuře zveřejněné správcem daně odeslanou způsobem uvedeným v § 71 odst. 1 nebo 3*. Jak již bylo citováno výše, podle § 101a odst. 3 ZDPH ve znění účinném do 31. 12. 2020 lze kontrolní hlášení (povinné podávané elektronicky) učinit pouze datovou zprávou s využitím dálkového přístupu ve formátu a struktuře zveřejněné správcem daně.

[65] Formulace užitá v § 101a odst. 3 ZDPH výslovně neříká, že by měl správce daně vydávat jakýkoliv podzákoný právní předpis, nepoužívá tradiční spojení „stanoví vyhláškou“ ani např. „stanoví pokynem“ (s ohledem na to, že čl. 79 odst. 3 Ústavy kromě vyhlášek nevyklučuje ani jinak nazvané podzákoné právní předpisy). Nevyjadřuje tedy konkrétní, jednoznačnou a jasnou vůli zákonodárce svěřit správci daně coby správnímu úřadu

pravomoc vydat v této oblasti v rámci jeho působnosti právní předpis. Citované vyjádření zákonodárce navíc vzbuzuje pochybnost o tom, který ze správců daně je povinen a zároveň oprávněn požadavek § 101a odst. 3 ZDPH naplnit. Měl-li by to být příslušný správce daně, mohlo by vedle sebe existovat více různých souborů pravidel určujících strukturu kontrolního hlášení vytvořených a zveřejněných různými finančními úřady, což by jednoznačně bylo v rozporu s cíli institutu kontrolního hlášení, jak byly popsány výše v části III.A). V každém případě je zjevné, že speciální úprava v ZDPH zmocnění Generálního finančního ředitelství k vydávání podzákonných právních předpisů neobsahuje. Samotný požadavek *zveřejnění* struktury správcem daně, který je naopak ze zákona zřejmý a nepochybný, a z praktického hlediska jistě prospěšný, zákonné zmocnění pro vydání podzákonného právního předpisu ve prospěch Generálního finančního ředitelství nepředstavuje.

[66] Takové zmocnění nelze podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu nalézt ani v obecné úpravě v § 72 daňového řádu. Krajský soud v době, kdy posuzoval, zda byla povinnost dodržet strukturu kontrolního hlášení stanovena ústavněprávně korektně, vůbec nepřihlédl k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 19/17, který popsal nedostatky právní úpravy (viz shora bod [51]) obsažené v § 72 daňového řádu a jeho odstavec 1 zrušil. Zákonodárci vyslal silný signál, co je potřeba nově upravit, a že se tak musí stát podzákonným právním předpisem. Účinky zrušení však nastaly až k 31. 12. 2020 a právní úprava formulářových podání doznala změn teprve od 1. 1. 2021, kdy bylo do § 72 daňového řádu doplněno zmocnění pro Ministerstvo financí a na jeho základě i vydána vyhláška č. 457/2020 Sb., o formulářových podáních pro daň z přidané hodnoty, nabyvší účinnosti ke stejnému datu jako novela daňového řádu (zákon č. 283/2020 Sb.) Nová právní úprava obsahuje zmocňující ustanovení toliko ve prospěch Ministerstva financí, nikoli Generálního finančního ředitelství. Je samozřejmou pravdou, že v době vydání napadeného rozsudku nebylo možné věc posoudit podle právní úpravy, která nebyla ještě účinná, nicméně krajský soud měl na základě obsahu nálezu sp. zn. Pl. ÚS 19/17 přistoupit k posouzení právní úpravy stanovící povinnou strukturu kontrolního hlášení mnohem obezřetněji a principy vyslovené Ústavním soudem ve zmíněném nálezu vzít rovněž v úvahu a promítnout je do svých závěrů.

[67] Výslovně je také třeba odmítnout argumentaci krajského soudu v bodě 47 napadeného rozsudku ve prospěch závěru o věcné působnosti Generálního finančního ředitelství (jako správce daně) k vydávání podzákonných právních předpisů. V žádném případě ji nelze dovodit z toho, že se podílí na přípravě návrhů právních předpisů [§ 4 odst. 2 písm. a) zákona o Finanční správě České republiky], ani z toho, že se podílí na zabezpečování analytických a koncepčních úkolů [§ 4 odst. 2 písm. b) téhož zákona], a ani z jiných ustanovení taxativně vymezujících jeho věcnou působnost. Obecně lze jistě souhlasit s úvahou, že postavení Generálního finančního ředitelství jako vrcholného orgánu mezi správci daně jej činí pro vydání takového předpisu způsobilějším než jednotlivé finanční úřady nebo Odvolací finanční ředitelství (při stanovení odlišných struktur napříč státem by se mohla ztížit možnost efektivně porovnávat údaje od všech plátců a identifikovat riziková spojení). Praktičnost řešení však nikdy nemůže být (v podstatě jediným, či nejvýznamnějším) argumentem pro atrakci pravomoci k vydání právního předpisu. Žádný správní orgán nemůže vykonávat kompetence mimo svou věcnou působnost a zákonné zmocnění pro sebe nalézat tam, kde z ústavněprávního hlediska „konkrétně, jednoznačně a jasně“ stanoveno není.

[68] Lze tedy uzavřít, že Generální finanční ředitelství nebylo zákonem zmocněno k vydání obecně závazného právního předpisu, který by určoval strukturu kontrolního hlášení, již je podle § 101a odst. 3 ZDPH nutné dodržet. Vydání právního předpisu subjektem, který k tomu nebyl oprávněn, je z ústavněprávního hlediska tak závažným defektem, že mu upírá veškeré normativní účinky, proto jej soud nemůže aplikovat (čl. 95 odst. 1 Ústavy).

[69] Kromě absence zákonného zmocnění Generálního finančního ředitelství ke stanovení pravidel chování neurčitěmu okruhu adresátů trpěl pokyn GFR-D-24 i dalším deficitem. Pokud by měl být podzákonným právním předpisem správního orgánu, musel by být vyhlášen ve Sbírce zákonů podle § 1 odst. 1 písm. e) zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, neboť to je dle § 3 odst. 1 téhož zákona podmínkou nabytí platnosti právního předpisu s celostátní působností. Speciální úprava v ZDPH by sice mohla stanovit jiný způsob vyhlášení a výslovně vyloučit užití obecných pravidel o schvalování vyhlášek a jejich vyhlášení, ale nic takového se nestalo. Proto musí právní předpis vyhovět obecným požadavkům na publikaci stanoveným v zákoně o Sbírce zákonů. Nezávisle na tom má správce daně v § 101a odst. 3 ZDPH uloženou povinnost

formát a strukturu zveřejnit. Zákonný požadavek na *zveřejnění* struktury, existující (paralelně) vedle nezbytného vyhlášení v úřední sbírce, považuje Nejvyšší správní soud za bezesbýtku naplněný umístěním pravidel pro sestavení kontrolního hlášení na internetové stránky daňové správy. Nepochybně se jedná o vůči adresátům povinnosti vstřícný způsob zpřístupnění pravidel, jimiž se mají řídit.

[70] Závěry Městského soudu v Praze v rozsudku čj. 5 A 20/2016-78, o něž se krajský soud v napadeném rozsudku významně opřel, nejsou pro posuzovanou věc bezesbýtku použitelné. V prvé řadě je třeba zdůraznit, že Městský soud v Praze z hlediska souladu s ústavním pořádkem posuzoval pokyn Ministerstva financí, nikoliv pokyn Generálního finančního ředitelství, a zabýval se především formátem, nikoli strukturou datové zprávy. Nadto rozhodoval více než rok předtím, než byl vydán nálezn. sp. zn. Pl. ÚS 19/17, takže poté nutně pozbyla relevanci jeho argumentace připodobňující stanovení závazné formy komunikace mezi správcem daně a daňovými subjekty (prostřednictvím stanoveného formátu XML) ke stanovení podoby formulářů dle tehdy účinného § 72 odst. 1 daňového řádu (tiskopisy vydávalo Ministerstvo financí, formát nebyl stanoven vyhláškou). Důležité je i to, že určením formátu nebylo podle Městského soudu v Praze „*nijak zásadně zasahováno do práv daňových subjektů*“, natož do základních práv daňových subjektů chráněných ústavním pořádkem. Šlo pouze o formu komunikace mezi správcem daně a daňovými subjekty srovnatelnou např. se stanovením úředních hodin, takže Městský soud v Praze požadavek na obsahovou správnost a proporcionalitu předpisu nevnímal tak intenzivně, a proto nebyl při posuzování jeho naplnění přísný. U povinné struktury, jež je, jak bylo výše vysvětleno, těsně spjata s obsahem podání, jde o zcela odlišnou situaci (obdobně se vyjádřil i Krajský soud v Praze v rozsudku ze dne 31. 5. 2019, čj. 48 Af 19/2017-87, když posuzoval právní režim příloh podání v kontextu stanoveného formátu XML, a rovněž považoval určení „společné řeči“ pro elektronickou komunikaci se správcem daně za nikoli „*plnokrevnou*“ normativní regulaci, jež by vyžadovala formu právního předpisu).

[71] Nejvyšší správní soud nepochybně, že pokyn GFŘ-D-24 byl pro širokou veřejnost dostupný na webových stránkách Finanční správy České republiky a byl také známý zástupci stěžovatele v řízení před krajským soudem. S ohledem na absenci zákonného zmocnění pro jeho autora, jakož i publikace v úřední sbírce, to ale nestačilo k tomu, aby se stal podzákonným právním předpisem, který je obecně závazný.

[72] Obecně v souvislosti s tzv. „D“ pokyny je také nutné připomenout judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle níž jsou vydávány jako interní normativní akty (interní normativní směrnice) a pro správce daně představují pokyn nadřízeného orgánu (např. rozsudek ze dne 25. 10. 2006, čj. 8 Afs 3/2005-59). V rozsudku ze dne 17. 12. 2009, čj. 7 Afs 111/2007-82, Nejvyšší správní soud vyslovil, že „*pokyny řady ‚D‘ nejsou obecně závazným právním předpisem, jednak proto, že znaky právního předpisu vůbec nemají (především nebyly publikovány předepsanou formou ve Sbírce zákonů), a jednak proto, že ministerstvo financí nebylo k jejich vydání zmocněno žádným zákonným ustanovením. Pokyny řady ‚D‘ vydává ministerstvo financí za účelem sjednocení výkladu jednotlivých ustanovení daňových zákonů jako interní normativní akty a pro správce představují pokyn nadřízeného orgánu.*“ Daňové subjekty obeznámené s konstantní judikaturou Nejvyššího správního soudu tedy mohly u pokynů řady „D“ očekávat závaznost pouze vůči správnímu orgánu. I když Ústava přímo neomezuje označování podzákonných právních předpisů pouze na vyhlášky, v souladu se zásadou právní jistoty (plynoucí z čl. 1 odst. 1 Ústavy) je nanejvýš žádoucí pojmenovat je tak, aby nemátly adresáty norem a označením se nekryly se skutečnými interními předpisy. Ačkoli zavádějící pojmenování právního předpisu samo o sobě překážkou jeho aplikovatelnosti obecně nebude, v této věci označení běžně používané pro interní předpisy přistupuje k dalším, shora popsaným nedostatkům, jimiž pravidla stanovící strukturu datové zprávy trpí.

[73] Z obdobných důvodů je třeba důsledně trvat i na dodržení předepsané povinnosti právní předpisy náležitě publikovat. Jedná se o naplnění požadavku právní jistoty ve prospěch adresáta právní normy. Ten díky publikaci v úřední sbírce může s jistotou seznat nejen, co je právem, ale také od kdy (a do kdy) je to právem. Adresáti tedy mohou přesně zjistit, jaká mají práva a povinnosti v průběhu času. Ústavní soud právní úpravu obsaženou v rovině práva jednoduchého v zákoně o Sbírce zákonů podřazuje pod rámec plynoucí z pojmu právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy), a to pod ústavní povinnost státu veřejně vyhlásit a informačně tak zpřístupnit právní řád. „*Splnění této povinnosti je nezbytným předpokladem vynucování práva, spjatého s uplatňováním zásady neznalost práva neomlouvá*“ (nálezn. sp. zn. Pl. ÚS 7/03). S ohledem na publikaci ve Sbírce zákonů mohou subjekty také předpokládat, že vydání předpisu předchází určitý standardizovaný proces přijetí (i když ne natolik

formalizovaný jako v případě přijímání zákonů) a že jej vydal orgán k tomu příslušný. V neposlední řadě může být takový předpis předmětem abstraktní kontroly ústavnosti před Ústavním soudem. U odkazu na internetovou stránku je to možné jen stěží, byť se tam abstraktní pravidla chování představující materiálně právní předpis v tomto případě nachází. Možnost ověřit, jaké požadavky byly pro daňové subjekty platné v konkrétní den, se tak významně snižuje, neboť se zcela stává závislou na ochotě správce internetové stránky vést a zpřístupnit záznamy o jejich změnách v čase. To je stav, který významně oslabuje možnosti soudní kontroly, již otázka proporcionality povinností ukládaných daňovým subjektům podléhá, a jako takový je krajně nežádoucí.

[74] V současné době je již struktura několika formulářových podání v rámci ZDPH stanovena vyhláškou Ministerstva financí č. 457/2020 Sb., o formulářových podáních pro daň z přidané hodnoty, účinnou od 1. 1. 2021 (podobně jako u jiných daní). Lze dodat, že již v připomínkovém řízení k novele této vyhlášky prostřednictvím vyhlášky Ministerstva financí č. 358/2021 Sb. navrhovala Kancelář veřejného ochránce práv zařadit do ní i formulář pro kontrolní hlášení; poukázovala právě na potíže při rozlišování struktury a obsahu podání. Nemá smysl spekulovat, proč právě na strukturu kontrolního hlášení k dani z přidané hodnoty vyhláška vydaná po zásahu Ústavního soudu nepamatuje, ačkoli je zřejmé, že popis struktury datové zprávy není technicky nemožný (viz např. vzor souhrnného hlášení k DPH včetně pokynů k jeho vyplnění, které se rovněž podává výhradně elektronicky ve stanoveném formátu a struktuře, v příloze č. 5 výše označené vyhlášky).

[75] Nejvyšší správní soud tedy shrnuje svůj právní názor následovně. Jelikož je vyplnění elektronického formuláře pro podání kontrolního hlášení k dani z přidané hodnoty povinné a zároveň stanovená struktura formuláře zasahuje do jeho obsahu tím, že zahrnuje pravidla, pro jejichž nedodržení je podání automaticky považováno za neúčinné, musí být struktura stanovena právním předpisem, aby byla pro daňové subjekty závazná. Generální finanční ředitelství takový podzákoný právní předpis vydat nemohlo, neboť k tomu nebylo zákonem zmocněno. Pokyn GFŘ-D-24, který pravidla pro strukturu kontrolního hlášení obsahoval, sice byl podle zákona (ZDPH) zveřejněn, ale ne v souladu s obecnými právními předpisy pro publikaci právních předpisů, tedy ve Sbírce zákonů.

III.D) Shrnutí právního posouzení a aplikace na projednávaný případ

[76] Protože pokyn GFŘ-D-24 nebyl způsobit stěžovateli uložit povinnost neodchýlit se od jím stanovené struktury kontrolního hlášení, nemohlo být jeho podání posouzeno jako neúčinné. Bylo zatíženo odstranitelnou vadou a správce daně měl stěžovateli vyzvat k jejímu odstranění dle § 74 odst. 1 daňového řádu. Protože tak neučinil, je rozhodnutí o uložení pokuty nezákonné. Krajský soud rozhodnou právní otázku posoudil nesprávně.

[77] Nejvyšší správní soud také vážil, jestli není právní názor, ke kterému dospěl, odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, konkrétně v rozsudku ze dne 29. 7. 2021, čj. 3 Afs 409/2019-34. V tam řešeném případě stěžovatel také s odkazem na nálezh sp. zn. Pl. ÚS 19/17 namítal, že pokud je vyplnění elektronického formuláře uloženo jako povinnost, je třeba, aby jeho obsah byl stanoven právním předpisem. Třetí senát konstatoval, že nálezh sp. zn. Pl. ÚS 19/17 se netýká kontrolního hlášení. Ústavností kontrolního hlášení se Ústavní soud zabýval v nálehu sp. zn. Pl. ÚS 32/15, ve kterém tento institut obstál jako takový. Ústavní soud sice zrušil § 101d odst. 1 ZDPH, ale z důvodu chybějící podrobnější úpravy rozsahu údajů požadovaných v kontrolním hlášení. Povinnost podat kontrolní hlášení však trvala nadále, což třetí senát potvrdil i odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2020, čj. 6 Afs 205/2020-32.

[78] Podle Nejvyššího správního soudu třetí senát nevyjádřil v citovaném rozsudku výslovně právní názor, který by se týkal právní otázky zkoumané v tomto řízení, přestože k tomu směřovaly kasační námítky. Jedná se tedy nanejvýš o implicitní právní názor, který by teoreticky bylo možné z odůvodnění dovodit, ale který soud výslovně neformuloval. Třetí senát se výslovně vyjádřil k ústavnosti institutu kontrolního hlášení, ale nikoliv k závaznosti pokynu, který stanovil formát a strukturu datové zprávy.

[79] I když se třetí senát vyjádřil negativně k přilehavosti nálehu sp. zn. Pl. ÚS 19/17 na jím řešený případ, jeho úvahy se v tomto kontextu týkaly posouzení ústavnosti kontrolního hlášení. Ústavnost institutu kontrolního hlášení nálehu sp. zn. Pl. ÚS 19/17 skutečně neposuzoval, v tom lze se třetím senátem souhlasit.

[80] Nejvyšší správní soud naopak aplikovatelnost tohoto nálezu na posouzení zákonnosti tzv. formulářové politiky v souvislosti s kontrolním hlášením dovedl. K této otázce se však třetí senát výslovně nevyjádřil, a přiléhavost nálezu sp. zn. Pl. ÚS 19/17 tedy nevyloučil. Zároveň se ani nejednalo o argument, který by byl bezpodmínečně nutný k dosažení právního názoru výslovně vyjádřeného. Z toho důvodu judikturní rozpor nenastal. Ke stejnému závěru dospěla i odborná literatura (Kühn, Z.; Kocourek, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 112).

[81] S argumentem žalovaného, že Ústavní soud neshledal samotný institut kontrolního hlášení protiústavním, nelze než souhlasit. Nejvyšší správní soud však neposuzoval ústavnost kontrolního hlášení ani ústavnost § 101a ZDPH. Pouze zvažoval, jestli byl pokyn Generálního finančního ředitelství vydaný na základě § 101a odst. 3 ZDPH pro stěžovatele závazný.

[82] Nejvyšší správní soud na druhou stranu nesouhlasí s argumentem stěžovatele, podle kterého je povinnost vyplnit kontrolní hlášení z jím uváděných důvodů nesplnitelným požadavkem. Specificky v předmětném kontrolním hlášení měl stěžovatel vyplnit pouze několik řádků. O nesplnitelnosti, ještě pokud byl zastoupen daňovým poradcem, se v tomto kontextu nedá hovořit.

4468

Územní a stavební řízení: účastenství občanského sdružení zabývajícího se ochranou přírody a krajiny

k zákonu č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

k § 70 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

k čl. II bodu 10 zákona č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (v textu jen „novela“)

Pokud bylo řízení dle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, pravomocně skončeno rozhodnutím do 31. 12. 2017 a po 1. 1. 2018 bylo toto rozhodnutí zrušeno správním soudem, je třeba otázku účastenství občanského sdružení ve smyslu § 70 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v dalším řízení posuzovat dle dosavadních právních předpisů na základě analogické aplikace čl. II bodu 10 zákona č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 3. 2023, čj. 9 As 193/2022-35)

Predjudikatura: č. 189/2004 Sb. NSS, č. 1349/2007 Sb. NSS, č. 1683/2008 Sb. NSS, č. 1907/2009 Sb. NSS, č. 1953/2009 Sb. NSS, č. 2021/2010 Sb. NSS, č. 2061/2010 Sb. NSS, č. 2393/2011 Sb. NSS, č. 2409/2011 Sb. NSS, č. 2838/2013 Sb. NSS, č. 3688/2018 Sb. NSS a č. 3696/2018 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 63/1997 Sb., č. 424/2001 Sb., č. 174/2004 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 287/04), č. 191/2004 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 344/04), č. 18/2005 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 178/04), č. 80/2005 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 574/03), č. 134/2005 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 444/03), č. 135/2005 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 37/04), č. 84/2007 Sb., č. 28/2007 Sb. ÚS. (sp. zn. IV. ÚS 356/04), č. 116/2008 Sb., č. 110/2009 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 314/09), č. 111/2014 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 59/14) a č. 185/2015 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 3572/14).

Věc: Ústecké šrouby, z. s., proti Krajskému úřadu Ústeckého kraje o stavební povolení, o kasační stížnosti žalobce.

Předmětem sporu byla otázka, zda má správní orgán po zrušujícím rozsudku krajského soudu v řízení postupovat dle právní úpravy účinné do 31. 12. 2017, nebo dle právní úpravy účinné od 1. 1. 2018. Novelou došlo s účinností k 1. 1. 2018 ke změně stavebního zákona a dalších souvisejících zákonů.

Magistrát města Ústí nad Labem rozhodnutím ze dne 6. 6. 2016 umístil stavbu rodinného domu a současně vydal stavební povolení k této stavbě. Proti tomuto rozhodnutí podal 8. 12. 2016 odvolání žalobce jako opomenutý účastník. Jeho odvolání bylo rozhodnutím žalovaného ze dne 27. 3. 2017 zamítnuto jako nepřijatelné. Toto rozhodnutí nabylo právní moci 29. 3. 2017. Žalobce proti rozhodnutí žalovaného podal správní žalobu, na základě které Krajský soud v Ústí nad Labem rozsudkem ze dne 12. 10. 2020, čj. 15 A 125/2017-42, rozhodnutí žalovaného zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Odvolání žalobce považoval za přípustné, protože žalobce měl postavení účastníka daného řízení. Proti rozsudku podal žalovaný kasační stížnost, kterou Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 26. 8. 2022, čj. 3 As 333/2020-22, zamítl. Žalovaný poté ve věci znovu rozhodl žalobou napadeným rozhodnutím ze dne 24. 2. 2021 a opět žalobcovu odvolání zamítl jako nepřijatelné.

Svůj postup odůvodnil aplikací nové právní úpravy účinné od 1. 1. 2018. V průběhu řízení o předchozí žalobě došlo novelou k zásadní změně právní úpravy vymezující okruh účastníků územního a stavebního řízení. Spolky, jejichž hlavním posláním je ochrana přírody a krajiny, nadále nejsou účastníky těchto řízení vyjma případů, kdy se jedná o navazující řízení na posuzování vlivů na životní prostředí. Zásadní tedy bylo určení právní úpravy, podle které měl žalovaný postupovat. Přejídná ustanovení vztahující se v novele ke stavebnímu zákonu jsou obsažena v čl. II bodu 10 novely. Dle tohoto ustanovení *„správní řízení, která nebyla pravomocně ukončena přede dnem nabytí účinnosti novely, dokončí stavební úřad podle dosavadních právních předpisů.“*

V této věci bylo řízení před účinností novely pravomocně ukončeno. Nic na tom neměnilo, že po účinnosti novely bylo první správní rozhodnutí o odvolání zrušeno a vráceno žalovanému k dalšímu řízení. Čl. II. bod 10 novely se tedy neuplatnil. Žádné jiné přechodné ustanovení novely neupravuje vztah nové a staré právní úpravy pro situaci, kdy správní soud po účinnosti novely zruší pravomocné rozhodnutí správního orgánu dle staré právní úpravy. Proto bylo nutné vycházet z principu, že postup podle dosavadních procesních pravidel je výjimkou, která se použije jen tam, kde tak přechodná ustanovení výslovně stanoví, a na další řízení aplikovat právní úpravu účinnou v době rozhodování správního orgánu. Bez ohledu na to, že žalobce splnil podmínky účastnictví dle předchozí právní úpravy, po zrušení rozhodnutí ve věci soudem musel správní orgán aplikovat na účastnictví stěžovatele novou právní úpravu. Podle této právní úpravy mu již účastnictví nesvědčilo, a proto musel žalovaný odvolání stěžovatele zamítnout jako nepřijatelné.

Krajský soud poukázal na to, že novelou se zabýval Ústavní soud, který v nálezu ze dne 26. 1. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 22/17, č. 124/2021 Sb., dospěl k závěru, že omezení účastnictví spolků pouze na řízení vedená podle zákona o ochraně přírody a krajiny z ústavněprávního hlediska ob stojí. Zamítl proto návrh na zrušení § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny ve slovech „podle tohoto zákona“. Z tohoto důvodu nemohlo aplikací nové právní úpravy dojít k porušení ústavních práv stěžovatele.

Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností. Podle něj byla sporná výhradně otázka, zda lze § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny ve znění účinném od 1. 1. 2018 aplikovat i na řízení, která byla skončena rozhodnutím o odvolání před účinností novely, ale v nichž se po kasačním zásahu správního soudu pokračuje po účinnosti novely. Zamítnutí odvolání podaného v roce 2016 jako nepřijatelného v roce 2021 představovalo aplikaci novely s účinky právě retroaktivity. Žalovaný i krajský soud vyšli z mylného závěru, že se jedná o retroaktivitu nepravou.

Závěr krajského soudu ve svém důsledku vedl k odnětí práva na přístup k soudu. Pokud by byla novela účinná již v době, kdy bylo vydáno prvostupňové rozhodnutí správního orgánu, mohl by stěžovatel přímo proti němu podat žalobu ve smyslu závěrů nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 22/17 (bod 84). Tak tomu však nebylo a stěžovatel napřímo žalovat nemohl. Nicméně po prvním rozsudku krajského soudu, který potvrdil jeho účastnictví, již také žalobu podat nemohl, protože mu uplynula žalobní lhůta. Účastnictví v řízení je tedy třeba posoudit podle právní úpravy účinné k okamžiku, kdy stěžovatel účastníkem řízení byl, což bylo ještě před účinností novely.

Krajský soud neměl aplikovat závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2007, čj. 7 Ans 1/2007-100. I kdyby Nejvyšší správní soud považoval aplikaci právní úpravy ve znění novely za nepravou retroaktivitu, mělo být v řízení postupováno dle právních předpisů ve znění před novelou na základě přechodného ustanovení čl. II bodu 10 novely. Správní řízení je třeba považovat za pravomocně neskončené přede dnem nabytí

účinnosti novely. Tento závěr naplňuje i obecný princip sledování veřejného zájmu na co nejširší účasti veřejnosti, která má na předmětu řízení, posuzováno hledisky ochrany přírody, skutečný a intenzivní zájem.

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

Z odůvodnění:

[19] Námitce právé retroaktivity Nejvyšší správní soud nepřisvědčuje. Prává retroaktivita typicky spočívá v tom, že účinnost právního předpisu začne dříve než jeho platnost, zákon tedy působí zpětně. Účinnost novely v projednávané věci nepředcházela její platnosti a o pravou retroaktivitu se tedy nejedná. Nicméně stěžovatel má pravdu v tom, že napadeným rozsudkem bylo nepřipustným způsobem zasaženo do jeho práv, jak je podrobně vyloženo níže.

Východiska

[20] V době rozhodování žalovaného po zrušujícím rozsudku krajského soudu trval procesněprávní vztah mezi ním a stěžovatelem založený odvoláním z roku 2016. Žalovaný aplikoval právní úpravu účinnou v době svého rozhodování a postupoval tedy v souladu se zásadou nepravé retroaktivity, dle které se novou právní normou od její účinnosti řídí i právní vztahy vzniklé dle dřívější právní normy, nestanoví-li zákon jinak.

[21] Krajský soud vyšel z toho, že žádné přechodné ustanovení novely neupravuje situaci, kdy dojde ke zrušení rozhodnutí správního orgánu správním soudem po účinnosti novely, a proto se musí uplatnit obecný princip nepravé retroaktivity procesních předpisů.

[22] O odvolání z roku 2016 bylo třeba rozhodnout. Nejvyšší správní soud souhlasil s krajským soudem v tom, že spornou situaci skutečně žádné ustanovení novely neupravuje. Čl. II. bod 10 novely na věc přímo nedopadá, protože se uplatní na správní řízení, která nebyla pravomocně ukončena přede dnem nabytí účinnosti novely. Řízení o odvolání stěžovatele ale pravomocně skončeno bylo a nic na tom nemění ani skutečnost, že pravomocné rozhodnutí krajský soud následně zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Hypotéza normy tedy není naplněna, a proto ji nelze přímo aplikovat.

[23] V projednávané věci nelze místo chybějícího přechodného ustanovení subsidiárně užít obecnou právní úpravu. Český právní řád v zákonné rovině neobsahuje obecná přechodná ustanovení. Nelze použít ani přechodná ustanovení základních odvětvových právních předpisů, ať už správního řádu či stavebního zákona, protože jejich přechodná ustanovení se týkají jen vztahu pozdější konkrétní právní úpravy k dřívější právní úpravě a nemají obecnou platnost.

[24] Nejvyšší správní soud ve své rozhodovací praxi obecně vychází ze zásady nepravé retroaktivity procesních norem, a to jak v řízení před soudy (rozsudek ze dne 25. 7. 2007, čj. 1 Azs 55/2006-60, č. 1349/2007 Sb. NSS), tak před správními orgány (rozsudek NSS ze dne 18. 10. 2007, čj. 7 Ans 1/2007-100, č. 1683/2008 Sb. NSS). Uvedenou otázkou se zabýval předně ve spojitosti s přechodem působnosti správního orgánu během řízení před soudem (viz rozsudek ze dne 28. 8. 2013, čj. 8 Afs 48/2013-31, nebo ze dne 1. 9. 2022, čj. 6 Afs 89/2022-28) nebo během správního řízení (viz rozsudek NSS ze dne 31. 12. 2009, čj. Komp 6/2009-35, č. 2021/2010 Sb. NSS). Stejně tak zvláštní senát zřízený dle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, dospěl ke shodným závěrům týkajícím se přechodu působnosti ze soudů na správní orgány (usnesení ze dne 6. 2. 2004, čj. Konf 15/2003-24, č. 189/2004 Sb. NSS) či změny místní příslušnosti soudu (usnesení ze dne 17. 6. 2009, čj. Konf 104/2008-7, č. 1907/2009 Sb. NSS). Rovněž dle Ústavního soudu platí v civilním i trestním procesu princip, dle něhož nestanoví-li zákon jinak, soud postupuje podle procesní úpravy platné a účinné v době rozhodování (nález ze dne 31. 10. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 15/01, č. 424/2001 Sb.).

[25] Nicméně již v nálezu ze dne 4. 2. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 21/96, č. 63/1997 Sb., Ústavní soud uvedl, že i nepravá retroaktivita může být ústavněprávně nepřipustnou. Dle nálezu ze dne 13. 4. 2005, sp. zn. I. ÚS 574/03, č. 80/2005 Sb. ÚS, je nutno v době podstatných proměn práva „*vykládat intertemporální konflikty tak, aby bylo účastníkům řízení umožněno realizovat jejich procesní práva, a nikoliv naopak, aby realizace těchto práv byla*

nadměrně, v důsledku formalistického postupu ztížena“. Tento závěr zopakoval Ústavní soud rovněž v nálezu ze dne 13. 2. 2007, sp. zn. IV. ÚS 356/04, č. 28/2007 Sb. ÚS.

[26] V nálezu ze dne 6. 2. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 38/06, č. 84/2007 Sb., Ústavní soud konstatoval, že v případě absence výslovných intertemporálních ustanovení, tj. za situace, kdy zákonodárce mlčí jak k otázce, zda je nárok podle předchozí úpravy zachován, tak k aplikovatelnosti nové úpravy, je třeba přijmout takový výklad (nálezy ze dne 30. 6. 2005, sp. zn. II. ÚS 444/03, č. 134/2005 Sb. ÚS, ze dne 30. 6. 2005, sp. zn. II. ÚS 37/04, č. 135/2005 Sb. ÚS, ze dne 22. 11. 2004, sp. zn. I. ÚS 287/04, č. 174/2004 Sb. ÚS, ze dne 15. 12. 2004, sp. zn. I. ÚS 344/04, č. 191/2004 Sb. ÚS, ze dne 26. 1. 2005, sp. zn. IV. ÚS 178/04, č. 18/2005 Sb. ÚS), který *„šetří smysl a podstatu základního práva, v daném případě práva na legitimní očekávání. Opačný aplikační či interpretační postup znamená porušení čl. 4 odst. 4 Listiny*.“ V dané věci pak Ústavní soud v otázce intertemporalitě našel právo pomocí metody *analogie legis*. V nálezu ze dne 5. 5. 2009, sp. zn. IV. ÚS 314/09, č. 110/2009 Sb. ÚS, Ústavní soud aplikoval výše uvedené závěry na oblast procesního práva a analogicky aplikoval dosavadní právní úpravu.

[27] Nejvyšší správní soud výše uvedenou judikaturu vykládá tak, že obecně platí zásada nepravé retroaktivity procesních norem, ale její aplikace není automatická, přičemž nesmí zasáhnout nepřipustným způsobem do chráněných práv. Úvaha o zvoleném řešení při absenci zákonného ustanovení musí zohlednit ústavněprávní limity retroaktivity a práva účastníků řízení. Pokud tedy přechodná ustanovení neupravují konkrétní situaci, jedná se o mezeru v zákoně, kterou je v zásadě nutno vyplnit buď aplikací obecné zásady nepravé retroaktivity procesních norem, nebo dotvořením práva pomocí analogie.

[28] Problematikou mezer v zákoně a dotvářením práva se Nejvyšší správní soud zabýval již v rozsudku ze dne 31. 8. 2009, čj. 8 As 7/2008-116, č. 1953/2009 Sb. NSS. Uvedl, že mezeru v zákoně nastává tehdy, když zákonodárce neval v potaz hodnoty, principy či argumenty, které jsou vlastní právnímu řádu jako celku. Lze jí rozumět rozpor s teleologickým pozadím celého právního řádu. Teleologická mezeru v zákoně obecně připouští její vyplnění, a to podle charakteru mezery buď analogií, nebo teleologickou redukcí. Je také nutné rozlišovat mezi tzv. mezerou pravou a nepravou. O pravou mezeru se jedná, pokud aplikace jedné právní normy logicky předpokládá jinou právní normu, která však chybí a bez jejíhož doplnění je dané ustanovení neaplikovatelné (usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 3. 2013, čj. 1 As 21/2010-65, č. 2838/2013 Sb. NSS). Obsahem nepravé mezery je neúplnost psaného práva ve srovnání s explicitní úpravou obdobných případů, tj. neúplnost z pohledu principu rovnosti anebo z pohledu obecných právních principů (nálezy ÚS ze dne 12. 3. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 83/06, č. 116/2008 Sb.). V neposlední řadě je taktéž nutno rozlišovat mezi mezerou vědomou a nevědomou. O vědomou mezeru se jedná, je-li právní úprava zákonodárcem koncipována s vědomím teleologického rozporu. Shrnuto, mezerou v zákoně, kterou lze řešit cestou dotváření práva, se rozumí protiplánová neúplnost zákona.

Aplikace výše uvedených závěrů na projednávanou věc

[29] V projednávané věci je relevantní hmotné právo na příznivé životní prostředí (čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod; dále jen „Listina“) a procesní práva, která měl stěžovatel dle dosavadní právní úpravy. Zároveň je třeba připomenout zásady právní jistoty a ochrany nabytých práv, které stojí proti retroaktivnímu uplatňování práva, a zjednodušeně říkají, že během hry se pravidla k újmě účastníků měnit nemají.

[30] Smyslem a účelem účasti občanských sdružení podle § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny ve stavebních řízeních bylo, aby kvalifikovaně hájila dotčené (veřejné) zájmy ochrany přírody a krajiny v konkurenci jiných veřejných zájmů a zájmů soukromých (rozsudek NSS ze dne 4. 5. 2011, čj. 7 As 2/2011-52, č. 2393/2011 Sb. NSS). Spolky měly rovněž právo na věcné vypořádání svých námitek, pokud se týkaly zájmů, které občanské sdružení ve správním řízení hájí, tj. pokud souvisejí s ochranou přírody a krajiny (rozsudek NSS ze dne 4. 2. 2010, čj. 7 As 2/2009-80, č. 2061/2010 Sb. NSS). Námítky musel správní orgán posoudit v souladu s hmotným právem, a správní soud následně přezkoumával i hmotněprávní podmínky správního úkonu a rozpor s hmotněprávní úpravou (rozsudek NSS ze dne 29. 11. 2012, čj. 7 As 144/2012-53). Občanská sdružení neměla pouze žalobní legitimaci dle § 65 odst. 2 s. ř. s., tedy vycházející z jejich účastenství na správním řízení, ale mohla mít i žalobní legitimaci dle § 65 odst. 1 s. ř. s., pokud hájila práva svých sdružených členů (nálezy ÚS ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, č. 111/2014 Sb. ÚS). Ještě vstřícněji se k této otázce Ústavní soud vyjádřil v nálezu

ze dne 13. 10. 2015, sp. zn. IV. ÚS 3572/14, č. 185/2015 Sb. ÚS, v něm ve vztahu k aktivní legitimaci odmítl civilistický přístup, podle něhož je smyslem ekologických spolků pouze vystupovat ve jménu sdružených jednotlivců, a uvedl, že práva komunity mohou být dotčena širěji.

[31] Zákodárce se rozhodl novelou spolky ze správních řízení vyloučit, přičemž tato úprava obstála i před Ústavním soudem (nález sp. zn. Pl. ÚS 22/17). Ústavní soud však současně potvrdil, že pokud se spolky cítí být na svých právech zkráceny, mohou žalovat dle § 65 odst. 1 s. ř. s. (bod 84 uvedeného nálezu). Je nepochybné, že tak tomu bude v případech, že jsou dotčena práva jejich členů (nález ÚS sp. zn. I. ÚS 59/14), což bude typicky při místní zakotvenosti spolku, přičemž vliv může mít i širší dopadů záměru (rozsudek NSS ze dne 25. 6. 2015, čj. 1 As 13/2015-295) či význam chráněných hodnot (rozsudek NSS ze dne 16. 11. 2016, čj. 1 As 182/2016-28).

[32] V nyní projednávané věci jde o stavbu rodinného domu v katastrálním území Habrovice, které je součástí území obce Ústí nad Labem. Stěžovatel má sídlo v Ústí nad Labem a nikdy jej neměl jinde. Všichni zakládající členové spolku bydleli v Ústí nad Labem a v současné době zde stále bydlí dva členové jeho statutárního orgánu. Nejvyššímu správnímu soudu je rovněž z jeho úřední činnosti známo, že stěžovatel vykonává svou činnost v obdobných věcech právě v obvodu tohoto města a jeho blízkém okolí (např. věci sp. zn. 1 As 326/2016, 2 As 227/2020, 6 As 373/2021 nebo sp. zn. 4 As 278/2022). Občané Ústí nad Labem mají právo na příznivé životní prostředí v Ústí nad Labem, a to mohou hájit samostatně či naopak prostřednictvím spolku, do něhož jsou sdruženi (nález ÚS sp. zn. I. ÚS 59/14). Nejvyšší správní soud již obdobně hmotné právo spolků zakládající žalobní legitimaci uznal ve věcech zásahových žalob (např. v rozsudku ze dne 20. 2. 2023, čj. 9 As 116/2022-166) nebo ve věcech návrhů na zrušení opatření obecné povahy (např. rozsudek ze dne 20. 12. 2017, čj. 6 As 288/2016-146, č. 3696/2018 Sb. NSS). Lze tedy uzavřít, že stěžovatel je jako spolek místně zakotven a hájí hmotné právo svých členů na příznivé životní prostředí.

[33] V projednávané věci tak jde jak o procesní práva, která měl spolek dle předcházející právní úpravy, tak o hmotná práva jeho členů, což musí Nejvyšší správní soud při posuzování věci zohlednit.

[34] Ustanovení čl. II. bodu 10 sice výslovně dopadá jen na správní řízení, která nebyla pravomocně ukončena přede dnem nabytí účinnosti novely, nicméně pokud by nebylo vztaheno i na situaci stěžovatele, který se materiálně nachází ve zcela obdobné situaci (odvolání podané podle staré právní úpravy), byl by zbaven přístupu do správního řízení i přístupu k soudu a zůstal by v právem neupravené normativní mezeře. Nejvyšší správní soud proto hledal takové řešení, které bude umožňovat stěžovatela procesní i hmotná práva uplatnit, a zároveň nebude zasahovat do jejich smyslu. Takovým řešením by bylo analogické uplatnění čl. II. bodu 10 novely. Jde o ustanovení, které upravuje v právně relevantních aspektech nejpodobnější situaci. Týká se stejného časového okamžiku, stejného typu řízení a stejných subjektů.

[35] Nejvyšší správní soud se s ohledem na výše uvedená obecná východiska zabýval otázkou, zda se v projednávané věci jedná o mezeru, kterou lze vyplnit analogickým dotvořením práva. Procesní právo ze své podstaty užití analogie nevylučuje. Jedná se o mezeru nepravou, protože zde chybí právní úprava ve srovnání s úpravou obdobných případů v čl. II. bodu 10 novely. Zároveň se jedná o mezeru nevědomou, protože důvodová zpráva k novele se o této situaci nijak nezmiňuje, a zákonodárce ji nekoncipoval s vědomím teleologického rozporu. Z těchto důvodů může Nejvyšší správní soud v projednávané věci postupovat dle *analogie legis*.

[36] Analogické užití čl. II. bodu 10 novely umožňuje stěžovateli uplatnit procesní práva a hájit hmotné právo, naopak užití zásady nepravé retroaktivity by nepřipustně zasahovalo do procesních práv, jejichž smyslem je účinně chránit hmotné právo na příznivé životní prostředí, a zprostředkovaně by tedy zasahovalo i do tohoto chráněného práva. Z výše uvedených judikatury Ústavního soudu pak plyne, že takovýto důsledek soudy připustit nesmí, pokud jej zákon jednoznačně nestanoví. V projednávané věci tomu ale tak není a v zákoně je meze.

[37] Závěr krajského soudu ve svém důsledku znamená, že časový sled nezákonného rozhodnutí žalovaného, účinnosti novely, prvního rozsudku krajského soudu a druhého rozhodnutí žalovaného by vedl k odepření práva na přístup k soudu. Stěžovatel měl v souladu s nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 22/17 přímo žalovat rozhodnutí o umístění stavby a stavebním povolení. V době vydání tohoto rozhodnutí ale platila právní úprava, dle které měl postavení účastníka správního řízení a žalobu mohl podat až po vyčerpání řádného opravného prostředku před správním orgánem. Pokud by žalobu skutečně podal, byla by nepřipustná ve smyslu § 68 písm. a)

s. ř. s. Jako opomenutý účastník řízení totiž mohl a měl podat odvolání, což také učinil. Po změně právní úpravy by ale žaloba byla naopak opožděná, protože původní rozhodnutí je z roku 2016 a uplynutí dvouměsíční žalobní lhůty dle § 72 odst. 1 s. ř. s. nelze dle odst. 4 téhož ustanovení prominout. Dle judikatury Nejvyššího správního soudu nemůže být dokonce žalobci lhůta k podání žaloby prominuta či „navrácena“ ani v případě, že po uplynutí této lhůty Ústavní soud označí zákonnou výlukou ze soudního přezkumu za protiústavní (rozsudek NSS ze dne 14. 12. 2017, č. 4 AfS 157/2017-37, č. 3688/2018 Sb. NSS). Ani změna judikatury, byť by se týkala otázky přípustnosti žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, nemůže vést k tomu, že by za včasnou měla být považována žaloba, která byla podána po uplynutí zákonné lhůty (rozsudek NSS ze dne 23. 6. 2011, č. 5 AfS 11/2011-79, č. 2409/2011 Sb. NSS).

[38] Stěžovatel se v důsledku závěru krajského soudu dostal do situace, kdy nemá soudní ochranu, což je v přímém rozporu s čl. 36 odst. 2 Listiny.

[39] Tento závěr nepřímou potvrzuje i odborná literatura. Komentář k § 179 správního řádu uvádí, že podle úpravy starého správního řádu se „*postupovalo i v případech rozhodování o opožděných nebo nepřipustných odvoláních podaných proti rozhodnutím vydaným dle zákona č. 71/1967 Sb. V tomto případě nešlo postupovat podle nového správního řádu, neboť pokud by se při posuzování takových odvolání ukázalo, že byla podána včas, resp. byla přípustná, šlo by o situaci podle § 179 odst. 1 věty první správního řádu, neboť takové řízení nebylo pravomocně skončeno (to, zda je odvolání včasné a přípustné, však lze seznat až při jeho posouzení, které tak musí probíhat podle ustanovení předchozího správního řádu).*“ (Vedral, J. *Správní řád: komentář*. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 1424). Právě takovou situaci nyní Nejvyšší správní soud posuzoval.

[40] Nad rámec výše uvedeného lze uvést, že krajský soud zrušil první rozhodnutí žalovaného pro nezákonnost. Bylo tedy pravomocně postaveno na jisto, že stěžovatel měl být účastníkem stavebního řízení. Pokud by správní orgán nerozhodl nezákonně, řízení o odvolání by začalo před účinností novely a i v případě, že by probíhalo po 1. 1. 2018, tak by se dle čl. II bodu 10 novely řídilo dosavadní právní úpravou. Při aplikaci zásady nepravé retroaktivity procesních norem by zkrátka účastenství byla způsobena nikoli po právu novou právní úpravou účinnou od 1. 1. 2018, ale nezákonným rozhodnutím správního orgánu, což se přičítá individuální spravedlnosti. Navíc by docházelo k nedůvodnému rozdílnému zacházení u subjektů nacházejících se ve srovnatelné situaci, tedy u subjektů, kterým svědčí zákonné účastenství, avšak uplatnění jejich zákonných práv závisí na zákonnosti či nezákonnosti postupu správního orgánu. Není tu žádný rozumný důvod, který by toto rozdílné zacházení ospravedlňoval.

[41] Navíc lze dodat, že po prvním zrušujícím rozsudku krajského soudu a zamítnutí kasační stížnosti žalovaného měl stěžovatel postaveno na jisto, že má být účastníkem řízení. Jeho očekávání, že se vyčleněným právním názorem bude správní orgán řídit, pak nebylo překonáno jasnou právní úpravou, což je v rozporu s principem právní jistoty.

Daňové řízení: předběžná otázka; vázanost rozhodnutím v trestní věci

k § 99 odst. 1 daňového řádu

Předběžná otázka, kterou je správce daně ve smyslu § 99 odst. 1 daňového řádu vázán, je charakterizována následujícími znaky: a) jde o otázku, jejíž vyřešení je nezbytné pro rozhodnutí ve věci, b) tato otázka není přímo předmětem řízení, c) může být samostatným předmětem jiného řízení a d) rozhodnutí o ní přísluší jinému orgánu veřejné moci. Pokud trestní soud ve výroku rozsudku rozhodne, že se určité zdanitelné plnění uskutečnilo, nejde pro správce daně o předběžnou otázku, kterou by byl vázán. Je však jeho povinností se s takovým rozhodnutím vypořádat a reagovat na jeho obsah.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2023, č. 6 AfS 125/2021-56)

Věc: Galmet trade, spol. s r. o., proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o daň z příjmů právnických osob, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalobkyně v rozhodném období (rok 2009) obchodovala s cennými kovy. Finanční úřad v Příbrami (správce daně) dne 20. 8. 2012 dodatečným platebním výměrem žalobkyni doměřil daň z příjmů právnických osob za zdaňovací období roku 2009. Důvodem bylo, že neuznal jako daňově uznatelné některé výdaje žalobkyně ve smyslu § 24 odst. 1 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů. Mimo jiné se jednalo i o výdaje za dodávky stříbra od společnosti Maren, s. r. o. Žalobkyně jako daňově uznatelné uplatňovala náklady za celkem sedm faktur z října a listopadu 2009, které vystavila společnost Maren za dodávky stříbra. Na základě provedeného dokazování správce daně dospěl k závěru, že žalobkyně faktické dodání dodávky neprokázala.

V rámci odvolacího řízení žalobkyně navrhla provést jako důkaz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 5. 2015, sp. zn. 56 T 11/2013. V tomto rozsudku městský soud shledal jednatele a jediného společníka společnosti Maren vinného ze spáchání trestného činu zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby podle § 240 odst. 1, 3 trestního zákoníku. Ten spáchal tím, že v úmyslu zkrátit daň z přidané hodnoty za zdaňovací období září, října a listopadu roku 2009 nepodal přiznání k DPH. V rámci skutkové věty výroku městský soud uvedl, že společnost Maren v tomto období uskutečnila zdanitelná plnění dodávek stříbra pro žalobkyni jako odběratele a vystavila k nim výše zmíněných sedm faktur.

Žalovaný se však tímto rozsudkem trestního soudu odmítl zabývat. Poukázal na to, že trestní řízení a daňové řízení jsou samostatná a mají odlišný smysl a účel. Doměření daně není spácháním trestného činu nikterak podmíněno. Neunesení důkazního břemene daňovým subjektem nelze nahradit rozsudkem týkajícím se jiného subjektu, v jiném typu řízení a na jiné dani.

Žalobkyně proti rozhodnutí žalovaného podala žalobu, které Krajský soud v Praze rozsudkem ze dne 12. 4. 2021, čj. 51 Af 3/2019-65, vyhověl a rozhodnutí žalovaného zrušil. Dospěl k závěru, že žalovaný pochybil, neboť při posouzení uznatelnosti nákladů od deklarovaného dodavatele Maren bez adekvátních důvodů odmítl provést dokazování trestním rozsudkem.

Krajský soud poznamenal, že trestní soud přímo ve skutkové větě výroku rozsudku uvedl, že společnost Maren uskutečnila zdanitelná plnění, k nimž vystavila faktury, jež jsou předmětem i nynějšího daňového řízení. Není podstatné, že šlo o kontext jiné daně. Může se sice lišit okamžik převodu vlastnického práva, jenž je rozhodný pro daň z příjmů, od data uskutečnění zdanitelného plnění, jež je rozhodné pro DPH, nelze však popřít, že dodal-li Maren zboží žalobkyni z hlediska DPH, dříve či později jej také dodal z hlediska daně z příjmů.

Podle krajského soudu výrok trestního rozsudku sice nezavazuje žalovaného k určitému výsledku jím vedeného řízení přímo, jedná se však o závazné řešení bezprostředně související předběžné otázky ve smyslu § 99 odst. 1 daňového řádu. Žalovaný tak byl na základě žalobkyni předloženého pravomocného odsuzujícího trestního rozsudku povinen bez dalšího vyjít z toho, že společnost Maren žalobkyni dodala zboží na uvedených fakturách a mohl nanejvýše uvážít o těch rozdílech, jež mohou plynout z odlišné právní úpravy DPH oproti dani z příjmů. Nebyl však oprávněn skutkové a právní závěry trestního soudu přehodnocovat, nebyl-li daný rozsudek zrušen, či nedošlo-li k posunu takových závěrů v rámci obnovy trestního řízení.

Žalovaný (stěžovatel) se proti rozsudku krajského soudu bránil kasační stížností. Namítal, že skutková zjištění trestního řízení pro něj nejsou závazná, neboť se nejedná o předběžnou otázku ve smyslu § 99 odst. 1 daňového řádu. Vázanost správce daně trestním rozsudkem je pouze v otázce viny a trestu, nikoliv tím, zda zboží bylo skutečně dodáno deklarovaným dodavatelem. Navíc předběžná otázka může být pouze právní otázka, nikoliv skutkové závěry.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) [14] Nejvyšší správní soud se nyní bude věnovat hlavní kasační námitce, tedy otázce, zda je žalovaný vázán výše zmíněným trestním rozsudkem. Krajský soud rozhodl, že jde o tzv. předběžnou otázku, o které rozhodl trestní soud, a orgány finanční správy jsou jeho rozhodnutím podle § 99 odst. 1 daňového řádu vázány.

[15] Ustanovení § 99 daňového řádu upravuje, jak má orgán finanční správy nakládat s tzv. předběžnými otázkami, které se v řízení vyskytnou:

1. *Vyskytne-li se v řízení otázka, o které již pravomocně rozhodl příslušný orgán veřejné moci, je správce daně takovým rozhodnutím vázán. Ostatní otázky, o nichž přísluší rozhodnout jinému orgánu veřejné moci, může správce daně posoudit sám. Může také dát podnět příslušnému orgánu veřejné moci k zahájení řízení nebo vyzvat daňový subjekt, popřípadě jinou osobu zúčastněnou na správě daní, aby podala žádost o zahájení řízení před příslušným orgánem veřejné moci ve lhůtě, kterou správce daně určí.*
2. *Správce daně si nemůže učinit úsudek o tom, zda byl spáchán trestný čin, přestupek, nebo jiný správní delikt a kdo za něj odpovídá, ani o otázkách osobního stavu.*

[16] Odstavec 1 citovaného ustanovení zakotvuje obecné pravidlo pro všechny druhy předběžných otázek. Odstavec 2 je poté speciálním ustanovením pro tam zmíněné druhy předběžných otázek.

[17] Úvodem Nejvyšší správní soud poznamenává, že byt tento případ nastoluje otázku vázanosti trestním rozsudkem, krajský soud správně neaplikoval § 99 odst. 2 daňového řádu. V dané věci trestní soudy nerozhodovaly o trestném činu žalobkyně či jejích statutárních orgánů (shodně viz rozsudek NSS ze dne 5. 8. 2020, čj. 10 Afs 43/2020-35, bod 23). Pro meritum věci, které žalovaný řešil, tedy zda žalobkyně prokázala faktické dodávky stříbra, není otázka, zda její dodavatel spáchal trestný čin, podstatná. Zbývá však posoudit, zda krajský soud nepochybil, pokud na věc aplikoval § 99 odst. 1 daňového řádu.

[18] Civilní procesualistika jako předběžnou či prejudiciální otázku označuje otázku „*po existenci nějaké právní skutečnosti, jejíž rozhodnutí je nutným předpokladem rozhodnutí ve věci samé, na prejudiciální otázce závislé, a která je současně způsobilá být samostatným předmětem jiného řízení*“ (Winterová, A. Prejudiciální otázka v občanskoprávním řízení. *Socialistická zákonost*, 1967, č. 2; citováno v Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 411). V jiném vyjádření jde o „*takové otázky, které nejsou předmětem konkrétního řízení, ačkoliv by o nich samostatný proces (nejen civilní) mohl probíhat, a jejichž vyřešení je zároveň nezbytným předpokladem pro rozhodnutí procesního soudu o věci samé*“ (Lavický, P. § 135. In: Lavický, P. a kol. *Občanský soudní řád (§ 1 až 250l). Řízení sporné. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016).

[19] Předběžná otázka v daňovém řízení je upravena v § 99 odst. 1 daňového řádu. Podle něj *vyskytne-li se v řízení otázka, o které již pravomocně rozhodl příslušný orgán veřejné moci, je správce daně takovým rozhodnutím vázán. Ostatní otázky, o nichž přísluší rozhodnout jinému orgánu veřejné moci, může správce daně posoudit sám*. První věta tohoto ustanovení se zdá být formulována natolik široce, že se týká všech otázek, které se v řízení vyskytnou. Rozdíl vynikne v srovnání se správním řádem. Ten v § 57 odst. 1 předběžnou otázku definuje jako otázku, na jejíž vyřešení závisí vydání rozhodnutí a již nepřísluší správnímu orgánu rozhodnout. Tím správní řád dopad tohoto ustanovení omezuje nejen podmínkou, že rozhodnutí na vyřešení této otázky závisí, ale také podmínkou, že správnímu orgánu ji nepřísluší rozhodnout. Tedy správní orgán, který vede řízení, není příslušný k věcnému rozhodnutí takové otázky (viz Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 4. vyd. Praha: C. H. Beck, 2001, s. 232).

[20] Podle Nejvyššího správního soudu se však i § 99 odst. 1 daňového řádu týká otázek, které není daný správní orgán obecně příslušný rozhodnout a o kterých by mohlo probíhat jiné samostatné řízení. To vyplývá z druhé věty tohoto ustanovení. Ta mluví o ostatních otázkách, *o nichž přísluší rozhodnout jinému orgánu veřejné moci*. Tím kvalifikuje rozsah pojmu otázka i v první větě. Věta první i druhá totiž mluví o stejných otázkách. První věta upravuje situaci, kdy o takové otázce již jiný orgán rozhodl, a druhá věta situaci, kdy nerozhodl.

[21] Na závěr, že § 99 odst. 1 daňového řádu upravuje předběžné otázky, kterými jsou otázky, k jejichž řešení je příslušný jiný orgán, se shodují komentáře k daňovému řádu. Podle jednoho z komentářů podmínkou použití tohoto ustanovení je, že jde o otázku, k jejímuž řešení je „*dána pravomoc zcela jiného správního orgánu nebo téhož správního orgánu (správce daně), ale v jiném řízení s jiným předmětem, případně soudu v některém ze soudních typů řízení*“ (Baxa, J. § 99. In: Baxa, J.; Dráb, O.; Kaniová, L.; Lavický, P.; Schillerová, A.; Šimek, K. a Žišková, M. *Daňový řád. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2011). Jiný komentář uvádí: „*Předběžnou (prejudiciální) otázkou je taková otázka, jejíž řešení nepřísluší orgánu, který ve věci rozhoduje, ale o které je nutno si učinit úsudek, aby*

vůbec ve věci mohlo být rozhodnuto.“ (Matyášová, L. a Grossová, M. E. *Daňový řád s komentářem a judikaturou*. 2. vyd. Praha: Leges, 2015, komentář k § 99). Další uvádí: „*Může nastat situace, kdy při správě daní vyustane otázka, k jejímuž řešení je příslušný jiný orgán veřejné moci. Přitom vyřešení této otázky je pro účely daňového řízení nezbytné. V takovémto případě jde o tzv. předběžnou otázku.*“ (Lichnovský, O. § 99. In: Lichnovský, O.; Ondříšek, R. a kol. *Daňový řád. Komentář*. 4. vyd. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 465)

[22] Z práve uvedených doktrinárních výkladů vyplývá, že předběžná otázka je charakterizována následujícími znaky: a) jde o otázku, jejíž vyřešení je nezbytné pro rozhodnutí ve věci, b) tato otázka není přímo předmětem řízení, c) může být samostatným předmětem jiného řízení a d) rozhodnutí o ní přísluší jinému orgánu veřejné moci.

[23] V nyní posuzované věci trestní soud rozhodl, že společnost Maren uskutečnila sporná zdanitelná plnění pro žalobkyni. Žalovaný však trvá na tom, že tímto skutkovým zjištěním není vázán. Nejvyšší správní soud s žalovaným souhlasí, protože v dané věci trestní soud vůbec nerozhodoval o předběžné otázce ve výše uvedeném smyslu.

[24] Daňové orgány v nyní posuzovaném řízení vystupovaly jako správci daně v oblasti správy daní. Správa daně je *postup, jehož cílem je správné zjištění a stanovení daní* (§ 1 odst. 2 daňového řádu). Otázka správného zjištění a stanovení daně je tedy v působnosti žalovaného a za tímto účelem vedl daňové řízení, na které navazuje nyní posuzovaná kasační stížnost. V rámci této své působnosti posuzoval, zda žalobkyně prokázala faktické dodávky stříbra od společnosti Maren, které uplatňovala jako daňově uznatelné náklady podle § 24 odst. 1 zákona o daních z příjmů. Posuzoval tedy otázku, která je vlastním předmětem daného řízení. Předmětem daňového řízení bylo správné stanovení daně, což znamená posouzení příjmů a výdajů podle příslušných ustanovení zákona o daních z příjmů, včetně § 24. Zároveň nejde o otázku, u které by správce daně mohl iniciovat jiné, samostatné řízení.

[25] Z práve uvedeného vyplývá, že trestní soud v nyní posuzovaném případě nerozhodl předběžnou otázku. Otázka faktického uskutečnění plnění je přímo předmětem daňového řízení, které spadá do působnosti správce daně a žalovaného. Nejde tak o otázku, jejíž rozhodnutí přísluší jinému orgánu veřejné moci, a nejde ani o otázku, o které by se mohlo vést jiné samostatné řízení. Jelikož se nejedná o předběžnou otázku, neuplatní se § 99 odst. 1 daňového řádu. Krajský soud tedy pochybil ve svém závěru, že žalovaný je rozhodnutím trestního soudu vázán s odkazem na § 99 odst. 1 daňového řádu.

[26] Krajský soud své rozhodnutí opřel také o dva rozsudky Nejvyššího správního soudu. Tyto však nejsou pro nyní posuzovanou věc přílehlavé. Ve věci řešené Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 21. 2. 2018, čj. 6 Afs 257/2017-31, trestní soud ve výroku rozhodl, že pachatel trestného činu zkrácení daně byl skladovatelem, tedy poplatníkem spotřební daně u konkrétních lihovin. Nejvyšší správní soud uvedl, že orgány finanční správy jsou v daňovém řízení vedeném ohledně daňových povinností tohoto pachatele vázány touto skutkovou větou rozsudku trestního soudu. V dané věci tedy šlo o vázanost výrokiem odsuzujícího rozsudku trestního soudu vydaného vůči stejné osobě, se kterou bylo vedeno řízení daňové. Jednalo se tedy o předběžnou otázku ve smyslu § 99 odst. 2 daňového řádu. Proto byl orgán finanční správy rozhodnutím jiného orgánu veřejné moci o této otázce vázán. Z tohoto rozhodnutí však nevyplývá nic pro výklad § 99 odst. 1 daňového řádu, který v nyní posuzovaném případě aplikoval krajský soud.

[27] V rozsudku ze dne 28. 2. 2018, čj. 2 Afs 306/2017-30, Nejvyšší správní soud rozhodl, že orgány finanční správy jsou vázány výrokiem trestního rozsudku, že otec stěžovatelky byl povinen odvést do státního rozpočtu spotřební daň v určené výši. Tato okolnost však nebyla v daňovém řízení vůči stěžovatelce sporná a nebyla předmětem řízení. Předmětem řízení bylo, zda stěžovatelka za tuto daň odpovídá společně a nerozdílně se svým otcem. Pro tento účel nebyl trestní rozsudek rozhodný. Nejvyšší správní soud podotkl, že pravomocné odsouzení otce stěžovatelky nemá na daňovou povinnost stěžovatelky vliv (bod 15). Nešlo tedy o předběžnou otázku, neboť nebyla pro rozhodnutí ve věci podstatná. Z tohoto rozsudku tedy také nelze dovodit vázanost orgánu finanční správy rozsudkem trestního soudu podle § 99 odst. 1 daňového řádu o otázce, která je vlastním předmětem daňového řízení a spadá do působnosti správce daně.

[28] V nyní posuzované věci se tak plně uplatní judikatura Nejvyššího správního soudu, že trestní a daňové řízení jsou řízeními odlišnými, ať už co do předmětu nebo okruhu účastníků. Organům finanční správy a organům činným v trestním řízení zákonodárce světil kompetence v různých právních odvětvích, na základě jim vlastních procesních a hmotněprávních pravidel (trestní předpisy a předpisy daňové). Trestní řízení a řízení daňové, respektive jejich výsledky, nejsou vnitřně provázány a není mezi nimi vztah závislosti *de iure* ani *de facto*. Ačkoliv jsou v praxi často vedeny oba druhy řízení pro týž skutek, výsledky bývají mnohdy zcela rozdílné. Pro výsledek daňového řízení není totiž rozhodující skutečnost, že daňový subjekt spáchal či nespáchal nějaký trestný čin. Daňové právo není trestním právem. Svět daňového a trestního práva je oddělený, podmínkou doměření daně rozhodně není zjištění daňového trestného činu. Postupy orgánů činných v trestním řízení a správce daně se nepodmiňují. Závěry činnosti orgánů činných v trestním řízení nelze bez dalšího mechanicky vtažovat do daňové sféry, byť se v základu může jednat o stejnou nebo související obchodní operaci (rozsudky NSS ze dne 30. 11. 2009, čj. 8 Afs 86/2008-95, ze dne 25. 4. 2012, čj. 2 Afs 33/2011-78, a ze dne 5. 8. 2020, čj. 10 Afs 43/2020-35, body 20 až 24).

[29] Z právě uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že právní názor krajského soudu, že žalovaný je vázán rozhodnutím trestního soudu, že žalobkyně sporné dodávky stříbra od společnosti Maren skutečně obdržela, je chybný. Přesto nepřistoupil ke zrušení rozsudku krajského soudu. Výrok tohoto rozsudku je totiž ve výsledku správný. Chybou žalovaného nebylo, že se domníval, že rozsudkem trestního soudu není vázán, ale to, že jej vůbec nezohlednil při vyhodnocování skutkového stavu případu. V tomto ohledu je tedy správný názor krajského soudu, že se „žalovaný nedostatečně a nesprávně vypořádal s navrženým důkazem – trestním rozsudkem Městského soudu v Praze sp. zn. 56 T 11/2013“. Rozhodnutí žalovaného tak trpí vadou řízení, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé.

[30] Je nutno zdůraznit, že byť rozhodnutí trestního soudu není v dané věci rozhodnutím o předběžné otázce, a žalovaný jím tedy není vázán ve smyslu § 99 odst. 1 věty první daňového řádu, platí, že se jedná o rozhodnutí orgánu veřejné moci o otázce, která je podstatná i pro rozhodnutí žalovaného. Už jen s ohledem na princip právní jistoty nelze aprobovat situaci, kdy orgán veřejné moci zcela ignoruje učiněné závěry jiného orgánu veřejné moci o stejné věci. Naopak je jeho povinností se s existencí dřívějšího rozhodnutí vypořádat a reagovat na jeho obsah a z něj plynoucí závěry.

[31] Podle § 93 odst. 1 daňového řádu *jako důkazních prostředků lze užít všech podkladů, jimiž lze zjistit skutečný stav věci a ověřit skutečnosti rozhodné pro správné zjištění a stanovení daně a které nejsou získány v rozporu s právním předpisem*.

[32] Jako důkazní prostředek lze tedy použít cokoliv, co povede ke zjištění skutečného stavu věci. Judikatura Nejvyššího správního soudu opakovaně zdůrazňuje, že důkazní prostředky z trestního řízení jsou v řízení daňovém použitelné (viz např. rozsudek čj. 6 Afs 257/2017-31, bod 13). Tím spíše může být důkazním prostředkem v daňovém řízení konečné rozhodnutí trestního soudu.

[33] V nyní posuzované věci žalobkyně v odvolacím řízení žalovanému předložila jako důkaz rozsudek trestního soudu. V tomto rozsudku trestní soud rozhodl, že sporné dodávky, u nichž správce daně dospěl k závěru, že jejich faktické uskutečnění žalobkyně neprokázala, dodavatel uskutečnil. Trestní rozsudek měl tedy potvrzovat skutečnost, že žalobkyně dodávky fakticky přijala, což je otázka zásadní pro rozhodnutí ohledně její daňové povinnosti, tedy pro rozhodnutí ve věci samé.

[34] Žalovaný tedy pochybil, pokud z trestního rozsudku odmítl vyvodit jakékoliv skutkové závěry s odůvodněním, že není pro něj závazný. Být rozhodnutím vázán a rozhodnutí provést jako důkaz a činit z něj skutkové závěry společně s ostatními důkazy, jsou dvě odlišné věci. Nejvyšší správní soud s žalovaným souhlasí, jak vysvětlil výše, že v této věci není trestním rozsudkem vázán. Avšak jde o důkaz, který může napomoci zjištění skutečného stavu věci. Jako takový se žalovaný měl zabývat jeho obsahem a zohlednit jej při činění skutkových závěrů. V tomto ohledu má žalovaný stále možnost v souladu s § 92 odst. 5 písm. c) daňového řádu vyvrátit věrohodnost, průkaznost, správnost či úplnost tohoto důkazu. To však případně bude vyžadovat pečlivou argumentaci žalovaného podloženou přesvědčivými důkazy. Je však závažnou vadou řízení, pokud správní orgán odmítne

zohlednit relevantní důkaz, který může zásadním způsobem ovlivnit rozhodnutí ve věci. O to více v situaci, kdy důkaz předloží účastník, kterého tíží důkazní břemeno.

4470

Daňové řízení: zohlednění přeplatků při výpočtu úroků z prodlení

k § 154 odst. 4 daňového řádu

Správce daně je dle § 154 odst. 4 daňového řádu povinen při výpočtu úroků z prodlení zohlednit ke konkrétní námitce daňového subjektu i přeplatky na jiných daňových účtech vedených u jiného správce daně.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 11. 2022, čj. 1 AfS 164/2022-37)

Prejudikatura: č. 2401/2011 Sb. NSS a č. 4006/2020 Sb. NSS.

Věc: 1. písecká lesní a dřevařská, a. s., proti Celnímu úřadu pro Jihočeský kraj o úrok z prodlení, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalovaný rozhodnutími ze dne 18. 1. 2021 vyrozuměl žalobkyni o předepsání úroků z prodlení do evidence na její osobní daňový účet. Na základě uplatněných námitek následně rozhodnutími ze dne 23. 4. 2021 snížil původně stanovený úrok z prodlení, neboť zohlednil existující přeplatky na spotřební dani v průběhu úročeného období, nikoliv však dále odkazované nadměrné odpočty na DPH za sledovaná období, jak požadoval daňový subjekt.

Žalobkyně postup správce daně napadla žalobou podanou ke Krajskému soudu v Českých Budějovicích, který jí rozsudkem ze dne 16. 6. 2022, čj. 61 Af 7/2021-32, vyhověl a napadená rozhodnutí zrušil. Uvedl, že podstatou sporu je posouzení otázky, zda je správce daně povinen při výpočtu úroků z prodlení zohlednit přeplatky na jiných daňových účtech, než na kterém je úročená daň; v tomto případě přeplatky na DPH (správce daně je finanční úřad) oproti nedoplatkům na spotřební dani, jejímž správcem je žalovaný. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2013, čj. 5 AfS 14/2013-70, a související judikaturu následně konstatoval, že pokud má daňový subjekt na jedné straně vůči státu určitou „pohledávku“ (vratitelný přeplatek) a na straně druhé zároveň určitý daňový „dluh“, je lhostejno, který správce daně je právě spravuje. Na druhé straně totiž stojí stále též stát, který pouze pro účely ryze organizační (ať již z důvodu přehlednosti, vhodnosti či efektivity apod.) pověřil správou daní rozdílné orgány. Za rozhodné dále označil, že žalobkyně na takovouto přeplatky žalovaného výslovně upozornila, přičemž ten ve vyjádření k žalobě zdůraznil, že jejich existenci nezpochybňuje. Závěrem proto uzavřel, že má-li správce daně konkrétní informace o tom, že jiný správce daně eviduje (či v rozhodné době evidoval) přeplatek na dani téhož daňového subjektu, nemůže takovou okolnost při stanovení úroku z prodlení dle § 252 daňového řádu bez dalšího přehlédnout pouze s odkazem na rozdílnou věcnou příslušnost při správě daní. Je naopak povinen takovou informaci ve spolupráci s příslušným správcem daně ověřit a případně při výpočtu úroku z prodlení zohlednit.

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

Předně vymezil, že předmětem sporu je otázka, zda je správce daně povinen při výpočtu úroků z prodlení zohlednit při konkrétní námitce daňového subjektu (nikoli z moci úřední) přeplatky na jiných daňových účtech u jiného správce daně. Namítl, že stát nelze pro účely správy daní vnímat jako jedinou osobu s jednotným zájmem, neboť správu daní vykonává přes 6 000 orgánů a výnosy z vybraných peněžitých plnění směřují do různých veřejných rozpočtů. Pokud by měl správce daně systematicky zjišťovat a ověřovat u jiných správců daně (ne) existenci přeplatků, které by měly být zohledněny při úročení konkrétního nedoplatku, je takové prověřování zcela nad rámec faktické proveditelnosti. Tento postup za současné personální i technické situace (neexistence jednotného inkasního místa) tak označil za fakticky nerealizovatelný.

Dále stěžovatel odkázal na § 155 daňového řádu, který upravuje dispoziční oprávnění daňového subjektu s vratitelným přeplatkem, dle něhož může o jeho převod na jiný osobní daňový účet u téhož nebo jiného správce daně požádat pouze daňový subjekt, nikoli správce daně. Rovněž uvedl, že zatímco § 154 daňového řádu, tj. ustanovení o přeplatku, spolupráci mezi jednotlivými správci daně výslovně předpokládá, právní úprava vzniku nedoplatku v § 153 žádnou takovou povinnost správci daně neukládá. Postup stanovený rozsudkem krajského soudu by byl nespravedlivý (a diskriminační) nejen vůči daňovým subjektům, které by existenci přeplatku u jiného správce daně nenamítaly (ať již z vlastní vůle nebo nevědomosti), ale také vůči daňovým subjektům, u kterých by správce daně neměl informace o případné existenci přeplatku z vlastní činnosti (byť by v obou zmíněných případech přeplatek u jiného správce daně evidován skutečně byl). Naopak by tímto postupem byly „zvýhodněny“ ty daňové subjekty, které by existenci přeplatku u jiného správce daně tvrdily, nebo ty daňové subjekty, u kterých by informací o přeplatku u jiného správce daně měl správce daně k dispozici ze své činnosti.

Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že argumentace žalovaného je nepřipustně extenzivní, na řadě míst se rovněž nejednalo o řádně uplatněné námitky, ale toliko hypotetické situace nebo otázky, které s jejím případem nijak nesouvisely. Rozpočtové určení daní je mimoto irrelevantní ve vztahu k nakládání s přeplatky dle daňového řádu. Kasační stížnost rovněž bezdůvodně rozšiřovala a desinterpretovala závěry krajského soudu, neboť hovořila o povinnosti správce daně systematicky zjišťovat existenci přeplatků u jiných správců daně. Žalovaný však tyto přeplatky nemusel nijak aktivně dohledávat, protože jejich existenci namítala a doložila stěžovatelka sama.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

[16] Nejvyšší správní soud považuje za vhodné zdůraznit, že úkolem soudů ve správním soudnictví není řešení hypotetických otázek, nýbrž poskytování ochrany proti skutečným zásahům veřejné moci do veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob. Pokud se námitky netýkají souzeného případu, ale popisují situace, které mohly nastat toliko teoreticky (avšak reálně nenastaly), pak není smyslem kasačního řízení tyto námitky hodnotit, a vyslovovat k nim jakékoliv abstraktní závěry (srov. rozsudky NSS ze dne 16. 2. 2018, čj. 4 As 236/2017-30, ze dne 14. 8. 2020, čj. 9 Afs 154/2020-33, ze dne 8. 12. 2016, čj. 9 As 134/2016-29, ze dne 6. 1. 2012, čj. 5 Afs 8/2011-151, či usnesení ze dne 24. 6. 2021, čj. 7 Azs 51/2021-24).

[17] Výše uvedené platí analogicky též v případech, ve kterém soudní přezkum iniciuje správní orgán. Ani tehdy řízení o kasační stížnosti neslouží k zodpovídání teoretických otázek a řešení potenciálních situací, které by nastat mohou, v nyní souzené věci nenastaly.

[18] Rovněž Nejvyšší správní soud připomíná, že kasační stížnost je mimořádným opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského (městského) soudu ve správním soudnictví (§ 102 s. ř. s.). Z toho plyne, že aby byla kasační stížnost způsobilá k projednání, musí kvalifikovaným způsobem zpochybňovat právě rozhodnutí krajského soudu. Jako nedůvodnou je tak nutno odmítnout argumentaci, která namísto věcné a konkrétní polemiky s napadeným rozsudkem předkládá kasačnímu soudu k posouzení toliko hypotetické scénáře, případně klade otázky bez užší vazby na nyní projednávaný případ.

[19] S žalobkyní tak lze souhlasit, že stěžovatel staví svou argumentaci převážně na nepřipustném rozšíření závěrů krajského soudu uvedených v napadeném rozsudku. Ta je nadto mnohdy vnitřně nekonzistentní a rozporná. V úvodu kasační stížnosti například konstatuje (zcela v souladu s vymezením věci provedeným v napadeném rozsudku), že předmětem sporu je zohlednění přeplatku na jiných daňových účtech u jiného správce daně při konkrétní námitce daňového subjektu (nikoli z moci úřední), avšak následně hovoří o „*systematickém zjišťování, ověřování a oslovování všech ostatních správců daně*“. Tato argumentace je však mimoběžná s podstatou nyní souzeného případu, která se týká pouze situace, ve které daňový subjekt v rámci vlastní procesní iniciativy odkázal na konkrétní přeplatky (které nebyly věcně žalovaným zpochybněny) vedené u konkrétního jiného správce daně.

[20] Nejvyšší správní soud pak předně uvádí, že dle § 154 odst. 4 daňového řádu platí, že *přeplatek se použije i na úhradu nedoplatku téhož daňového subjektu u jiného správce daně, u něhož je nedoplatek evidován, vyžádá-li si*

ho správce daně tak, aby žádost došla správci daně, u něhož je evidován přeplatek, ještě před vystavením příkazu k jeho vrácení, nejpozději však do dne, kdy uplyne lhůta stanovená pro jeho vrácení.

[21] V obecné rovině se zohledněním přeplateků evidovaných u jiných správců daně Nejvyšší správní soud zabýval již několikrát; ostatně krajský soud v bodě 27 a násl. napadeného rozsudku přílehlavě cituje z řady z nich. Například v rozsudku rozšířeného senátu ze dne 26. 5. 2009, čj. 9 Afs 94/2008-52, č. 2401/2011 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud uvedl, že „*po dobu, kdy existuje na účtu daňového subjektu disponibilní vratitelný přeplatek, nemůže správce daně daňovému subjektu předepsat penále z titulu existence jiného daňového nedoplatku*“. Obdobně se též v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2009, čj. 8 Afs 1/2009-109, uvádí: „*Předepíše-li správce daně za dobu, kdy existuje na účtu daňového subjektu disponibilní vratitelný přeplatek, daňovému subjektu penále z titulu existence nedoplatku na jiné dani, postupuje v rozporu se zákonem. [...] Za situace, kdy daňový řád výslovně nestanoví, že se při výpočtu penále přihlíží pouze k přeplatku, který je na osobním účtu daňového subjektu evidován a který je použit k úhradě daňového nedoplatku, nelze názoru žalovaného přisvědčit a Nejvyšší správní soud se musí přiklonit k výkladu příznivějšímu daňovému subjektu [...]. V době, kdy na osobním účtu daňového subjektu ke stejnému období existoval přeplatek a nedoplatek na dani (nezávisle na tom, kdy je na jejich existenci nahlíženo), je výše pohledávky státu vůči daňovému subjektu, byť v daném případě pouze dočasně, dána rozdílem mezi výší nedoplatku a přeplatku na dani.*“

[22] Odkazovaná judikatura ani zákon pak „jiného správce daně“ nijak specificky nevymezuje, a je jím proto myšlen „správce daně“ ve smyslu § 10 daňového řádu, tj. *správní orgán nebo jiný státní orgán v rozsahu, v jakém mu je zákonem nebo na základě zákona svěřena působnost v oblasti správy daní.*

[23] Zákon umožňuje převést přeplatek na nedoplatky evidované jiným správcem daně. Účel a smysl této možnosti tkví především v naplnění zásady hospodárnosti, efektivity, procesní ekonomie a spolupráce jednotlivých orgánů veřejné moci a odpovídá též základnímu cíli správy daně, kterým je mj. zajištění úhrady daně. Zmíněné zásady a principy je nutno vnímat nejenom optikou pouze jednoho správce daně, ale pohledem všech správců daně, kterým je svěřeno inkaso peněžitých plnění do veřejných rozpočtů.

[24] Za správce daně je nutno považovat jakýkoli orgán veřejné moci, který při inkasu určitého peněžitého plnění, které je v souladu s § 2 daňového řádu možné považovat za daň, postupuje podle pravidel obsažených v daňovém řádu. Samotný pojem „správce daně“ je obecně vymezen v § 10 odst. 1 daňového řádu. Není rozhodné, jak se daně peněžitě plnění nazývá. Např. přeplatek na dani z příjmů může být použit na nedoplatek na správním poplatku, pokudť spravované v rámci dělené správy (srov. § 161 a násl. daňového řádu) apod. Pro určení peněžitého plnění, na které lze přeplatky započítávat, je důležité, aby splňovalo podmínky obsažené v § 2 odst. 3 daňového řádu. Musí tedy jít o příjem některého z veřejných rozpočtů uvedených v § 2 odst. 2 daňového řádu, tj. o daň v širším slova smyslu.

[25] Stěžovatel uvádí, že stát nelze pro účely správy daní vnímat jako jedinou osobu s jednotným záměrem, a odkázal přitom na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 2. 2020, čj. 8 Afs 128/2018-46, č. 4006/2020 Sb. NSS. Tento odkaz však není přílehlavý, neboť citovaná pasáž se týká žalob vedených státem jako právnickou sobou (veřejnoprávní korporaci) proti správním orgánům. V oblasti správy daní je naopak na stát a jednotlivé správce daně nahlíženo jako na jeden celek (viz např. rozsudek NSS ze dne 15. 1. 2021, čj. 5 Afs 292/2019-30, hovořící jednotně o „*výši daňové pohledávky státu vůči daňovému subjektu*“ a rovněž shodně tam citovaná judikatura).

[26] Souhlasit lze s žalobkyní také v tom, že rozpočtové určení daní je v nyní posuzované otázce zcela nerozhodné (představuje pouze vnitřní mechanismus následného přerozdělování vybraných finančních prostředků) a argumentaci stěžovatele nijak nedokládá. Ostatně ve shora odkazované věci řešené pod sp. zn. 5 Afs 292/2019 Nejvyšší správní soud výslovně připouští použití přeplatku na DPH k úhradě nedoplatku na dani z příjmů právnických osob (sporné je toliko časové hledisko), přičemž i tyto daně nemají zcela shodné rozpočtové určení.

[27] Obdobně nedůvodný je též odkaz na § 155 daňového řádu, který hovoří o dispozičních oprávněních daňového subjektu s vratitelným přeplatkem. Na činnosti správce daně naopak dopadá výše citovaný § 154 odst. 4 daňového řádu, který upravuje použití přeplatku evidovaného u jiného správce daně, který systematicky navazuje na úpravu nedoplatku uvedenou v § 153 daňového řádu.

[28] Nepřípadná je též argumentace, že postup krajského soudu představuje „*rozměňování důsledků protiprávního jednání*“, neboť jak uvedl sám stěžovatel na straně 4 kasační stížnosti, z důvodové zprávy vyplývá, že smysl úroků z prodlení upravených v § 252 daňového řádu je „*reparování náhrady za nedoplatky peněžních prostředků na daních*“, nikoliv sankčním mechanismem, jak je pojmá dále v kasační stížnosti.

[29] Závěry krajského soudu nejsou ani diskriminační. I ve správním právu platí klasická právní zásada *vigilantibus iura scripta sunt* (práva náleží bdělým), a je tedy zcela legitimní, pokud dojde k zohlednění přeplatku na jiné dani u jiného správce daně pouze u subjektu, který na tuto skutečnost poukáže, oproti takovému, který zůstane v této souvislosti pasivní.

[30] Nejvyšší správní soud proto shrnuje, že závěry krajského soudu o zohlednění přeplatku na jiné dani (k námitce daňového subjektu) vedené u jiného správce daně považuje za zcela zákonné a souladné se svou předchozí judikaturou.

4471

Územní a stavební řízení: souhlasy vydávané stavebním úřadem; lhůta pro zahájení přezkumného řízení; lhůta pro vydání rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení

k § 96, § 106, § 122, § 127 a § 128 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

k § 96 odst. 1 a § 98 správního řádu

Na zahájení přezkumného řízení, jehož předmětem je souhlas vydávaný stavebním úřadem podle § 96, § 106, § 122, § 127 a § 128 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, se vztahuje pouze objektivní lhůta 1 roku ode dne, kdy souhlas nabyl právních účinků. Dvoutměsíční subjektivní lhůta podle § 96 odst. 1 správního řádu se neuplatní. V objektivní lhůtě 1 roku ode dne, kdy souhlas nabyl právních účinků, lze vydat i rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení podle § 98 správního řádu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2023, čj. 6 As 392/2021-40)

Prejudikatura: č. 3166/2015 Sb. NSS.

Věc: Obec Roudné proti Ministerstvu dopravy, za účasti OMEGA & partners, s. r. o., o kolaudační souhlas, o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení.

Případ se týkal otázky, v jaké lhůtě je třeba zahájit přezkumné řízení týkající se souhlasu vydaného podle stavebního zákona, a jaká lhůta platí pro vydání rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení podle § 98 správního řádu.

Osoba zúčastněná na řízení jako stavebník podala v prosinci 2019 žádost o kolaudační souhlas ke stavbě komunikace a chodníků, která se nachází na území žalobkyně. Magistrát města České Budějovice vydal dne 21. 1. 2020 k této stavbě kolaudační souhlas. Dne 27. 1. 2020 se žalobkyně obrátila na magistrát a domáhala se zrušení kolaudačního souhlasu, což magistrát vyhodnotil jako podnět k provedení přezkumného řízení. Dne 21. 2. 2020 předal spis Krajskému úřadu Jihočeského kraje jako nadřízenému orgánu, který je k provedení tohoto řízení příslušný. Krajský úřad vydal dne 5. 6. 2020 ve zkráceném přezkumném řízení rozhodnutí, jímž kolaudační souhlas zrušil a věc vrátil magistrátu k novému projednání. Podle krajského úřadu mělo být ve věci vedeno kolaudační řízení podle zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), za jehož účinnosti byla stavba pravomocně povolena.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 22. 10. 2020 zrušil rozhodnutí krajského úřadu a přezkumné řízení zastavil. Podle žalovaného z rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2014, čj. 2 As 74/2013-45, č. 3166/2015 Sb. NSS, vyplývá, že rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení lze vydat pouze ve dvoutměsíční subjektivní lhůtě a roční objektivní lhůtě vyplývající z § 96 odst. 1 správního řádu. Dvoutměsíční

subjektivní lhůta začíná běžet dnem, kdy se správní orgán dozvěděl o důvodu pro zahájení přezkumného řízení. V tomto případě podle žalovaného začala plynout dne 22. 2. 2020 (den poté, kdy krajský úřad obdržel spis magistrátu) a skončila 22. 4. 2020. Jelikož krajský úřad vydal rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení až po marném uplynutí této lhůty, bylo třeba jeho rozhodnutí zrušit a řízení zastavit.

Krajský soud v Českých Budějovicích rozsudkem ze dne 29. 11. 2021, čj. 63 A 22/2020-47, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Krajský soud uvedl, že podle § 122 odst. 4 stavebního zákona *souhlas lze přezkoumat v přezkumném řízení, které lze zahájit do 1 roku ode dne, kdy souhlas nabyl právních účinků*. Tato speciální úprava vylučuje subsidiární použití subjektivní i objektivní lhůty pro zahájení přezkumného řízení podle § 96 odst. 1 správního řádu. Speciální jednoroční lhůta podle § 122 odst. 4 stavebního zákona se pak použije i pro vydání rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení. Tato lhůta byla v posuzované věci dodržena.

Proti rozsudku podala osoba zúčastněná na řízení (stěžovatelka) kasační stížnost. Podle stěžovatelky byla jádrem sporu otázka, zda pro vydání rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení vedeném o kolaudačním souhlasu platí subjektivní dvouměsíční lhůta podle § 96 odst. 1 správního řádu. Stěžovatelka měla za to, že krajský soud pominul teleologický, historický a systematický výklad právní úpravy a nezabýval se otázkou, jaký důvod vedl zákonodárce k zakotvení speciální úpravy lhůt přezkumného řízení do § 122 odst. 4 stavebního zákona. Obdobná úprava je přitom obsažena u jiných souhlasů upravených stavebním zákonem, ale i v § 174 odst. 2 správního řádu, který upravuje přezkumné řízení týkající se opatření obecné povahy. Komentářová literatura přitom dovozuje, že „není patrně žádného důvodu, proč by i v případě přezkumu opatření obecné povahy subjektivní dvouměsíční lhůta platit neměla“ (Vedral, J. *Správní řád: komentář*. 2. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 1387).

Podle stěžovatelky se nelze domnívat, že zákonodárce „*usiloval o jakési vyloučení užití subjektivní lhůty mlčky*“, tedy jejím neuvedením v § 122 odst. 4 stavebního zákona. Taková legislativní technika by byla „*velice neobratná*“, a to zvláště ve srovnání s výslovným vyloučením lhůty obsaženým například v § 165 odst. 7 správního řádu. Skutečným důvodem pro zakotvení zvláštní úpravy jsou odlišné vlastnosti kolaudačního souhlasu, který nenabývá právní moci. Proto zákonodárce musel upravit, od jakého jiného okamžiku běží objektivní lhůty. Zákonodárce zvolil okamžik, kdy souhlas nabývá právních účinků. Tento záměr zákonodárce lze podle stěžovatelky dovodit i z důvodové zprávy k zákonu č. 350/2012 Sb., jímž byla zvláštní úprava lhůt pro přezkumné řízení do stavebního zákona vložena. Naopak subjektivní lhůta nemá spojitost s vlastnostmi přezkoumávaného aktu, a proto nebylo třeba odchylně upravit její počátek.

Stěžovatelka připomenula, že přezkumné řízení umožňuje zasáhnout do právní jistoty a nabytých práv. Jde tudíž o výjimečný nástroj a podmínky pro jeho užití je dle judikatury třeba vykládat restriktivně. Navíc není důvod, aby pro přezkumné řízení týkající se kolaudačního rozhodnutí platila subjektivní dvouměsíční lhůta, a pro kolaudační souhlas nikoliv. Nedávalo by smysl, aby zjednodušená právní úprava spojená s kolaudačními souhlasy poskytovala nižší míru právní jistoty.

Dále stěžovatelka namítla, že krajský soud nesprávně charakterizoval kolaudační souhlas jako jiný úkon dle části čtvrté správního řádu, a to s odkazem na judikaturu, která je překonána usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2019, čj. 1 As 436/2017-43, č. 3931/2019 Sb. NSS, *Souhlasy II*, podle něhož jde materiálně o rozhodnutí. Dále krajský soud odkázal již jen na rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 28. 1. 2020, čj. 15 A 164/2016-69, který sice v obdobné věci rovněž vyloučil aplikaci subjektivní dvouměsíční lhůty, ale bez jakékoliv podrobné a přesvědčivé argumentace. Odkazovaný rozsudek navíc rovněž nepokládá souhlas za rozhodnutí a chybně dovozuje i subsidiární použití § 156 správního řádu.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) [17] Nejprve je nutné vypořádat se s otázkou, jaké lhůty dopadají na „běžné“ přezkumné řízení, jehož předmětem je souhlas vydaný podle stavebního zákona.

[18] Správní řád obecně stanoví, že *usnesení o zahájení přezkumného řízení lze vydat nejdříve do 2 měsíců ode dne, kdy se příslušný správní orgán o důvodu zahájení přezkumného řízení dozvěděl, nejpozději však do 1 roku od*

právní moci rozhodnutí ve věci (§ 96 odst. 1). Rozhodnutí ve věci v přezkumném řízení v prvním stupni nelze vydat po uplynutí 15 měsíců ode dne právní moci rozhodnutí ve věci (§ 97 odst. 2).

[19] Zákodárce ve stavebním zákoně zakotvil zvláštní úpravu lhůt pro přezkumná řízení, v nichž se přezkoumává některý ze souhlasů vydávaných stavebním úřadem podle § 96, § 106, § 122, § 127 a § 128 stavebního zákona (tj. územní souhlas, souhlas s provedením ohlášeného stavebního záměru, kolaudační souhlas, souhlas se změnou v užívání stavby a souhlas s odstraněním stavby). Platí, že takový souhlas *lze přezkoumat v přezkumném řízení, které lze zahájit do 1 roku ode dne, kdy souhlas nabyl právních účinků. Rozhodnutí ve věci v přezkumném řízení v prvním stupni nelze vydat po uplynutí 15 měsíců ode dne, kdy souhlas nabyl právních účinků* (§ 96 odst. 4, § 106 odst. 2, § 122 odst. 4, § 127 odst. 3 a § 128 odst. 3 stavebního zákona).

[20] Podle stěžovatelky zvláštní úprava ve stavebním zákoně modifikuje počátek běhu objektivních lhůt oproti obecné úpravě ve správním řádu, ale nijak se nedotýká dvouměsíční subjektivní lhůty podle § 96 odst. 1 správního řádu. Na přezkumná řízení týkající se souhlasů dle stavebního zákona tedy dle stěžovatelky dopadá i tato subjektivní lhůta.

[21] Nejvyšší správní soud se s argumentací stěžovatelky neztotožňuje.

[22] Zprvce, výklad prosazovaný stěžovatelkou neodpovídá tomu, jak je ustáleně vykládáno obdobně formulované ustanovení ve správním řádu. Ten již od svého přijetí obsahuje zvláštní úpravu pro přezkumné řízení, jehož předmětem je opatření obecné povahy. Podle § 174 odst. 2 správního řádu *usnesení o zahájení přezkumného řízení lze vydat do 1 roku od účinnosti opatření* (před novelizací provedenou zákonem č. 225/2017 Sb. činila tato lhůta 3 roky). Ani toto ustanovení se výslovně nezmiňuje o subjektivní dvouměsíční lhůtě.

[23] Správní soudy ovšem toto ustanovení vykládají tak, že vylučuje aplikaci subjektivní dvouměsíční lhůty podle § 96 odst. 1 správního řádu. Nejvyšší správní soud uvedl, že citovaným ustanovením jsou „*vyloučena, resp. modifikována*“ některá ustanovení o přezkumném řízení včetně § 96 odst. 1 správního řádu (rozsudek ze dne 7. 3. 2014, čj. 7 Aos 1/2013-35). Krajské soudy pak výslovně uvádějí, že dvouměsíční subjektivní lhůta v těchto případech neplatí (viz např. rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 2. 9. 2020, čj. 40 A 6/2020-70, bod 20; rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 21. 5. 2021, čj. 30 A 11/2021-57, bod 15; rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 20. 7. 2022, čj. 55 A 33/2022-72, body 22 až 24; rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 21. 7. 2022, čj. 59 A 17/2022-75, body 31 až 33).

[24] Rovněž komentářová literatura většinou nepočítá s použitelností dvouměsíční subjektivní lhůty. Autoři buď výslovně uvádí, že tato lhůta neplatí (Jemelka, L.; Pondělíčková, K.; Bohadlo, D. *Správní řád*. 6. vyd. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 932, komentář k § 174), případně že se nepoužije úprava obsažená v § 96 správního řádu (Hejč, D. § 174. In: Potěšil, L.; Hejč, D.; Rigel, F.; Marek, D. *Správní řád*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 850), nebo pracují jen s lhůtou objektivní a implicitně tím vyjadřují názor, že žádnou jinou lhůtou zahájení přezkumného řízení omezeno není (Kopecký, M. § 174 In: Kopecký, M.; Staša, J., a kol. *Správní řád: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2022, s. 862 a násl.). Pouze v jediném díle, jehož se stěžovatelka dovolává, je řešení této otázky označeno za „*sporné*“ a vyjádřen názor, že „*není patrně žádného důvodu, proč by [...] subjektivní dvouměsíční lhůta platit neměla*“ (Vedral, J. *Správní řád: komentář*. 2. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 1387). Komentářová literatura může působit pouze silou své přesvědčivosti. Jediné dílo, od jehož vydání uplynulo přes deset let a v němž nejsou úvahy soudů argumentačně překonány, není dostatečným důvodem pro změnu judikatury.

[25] Lze tedy shrnout, že obdobně formulované ustanovení § 174 odst. 2 správního řádu je judikaturou správních soudů a většinou komentářové literatury vykládáno tak, že vylučuje aplikaci subjektivní lhůty dle § 96 odst. 1 správního řádu. Obdobná ustanovení by zásadně měla být vykládána shodně, což svědčí pro závěr, že zvláštní úprava lhůt ve stavebním zákoně vylučuje použití dvouměsíční subjektivní lhůty.

[26] Zadruhé, i zákonodárce ve své činnosti vychází z toho, že užití obdobně formulace, jaká je obsažena v citovaných ustanoveních stavebního zákona, vede k vyloučení aplikace subjektivní lhůty.

[27] Od novelizace provedené zákonem č. 403/2020 Sb. podle § 149 odst. 8 správního řádu platí, že *přezkumné řízení lze zahájit do 1 roku od právní moci rozhodnutí, které bylo závazným stanoviskem podmíněno;*

závazné stanovisko nelze v přezkumném řízení zrušit nebo změnit po uplynutí 15 měsíců od právní moci rozhodnutí, které bylo závazným stanoviskem podmíněno.

[28] Tuto formulaci, která odpovídá úpravě obsažené v citovaných ustanoveních stavebního zákona, zákonodárce zvolil s vědomím toho, že tím vyloučí aplikaci subjektivní dvouměsíční lhůty. Z důvodové zprávy totiž vyplývá, že po novelizaci bude možné závazné stanovisko „přezkoumat kdykoli od vydání závazného stanoviska až do 12 měsíců od vydání rozhodnutí“ (důvodová zpráva k zákonu č. 403/2020 Sb., zvláštní část, k čl. XXI, bodu 3). S omezením přezkumného řízení v podobě subjektivní lhůty tedy zákonodárce zjevně nepočítal.

[29] Nejen dosavadní judikatura k výkladu obdobného ustanovení, ale i záměr zákonodárce týkající se obdobně formulovaného ustanovení tedy svědčí o tom, že užitá formulace měla vyloučit aplikaci subjektivní dvouměsíční lhůty.

[30] Žádné přesvědčivé argumenty pro opačný závěr Nejvyšší správní soud neshledává.

[31] Důvodová zpráva k zákonu č. 350/2012 Sb., kterou byla do stavebního zákona vložena zvláštní úprava lhůt pro přezkum souhlasů, argumentaci stěžovatelky nepodporuje, byť se jí stěžovatelka dovolává. Tato důvodová zpráva se zmiňuje toliko o tom, že se nově upravuje, případně do právní úpravy doplňuje lhůta pro přezkum. Stěžovatelkou zmiňovaný § 165 odst. 7 správního řádu vylučuje zcela úprava lhůt dle § 96 odst. 1 správního řádu, a nikoliv pouze subjektivní lhůty, a nespovídá tedy o tom, že by zákonodárce uplatnění subjektivní lhůty vždy vylučoval výslovně.

[32] Ani z požadavku ochrany právní jistoty při přezkumu pravomocných rozhodnutí správních orgánů neplyne možnost dovozovat nad rámec znění zákona další podmínky pro provedení přezkumného řízení, které zákonodárce záměrně (být třebaš nikoliv výslovně) vyloučil.

[33] Skutečnost, že přezkumné řízení v případě souhlasů vydaných dle stavebního zákona nepodléhá subjektivní dvouměsíční lhůtě, zatímco přezkum obdobných rozhodnutí ano, nezakládá nedůvodnou nerovnost. Zákonodárce je oprávněn rozšířit možnosti posouzení zákonnosti těchto souhlasů v přezkumném řízení na úkor právní jistoty tím, že vyloučí aplikaci subjektivní lhůty. Souhlasy jsou totiž vydávány oproti rozhodnutím ve zjednodušeném procesu, který s sebou nese riziko nezákonnosti, které zákonodárce může pokládat za vyšší a odůvodňující vyloučení aplikace subjektivní lhůty k zahájení přezkumu. Žádné další argumenty na podporu svého výkladu stěžovatelka nepřednesla.

[34] Zahájení přezkumného řízení v případě souhlasů dle stavebního zákona tedy podléhá pouze objektivní lhůtě 1 roku ode dne, kdy souhlas nabyl právních účinků, a dvouměsíční subjektivní lhůta podle § 96 odst. 1 správního řádu se neuplatní.

[35] Zbývá se vypořádat s tím, jaká lhůta se uplatní pro zkrácené přezkumné řízení.

[36] Zkrácené přezkumné řízení lze dle § 98 správního řádu provést, *jestliže je porušení právního předpisu zjevné ze spisového materiálu, jsou splněny ostatní podmínky pro přezkumné řízení a není zapotřebí vysvětlení účastníků.* Mezi *ostatní podmínky pro přezkumné řízení* patří i dodržení lhůt pro jeho zahájení, jak dovodil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku čj. 2 As 74/2013-45. Tento rozsudek ovšem nelze chápat tak, že lhůtami se vždy rozumí lhůty dle obecné úpravy v § 96 odst. 1 a 97 odst. 2 správního řádu. V případě, že jsou tyto lhůty upraveny odlišně a obecná úprava správního řádu vyloučena, se na přezkumné řízení vztahuje tato zvláštní úprava.

[37] Jelikož prvním úkonem ve zkráceném přezkumném řízení je vydání rozhodnutí, je třeba vydat toto rozhodnutí ve lhůtě, kterou zvláštní zákon stanoví pro zahájení přezkumného řízení. Pozdější vydání rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení by totiž znamenalo i pozdější okamžik zahájení přezkumného řízení – a tedy i porušení lhůty pro to stanovené. Krajský soud tedy správně dovodil, že rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení, jehož předmětem je souhlas dle stavebního zákona, je třeba vydat ve lhůtě 1 roku ode dne, kdy souhlas nabyl právních účinků.

[38] Nejvyšší správní soud shrnuje, že na zahájení přezkumného řízení, jehož předmětem je souhlas vydávaný stavebním úřadem podle § 96, § 106, § 122, § 127 a § 128 stavebního zákona, se vztahuje pouze objektivní

lhůta 1 roku ode dne, kdy souhlas nabyl právních účinků. Dvouměsíční subjektivní lhůta podle § 96 odst. 1 správního řádu se neuplatní. V objektivní lhůtě 1 roku ode dne, kdy souhlas nabyl právních účinků, lze vydat i rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení podle § 98 správního řádu.

[39] V posuzované věci krajský úřad ve zkráceném přezkumném řízení zrušil kolaudační souhlas vydaný podle § 122 stavebního zákona. Žalovaný následně zrušil rozhodnutí krajského úřadu a přezkumné řízení zastavil, neboť podle něj bylo rozhodnutí vydáno po marném uplynutí dvouměsíční subjektivní lhůty podle § 96 odst. 1 správního řádu. Již krajský soud správně dovodil, že ve věci se neuplatní dvouměsíční subjektivní lhůta, nýbrž pouze objektivní lhůta 1 roku ode dne, kdy souhlas nabyl právních účinků. Tato lhůta byla dodržena. Proto krajský soud postupoval správně, když rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Námitky stěžovatelky jsou nedůvodné.

4472

Soudní exekutoři: jmenování do exekutorského úřadu

k § 10 odst. 1 zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů, ve znění účinném do 31. 12. 2021

k § 9 a § 12 zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů

I. V řízení o návrhu na jmenování exekutora do exekutorského úřadu, vedeném dle § 10 odst. 1 zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti, se rozhoduje pouze o právech úspěšného účastníka předcházejícího výběrového řízení na obsazení exekutorského úřadu, vedeného Exekutorskou komorou. Neúspěšnému účastníkovi výběrového řízení právo na jmenování do exekutorského úřadu nevzniklo; proto není účastníkem řízení o návrhu na jmenování exekutora do exekutorského úřadu a nemůže se tak proti rozhodnutí vydanému v tomto řízení domáhat soudní ochrany.

II. Ministr spravedlnosti je návrhem Exekutorské komory na jmenování konkrétní osoby do obsazovaného exekutorského úřadu, podaným dle § 10 odst. 1 věty první a druhé zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti, vázán; pokud tato osoba splňuje požadavky uvedené v § 9 a § 12 tohoto zákona, je povinen ji do exekutorské funkce jmenovat, a to bez možnosti jakékoli diskrece.

III. Správním orgánem rozhodujícím o návrhu na jmenování exekutora do exekutorského úřadu dle § 10 odst. 1 zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti, je ministr spravedlnosti, nikoliv Ministerstvo spravedlnosti.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 3. 2023, čj. 3 As 123/2021-41)

Prejudikatura: č. 3840/2019 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 26/2009 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 989/08).

Věc: Mgr. Bohumil Brychta proti ministru spravedlnosti o jmenování do exekutorského úřadu, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce se v rámci výběrového řízení na uvolněný exekutorský úřad v Hradci Králové, vyhlášeného Exekutorskou komorou České republiky (dále jen „Komora“), ucházel o jmenování soudním exekutorem do tohoto úřadu. Součástí výběrového řízení bylo slyšení účastníků před komisí Komory, o kterém byl pořízen protokol. Na základě jeho výsledků prezidium Komory usnesením ze dne 21. 1. 2016 rozhodlo, že bodově nejspěšnějším účastníkem byl uchazeč JUDr. Ing. Martin Štika. Proti tomuto usnesení podal žalobce žalobu, kterou však Městský soud v Praze usnesením ze dne 19. 5. 2016, čj. 5 A 48/2016-24, odmítl, neboť dospěl k závěru, že žalobou napadený akt není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.

Rozhodnutím ze dne 8. 3. 2016, žalovaný na základě návrhu prezidia Komory jmenoval soudním exekutorem do uvolněného exekutorského úřadu v Hradci Králové JUDr. Ing. Martin Štika. Proti tomuto rozhodnutí

podal žalobce žalobu a rozklad. Městský soud žalobu usnesením ze dne 15. 8. 2018, čj. 5 A 80/2016-26, odmítl, neboť dospěl k závěru, že byla podána předčasně, protože proti předmětnému rozhodnutí bylo možné podat rozklad. Žalovaný rozhodnutím ze dne 15. 2. 2018 rozklad žalobce zamítl jako nepřipustný, neboť dospěl k závěru, že žalobce není účastníkem řízení o jmenování do exekutorského úřadu (§ 10 odst. 1 exekučního řádu ve znění účinném do 31. 12. 2021), ve smyslu § 27 správního řádu.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu, kterou městský soud rozsudkem ze dne 15. 4. 2021, čj. 6 A 68/2018-64, zamítl. Městský soud uvedl, že v rámci procesu obsazení exekutorského úřadu lze rozlišit dvě odlišná a zcela samostatná řízení, a to (i) výběrové řízení a (ii) řízení o návrhu na jmenování. Výběrové řízení je dle městského soudu svěřeno výlučně do rukou Komory, což vyplývá z § 10 odst. 1 ve spojení s § 111 odst. 6 písm. g) a § 110 odst. 7 písm. j) exekučního řádu. Na výběrové řízení je přitom nutno nahlížet jako na řízení o výběru žádosti podle § 146 správního řádu, jehož specifika, neupravená ve správním řádu, jsou obsažena ve stavovském předpise Komory č. 4/2013 Věstníku, kterým se stanoví postup při vyhlášení a organizaci výběrového řízení (dále jen „stavovský předpis“). Výběrové řízení je zahájeno vyhlášením podle § 146 odst. 2 správního řádu; podle § 10 odst. 1 věty třetí exekučního řádu ve spojení s § 14 odst. 1 věty druhé stavovského předpisu je ukončeno vydáním rozhodnutí o tom, který účastník řízení ve výběrovém řízení uspěl. Za vyhlášení a organizaci výběrového řízení, včetně rozhodnutí o výběru kandidáta, je odpovědná výlučně Komora. Oproti tomu řízení o návrhu na jmenování je řízením o žádosti ve smyslu § 44 správního řádu. Jeho cílem je ustanovení exekutora do exekutorského úřadu. Toto řízení je zahájeno podáním návrhu Komory na jmenování exekutora k žalovanému. Ke jmenování může být navržen pouze účastník, o němž Komora rozhodla dle § 14 odst. 1 stavovského předpisu, tj. ten, kdo uspěl ve výběrovém řízení. Řízení o návrhu na jmenování provádí, postupem podle části druhé správního řádu, žalovaný, který je za něj i odpovědný. Toto řízení je ukončeno rozhodnutím o jmenování exekutora.

Městský soud uvedl, že v tomto případě bylo předmětem soudního přezkumu rozhodnutí o jmenování exekutora, tj. výsledek řízení o návrhu na jmenování. Pouze tímto rozhodnutím (resp. souladem tohoto rozhodnutí a řízení, které mu předcházelo, se zákonem) se soud mohl zabývat; proto se nevyjádřil k žalobním námitkám, podle kterých usnesení prezidia Komory o neúspěšnějším účastníku výběrového řízení není rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s ř. s. Městský soud uvedl, že podstatou sporu je otázka, zda neúspěšný účastník výběrového řízení je či není účastníkem řízení o návrhu Komory na jmenování exekutora, a zda tedy neúspěšnému účastníku výběrového řízení náleží právo podat rozklad proti rozhodnutí žalovaného o jmenování exekutora. Dle městského soudu o postavení žalobce, jako účastníka tohoto řízení, lze uvažovat výlučně podle § 27 odst. 2 správního řádu, tedy v případě, že by žalobce mohl být přímo dotčen tímto rozhodnutím ve svých právech a povinnostech. Dle městského soudu nicméně nemohla být právní sféra žalobce v řízení o návrhu na jmenování přímo dotčena, neboť se zde jednalo primárně o právo úspěšného účastníka výběrového řízení. Žalobce se podáním přihlášky sice stal účastníkem výběrového řízení, avšak jako neúspěšnému účastníku mu nevznikl nárok být jmenován na uvolněný exekutorský úřad. Právě tento nárok je pro posouzení účastnictví na předmětném řízení ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu rozhodný; náleží však výlučně úspěšnému účastníku výběrového řízení. Městský soud dále poznamenal, že žalobce měl možnost se o funkci exekutora ucházet; jeho právo na rovný přístup k veřejným funkcím podle čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod tedy nebylo zasaženo. Dále zdůraznil, že podle § 10 odst. 1 exekučního řádu je žalovaný návrhem Komory vázán. Žalovaný může tento návrh odmítnout pouze tehdy, pokud navržený kandidát nesplňuje požadavky vymezené v § 9 exekutorského řádu, a dále v případě, že se nejedná o úspěšného účastníka výběrového řízení. V projednávané věci však byly všechny podmínky pro jmenování úspěšného účastníka splněny a žalovanému ve jmenování nic nebránilo. Městský soud tak uzavřel, že žalobce nebyl účastníkem řízení o návrhu na jmenování, a žalovaný tedy nepochybil, pokud rozklad žalobce proti rozhodnutí o jmenování JUDr. Ing. Martina Štiky do exekutorského úřadu v Hradci Králové jako nepřipustný zamítl.

Konečně, městský soud dodal, že odkazy žalobce na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2006, čj. 4 Aps 3/2005-35, č. 905/2006 Sb. NSS, a ze dne 11. 12. 2014, čj. 6 As 226/2014-29, č. 3187/2015 Sb. NSS, nepovažuje za relevantní, neboť uvedené věci vycházely z odlišné skutkové situace. Pokud jde o předchozí usnesení městského soudu čj. 5 A 48/2016-24 a čj. 5 A 80/2016-26, městský soud uvedl, že v této věci přednesl konkurenční úsudek k zastávaným názorům, přičemž názory vyslovené v odkazovaných usneseních nelze vzhledem k výše uvedeným závěrům ospravedlnit.

Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, v níž poukazoval na to, že v téže věci rozhodly dva senáty městského soudu zcela opačně, přičemž obě tato rozhodnutí vedla k tomu, že stěžovatelovy argumenty nebyly meritorně projednány, a že se nedomohl soudní kontroly procesu, který vedl ke jmenování jiného uchazeče do exekutorského úřadu. Podle ustálené judikatury Ústavního soudu (např. nálezy ze dne 17. 8. 2018, sp. zn. II. ÚS 387/18, č. 138/2018 Sb. ÚS, nebo ze dne 24. 11. 2016, sp. zn. II. ÚS 2588/16, č. 223/2016 Sb. ÚS) platí, že má-li dojít k odklonu od dosavadní judikatury (obzvlášť v rámci jednoho soudu), je od takového rozhodnutí třeba očekávat nejvyšší standard odůvodnění, v rámci kterého bude odklon řádně a přesvědčivě vysvětlen. Městský soud se přitom v napadeném rozsudku nijak nevypořádal s argumenty, kterými bylo podloženo usnesení téhož soudu čj. 5 A 48/2016-24, a navíc se odmítl zabývat žalobní námitkou, dle které usnesení Komory o neúspěšnějším účastníku výběrového řízení není rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s., což je stěžejním odlišením názorů obou senátů téhož soudu. Městský soud tedy nedostal požadavkům kladeným Ústavním soudem na dostatečnost odůvodnění odklonu od dosavadní judikatury v téže kauze. Dle stěžovatele je třeba zohlednit jeho maximální procesní snahu o přezkum postupu předcházejícího jmenování JUDr. Ing. Martina Štíky; názor městského soudu, že si měl stěžovatel „pro jistotu“ podat proti předchozím usnesením téhož soudu kasační stížnost a současně podle nich postupovat (podat rozklad), považoval za zcela absurdní.

Dále stěžovatel namítal, že rozhodnutím o jmenování exekutora do exekutorského úřadu byla přímo dotčena jeho práva a povinnosti, a že tedy byl legitimován k podání rozkladu. Žalovaný má totiž v rámci řízení o návrhu na jmenování přezkoumávat zákonnost procesu, který vedl k návrhu na jmenování, přičemž právě zákonnost tohoto procesu stěžovatel zpochybňoval. Uvedenou roli žalovaného přitom potvrdili jak žalovaný v napadeném rozhodnutí, tak i městský soud v napadeném rozsudku. Je zřejmé, že žalovaný je k takovému přezkumu i vybaven, neboť má podle § 16 odst. 3 stavovského předpisu přístup ke všem stěžejním podkladům výběru. Prezidium Komory přitom tuto pravomoc nemá, nedisponuje rozhodovací pravomocí, ani nepřezkoumává postup výběrové komise. Jestliže žalovaný přezkoumává zákonnost výběru a má právo zvrátit proces proběhnuvší před Komorou, musí to být právě on, kdo bude rozhodovat o námitkách stěžovatele. Pokud jde o právo na rovný přístup k veřejným funkcím, nelze jej omezit pouze na možnost účastnit se výběrového řízení, ale i na spravedlnost takového řízení. Co se týče přímého dotčení práv stěžovatele, to tkví v tom, že žalovaný, ačkoli mohl rozhodnutí Komory „zvrátit“ pro nezákonnost a porušení ústavně zaručených práv, rozhodl o jmenování navrženého uchazeče, čímž jako poslední v řadě fakticky rozhodl o právech stěžovatele.

Stěžovatel také nesouhlasil s názorem městského soudu, že výběr uchazeče, který bude doporučen ke jmenování žalovanému, odpovídá svou povahou řízení o výběru žádosti podle správního řádu, a že toto řízení musí být zakončeno rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Prakticky všechny normy v § 146 správního řádu se pro jejich subsidiaritu nepoužijí, neboť je celý průběh výběrového řízení upraven stavovskými předpisy. Rovněž nelze zcela zjednodušeně uzavřít, že jedná-li se o (zcela specifické) řízení o výběru žádosti, musí toto řízení skončit rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., případně že se navazující rozhodnutí žalovaného již nedotýká práv stěžovatele. Tento názor zcela přehlíží specifika daného řízení. Stěžovatel konečně namítl, že z rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 4 Aps 3/2005-35 vyplývá přinejmenším jeho právo domáhat se rovného přístupu k veřejným funkcím, a že o právo na rovný přístup k veřejným funkcím zpravidla pečuje ten orgán, který do dané funkce vybraného uchazeče jmenuje. Poznamenal, že se městský soud vůbec nevypořádal s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 2017, čj. 10 Ads 316/2016-50, č. 3664/2018 Sb. NSS, v němž bylo konstatováno, že písemné vyrozumění ředitele, dle kterého uchazeč o funkci vedoucího nebyl úspěšný, nenaplnuje žádný ze znaků správního rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.

Ministerstvo spravedlnosti ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedlo, že výběrové řízení netvoří s řízením o návrhu na jmenování jeden celek. Stěžovatel, jakožto účastník výběrového řízení, nezískal nejvyšší počet bodů, a nebyl tedy osobou navrženou ke jmenování do exekutorského úřadu. Právě v této fázi rozhodovacího procesu došlo k hodnocení vhodnosti stěžovatele a na základě tohoto hodnocení k jeho vyřazení. O jeho veřejném subjektivním právu tak bylo rozhodováno v této fázi řízení. Naproti tomu v řízení o návrhu na jmenování o jeho právech rozhodováno být nemohlo, přičemž přiznání postavení účastníka řízení v řízení o návrhu na jmenování všem neúspěšným uchazečům by znamenalo značnou procesní zátěž a nepředvídatelné a nežádoucí zásahy do právní jistoty jmenovaného. Žalovaný dále uvedl, že rozdělení procesu jmenování exekutora na dvě části odpovídá

dělbě moci mezi samosprávu a státní správu. Zákon přitom žalovanému nesvěřuje pravomoc posuzovat námitky neúspěšného účastníka výběrového řízení vedeného Komorou. Naopak je to Komora, která je odpovědná za řádnost a zákonnost celého výběrového procesu. K namítanému rozdílnému rozhodování senátů městského soudu žalovaný poznamenal, že v napadeném rozsudku byl odklon od některých názorů pátého senátu téhož soudu přesvědčivě vyložen, přičemž názory pátého a šestého senátu v podstatě ani rozdílné nejsou. Žalovaný konečně uvedl, že závěry plynoucí z rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 10 Ads 316/2016-50 nebyly v této věci relevantní. Ačkoliv první fáze výběrového řízení podle zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, může odpovídat výběrovému řízení vedeného Komorou, druhá fáze naopak v procesu jmenování exekutora přímý odraz nemá, neboť žalovaný, na rozdíl od stavovského orgánu, nedisponuje volnou úvahou stran výběru exekutora, ale toliko ověřuje, že Komorou vybraný a navržený kandidát splňuje zákonné požadavky pro výkon exekutorské činnosti.

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

Z odůvodnění:

[11] Před vlastním vypořádáním kasačních námitek je Nejvyšší správní soud nucen upozornit na chybné označení pasivně legitimovaného účastníka řízení městským soudem. Přestože v tomto směru kasační stížnost napadenému rozsudku ničeho nevytýká, v případě, kdy je rozhodnutí krajského (městského) soudu zatíženo vadou, která mohla mít vliv na zákonnost tohoto rozhodnutí, zabývá se dopadem této vady kasační soud *ex officio* (viz § 109 odst. 4 věta za středníkem s. ř. s.). Městský soud jednal jako s žalovaným s Ministerstvem spravedlnosti, přestože ovšem z exekučního řádu (i ze samotného znění obou správních rozhodnutí) vyplývá, že pravomoc k vydání správních rozhodnutí v obou stupních má ministr spravedlnosti [§ 8 písm. a) a § 10 odst. 1 exekučního řádu, § 152 odst. 2 a § 178 odst. 2 *in fine* správního řádu]. Ministr spravedlnosti tedy v tomto případě není jen vykonavatelem této pravomoci, ale též jejím nositelem, neboť rozhoduje svým jménem a nikoli jménem orgánu, v jehož čele stojí (jakožto jeho organizační součást). Tímto postupem městský soud zatížil své řízení vadou ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. a Nejvyššímu správnímu soudu nezbylo než napadený rozsudek z tohoto důvodu zrušit. Jako s účastníkem řízení, který má procesní práva a procesní povinnosti, totiž městský soud jednal s někým, s kým podle pravidel, jimiž se řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu řídí, být jednáno nemělo (srov. rozsudky NSS ze dne 27. 6. 2019, čj. 9 As 28/2018-37, a ze dne 19. 10. 2021, čj. 3 As 176/2019-59).

[12] Povaha uvedené procesní vady nicméně nevylučuje, aby se Nejvyšší správní soud vyjádřil i ke sporným právním otázkám nastoleným kasační stížností.

[13] Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval kasační námitkou nedostatečnosti odůvodnění napadeného rozsudku s ohledem na tvrzený odklon od právního názoru vysloveného tímž soudem v usnesení čj. 5 A 48/2016-24, který nebyl dle názoru stěžovatele dostatečně zdůvodněn. V nyní posuzované věci se šestý senát městského soudu zabýval otázkou, zda má neúspěšný uchazeč, který se zúčastnil výběrového řízení na uvolněný exekutorský úřad, postavení účastníka řízení (rovněž) v (následujícím) řízení o návrhu Komory na jmenování úspěšného uchazeče do exekutorského úřadu. Oproti tomu ve stěžovatelem zmiňovaném usnesení pátého senátu čj. 5 A 48/2016-24 městský soud odmítl žalobu stěžovatele proti usnesení (z hlediska dikce exekučního řádu i stavovského předpisu rozhodnutí) prezidia Komory, jímž bylo završeno (předcházející) výběrové řízení, neboť dospěl k závěru, že toto usnesení není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., a tedy nepodléhá soudnímu přezkumu; otázkou účastenství neúspěšného uchazeče v následném řízení o návrhu na jmenování úspěšného uchazeče, která představuje *ratio decidendi* nyní projednávané věci, ani otázkou naplnění práva stěžovatele na rovný přístup k veřejným funkcím, se nezabýval, neboť takové úvahy by byly s ohledem na důvod odmítnutí žaloby nadbytečné. Ačkoli je zřejmé, že mezi tímto usnesením a nyní posuzovaným rozsudkem existuje z věcného hlediska souvislost, okruh soudem posuzovaných otázek, na nichž stojí argumentace rozhodnutí, byl v každém řízení evidentně rozdílný a k judikaturnímu odklonu, tedy popření právního názoru vysloveného ke stejné právní otázce v jiném rozhodnutí soudu, proto *stricto sensu* nemohlo dojít.

[14] Stěžovateli lze dát za pravdu v tom, že právo na rovný přístup k veřejným funkcím (mezi které lze zařadit též výkon funkce exekutora) není vyčerpáno pouhou možností stěžovatele účastnit se výběrového řízení na tuto funkci. Nejvyšší správní soud ve své judikatuře již dříve dovodil například pravomoc správních soudů přezkoumávat proces jmenování státních zástupců, neboť i ten spadá pod ústavou chráněné veřejné

subjektivní právo na rovný přístup k této veřejné funkci (srov. rozsudek ze dne 20. 12. 2018, čj. 6 As 199/2018-71, č. 3840/2019 Sb. NSS, body 17 až 21). Dle Nejvyššího správního soudu lze tyto závěry přiměřeně vztáhnout i na proces jmenování soudních exekutorů. Tento závěr ovšem neznamená, že by byl městský soud v nyní projednávané věci povinen identifikovat konkrétní fázi procesu obsazování exekutorského úřadu ve smyslu označení (jiného) konkrétního aktu, proti kterému se měl stěžovatel bránit, a typu žaloby, kterou měl k soudní ochraně tohoto svého práva užít (a vymezit se případně proti právnímu názoru vyslovenému v odmítavém usnesení páteho senátu tohoto soudu). Pro nyní posuzovanou věc je podstatný závěr, že (i) stěžovatel nebyl (fakticky ani z hlediska splnění zákonných podmínek) účastníkem řízení o návrhu na jmenování, pročež (ii) se nemůže domáhat soudní ochrany proti rozhodnutí v tomto řízení vydaným. Nastoluje-li stěžovatel v této souvislosti otázku možného vzniku *denegatio iustitiae*, je třeba jej upozornit, že za cestu k ochraně svého práva původně považoval žalobu proti rozhodnutí (usnesení) prezidia Komory o určení uchazeče, který uspěl ve výběrovém řízení podle § 65 a násled. s. ř. s. Stěžovatel přitom nevyužil možnost podat proti odmítavému usnesení městského soudu kasační stížnost, kde mohl být právní názor městského soudu přezkoumán; nevyužil též možnost bránit se proti zmiňovanému usnesení prezidia Komory žalobou na ochranu proti nezákonnému zásahu správního orgánu (byl-li srozuměn s právním názorem městského soudu, že nejde o soudně přezkoumatelné rozhodnutí, trval-li by však i nadále na tom, že právě proti tomuto aktu orgánu komory se měl domáhat soudní ochrany).

[15] Pokud jde o samotné posouzení otázky, zda stěžovateli svědčilo postavení účastníka řízení o návrhu na jmenování, zde se Nejvyšší správní soud zcela ztotožňuje se závěry městského soudu uvedenými v bodech 30 až 36 a 38 až 39 odůvodnění napadeného rozsudku, na které lze v podrobnostech pro stručnost odkázat. Městský soud správně dovedl, že v rámci procesu obsazení exekutorského úřadu probíhají dvě na sebe navazující samostatná řízení, a to jednak výběrové řízení, vedené Komorou, a jednak řízení o návrhu na jmenování, které se odehrává před žalovaným. Lze dodat, že toto rozdělení procesu výběru a jmenování exekutora do exekutorského úřadu odpovídá nejen jasné dle § 10 exekučního řádu a obsahu stavovského předpisu, ale též rozdělení výkonu veřejné správy mezi orgán zájmové samosprávy (výběr uchazečů) a orgán státní správy (jmenování do veřejné funkce); srov. též § 109 odst. 2 exekučního řádu, definující Komoru jako samosprávnou stavovskou organizaci, a § 110 odst. 7 písm. j), svěřující sněmu Komory upravit interním předpisem vyhlásování a organizaci výběrového řízení.

[16] Stěžovateli, jakožto neúspěšnému účastníku výběrového řízení, nevznikl nárok na jmenování do uvolněného exekutorského úřadu, přičemž je to právě tento nárok, který je pro posouzení účastenství v řízení o návrhu na jmenování rozhodný. V řízení o návrhu na jmenování se rozhoduje pouze o právech úspěšného účastníka výběrového řízení, tj. účastníka, kterému vzniklo na základě ukončeného výběrového řízení právo být jmenován do exekutorského úřadu (resp. právo být navržen ke jmenování), přičemž výsledkem tohoto řízení je právě již jen rozhodnutí žalovaného o jmenování navrženého účastníka do funkce exekutora (za předpokladu naplnění zákonnem předvídaných okolností uvedených v § 9 a § 12 exekučního řádu). Jde o řízení o žádosti (§ 44 správního řádu), jehož účastníky je nutné (při absenci speciální úpravy) určit podle obecné úpravy správního řízení. Jsou jimi tedy žadatel, tj. Komora, jednající prostřednictvím svého orgánu – prezidia [§ 27 odst. 1 písm. a) správního řádu], a ten, kdo může být rozhodnutím přímo dotčen ve svých právech a povinnostech, tj. úspěšný účastník výběrového řízení (§ 27 odst. 2 správního řádu), jak ostatně již správně konstatoval městský soud. Tvzení stěžovatele, že jeho práva byla v tomto řízení přímo dotčena, neboť žalovaný mohl a měl „zvrátit“ rozhodnutí prezidia Komory o výběru neúspěšnějšího účastníka, nemá žádnou oporu v zákoně. Z exekučního řádu, ale ani z jiného zákona se nepodává možnost žalovaného věcně přezkoumávat výběrové řízení vedené Komorou; naopak, znění § 10 exekučního řádu jasně nasvědčuje tomu, že žalovaný je návrhem Komory vázán, a že pokud navržený úspěšný účastník výběrového řízení splňuje požadavky stanovené v § 9 a § 12 exekučního řádu, má žalovaný povinnost jej do funkce jmenovat, a to bez jakékoli možnosti diskrece. Na tom nemůže ničeho změnit pouhý fakt, že podle § 16 odst. 3 stavovského předpisu má žalovaný (na rozdíl od prezidia Komory) právo nahlížet do přílohy k protokolu o průběhu výběrového řízení, která obsahuje údaje o počtu bodů přidělených jednotlivým účastníkům členy komise včetně hodnocení (§ 13 odst. 4 stavovského předpisu).

[17] Konečně, Nejvyšší správní soud dává stěžovateli za pravdu, že se městský soud výslovně nevyjádřil k jeho odkazu na rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 10 Ads 316/2016-50; nejde ovšem o chybu, která by měla zakládat nezákonnost či nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Podle ustálené judikatury totiž platí, že soudy

nemají povinnost vypořádat se s každou dílčí námitkou, pokud proti tvrzení účastníka řízení postaví vlastní, ucelený právní názor, který jako celek takovou námitku vyvrací či ukáže-li se v jeho světle jako bezpředmětná (srov. například nález ÚS ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, č. 26/2009 Sb. ÚS, a rozsudky NSS ze dne 12. 3. 2015, čj. 9 As 221/2014-43, nebo ze dne 27. 2. 2019, čj. 8 Afs 267/2017-38). Stěžovatel v žalobě odkazoval na rozsudek čj. 10 Ads 316/2016-50 v rámci své argumentace, že rozhodnutí prezidia Komory není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., a nemohl se tedy proti němu bránit cestou správní žaloby. Městský soud v bodě 32 odůvodnění svého rozsudku jasně uvedl, že povahou uvedeného rozhodnutí se v daném řízení zabývat nebude, neboť tato otázka není pro nyní projednávanou věc podstatná. Za této situace by bylo nadbytečné, aby výslovně uváděl, že za relevantní nepovažuje ani odkazy na judikaturu, která se k povaze tohoto rozhodnutí vyjadřuje.

[18] Lze tedy uzavřít, že jakkoli je argumentace stěžovatele nedůvodná, z důvodů uvedených v bodě [11] tohoto odůvodnění napadený rozsudek městského soudu z hlediska zákona neobstojí. Nejvyšší správní soud ho proto postupem podle § 110 odst. 1 věty první před středníkem zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[19] V průběhu dalšího řízení bude městský soud jako s pasivně legitimovaným účastníkem jednat s ministrem spravedlnosti. Pokud jde o věcné vypořádání žalobních námitek, bude vycházet z právního názoru kasačního soudu, vyslovených v bodech [15] a [16] výše. Tento právní názor je pro městský soud závazný (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

4473

Řízení před soudem: věci sociální péče; přijatelnost kasační stížnosti

Pomoc v hmotné nouzi: stanovení výše příjmu; srážky ze mzdy

k § 2 zákona č. 329/2011 Sb., o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením a o změně souvisejících zákonů

k § 9 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi

k § 31 odst. 2 a § 104a odst. 1 soudního řádu správního

I. Rozhodnutí o dávkách dle § 2 zákona č. 329/2011 Sb., o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením, lze podřadit pod věci sociální péče ve smyslu § 31 odst. 2 s. ř. s.

II. Jestliže krajský soud rozhodl o žalobě proti několika samostatným správním rozhodnutím jedním rozsudkem tak, že o žalobě proti každému správnímu rozhodnutí rozhodl samostatným výrokem, posuzuje se přijatelnost kasační stížnosti ve smyslu § 104a odst. 1 s. ř. s. zvláště ve vztahu ke každému napadenému výroku.

III. Pro účely stanovení výše příjmu ve smyslu § 9 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, se nepřihlíží ke srážkám ze mzdy prováděným z příjmu na základě exekučního příkazu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2023, čj. 4 Ads 45/2023-24)

Prejudikatura: č. 933/2006 Sb. NSS, č. 3450/2016 Sb. NSS, č. 4170/2021 Sb. NSS, č. 4219/2021 Sb. NSS a č. 4289/2022 Sb. NSS.

Věc: P. B. proti Ministerstvu práce a sociálních věcí o dávku mimořádné okamžité pomoci, příspěvek na zvláštní pomůcku, příspěvek na živobytí a doplatek na bydlení, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce se žalobou podanou ke Krajskému soudu v Hradci Králové – pobožce v Pardubicích domáhal zrušení celkem 4 rozhodnutí žalovaného.

Předně se jednalo o rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 5. 2022. Tím bylo zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí Úřadu práce České republiky – krajské pobožky v Pardubicích (dále jen “správní orgán I. stupně”), kterým byla žalobci přiznána dávka mimořádné okamžité pomoci ve výši 800 Kč na úhradu nezbytných nákladů, a to za účelem pořízení jízdního kola. Naopak žádosti žalobce o přiznání dávky mimořádné okamžité pomoci za

účelem úhrady dalších nákladů vyhověno nebylo. Žalobce dále u krajského soudu napadl rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 5. 2022. Tím bylo zamítnuto odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, kterým byla zamítnuta žalobcová žádost o příspěvek na zvláštní pomůcku – elektrokolo. Třetím rozhodnutím, které žalobce u krajského soudu napadl, bylo rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 6. 2022. Tímto rozhodnutím bylo zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, kterým nebyl žalobci přiznán příspěvek na živobytí, a to s odůvodněním, že žalobcův příjem přesahuje stanovenou částku živobytí. Posledním rozhodnutím, které žalobce u krajského soudu napadl, bylo rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 6. 2022. Tímto rozhodnutím bylo zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, kterým nebyl žalobci přiznán doplatek na bydlení. Tento závěr byl odůvodněn totožně jako v rozhodnutí ze dne 2. 6. 2022.

Krajský soud rozsudkem ze dne 14. 12. 2022, čj. 52 Ad 9/2022-133, žalobu v celém rozsahu zamítl. O zamítnutí žaloby proti jednotlivým rozhodnutím žalovaného rozhodl samostatnými výroky. Výrokem I. zamítl žalobu ve vztahu k rozhodnutí ze dne 26. 5. 2022 (mimořádná okamžitá pomoc), výrokem II. ve vztahu k rozhodnutí ze dne 31. 5. 2022 (příspěvek na zvláštní pomůcku – elektrokolo). Rozsah soudního přezkumu rozhodnutí o příspěvku na živobytí a doplatku na bydlení byl žalobními body omezen na otázku, zda správní orgány při posouzení nároku na tyto dávky měly zohlednit jako příjem žalobce invalidní důchod v jeho přiznané výši, nebo ve výši, která je žalobci skutečně vyplácena (z invalidního důchodu jsou prováděny exekuční srážky). Krajský soud se opět ztotožnil se závěry žalovaného. Příjem vypočtený dle § 9 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi nepředstavuje reálný příjem, ale pouze výsledek matematické operace, která vyplývá z tohoto zákona. Pokud zákon výslovně nepočítá s krácením příjmu z důvodu exekučních srážek, nelze jinak než postupovat podle zákonem předjímané matematické operace. Krajský soud proto zamítl i žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. a 7. 6. 2022 (výroky III. a IV.) a rozhodl o nákladech řízení (výrok V.).

Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. Co se týká rozhodnutí žalovaného ze dne 2. a 7. 6. 2022 (výroky III. a IV. napadeného rozsudku), považoval za spornou otázku, zda má být pro účely posouzení nároku na příspěvek na živobytí a doplatek na bydlení zohledňován příjem stěžovatele v jeho nominální výši či ve výši skutečně stěžovateli vyplácené. Z dikce § 9 odst. 1 písm. b) bodu 3 zákona o pomoci v hmotné nouzi, který zněl „80 % příjmu poskytovaných z důchodového pojištění,“ stěžovatel dovozoval, že se má jednat o částku skutečně poskytnutou, nikoli formálně vyměřenou. Ke stejnému závěru dospěl také teleologickým výkladem, kdy by opačný závěr znamenal odepření dávek osobám fakticky se nacházejícím v hmotné nouzi. Státem garantovaná sociální síť by tak nemohla plnit svůj účel.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost ve vztahu k výrokům I. a V. rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích odmítl pro nepřijatelnost; ve vztahu k výrokům III. a IV. ji zamítl. Výrok II. rozsudku krajského soudu a rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 5. 2022 zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

[13] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval tím, zda na věc dopadá § 104a odst. 1 s. ř. s. Podle něj *jestliže kasační stížnost ve věcech, v nichž před krajským soudem rozhodoval specializovaný samosoudce, svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele, odmítne ji Nejvyšší správní soud pro nepřijatelnost.*

[14] Kasační stížností napadený rozsudek vydal specializovaný senát krajského soudu, což ovšem pro posouzení věci z hlediska § 104a odst. 1 s. ř. s. není určující, neboť se nevychází z toho, v jaké formaci krajský soud věc fakticky projednal, nýbrž v jaké formaci ji měl podle práva projednat (viz rozsudek NSS ze dne 30. 11. 2021, čj. 10 As 360/2021-59, č. 4289/2022 Sb. NSS).

[15] Podle § 31 odst. 2 s. ř. s. rozhoduje specializovaný samosoudce *ve věcech důchodového pojištění, nemocenského pojištění, uchazečů o zaměstnání a jejich podpory v nezaměstnanosti a podpory při rekvalifikaci podle předpisů o zaměstnanosti, sociální péče, pomoci v hmotné nouzi a státní sociální podpory, dávek pěstounské péče, ve věcech přestupků, za které zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je nejvýše 100 000 Kč, mezinárodní ochrany, neudělení krátkodobého víza, rozhodnutí o správním vyhoštění, rozhodnutí o povinnosti opustit území, rozhodnutí o zajištění cizince, rozhodnutí o prodloužení doby trvání zajištění cizince, jakož i jiných rozhodnutí, jejichž důsledkem je omezení osobní svobody cizince, jakož i v dalších věcech, v nichž tak stanoví zvláštní zákon.*

[16] Rozhodnutí žalovaného, proti nimž krajský soud zamítl žalobu výroky I., III. a IV. napadeného rozsudku, se týkají mimořádné okamžité pomoci, příspěvku na živobytí a doplatku na bydlení, tedy dávek pomoci v hmotné nouzi podle zákona o pomoci v hmotné nouzi (viz jeho § 4). Žalobu proti těmto rozhodnutím tak měl v souladu s § 31 odst. 2 s. ř. s. projednat specializovaný samosoudce, neboť se týkala věcí pomoci v hmotné nouzi.

[17] Rozhodnutí, proti němuž krajský soud žalobu zamítl výrokem II. napadeného rozsudku, se týká dávky poskytované osobám se zdravotním postižením [viz § 2 písm. b) zákona o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením]. Tento okruh dávek není v § 31 odst. 2 s. ř. s. výslovně uveden. Lze je nicméně podřadit pod pojem „sociální péče“, jenž není v současnosti žádným právním předpisem výslovně definován. Pojem „sociální péče“ je ve výčtu věcí projednávaných specializovanými samosoudci uveden od účinnosti soudního řádu správního, tj. 1. 1. 2003. V té době byla však sociální péče vymezena zákonem č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, a to v jeho hlavě třetí. Zahrnovala mimo jiné péči o občany těžce zdravotně postižené [§ 73 odst. 5 písm. b)], jimž byl poskytován mimo jiné peněžitý příspěvek na opatření pomůcek potřebných k odstranění, zmírnění nebo překonání následků jejich postižení (viz § 86 odst. 1 *in fine*). Pojem „sociální péče“ je třeba vykládat v rozsahu, jak byl systémem sociální péče vymezen v době, kdy vstoupil v účinnost soudní řád správní, neboť v současnosti nemá žádný vlastní (tedy jiný) obsah. Původní právní úprava sociální péče byla nahrazena mimo jiné zákonem o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením, jenž výslovně zrušil zákon o sociálním zabezpečení. Dávky poskytované osobám se zdravotním postižením podle současné právní úpravy je tak třeba nadále řadit pod pojem „sociální péče“ (srov. rozsudek NSS ze dne 14. 3. 2018, čj. 3 Ads 64/2017-37). I v tomto rozsahu tedy měla být žaloba projednána specializovaným samosoudcem (srov. usnesení NSS ze dne 1. 10. 2021, čj. 6 Ads 139/2021-28, ze dne 30. 8. 2022, čj. 2 Ads 345/2021-19, ze dne 29. 11. 2022, čj. 1 Ads 170/2022-45, ze dne 26. 1. 2023, čj. 4 Ads 64/2022-17, a ze dne 21. 2. 2023, čj. 8 Ads 338/2021-23).

[18] Nejvyšší správní soud tedy shrnuje, že žalobu měl v celém rozsahu (tedy ve vztahu ke všem napadeným rozhodnutím žalovaného) projednat specializovaný samosoudce, což znamená, že je nejprve zapotřebí posoudit přijatelnost kasační stížnosti. Lze doplnit, že nezakládá zmatečnost řízení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s., jestliže o žalobě namísto specializovaného samosoudce rozhodl specializovaný senát (viz rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 7. 2016, čj. 6 As 165/2015-38, č. 3450/2016 Sb. NSS).

[19] Následně se tedy Nejvyšší správní soud zabýval otázkou, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele, jinak by ji odmítl jako nepřijatelnou (§ 104a odst. 1 s. ř. s. a čl. II zákona č. 77/2021 Sb.). Vymezením neurčitěho právního pojmu „podstatný přesah vlastních zájmů stěžovatele“ se již Nejvyšší správní soud zabýval při výkladu § 104a s. ř. s., ve znění účinném do 31. 3. 2021 (viz usnesení ze dne 26. 4. 2006, čj. 1 Asz 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS). Novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 77/2021 Sb. byl s účinností od 1. 4. 2021 rozšířen okruh případů, při jejichž přezkumu Nejvyšší správní soud posuzuje přijatelnost kasační stížnosti. Nově se nejedná jen o věci azylu, resp. o věci mezinárodní ochrany, nýbrž o všechny věci, *v nichž před krajským soudem rozhodoval specializovaný samosoudce*. Tato změna nezakládá žádný rozumný důvod měnit kritéria přijatelnosti kasační stížnosti (srov. usnesení NSS ze dne 16. 6. 2021, čj. 9 As 83/2021-27, č. 4219/2021 Sb. NSS).

[20] Při rozhodování o nepřijatelnosti kasační stížnosti proto Nejvyšší správní soud i nadále vychází z judikatorně ustálených kritérií (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 25. 3. 2021, čj. 8 As 287/2020-33, č. 4170/2021 Sb. NSS, bod 52), jež pramení ze závěrů usnesení čj. 1 Asz 13/2006-39. O přijatelnou kasační stížnost se podle tohoto usnesení může jednat v následujících typových případech: 1) kasační stížnost se dotýká právních otázek, které dosud nebyly vůbec či nebyly plně řešeny judikaturou Nejvyššího správního soudu, 2) kasační stížnost se týká právních otázek, které jsou dosavadní judikaturou řešeny rozdílně, 3) kasační stížnost bude přijatelná pro potřebu učinit judikaturu odklon, tj. Nejvyšší správní soud ve výjimečných a odůvodněných případech sezná, že je namístě změnit výklad určité právní otázky řešené dosud správními soudy jednotně, 4) v napadeném rozhodnutí krajského soudu bylo shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotně-právního postavení stěžovatele. O zásadní právní pochybení se v konkrétním případě může jednat především tehdy, pokud a) krajský soud ve svém rozhodnutí nerespektoval ustálenou a jasnou judikaturu a nelze navíc vyloučit, že k tomuto

nerespektování nebude docházet i v budoucnu, b) krajský soud v jednotlivém případě hrubě pochybil při výkladu hmotného či procesního práva.

[21] Stěžovatel napadl žalobou 4 rozhodnutí žalovaného týkající se odlišných dávek. Krajský soud respektoval kumulaci předmětu řízení provedenou stěžovatelem, projednal všechny věci v jednom řízení a rozhodl o nich jediným rozsudkem. Rozsudek má nicméně 4 meritorní výroky, z nichž se vždy jeden vztahuje k jednomu napadenému rozhodnutí žalovaného. Rozsudek krajského soudu je tedy velmi dobře dělitelný. Stěžovatel proto mohl velmi jednoduše vymezit rozsah podané kasační stížnosti, tedy uvést, proti jakému výroku rozsudku krajského soudu směřuje, a tedy potažmo jakého správního rozhodnutí žalovaného se týká. Stěžovatel podal kasační stížnost proti všem 4 meritorním výrokům rozsudku krajského soudu. Tuto dělitelnost výroku rozsudku je třeba zohlednit při posuzování přijatelnosti kasační stížnosti, kterou je třeba posuzovat ve vztahu ke každému z meritorních výroků rozsudku krajského soudu zvlášť, neboť tyto výroky jsou na sobě zcela nezávislé, obsahově se nijak nepodmiňují a týkají se zcela samostatných předmětů soudních řízení, jejichž kumulace do jednoho řízení není nezbytná. Stěžovatel stejně tak mohl podat čtyři samostatné žaloby, jimiž by vždy napadl jedno rozhodnutí žalovaného. Jen proto, že krajský soud rozhodl o žalobě proti všem 4 rozhodnutím žalovaného jedním rozsudkem, nelze přijatelnost kasační stížnosti posuzovat jinak. Jinými slovy řečeno, přijatelnost kasační stížnosti proti jednomu meritornímu výroku rozsudku krajského soudu neznamená v poměrech této věci, že by byla kasační stížnost bez dalšího (tedy jako důsledek přijatelnosti kasační stížnosti proti jednomu meritornímu výroku rozsudku krajského soudu) přijatelná i ve vztahu ke zbývajícím napadeným meritorním výrokům rozsudku krajského soudu.

[22] Nejvyšší správní soud shledal, že kasační stížnost je přijatelná v rozsahu, v němž napadá výrok II. rozsudku krajského soudu (příspěvek na pořízení zvláštní pomůcky pro osoby se zdravotním postižením), neboť krajský soud zatížil svůj rozsudek nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů. Dále je kasační stížnost přijatelná v rozsahu, v němž napadá výroky III. a IV. rozsudku krajského soudu (příspěvek na živobytí a doplatek na bydlení), neboť rozhodná právní otázka, zda lze při stanovení výše příjmu zohlednit provedené srážky ze mzdy, nebyla dosud judikaturou plně řešena. V rozsahu, v němž stěžovatel napadá výroky I. a V. rozsudku krajského soudu, není kasační stížnost přijatelná. Nejvyšší správní soud pro přehlednost posoudil jednotlivé napadené výroky rozsudku krajského soudu postupně, jak po sobě následují ve výrokové části rozsudku krajského soudu. (...)

III.C Příspěvek na živobytí a doplatek na bydlení

[37] Stěžovatel nastolil otázku, která doposud nebyla v judikatuře Nejvyššího správního soudu plně vyřešena, zda má být pro účely posouzení nároku na uvedené dávky zohledňován příjem stěžovatele ve výši před provedenými exekučními srážkami, či po zohlednění srážek. Sám přitom zastává názor, že má být zohledněn příjem snížený o exekuční srážky, což dovozuje jak z doslovného výkladu § 9 odst. 1 písm. b) bodu 3 zákona o pomoci v hmotné nouzi ve znění účinném do 30. 6. 2022, konkrétně ze slov „poskytovaných z důchodového pojištění“, tak výkladem vedeným na základě smyslu a účelu daného právního předpisu.

[38] Pokud jde o jazykový výklad daného ustanovení, nelze stěžovateli přisvědčit, že by slovo „poskytované“ indikovalo výši důchodu skutečně vypláceného k rukám stěžovatele. Dané ustanovení zní: *Pro účely tohoto zákona se za příjem, není-li dále stanoveno jinak, považuje 80 % příjmu z důchodů poskytovaných v rámci důchodového pojištění.* Slovo „poskytované“ se váže nikoliv ke slovu „příjem“, nýbrž ke slovu „důchody“ a znamená, že se jedná o důchody poskytované z důchodového pojištění podle zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, nikoliv např. o důchod poskytovaný na základě smlouvy o důchodu dle § 842 a násl. zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku, nebo penzi dle § 20 zákona č. 42/1994 Sb., o penzijním připojištění se státním příspěvkem a o změnách některých zákonů souvisejících s jeho zavedením.

[39] Nesprávný je i náhled stěžovatele, že část invalidního důchodu, která je z něj srážena na základě exekučního příkazu, mu není ve skutečnosti poskytnuta (stěžovatel rozlišuje mezi nominálně přiznanou výší invalidního důchodu a reálně vyplácenou výší). Plátce důchodu totiž reálně vyplácí celou stěžovateli přiznanou výši důchodu (žádnou část si neponechává), liší se pouze platební místo, kam stěžovateli část důchodu poukazuje (k rukám soudního exekutora na úhradu dluhu stěžovatele vymáhaného v exekuci). Byť se částka poukázaná plátcem důchodu soudnímu exekutorovi nedostane do dispoziční sféry stěžovatele, projeví se tato částka příznivě na jeho jmění. Jmění je vymezeno v § 495 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, jako souhrn majetku a dluhů,

zahrnuje tedy jak aktiva, tak pasiva. Ve jmění stěžovatele se projeví částka poukázaná na účet soudního exekutora tím způsobem, že dojde ke snížení jeho dluhu. Není tedy pravda, že se jedná o příjem toliko formálně příznaný, ze kterého by stěžovatel neměl žádný užitek. Výklad zastávaný stěžovatelem by vyvolal nedůvodné rozdíly mezi osobami, jejichž závazky jsou již exekučně vymáhány, oproti těm, jejichž závazky exekučně vymáhány nejsou, nicméně je dobrovolně hraďí z příjmů. Došlo by tak k situaci, kdy by byla zvýhodněna osoba, která se nachází v exekuci, byť svůj dluh musí splácet i osoba, jejíž dluh exekučně vymáhán není. K takovému výkladu zakládajícímu neodůvodněnou nerovnost mezi subjekty nevidí Nejvyšší správní soud žádný důvod.

[40] Ochrana stěžovatele jakožto povinného, z jehož příjmu jsou prováděny soudním exekutorem nařízené srážky ze mzdy, je zajištěna prostřednictvím institutu tzv. nezabavitelné částky (§ 278 o. s. ř. ve spojení s nařízením vlády č. 595/2006 Sb.) a ochrany minimálně jedné třetiny příjmu přesahujícího nezabavitelnou částku (§ 279 o. s. ř.).

[41] Ve prospěch závěru, že pro účely stanovení výše příjmu dle § 9 zákona o pomoci v hmotné nouzi nelze zohlednit srážky ze mzdy nařízené v exekuci, hovoří i odst. 1 písm. a) tohoto ustanovení, které obsahuje taxativní výčet položek, jež mají být odečteny z příjmu ze závislé činnosti (daň z příjmů fyzických osob, pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti a pojistné na veřejné zdravotní pojištění). Jiné položky (jako např. provedené srážky ze mzdy) nelze od příjmu odečíst. Právní normu nemůže soud doplňovat podle toho, co by mu s ohledem na její účel přišlo jako rozumné – to je úkolem zákonodárce. Úkolem soudu je pouze dohlížet na to, zda správní orgán správně aplikoval zákon. Vyjmenovanými platbami do veřejných rozpočtů nejsou důchody poskytované z důchodového pojištění zatíženy, a proto jejich zohlednění § 9 odst. 1 písm. b) zákona o pomoci v hmotné nouzi neupravuje.

[42] Ani pojem „příjem“, jenž je užíván v § 9 zákona o pomoci v hmotné nouzi, nelze vykládat jako částku vyplacenou příjemci (žadateli o dávku). Tento pojem užívají různé předpisy z oblasti sociálního zabezpečení, jako např. zákon č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu, či zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, přičemž jej vnímají jako příjem ve smyslu zákona o daních z příjmů (viz rozsudek NSS ze dne 14. 6. 2016, čj. 1 Ads 124/2016-23). Jedná se tedy o zúčtovaný příjem, nikoliv příjem reálně vyplacený, od něhož lze odečíst jen taxativně stanovené položky (daň z příjmů, pojistné, případně v závislosti na druhu příjmů též náklady vynaložené na jejich dosažení).

[43] Argumentuje-li stěžovatel smyslem a účelem zákona, je třeba mu dát za pravdu, že pomoc v hmotné nouzi má sloužit jako poslední záchranná síť, nelze-li pomoc poskytnout na základě jiných subsystémů práva sociálního zabezpečení. Podmínky, za kterých je ovšem tato pomoc poskytována, stanovuje zákonodárce, kterému je v tomto ohledu dán poměrně široký prostor pro uvážení i z hlediska ústavně zaručených sociálních práv (k tomu srov. bod 44 napadeného rozsudku krajského soudu a dále např. rozsudek NSS ze dne 13. 7. 2022, čj. 6 Ads 298/2021-38, č. 4375/2022 Sb. NSS). Stěžovatel ostatně nepředestřel žádné tvrzení, z něhož by vyplývalo, že nemá dostatečné prostředky ani pro uspokojování svých základních životních potřeb. Nejvyšší správní soud nemíní jakkoliv zlehčovat stěžovatelovu obtížnou situaci, nicméně lze poukázat na stěžovatelovo odůvodnění žádosti o dávky pomoci v hmotné nouzi, v níž uvedl, že by se rád dostal do stavu před krivým trestním stíháním, kdy jeho měsíční příjem činil cca 22 398 Kč, a mohl tak platit jakožto těžce nemocný člověk nezbytné léčení. K tomu lze uvést jen to, že cíl sledovaný stěžovatelem se rozchází s cílem sledovaným zákonem o pomoci v hmotné nouzi. Stěžovatel je jistě účasten veřejného zdravotního pojištění, z něhož je mu nezbytné léčení hrazeno (plátcem pojistného je stát).

[44] Nejvyšší správní soud doplňuje, že exekučně vymáháný dluh stěžovatele, k jehož důvodu vzniku ani výši stěžovatel vůbec nic nevedl, by mohl být zohledněn při úvaze, zda je stěžovatel osobou v hmotné nouzi, v rámci posuzování jeho sociálních a majetkových poměrů (např. dle § 2 odst. 3 zákona o pomoci v hmotné nouzi). Výši započitatelného příjmu ovšem neovlivňuje.

k § 111 odst. 1 písm. c) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

I. Dopravní dostupností a obslužností stavby se stavební úřad musí zabývat nejen v územním, ale i ve stavebním řízení, v němž má povinnost ověřit, zda je zajištěn příjezd ke stavbě [§ 111 odst. 1 písm. c) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu] nejen z hlediska technického, ale též právního.

II. Příjezd ke stavbě [§ 111 odst. 1 písm. c) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu] přes cizí pozemek je třeba zajistit takovým právním titulem, který spolehlivě založí oprávnění užívat přístupový pozemek nejen po dobu realizace stavby, ale i jejího užívání.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 3. 2023, čj. 6 As 2/2022-44)

Prejudikatura: č. 3638/2017 Sb. NSS.

Věc: M. C. proti Magistrátu hlavního města Prahy o stavební povolení, o kasační stížnosti žalobce.

Úřad městské části Praha 4 (dále jen „stavební úřad“) územním rozhodnutím ze dne 13. 7. 2015 na základě žádosti žalobce a dalších žadatelů (dále jen „stavebníci“) umístil stavbu podnikové čerpací stanice pohonných hmot na pozemku v katastrálním území Kunratice, nacházejícím se v obchodním areálu Vídeňská (při ulici Vídeňská, Praha-Kunratice; dále též „stavba“ nebo „čerpací stanice PHM“). Jedním z podkladů pro vydání územního rozhodnutí bylo kladné vyjádření k dokumentaci záměru ze strany vlastníků pozemku, který coby zpevněná plocha oploceného areálu Vídeňská slouží k dopravní obsluze stávajících staveb uvnitř areálu (např. garáže, dílny, administrativní budova) a napojuje je na veřejnou dopravní infrastrukturu na ulici Vídeňská (dále jen „přístupový pozemek“). V souhlasu vlastníků přístupového pozemku bylo uvedeno, že je vydáván na dobu neurčitou, resp. na dobu existence stavby.

V řízení o žádosti o stavební povolení stavebníci dokládali, že mají zajištěn příjezd ke stavbě [§ 111 odst. 1 písm. c) stavebního zákona] na základě podnájemní smlouvy k přístupovému pozemku, uzavřené na dobu neurčitou za tímto účelem mezi stavebníky a společností Obchodní areál Vídeňská, spol. s r. o. (jejímiž společníky a jednateli jsou stavebníci), vázané na existenci nájemního vztahu. Jmenovaná obchodní společnost měla přístupový pozemek a další pozemky pronajaty na základě nájemní smlouvy uzavřené s jejich vlastníky, aby je užívala jako parkovací, manipulační a skladovací plochy, pozemky pod stavbami a rovněž jako přístupové cesty k pronajatým stavbám konkrétně ve smlouvě vymezeným. Nájemní smlouva byla sjednána na dobu určitou (5 let) do 31. 12. 2020.

V průběhu řízení o povolení stavby vlastníci přístupového pozemku stavebnímu úřadu sdělili, že svůj souhlas s užíváním přístupového pozemku udělili pro čerpací stanici PHM jako stavbu dočasnou. Uvedli, že o územním řízení a jeho výsledku neměli informace, a až ve stavebním řízení zjistili, že se dle záměru stavebníků má jednat o stavbu trvalou. Upozornili stavební úřad, že stavebníci (podnájemníci) nemají k přístupovému pozemku zajištěno užívací právo, neboť jeho nájemce (obchodní společnost) má pozemek v nájmu pouze do 31. 12. 2020. Navrhli proto z tohoto důvodu žádost o stavební povolení zamítnout.

Stavební úřad rozhodnutím ze dne 19. 7. 2018 žádost stavebníků zamítl s odůvodněním, že nebylo prokázáno zajištění příjezdu ke stavbě ve smyslu § 111 odst. 1 písm. c) stavebního zákona, který musí být dle stavebního úřadu zajištěn trvale. Jako druhý důvod vedoucí k zamítnutí rozhodnutí stavební úřad uvedl nemožnost ověřit napojení areálu na pozemní komunikaci Vídeňská, neboť předložená dokumentace stavby příjezdové komunikace a vykládací rampy neodpovídala skutečnému stavu.

Odvolání žalobce žalovaný rozhodnutím ze dne 8. 3. 2019 zamítl. Uvedl, že přístupový pozemek je manipulační plochou, nikoli veřejně přístupnou komunikací, přičemž není zatížen žádným věcným břemenem (služebností). Dotčená stavba byla navržena jako stavba trvalá, přístup k ní však byl zajištěn pouze do 31. 12. 2020, přičemž vlastníci přístupového pozemku mají k jeho užívání jako přístupu ke stavbě negativní postoj. Dle žalovaného proto příjezd ke stavbě dle požadavků stavebního zákona nebyl zajištěn.

Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou, kterou Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 17. 12. 2021, čj. 6 A 77/2019-44, zamítl. Dle městského soudu žalovaný otázku zajištění příjezdu ke stavbě správně

posuzoval nejen z hlediska faktického, ale též z hlediska právního. Stavební zákon blíže nestanoví, jakým způsobem má být přístup ke stavbě právně zajištěn. Městský soud zdůraznil, že zajištění příjezdu (přístupu) ke stavbě je jedním ze základních předpokladů užívání nemovitosti, a proto správní orgány jsou povinny vyžadovat přesvědčivý doklad o jeho existenci.

Městský soud se po posouzení konkrétních skutkových okolností případu ztotožnil s názorem žalovaného, že příjezd ke stavbě neměli stavebníci dostatečně právně zajištěn. Za rozhodující považoval (shodně se žalovaným) skutečnost, že přístupový pozemek není veřejně přístupnou účelovou komunikací, nýbrž soukromou manipulační plochou, a že vlastníci tohoto pozemku se zřízením trvalé stavby čerpací stanice PHM nesouhlasili. Tento nesouhlas dle městského soudu vedl k důvodným pochybnostem o tom, že příjezd ke stavbě bude spolehlivě zajištěn. Nájemní a podnájemní smlouva zajištění přístupu ke stavbě dostatečně nedoložily. Nájemní smlouva byla uzavřena pouze na dobu určitou, k uzavření podnájemní smlouvy došlo mezi stavebníky a nájemcem (obchodní společností) až v průběhu stavebního řízení. Skutečnost, že vlastníci přístupového pozemku se stavbou nesouhlasili, oslabila obsah podnájemní smlouvy natolik, že přístup ke stavbě nebylo možno považovat za zajištěný.

K žalobní námitce, že nesouhlas vlastníků přístupového pozemku se stavbou je třeba odlišovat od nesouhlasu s prodloužením nájemní smlouvy, městský soud uvedl, že vlastníci přístupového pozemku projeví nesouhlasnou vůli ohledně obou těchto okolností. Jednak uvedli, že se stavbou nesouhlasí a že po 31. 12. 2020 nemají stavebníci zajištěn přístup ke stavbě, a dále sdělili, že stavebníkům bylo známo, že vlastníci odmítli jejich obchodní společnost pronajmout přístupový pozemek na dobu delší než do 31. 12. 2020. K těmto okolnostem se vlastníci přístupového pozemku podrobně vyjádřili také v odvolacím řízení, v němž uvedli konkrétní důvody, proč se stavbou ani s prodloužením doby nájmu nesouhlasí.

Městský soud přisvědčil žalobci, že stavební úřad ve stavebním řízení není oprávněn posuzovat soukromoprávní vztahy. To ovšem neznamená, že by mohl naplnění zákonných podmínek pro přípustnost stavby posuzovat výhradně z veřejnoprávních hledisek. Ani platná právní úprava z této premisy nevychází, což lze dle městského soudu podpůrně dovodit např. z těch ustanovení stavebního zákona, která ukládají stavebnímu úřadu povinnost činit si úsudek rovněž o námitkách účastníků občanskoprávní povahy (jak v územním řízení, tak ve stavebním řízení). Rovněž žalobcův odkaz na § 184a stavebního zákona, podle kterého pro účely stavebního povolení postačí doložit pouhý souhlas vlastníka pozemku, městský soud využil na podporu svého názoru, že veřejné právo se s právem soukromým ve stavebním řízení prolínají, a že tedy stavební úřad nemůže zohledňovat pouze veřejnoprávní rovinu. Městský soud měl za to, že jakkoli jsou smluvní vztahy odrazem smluvní volnosti dotčených subjektů, je podle jeho názoru třeba, aby příslušný soukromoprávní vztah byl ve správním řízení přesvědčivě osvědčen, k čemuž v tomto případě nedošlo.

Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost, v níž namítal, že podmínka zajištění příjezdu byla ke dni vydání správních rozhodnutí obou stupňů splněna, stavba tedy měla být povolena. Údajný negativní postoj vlastníků přístupového pozemku nebyl dle stěžovatele projevem v žádném právně relevantním jednání. Správní orgány mají ověřovat zajištění příjezdu výhradně ke dni vydání správních rozhodnutí, což dle jeho názoru vyplývá z gramatického výkladu dotčeného ustanovení stavebního zákona. Městský soud nesprávně dovodil, že z důvodu dočasnosti uzavřené smlouvy a nesouhlasu vlastníků přístupového pozemku se zřízením trvalé stavby podmínka naplněna nebyla. Vlastníci přístupového pozemku však prozatím vždy nájemní smlouvu prodloužili. Správní orgány a městský soud proto neměly spekulovat o budoucím vývoji soukromoprávních vztahů.

Stěžovatel se rovněž domníval, že správní orgány překročily meze správního uvážení a posoudily zákonem stanovená hlediska v rozporu s pravidly logiky, což městský soud nezohlednil. Stěžovatel označil nesouhlas vlastníků přístupového pozemku za „údajný nesouhlas“ a uvedl, že se z jejich strany jednalo o účelové jednání, což měly správní orgány zohlednit. Účelovost nesouhlasu stěžovatel dovozoval z následujících skutečností: vlastníci přístupového pozemku o stavbě dlouhodobě věděli, při uzavření nájemní smlouvy proti ní neměli námitek a se stavbou naopak předem projevili souhlas; stavebníci si mohou opatřit právní titul k užívání přístupového pozemku i jinak (v soudním řízení); vlastníci nemají pro přístupový pozemek jiné ekonomicky výhodné využití. Cílem tvrzeného nesouhlasu bylo pouze přinutit stavebníky k výhodnějším podmínkám nájmu. Vývoj v čase potvrdil, že vlastníci přístupového pozemku nájemní smlouvu prodloužili a nájemné prakticky nezvýšili. Správní orgány

se neměly zabývat obchodními vztahy, neboť jim to nepřísluší. Stěžovatel rovněž odmítl poukaz městského soudu na ustanovení stavebního zákona, která ukládají stavebnímu úřadu povinnost činit si úsudek o námitkách občanskoprávní povahy. Tato ustanovení se dle stěžovatele na řešený případ nevztahují. Vlastníci přístupového pozemku nemohli vznést relevantní občanskoprávní námitku, neboť příjezd ke stavbě byl obligáčně zajištěn, a pronajímatelé nečinili žádné právně relevantní jednání zpochybňující daný nájemní vztah. Stěžovatel rovněž poukázal na skutečnost, že pokud by bylo možno v řízení o povolení stavby zohledňovat tvrzení vlastníka přístupového pozemku, že nájemní smlouvu neprodlouží (u nájmu na dobu určitou), anebo ji vypoví (u nájmu na dobu neurčitou), nebylo by možné zajistit příjezd ke stavbě prostřednictvím žádné nájemní smlouvy.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti poukázal na skutečnost, že je-li stavba povolována jako trvalá, logicky musí být v řízení ověřeno, zda k ní je (a také v budoucnu bude) spolehlivě zajištěn přístup. Bylo-li již v průběhu řízení zřejmé, že vlastníci přístupového pozemku zaujali k jeho užívání jako přístupu k trvalé stavbě čerpací stanice PHM negativní postoj, vznikla v průběhu řízení pochybnost o zajištění příjezdu. Pro povolení trvalé stavby je potřeba reálný předpoklad, že stavba bude mít zajištěn přístup, a tedy bude moci být užívána. Podle názoru žalovaného musí právní titul osvědčující příjezd ke stavbě zajišťovat právní jistotu vlastníků stavby. Toho ovšem za dané skutkové situace nebylo možno dosáhnout nájemní smlouvou uzavřenou na dobu určitou.

Stěžovatel reagoval na vyjádření žalovaného podáním repliky, v níž odmítl názor žalovaného, že při povolování trvalé stavby je třeba, aby byl trvale zajištěn příjezd k ní. Dle stěžovatele tento závěr vylučuje možnost zajistit příjezd ke stavbě prostřednictvím nájemní smlouvy, což však judikatura nevylučuje. Žalovaný se má zabývat technickým zajištěním příjezdu ke stavbě, nikoli vhodností konkrétního soukromoprávního titulu. S odkazem na blíže nespecifikovaný komentář ke stavebnímu zákonu stěžovatel uvedl, že ve stavebním řízení má být pouze ověřováno, jakým způsobem je staveniště přístupné stavební technice a dopravě materiálů. Rovněž prováděcí předpisy řeší pouze technické parametry přístupu ke stavbě. Žalovaný proto překročil pravomoc, zabýval-li se v řízení soukromoprávním titulem k užívání přístupového pozemku.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

[20] V projednávané věci je mezi účastníky řízení veden spor o to, co konkrétně je obsahem povinnosti stavebního úřadu ověřit ve stavebním řízení, že ke stavbě je zajištěn příjezd. Rozhodující je v této souvislosti zodpovězení otázek, zda stavební úřad je oprávněn ověřovat příjezd ke stavbě nebo „pouze“ ke staveništi, k jakému časovému období má být otázka zajištění příjezdu stavebním úřadem řešena, zda se má stavební úřad zabývat výhradně technickými parametry příjezdu, či je oprávněn posuzovat rovněž aspekty právní, a konečně, zda v případě posuzování právních aspektů v daném případě postačovala jako právní titul pro zajištění příjezdu nájemní smlouva k cizímu pozemku.

[21] V souladu s § 90 odst. 1 písm. b) stavebního zákona stavební úřad již v územním řízení zkoumá dopravní dostupnost a obslužnost budoucí stavby, konkrétně zda je záměr v souladu s požadavky na napojení na veřejnou dopravní infrastrukturu (zejména pozemní komunikace), a dle písm. a) téhož ustanovení se zabývá rovněž souladem záměru s obecnými požadavky na využívání území, jak je upravuje prováděcí vyhláška č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území. V územním řízení se tedy již při vymezování stavebního pozemku klade požadavek na jeho dopravní napojení na kapacitně vyhovující veřejně přístupnou pozemní komunikaci (§ 20 odst. 4 vyhlášky). V dalším ustanovení prováděcí vyhlášky je zopakován tento požadavek ve vztahu k umístěným stavbám samotným, který je dále obohacen o povinnost zajištění takového připojení staveb na komunikace, které bude vyhovovat požadavkům bezpečného užívání staveb a bezpečného a plynulého provozu na komunikacích (§ 23 odst. 1 vyhlášky). V závislosti na druhu stavby musí připojení splňovat rovněž požadavky na dopravní obslužnost, parkování a přístup požární techniky (tamtéž). Za účelem ověření naplnění těchto požadavků musí dokumentace pro vydání rozhodnutí o umístění stavby předkládaná žadatelem o územní rozhodnutí obsahovat v rámci souhrnné technické zprávy „dopravní řešení“ záměru v členění na popis dopravního řešení (včetně bezbariérových opatření), napojení území na stávající dopravní infrastrukturu a řešení dopravy v klidu (část B.4 přílohy č. 1 k vyhlášce č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb).

[22] Avšak i v navazujícím stavebním řízení je povinností stavebního úřadu zabývat se dopravní dostupností a obslužností povolované stavby, neboť má *ověřit, zda je zajištěn příjezd ke stavbě* [§ 111 odst. 1 písm. c) stavebního zákona]. Pojem *stavba* stavební zákon v § 2 odst. 3 vymezuje tak, že se jí rozumí *veškerá stavební díla, která vznikají stavební nebo montážní technologií, bez zřetele na jejich stavebně technické provedení, použité stavební výrobky, materiály a konstrukce, na účel využití a dobu trvání*.

[23] Z této definice je zřejmá i odpověď na první dvě dílčí otázky nastolené výše, neboť je evidentní, že stavební úřad nemá ověřovat toliko přístupnost *staveniště* (definovaného v § 3 odst. 3 stavebního zákona) po dobu výstavby, jak naznačuje stěžovatel, nýbrž má ověřit, zda je zajištěn příjezd ke *stavbě* ve smyslu stavebního díla (jako výsledku stavební činnosti), tedy její dopravní dostupnost a obslužnost. Již z jazykového výkladu (z užití slova *stavba* a nikoli *staveniště*) tedy vyplývá povinnost stavebního úřadu řešit zajištění příjezdu ke stavbě z pohledu dlouhodobého, přičemž souvětví ověřit, zda je zajištěn příjezd ke stavbě vyjadřuje tzv. gnómičský prezens, tedy mimočasové děje, děje časově neomezené a trvale platné, mající následující význam: „*ověřit, zda je a bude zajištěn příjezd ke stavbě*“.

[24] Nejvyšší správní soud má tedy s ohledem na shora citovanou právní úpravu za to, že dopravní dostupnost a obslužnost stavby se stavební úřad musí zabývat nejen v územním, ale rovněž ve stavebním řízení. Za tím účelem musí rovněž projektová dokumentace pro ohlášení stavby nebo pro vydání stavebního povolení obsahovat v rámci souhrnné technické zprávy „dopravní řešení“ stavby v členění na popis dopravního řešení (včetně bezbariérových opatření), napojení území na stávající dopravní infrastrukturu, řešení dopravy v klidu a pěší a cyklistické stezky (část B.4 přílohy č. 12 k vyhlášce o dokumentaci staveb), tedy v této části fakticky téměř shodný obsah dokumentace jako v územním řízení). Skutečnost, že dopravní dostupnost a obslužnost stavby je řešena v obou navazujících typech řízení před stavebním úřadem ostatně vyplývá i z dřívější judikatury Nejvyššího správního soudu (např. rozsudky ze dne 4. 4. 2013, čj. 1 As 186/2012-39, body 18 a 19, ze dne 16. 6. 2016, čj. 10 As 68/2016-84, bod 14, nebo ze dne 11. 10. 2021, čj. 8 As 121/2020-65, bod 9).

[25] Nejvyšší správní soud dále přistoupil k řešení sporné otázky, zda stavební úřad ve stavebním řízení ověřuje toliko technické aspekty zajištěného příjezdu ke stavbě (jak tvrdí stěžovatel), anebo rovněž aspekty právní (jak tvrdí žalovaný). V samotném jazykovém vyjádření právní normy nelze odpověď na tuto otázku nalézt, nicméně s ohledem na veřejný zájem na přístupnosti povolených staveb a možnosti je užívat považuje Nejvyšší správní soud za nepochybné, že ve stavebním řízení má být zajištění příjezdu ke stavbě (její dopravní dostupnost a obslužnost) ověřováno jak z hlediska technického, tak z hlediska právního. Postrádalo by totiž smysl povolovat stavbu, u níž by již v době jejího povolování hrozilo, že ji nebude možno řádně užívat s ohledem na chybějící právní titul k užívání přístupového pozemku. Opačný výklad by v okamžiku povolování stavby zakládal do budoucna složitou situaci s vysokou potencialitou následných sporů (včetně případných sporů soudních), či vedení složitých vyvlastňovacích řízení. Rovněž k této otázce se v minulosti Nejvyšší správní soud vyjádřil. Z usnesení rozšířeného senátu ze dne 29. 8. 2017, čj. 2 As 43/2016-72, č. 3638/2017 Sb. NSS (viz body 51 a 56), je v této souvislosti patrné, že pokud v řízení o povolení stavby existují pochybnosti ohledně zajištění přístupu (resp. příjezdu) ke stavbě, musí se stavební úřad otázkou právního titulu k užívání cizího pozemku zabývat (obdobně již výše citované rozsudky čj. 1 As 186/2012-39 a čj. 10 As 68/2016-84). Přestože v citovaných rozhodnutích bylo sporným právním titulem k užívání cizího pozemku obecné užívání pozemní komunikace (tehdejší stavebníci se dovolávali veřejnoprávního titulu), obdobně musí stavební úřad postupovat také při ověřování práva užívat cizí pozemek z titulu soukromoprávního, jako tomu bylo v nyní souzené věci.

[26] S ohledem na vznesenou argumentaci stran je nutno dále posoudit, jaký soukromoprávní titul byl za skutkových okolností nyní projednávané věci postačující pro závěr stavebního úřadu, že je příjezd ke stavbě zajištěn. Stavební zákon žádný z možných titulů výslovně nevyklučuje ani nepředepisuje, jak činil např. v případech, kdy stavebník hodlal na cizím pozemku zřídit samotnou stavbu [§ 110 odst. 2 písm. a) stavebního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2017]. Při neexistenci podrobnější právní úpravy tedy bylo třeba vyjít ze shora popsaného účelu právní normy, jímž je zajištění dopravní obslužnosti a přístupnosti stavby, a s ohledem na tento účel provést výklad pojmu *zajištěn* (obsažený v sousloví *zajištěn příjezd ke stavbě*). Na tomto místě Nejvyšší správní soud zároveň upřesňuje, že se v souzené věci jedná o výklad uvedeného právního pojmu (nalezení jeho významového jádra a určení situací, které pod něj již nelze podřadit), nikoli o správní uvážení, jak mylně uvedl městský

soud i stěžovatel. Protože se však městský soud v napadeném rozsudku podrobně otázkou zajištění příjezdu zabýval a závěry správních orgánů věcně přezkoumal, nemá toto pochybení vliv na jeho zákonnost.

[27] Jádrem pojmu *zajištění (příjezdu ke stavbě)* představuje zajištění prostřednictvím veřejnoprávního titulu obecného užívání pozemní komunikace (§ 19 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích), pokud pozemek se stavbou přímo sousedí s pozemní komunikací, nebo prostřednictvím soukromoprávního titulu v podobě vlastnictví přístupového pozemku, neboť užívací právo (*ius utendi*) je imanentní součástí vlastnického práva, případně jiného věcného práva (např. formou služebnosti cesty dle § 1276 občanského zákoníku). V ostatních případech je třeba zajištění příjezdu ke stavbě po cizích pozemcích založit takovým právním titulem, který zajistí oprávnění užívat přístupový pozemek v budoucnu i po ukončení stavebního řízení, a tím i bezproblémové užívání povolené stavby.

[28] Skutkové okolnosti zjištěné v nyní souzené věci k závěru o zajištění spolehlivého titulu stran bezproblémového užívání přístupového pozemku (jako příjezdu ke stavbě) nevedly. Městský soud správně dovedl, že posuzovaná nájemní smlouva (od níž byla odvislá podnájemní smlouva stavebníků) byla uzavřena pouze na dobu určitou, přičemž s ohledem na skutečnost, že stavba čerpací stanice PHM měla být povolena jako trvalá, nebylo možno tento soukromoprávní titul zakládající pouze dočasné a krátkodobé užívací právo v daném případě hodnotit jako dostačující pro zajištění příjezdu ke stavbě. Bylo-li navíc správními orgány v průběhu řízení zjištěno negativní stanovisko vlastníků přístupového pozemku k existenci povolované stavby, byla tím nedostatečnost tohoto užívacího titulu ještě více zvýrazněna a umocněna. Správní orgány proto navzdory tvrzení stěžovatele v žalobě i v kasační stížnosti vycházely ze skutečnosti zjištěných ve správním řízení a případ posuzovaly podle právního i skutkového stavu, který byl znám v době vydání správních rozhodnutí (§ 96 odst. 2 správního řádu). Je to naopak stěžovatel, kdo v kasační stížnosti argumentuje budoucím vývojem událostí, který v době vedení správního řízení nebyl a nemohl být známý. Stěžovatelovy argumenty dalším vývojem smluvních vztahů (v podobě případného prodloužení nájemního vztahu) proto nebylo možno s ohledem na znění § 75 odst. 1 s. ř. s. v řízení zohledňovat.

[29] Přestože již výše uvedené závěry, k nimž správně dospěly správní orgány a následně i městský soud, postačovaly pro konstatování, že příjezd ke stavbě nebyl v souzené věci zajištěn, je nutno nad rámec poznamenat, že v řízení předložená nájemní smlouva nebyla postačující nejen z hlediska doby trvání nájmu, ale též co do vlastního obsahu. Správní orgány i městský soud zcela pominuly skutečnost, že přístupový pozemek (a další pozemky) byly pronajaty pouze za účelem jejich užívání jako parkovací, manipulační a skladovací plochy. Přestože jedním ze smluvených způsobů užívání pozemků bylo rovněž jejich užívání jako přístupové cesty, hovoří v tomto ohledu nájemní smlouva pouze o „*přístupové cestě k pronajatým stavbám*“ (ve vlastnictví pronajímatelů – vlastníků přístupového pozemku) ve smlouvě vymezeným. Nájemní smlouva tedy vůbec neupravovala zajištění přístupové cesty k jakékoliv další budoucí stavbě (tento úmysl z ní nelze dovést), a tedy již z tohoto důvodu nemohla být hodnocena jako dostačující podklad prokazující zajištění příjezdu k budoucí stavbě čerpací stanice PHM.

[30] Kasační námítky popisující okolnosti nájemního vztahu a označující nesouhlas vlastníků přístupového pozemku za „údajný“ a „účelový“ nejsou pro projednávanou věc rozhodující. Jak uvedl sám stěžovatel, správním úřadům nepřísluší zabývat se obchodními vztahy mezi stěžovatelem, obchodní společností a vlastníky přístupového pozemku. Je proto nerozhodné, jakou obchodní taktiku vůči sobě navzájem tyto subjekty užívaly či užívají, jaká byla výše nájemného, resp. jak se vyvíjela v čase. Správní orgány ani soudy rovněž nesppekulují o tom, co která strana svým jednáním sledovala a zda se jednalo o snahu vynutit si vhodnější podmínky nájemního vztahu, jak tvrdí stěžovatel. Rozhodující je pouze to, že v době vydání obou správních rozhodnutí stěžovatel (jako jeden ze stavebníků), který se rozhodl stavět na pozemku nemajícím napojení na dopravní infrastrukturu po vlastních pozemcích, nedoložil takový právní titul, který by zajišťoval spolehlivé oprávnění užívat cizí přístupový pozemek, a tím i budoucí bezproblémové užívání stavby. (...)

Ochranné známky: rozlišovací způsobilost a zaměnitelnost

k § 7 odst. 1 písm. b) zákona č. 441/2003 Sb., o ochranných známkách a o změně zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů, (zákon o ochranných známkách)

Při posuzování míry podobnosti mezi dvěma označeními podle § 7 odst. 1 písm. b) zákona č. 441/2003 Sb., o ochranných známkách, se hodnotí rozlišovací způsobilost (distinktivita) starší a nově zapisované ochranné známky ve dvou krocích. Jednak se srovnávají jejich jednotlivé prvky a zejména se při tom sleduje, které z prvků jsou distinktivní a které dominantní; jednak se posuzuje rozlišovací způsobilost starší ochranné známky jako celku.

Pokud se srovnávaná označení shodují v nedistinktivním prvku (zde ve slovním prvku tvořeném křestním jménem „Eva“, který má v oblasti odívání nízkou rozlišovací způsobilost), je třeba se při hodnocení jejich celkové podobnosti zaměřit zejména na vliv ostatních, neshodujících se prvků: právě ony totiž budou ovlivňovat celkový dojem z obou označení.

Je-li starší ochranná známka tvořena jen slovním prvkem s nízkou rozlišovací způsobilostí (zde: slovní ochranná známka „EVA“ zapsaná pro dámské spodní prádlo), má nižší inherentní rozlišovací způsobilost jako celek, a náleží jí proto nižší míra ochrany. Její vlastník tak nemůže bránit zápisu dalších označení jen proto, že využívají stejný nedistinktivní prvek.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 3. 2023, čj. 10 As 101/2021-56)

Prejudikatura: č. 3556/2017 Sb. NSS; rozsudky Soudního dvora ze dne 22. 6. 1999, *Lloyd Schuhfabrik Meyer* (C-342/97), ze dne 11. 11. 1997, *SABEL* (C-251/95), ze dne 16. 9. 2004, *Nichols* (C-404/02), ze dne 12. 6. 2007, *OHIM proti Shaker* (C-334/05 P), a ze dne 24. 6. 2010, *Becker proti Harman International Industries* (C-51/09 P); rozsudky Tribunálu ze dne 12. 1. 2006, *Devinlec proti OHIM* (T-147/03), ze dne 16. 12. 2009, *Giordano Enterprises proti OHIM* (T-483/08), ze dne 24. 3. 2010, *Eliza proti OHIM* (T-130/09), a ze dne 15. 7. 2011, *Ergo Versicherungsgruppe proti OHIM* (T-220/09).

Věc: ES Racing, s. r. o., proti Úřadu průmyslového vlastnictví, za účasti NATURANA Carl Dölker GmbH & Co KG, o zápis ochranné známky, o kasační stížnosti žalobkyně.

Nejvyšší správní soud v této věci řešil pravděpodobnost záměny mezi dvěma ochrannými známkami. Dospěl přitom k závěru, že:

- slovní prvek „EVA/eva“ má nízkou rozlišovací způsobilost v oblasti odívání, a protože se srovnávaná označení shodují v tomto nedistinktivním prvku, je třeba se při hodnocení jejich podobnosti zaměřit zejména na vliv ostatních neshodujících se prvků: ty budou spíše ovlivňovat celkový dojem z obou označení;
- starší slovní ochranná známka zapsaná pro dámské spodní prádlo a tvořená jen křestním jménem „EVA“ má nízkou inherentní rozlišovací způsobilost, proto jí náleží nižší míra ochrany.

Tím se Nejvyšší správní soud odlišil od závěrů, k nimž dospěly správní orgány a městský soud. Naopak se s nimi shodl v tom, že:

- výrobky, k jejichž označení jsou srovnávané ochranné známky určeny, jsou si spíše podobné;
- relevantní spotřebitel výrobků je průměrně informovaný, přiměřeně vnímavý a obezřetný.

Žalobkyně požádala žalovaný Úřad průmyslového vlastnictví o zápis obrazové ochranné známky do rejstříku ochranných známek v podobě



pro množství různých výrobků a služeb. Úřad její přihlášku zamítl pro část z nich zařazených do třídy 25 mezinárodního třídění na základě námitek vlastníka starší ochranné známky Evropské unie, společnosti Naturana Carl Dölker GmbH & Co KG. Podle něj existuje v tomto rozsahu pravděpodobnost záměny mezi přihlašovanou ochrannou známkou žalobkyně a ochrannou známkou této společnosti tvořenou jediným slovním prvkem „EVA“ a zapsanou pro dámské spodní prádlo [§ 7 odst. 1 písm. b) zákona o ochranných známkách]. Pro zbývající část výrobků a služeb úřad pokračoval v řízení (a později pro ně ochrannou známku zapsal). Žalobkyně v reakci na to požádala o rozdělení přihlášky a následně podala rozklad proti rozhodnutí úřadu v rozsahu, v němž úřad její přihlášku zamítl (pro výrobky ve třídě 25). Později žalobkyně ještě omezila seznam výrobků přihlášených v této třídě tak, že předseda úřadu v řízení o rozkladu rozhodoval o přihlášce k zápisu ochranné známky jen pro tyto výrobky: *lyžařské oblečení, lyžařská obuv, oděvy a obuv všeho druhu, včetně sportovních v rámci této třídy, pokrývky hlavy, rukavice*. Předseda úřadu zamítl rozhodnutím ze dne 20. 5. 2020 rozklad žalobkyně a přihlášku její ochranné známky pro všechny tyto výrobky.

Žalobkyně neuspěla ani se žalobou, kterou podala proti rozhodnutí předsedy úřadu a kterou Městský soud v Praze zamítl rozsudkem ze dne 3. 3. 2021, čj. 18 A 30/2020-66. Shledal, že kolidující označení jsou si podobná spíše ve vyšší míře (vizuálně, foneticky i významově) a že namítaná ochranná známka tvořená křestním jménem „EVA“ vykazuje přinejmenším průměrnou inherentní rozlišovací způsobilost. Hodnotil též podobnost výrobků, k nimž se obě ochranné známky vztahují, a u většiny z nich ji shledal průměrného stupně. Za relevantního spotřebitele považoval průměrného spotřebitele (průměrně informovaného, přiměřeně vnímavého a obezřetného).

Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. V ní namítala, že ochranná známka, o jejíž přihlášení usilovala, je jako celek jedinečná a originální, a tedy nezaměnitelná. Dominantním prvkem je její grafické znázornění, nikoli jen slovní prvek „eva“, jak nesprávně vyhodnotil městský soud. Naproti tomu namítanou ochrannou známkou společnosti Naturana tvoří jen slovo „EVA“, což je časté české jméno s biblickými kořeny, které odkazuje na Evu jakožto první ženu. Nelze je chápat jako běžné jméno, ale v přeneseném významu také jako obecné označení pro ženu, které se používá jak v literární či umělecké tvorbě, tak v reklamě i v běžném životě. Nelze na něj proto pohlížet stejně jako na jiná ženská jména, ale jeho charakter vykazuje vyšší míru obecnosti, což podstatně snižuje jeho rozlišovací způsobilost. Slovní prvek „EVA“ se navíc užívá v souvislosti se spodním prádlem, pro které je namítaná ochranná známka zapsána, tak často, že jeho prostřednictvím nelze jednoznačně ztotožnit původce výrobků. Rozlišovací způsobilost namítané ochranné známky je proto velmi nízká, s čímž souvisí nízký stupeň ochrany. Městský soud měl podle stěžovatelky užít na věc pravidla uvedená ve společném prohlášení úřadů pro ochranné známky v Evropské unii o společné praxi a vztahující se právě k pravděpodobnosti záměny.

Stěžovatelka nesouhlasila ani se závěrem městského soudu, že výrobky srovnávaných známek mají podobnou povahu, účel a podobný způsob užití. Každý z těchto výrobků si totiž relevantní veřejnost zakoupí z jiného důvodu. Výklad o podobnosti výrobků, který se opírá o jejich zařazení do stejné oblasti spotřeby, považovala stěžovatelka za nepřipustně extenzivní. Neobstály by podle ní ani úvahy městského soudu o shodném obvyklém původu, distribučních kanálech a prodejních místech výrobků. Relevantní spotřebitelé, na které cílí stěžovatelka, si pečlivě vybírají sportovní oblečení, které kupují, a věnují přitom zvýšenou pozornost střihu, značce a materiálu oděvu. Tomu odpovídá i cena. Relevantní spotřebitel takové výrobky kupuje jednou za čas a výrobky se prodávají především ve specializovaných obchodech. Skutečnost, že různé zboží lze zakoupit na jednom místě, není pro posouzení zaměnitelnosti výrobků rozhodující. Spodní prádlo i některé typy oblečení, pro které stěžovatelka přihlašovala ochrannou známku, jsou poměrně speciální kategorie oděvů, které jsou běžně nabízeny ve specializovaných prodejnách nabízejících jen tento typ zboží. Městský soud měl rozlišit, k jakým výrobkům se přihlašovaná ochranná známka vztahovala: šlo o výrobky kvalitní a dražší.

Relevantního spotřebitele vymezil městský soud podle stěžovatelky nesprávně. Opomněl, že Eva Samková, na niž ochranná známka odkazuje, je veřejně známá osoba. Výrobky si mohou koupit i jiné osoby než sportovní

fanoušci, ale i ti, kteří neznají Evu Samkovou, budou vybírat opatrně a s vyšší mírou pozornosti vzhledem k ceně výrobků. Stěžovatelka vysvětlila, proč budou spotřebitelé obezřetní a dobře informovaní jak při nákupu spodního prádla, tak i oblečení, k němuž stěžovatelka přihlašovala svou ochrannou známku, zejména lyžařského a snowboardového.

Městský soud měl podle stěžovatelky vzít v potaz, že ochranných známek téhož znění je několik, a to i pro stejnou třídu výrobků. Namítaná ochranná známka proto vykazuje velmi nízkou míru rozlišovací způsobilosti a nelze jí poskytnout vyšší míru ochrany. Není totiž schopna oslovit relevantní spotřebitele tak, aby jim umožnila ztotožnit společnost Naturana jako jejího původce. Slovní prvek „EVA“ se v souvislosti s dámským spodním prádlem užívá zcela běžně. Naturana navíc běžně užívá svou kombinovanou ochrannou známku, nikoli tu namítanou (slovní).

Úřad se ke kasační stížnosti nevyjádřil, vyjádřila se k ní však společnost Naturana. Trvala na tom, že porovnávaná označení jsou si z vizuálního hlediska velmi podobná (namítaná ochranná známka je registrována jako slovní a může být užívána v jakékoli podobě), z fonetického a sémantického hlediska jsou shodná. Slovní prvek je u stěžovatelčiny ochranné známky dominantní, grafický prvek není výrazný. Stěžovatelka zaměřovala pojmy „nízká rozlišovací způsobilost ochranné známky“ a „nedistinktivní prvek/prvek s nízkou rozlišovací způsobilostí“. Obecně platí, že i ochranné známky s nižší či nízkou rozlišovací způsobilostí jsou chráněny v plné míře a mohou být překážkou registrace shodné či podobné ochranné známky. Naturana také připomněla, že podala námítky též na základě dobrého jména své známky, jimiž se však úřad z důvodu procesní ekonomie nezabýval. Rozlišovací způsobilost namítané ochranné známky se tak užíváním v obchodním styku ještě zvýšila.

Naturana podpořila také závěry městského soudu týkající se podobnosti výrobků. To, zda jsou si výrobky podobné, se posuzuje podle jejich obecného určení, účelu, povahy a způsobu distribuce, nikoli podle speciálního způsobu užívání. Ani tvrzenou vysokou kvalitou zpracování a materiálu nelze brát při posuzování podobnosti výrobků v úvahu, neboť nejde o objektivní a neměnné kritérium, navíc se obě označení vztahují k běžným druhům oděvů určeným nejširší veřejnosti. Přihlašované výrobky jsou podle Naturany běžným spotřebním zbožím, jehož cena není příliš vysoká; spotřebitelé tak jeho výběru nevěnují zvýšenou pozornost. Běžný spotřebitel nevnímá v přihlašovaném označení odkaz na Evu Samkovou. Registrace jiných ochranných známek obsahujících kolizní prvky nebyla v tomto řízení rozhodná, neboť neodrážela skutečnost, zda jsou tyto ochranné známky užívány, či nikoli, a zda je kolizní prvek obecně spotřebitelům znám ve vztahu k určitému druhu výrobku, či nikoli. Nebylo podstatné, zda třetí subjekty porušují práva ke starší ochranné známce.

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

Z odůvodnění:

[15] V této věci Nejvyšší správní soud hodnotí, nakolik konkrétní skutkové okolnosti naplňují právní pojmy upravené v § 7 odst. 1 písm. b) zákona o ochranných známkách. Podle něj se přihlašované označení nezapíše do rejstříku na základě námitek vlastníka starší ochranné známky proti zápisu ochranné známky podaných u Úřadu průmyslového vlastnictví, *pokud z důvodu shodnosti či podobnosti se starší ochrannou známkou a shodnosti nebo podobnosti výrobků či služeb, na něž se přihlašované označení a ochranná známka vztahují, existuje pravděpodobnost záměny na straně veřejnosti; za pravděpodobnost záměny se považuje i pravděpodobnost asociace se starší ochrannou známkou.*

[16] Úřad přihlášku zamítne, zjistí-li, že *přihlašované označení zasahuje do zákonem chráněných starších práv namítajícího uvedených v § 7. Existuje-li důvod zamítnutí přihlášky pouze ve vztahu k některým z výrobků nebo služeb, Úřad přihlášku zamítne pouze pro tyto výrobky nebo služby* (§ 26 odst. 4 zákona o ochranných známkách).


[17] Ve znění zákona o ochranných známkách účinném do 31. 12. 2018 bylo pravidlo citované v bodě [15] obsaženo v § 7 odst. 1 písm. a) tohoto zákona. Z přechodných ustanovení novely č. 286/2018 Sb. účinné od 1. 1. 2019 přitom plyne, že pro řízení o přihlášce, které bylo zahájeno podle zákona o ochranných známkách ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti novely a do tohoto dne pravomocně neskončilo, se použijí ustanovení zákona ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti novely. Byly-li přede dnem nabytí účinnosti novely podány

námítky proti zápisu ochranné známky do rejstříku, posuzují se podle zákona ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti novely (čl. II body 1 a 3 zákona č. 286/2018 Sb.).

[18] Stěžovatelka podala přihlášku k zápisu ochranné známky dne 16. 3. 2017. Vlastník starší ochranné známky, společnost Naturana, podal proti zápisu námítky dne 26. 10. 2017. Úřad o nich rozhodoval dne 29. 10. 2019 a správně je posuzoval jako námítky podle aktuálně účinného § 7 odst. 1 písm. b) zákona o ochranných známkách. Městský soud naproti tomu pracoval nesprávně se starším § 7 odst. 1 písm. a), nemá to však žádné důsledky, protože obě znění mají totožný obsah, liší se jen v označení písmene.

[19] V této věci je třeba vykládat pojmy vnitrostátního práva eurokonformně. Jde totiž o oblast práva upravenou též předpisy Evropské unie, zejména směrnicí Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/2436, kterou se sblíží právní předpisy členských států o ochranných známkách, a nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/1001 o ochranné známce Evropské unie. Velkou roli při výkladu hraje judikatura Soudního dvora a Tribunálu, případně též rozhodovací praxe Úřadu Evropské unie pro duševní vlastnictví (EUIPO).

[20] Spor je o pravděpodobnost záměny mezi těmito dvěma označeními:

<ul style="list-style-type: none"> – starší slovní ochrannou známkou Evropské unie – – „EVA“ 	<ul style="list-style-type: none"> – přihlašovanou kombinovanou ochrannou známkou – 
<p>zapsanou pro výrobky: <i>dámské spodní prádlo, zejména podprsenky, šněrovačky, korzety, kalhotky s nohavičkou, stringy, tanga, body, kalhotky s nohavičkou; plavky a plážové oblečení</i></p>	<p>přihlašovanou pro výrobky: <i>lyžařské oblečení, lyžařská obuv, oděvy, a to trička, košile, mikiny, svetry, bundy, kalhoty, sukně, šaty včetně sportovních v rámci této třídy, pokrývky hlavy, rukavice</i></p>

[21] Z § 7 odst. 1 písm. b) zákona o ochranných známkách a bohaté judikatury Soudního dvora a správních soudů vyplývá, že zaměnitelnost ochranných známek se obecně hodnotí podle těchto kritérií:

- stupeň podobnosti známek, včetně posouzení distinktivních a dominantních prvků,
- rozlišovací způsobilost dřívější ochranné známky,
- podobnost výrobků či služeb,
- relevantní spotřebitel,
- celkové posouzení uvedených kritérií dohromady včetně dalších relevantních okolností

(rozsudek Soudního dvora ze dne 11. 11. 1997, *SABEL*, C-251/95, či např. rozsudek NSS ze dne 2. 2. 2017, čj. 10 As 187/2015-58, č. 3556/2017 Sb. NSS, *Herbamedicus*, bod 35).

[22] Stěžovatelka v této věci činí sporným posouzení všech těchto kritérií. Nejvyšší správní soud se jim tedy bude popořádě věnovat.

3.1 Označení jsou si podobná méně, protože slovní prvek „EVA/eva“ má nízkou rozlišovací způsobilost v oblasti odívání

[23] Z judikatury Soudního dvora i Nejvyššího správního soudu vyplývá, že při posuzování míry podobnosti mezi označeními je nutné určit stupeň jejich vzhledové, sluchové a pojmové podobnosti, a pokud možno u toho přihlídnout ke kategorii dotčených výrobků nebo služeb a podmínkám, za kterých jsou tyto výrobky nebo služby uváděny na trh (rozsudek Soudního dvora ze dne 22. 6. 1999, *Lloyd Schuhfabrik Meyer*, C-342/97, bod 27). Při celkovém porovnávání nelze opomenout „žádné prvky označení jen proto, že jsou menší než ostatní, anebo proto, že nemají distinktivitu; výjimku z tohoto pravidla tvoří jen zanedbatelné prvky“ (rozsudek Soudního dvora ze dne 12. 6. 2007, *OHIM proti Shaker*, C-334/05 P, body 41 a 42). „Posouzení podobnosti známek musí být založeno na

celkovém dojmu, kterým tyto ochranné známky působí na průměrného spotřebitele výrobků nebo služeb, s přihlédnutím k jejich rozlišovacím (distinktivním) a dominantním prvkům“ (rozsudek NSS ve věci *Herbamedicus*, body 38 a 39).

[24] **Rozlišovací způsobilost** (distinktivita) je schopnost známky označit výrobky nebo služby, pro které byla zapsána, jako pocházející z určitého podniku, a tím je odlišit od výrobků a služeb jiných podniků (rozsudek ve věci *Lloyd Schuhfabrik Meyer*, bod 22). Při posuzování pravděpodobnosti záměny mezi ochrannými známkami se tento termín používá ve dvou situacích (krocích). Jednak se hodnotí podobnost označení; tehdy se srovnávají jednotlivé prvky obou označení a zejména se při tom sleduje, které z prvků jsou distinktivní a které dominantní (rozsudek ve věci *SABEL*, bod 23). Jednak se posuzuje rozlišovací způsobilost namítané známky jako celku, která určuje rozsah ochrany náležející této známce (čím nižší rozlišovací způsobilost starší ochranné známky, tím menší ochrana jí náleží). Rozlišovací způsobilost ve druhém zmíněném kontextu může být buďto **inherentní (vnitřní)**, anebo **získaná** dobrou pověstí (rozsudek ve věci *SABEL*, body 24 a 25). V této konkrétní věci se však oba kroky prolínají co do distinktivy dominantního prvku starší ochranné známky a co do její inherentní distinktivy.

[25] Starší slovní ochrannou známkou totiž tvoří jediné slovo „EVA“, které je chráněno „*ve všech svých grafických podobách, ledaže by grafická podoba změnila celkový dojem natolik, že by si slovní prvek neponechal svou původní rozlišovací způsobilost*“ (rozsudek NSS ze dne 11. 3. 2020, čj. 1 As 340/2018-33, bod 31). Naproti tomu stěžovatelčina ochranná známka je kombinovaná a skládá se ze slovního prvku „eva“ vyvedeného malým psacím písmem do tvaru připomínajícího ústa, nad nímž jsou dvě vlnovky připomínající knírek.

[26] Jde tedy zejména o to posoudit rozlišovací způsobilost prvku „eva/EVA“, který je společný pro obě porovnávaná označení, a rovněž v souvislosti s tím posoudit vliv dalších grafických prvků stěžovatelčina označení na schopnost spotřebitelů od sebe tato dvě označení rozlišit. Protože však starší ochrannou známkou tvoří jediný slovní prvek „EVA“, posouzení rozlišovací způsobilosti tohoto prvku a inherentní rozlišovací způsobilosti ochranné známky jako celku se bude do značné míry překrývat (nikoli však již s případnou rozlišovací způsobilostí získanou dobrou pověstí).

[27] Městský soud zkoumal (stejně jako před ním úřad a jeho předseda) podobnost obou označení z vizuálního, fonetického a sémantického hlediska, jak mu to ukládá judikatura. Konstatoval, že slovní prvek „EVA“ tvořící namítanou ochrannou známkou je obsažen též ve stěžovatelčině přihlašované kombinované známce, v níž je začleněn do grafického prvku. I přes nikoli nevýrazně zpracovaný grafický prvek bude podle městského soudu ovlivňovat celkový dojem u relevantní veřejnosti především slovní prvek „eva“; ne každému spotřebiteli bude zřejmý etymologický zdroj označení a jeho spojení se sportovkyní Evou Samkovou (nyní Adamczykovou). Jakkoli podle městského soudu nelze uzavřít, že by se jednalo o marginální dekorativní prvky, které spotřebitelé nebudou v praxi vnímat vůbec, paměťovou stopu v nich primárně nevyvolají. Soudy se jevil jako převládající slovní prvek, který je sám o sobě způsobilý vytvořit v paměti veřejnosti představu o ochranné známce. Shodný prvek obou známek se liší jen typem a velikostí písma, stylizace jména u stěžovatelčiny známky přitom není natolik výrazná, aby mohla významněji ovlivnit celkový dojem z ní. Vizuální podobnost obou označení proto městský soud vyhodnotil jako „*spíše vyššího stupně*“. Foneticky jsou označení shodná; k sémantické podobnosti soud zopakoval, že ne všichni spotřebitelé rozpoznají v označení odkaz na českou snowboardistku. Městský soud se v této pasáži odůvodnění zabýval též vnitřní (inherentní) rozlišovací způsobilostí křestního jména „EVA“ a zhodnotil ji pro dané produkty jako dostatečnou, respektive průměrnou, podobně jako u jiných křestních jmen.

[28] Stěžovatelka s tím nesouhlasí. Dominantním prvkem její ochranné známky je podle ní grafické znázornění, díky němuž má známka dostatečnou rozlišovací způsobilost. Pouhý slovní prvek „EVA“ má naproti tomu rozlišovací způsobilost malou.

[29] Nejvyšší správní soud v tomto bodě dává za pravdu stěžovateli, naopak nesdílí pohled městského soudu. Za stěžejní přitom považuje právě rozlišovací způsobilost slovního prvku „EVA“, kterou hodnotí jako nízkou ve vztahu ke kategorii výrobků obou porovnávaných označení, zejména pak ve vztahu k dámskému spodnímu prádlu.

3.1.1 Slovní prvek „EVA“ má nízkou rozlišovací způsobilost, a proto má i starší ochranná známka nízkou inherentní rozlišovací způsobilost

[30] V rozsudku ze dne 16. 9. 2004, *Nichols*, C-404/02, se Soudní dvůr zabýval rozlišovací způsobilostí ochranné známky tvořené příjmením. Vysvětlil, že kritéria pro posouzení rozlišovací způsobilosti ochranných známek tvořených osobním jménem jsou stejná jako kritéria použitelná na jiné kategorie ochranných známek: známky je třeba konkrétně posoudit, a nikoli shledat apriorní nedostatek rozlišovací způsobilosti (bod 34). Soudní dvůr také vyslovil, že příjmení má zpravidla vyšší rozlišovací způsobilost než křestní jméno, je však v každém jednotlivém případě zapotřebí vzít v úvahu „všechny skutečnosti, jež jsou vlastní projednávané věci, zejména pak okolnost, že příjmení je málo obvyklé, anebo naopak velmi rozšířené“ (rozsudek ze dne 24. 6. 2010, *Becker proti Harman International Industries*, C-51/09 P, bod 36).

[31] Z těchto rozsudků nevyplývá nic víc, než že ani o ochranné známce tvořené jménem nebo příjmením nelze obecně uzavřít, že postrádá rozlišovací způsobilost: vždy je třeba zkoumat konkrétní okolnosti věci. Nejvyšší správní soud z toho tedy také dovozuje, že o takové ochranné známce nelze bez zkoumání konkrétních okolností věci ani automaticky předpokládat, že má (alespoň) průměrný stupeň rozlišovací způsobilosti. (Takový závěr nemůže platit automaticky navzdory tomu, že minimální rozlišovací způsobilost starší ochranné známky jako celku se presumuje, neboť známka byla do rejstříku již zapsána.)

[32] Městský soud však takový obecný úsudek bez bližšího zdůvodnění činí a odkazuje přitom na rozsudky Tribunálu, které vykládá tak, že ochranná známka tvořená křestním jménem má „příjemnějším průměrnou inherentní rozlišovací způsobilost“ (rozsudky ze dne 16. 12. 2009, *Giordano Enterprises proti OHIM*, T-483/08, a ze dne 24. 3. 2010, *Eliza proti OHIM*, T-130/09; městský soud tento závěr činí v bodě 109 napadeného rozsudku). Tento závěr však z rozsudků Tribunálu takto obecně nevyplývá, rozsudky nejsou navíc pro tuto věc přiléhavé.

[33] Ve věci *Giordano Enterprises* hodnotil Tribunál zaměnitelnost dvou totožných slovních známek „GIORDANO“ a posuzoval přitom rozlišovací způsobilost ochranné známky tvořené běžným křestním jménem. Dřívější ochranná známka byla zapsána pro Portugalsko (pro obuv), novější byla přihlášena jako ochranná známka Společenství (pro oděvy, pokrývky hlavy a zboží vyrobené z kůže a její imitace v třídě 18). Své úvahy uvedl Tribunál obecným konstatováním, že v odvětvích, jako jsou odívání a móda, v nichž je běžné používat ochranné známky sestávající ze jmen či příjmení, lze zpravidla předpokládat, že velmi běžné jméno se bude objevovat častěji než jméno vzácné. Spotřebitelé se tedy nebudou domnívat, že mezi všemi majiteli ochranných známek, které obsahují stejné jméno nebo příjmení, nutně existuje ekonomická souvislost (bod 31 rozsudku)¹⁾. V té věci však byly obě sporné slovní ochranné známky naprosto totožné, což podle Tribunálu zvýšilo pravděpodobnost, že spotřebitelé mohou vnímat výrobky uváděné na trh pod těmito ochrannými známkami jako pocházející ze stejného zdroje; navíc přihlašovatelka novější ochranné známky neprokázala, že italské křestní jméno *Giordano* je v Portugalsku běžné. Relevantní veřejnost tvořili průměrní portugalsky mluvící spotřebitelé. Z toho Tribunál uzavřel, že starší ochranná známka má sama o sobě alespoň průměrný stupeň rozlišovací způsobilosti (bod 32 rozsudku)²⁾.

[34] Ve věci *Eliza* sice shledal Tribunál příjemnějším průměrnou rozlišovací způsobilost ženského křestního jména *Eliza/Elise* jako zdrobnělina jména *Elizabeth*, učinil tak však ve vztahu k vysoce specializovaným

¹⁾ „It is certainly true that in sectors such as clothing and fashion, in which it is common to use marks consisting of patronymics, it may be assumed, as a general rule, that a very common name will appear more frequently than a rare name. Thus, consumers will not believe that there is necessarily an economic link between all.“

²⁾ „In the present case, however, the two word marks at issue are absolutely identical, which increases the likelihood that consumers might perceive the goods marketed under those marks as coming from the same source. Moreover, as OHIM points out, the applicant has not shown that the Italian first name ‘Giordano’ which makes up both trade marks is common in Portugal. That being so and since, as noted at paragraph 19 above, the relevant public is made up of average Portuguese-speaking consumers, it must be held that the earlier trade mark has at least an average degree of distinctive character per se.“

výrobkům a službám z oblasti informačních technologií³⁾. Ani jeho závěry proto nejsou obecně přenositelné.

[35] Z uvedených rozsudků nelze obecně dovodit, že jakákoli ochranná známka tvořená křestním jménem má přinejmenším průměrnou inherentní rozlišovací způsobilost. Tribunál v nich naopak formuluje obecné pravidlo, že v oblastech odívání, módy a kosmetiky je běžnější užívat křestní jména (nebo obecně vlastní jména), což podporuje spíše předpoklad o nižší rozlišovací způsobilosti křestního jména tvořícího ochrannou známku v těchto sektorech. Stále však platí, že je třeba pečlivě zkoumat konkrétní okolnosti věci.

[36] I při vlastním posouzení rozlišovací způsobilosti jména Eva v kontextu konkrétních okolností věci staví městský soud svůj právní názor na nesprávném obecném závěru, který si učinil z judikatury Tribunálu, a ve zbytku se omezuje na prosté popření stěžovatelčiných námitek a potvrzení závěrů úřadu a jeho předsedy (body 110 až 112 napadeného rozsudku a dále pak jeho body 157 až 160 a bod 164).

[37] Úřad i jeho předseda v napadeném rozhodnutí k „Evě“ poznamenali, že jde v současné době o vůbec nejběžnější české jméno užívané i v zahraničí. Na trhu je obvyklé, že výrobky označené ženskými jmény, ať už jde o oděvy, módní doplňky nebo časopisy, bývají vyhrazeny ženám. Mimo jiné v oblasti oděvů se různá ženská jména běžně užívají například k označení kolekcí či řad výrobků určených pro ženy, případně mohou též odkazovat na osobu designera, návrháře či jinou osobu spojenou s daným výrobcem nebo kolekcí. V tomto smyslu pak může označení u spotřebitelů evokovat, že je zboží určeno ženám, nepopisuje však charakter či vlastnosti výrobku jako takového. Úřad ve svém rozhodnutí navíc uvedl, že jméno Eva lze vnímat také ve významu „žena“, což je odvozeno z Bible (Eva jako první žena, pramatka lidstva). Tuto dílčí úvahu však předseda úřadu nakonec popřel, neboť nepokládal za pravděpodobné, že by si průměrný spotřebitel výrobků asocioval jméno Eva s jeho biblickým výrazem či výrazem pro ženu: to lze očekávat spíše v oblasti umělecké či duchovní. Na podkladě těchto úvah dospěly správní orgány i městský soud k závěru, že prvek „Eva“ má vzhledem k přihlášeným a zapsaným produktům dobrou rozlišovací způsobilost.

[38] S tím Nejvyšší správní soud nesouhlasí. Úvahy správních orgánů i městského soudu jsou správné, ale vedou přesně k opačnému závěru: „Eva“ má jako označení pro oblečení, a tím spíše pro dámské spodní prádlo, nízkou rozlišovací způsobilost právě proto, že jde o velmi běžné ženské křestní jméno, na jehož užívání jsou spotřebitelé v módním průmyslu zvyklí. Tím se totiž zvyšuje pravděpodobnost záměny mezi označeními tvořenými takovým jménem (spotřebitelé budou zaměňovat zboží od různých výrobců), a naopak se snižuje pravděpodobnost, že si spotřebitelé spojí výrobky s konkrétním výrobcem (zde společností Naturana).

[39] Nejvyššímu správnímu soudu nepřipadá mimoběžná ani úvaha o Evě představující i v očích průměrného spotřebitele archetyp ženy, který má původ v Bibli. V souvislosti s dámským spodním prádlem se soudu jeví tato asociace ještě jako pravděpodobnější a neomezoval by ji jen na oblast duchovní a uměleckou, ale vnímá ji jako obecnější součást evropského kulturního a civilizačního kontextu. Jde však jen o dílčí aspekt hodnocení, který má na distinktivitu minimální vliv: ta je totiž nízká bez ohledu na to, zda si průměrný spotřebitel propojí označení s biblickou Evou, či nikoli.

[40] Stěžovatelka nenamítá ani nemusí namítat, že dřívější ochranná známka postrádá *jakoukoli* rozlišovací způsobilost, jak naznačuje městský soud v bodě 110 napadeného rozsudku. To by bylo absolutním důvodem její zápisné nezpůsobilosti ve smyslu § 4 písm. b) zákona o ochranných známkách (což se v nynějším řízení neřeší). Podstata stěžovatelčiny argumentace spočívá v tom, že dřívější ochranná známka vykazuje vyšší míru obecnosti, proto by jí měla být poskytnuta nižší míra ochrany. S tím Nejvyšší správní soud souhlasí. Není vyloučeno, aby si vlastník ochranné známky nechal zapsat ochrannou známku s nižší mírou distinktivy pro určité výrobky a služby. Musí však počítat s tím, že takovému označení bude náležet snížená ochrana, a strpět to, že ostatní soutěžitelé

³⁾ „The fact that it may be more usual to create trade marks based on a first name in certain sectors, as in the fields of clothing and cosmetics for instance, than in others, such as the fields of computer software and hardware products and services which are at issue in the present case, does not therefore affect the perception of the signs at issue as being related female forenames. In any event, the applicant's argument does not assist its position since the fact that the use of forenames in relation to highly specialised products is less usual would only serve to increase the likelihood of confusion where two marks derived from the same name are used on the same or adjacent product markets.“

na trhu budou stejně jako on oprávněni nechat si zapsat a používat označení s podobnými nedistinktivními prvky – a on jim v tom nemůže bránit (rozhodnutí velkého odvolacího senátu EUIPO ze dne 18. 9. 2013, *Lifestyle Supplies proti Ultimate Nutrition*, R 1462/2012-G, body 59 a 62)⁴⁾.

[41] Nižší míra rozlišovací způsobilosti u křestního jména Eva přitom nevyplývá z jeho popisného charakteru, ale z toho, že jde o běžné ženské křestní jméno, které lze v oblasti odívání vnímat jako obecné a často se objevující označení. U dámského spodního prádla, pro které je zapsána starší ochranná známka, to platí tím spíše, že jde o výrobky určené pro ženy.

[42] Nejvyšší správní soud tedy činí dílčí závěr, že slovní prvek „eva/EVA“ má v oblasti odívání (tedy i pro výrobky, k nimž se vztahují označení v této věci sporná) nízkou rozlišovací způsobilost. Slovní ochrannou známku společnosti Naturana tvoří jenom slovní prvek „EVA“, lze proto uzavřít, že tato ochranná známka má jako celek nízkou vnitřní rozlišovací způsobilost.

[43] Městský soud správně nepřisvědčil stěžovatelčině námitce, že ochranných známek téhož znění je v rejstříku zapsáno více (blíže body 161 až 163 napadeného rozsudku). Stěžovatelka totiž netvrdila ani neprokázala, že jsou označení na trhu fakticky užívána, ani netvrdila, že by ostatní ochranné známky byly zapsány pro shodné či podobné výrobky. Na závěru o nízké vnitřní rozlišovací způsobilosti to ovšem nic nemění.

[44] Stěžovatelka v žalobě dále dokládala, že slovní prvek „EVA“ není v souvislosti se spodním prádlem nijak příznačný a že v inzerci výrobků v kategorii spodního prádla v České republice tento prvek užívají i jiní výrobci buď jako název konkrétního produktu, či přímo jako označení výrobce. Podle městského soudu však z předložených důkazů nevyplývá, že by byl prvek užíván v takovém rozsahu, aby to oslabilo jinak inherentně dostatečně distinktivní starší označení a vyloučilo pravděpodobnost záměny kolidujících označení (bod 164 napadeného rozsudku). Ani to není správná úvaha. Mezi stěžovatelkou a úřadem totiž není sporu o to, že v oblasti odívání se různá ženská jména běžně užívají například k označení kolekcí či řad výrobků určených pro ženy; právě tento argument podporují i stěžovatelkou předložené důkazy. Sporné je, zda to oslabuje rozlišovací způsobilost starší známky, či nikoli. Nejvyšší správní soud vysvětlil výše, že tato nesporná skutečnost rozlišovací způsobilost známky oslabuje. Městský soud tedy v jedné části odůvodnění potvrzuje argumentaci úřadu, podle níž se ženská jména v oblasti odívání běžně používají, v další části však současně naznačuje, že jde o otázku prokázání rozsahu užívání.

[45] Neobstojí námitka, že společnost Naturana ve skutečnosti běžně užívá svou jinou (kombinovanou) ochrannou známku s obrázkem jablka, protože v této věci se řeší pravděpodobnost záměny se slovní ochrannou známkou „EVA“. Společnost Naturana nenamítala kolizi s jinou svou ochrannou známkou, o tom se řízení nevedlo.

3.1.2 Protože se označení shodují v nedistinktivním prvku, je třeba se při hodnocení jejich podobnosti zaměřit zejména na vliv ostatních neshodujících se prvků

[46] Závěr Nejvyššího správního soudu, podle něž má slovní prvek, který je součástí obou porovnávaných označení, nízkou distinktivitu, ovlivňuje i to, jak by se měla hodnotit celková podobnost srovnávaných známek. K tomu, jak to činit, dává návod společné prohlášení úřadů pro ochranné známky v Evropské unii o společné praxi týkající se relativních důvodů pro zamítnutí – pravděpodobnosti záměny (vliv nedistinktivních prvků/prvků s nízkou rozlišovací způsobilostí)⁵⁾, kterého se stěžovatelka dovolávala již ve správním řízení.

[47] Úřady pro ochranné známky v Evropské unii se shodly na tom, že pokud mají srovnávané známky shodný prvek s nízkým stupněm rozlišovací způsobilosti, posouzení pravděpodobnosti záměny se zaměří na vliv ostatních (neshodujících se) prvků na celkový dojem, kterým známky působí. Při posuzování budou zohledněny podobnosti/rozdíly a rozlišovací způsobilost těchto ostatních prvků.

⁴⁾ „Whereas a company is certainly free to choose a trade mark with a low or even non-distinctive character, including trade marks with descriptive and nondistinctive words, and use it on the market, it must accept, however, in so doing, that competitors are equally entitled to use trade marks with similar or identical descriptive components.“

⁵⁾ Dostupné z: <https://upv.gov.cz/prumyslova-prava/ochranna-znamky/spolecna-prohlaseni-k-praxi-eui-po-a-clenskych-statu-eu>

Shoda v prvku s nízkým stupněm rozlišovací způsobilosti nevede za normálních okolností ke konstatování existence pravděpodobnosti záměny.

Existenci pravděpodobnosti záměny však lze konstatovat, pokud:

- ostatní prvky srovnávaných známek mají nižší (nebo srovnatelně nízký) stupeň rozlišovací způsobilosti nebo mají zanedbatelný vizuální vliv a celkový dojem srovnávaných známek je podobný, nebo
- celkový dojem srovnávaných známek je vysoce podobný nebo totožný.

[48] Městský soud a před ním úřad a jeho předseda vyšli při grafickém hodnocení stěžovatelčiny ochranné známky z toho, že i přes nikoli nevýrazný grafický prvek stěžovatelčiny známky bude paměťovou stopu u průměrného spotřebitele vyvolávat spíše slovní prvek. S tím Nejvyšší správní soud nesouhlasí. Kvůli generické povaze slovního označení je třeba přikládat při hodnocení celkového dojmu ze stěžovatelčiny známky o to větší váhu odlišujícím se grafickým prvkům označení. Celkový dojem ze stěžovatelčiny ochranné známky podstatně ovlivňuje právě originální grafické zpracování. Starší ochranná známka naproti tomu neobsahuje žádné prvky „navíc“. Srovnávaná označení proto budou na spotřebitele působit spíše odlišně.

[49] Hodnocení fonetické a významové podobnosti stěžovatelka v kasační stížnosti nezpochybuje, Nejvyšší správní soud se k nim proto nebude vyjadřovat.

3.2 Starší ochranná známka má sice nízkou inherentní rozlišovací způsobilost, měla by se však ještě zkoumat její získaná rozlišovací způsobilost

[50] Nejvyšší správní soud vysvětlil v bodě [24], že rozlišovací způsobilost ochranné známky může být buď inherentní, anebo získaná dobrou pověstí. Dospěl pak k závěru, že vnitřní distinktivita starší ochranné známky je nízká. Společnost Naturana však ve správním řízení současně namítala, že její ochranná známka má dobré jméno, a tedy že užíváním získala vyšší míru rozlišovací způsobilosti. Protože úřad shledal, že má známka dostatečnou vnitřní rozlišovací způsobilost, touto částí argumentace se již nezabýval. V novém řízení bude třeba, aby se správní orgány věnovaly i tomuto aspektu rozlišovací způsobilosti.

3.3 Výrobky, k nimž se vztahují srovnávané ochranné známky, jsou si spíše podobné

[51] Stěžovatelka dále zpochybuje závěry městského soudu a úřadu o tom, že výrobky, k nimž jsou ochranné známky přihlášeny či mají být přihlášeny, jsou si podobné ve většině průměrné – některé více, jiné méně.

[52] Městský soud se této otázce věnoval podrobně v bodech 121 až 148 napadeného rozsudku. Vypořádal se v nich se všemi argumenty, které stěžovatelka uplatňuje i v kasační stížnosti, a Nejvyšší správní soud s jeho závěry souhlasí. Městský soud obecně vyšel z toho, že při hodnocení podobnosti výrobků je třeba vzít v úvahu kritéria charakterizující vzájemný vztah výrobků, jejich povahu, zamýšlený účel, obvyklý původ, zda jsou v soutěžním vztahu, zda se doplňují, zda jsou zastupitelné, způsob jejich užití, jejich uživatele (relevantní veřejnost), jejich distribuční kanály či prodejní místa.

[53] Podstatným východiskem pro srovnávání výrobků je pravidlo, že srovnávat se musejí výrobky tak, jak jsou/mají být u ochranných známek zapsány, nikoli podle toho, jak jsou skutečně užívány, nabízeny či inzerovány. Současně také platí, že způsoby uvádění výrobků označených ochrannými známkami na trh se mohou měnit v čase a podle vůle majitelů těchto ochranných známek. Proto analýza nebezpečí záměny mezi dvěma ochrannými známkami, která sleduje cíl obecného zájmu – tedy aby relevantní veřejnost nemusela podstupovat nebezpečí, že bude uvedena v omyl ohledně obchodního původu dotčených výrobků – nemůže záviset na obchodních záměrech majitelů ochranných známek, uskutečněných či nikoliv a svojí povahou subjektivních (rozsudek Tribunálu ze dne 12. 1. 2006, *Devinlec proti OHIM*, T-147/03, bod 104).

[54] Nejvyšší správní soud připomíná, že stěžovatelka žádá zapsat svou ochrannou známku pro výrobky: *lyžařské oblečení, lyžařská obuv, oděvy, a to trička, košile, mikiny, svetry, bundy, kalhoty, sukně, šaty včetně sportovních v rámci této třídy, pokrývky hlavy, rukavice*; naproti tomu starší ochranná známka je zapsána pro dámské spodní prádlo.

[55] Stěžovatelka zaměřuje svou argumentaci na to, že bude nabízet sportovní oblečení, tak však její seznam výrobků nezní. Část výrobků jistě specializovaných bude, nikoli však všechny. Stejně tak i dámské spodní prádlo může být sportovní. Jistý překryv mezi výrobky tedy nalézt lze. Stěžovatelčina zamýšlená obchodní strategie se však může proměňovat v čase, proto na ní posouzení podobnosti výrobků nemůže záviset. Stěžovatelka městskému soudu vytýká, že vyšel z generického označení výrobků, to však městský soud učinil správně. Neopomněl u toho vypořádat ani stěžovatelkou tvrzené specifické zamýšlené vlastnosti výrobků, odmítl však hledět jen na ně.

[56] K části výrobků bude stěžovatelčina argumentace přílehavá. U části výrobků bude platit, že si je relevantní veřejnost zakoupí z jiného důvodu než jen z prosté potřeby zakrýt tělo a při koupi bude dbát na specifický účel výrobků; ani tuto motivaci však městský soud ve svých úvahách o účelu užití srovnávaných výrobků nepominul. Vyjádřil se jak k jejich primárnímu společnému obecnému účelu (zakrytí těla), tak k jejich sekundárnímu určení (konkrétní část těla, na kterou kus oblečení patří, funkčnost, tepelné vlastnosti, estetická kritéria).

[57] Stejně tak jsou správné závěry městského soudu o obvyklém původu výrobků, distribučních kanálech a obvyklých prodejních místech. Stěžovatelka namítá, že cílí na spotřebitele, kteří si pečlivě vybírají sportovní oblečení především ve specializovaných obchodech, věnují jeho výběru zvýšenou pozornost a nakupují za vyšší cenu. To může platit opět jen o části sportovně zaměřených výrobků, nikoli obecně o všech. V případě (sportovních) obchodních řetězců se spotřebitelé mohou setkat s různými kategoriemi oděvů, včetně spodního prádla. Byť překryv výrobků bude i v tomto kritériu jen částečný (a spíše menší než větší), vyloučit ho úplně nelze. Stěžovatelka relativizuje význam úvahy o soustředění zboží různého druhu do velkých nákupních center a o nákupu v e-shopech a tvrdí, že s takovým přístupem by šlo považovat za zaměnitelné prakticky jakékoli zboží. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že podle stěžovatelčiny argumentace by naopak nešlo hodnotit jako podobné prakticky žádné zboží.

[58] Nejvyšší správní soud k tomuto bodu shrnuje, že městský soud ani úřad a jeho předseda při posouzení shodnosti kategorií výrobků nepochybili. Vzali v úvahu všechna relevantní kritéria svědčící o větší i menší podobnosti srovnávaných výrobků a míra konkrétnosti, s jakou tak učinili, je dostatečná.

3.4 Relevantní spotřebitel je průměrně informovaný, přiměřeně vnímavý a obezřetný

[59] Dalším kritériem hodnocení pravděpodobnosti záměny ochranných známek je hledisko průměrného spotřebitele výrobků a úroveň jeho pozornosti.

[60] Městský soud a před ním úřad a jeho předseda vyšli z toho, že v oděvním odvětví je relevantní veřejnost, u níž se posuzuje nebezpečí záměny, průměrný spotřebitel, který je průměrně informovaný, přiměřeně vnímavý a obezřetný.

[61] Stěžovatelka s tím nesouhlasí. Městský soud totiž opomněl hledisko, že je Eva Samková veřejně známá osoba a že i jiné osoby než sportovní fanoušci si budou vybírat opatrně a s vyšší mírou pozornosti vzhledem k ceně výrobků. Podle stěžovatelky budou spotřebitelé obezřetní a dobře informovaní jak při nákupu spodního prádla, tak i oblečení lyžařského a snowboardového.

[62] Stěžovatelčiny námitky nejsou důvodné. Městský soud vzal při svém hodnocení v úvahu jak skupinu spotřebitelů, kteří si spojí stěžovatelčino označení se známou českou snowboardistkou a kteří budou nakupovat specifické lyžařské a snowboardové oblečení vyšší cenové kategorie, tak nezanedbatelnou část veřejnosti, která si označení s Evou Samkovou nespojí a jejíž informovanost, obezřetnost a míra pozornosti bude běžná a průměrná.

[63] Podle judikatury Tribunálu platí, že pravděpodobnost záměny je třeba posuzovat s ohledem na veřejnost, která jí věnuje nejmenší pozornost (rozsudek ze dne 15. 7. 2011, *Ergo Versicherungsgruppe proti OHIM*, T-220/09, bod 21)⁶⁾. Proto podobně jako u předchozího bodu, který se týkal posuzování podobnosti výrobků, lze k určité části srovnávaných výrobků uzavřít, že míra pozornosti spotřebitelů při jejich nákupu bude nadprůměrná (luxusní spodní prádlo, pečlivý výběr podprsenky, kvalitní lyžařské a snowboardové oblečení). Naproti tomu však

⁶⁾ „À cet égard, il convient d'observer que, selon la jurisprudence, s'agissant de l'appréciation du risque de confusion, le public ayant le niveau d'attention le moins élevé doit être pris en considération [arrêt du Tribunal du 8 septembre 2010, *Kido/OHMI – Amberes (SCORPIONEXO)*, T-152/08, non publié au Recueil, point 40].“

nezanedbatelnou část spotřebitelské veřejnosti budou tvořit průměrně informovaní spotřebitelé, kteří nakupují oblečení jako předmět každodenní spotřeby (trička, košile, mikiny, svetry, bundy, kalhoty, sukně, šaty, pokrývky hlavy, rukavice či pohodlné, běžné spodní prádlo); nebudou tak výběru věnovat takovou pozornost a na značce jim nebude obzvláště záležet. Právě ti by mohli porovnávaná označení nejpravděpodobněji zaměnit. Městský soud ani úřad a jeho předseda proto nepochybili, když relevantního spotřebitele určili jako spíše průměrně informovaného, přiměřeně vnímavého a obezřetného.

3.5 Kritéria pravděpodobnosti záměny je třeba znovu společně komplexně posoudit

[64] Souhrnným posouzením jednotlivých kritérií dohromady dospěl městský soud k závěru, že stěžovatelčino označení vyvolává nebezpečí asociace se starší ochrannou známkou společnosti Naturana a hrozí, že si spotřebitelé mylně spojí stěžovatelčin produkt označený přihlašovanou známkou se společností Naturana.

[65] Stěžovatelka s tím nesouhlasí. Nelíbí se jí, že městský soud nevzal při svém hodnocení v potaz množství ochranných známek téhož znění a skutečnost, že označení „EVA“ je u spodního prádla rozšířené u různých výrobců. Jeho rozsudek je proto podle stěžovatelky nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Protože má starší ochranná známka velmi nízkou rozlišovací způsobilost, není schopna oslovit relevantní spotřebitele tak, aby si spojili s jejím původcem, společností Naturana.

[66] Podle Nejvyššího správního soudu napadený rozsudek nepřezkoumatelný není: je z něj patrné, z jaké právní úpravy městský soud vyšel, jakými úvahami se řídil a k jakým závěrům nakonec dospěl. Právě proto se Nejvyšší správní soud mohl zabývat všemi jeho závěry věcně a některé sporné otázky zhodnotil odlišně. V novém řízení, které se povede před úřadem, tedy bude třeba znovu celkově posoudit všechna kritéria pravděpodobnosti záměny.

4. Závěr a náklady řízení

[67] Protože městský soud a před ním předseda úřadu nesprávně posoudili rozlišovací způsobilost křestního jména Eva, vizuální podobnost obou porovnávaných označení a vnitřní rozlišovací způsobilost starší ochranné známky, zrušil Nejvyšší správní soud jejich rozhodnutí a věc vrátil úřadu k dalšímu řízení. Úřad je v dalším řízení vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku a opětovně posoudí pravděpodobnost záměny mezi označeními právě s ohledem na vyslovené závěry o rozlišovací způsobilosti. Kromě toho se úřad vypořádá s tvrzením společnosti Naturana o tom, že její ochranná známka má dobrou *získanou* rozlišovací způsobilost.

Zaměstnanost: osoba zdravotně znevýhodněná

Řízení před soudem: specializovaný samosoudce

k § 67 odst. 3 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti

k § 31 odst. 2 soudního řádu správního

Posuzování otázky, zda je konkrétní osobu možné považovat za zdravotně znevýhodněnou dle § 67 odst. 3 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, nelze podřadit pod žádnou z věcí uvedených v § 31 odst. 2 s. ř. s. Z tohoto důvodu o ní v řízení před krajským soudem nemůže rozhodovat specializovaný samosoudce.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2023, čj. 9 Ads 102/2022-38)

Prejudikatura: č. 2366/2011 Sb. NSS, č. 3259/2015 Sb. NSS a č. 4289/2022 Sb. NSS.

Věc: D. E. proti České správě sociálního zabezpečení o uznání za osobu zdravotně znevýhodněnou, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalovaná rozhodnutím ze dne 19. 4. 2021 zamítla odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Okresní správy sociálního zabezpečení Nový Jičín ze dne 16. 2. 2020, kterým bylo stanoveno, že žalobkyně není osobou zdravotně znevýhodněnou dle § 67 odst. 3 zákona o zaměstnanosti.

Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalované žalobu ke Krajskému soudu v Ostravě, který ji zamítl rozsudkem ze dne 31. 3. 2022, čj. 19 Ad 19/2021-38. Stěžejním důkazem pro podklad žalované byl posudek posudkové lékařky ze dne 9. 3. 2021, který byl dle krajského soudu úplný a přesvědčivý. Posudková lékařka žalované v něm jasně formulovala posudkový závěr, že pracovní schopnosti žalobkyně byly omezeny z důvodu narušení jemného úchopu IV. a V. prstem levé ruky, tedy její nedominantní končetiny. Žalobkyně není dle posudkové lékařky žalované vyloučena z možnosti uplatnit se na trhu práce v takové míře, v jaké předpokládá § 67 odst. 3 zákona o zaměstnanosti. Závěry z lékařského posudku vypovídaly o tom, že žalobkyně je sice zdravotně omezena, nicméně jí to nebrání zůstat zařazená na stávající pracovní pozici či získat jinou kvalifikaci.

Žalobkyně (stěžovatelka) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností.

Krajský soud v napadeném rozsudku vycházel z nesprávných závěrů žalované. Z lékařských zpráv vyplývalo, že se v případě stěžovatelky jednalo o poškození celé levé ruky a její úchopové schopnosti, nicméně podle rozhodnutí žalované se jednalo o poškození jednoho prstu nedominantní ruky. Krajský soud nezohlednil vnitřní rozpornost daného posudku, na kterou stěžovatelka poukazovala již v žalobě. Posudková lékařka žalované v posudku ze dne 9. 3. 2021 zdůvodnila, proč má za to, že je postižen pouze IV. prst levé ruky stěžovatelky. Vzápětí ale hovořila o tom, že pracovní schopnosti stěžovatelky byly omezeny z důvodu narušení jemného úchopu IV. a V. prstem levé ruky. Nebylo proto zřejmé, jestli má stěžovatelka postižen pouze IV. prst nebo má narušen i úchop V. prstu.

Lékařský posudek posudkové lékařky žalované a rozsudek krajského soudu byly rozporné i ohledně vlivu úrazu na výdělečnou činnost stěžovatelky, respektive na její pracovní uplatnění. Posudková lékařka žalované hovořila o tom, že pracovní schopnosti stěžovatelky byly omezeny z důvodu narušení jemného úchopu IV. a V. prstem levé ruky, a proto nebyla stěžovatelka zařazena zpět na pracovní pozici operátorky. Krajský soud poté konstatoval, že stěžovatelka je sice zdravotně omezena, což jí však nebrání zůstat v zařazení na stávající pracovní pozici. To bylo ale v rozporu s výše uvedeným.

Žalovaná i krajský soud argumentovaly obecnou způsobilostí stěžovatelky konat výdělečnou činnost a možností její rekválifikace. To ale § 67 odst. 3 zákona o zaměstnanosti nepožaduje. Jednotlivé podmínky pro definici osoby zdravotně znevýhodněné jsou spojeny spojkou „nebo“ nikoliv spojkou „a“. Stačí tedy splnění některé z podmínek. Stěžovatelka proto má nárok na přiznání statusu osoby zdravotně znevýhodněné i v případě, že její schopnost rekválifikace je zachována.

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

Z odůvodnění:

[9] Novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 77/2021 Sb. došlo s účinností od 1. 4. 2021 k rozšíření institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud se proto zabýval otázkou, zda tento institut dopadá i na nyní projednávanou věc. Podle § 104a odst. 1 s. ř. s. ve znění citované novely platí: *Jestliže kasační stížnost ve věcech, v nichž před krajským soudem rozhodoval specializovaný samosoudce, svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele, odmítne ji Nejvyšší správní soud pro nepřijatelnost.*

[10] Projednávanou věc v řízení před krajským soudem po dni 1. 4. 2021 rozhodovala specializovaná samosoudkyně, což by nasvědčovalo závěru, že se jedná o věc, u které musí Nejvyšší správní soud posuzovat přijatelnost kasační stížnosti dle § 104a s. ř. s. Přijatelnost kasační stížnosti ve smyslu § 104a s. ř. s. se nicméně posuzuje pouze v těch věcech, kde specializovaný samosoudce rozhodoval v souladu s § 31 odst. 2 s. ř. s. stanovícím taxativní výčet věcí, ve kterých specializovaný samosoudce má rozhodovat, nikoli i ve věcech, v nichž samosoudce rozhodoval, přestože do výčtu obsaženého v § 31 odst. 2 s. ř. s. nespadají. Okruh žalob, „*kteřé spadají do režimu posuzování přijatelnosti, tudíž nemůže být určován případnými pochybeními krajských soudů při posouzení rozsahu § 31 odst. 2 s. ř. s.*“ (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 11. 2021, čj. 10 As-360/2021-59, č. 4289/2022 Sb. NSS).

[11] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že v dané věci samosoudkyně rozhodovala v rozporu s § 31 odst. 2 s. ř. s., jak bude rozvedeno níže, a proto věc ve skutečnosti není v režimu § 104a s. ř. s., takže není namístě zabývat se přijatelností kasační stížnosti a je namístě posoudit rovnou její důvodnost.

[12] Kasační stížnost je důvodná.

[13] Dle § 31 odst. 2 s. ř. s. *ve věcech důchodového pojištění, nemocenského pojištění, uchazečů o zaměstnání a jejich podpory v nezaměstnanosti a podpory při rekvalifikaci podle předpisů o zaměstnanosti, sociální péče, pomoci v hmotné nouzi a státní sociální podpory, dávek péčovské péče, ve věcech přestupků, za které zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je nejvýše 100 000 Kč, mezinárodní ochrany, neudělení krátkodobého víza, rozhodnutí o správním vyhoštění, rozhodnutí o povinnosti opustit území, rozhodnutí o zajištění cizince, rozhodnutí o prodloužení doby trvání zajištění cizince, jakož i jiných rozhodnutí, jejichž důsledkem je omezení osobní svobody cizince, jakož i v dalších věcech, v nichž tak stanoví zvláštní zákon, rozhoduje specializovaný samosoudec.*

[14] Obecné principy pro výklad § 31 odst. 2 s. ř. s. Nejvyšší správní soud vymezil např. v rozsudku ze dne 28. 12. 2011, čj. 7 Ans 9/2011-106. Z tohoto rozsudku vyplývá, že „pro většinu typů věcí řešených krajskými soudy ve správním soudnictví má zákonodárce za to, že mají být rozhodovány kolegiálně, a to senátem složeným ze tří soudců, protože takové obsazení soudu je vhodné zejména s ohledem na obecnou typovou obtížnost a závažnost projednávaných věcí. Kvůli úspoře veřejných prostředků a za účelem zjednodušení řízení v některých vybraných věcech, které jsou typově jednodušší, zákon zavádí výjimku z pravidla, že v těchto věcech rozhoduje krajský soud ve správním soudnictví samosoudcem.“ Rozhodování v senátu je tedy obecným pravidlem, z něhož jsou možné výjimky, ale pouze v taxativně stanovených případech podle § 31 odst. 2 s. ř. s. Tyto výjimky interpretuje dosavadní judikatura restriktivně (srov. např. rozsudek NSS ze dne 11. 9. 2014, čj. 7 Azs 105/2014-29, č. 3259/2015 Sb. NSS).

[15] Krajský soud v napadeném rozsudku neuvedl, pod jakou položku z výčtu uvedeného v § 31 odst. 2 s. ř. s. projednávanou žalobu podřadil. Nejvyšší správní soud se proto zabýval v úvaahu připadajícími možnostmi. Jednou z těchto možností je věc *sociální péče*. Danou žalobu nicméně nelze podřadit pod služby sociální péče upravené v § 38 a násl. zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ani pod rozsah sociální péče, který upravoval § 73 a násl. zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, jenž byl zrušen zákonem č. 329/2011 Sb., o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením a o změně souvisejících zákonů. Pojem *sociální péče* není v současné době definován v právních předpisech, a proto je třeba jej vykládat v rozsahu, jak byl systém sociální péče vymezen v době, kdy vstoupil v účinnost soudní řád správní, neboť v současnosti nemá žádný vlastní (jiný) obsah (srov. bod 17 rozsudku NSS ze dne 22. 3. 2023, čj. 4 Ads 45/2023-24). Pod věc *sociální péče* lze podle současné právní úpravy zařadit dávky poskytované osobám se zdravotním postižením podle zákona o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením (srov. rozsudek NSS ze dne 14. 3. 2018, čj. 3 Ads 64/2017-37). V projednávaném případě se však o výše uvedené dávky nejedná.

[16] Danou žalobu nelze podřadit ani pod věci *pomoci v hmotné nouzi a státní sociální podpory*, jelikož nespadá pod dávky vymezené v § 4 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, a v § 2 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře.

[17] Projednávanou žalobu nelze podřadit ani pod věci *uchazečů o zaměstnání a jejich podpory v nezaměstnanosti a podpory při rekvalifikaci podle předpisů o zaměstnanosti*, neboť konkrétní osoba, u které se posuzuje zdravotní znevýhodnění dle § 67 odst. 3 zákona o zaměstnanosti, nemusí naplňovat definici uchazeče o zaměstnání dle § 24 tohoto zákona, tedy nemusí se jednat o osobu, která požádá o zprostředkování vhodného zaměstnání krajskou pobočku Úřadu práce, v jejíž územním obvodu má bydliště, a při splnění zákonem stanovených podmínek je krajskou pobočkou Úřadu práce zařazena do evidence uchazečů o zaměstnání.

[18] Nejvyšší správní soud si je vědom podobnosti posuzování otázky zdravotního znevýhodnění s posuzováním otázky invalidity, jelikož osoba invalidní i osoba zdravotně znevýhodněná spadají dle § 67 odst. 2 zákona o zaměstnanosti pod pojem osoba se zdravotním postižením. Nelze však opomenout, že na rozdíl od posuzování postavení osoby zdravotně znevýhodněné, spadá posuzování invalidity pod věc *důchodového pojištění*, která je v § 31 odst. 2 s. ř. s. výslovně uvedena.

[19] Projednávanou žalobu nelze podřadit ani pod zbylé věci uvedené v tomto ustanovení. Posuzování otázky, zdali je konkrétní osobu možné považovat za zdravotně znevýhodněnou dle § 67 odst. 3 zákona o zaměstnanosti, tedy nespadá pod žádnou z věcí uvedených v § 31 odst. 2 s. ř. s., a nemůže tak o ní rozhodovat specializovaný samosoudce.

[20] Dle ustálené judikatury zakládá rozhodování věci samosoudcem namísto senátu vadu zmatečnosti řízení dle § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. (srov. např. rozsudek NSS ze dne 27. 1. 2011, čj. 4 Ads 108/2010-39, č. 2366/2011 Sb. NSS). Ačkoliv stěžovatelka vadu napadeného rozsudku dle § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. nevedla v kasační stížnosti, Nejvyšší správní soud k této vadě musí přihlížet z úřední povinnosti (viz rozsudek NSS ze dne 27. 8. 2021, čj. 9 Ads 122/2021-28). Nejvyšší správní soud v projednávaném případě dospěl k závěru, že v řízení před krajským soudem měl o projednávané žalobě správně rozhodovat senát a nikoliv specializovaná samosoudkyně. Z tohoto důvodu mu nezbylo než napadený rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.