

SBÍRKA  
ROZHODNUTÍ  
NEJVYŠŠÍHO  
SPRÁVNÍHO  
SOUDU

6<sup>2023 / XXI. ROČNÍK / 30. 6. 2023</sup>

## OBSAH

4477	Veřejné zakázky: opožděné uplatnění smluvní pokuty jako podstatná změna závazku ze smlouvy.....	481
4478	Rozšířený senát: lhůta pro vyměření úroku z prodlení s úhradou celního dluhu; lhůta pro předepsání úroku z posečkání.....	485
4479	Řízení před soudem: k povinnosti přerušit řízení a vyčkat rozhodnutí Soudního dvora o stejné právní otázce.....	499
4480	Pobyt cizinců: právo rodinných příslušníků občanů České republiky na přechodný pobyt; obrácená diskriminace .....	504
4481	Spotřební daně: legislativní chyba při transpozici směrnice; malý nezávislý pivovar; spolupráce malých pivovarů.....	513
4482	Územní samospráva: správa majetku hlavního města Prahy městskou částí.....	523
4483	Řízení před soudem: přezkum rozhodnutí správního orgánu o určení neplatnosti doručení.....	528
4484	Rozšířený senát: procesní legitimace osoby zúčastněné na řízení k podání kasační stížnosti proti rozhodnutí o odmítnutí návrhu či zastavení řízení .....	531

## **Veřejné zakázky: opožděné uplatnění smluvní pokuty jako podstatná změna závazku ze smlouvy**

k § 222 odst. 1 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek

**Uplatnění smluvní pokuty s významným časovým odstupem od chvíle, kdy zadavatel mohl smluvní pokutu uplatnit poprvé, zpravidla způsobí podstatnou změnu závazku na veřejnou zakázku dle § 222 odst. 1 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2023, čj. 8 AfS 157/2021-35)*

**Prejudikatura:** č. 2103/2010 Sb. NSS.

**Věc:** Město Stochov proti Ministerstvu pro místní rozvoj o poskytnutí dotace, o kasační stížnosti žalobce.

Nejvyšší správní soud se v tomto rozsudku zabýval tím, zda neuplatnění smluvních pokut může představovat umožnění podstatné změny závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku dle § 222 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek.

Žalovaný poskytl žalobci dotaci na projekt „Snížení energetické náročnosti BD Mírové náměstí 262-264“. Žalobce pro tento projekt vybral dodavatele Martin Vrščeký, s. r. o., s nímž uzavřel smlouvu o dílo. Dílo mělo být provedeno v době 150 kalendářních dní od zahájení prací. Dodavatel se však s prováděním díla dostal do prodlení a k předání díla došlo o 350 kalendářních dnů později.

Po dokončení díla požádal žalobce o vyplacení dotace. Při administrativním ověření této žádosti Centrum pro regionální rozvoj České republiky (dále jen „Centrum“) – zprostředkující subjekt žalovaného – dospělo k závěru, že žalobce porušil pravidla pro zadávání veřejných zakázek. Umožnil totiž podstatnou změnu závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku tím, že připustil prodloužení termínu provedení díla. Celkem bylo dílo předáno o 350 dnů později. Z tohoto 105 dnů zpoždění činily vícepráce, které Centrum uznalo za oprávněné. Zpoždění v rozsahu 100 dnů strany vyřídily započtením smluvních pokut za prodlení proti doplatku ceny díla. V případě posledních 145 dnů prodlení (107 dnů za technologickou přestávku a 38 za přerušení prací z důvodu klimatických podmínek) však žalobce po dodavateli smluvní pokutu nepožadoval. Dokonce jej informoval, že smluvní pokuty za technologickou přestávku uplatňovat nebude. Tím byl fakticky posunut termín provedení díla. Ten je zásadním údajem pro každého potenciálního dodavatele, jelikož na jeho základě se rozhoduje, zda se zakázky zúčastní. Smluvní dokumentace s žádným prodloužením termínu pro provedení díla nepočítala, a proto šla případná potřeba prodloužit dobu provádění díla k tíži vybraného dodavatele. Na základě těchto skutečností Centrum rozhodlo o finanční opravě ve výši 25 % z částky poskytnuté dotace opatřením ze dne 31. 7. 2019.

Žalobce podal proti opatření Centra námitky, o nichž dne 26. 11. 2019 rozhodl žalovaný (konkrétně ministryně pro místní rozvoj) tak, že potvrdil oprávněnost opatření Centra. Žalovaný se neztotožnil s argumentací žalobce, že termín provedení díla nebyl změněn žádným dodatkem. Umožnění změny závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku dle § 222 zákona o zadávání veřejných zakázek totiž žádný formalizovaný postup nevyžaduje. Faktický postup, kterým dojde k posunutí termínu provedení díla, rovněž představuje umožnění změny závazku. Žalobce poslal dodavateli dopis, v němž mimo jiné uvedl, že po něm nebude uplatňovat smluvní pokutu za dobu technologické přestávky. Tím dal najevo, že prodloužení přijímá a dodavatel za něj nebude nijak postihnout. Rovněž dohoda o započtení, kterou žalobce s dodavatelem uzavřel, se týkala pouze smluvních pokut za 100 dnů prodlení; prodlení za ostatních 145 dnů neřešila. Žalovaný nesouhlasil ani s argumentem, že se žalobce nezdal žádné smluvní pokuty – tento argument byl v rozporu s uvedeným dopisem. Neshledal důvodné ani argumenty žalobce, že přestávka z klimatických důvodů byla vzhledem k nepříznivému počasí vhodná. Smluvní podmínky s takovou přestávkou nepočítaly. Případné nepříznivé podmínky šly tedy zcela k tíži dodavatele, který s nimi měl počítat při podávání své nabídky.

Následně podal žalobce proti rozhodnutí žalovaného u Městského soudu v Praze žalobu; městský soud ji rozsudkem ze dne 20. 4. 2021, čj. 11 A 10/2020-39, zamítl.

Úvodem městský soud zdůraznil, že zákaz podstatných změn ve smlouvách na veřejné zakázky je klíčovým pravidlem. Regulace procesu zadávání veřejných zakázek by ztratila smysl, pokud by byl zadavatel omezen jen do okamžiku uzavření smlouvy, a nikoliv po celou dobu účinnosti smlouvy na poskytování plnění. Neoprávněné umožnění podstatné změny závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku pak nemusí spočívat v uzavření dodatku ke smlouvě. I samotná skutečnost, že zadavatel svým faktickým postupem nerespektuje obchodní či jiné smluvní podmínky stanovené v rámci zadávacích podmínek dotčené veřejné zakázky, může představovat změnu závazku.

Žalobce v žalobě opakovaně argumentoval, že technologickou přestávku vzal pouze na vědomí. Ve svém dopise však výslovně uvedl, že po dobu technologické přestávky, kterou rada žalobce schválila jako důvodnou, smluvní pokutu uplatňovat nebude. Dal tedy dodavateli jednoznačně najevo, že vůči němu nebude po uvedené době uplatňovat smluvní pokutu z prodlení při plnění veřejné zakázky. Uvedený dopis bylo nutné vykládat i v kontextu navazujícího jednání žalobce. Ten následně s dodavatelem uzavřel dohodu o započtení, v níž smluvní pokuty za technologickou přestávku a přerušení prací z důvodu klimatických podmínek neuplatnil. Z ničeho neplyne, že by touto dohodou vypořádával pouze část prodlení a smluvní pokuty za ostatní části prodlení se chystal uplatnit jiným způsobem. Městský soud tedy považoval za rozhodující, že žalobce smluvní pokutu za prodlení v délce 145 dnů neuplatnil, ačkoliv tak učinit měl a mohl. Takový postup v oblasti zadávání veřejných zakázek není možný. Žalobce fakticky prodloužil dobu provádění díla. Doba plnění má pro potenciální dodavatele zásadní význam a podle ní se dodavatelé rozhodují, zda se budou o zakázku ucházet. Žalobce tedy svým faktickým postupem umožnil podstatnou změnu závazku ze smlouvy, která by umožnila účast jiných dodavatelů, pokud by zadávací podmínky původního zadávacího řízení odpovídaly této změně.

Městský soud se neztotožnil ani s argumentem, že dodavatel se nikoliv svou vinou ocitl v tak nepředvídatelném prodlení, že provedení díla zasáhlo i do zimních měsíců. Žalovaný tento argument správně odmítl s tím, že pokud se dodavatel ocitl v prodlení, v jehož důsledku plnění veřejné zakázky zasahovalo do zimních měsíců, nezabývá taková skutečnost sama o sobě dodavatele odpovědností za prodlení v tomto období, a tedy i povinností zaplatit související smluvní pokutu. Žalobce na tyto argumenty v žalobě nijak věcně nereagoval.

Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. Uvedl, že žádným dokumentem nezměnil ani termín předání díla, ani jiné podmínky smlouvy o dílo. Samotné vzetí na vědomí určité skutečnosti pak nemůže představovat jakoukoliv změnu závazku. Rovněž neprominul žádný dluh ani se nevzdal žádné smluvní pokuty, ať již zjevně či skrytě. Žádného dodavatele tak nezvýhodnil. S touto argumentací se podle stěžovatele městský soud vypořádal pouze povšechně bez zohlednění toho, že žalovaný založil své rozhodnutí na skutečnostech, které byly sporné. Úvahy soudu o kontextu jednání stěžovatele byly nesprávné především proto, že nebyly podepřeny žádnými skutečnostmi, které by plynuly ze správného spisu. Navíc byly v rozporu s realitou, jelikož stěžovatel zaplacení části smluvní pokuty za dodavatelem vymáhal žalobou ze dne 11. 9. 2020 a tuto smluvní pokutu mu též vyúčtoval. Věc byla vedena u Okresního soudu v Rakovníku pod sp. zn. 6 C 82/2020 a řízení bylo v době podání kasační stížnosti přerušeno.

Stěžovatel dále argumentoval, že úvahy soudu byly nesprávné též proto, že otázka, zda smluvní pokutu vyúčtuje, nemůže mít žádný vliv na to, zda se takové smluvní pokuty vzdal, a zda tedy skutečně podstatným způsobem změnil zadávací podmínky. Žádný nárok stěžovatele vůči dodavateli se nepromlčel a vzhledem k podání žaloby ani nepromlčí. Stěžovatel pochopitelně nechtěl v žalobě rozvádět svůj právní názor ohledně vymahatelnosti smluvní pokuty, jelikož by z toho mohl dodavatel těžit. Nic z těchto skutečností neřeší otázku, zda došlo nebo nedošlo ke změně podmínek zadávacího řízení.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti poukázal na skutkové okolnosti případu. Stěžovatel uzavřel dohodu o započtení pohledávek, v níž uplatnil pouze část smluvních pokut. Z jeho jednání nijak nevyplývalo, že by zbylou část smluvních pokut uplatnil nebo se je alespoň uplatnit chystal. I z kasační stížnosti plynulo, že uplatňuje pouze část smluvní pokuty, a tedy nadále platilo, že došlo ke změně ekonomické rovnováhy ve prospěch vybraného dodavatele. Závěrem žalovaný zdůraznil, že je nutné na věc nahlížet pouze z pohledu pravidel pro

zadávání veřejných zakázek – a tedy především § 222 zákona o zadávání veřejných zakázek – a nikoliv z pohledu soukromoprávních pravidel.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

(...)

#### III.2 Nepřípustné kasační námitky a novoty

[14] Stěžovatel značnou část své kasační stížnosti opakuje argumenty, které již vznesl v žalobě. Jedná se o především o argument, že nezměnil termín předání díla.

[15] Stěžovatel však musí zásadně reagovat na argumentaci krajského soudu a uvádět, z jakých důvodů jsou závěry, které krajský soud v napadeném rozhodnutí uvedl, nesprávné. Pokud tak neučiní a pouze znovu zopakuje námitky, které uvedl v žalobě, aniž by jakkoliv reflektoval argumentaci krajského soudu, pak za předpokladu, že uvedené námitky krajský soud vypořádal a nelze v jejich opakování spatřovat setrvání na dříve vznesené argumentaci, která je nadále schopná obstát proti závěrům krajského soudu, nejsou takové námitky přípustné (usnesení NSS ze dne 10. 9. 2009, čj. 7 Afs 106/2009-77, č. 2103/2010 Sb. NSS, ze dne 15. 9. 2009, čj. 6 Ads 113/2009-43, nebo ze dne 14. 6. 2016, čj. 1 As 271/2015-36).

[16] Na výše uvedenou argumentaci, že stěžovatel nezměnil termín předání díla, odpověděl městský soud v bodě 29 napadeného rozsudku. Vysvětlil, že změna závazku ve smyslu § 222 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek nemusí spočívat jen ve formální (právní) změně smluvních podmínek. I faktické jednání nerespektující zadávací podmínky může představovat změnu závazku. Stěžovatel na argumentaci městského soudu nijak nereaguje a pouze opakuje svou žalobní námitku. Není úkolem Nejvyššího správního soudu za stěžovatele domýšlet, proč má za to, že jsou závěry městského soudu chybné. Tato námitka je proto nepřijatelná podle § 104 odst. 4 s. ř. s., neboť se opírá o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103 s. ř. s. Nejedná se totiž pouze o setrvání na jiném názoru, ale o nereagování na výslovně vypořádanou námitku městským soudem, proti které původní argumentace stěžovatele nemůže obstát.

[17] Dále stěžovatel nově rozporuje závěr, že smluvní pokuty neuplatnil, tvrzením, že je uplatnil žalobou ze dne 11. 9. 2020 u Okresního soudu v Rakovníku. Podle § 109 odst. 5 s. ř. s. však *ke skutečnostem, které stěžovatel uplatnil poté, kdy bylo vydáno napadené rozhodnutí, Nejvyšší správní soud nepřiblíží*. Vzhledem k tomu, že tuto skutečnost stěžovatel v řízení před městským soudem neuplatnil (neuplatnil ji tedy před tím, než městský soud vydal napadený rozsudek), jedná se o nepřijatelnou novotu a Nejvyšší správní soud k ní nepřehlídí.

#### III.3 Neuplatnění smluvních pokut jakožto změna závazku

[18] Přípustnou kasační námitku tak představuje pouze argumentace stěžovatele, že samotné neuplatnění smluvní pokuty nemůže být změnou závazku dle § 222 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek. Městský soud k této námitce uvedl, že i nevymáhání nároků ze smlouvy může změnu závazku představovat. Pokud totiž stěžovatel nevymáhá smluvní pokuty za prodlení s prováděním díla, má tato nečinnost stejný důsledek jako samotné prodloužení termínu pro provedení díla. Stěžovatel tento závěr rozporuje argumenty, že (i) se žádných nároků nevzdal a (ii) ani se tyto nároky se nepromlčely. Stěžovatel tedy stále může smluvní pokuty vymáhat, a k žádné změně závazku tak nedošlo.

[19] Nejvyšší správní soud se předně neztotožňuje s argumentem stěžovatele, že se žádného práva na smluvní pokutu nevzdal. Jak ve svém rozhodnutí uvedl žalovaný, toto tvrzení je v rozporu s obsahem správního spisu. V dopise ze dne 18. 12. 2017, který stěžovatel zaslal dodavateli, totiž uvedl, že: *„Rada města Stochov schválila jako důvodnou technologickou přestávku provádění díla v termínu od 15. 11. 2017 do 1. 3. 2018. Zároveň rada města Stochov odsouhlasila, že po dobu této technologické přestávky nebude ze strany města Stochov ve vztahu k Vaší společnosti uplatňována smluvní pokuta, plynoucí denně za nedodržení termínu dokončení díla.“* Stěžovatel v kasační stížnosti nevysvětluje, proč tento dopis nepředstavuje vzdání se práva na smluvní pokutu; přesně takto se však tento dopis Nejvyššímu správnímu soudu jeví.

[20] Prominutí dluhu (vzdání se práva) upravuje občanský zákoník (mimo jiné) v § 1995. Je pravda, že stěžovatel přímo neuvedl, že dluh promíjí, ani na § 1995 občanského zákoníku neodkázal. To však občanský zákoník nevyžaduje [shodně viz Šilhán, J. § 1995. In: Hulmák, M. a kol. *Občanský zákoník V. Závazkové právo. Obecná část (§ 1721–2054). Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 1167, bod 5: „Prominutí ze strany věřitele může být učiněno v zásadě jakýmkoliv dostatečně určitým a srozumitelným prohlášením, učiněným navíc v jakékoliv formě.“]. Z prohlášení, že stěžovatel považuje přestávku při provádění díla za důvodnou a nebude vůči dodavateli uplatňovat související smluvní pokutu, plyne, že se stěžovatel vzdává práva požadovat po dobu této přestávky smluvní pokutu. To platí tím spíše, že stěžovatel tímto dopisem reagoval na žádost dodavatele o prodloužení termínu provedení díla. Po obdržení této reakce na svou žádost tedy dodavatel mohl oprávněně očekávat, že by stěžovatel neprodložit termín provedení díla, tak přestávku schválil a výslovně sdělil, že nebude po dobu přestávky požadovat smluvní pokutu. Tomuto významu zasláného dopisu pak odpovídalo i navazující jednání stěžovatele (především uzavření dohody o zápočtu, v níž stěžovatel nepožadoval tuto smluvní pokutu zahrnout). Stěžovatel naopak v řízení neuvedl žádné skutečnosti ani neodkázal na žádné důkazy, které by tento výklad vyvracely.

[21] Podle § 1995 odst. 1 občanského zákoníku platí, že *promíne-li věřitel dlužníku dluh, má se za to, že dlužník s prominutím dluhu souhlasí, pokud neprojevil bez zbytečného odkladu nesouhlas výslovně nebo plněním dluhu*. Prominutí dluhu tedy občanský zákoník pojímá jako dohodu o zániku závazku. Na rozdíl od standardního kontraktačního procesu se však v případě prominutí dluhu předpokládá souhlas druhé strany závazku (dlužníka). Tím, že stěžovatel zaslal dodavateli uvedený dopis a ze spisu neplyne, že by dodavatel bez zbytečného odkladu uvedl, že s prominutím nesouhlasí (nebo by na smluvní pokuty plnil), došlo podle všeho k prominutí dluhu, a tedy i k zániku závazku.

[22] Podle Nejvyššího správního soudu na tom nic nemění ani skutečnost, že se stěžovatel vzdával práva, které mělo částečně teprve vzniknout (stěžovatel se v prosinci 2017 vyjadřoval ke smluvním pokutám, které měly přirůstat až do března 2018). Smysl a účel pravidla v § 1995 odst. 1 občanského zákoníku spočívá v tom, že vzhledem k tomu, že je prominutí dluhu zpravidla zcela ve prospěch dlužníka, dá se obecně jeho souhlas předpokládat (jedná se tak o výjimku z obecného pravidla v § 1740 odst. 1 občanského zákoníku, podle něž mlčení nebo nečinnost nejsou samy o sobě přijetím nabídky). S ohledem na tento smysl a účel pravidla v § 1995 odst. 1 občanského zákoníku není důvod jej nepoužít i na vzdání se dluhu, který má teprve vzniknout [shodně viz Šilhán, J. § 1995. In: Hulmák, M. a kol. *Občanský zákoník V. Závazkové právo. Obecná část (§ 1721–2054). Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 1166, bod 3].

[23] Stěžovatel se tak pravděpodobně smluvních pokut vzdal. Vzdání se práva na smluvní pokuty za prodlení v délce 107 dnů – v případě zakázky, jež měla být provedena do 150 dnů – pochopitelně změnu závazku dle § 222 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek představuje (shodně viz rozsudek NSS ze dne 8. 8. 2019, čj. 9 As 153/2019-73, *České dráhy*). Nejvyšší správní soud však podotýká, že tento závěr nečiní s konečnou platností, protože k tomu nemá dostatečné podklady a jak bude rozvedeno dále, není to pro toto řízení rozhodující.

[24] Jak totiž správně poznamenal ve svém vyjádření ke kasační stížnosti žalovaný, otázku změny závazku je v tomto řízení třeba posuzovat dle § 222 zákona o zadávání veřejných zakázek, nikoliv (jen) dle soukromoprávních pravidel (shodně viz rozsudek NSS ze dne 14. 6. 2017, čj. 7 As 135/2017-31, *Středočeský kraj*). Změna či zánik závazku ve smyslu soukromého práva bude i změnou závazku dle § 222 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek. Avšak i faktické změny, které nepředstavují změnu či zánik závazku dle soukromého práva, mohou představovat změnu závazku dle odkazovaného ustanovení (shodně viz Šebesta, M.; Novotný, P.; Machurek, T.; Dvořák, D. a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2022, komentář k § 222). Změnu závazku v tomto smyslu může představovat i faktické jednání v rozporu s původní smlouvou [shodně viz rozsudek NSS ze dne 27. 4. 2021, čj. 10 As 53/2019-69, *Hlavní město Praha*, bod 32: „Mezi takovátó jednání bezpochyby náleží také mimosmluvní (faktické) jednání, které je v rozporu s původní smlouvou.“].

[25] Pravidla v § 222 zákona o zadávání veřejných zakázek mají zabránit tomu, aby se právní i faktické podmínky provedení veřejné zakázky podstatně lišily od zadávacích podmínek. Při posuzování, zda došlo ke změně závazku, je tedy nutné srovnat stav, který plynul ze zadávacích podmínek, a který mohli potenciální dodavatelé na základě těchto podmínek oprávněně očekávat, se skutečným průběhem zakázky.

[26] Stanoví-li zadavatel v zadávací dokumentaci termín provedení díla, který utvrdí smluvní pokutou, zvažují potenciální dodavatelé před podáním nabídky, zda budou schopni ve stanovené době dílo provést mj. i s ohledem na smluvní pokutu. Počítají totiž s tím, že v případě, že se dostanou do prodlení, bude po nich zadavatel (bez zbytečného odkladu) mimo jiné požadovat úhradu či jiné vyrovnání smluvní pokuty. Dodavatelé, kteří nejsou schopni v dané době dílo provést, se tak o veřejnou zakázku buď vůbec neucházejí či riziko prodlení spojené s uplatněním nároku na smluvní pokutu zohlední ve své nabídce. Pokud následně zadavatel smluvní pokutu po vybraném dodavateli nepožaduje, jedná podstatně odlišně, než plynulo ze zadávacích podmínek. I pokud se jí nakonec rozhodne uplatnit, ale učiní tak s velkým časovým odstupem, byť před promlčením nároků, znamená to, že dodavatel smluvní pokutu musí hradit podstatně později, než plynulo ze zadávacích podmínek. S ohledem na časovou hodnotu peněz (především náklady ušlých příležitostí a inflaci) představuje i takovéto výrazně opožděné uplatnění smluvní pokuty samo o sobě zvýhodnění. Jiný dodavatel se totiž mohl rozhodnout zakázku neúčastnit třeba i z důvodu, že v případě prodlení by nebyl schopen s ohledem na jeho *cash flow* smluvní pokutu zaplatit v době, kdy na ni vznikne nárok, ale třeba až později. I pokud vybraný dodavatel má dostatečné prostředky, může v důsledku významného odložení vznesení nároku na smluvní pokutu s částkou připadající na smluvní pokutu v mezidobí nakládat a dosáhnout s jejím využitím dalšího zisku. Ve skutečné hodnotě (se zohledněním inflace) také smluvní pokuta s odstupem delší doby činí méně, než pokud by ji dodavatel musel hradit ihned (jak plynulo ze zadávacích podmínek). Taktéž pokud by zadavatel bez zbytečného odkladu vyzval dodavatele k úhradě smluvní pokuty a ten by ji neuhradil, musel by navíc hradit i úrok z prodlení. Právě s ohledem na časovou hodnotu peněz (ať již v podobě delšího času na získání potřebných prostředků nebo v podobě bezúročné možnosti s nimi nadále volně nakládat) je podstatné odložení povinnosti hradit smluvní pokutu samo o sobě zvýhodněním dodavatele.

[27] V tomto případě stěžovatel stanovil maximální dobu provádění díla na 150 dnů. Potenciální dodavatelé tak zvažovali, zda budou ve stanovené době schopni dílo provést, přičemž počítali s tím, že pokud se dostanou do prodlení, budou muset hradit stanovenou smluvní pokutu. Realita se však zásadním způsobem lišila. Když se vybraný dodavatel dostal do prodlení s prováděním díla, nejenže po něm stěžovatel příslušné smluvní pokuty nepožadoval, ale ještě ho ubezpečil, že „*po dobu této technologické přestávky nebude ze strany města Stochov ve vztahu k Vaší společnosti uplatňována smluvní pokuta*“. Následně když strany uzavíraly dohodu o zápočtu, v níž smluvní pokuty vypořádávaly, nepožadoval stěžovatel, aby byly vypořádány i smluvní pokuty za technologickou přestávku a přerušení prací z klimatických důvodů. Po řadu dalších let tyto smluvní pokuty stěžovatel po zhotoviteli skutečně nepožadoval, natož aby je soudně vymáhal. S ohledem na obecné závěry uvedené v předchozím odstavci tak byl vybraný dodavatel zvýhodněn. Tyto skutečnosti tedy (v kontextu skutkových okolností řešeného případu) představují podstatnou změnu závazku dle § 222 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek.

[28] Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že výše uvedené nelze zobecnit tak, že by jakékoliv okamžité neuplatnění práva zadavatele představovalo vždy podstatnou změnu závazku ve smyslu § 222 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek. V každém jednotlivém případě je potřeba hodnotit veškeré skutkové okolnosti daného případu. V jiných situacích může být oprávněně určité nároky v danou chvíli neuplatnit. Důvodem přiměřeného zdržení může být například to, že zadavatel nároky zatím vyhodnocuje, že jsou nároky nejisté či sporné, že k nim zadavatel shromažďuje důkazy, že zadavatel vede s dodavatelem jednání o úhradě či jiném vypořádání těchto nároků a tak podobně. V nyní posuzované věci však k ničemu takovému nedocházelo. Naopak stěžovatel dodavatele výslovně ubezpečil, že smluvní pokuty požadovat nebude, a v uzavírané dohodě o zápočtu tyto smluvní pokuty nepožadoval zohlednit. Za těchto okolností proto došlo k podstatné změně závazku dle § 222 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek.

## **Rozšířený senát: lhůta pro vyměření úroku z prodlení s úhradou celního dluhu; lhůta pro předepsání úroku z posečkání**

k § 275 zákona č. 13/1993 Sb., celní zákon, ve znění účinném od 1. 7. 2002 do 31. 12. 2010

k § 277 zákona č. 13/1993 Sb., celní zákon, ve znění účinném do 30. 6. 1997

k § 281 zákona č. 13/1993 Sb., celní zákon<sup>7)</sup>

k § 60 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění účinném do 31. 12. 2006

k § 63 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků<sup>8)</sup>

k zákonu č. 255/1994 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 337/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů

**I. Výše úroku z prodlení dle § 281 zákona č. 13/1993 Sb., celního zákona, a lhůta, v níž je možné jej vyměřit, jsou otázkami hmotněprávními, a není-li stanoveno jinak, řídí se předpisy platnými v době vzniku celního dluhu. Celní úřad byl povinen úrok z prodlení, který se váže k celnímu dluhu vzniklému v roce 1994, vyměřit ve lhůtě stanovené v § 63 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění účinném do 31. 12. 1994.**

**II. Novela § 63 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, provedená zákonem č. 255/1994 Sb., účinná od 1. 1. 1995, která prodloužila lhůtu, v níž má být daňový dlužník o předpisu penále zpraven, nezakotvila žádná přechodná ustanovení, a proto právo státu vyměřit úrok z prodlení s úhradou celního dluhu, který vznikl do 31. 12. 1994, zaniklo do dvou let od splatnosti celního dluhu.**

**III. Výše úroku z posečkáni a doba, za kterou státu náleží, stanovené v § 277 zákona č. 13/1993 Sb., celního zákona, ve znění účinném do 30. 6. 1997, v období od 1. 7. 1997 do 30. 6. 2002 v § 60 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění účinném do 31. 12. 2006, a v § 275 celního zákona ve znění účinném od 1. 7. 2002 do 31. 12. 2010, včetně lhůty, v níž je možné úrok předepsat, jsou otázkami hmotněprávními. Celní úřad byl povinen úrok z posečkáni (povolení splátek) předepsat ve lhůtě stanovené v § 63 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, účinném ke dni, kdy bylo o žádosti o posečkáni rozhodnuto, nestanoví-li přechodná ustanovení pozdější právní úpravy jinak.**

*(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 4. 2023, čj. 2 Afs 24/2019-36)*

**Prejudikatura:** č. 438/2005 Sb. NSS, č. 1837/2009 Sb. NSS, č. 1889/2009 Sb. NSS, č. 2317/2011 Sb. NSS, č. 2511/2012 Sb. NSS, č. 3336/2016 Sb. NSS a č. 3348/2016 Sb. NSS; rozsudek Soudního dvora ze dne 23. 2. 2006, *Molenbergnatie* (C-201/04).

**Věc:** Elstar, spol. s r. o., proti Generálnímu ředitelství cel o úroky z prodlení, úroky z posečkáni a zřízení zástavního práva, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalobkyni byly v důsledku nezákonného odnětí zboží celnímu dohledu (10. 8. 1994) vyměřeny sedmi platebními výměry ze dne 26. 10. 1995 (dále jen „meritorní platební výměry“) celní dluhy. Výměry jí byly doručeny 3. 11. 1995. Od tohoto okamžiku běžela žalobkyni dle § 270 celního zákona, ve znění účinném v době vzniku celního dluhu, desetidenní lhůta k úhradě celních dluhů, která ve všech sedmi případech marně uplynula 13. 11. 1995.

Na žádost žalobkyně bylo Celním úřadem Břeclav-dálnice v jednotlivých případech povoleno posečkáni s úhradou celního dluhu. Poté bylo povoleno navazující posečkáni, resp. dle § 14 zákona o správě daní a poplatků prodloužena lhůta uvedená v rozhodnutí o posečkáni, a následně v letech 2010 a 2011 povoleno zaplacení celního dluhu ve splátkách. Žalobkyně ovšem podmínky splátkového kalendáře nedodržela, rozhodnutí o povolení úhrady ve splátkách pozbyla k 28. 2. 2012 účinnosti a celní dluhy se staly znovu vymahatelnými.

Jednotlivé celní dluhy byly poté vymoženy daňovou exekucí, přičemž k jejich úhradě došlo ve všech případech 14. 5. 2015. Za dobu prodlení, jakož i dobu posečkáni, byly Celním úřadem pro Jihomoravský kraj (dále jen „celní úřad“) vydány platební výměry na úrok z prodlení a úrok z posečkáni; zřízeno bylo také zástavní právo na nemovitosti ve vlastnictví žalobkyně. Odvolání žalobkyně byla žalovaným zamítnuta patnácti rozhodnutími

<sup>7)</sup> S účinností od 29. 7. 2016 zrušen a nahrazen zákonem č. 242/2016 Sb., celní zákon.

<sup>8)</sup> S účinností od 1. 1. 2011 zrušen a nahrazen zákonem č. 280/2009 Sb., daňový řád.



ze dnů 17. a 18. 6. 2016 (dále jen „napadená rozhodnutí“), kterými žalovaný současně potvrdil celkem patnáct prvostupňových rozhodnutí ve věci úroku z prodlení, úroku z posečkáni a zřízení zástavního práva. Žalobu proti těmto rozhodnutím Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 21. 12. 2018, čj. 29 Af 82/2016-90, zamítl.

Předmětem sporu byla otázka prekluze, případně otázka promlčení úroku z posečkáni a úroku z prodlení, které byly žalobkyni vyčísleny celním úřadem v prvostupňových rozhodnutích (platební výměry na úroky).

V případě rozhodnutí o předepsání úroku z prodlení ve smyslu § 281 ve spojení s § 277 odst. 3 celního zákona ve znění účinném od 1. 1. 1993 do 30. 6. 2002 nelze podle krajského soudu aplikovat vyměřovací lhůtu, na kterou by se vztahoval režim prekluze, jelikož jde o fázi vymáhání, resp. vybrání celního dluhu, na kterou se vztahuje režim promlčení. Judikaturu Nejvyššího správního soudu ke lhůtě k úrokům z prodlení při úhradě celního dluhu (např. rozsudek ze dne 21. 6. 2007, čj. 1 Afs 115/2006-50, č. 1328/2007 Sb. NSS, či ze dne 10. 4. 2009, čj. 5 Afs 137/2006-139) lze analogicky aplikovat i na lhůtu u úroků z posečkáni. Úrok z prodlení i úrok z posečkáni totiž vznikají jako následek porušení povinnosti uhradit clo včas. Oba jsou příslušenstvím daně, mají obdobnou roli a vznikají přímo ze zákona bez možnosti správce daně modifikovat jejich výši. Podle krajského soudu celní dluh ve všech případech vznikl 3. 11. 1995, kdy byly žalobkyni doručeny meritorní platební výměry. S odkazem na vývoj legislativy dospěl k závěru, že až do 31. 10. 2010 byl součástí celního zákona § 282, který měl jakožto zvláštní právní úprava k zákonu o správě daní a poplatků aplikační přednost. Promlčení práva vybrat a vymáhat nedoplatek cla se proto řídilo výlučně § 282 celního zákona, podle něhož promlčení nastane po šesti letech po roce, ve kterém se stal nedoplatek splatným.

Krajský soud dále zvážil legislativní změny od 1. 1. 2011, kdy došlo k vypuštění § 282 z celního zákona v důsledku nabytí účinnosti daňového řádu. Podle § 160 odst. 1 ve spojení s § 264 odst. 5 daňového řádu je lhůta pro placení daně (cla) šest let, tedy v téže délce jako podle § 282 celního zákona. Ze spisu ověřil, že lhůty byly přerušovány kvalifikovanými úkony a v okamžiku vydání prvostupňových platebních výměrů, na jejichž základě došlo k předepsání úroků z prodlení, resp. úroků z posečkáni, byla lhůta pro placení daně (cla) ve smyslu § 282 celního zákona a § 160 odst. 1 daňového řádu zachována.

V případě zřízení zástavního práva se uplatní třicetiletá objektivní lhůta pro vybrání a vymáhání daně (včetně příslušenství), která začíná běžet okamžikem zřízení zástavního práva (§ 282 odst. 5 celního zákona, resp. § 160 odst. 6 daňového řádu). Den vzniku zástavního práva nastal v této věci ještě před uplynutím dvacetileté objektivní lhůty pro vybírání a vymáhání cla. V případě žalobkyně došlo k založení běhu třicetileté objektivní lhůty pro vybrání a vymáhání nedoplatku.

Kasační stížností se žalobkyně (stěžovatelka) domáhala zrušení rozsudku krajského soudu. Namítala, že celní úřad nebyl oprávněn vydat prvostupňová rozhodnutí, jelikož uplynula lhůta k vyměření příslušných úroků z prodlení a úroků z posečkáni. Stěžovatelka rozlišovala mezi prekluzí samotného celního dluhu a prekluzí úroků z prodlení, resp. úroků z posečkáni. Úroky z posečkáni měly být dle jejího názoru vyměřeny nejpozději do 31. 12. 2013. Neexistovala-li právní úprava aplikovatelná na danou otázku v tehdy účinném znění celního zákona, bylo možné analogicky aplikovat pozdější ustanovení celního zákona (tj. tříletou lhůtu dle § 268 odst. 2 celního zákona účinného od 1. 7. 2002, dle něhož nelze částku cla zapsat do evidence po uplynutí lhůty tří let od konce roku, v němž celní dluh vznikl). Úroky z prodlení pak měly být podle stěžovatelky vyměřeny nejpozději 31. 12. 2003, neboť šestiletá lhůta stanovená v § 282 odst. 1 celního zákona počala běžet 1. 7. 1997, kdy správní orgán prvního stupně mohl právo vybírat a vymáhat nedoplatek na úrocích z prodlení uplatnit poprvé.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že v případě rozhodnutí o předepsání úroku z prodlení i v případě předepsání úroku z posečkáni dle účinného znění celního zákona (od 1. 1. 1993 do 30. 6. 2002) nejde o vyměřovací lhůtu, na kterou by se vztahoval režim prekluze, nýbrž o fázi vymáhání, resp. vybrání celního dluhu, na kterou se vztahuje režim promlčení. Lhůty, ve kterých se promlčuje právo celní dluh vybrat, byly ve všech případech dodrženy.

Druhý senát, kterému byla věc přidělena, se neztotožnil se závěrem krajského soudu a žalovaného. V postupujícím usnesení se obsáhle zabýval posouzením otázky promlčení práva vybrat a vymáhat úrok z prodlení (posečkáni). Postupoval tak, že nejprve zjistil, jaká právní úprava je rozhodná pro vznik úroku z prodlení a jaká

pro posouzení promlčení práva jej vybrat a vymáhat; jaká je podle ní délka promlčecí lhůty a kdy lhůta počala běžet. Poté se zabýval otázkou prekluze práva vyměřit úrok z prodlení (posečkání).

Druhý senát byl přesvědčen, že otázka vzniku úroku z prodlení a z posečkání i otázka zániku práva nedoplatek cla vyměřit a vymáhat je otázkou práva hmotného (obdobně rozsudek Soudního dvora ze dne 23. 2. 2006, *Molenbergnatie*, C-201/04, body 39 až 41). K hmotněprávní povaze prekluze práva vyměřit a práva vymáhat celní dluh odkázal na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2007, čj. 9 Afs 86/2007-161, č. 1542/2008 Sb. NSS, dále také na rozsudek ze dne 19. 2. 2009, čj. 1 Afs 15/2009-105, č. 1837/2009 Sb. NSS. Podle rozsudku ze dne 26. 9. 2012, čj. 9 Afs 36/2012-45, „jsou obledně práva či povinnosti zasahující do hmotněprávní sféry daňového subjektu správců daně vázání právními předpisy platnými v době vzniku celního dluhu“. Naproti tomu procesní otázky se zásadně řídí platnými a účinnými procesními předpisy (rozsudek čj. 1 Afs 15/2009-105, usnesení rozšířeného senátu ze dne 30. 11. 2010, čj. 5 Afs 86/2009-55, č. 2242/2011 Sb. NSS).

Dále se druhý senát zabýval otázkou rozhodné právní úpravy nejprve ve vztahu k úroku z prodlení. Za rozhodný považoval okamžik vzniku samotného celního dluhu, nikoliv okamžik vzniku úroku z prodlení. V případě úroku z prodlení v souvislosti s celním dluhem se tudíž uplatní stejné pravidlo jako při posouzení úroku z prodlení u dluhu daňového či u úroku z daňového odpočtu (podle rozsudků NSS ze dne 28. 2. 2017, čj. 2 Afs 15/2017-23, č. 3565/2017 Sb. NSS, ze dne 19. 6. 2019, čj. 7 Afs 373/2018-39, či ze dne 17. 2. 2021, čj. 7 Afs 351/2019-24). Vznik celního dluhu v projednávané věci upravují § 238 až § 253 celního zákona ve znění účinném do 30. 6. 1997, v nichž je v návaznosti na specifické situace (např. propuštění zboží podléhajícího dovoznímu clu do volného oběhu, nezákonný dovoz zboží podléhajícího dovoznímu clu do tuzemska, vývoz zboží do zahraničí) stanoven určitý okamžik vzniku celního dluhu.

Z meritorních platebních výměřů výslovně vyplývá, že celní dluh v případě stěžovatelky vznikl 10. 8. 1994. Tyto platební výměry byly stěžovatelce doručeny až 3. 11. 1995, celní dluh byl splatný do deseti dnů ode dne jejich doručení, tj. dne 13. 11. 1995. Stěžovatelka byla v prodlení od 14. 11. 1995. Z prvostupňových rozhodnutí týkajících se úroku z prodlení vyplývá, že od prvního dne prodlení (14. 11. 1995) trvalo v průběhu času prodlení po různě dlouhou dobu a bylo (v některých případech i opakovaně) přerušováno obdobími, kdy stěžovatelka podle podkladů obsažených ve spise v prodlení nebyla. Navíc období prodlení netvoří spolu s obdobím posečkání jedno celistvé období tak, že by se dalo říci, že v prodlení stěžovatelka nebyla ve chvíli, kdy trvalo posečkání.

Druhý senát měl za to, že krajský soud posoudil otázku vzniku celního dluhu nesprávně. Ten nevznikl k 3. 11. 1995, kdy byly meritorní platební výměry doručeny stěžovatelce, ale dne 10. 8. 1994, který byl v těchto rozhodnutích jako den vzniku dluhu stanoven, což žalovaný ani stěžovatelka nezpochybovali. Podle data 10. 8. 1994 se určí i právní úprava rozhodná pro vznik úroku z prodlení. Podle § 281 odst. 1 písm. b) celního zákona ve znění účinném od 1. 1. 1993 do 30. 6. 1997, *nebylo-li clo zaplacené ve stanovené lhůtě, bude z nezaplacené částky cla vyměřen úrok z prodlení, který je příslušenstvím cla. Úrok z prodlení nesmí být nižší než úrok uvedený v § 277 odst. 3.* Z této zákonné úpravy vyplývá, že úrok z prodlení mohl poprvé vzniknout dnem následujícím po uplynutí splatnosti celního dluhu, tj. 14. 11. 1995, a vznikal dále po dobu prodlení stěžovatelky.

Druhý senát dospěl k prvnímu dílčímu závěru, že vznik úroku z prodlení se posoudí podle právní úpravy účinné v době vzniku celního dluhu, tj. dle § 281 odst. 1 písm. b) celního zákona ve znění účinném od 1. 1. 1993 do 30. 6. 1997. Pochybení krajského soudu však nemělo vliv na posouzení rozhodné právní úpravy, jelikož ta byla ke dni vzniku celního dluhu i ke dni doručení meritorních platebních výměřů (3. 11. 1995) totožná.

Stejně tak se promlčení práva vybrat a vymáhat úrok z prodlení řídí jakožto hmotněprávní otázka právní úpravou účinnou v den vzniku celního dluhu, tj. podle § 282 celního zákona ve znění účinném od 1. 1. 1993 do 30. 6. 2002, jak shodně dovodil krajský soud. Podle tohoto ustanovení *právo vybrat a vymáhat nedoplatek cla se promlčuje po šesti letech po roce, ve kterém se stal splatným* (odst. 1). *Nedoplatky cla lze však vymáhat nejpozději do 20 let počítaných od konce roku, ve kterém se stal nedoplatek splatným* (odst. 2), s výjimkou situace, kdy je nedoplatek cla zajištěn zástavním právem na nemovitostech zápisem v příslušné evidenci. V takovém případě *nelze do 30 let po tomto zápisu proti uplatnění zajištěného práva namítat promlčení nedoplatku* (odst. 5).

Po podrobném rozboru pozdějšího legislativního vývoje (srov. body 22 až 29 postupujícího usnesení) dospěl druhý senát k druhému dílčímu závěru, a to že promlčecí lhůta práva na vybrání a vymáhání úroku z prodlení se

do 1. 1. 2011 řídí § 282 celního zákona ve znění účinném od 1. 1. 1993 do 30. 6. 2002. Po nástupu účinnosti daňového řádu se promlčení práva na vybrání a vymáhání úroku z prodlení posuzuje podle § 160 daňového řádu jako lhůta pro placení daně (pokud do 1. 1. 2011 neuplynula). Okamžik a podmínky jejího počátku se však nadále určují podle § 282 celního zákona ve znění účinném do 30. 6. 2002.

Dále druhý senát vážil, jestli krajský soud správně posoudil, zda promlčecí lhůta vybrat a vymáhat úrok z prodlení v projednávané věci marně uběhla. Stěžovatelka namítala, že krajský soud opomněl rozlišit mezi vznikem nedoplatku cla a vznikem nedoplatku příslušenství. Lhůtu šesti let podle § 282 celního zákona ve znění účinném od 1. 1. 1993 do 30. 6. 2002 je podle ní nutné počítat od okamžiku, kdy bylo možné poprvé vykonat právo na vybrání a vymáhání nedoplatku, což je první den následující po dni splatnosti úroků z prodlení. Rozhodnutími celního úřadu byly podle stěžovatelky vyměřeny úroky z prodlení za období od 14. 11. 1995 do 30. 6. 1997 a za období od 1. 4. 2010 do 14. 5. 2015. Úroky z prodlení vzniklé v prvním období se podle ní staly v plném rozsahu splatnými k 30. 6. 1997. Stěžovatelka odkázala na § 63 odst. 2 a 3 zákona o správě daní a poplatků, podle něhož právo vybírat a vymáhat daňový nedoplatek na úrocích z prodlení mohl celní úřad uplatnit poprvé 1. 7. 1997 a v tento den počala běžet šestiletá lhůta stanovená v § 282 odst. 1 celního zákona. Tato lhůta podle stěžovatelky uplynula dne 31. 12. 2003.

Ze shora citovaného § 282 odst. 1 celního zákona dle druhého senátu nicméně vyplývá, že počátkem promlčecí lhůty práva vybrat a vymáhat nedoplatek cla je okamžik, ve kterém se tento nedoplatek cla stal *splatným*. Nutno je tedy posoudit, v jaký okamžik se stal splatným úrok z prodlení v případě stěžovatelky. Z již citované právní úpravy rozhodné pro vznik úroků z prodlení [§ 281 odst. 1 písm. b) celního zákona ve znění účinném od 1. 1. 1993 do 30. 6. 1997] vyplývá toliko, že nebylo-li clo zapláceno ve stanovené lhůtě, bude z nezaplacené částky cla vyměřen úrok z prodlení, který je příslušenstvím cla. Z tohoto znění zákona je proto nutno dovodit, že splatnost úroku z prodlení nemůže nastat dříve než okamžikem jeho vyměření. Zároveň podle § 282 odst. 1 celního zákona ve znění účinném od 1. 1. 1993 do 30. 6. 2002 platí, že nenastala-li splatnost nedoplatku cla, v tomto případě tedy úroku z prodlení, nepočne běžet ani lhůta k jeho vybrání a vymáhání.

Druhý senát tak dospěl k třetímu dílčímu závěru, že krajský soud i žalovaný nesprávně posoudili počátek běhu promlčecí lhůty pro vybrání a vymáhání úroku z prodlení. V roce 1995 se stal splatným toliko celní dluh. Po splatnosti celního dluhu sice počalo prodlení stěžovatelky, a tedy každým dnem vznikal úrok z prodlení. Avšak splatností celního dluhu a prodlením nenastala v důsledku absence výslovné právní úpravy automaticky splatnost samotného úroku z prodlení, která je rozhodná pro počátek běhu promlčecí lhůty (srov. *a contrario* § 63 odst. 4 zákona o správě daní a poplatků ve znění účinném do 31. 12. 2006, dle kterého *penále je splatné dnem kdy byly splněny zákonem stanovené podmínky pro jeho uplatnění*). K „zesplatnění“ úroku z prodlení bylo ve smyslu § 281 odst. 1 písm. b) celního zákona ve znění účinném od 1. 1. 1993 do 30. 6. 1997 třeba jej vyměřit a stanovit lhůtu k jeho zaplacení. Až poté (tj. po roce, ve kterém se stal úrok z prodlení splatným) mohla počít běžet šestiletá promlčecí lhůta na vybrání a vymáhání úroku z prodlení.

Žalovaný splatnost úroků z prodlení neřešil a krajský soud jeho přístup převzal. V napadených rozhodnutích žalovaný konstatoval, že šestiletá promlčecí lhůta počala běžet 1. 1. 1996, tj. následující rok poté, co nabyl splatnosti celní dluh samotný. Takový závěr nemá oporu v rozhodné právní úpravě. K vyměření úroku z prodlení došlo prvostupňovými rozhodnutími až 10. 11. 2015. Podle § 281 odst. 1 písm. b) celního zákona ve znění účinném od 1. 1. 1993 do 30. 6. 1997 a § 282 odst. 1 celního zákona ve znění účinném od 1. 1. 1993 do 30. 6. 2002, resp. § 160 odst. 1 daňového řádu, tak šestiletá promlčecí lhůta začala běžet 1. 1. 2016. Druhý senát však shledal, že toto nesprávně posouzení nemělo vliv na zákonnost napadeného rozsudku a potažmo ani na zákonnost rozhodnutí žalovaného. Bez ohledu na další okolnosti, které mají vliv na běh promlčecí lhůty, bylo zřejmé, že tato lhůta ke dni vydání napadeného rozsudku ještě neuběhla.

Stěžovatelka dále ve svých námitkách poukazovala na skutečnost, že úrok z prodlení byl celním úřadem vyměřen v případě každého celního dluhu za dvě (případně více) oddělená období, v nichž stěžovatelka v prodlení nebyla v důsledku povoleného posečkání či právní úpravy, která pro dané období stanovila vyměřit penále. Druhý senát se neztotožnil s argumentací, že „přetržení“ prodlení mělo za následek splatnost části úroku z prodlení, a tedy počátek běhu promlčecí lhůty práva na vybrání a vymáhání.

Celní zákon ve znění účinném od 1. 1. 1993 do 30. 6. 2002 nestanovil zákonný okamžik splatnosti úroku z prodlení, pouze zakotvil, že tento úrok bude vyměřen. Počátek běhu promlčecí lhůty práva vybrat a vymáhat úrok z prodlení je proto nutno spojit s okamžikem jeho vyměření. Podle druhého senátu tedy nebyly napadená rozhodnutí a rozsudek krajského soudu nezákonné z důvodu, že by uběhla promlčecí lhůta k vybrání a vymáhání úroku z prodlení, ačkoliv související otázky žalovaný i krajský soud posoudili nesprávně.

Druhý senát dále posoudil otázku, zda se v případě stěžovatelky ve vztahu k úrokům z prodlení uplatní prekluzivní lhůta k jejich vyměření. Ačkoliv to stěžovatelka ve své kasační stížnosti nenamítala, druhý senát se tím zabýval z úřední povinnosti, jelikož se jedná o otázku prekluze práva vyměřit daň, resp. clo (viz rozsudek NSS ze dne 2. 4. 2009, čj. 1 Afs 145/2008-135, č. 1851/2009 Sb. NSS).

Krajský soud i žalovaný byli přesvědčeni, že se nejedná o vyměřovací fázi daňového řízení, ale o fázi placení (vymáhání) daně. Vyšli z judikatury Nejvyššího správního soudu vztahující se k penále (např. rozsudky čj. 5 Afs 137/2006-139, a ze dne 30. 1. 2014, čj. 5 Afs 12/2012-52). Zmíněná rozhodnutí se však týkají § 63 odst. 4 zákona o správě daní a poplatků ve znění účinném do 31. 12. 2006, podle kterého *penále je splatné dnem, kdy byly splněny zákonem stanovené podmínky pro jeho uplatnění. Předpis penále sdělí správce daně daňovému dlužníkovi platebním výměrem. Proti platebnímu výměru se daňový dlužník může odvolat do třiceti dnů od jeho doručení. O tomto předpisu se daňový dlužník může vyzkoušet kdykoliv, pokud to vyžaduje stav jeho účtu, zejména při daňové exekuci; o předpisu se daňový dlužník zpravidla dozví do třiceti dnů poté, kdy daňový nedoplatek byl zcela vyrovnán, nejpozději však ve lhůtě, v níž se promlčuje vybrání daně. Penále uvedené v platebním výměru je splatné v náhradní lhůtě patnácti dnů ode dne doručení platebního výměru, pokud nebylo již uhrazeno.* Odkazovaná judikatura nebyla na případ stěžovatelky aplikovatelná. Úroky z prodlení se totiž řídí § 281 odst. 1 písm. b) celního zákona ve znění účinném od 1. 1. 1993 do 30. 6. 1997. V porovnání s § 63 odst. 4 zákona o správě daní a poplatků tedy rozhodné ustanovení celního zákona nestanoví okamžik splatnosti úroku z prodlení nezávisle na platebním výměru ani neupravuje, v jaký okamžik je možno úrok z prodlení vůči dlužníkovi uplatnit poprvé. Splatnost, resp. okamžik, kdy je možno úrok z prodlení vůči dlužníkovi uplatnit poprvé, je však zásadní pro určení počátku běhu lhůty k vybrání a vymáhání úroku z prodlení.

S ohledem na rozdílné znění zákonné úpravy nelze dospět k závěru, že vyměření úroku z prodlení podle § 281 odst. 1 písm. b) celního zákona ve znění účinném od 1. 1. 1993 do 30. 6. 1997 by bylo omezeno pouze promlčecí lhůtou práva na vybrání a vymáhání dluhu stanovenou v § 282 celního zákona a nevztahovala by se na něj prekluzivní lhůta pro vyměření. Protože s okamžikem vyměření je spojena splatnost samotného úroku z prodlení, váže se počátek běhu promlčecí lhůty dluh vybrat a vymáhat teprve na okamžik vyměření. Jakkoliv nelze popřít, že vznik úroku z prodlení podle § 281 odst. 1 písm. b) celního zákona ve znění účinném od 1. 1. 1993 do 30. 6. 1997 je systematicky zařazen do hlavy třinácté, dílu třetího, oddílu druhého – *Splatnost cla a postup při placení cla*, dikce tohoto ustanovení svědčí tomu, že pro splatnost úroku z prodlení je nutno jej vyměřit. Pokud by se na právo vyměřit úrok z prodlení nevztahovala prekluzivní lhůta, znamenalo by to libovůli celního úřadu, který by mohl vyčkávat s vyměření úroku z prodlení takřka po neomezenou dobu.

V rozsudku čj. 1 Afs 15/2009-105 dospěl Nejvyšší správní soud k těmto závěrům: „*I. Zásady veřejné moci do soukromé sféry jsou zásadně limitovány během času. Pokud zákon směřuje k vytvoření zvláštní skupiny majetkových pohledávek státu, jejichž uplatnění nepodléhá žádné časové limitaci, ohrožuje právní jistotu adresátů právních norem (čl. 1 odst. 1 Ústavy). II. Smyslem prekluze stejně jako promlčení je jednak přispívat k právní jistotě účastníků právních vztahů, jednak stimulovat věřitele (ať již jim je subjekt soukromého práva nebo veřejná moc) k včasnému uplatnění jeho práv. V případě nároků veřejné moci nadto prekluze, případně promlčení, snižuje možnost svévolejných zásahů do právní sféry fyzických a právnických osob.“*

Ze zásady právní jistoty vyplývá, že celnímu úřadu nemůže být dána libovůle vyměřit úrok z prodlení neomezeně dlouho od okamžiku, kdy se dlužník v prodlení ocitl. K vyměření úroku z prodlení celní úřad není nucen ani lhůtou k vymáhání úroku z prodlení, jelikož, jak bylo výše uvedeno, jeho splatnost, a tedy i vymáhateľnost, nastává až okamžikem doručení platebního výměru. Vzniká tak situace, která je v rozporu s principem právní jistoty. Druhý senát proto dospěl k závěru, že od prvního okamžiku prodlení je celní úřad vázán prekluzivní lhůtou práva úrok z prodlení vyměřit. Závěr krajského soudu i žalovaného považoval v tomto ohledu za nesprávný.

Nutno je však vzít v potaz, že teprve § 268 celního zákona účinného v době od 1. 7. 2002 do 30. 4. 2004 stanovil prekluzivní lhůtu tří let k vyměření cla. Ačkoliv v okamžiku vzniku celního dluhu toto ustanovení nebylo účinné, a nelze se podle něj řídit, je možné odkázat na již citovaný rozsudek čj. 1 Afs 15/2009-105, v němž Nejvyšší správní soud učinil tento závěr: „Protože celní zákon (zákon č. 13/1993 Sb.) v době mezi 1. 7. 1997 a 30. 6. 2002 [tj. za totožné právní úpravy jako v nynějším případě] *nestanovil prekluzivní lhůtu pro vyměření cla, nutno s ohledem na § 320 písm. b) celního zákona (ve znění zákona č. 113/1997 Sb.) aplikovat subsidiárně § 4 odst. 2 zákona č. 212/1992 Sb., o soustavě daní, podle něhož daň nelze vyměřit ani vymáhat po uplynutí tří let od konce kalendářního roku, v němž byl poplatník nebo plátcé povinen podat přiznání nebo hlášení, popřípadě dlužník srazit daň nebo zálohu na tuto daň.*“ Druhý senát dospěl k závěru, že ačkoliv se tento výklad vztahuje k vyměření cla, lze jej analogicky aplikovat i na vyměření úroku z prodlení v případě stěžovatelky.

Krajský soud v bodě 12 svého odůvodnění uvedl, že rozsudek čj. 1 Afs 15/2009-105 „*tyto závěry výslovně vztáhl pouze na lhůtu k vyměření samotného celního dluhu*“. Situace posuzovaná v tomto rozsudku, se vskutku týkala prekluzivní lhůty na vyměření celního dluhu. Nejvyšší správní soud se však nikterak nevysslovil k otázce případného vyměření úroku z prodlení a s tím související prekluze. V souvislosti s promlčecí lhůtou k právu vybrat a vymáhat nedoplatek cla pouze uvedl, že touto lhůtou nelze vyplnit protiústavní mezeru v zákoně způsobenou absencí prekluzivní vyměřovací lhůty. To není možné, jelikož promlčení práva vybrat a vymáhat nedoplatek cla se týká vymáhacího řízení, a také hlavně proto, že analogická aplikace lhůty pro vybrání a vymáhání na vyměření cla by „*zcela nepřipustně stanovila velmi široké časové meze pro vyměření cla. [...] Je totiž pravidlem, že lhůta pro vymožení vyměřené pohledávky je podstatně delší než lhůta pro její vyměření.*“ (bod 33)

Tato argumentace podporuje i shora popsané závěry druhého senátu. Aplikovala-li by se na úrok z prodlení pouze šestiletá promlčecí lhůta k jeho vybrání a vymožení jen z důvodu systematického zařazení úroku z prodlení v celním zákoně, fakticky by to znamenalo, že pokud jej v této šestileté lhůtě celní úřad vyměří (tj. „zesplatní“), přeruší se promlčecí lhůta a počne běžet znovu (§ 282 odst. 2 celního zákona v rozhodném znění); celní úřad tak získá k vybrání a vymožení dalších šest let. Absence prekluzivní lhůty pro vyměření úroku z prodlení a aplikace pouze promlčecí lhůty pro vymožení a vybrání znamená podstatně prodloužení časového intervalu, kterým celní úřad disponuje. To je i podle rozsudku čj. 1 Afs 15/2009-105 zcela nepřipustné.

Druhý senát tedy na základě výše uvedených úvah zamýšlel vyslovit, že otázku aplikace prekluzivní lhůty k vyměření úroku z prodlení krajský soud i žalovaný posoudili nesprávně. V důsledku toho se vůbec nezabývali otázkou, zda prekluzivní lhůta k vyměření úroku z prodlení v případě stěžovatelky před vyměření prvorozhodnými rozhodnutími uplynula, a proto by toto nesprávné posouzení mělo mít za následek nezákonnost napadeného rozsudku i napadených rozhodnutí žalovaného. Žalovaný by proto měl v dalším řízení posoudit, zda v konkrétním případě stěžovatelky uplynula prekluzivní lhůta k vyměření úroku z prodlení.

Tento právní názor druhého senátu však byl rozporný s právním závěrem vysloveným v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 2. 2016, čj. 3 Afs 247/2015-28, a to ohledně téže otázky v prostředí shodné právní úpravy [§ 281 odst. 1 písm. b) celního zákona ve znění účinném od 1. 1. 1993 do 30. 6. 1997]. Třetí senát dospěl k závěru, že se prekluzivní lhůta u úroku z prodlení neuplatní, neboť se jedná o fázi vymáhání.

Totožnou právní otázku druhý senát považoval za rozhodnou pro posouzení důvodnosti kasační stížnosti, i pokud jde o úrok z posečkání a možnost zřízení zástavního práva. Tyto aspekty však třetí senát neřešil, proto jeho rozhodnutí překážku vyslovení právního názoru druhého senátu ohledně těchto otázek netvoří. Druhý senát však vysvětlil, proč se má jeho názor, který je v rozporu s jiným, již vysloveným názorem Nejvyššího správního soudu, promítnout i do těch částí rozhodnutí žalovaného, které se týkají úroku z posečkání a zástavního práva.

Nejprve dovodil, že na úrok z posečkání se aplikuje celní zákon ve znění účinném od 1. 7. 2002 do 31. 12. 2010. Podle jeho § 275 splatnost úroku z posečkání nastane do osmi dnů ode dne doručení platebního výměru, kterým byl vyměřen. Žalovaný i krajský soud odvozovali běh šestileté promlčecí lhůty od splatnosti celního dluhu. I když to byl chybný dílčí závěr, neměl vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, neboť promlčecí lhůta ke dni vydání napadeného rozsudku neuběhla. Proto nastala situace, kdy se Nejvyšší správní soud obdobně jako u úroku z prodlení musel zabývat i tím, zda lze na vyčíslení (vyměření) úroku z posečkání aplikovat

prekluzivní lhůtu. Obdobně jako u úroku z prodlení žalovaný a krajský soud nahlíželi na aplikaci prekluzivní lhůty nesprávně, takže neřešili, zda v posuzované věci uplynula, či ne.

V souvislosti se zřízením zástavního práva stěžovatelka namítala, že dříve než jej celní úřad k zajištění úroků z prodlení a z posečkáni zřídil, uplynula lhůta k jejich vyměření či vybrání a vymožení. Zástavním právem je možné zajistit pouze pohledávku existující (§ 170 daňového řádu).

Ve vztahu k promlčecí lhůtě k vybrání a vymáhání úroků z prodlení i z posečkáni námitka stěžovatelky nebyla podle druhého senátu důvodná, jelikož tato lhůta doposud neuběhla, a zároveň prvostupňová rozhodnutí o zřízení zástavního práva celní úřad vydal dne 29. 12. 2015 a dne 30. 12. 2015; zástavní právo tedy vzniklo ještě před počátkem běhu této promlčecí lhůty dne 1. 1. 2016. Úrok z prodlení i úrok z posečkáni již na straně stěžovatelky ze zákona k tomuto dni existovaly, ačkoliv nebyly splatné. Situace je však odlišná ve vztahu k prekluzivní lhůtě k vyměření. Jelikož žalovaný i krajský soud nesprávně dovodili, že se na úrok z prodlení ani na úrok z posečkáni prekluzivní vyměřovací lhůta neaplikuje, nezabývali se ani otázkou, zda tato lhůta před zřízením zástavního práva uběhla, či nikoliv.

Závěr, zda má být podle rozhodné právní úpravy aplikována prekluzivní lhůta na vyměření úroku z prodlení a úroku z posečkáni, je podstatný i pro otázku zákonnosti zřízení zástavního práva v této věci. Pokud by se prosadil názor druhého senátu jako správný, bude žalovaný muset posoudit, zda lhůta neuběhla. Pokud se tak stalo (došlo k prekluzi zajištěné pohledávky), zaniklo v důsledku své akcesorické povahy i zástavní právo. Ačkoliv podle druhého senátu bylo možné souhlasit s odůvodněním žalovaného, že v rámci přezkumu rozhodnutí o zřízení zástavního práva se nelze znovu zabývat zákonností platebních výměrů na úrok z prodlení a z posečkáni, k jejichž zajištění zřízené zástavní právo slouží, prekluze práva vyměřit úrok z prodlení a z posečkáni ovšem znamená zánik zajišťované „pohledávky“ ze zákona, a tedy fakticky v důsledku principu akcesority i „zánik“ práva zástavního. Správce daně či celní úřad je povinen se zabývat prekluzí z úřední povinnosti v mnoha řízeních, například i při vydávání zajišťovacích příkazů (viz rozsudek NSS ze dne 29. 11. 2017, čj. 5 Afs 83/2017-76). Z důvodu akcesorického vztahu mezi zajišťovanou pohledávkou a zástavním právem je nutno dovodit, že prekluze práva vyměřit zajišťovanou pohledávku se musí zkoumat z úřední povinnosti i v souvislosti s rozhodnutím o zřízení zástavního práva.

Druhý senát dospěl k závěru, že vyměřit úrok z prodlení podle § 281 odst. 1 písm. b) celního zákona ve znění účinném od 1. 1. 1993 do 30. 6. 1997 lze pouze, pokud dosud neuběhla prekluzivní lhůta. Podle dřívějšího rozhodnutí třetího senátu se však ve stejné situaci prekluzivní lhůta k jeho vyměření neuplatní. Na vyřešení této sporné otázky záviselo i posouzení dalších kasačních námitek, které se týkaly prekluze práva vyměřit úrok z posečkáni a zákonnosti rozhodnutí o zřízení zástavního práva. Výše popsané právní posouzení případu nemohl druhý senát učinit sám, neboť mu v tom bránil právní názor vyslovený v rozsudku čj. 3 Afs 247/2015-28. Takový krok mohl učinit pouze rozšířený senát, a proto mu druhý senát věc postoupil.

Rozšířený senát rozhodl, že:

- Výše úroku z prodlení dle § 281 celního zákona a lhůta, v níž je možné jej vyměřit, jsou otázkami hmotněprávními, a není-li stanoveno jinak, řídí se předpisy platnými v době vzniku celního dluhu. Celní úřad byl povinen úrok z prodlení, který se váže k celnímu dluhu vzniklému v roce 1994, vyměřit ve lhůtě stanovené v § 63 zákona o správě daní a poplatků ve znění účinném do 31. 12. 1994.
- Novela § 63 zákona o správě daní a poplatků provedená zákonem č. 255/1994 Sb., účinná od 1. 1. 1995, která prodloužila lhůtu, v níž má být daňový dlužník o předpisu penále zpraven, nezakotvila žádná přechodná ustanovení, a proto právo státu vyměřit úrok z prodlení s úhradou celního dluhu, který vznikl do 31. 12. 1994, zaniklo do dvou let od splatnosti celního dluhu.
- Výše úroku z posečkáni a doba, za kterou státu náleží, stanovené v § 277 celního zákona ve znění účinném do 30. 6. 1997, v období od 1. 7. 1997 do 30. 6. 2002 v § 60 zákona o správě daní a poplatků ve znění účinném do 31. 12. 2006 a v § 275 celního zákona ve znění účinném od 1. 7. 2002 do 31. 12. 2010, včetně lhůty, v níž je možné úrok předepsat, jsou otázkami hmotněprávními. Celní úřad byl povinen úrok z posečkáni (povolení splátek) předepsat ve lhůtě stanovené v § 63 zákona o správě

daní a poplatků účinném ke dni, kdy bylo o žádosti o posečkání rozhodnuto, nestanoví-li přechodná ustanovení pozdější právní úpravy jinak.

Věc vrátil druhému senátu.

### Z odůvodnění:

#### III.A Pravomoc rozšířeného senátu

[55] Podle § 17 odst. 1 s. ř. s., *dospěl-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu*. V nynější věci je zjevné, že se druhý senát hodlá v otázce lhůty, ve které má celní úřad povinnost vyměřit úrok z prodlení s úhradou celního dluhu dle § 281 odst. 1 písm. b) celního zákona ve znění účinném od 1. 1. 1993 do 30. 6. 1997 odchýlit od právního názoru zastávaného třetím senátem v rozsudku čj. 3 Afs 247/2015-28. Pravomoc rozšířeného senátu v této otázce je dána.

[56] Pravomoc rozšířeného senátu je dána i v otázce lhůty, ve které lze předepsat úrok z posečkání, ačkoliv tato otázka nebyla v rozhodnutí třetího senátu řešena. Existuje totiž judikatura Nejvyššího správního soudu, která brání druhému senátu otázku předpisu úroku z posečkání posoudit tak, jak se uvádí v postupujícím usnesení.

[57] Podle rozsudku ze dne 24. 1. 2007, čj. 1 Afs 148/2005-45, je úrok z odložené částky (§ 60 odst. 6 zákona o správě daní a poplatků) příslušenstvím daně, nikoli daní, a proto se na něj nevztahuje prekluzivní lhůta pro vyměření daně (§ 47 odst. 1 citovaného zákona). Stejně jako penále jej lze předepsat daňovému dlužníku nejpozději ve lhůtě, v níž se promlčuje vybraní daně (§ 63 odst. 4 a § 70 odst. 1 citovaného zákona).

[58] Pravomoc rozšířeného senátu je tedy dána.

#### III.B Právní názor rozšířeného senátu

##### a) Úrok z prodlení

[59] První otázkou, kterou se musel rozšířený senát zabývat, je otázka, podle kterého právního předpisu měly správní orgány postupovat při vyměření úroku z prodlení včetně lhůty, ve které lze úroky z prodlení vyměřit, vybrat a vymáhat.

[60] S druhým senátem lze souhlasit v tom, že otázka vzniku úroku z prodlení i otázka zániku či promlčení práva nedoplatek cla vyměřit, vybrat a vymáhat jsou otázkami práva hmotného (srov. obdobně rozsudek Soudního dvora ve věci *Molenbergnatie*, body 39 až 42). V bodě 42 Soudní dvůr uvedl, že pokud celní dluh vznikl před účinností nového právního předpisu, může být upraven pouze pravidly o promlčení platnými k datu vzniku dluhu, i kdyby řízení pro vybraní bylo zahájeno po účinnosti nového právního předpisu. O ustanovení s hmotněprávními účinky se podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2004, čj. 5 Afs 28/2003-69, č. 438/2005 Sb. NSS, jedná tehdy, má-li být v důsledku jeho změny zasaženo do hmotněprávní sféry daňového subjektu, tj. do stanovení daňové povinnosti a vybraní daně. Ohledně práv či povinností zasahujících do hmotněprávní sféry daňového subjektu jsou proto celní úřady vázány právními předpisy platnými v době vzniku celního dluhu. To samozřejmě platí pouze za podmínky, že přechodná ustanovení pozdější právní úpravy nestanoví pro dosavadní hmotná práva či povinnosti jiný režim. Naproti tomu procesní otázky se zásadně řídí procesními předpisy platnými a účinnými v době řízení.

[61] V usnesení ze dne 23. 11. 2011, čj. 7 Afs 59/2010-143, č. 2511/2012 Sb. NSS, rozšířený senát dospěl k závěru, že *„pro úrok, jenž je třeba vnímat jako cenu finančních prostředků v čase, která je dána úrokovou mírou, je [...] rozhodným právem právo účinné v době, kdy dluh vznikl a trvá; okamžik prodlení však může být výslovně zákonem vázán na určitou skutečnost“*. Podle rozšířeného senátu se okamžik prodlení liší v případech, že je dlužníkem celní (daňový) dlužník, a v případě, že se stal dlužníkem stát v důsledku povinnosti vrátit uhrazené clo či daň. V první situaci je okamžik prodlení spojen se splatností cla či daně [srov. např. § 63 zákona o správě daní a poplatků, byť neupravuje úrok, ale penalizaci prodlení, a § 281 odst. 1 písm. b) celního zákona]. V případě, že se stane dlužníkem stát v důsledku zrušení rozhodnutí, na jehož základě byla částka uhrazena, však konstatoval, že je rozhodným právem právo účinné v době původní splatnosti daně jen v případě, že v ní byla daň skutečně

uhrazena; byla-li uhrazena později, pak je rozhodným právem právo účinné v době skutečné úhrady daně. Obdobně by bylo třeba postupovat i tam, kde zákon výslovně okamžik prodlení státu nestanoví, neboť to odpovídá logice vztahu mezi dlužníkem a věřitelem. Zaplacením počíná neoprávněné zadržování částky státem.

[62] Otázka vzniku úroku z prodlení, jeho výše a doby, za kterou státu náleží, včetně lhůty, v níž je možné úrok vyměřit, vybrat či vymoci, je tedy otázkou hmotněprávní, a není-li stanoveno jinak, řídí se předpisy platnými v době vzniku celního dluhu. Daňový dlužník totiž zásadně má již v době vzniku svých zákonných povinností vědět, jaké následky zákon s nesplněním těchto povinností spojuje.

[63] Mezi stranami je nesporné, že celní dluh vznikl ve všech sedmi případech nezákonným odnětím zboží celnímu dohledu 10. 8. 1994. Prodlení nastalo 14. 11. 1995 a s různými přerušeními způsobenými povoleným posečkáním s úhradou celního dluhu či jeho zaplacením ve splátkách trvalo do 14. 5. 2015, kdy byl ve všech sedmi případech celní dluh vymóžen daňovou exekucí.

[64] Rozhodná je tedy v prvé řadě právní úprava § 281 odst. 1 písm. b) celního zákona ve znění účinném od 1. 1. 1993 do 30. 6. 1997 (dále jen „celní zákon v rozhodném znění“). Podle uvedeného ustanovení platilo, že *nebylo-li clo zaplaceno ve stanovené lhůtě, bude z nezaplacené částky cla vyměřen úrok z prodlení, který je příslušenstvím cla. Úrok z prodlení nesmí být nižší než úrok uvedený v § 277 odst. 3.*

[65] Podle § 277 odst. 3 celního zákona v rozhodném znění zaplatí dlužník za dobu posečkání cla *úrok z odložené částky ve výši 140 % diskontní úrokové sazby ústřední banky České republiky platné první den kalendářního čtvrtletí. Celní úřad úrok předepíše za celou dobu posečkání a o výši úroku dlužníka vyrozumí. Tento úrok je splatný do osmi dnů ode dne doručení platebního výměru.*

[66] Ustanovení § 281 odst. 1 písm. b) celního zákona v rozhodném znění neupravovalo úrok z prodlení hmotněprávně dostatečně, neboť z něj vyplývalo toliko, že úrok z prodlení mohl poprvé vzniknout dnem následujícím po uplynutí splatnosti celního dluhu (v projednávané věci 14. 11. 1995), že nesmí být nižší než 140 % diskontní úrokové sazby ČNB platné první den kalendářního čtvrtletí a že se vyměří. Maximální výše úroku, doba, kterou má pokrývat, jakož i lhůta, ve které má být úrok slovy zákona nejpozději vyměřen, z tohoto ustanovení zřejmé nejsou.

[67] Odpověď na tyto zásadní hmotněprávní otázky nedával ani § 282 celního zákona v rozhodném znění, který se zabýval promlčením práva vybrat a vymáhat nedoplatek cla. S druhým senátem lze totiž souhlasit v tom, že aby mohl být nedoplatek na příslušenství cla ve smyslu tohoto ustanovení vybrán či vymóžen, musí být nejprve splatným a dále musí být v zákonem stanovené lhůtě a zákonem stanovenou formou daňovému dlužníku vyměřen (sdělen či předepsán). Spor se tedy vede o lhůtu, ve které se úrok vyměřuje, nikoliv o lhůtu, ve které má být vybrán či vymóžen.

[68] Další otázku, kterou tedy musí rozšířený senát zodpovědět, je otázka, podle jaké úpravy bylo možné právo státu na úrok z prodlení stanovený v § 281 odst. 1 písm. b) celního zákona v rozhodném znění vůči celnímu dlužníku uplatnit a jaká má být jeho výše.

[69] Odpověď na tuto otázku nedává ani § 320 celního zákona v rozhodném znění, který odkazoval na použití obecných předpisů o přestupcích a správního řádu a v němž se uvádí, že *nestanoví-li tento zákon jinak, platí pro řízení před celními orgány a) ve věcech celních přestupků obecné předpisy o přestupcích, b) v ostatních věcech obecné předpisy o správním řízení.*

[70] Druhý senát navrhuje, aby se „prekluzivní lhůta pro vyměření úroku“ řídila v souladu s rozsudkem čj. 1 Afs 15/2009-105 ustanovením § 4 odst. 2 zákona č. 212/1992 Sb., o soustavě daní. Podle něj *daň nelze vyměřit ani vymáhat po uplynutí tří let od konce kalendářního roku, v němž byl poplatník nebo plátce povinen podat přiznání nebo hlášení, popřípadě dlužník srazit daň nebo zálohu na tuto daň.*

[71] Jakkoliv celní zákon v rozhodném znění aplikací zákona o soustavě daní nevyklučoval (srov. § 320), nelze jej na projednávanou věc použít. Zákon o soustavě daní totiž vůbec příslušenství daně neupravoval a z jeho § 4 odst. 2 nelze obdobně jako z § 281 celního zákona v rozhodném znění dovodit zásadní hmotněprávní atributy, jako je výše úroku či doba, za kterou se úrok z prodlení má uplatnit.



[72] Úrok z prodlení je (obdobně jako penále, zvýšení daně, exekuční náklady či pokuta) příslušenstvím daně. Příslušenství daně sice až na výjimky sleduje osud daně, na rozdíl od daně však není vždy spojeno s řízením vyměřovacím, ale může být předepisováno či ukládáno i v jiné fázi daňového řízení. To nepochybně neznamená, že právo státu uložit, předepsat či vyměřit příslušenství daně není časově nijak omezeno.

[73] Tak např. pokutu za nesplnění povinnosti nepeněžitě povahy lze podle § 37 zákona o správě daní a poplatků uložit nejpozději ve lhůtě dvou let od konce roku, ve kterém došlo k jednání zakládajícímu právo na uložení pokuty. O předpisu penále podle § 63 odst. 4 zákona o správě daní a poplatků účinného do 31. 12. 1994 lze vyrozumět daňového dlužníka nejdéle do dvou let od doby splatnosti daně. O předpisu penále podle § 63 odst. 4 zákona o správě daní a poplatků ve znění účinném od 1. 1. 1995 do 31. 12. 2006 lze daňového dlužníka vyrozumět nejpozději ve lhůtě, v níž se promlčuje vybrání daně, tedy nedoplatku, jenž je základem pro určení penále.

[74] S ohledem na skutečnost, že výši úroku z prodlení s úhradou celního dluhu, dobu úročení ani lhůtu, ve které lze nejpozději daňového dlužníka o předpisu úroku formou platebního výměru zpravit, nelze dovést ani z celního zákona, ani ze zákona o soustavě daní, nabízí se aplikace obecného daňového předpisu, tedy zákona o správě daní a poplatků.

[75] Celní zákon v rozhodném znění subsidiární použití zákona o správě daní a poplatků výslovně nevylučoval. Mohlo by se sice zdát, že podle vymezení rozsahu své působnosti (§ 1) upravoval jen daně, poplatky a odvody, a na projednávanou celní věc se tedy nemůže aplikovat, ale není tomu tak. Celní dluh spočívá dle meritorních platebních výměrů výhradně v částkách vyměřených na spotřební daní a daní z přidané hodnoty. Z uvedených důvodů je v projednávané věci možné zákon o správě daní a poplatků subsidiárně použít.

[76] Zákon o správě daní a poplatků účinný v době vzniku celního dluhu (k 10. 8. 1994) neupravoval v žádném ze svých ustanovení úrok z prodlení. Tuto funkci částečně plnilo penále zakotvené v § 63. Podle jeho odst. 1, 2 a 4, které upravují vznik prodlení, výši penále, dobu penalizace a lhůtu, ve které je správce daně povinen daňového dlužníka o předpisu penále nejpozději vyrozumět, v rozhodné době platilo:

*(1) Daňový dlužník je v prodlení, nezaplatí-li splatnou částku daně nebo zálohu na daň nejpozději v den její splatnosti.*

*(2) Penále se počítá za každý den prodlení počínaje dnem následujícím po dni splatnosti až do dne platby včetně, a to ode dne původního dne splatnosti. Daňový dlužník je povinen zaplatit za každý den prodlení penále ve výši 0,3 % z nedoplatku daně včetně zálohy na daň.*

*(4) Předpis penále sdělí správce daně daňovému dlužníkovi platebním výměrem. O tomto předpisu se daňový dlužník vyrozumí do třiceti dnů poté, co daňový nedoplatek byl zcela vyrovnán, nejdéle však do dvou let od doby splatnosti daně. Penále je splatné do patnácti dnů ode dne doručení platebního výměru.*

[77] Při hledání odpovědi, zda lze na úrok z prodlení dle § 281 odst. 1 písm. b) celního zákona v rozhodném znění aplikovat výše uvedené ustanovení, zvažoval rozšířený senát i otázku, zda shora uvedenou úpravu penále nelze považovat za trest. V takovém případě by totiž nebylo možné tuto právní úpravu subsidiárně použít na chybějící úpravu úroku z prodlení v celním zákoně. Je totiž zřejmé, že úrok z prodlení obecně v právním řádu nepředstavuje trest, ale paušalizovanou náhradu škody způsobenou prodlením s úhradou peněžitě pohledávky. Jak ale vyplývá z dále uvedeného, penále podle zákona o správě daní a poplatků představovalo fakticky právě úrok z prodlení a nikoliv trest, a proto jej subsidiárně použít šlo.

[78] Ve své dosavadní judikatuře Nejvyšší správní soud posoudil penále tak, jak bylo upraveno do 31. 12. 2006 v § 63 zákona o správě daní a poplatků, jako ústavně konformní majetkovou sankci (viz rozsudek ze dne 22. 2. 2007, čj. 2 Afs 159/2005-43, č. 1889/2009 Sb. NSS). V pozdějším rozhodnutí uvedl, že penále má povahu „paušalizované náhrady eventuelní škody, jež by státu mohla vzniknout zpožděním daňových příjmů“, přičemž se jedná o „z právního předpisu vyplývající důsledek porušení povinnosti uhradit daň řádně a včas“, a dále konstatoval, že „penále nelze chápat jako sankci za správní delikt, tudíž při jeho stanovení nelze aplikovat zásady trestního práva hmotného“ (rozsudek ze dne 28. 4. 2011, čj. 1 Afs 1/2011-82).

[79] Výše uvedené závěry potvrdil rozšířený senát, který v usnesení ze dne 24. 11. 2015, čj. 4 Afs 210/2014-57, č. 3348/2016 Sb. NSS, dospěl k závěru, že teprve až na penále upravené v § 37b zákona o správě daní a poplatků ve znění účinném od 1. 1. 2007 je nutno nahlížet jako na trest.

[80] V projednávané věci proto rozšířený senát dovodil dílčí závěr, že subsidiárně použitelnou právní úpravou, kterou bylo možno použít, je § 63 zákona o správě daní a poplatků, a že při vyměření úroku z prodlení dle § 281 odst. 1 písm. b) celního zákona v rozhodném znění se mělo postupovat podle § 63 odst. 4 zákona o správě daní a poplatků účinného do 31. 12. 1994, tj. sdělit penále nejpozději ve lhůtě dvou let od původní splatnosti (viz bod [73] tohoto usnesení).

[81] Ze správního spisu rozšířený senát ověřil, že celní úřad při předpisu úroku z prodlení nevycházel z § 282 celního zákona v rozhodném znění, ale aplikoval na předpis úroku z prodlení právě § 63 zákona o správě daní a poplatků „ve znění účinném do 1. 8. 2006“ a § 252 a § 264 odst. 14 daňového řádu. Jinými slovy, celní úřad za prvních pět set dnů prodlení použil sazbu ve výši 0,1 % z nedoplatku celního dluhu a dále uplatnil až do úhrady celního dluhu, který byl vymožen exekucí, 140 % diskontní úrokové sazby ČNB platné vždy v první den kalendářního čtvrtletí.

[82] Povahu lhůty, ve které je správce daně povinen sdělit daňovému dlužníku předpis penále, již rozšířený senát posuzoval v usnesení ze dne 22. 3. 2011, čj. 5 Afs 35/2009-265, č. 2317/2011 Sb. NSS, a dospěl k závěru, že „§ 63 odst. 4 věta čtvrtá část věty za středníkem d. ř. znemožňuje po uplynutí lhůty podle § 70 odst. 1 d. ř. nabytí právní moci platebního výměru předepisujícího penále. Zatímco lhůta k promlčení práva vymáhat daňové nedoplatky je lhůtou promlčecí, tj. uvedené právo vymáhat nelze vykonat, jen je-li promlčení daňovým subjektem namítnuto, je totiž lhůta podle § 63 odst. 4 věty čtvrté, části věty za středníkem d. ř. lhůtou prekluzivní, neboť uvedené ustanovení říká, že vyrozumět daňového dlužníka o předpisu daně lze pouze v této lhůtě. Dotyčná formulace totiž zní: ‚daňový dlužník [se] [...] vyrozumí [...] nejpozději [...] ve lhůtě, v níž se promlčuje vybrání daně.‘ Tato formulace se svým obsahem blíží formulaci v § 47 odst. 1 d. ř., která stanoví, že ‚nelze daň vyměřit ani doměřit‘ v tam stanovené lhůtě. Naopak v § 70 odst. 1 d. ř. se stanoví, že právo tam uvedené ‚se promlčuje‘ ve stanovené lhůtě, přičemž obsah tohoto pojmu je v následujícím odst. 3 téhož paragrafu jednoznačně charakterizován pravidlem běžným pro soukromoprávní institut promlčení, a sice že ‚k promlčení se přihlídně jen tehdy, je-li to daňovým dlužníkem namítáno, a jen v rozsahu uplatňované námítky‘. Jestliže tedy § 63 odst. 4 věta čtvrtá část věty za středníkem pojmu ‚promlčení‘ neužívá a naopak používá formulace blízké se té, která v jiném ustanovení d. ř. upravuje prekluzi práva, znamená to, že tato věta neodkazuje na celý institut promlčení práva podle § 70 d. ř. jako takový, nýbrž toliko na tam stanovenou lhůtu mající určitou délku a určitý počátek svého běhu. [...] Lhůta pro sdělení předpisu penále je přitom významným prvkem časové dimenze daňové povinnosti, neboť po jejím uplynutí již daňovému subjektu nelze penále předepsat, a tedy je ani na něm vymáhat. Marné uplynutí uvedené lhůty tedy fakticky vede k tomu, že daňový subjekt se může vyvázat ze své povinnosti penále platit.“ (viz body 26 a 28 citovaného usnesení)

[83] Vzhledem k hmotněprávní povaze úroku i penále platí dílčí závěr uvedený v bodu [80] tohoto usnesení pouze za předpokladu, že přechodná ustanovení pozdější právní úpravy nestanovila jinak.

[84] Právní úprava § 63 zákona o správě daní a poplatků rozhodná pro projednávanou věc byla s účinností od 1. 1. 1995 nahrazena úpravou novou (zákon č. 255/1994 Sb.), podle které se odst. 1, 2 a 4 změnila a zněla následovně:

(1) Daňový dlužník je v prodlení, nezaplatí-li splatnou částku daně nejpozději v den její splatnosti.

(2) Penále se počítá za každý den prodlení počínaje dnem následujícím po dni splatnosti až do dne platby včetně, a to ode dne původního dne splatnosti. **Daňový dlužník je povinen zaplatit za každý den prodlení penále ve výši 0,1 % z nedoplatku daně.** Nedoplatky na poplatcích a příslušenství daně se nepenalizují.

(4) Penále je splatné dnem, kdy byly splněny zákonem stanovené podmínky pro jeho uplatnění. **Předpis penále sdělí správce daně daňovému dlužníkovi platebním výměrem. Proti platebnímu výměru se daňový dlužník může odvolat do třiceti dnů od jeho doručení. O tomto předpisu se daňový dlužník může vyrozumět kdykoliv, pokud to vyžaduje stav jeho účtu, zejména při daňové exekuci; o předpisu se daňový dlužník zpravidla vyrozumí do třiceti dnů poté, kdy daňový nedoplatek byl zcela vyrovnán, nejpozději však ve lhůtě, v níž se**

*promlčuje vybraní daně. Penále uvedené v platebním výměru je splatné v náhradní lhůtě patnácti dnů ode dne doručení platebního výměru, pokud nebylo již uhrazeno.*

[85] Tato nová úprava platila od 1. 1. 1995 do 30. 12. 1996 a neobsahovala žádná přechodná ustanovení, která by jinak upravila vztah této nové právní úpravy k dřívější právní úpravě a k právním vztahům podle ní vzniklým. Pozdější právní úpravy se proto na posuzovanou věc neuplatní.

#### *Závěr k úroku z prodlení*

[86] Výše úroku z prodlení dle § 281 celního zákona a lhůta, v níž je možné jej vyměřit, jsou otázkami hmotněprávními, a není-li stanoveno jinak, řídí se předpisy platnými v době vzniku celního dluhu. Celní úřad byl povinen úrok z prodlení, který se váže k celnímu dluhu vzniklému v roce 1994, vyměřit ve lhůtě stanovené v § 63 zákona o správě daní a poplatků ve znění účinném do 31. 12. 1994.

[87] Na výši úroku z prodlení dle § 281 odst. 1 písm. b) celního zákona byla v rozhodné době subsidiárně aplikovatelná úprava penále z prodlení zakotvená v § 63 zákona o správě daní a poplatků ve znění účinném do 31. 12. 1994. Protože novela § 63 zákona o správě daní a poplatků provedená zákonem č. 255/1994 Sb., účinná od 1. 1. 1995, která prodloužila lhůtu, v níž má být daňový dlužník o předpisu penále zpraven, nezakotvila žádná přechodná ustanovení, která by upravila vztah nové právní úpravy k úpravě dosavadní, právo státu vyměřit úrok z prodlení s úhradou celního dluhu, který vznikl do 31. 12. 1994, zaniklo do dvou let od splatnosti celního dluhu.

[88] Pro úplnost rozšířený senát uvádí, že neopomněl posoudit přechodné ustanovení k nové právní úpravě účinné od 31. 12. 1996 provedené zákonem č. 323/1996 Sb., které stanovilo, že *ve všech případech, kdy nebyl předpis penále daňovému dlužníku sdělen platebním výměrem do dne účinnosti tohoto zákona, uplatní se od jeho účinnosti pro předpis penále od 1. ledna 1993 ustanovení § 63 odst. 2 a 3*. Uvedené ustanovení se však týká pouze výše penále, nikoli lhůty, ve které je správce daně povinen nejpozději sdělit daňovému dlužníku předpis penále.

[89] Novou úpravu § 63 odst. 4 zákona o správě daní a poplatků účinnou od 1. 1. 1995 do 30. 12. 1996, dle které se daňový dlužník o předpisu penále vyrozumí nejpozději ve lhůtě, v níž se promlčuje vybraní daně, jakož i následující úpravu provedenou zákonem č. 323/1996 Sb., účinnou od 31. 12. 1996, která omezila dobu, za niž lze uplatnit penále na pět set dnů, bylo proto možné použít až na úrok z prodlení týkající se celního dluhu vzniklého od 1. 1. 1995.

#### *b) Úrok z posečkáni*

[90] Posečkáni s úhradou cla (obdobně i daně), případně povolení jeho úhrady ve splátkách, je nástrojem, který umožňuje posunout splatnost dlužného nedoplatku a zabránit jeho vybrání či vymáhání prostřednictvím exekuce, a to nejpozději do doby, ve které se promlčuje právo dlužný nedoplatek vybrat či vymoci.

[91] Za tento odklad v čase nehradí dlužník penále či úroky z prodlení, ale je povinen za celou dobu posečkáni či splátek uhradit státu úrok z odložené částky. Úrok z posečkáni představuje cenu, kterou je daňový dlužník státu povinen zaplatit za odklad v čase, tj. za dobu, po kterou mu je odloženo plnění jeho dluhu.

[92] Posečkáni s úhradou dlužného nedoplatku se tak jednoznačně váže k již vyměřené dani, u níž uběhla nejen původní lhůta splatnosti, ale i dodatečná náhradní lhůta splatnosti, a není tedy spojeno s řízením vyměřovacím, ale s fází placení již vyměřených daňových nedoplatků, které by bez povolení posečkáni či splátek mohly být po právu vymáhány.

[93] Otázky vzniku úroku z posečkáni, jeho výše, a doby, za kterou státu náleží, včetně lhůty, ve které je možné úrok předepsat, vybrat či vymoci, jsou otázky hmotněprávní. Úrok z posečkáni se uplatní pouze za předpokladu, že o posečkáni (povolení splátek) daňový dlužník požádá, žádosti je vyhověno a daňový dlužník splní podmínky stanovené v rozhodnutí o posečkáni. Tak jako daňový dlužník musí znát důsledky, které se pojí s porušením zákonných povinností, již v době vzniku těchto povinností, měl by daňový dlužník znát také hmotněprávní důsledky, které se pojí s posečkáni úhrady daně, a to právě v té době, tj. kdy je o jeho posečkáni rozhodováno. Jinými slovy, již v okamžiku, kdy se o posečkáni rozhodne, musí vědět, jakou cenu za odložení platby v čase a za

jakých podmínek bude nucen následně státu hradit, a to podle aktuální účinné či nejbližší účinné právní úpravy (bude-li požádáno ke konci účinnosti dosavadní právní úpravy).

[94] Pokud by rozšířený senát přistoupil na návrh druhého senátu a aplikoval na lhůtu, ve které má správce daně povinnost sdělit vyšší úroku daňovému dlužníku, právní úpravu účinnou v době vzniku celního dluhu, vedlo by to v kombinaci s již vyloženou povahou lhůty dle § 63 odst. 4 zákona o správě daní a poplatků (srov. bod [82] a [83] tohoto usnesení) k nežádoucím a absurdním důsledkům, a to jak v projednávané věci, tak obecně.

[95] Úrok z posečkání by v projednávané věci mohl být předepsán pouze po dobu dvou let od splatnosti celního dluhu; za dobu posečkání, která by tuto lhůtu přesáhla, by se neplatil. Zároveň by se neplatil za posečkání povolená po uplynutí této lhůty (tj. mj. za všechna posečkání povolená v projednávané věci, protože o první posečkání bylo požádáno 30. 5. 2002, tj. po přibližně osmi letech od vzniku celního dluhu). Stát by tak přicházel o cenu dlužných peněz po celou dobu povoleného posečkání. V obecné rovině by takový výklad znamenal, že ačkoliv lze posečkat či povolit úhradu daně ve splátkách po celou dobu, ve které se promlčuje právo na vybrání nedoplatku (6 až 20 let, srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 27. 10. 2015, čj. 1 Afs 215/2014-56, č. 3336/2016 Sb. NSS, *Viktoriapietro*), řídit by se stát při předpisu úroku nikoli aktuálně účinnou úpravou, ale pouze hmotněprávní úpravou účinnou v době vzniku dluhu, a úrok by tedy fakticky nešel za dobu posečkání vyměřit. Uvedené by mohlo vést k tomu, že by správci daně, a to z racionálních důvodů, užívali posečkání sporadicky, což by v důsledku vedlo k negativnímu dopadu na daňové subjekty. Tento výklad je nerozumný jak z pohledu státu, tak z pohledu adresátů práva, a rozšířený senát jej tedy musí odmítnout.

[96] Rozhodnutí o posečkání je konstitutivním rozhodnutím zakládajícím nový právní vztah mezi správcem daně a daňovým dlužníkem. Právní vztahy se obecně mají řídit právní úpravou účinnou v době svého vzniku. Obsahem tohoto právního vztahu je v první řadě odklad splatného dluhu, za který je daňový dlužník povinen uhradit úrok. Na úrok z posečkání a jeho výši se proto vztahují hmotněprávní předpisy účinné ke dni, kdy bylo o žádosti o posečkání rozhodnuto, nestanoví-li přechodná ustanovení pozdější právní úpravy jinak.

[97] Právní úprava posečkání byla stanovena v § 277 celního zákona a platila do 30. 6. 1997. Poté v období od 1. 7. 1997 do 30. 6. 2002 (do účinnosti novely č. 1/2002 Sb.) celní zákon úpravu posečkání s úhradou celního dluhu vůbec neupravoval. Celní úřady aplikovaly ve smyslu § 320 písm. b) celního zákona, účinného v této době, subsidiárně úpravu posečkání stanovenou v § 60 zákona o správě daní a poplatků. Od 1. 7. 2002 celní zákon úpravu posečkání znovu obsahoval, tentokrát v § 275, který však odkazoval na podmínky stanovené v § 60 zákona o správě daní a poplatků.

[98] Zákon o správě daní a poplatků byl s účinností k 1. 1. 2011 zrušen a nahrazen daňovým řádem, který úpravu posečkání a povolení splátek dlužného nedoplatku upravil v § 156 a zcela nově upravil úrok z posečkané částky v § 253.

[99] Úprava posečkání v zákoně o správě daní a poplatků byla co do podstaty obdobná úpravě v celním zákoně, navíc obsahovala pouze ustanovení, dle kterých povolení posečkání či splátek může být vázáno na podmínky, přičemž dodrží-li daňový subjekt podmínky povolení, nepočítá se po dobu povoleného posečkání či splátek penále. Dále obsahovala ustanovení, kterým výslovně vyloučila možnost podat proti rozhodnutí o povolení posečkání daně nebo povolení splátek odvolání. Naopak postrádala podmínku zajištění celního dluhu.

[100] Obě úpravy po celou dobu účinnosti výslovně obsahovaly ustanovení, že posečkání či splátky dlužného nedoplatku nelze povolit na dobu delší, než je lhůta, v níž se promlčuje právo tento původní nedoplatek vymáhat; že celní úřad úrok předepíše za celou dobu posečkání a o výši úroku dlužníka vyrozumí platebním výměrem, přičemž úrok je splatný do osmi dnů ode dne doručení platebního výměru.

[101] Jak úprava v celním zákoně, tak úprava v zákoně o správě daní a poplatků vykazovaly deficit v chybějící lhůtě, v níž má celní úřad či správce daně povinnost úrok za dobu povoleného posečkání či splátek předepsat. Tuto lhůtu nelze dovodit z § 282 celního zákona, který platil od 1. 1. 1993 do 30. 12. 2010, protože uvedené ustanovení upravuje pouze lhůtu, ve které se promlčuje právo nedoplatek na celním dluhu vybrat či vymoci (viz bod [67] tohoto usnesení).

[102] I v tomto případě je tedy třeba obrátit se k subsidiárně použitelné úpravě, tedy úpravě penále stanovené v § 63 zákona o správě daní a poplatků, ovšem nikoliv účinné v době vzniku celního dluhu, ale s ohledem na odlišnou povahu úroku za posečkaný celní dluh či jeho úhradu ve splátkách k úpravě účinné v době, kdy bylo vydáno rozhodnutí o posečkání.

[103] Ustanovení § 63 zákona o správě daní a poplatků se od 31. 12. 1996 do 31. 12. 2006 neměnilo. K 1. 1. 2007 nabyla účinnosti novela č. 230/2006 Sb., měnící § 60 zákona o správě daní a poplatků. Přejícná ustanovení v čl. VI bodu 2 novely stanoví, že dosavadní znění § 60 se aplikuje na daně, jejichž nedoplatek je penalizován dle dosavadního § 63 zákona o správě daní a poplatků; naopak nový § 60 se aplikuje na daně, na které dopadá nový § 63. Dle čl. VI bodu 3 novely je pro určení relevantního znění § 63 rozhodný původní den splatnosti daně. Nastal-li před dnem nabytí účinnosti novely, postupuje se dle dosavadní úpravy. Celní dluh v projednávané věci byl původně splatný 13. 11. 1995. Na posečkání na základě žádostí podaných 30. 5. 2002 (rozhodnuto 29. 11. 2002), 12. 12. 2005 (rozhodnuto 23. 12. 2005), 22. 12. 2006 (rozhodnuto 29. 12. 2006), 24. 4. 2007 (rozhodnuto 27. 4. 2007), 17. 12. 2007 (rozhodnuto 27. 3. 2008) a 19. 5. 2008 (rozhodnuto 30. 6. 2008) se aplikuje § 275 celního zákona a § 60 zákona o správě daní a poplatků ve znění účinném do 31. 12. 2006, jehož přechodná ustanovení rozšířený senát vyložil výše. Jestliže se má použít § 60 v dosavadním znění, a to s odkazem na přechodné ustanovení týkající se § 63, pak se má ohledně lhůty, ve které je povinnost předpis sdělit, aplikovat § 63 odst. 4 rovněž v dosavadním znění. Na všechna posečkání se tak ohledně lhůty, ve které má správce daně povinnost sdělit předpis úroku z posečkání, uplatní § 63 odst. 4 zákona o správě daní a poplatků ve znění účinném do 31. 12. 2006.

[104] Dle § 63 odst. 4 zákona o správě daní a poplatků ve znění účinném do 31. 12. 2006 se o předpisu penále (úroku z posečkání) daňový dlužník vyrozumí zpravidla do třiceti dnů poté, kdy daňový nedoplatek byl zcela vyrovnán, nejpozději však ve lhůtě, v níž se promlčuje vybraní daně. Jediná lhůta, kterou je celní úřad při předpisu úroku za odloženou platbu vázán, je tedy lhůta, ve které se promlčuje vybraní daně. Tato lhůta má dle usnesení rozšířeného senátu čj. 5 Afs 35/2009-265 na rozdíl od lhůty, v níž se promlčuje právo dlužný nedoplatek vybrat či vymoci, povahu lhůty prekluzivní (viz bod [82] tohoto usnesení), a právě v této lhůtě (6 až 20 let) musí být předpis úroku z posečkané částky (zaplacené ve splátkách) sdělen daňovému dlužníku.

[105] Úprava v celním zákoně i úprava v zákoně o správě daní a poplatků vykazovaly deficit v chybějící lhůtě, ve které má celní úřad či správce daně povinnost úrok za dobu povoleného posečkání či splátek předepsat. Lhůta, ve které se má úrok dle § 277 celního zákona účinného do 30. 6. 1997, dle § 275 celního zákona účinného od 1. 7. 2002 či dle § 60 zákona o správě daní a poplatků předepsat, se řídí právní úpravou účinnou v době vydání rozhodnutí, kterým se povoluje posečkání s úhradou celního dluhu nebo jeho zaplacení ve splátkách, nestanoví-li přechodná ustanovení pozdější právní úpravy jinak.

#### *Závěr k úroku z posečkání*

[106] Výše úroku z posečkání a doba, za kterou státu náleží, stanovené v § 277 celního zákona ve znění účinném do 30. 6. 1997, v období od 1. 7. 1997 do 30. 6. 2002 v § 60 zákona o správě daní a poplatků ve znění účinném do 31. 12. 2006 a v § 275 celního zákona ve znění účinném od 1. 7. 2002 do 31. 12. 2010, včetně lhůty, v níž je možné úrok předepsat, jsou otázkami hmotněprávními. Celní úřad byl povinen úrok z posečkání (povolení splátek) předepsat ve lhůtě stanovené v § 63 zákona o správě daní a poplatků účinném ke dni, kdy bylo o žádosti o posečkání rozhodnuto, nestanoví-li přechodná ustanovení pozdější právní úpravy jinak.

## **Řízení před soudem: k povinnosti přerušit řízení a vyčkat rozhodnutí Soudního dvora o stejné právní otázce**

k čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie

k § 48 odst. 3 písm. d) soudního řádu správního

Správní soud, v řízení před nímž vyvstane otázka výkladu unijního práva dle druhého pododstavce čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie, tedy je soudem, jehož rozhodnutí lze napadnout kasační stížností k Nejvyššímu správnímu soudu, nemá povinnost přerušit jím vedené řízení a vyčkat rozhodnutí Soudního dvora, i když ví o jiném, před Soudním dvorem již probíhajícím řízení, jehož předmětem je zodpovězení stejné právní otázky týkající se výkladu unijního práva. Byť není vázán povinností přerušit řízení, má vždy možnost postupovat dle § 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s. a raději vyčkat rozhodnutí Soudního dvora, pokud je to postup s ohledem na okolnosti případu vhodný.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2023, čj. 3 Azs 275/2022-28)

**Predikatura:** nález Ústavního soudu č. 6/2009 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 1009/08); rozsudky Soudního dvora ze dne 24. 5. 1977, *Hoffmann-La Roche* (107/76), ze dne 6. 10. 1982, *CILFIT a další* (283/81), ze dne 30. 4. 1986, *Asjes a další* (209 až 213/84), ze dne 22. 10. 1987, *Foto-Frost* (314/85), ze dne 9. 2. 1995, *Leclerc-Siplec* (C-412/93), ze dne 6. 12. 2005, *Gaston Schul Douene-expediteur* (C-461/03), ze dne 21. 2. 2006, *Ritter-Coulais* (C-152/03), ze dne 24. 10. 2013, *Stoilov i Ko* (C-180/12), ze dne 15. 3. 2017, *Aquino* (C-3/16), ze dne 6. 10. 2021, *Consorzio Italian Management a Catania Multiservizi* (C-561/19).

**Věc:** S. K. proti Ministerstvu vnitra o udělení mezinárodní ochrany, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalobce, původem z Gruzie, požádal o udělení mezinárodní ochrany. Jeho žádost však žalovaný rozhodnutím ze dne 19. 4. 2022 zamítl pro zjevnou nedůvodnost podle § 16 odst. 2 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu. Ve svém rozhodnutí žalovaný uvedl, že v souladu s § 2 vyhlášky č. 328/2015 Sb., kterou se provádí zákon o azylu a zákon o dočasné ochraně cizinců, považuje Česká republika Gruzii, s výjimkou separatistických regionů Abcházie a Jižní Osetie, za tzv. bezpečnou zemi původu ve smyslu § 2 odst. 1 písm. k) zákona o azylu.

Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobce domáhal zrušení tohoto rozhodnutí. Namítal především, že v projednávané věci nebyly splněny podmínky pro aplikaci ustanovení § 16 odst. 2 zákona o azylu. V jeho konkrétním případě totiž nelze Gruzii považovat za bezpečnou zemi původu, jelikož v Gruzii dochází k pronásledování LGBT osob, přičemž rodinný příslušník žalobce je homosexuál. Žalobce je podporovatelem LGBT komunity. Z tohoto důvodu byl již několikrát fyzicky napaden. K těmto tvrzením skutečností však žalovaný nepřihlédl. Podklady, ze kterých při vydání rozhodnutí vycházel – zprávu „Hodnocení Gruzie jako bezpečné země původu – říjen 2021“, nelze považovat za dostatečné pro řádné zjištění skutkového stavu. Napadené rozhodnutí tak bylo výsledkem nezákonného postupu žalovaného, který si neopatřil dostatečné množství aktuálních a relevantních informací o zemi původu žalobce a zároveň nepřihlédl ke všemu, co žalobce v rámci řízení tvrdil nebo co vyšlo najevo.

Žalobce rovněž namítl, že označení Gruzie za bezpečnou zemi původu s teritoriálním omezením odporuje směrnici Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (dále jen „procedurální směrnice“). Na rozdíl od její předchůdkyně, tedy směrnice Rady 2005/85/ES o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka (dále jen „procedurální směrnice z roku 2005“), v současnosti platná procedurální směrnice podle žalobce umožňuje označit za bezpečnou pouze zemi, jejíž celé území splňuje příslušná kritéria podle čl. 37 ve spojení s přílohou I. Označení země za bezpečnou s teritoriálními či personálními výjimkami možné není.

Městský soud rozsudkem ze dne 11. 10. 2022, čj. 2 Az 16/2022-44, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Přitakal druhé žalobní námitce, tedy že Gruzii nebylo možné zařadit na seznam bezpečných zemí původu, neboť celé její území nesploňovalo podmínky vymezené v příloze I procedurální směrnice. Při věcném posouzení vycházel městský soud z rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 2. 3. 2022, čj. 41 Az 2/2022-48, ze kterého podrobně citoval a s jehož odůvodněním se ztotožnil. V citovaném rozsudku krajský soud dovodil, že zatímco procedurální směrnice z roku 2005 ve svém čl. 30 odst. 1 dává členským státům možnost určit za bezpečnou část země, nebo určit zemi nebo část země za bezpečnou pro určitou skupinu osob v této zemi, platná procedurální směrnice již takovou možnost nepředvídá. Z její legislativní historie je navíc zřejmé, že k vypuštění možnosti teritoriálních či personálních výjimek přistoupil unijní zákonodárce úmyslně. Mimo to došlo i ke změně úrovně harmonizace v tom ohledu, že zatímco procedurální směrnice z roku 2005 upravovala minimální rámec azylového řízení, procedurální směrnice z roku 2013 upravuje společný (a tím pádem jednotný) unijní

rámec. Jasně vyjádřený úmysl zákonodárce spolu se změnou úrovně harmonizace má za následek, že česká úprava v podobě vyhlášky č. 328/2015 Sb., která prohlašuje za bezpečnou zemi pouze část státního území, je v rozporu s platnou ujednání úpravou.

Městský soud proto uzavřel, že § 2 bod 7 vyhlášky č. 328/2015 Sb. odporuje čl. 37 odst. 1 procedurální směrnice. Proto jej neaplikoval. V důsledku toho však nebyla splněna první ze dvou kumulativních podmínek § 16 odst. 2 zákona o azylu, pročež nemohl žalovaný zamítnout žádost žalobce o udělení mezinárodní ochrany jako zjevně nedůvodnou a měl ji řádně posoudit ve vztahu ke všem formám mezinárodní ochrany.

Konečně v bodě 20 svého rozsudku městský soud mimo jiné odkázal na rozsudek Krajského soudu v Brně (již výše citované čj. 41 Az 2/2022-48) s tím, že je „vědom si toho, že k dané problematice požádal Krajský soud v Brně usnesením ze dne 20. 6. 2022, čj. 41 Az 14/2022-30, Soudní dvůr Evropské unie o rozhodnutí o předběžných otázkách ve smyslu čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie.“ V další argumentaci se nicméně městský soud zaměřil výlučně na reprodukci právního názoru vyjádřeného v odkazovaném rozsudku. K obsahu pozdějšího předkládacího usnesení a tam obsažené argumentaci se nijak dále nevyjádřil.

Žalovaný (stěžovatel) podal proti rozhodnutí městského soudu kasační stížnost. Byl toho názoru, že v okamžiku, kdy si byl městský soud vědom existence nezodpovězených předběžných otázek, klíčových pro posouzení jím projednávané věci a podaných Krajským soudem v Brně, tak neměl ve věci samé rozhodovat. Namísto toho měl řízení v dané věci přerušit a vyčkat rozhodnutí Soudního dvora, jak tak ostatně činí sám Nejvyšší správní soud v obdobných případech.

Stěžovatel v tomto ohledu odkázal na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 8. 2022, čj. 1 Azs 151/2022-34, a usnesení ze dne 5. 9. 2022, čj. 5 Azs 324/2021-32. V obou těchto věcech Nejvyšší správní soud řízení o kasační stížnosti přerušil dle § 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s., neboť dospěl k závěru, že rozhodnutí Soudního dvora v řízení o předběžné otázce již zahájené usnesením Krajského soudu v Brně ze dne 20. 6. 2022, čj. 41 Az 14/2022-30, a v současnosti vedené před Soudním dvorem jako věc C-406/22, *CV proti Ministerstvu vnitra*, může mít vliv na jeho rozhodnutí v daných věcech. Obě se přitom týkaly stejné právní problematiky, konkrétně otázky, zda lze za bezpečnou zemi původu pro účely § 16 odst. 2 zákona o azylu označit určitý stát s územními výjimkami: Moldavsko s výjimkou Podněstří (sp. zn. 1 Azs 151/2022) anebo Gruzii s výjimkou Abcházie a Jižní Osetie (sp. zn. 5 Azs 324/2021).

Stěžovatel proto uzavřel, že právní názor městského soudu, že země může být označena za bezpečnou pouze jako celek, nebylo s ohledem na předložené předběžné otázky možno brát jako právně závazný. Městský soud proto pochybil, když napadené rozhodnutí žalovaného zrušil, aniž vyčkal rozhodnutí Soudního dvora o této právní otázce. Mezi rozhodováním Nejvyššího správního soudu v citovaných věcech a napadeným rozsudkem tak stěžovatel spatřoval zcela zřejmý nesoulad, ke kterému by se měl Nejvyšší správní soud vyjádřit a sjednotit tak rozhodovací praxi správních soudů.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

[15] Projednávaná věc vznáší jedinou, nicméně podstatnou právní otázku: je krajský soud, jemuž je známo, že jiný krajský soud předložil Soudnímu dvoru žádost o zodpovězení předběžné otázky týkající se výkladu ujednání dle druhého (pod)odstavce čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“), která je rovněž relevantní pro řízení vedené před později rozhodujícím krajským soudem, povinen přerušit řízení a vyčkat rozhodnutí Soudního dvora o již předložené předběžné otázce?

[16] Stěžovatel formálně vznesl jak kasační důvod nepřezkoumatelnosti [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], tak nezákonnosti [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] napadeného rozsudku. Konkrétní důvody nepřezkoumatelnosti však stěžovatel neuvádí. Co do své věcné argumentace vytýká kasační stížnost rozhodnutí městského soudu to samé: městský soud měl pochybit, pokud, na rozdíl od praxe Nejvyššího správního soudu, který ve věcech týkajících se stejné právní otázky v minulosti již několikrát řízení přerušil a vyčkával rozhodnutí Soudního dvora (v usneseních citovaných výše), městský soud rozhodnutí Soudního dvora nevyčkal, přiklonil se k předchozímu právnímu názoru Krajského soudu v Brně a ve věci samé rozhodl. Jinak řečeno, stěžovatel je toho názoru, že pokud jeden

krajský soud ví, že jiný krajský soud již předložil Soudnímu dvoru žádost o zodpovězení předběžné otázky, přičemž právní otázka tam vznesená je podstatná i pro ono další řízení, později rozhodující krajský soud by měl přerušit řízení a také sám vyčkat rozhodnutí Soudního dvora o předložené předběžné otázce.

[17] Právnímu názoru stěžovatele nicméně nelze přitakat. V případě řízení před soudy, které nejsou soudy posledního stupně, neplyne povinnost za těchto okolností řízení přerušit ani z práva Unie, ani ze soudního řádu správního. Je tomu tak z důvodu, že tyto soudy netíží v podobných případech povinnost předběžné otázky. Pokud tyto soudy samy nemají povinnost se na Soudní dvůr s otázkou výkladu práva Unie otázat, nemají ani povinnost odpovědi na otázky předložené jiným soudem vyčkat.

[18] Ustanovení čl. 267 SFEU rozlišuje ve svém druhém a třetím (pod)odstavci mezi *soudem členského státu*, na straně jedné, a *soudem členského státu, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva*, zkráceně též *soudem posledního stupně*, na straně druhé. Jakýkoliv soud členského státu má *možnost*, pokud rozhodnutí Soudního dvora o předběžné otázce považuje za nezbytné k vynesení svého rozsudku, požádat Soudní dvůr o rozhodnutí o této otázce. Naproti tomu pouze soudy posledního stupně mají *povinnost* se za stejných podmínek, tedy především opět za předpokladu, že považují rozhodnutí Soudního dvora za nezbytné pro jejich rozhodnutí, obracet na Soudní dvůr, pokud není dána žádná výjimka z této povinnosti (poprvé stanoveny v rozsudku Soudního dvora ze dne 6. 10. 1982, *CILFIT a další*, 283/81, body 16 až 20, nověji konsolidované v rozsudku ze dne 6. 10. 2021, *Consorzio Italian Management a Catania Multiservizi*, C-561/19, bod 39 a násl.).

[19] Důvod, pro který SFEU (stejně ostatně jako všechna její předchozí znění od roku 1957) stanovila povinnost předběžných otázek pouze pro soudy posledního stupně, spočívá v uznání specifické role soudů posledního stupně, coby sjednocovatelů výkladu práva v rámci jejich soudních soustav. Zvýšené nároky na rozhodování soudů posledního stupně stanovením povinnosti předběžné otázky mají zabránit tomu, aby se v rámci jednotlivých členských států vytvářela judikatura, které bude v rozporu s právem Unie (srov. již rozsudek ze dne 24. 5. 1977, *Hoffmann-La Roche*, 107/76, bod 5, nověji např. rozsudek ze dne 15. 3. 2017, *Aquino*, C-3/16, bod 31).

[20] Naproti tomu soudy, které v rámci řízení před nimi probíhajícího nejsou soudy posledního stupně, povinnost předběžné otázky netíží. Pokud však před nimi vyvstala otázka výkladu práva EU, o jejímž korektním výkladu mají pochybnosti, tyto soudy mají vždy *možnost* otázku předložit, nikoliv však povinnost tak učinit. Povinnost předběžné otázky bude případně tížit až soud posledního stupně v rámci dané soudní soustavy, pokud se k němu daná věc dostane. Z takto formulovaného oprávnění soudů nižších stupňů existují pouze dvě výjimky, ve kterých by se i soud nižšího stupně měl na Soudní dvůr obrátit. Za prvé, povinnost předběžné otázky tíží jakýkoliv soud členského státu, pokud má pochybnosti o platnosti aktu sekundárního práva Unie. Platnost unijního aktu může posoudit pouze Soudní dvůr sám, nikoliv soudy členských států (srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 22. 10. 1987, *Foto-Frost*, 314/85, bod 20, případně rozsudek ze dne 6. 12. 2005, *Gaston Schul Douene-expediteur*, C-461/03, bod 17). Za druhé, i soud nižšího stupně by měl Soudnímu dvoru předložit předběžnou otázku týkající se výkladu práva Unie, pokud se chce vědomě odchýlit od ustálené judikatury Soudního dvora. Pokud k určité otázce výkladu práva Unie existuje jasný a ustálený právní názor, pak jakýkoliv soud členského státu má daný právní názor buď respektovat, anebo kvalifikovaným, tedy řádně zdůvodněným postupem Soudní dvůr prostřednictvím řízení o předběžné otázce vyzvat, aby svůj právní názor přehodnotil.

[21] Ve všech ostatních případech, tedy především v situacích, kdy k určité právní otázce neexistuje judikatura Soudního dvora, anebo se nejedná o judikaturu ustálenou, zůstává soudům, které samy nejsou soudy posledního stupně, *možnost se na Soudní dvůr s otázkou výkladu obrátit, která však neznamená povinnost tak učinit*. Setrvalá judikatura Soudního dvora v tomto kontextu vždy podtrhává suverénní volbu vnitrostátního soudce, který detailně zná skutkový a právní kontext projednávané věci, a tak jako jediný může posoudit, zda je rozhodnutí Soudního dvora nezbytné k vynesení rozsudku v řízení před ním (srov. ilustrativně kupř. rozsudky ze dne 24. 10. 2013, *Stoilov i Ko*, C-180/12, bod 37, ze dne 21. 2. 2006, *Ritter-Coulais*, C-152/03, bod 14, ze dne 9. 2. 1995, *Leclerc-Siplec*, C-412/93, bod 10, ze dne 30. 4. 1986, *Asjes a další*, 209 až 213/84, bod 10, a mnoho dalších).

[22] Povinnost podat předběžnou otázku (*povinnost primární*) je pak určující i pro otázku z ní odvozenou, tj. který soud může mít případně povinnost již probíhající řízení přerušit a vyčkat rozhodnutí Soudního dvora



ohledně stejné právní otázky posuzované v řízení před ním již probíhající (povinnost sekundární). Soud členského státu, který by v daném řízení sám neměl povinnost předběžnou otázku položit, nebude mít ani povinnost stejné řízení přerušit s ohledem na jiné, před Soudním dvorem již probíhající řízení. Oproti tomu soud posledního stupně, který by s ohledem na výkladové pochybnosti vznesené v řízení před ním, anebo nepřímo skrze výkladové pochybnosti již vyjádřené v předkládacím usnesení v jiné, Soudnímu dvoru již předložené předběžné otázce, by sám měl povinnost předběžnou otázku za daných okolností podat. To však učinit nemusí, pokud řízení přeruší a vyčká rozhodnutí ve věci již předložené.

[23] Právě uvedené vyvrací kasační argumentaci stěžovatele ohledně údajného nesouladu mezi rozhodovací praxí s ohledem na přerušování řízení mezi napadeným rozsudkem a zmiňovanou praxí Nejvyššího správního soudu. O žádný nesoulad se nejedná, neboť Nejvyšší správní soud a krajské soudy mají odlišný rozsah povinností z čl. 267 SFEU plynoucích. V řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je to vždy Nejvyšší správní soud, kdo bude soudem posledního stupně. Při absenci některé z výjimek povinnosti předložit předběžnou otázku proto bude v případech, kdy jsou v řízení před ním vzneseny otázky výkladu práva Unie, jejichž vyjasnění Nejvyšší správní soud vyhodnotí jako nezbytné k vynesení svého rozhodnutí, v zásadě povinen buď předběžnou otázku sám předložit, anebo řízení s odkazem na před Soudním dvorem již probíhající řízení, týkající se stejné právní otázky, přerušit. Naproti tomu krajský soud tato povinnost netíží. Posouzení, zda pro své rozhodnutí potřebuje vodítko v podobě výkladu Soudního dvora, je v souladu druhým odstavcem čl. 267 SFEU předmětem jeho vlastní úvahy.

[24] To však pochopitelně nezabavuje daný krajský soud ani povinností, ani případné odpovědnosti. Krajský soud je jednak povinen své rozhodnutí, včetně zaujatého výkladu práva Unie, řádně a přesvědčivě zdůvodnit. Pokud se krajský soud rozhodne nevyčkat rozhodnutí Soudního dvora v již probíhající řízení, byť se jedná o otázku pro řízení před ním probíhající podstatnou, pak se rovněž vystavuje riziku, že Nejvyšší správní soud v návaznosti na rozhodnutí Soudního dvora může přistoupit ke zrušení jeho rozhodnutí, pokud krajským soudem zaujatý právní názor bude v rozporu s výkladem poskytnutým Soudním dvorem. Pokud totiž bude podána kasační stížnost, v níž bude namítáno nesprávné posouzení uvedené právní otázky řešené Soudním dvorem v jiném, již zahájeném řízení o předběžné otázce, Nejvyšší správní soud coby soud posledního stupně vázán povinností předběžné otázky dle třetího odstavce čl. 267 SFEU, typicky sám řízení přeruší a rozhodnutí Soudního dvora vyčká. V podobné situaci tak krajský soud jistě neudělá chybu, pokud řízení přeruší. Povinnost řízení přerušit nicméně nemá.

[25] Výše uvedená autonomní úprava práva Unie co do rozsahu povinnosti předložit předběžnou otázku nalézá své procesní promítnutí v § 48 s. ř. s. *Obligatorní* přerušení dle § 48 odst. 1) písm. b) s. ř. s. je aplikovatelné pouze v případech, kdy správní soud řízení přerušuje, neboť předběžnou otázku Soudnímu dvoru v rámci daného řízení sám také předkládá. Všechny ostatní případy *fakultativního* přerušení správními soudy všech stupňů pak spadají pod § 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s.

[26] V abstraktní rovině by bylo patrné možné tvrdit, že v případě, kdy vnitrostátní soud posledního stupně tíží povinnost předběžné otázky dle třetího odstavce čl. 267 SFEU, tak se i s ohledem na právo na zákonného soudce/spravedlivý proces (srov. judikaturu Ústavního soudu počínající nálezem ze dne 8. 1. 2009, sp. zn. II. ÚS 1009/08, č. 6/2009 Sb. ÚS, která zastává názor, že nepředložení předběžné otázky ze strany obecného soudu posledního stupně, který v daném řízení tížila povinnost tuto otázku předložit, je porušením práva na zákonného soudce/spravedlivý proces, právě proto, že v takovém případě není vlastně obecný soud oprávněn danou otázkou výkladu práva Unie posoudit sám) jedná o otázku, *kteou není v tomto řízení soud oprávněn řešit*. Dané řízení by proto mělo být obligatorně přerušeno podle § 48 odst. 2 písm. c) s. ř. s.

[27] Přerušeni podle tohoto ustanovení nicméně není na místě nejenom proto, že § 48 odst. 2 písm. c) s. ř. s. je v systematické soudního řádu správního provázáno s problematikou dokazování podle § 52 odst. 2 s. ř. s. (Kühn, Z.; Kocourek, T. a kol., *Soudní řád správní: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 395 až 396). Především ale z pohledu systematiky unijního práva jsou vnitrostátní soudy vždy oprávněny vykládat a aplikovat unijní právo samostatně v rámci jimi vedených vnitrostátních řízení, ve kterých aplikují právo Unie (srov. čl. 19 odst. 1 větu druhou Smlouvy o Evropské unii). S již zmiňovanou výjimkou předběžných otázek týkajících se platnosti aktů práva Unie, s ohledem na které by z pohledu unijního práva šlo skutečně uvažovat o otázce, kterou není

vnitrostátní soud oprávněn řešit samostatně, jsou soudy členských států tedy vždy oprávněny řešit otázky výkladu práva Unie, a to bez ohledu na skutečnost, zda se v konkrétní věci dotáží Soudního dvora podle čl. 267 SFEU.

[28] Pro projednávanou věc je však podstatné, že česká právní úprava pouze procesně promítá požadavky práva Unie, aniž by stanovovala jakékoliv další, dodatečné podmínky či požadavky pro povinné přerušení řízení v případě soudů, které nejsou soudy posledního stupně. Úprava § 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s., která stanoví pouhou *fakultativní* možnost přerušení řízení, je navíc z pohledu vnitrostátního práva stejná jak pro správní soudy prvního stupně, tak pro správní soud posledního stupně. Dodatečné povinnosti s ohledem na přerušení řízení soudy posledního stupně, osvětlené výše, tak vlastně plynou nad rámec české zákonné úpravy přímo z přednostně aplikovatelné úpravy unijní (čl. 267 SFEU) a ji vykládající judikatury Soudního dvora. Soudní řád správní však nestanoví s ohledem na přerušení řízení v případě vyčkávání rozhodnutí Soudního dvora v jiném, již zahájeném řízení o předběžné otázce, žádné dodatečné povinnosti jdoucí nad rámec těch plynoucích z unijního práva.

[29] V projednávané věci se městský soud proto nedopustil pochybení, pokud řízení s odkazem na již probíhající řízení o předběžné otázce před Soudním dvorem ve věci C-406/22, *CV proti Ministerstvu vnitra*, nepřerušil. Právní názor ohledně výkladu práva Unie, který zaujal, byl podrobně zdůvodněn, byl tedy primárně převzetím argumentace obsažené v rozsudku Krajského soudu v Brně. Zda se jedná o právní názor věcně správný, přitom není předmětem řízení o této kasační stížnosti. Kasační argumentace stěžovatele se omezuje výlučně na problematiku nepřerušení řízení ze strany městského soudu a údajný rozpor s praxí Nejvyššího správního soudu v podobných věcech. Stěžovatel v kasační stížnosti nevznáší žádné jiné věcné námítky.

[30] Z těchto důvodů pak rovněž Nejvyšší správní soud nepostupoval v projednávané věci stejně, jako v již citovaných řízeních vedených pod sp. zn. 1 Azs 151/2022 a 5 Azs 324/2021, tj. sám nepřerušil řízení, aby vyčkal právního názoru Soudního dvora ohledně otázky, zda současné znění procedurální směrnice umožňuje, aby členský stát označil za bezpečné země původu státy s územními výjimkami. Tato otázka nebyla předmětem řízení o této kasační stížnosti. S ohledem na otázku, která předmětem řízení byla, tedy povinnost soudů členských států, které nejsou v rámci daného řízení soudy posledního stupně, případně přerušit řízení a vyčkat rozhodnutí Soudního dvora, pak existuje dlouhodobá a ustálená judikatura Soudního dvora, stejně jako samotné znění čl. 267 SFEU, která zbavuje Nejvyšší správní soud povinnosti se na výklad této otázky v rámci tohoto řízení dotázat (ve smyslu rozsudku Soudního dvora ve věci *Consorzio Italian Management*).

## 4480

### Pobyt cizinců: právo rodinných příslušníků občanů České republiky na přechodný pobyt; obrácená diskriminace

k § 15a odst. 2 písm. a) bodu 1 a § 15a odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném do 1. 8. 2021 (v textu jen „ZPC“)

k čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (v textu jen „Listina“)

**I. Právo na přechodný pobyt na území podle § 15a odst. 2 písm. a) bodu 1 ve spojení s § 15a odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění účinném do 1. 8. 2021, může nabýt i cizinec, který na území České republiky již dlouhodobě pobývá a žije ve společné domácnosti s osobou, jež má k okamžiku podání žádosti o přechodný pobyt státní občanství České republiky. Podmínkou je, že mezi těmito osobami existuje vztah závislosti založený na úzkých a stálých osobních vazbách navázaných v těže domácnosti a vzešlých ze společného domácího života, jenž přesahuje rámec pouhého dočasného soužití, určovaného čistě účelovými důvody, a to v době bezprostředně předcházející podání žádosti o přechodný pobyt.**

**II. Pokud český zákonodárce rozhodl o rozšíření právní úpravy přijaté původně na úrovni Evropské unie pro přeshraniční situace rovněž na situace čistě vnitrostátní, nemůže aplikační praxe správní do takto rozšířeného aplikačního rámce zpětně vsouvat zužující podmínky, které se vztahovaly na přeshraniční**

situace v rámci Evropské unie, avšak ve vnitrostátních situacích nemohou nalézt racionální uplatnění. Unijní právo samo o sobě nezakazuje „obrácenou diskriminaci z důvodu státní příslušnosti“ v podobě, kdy členský stát zachází se svými vlastními státními příslušníky hůře než s občany jiných členských států. Odlišné zacházení ve srovnatelných situacích nicméně může být v rozporu s vnitrostátním imperativem rovné důstojnosti v právech a zákazem diskriminace ve smyslu čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2023, čj. 3 Azs 271/2022-26)

**Prejudikatura:** č. 2420/2011 Sb. NSS, č. 3536/2017 Sb. NSS, č. 3946/2019 Sb. NSS; rozsudky velkého senátu Soudního dvora ze dne 25. 7. 2008, *Metock* (C-127/08), ze dne 5. 9. 2012, *Rahman a další* (C-83/11), ze dne 15. 11. 2016, *Ullens de Schooten* (C-268/15), a ze dne 26. 3. 2019, *SM* (C-129/18), rozsudky Soudního dvora ze dne 5. 5. 2011, *McCarthy* (C-434/09), a ze dne 15. 9. 2022, *SRS* (C-22/21).

**Věc:** V. T. B. proti Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců o povolení k přechodnému pobytu, o kasační stížnosti žalované.

V této věci se Nejvyšší správní soud zabýval výkladem § 15a odst. 2 písm. a) bodu 1 ZPC ve znění účinném do 1. 8. 2021, a to ve spojení s § 15a odst. 3 téhož zákona, jenž definici „rodinného příslušníka občana EU“ (a tím i pobytový režim podle § 87b ZPC) vztahuje také na cizince, kteří jsou „rodinným příslušníkem občana ČR“. To vznáší otázku, zda je u rodinných příslušníků občanů ČR dopad uvedených ustanovení rovněž omezen na případy, kdy doprovází či následují na území ČR státního občana ČR, se kterým bezprostředně předtím žili ve společné domácnosti v jiném státě, jako je tomu za normálních okolností v případě občanů EU z jiných členských států Unie, anebo zda lze za určitých okolností připustit splnění stanovených kritérií (státní občanství ČR, společná domácnost) až v době pobytu na území ČR.

Žalobce, státní příslušník Vietnamské socialistické republiky, pobývá na území ČR od roku 2004 (v letech 2004 až 2017 byl jeho pobytový režim založen povolením k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání; v letech 2017 až 2019 poté povolením za účelem společného soužití rodiny na území). Na území ČR pobývají taktéž synové žalobce, kteří v letech 2016 a 2019 nabyli státní občanství ČR.

Z předchozí rozhodovací činnosti bylo navíc Nejvyššímu správnímu soudu známo, že žalobce v roce 2019 neúspěšně žádal o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání. Jeho žádost byla zamítnuta z důvodu neplnění účelu předchozího povolení k pobytu uděleného na období let 2017 až 2019. Důvodem bylo, že manželka žalobce, která byla nositelkou pobytového oprávnění, na níž bylo vázáno i žalobcovo povolení k pobytu za účelem sloučení rodiny dle § 42a ZPC, zemřela v roce 2017, přičemž žalobce tuto skutečnost oznámil správním orgánům až v roce 2019. Krajský soud v Ústí nad Labem – pobočka Liberec jeho žalobu proti tomuto rozhodnutí o neudělení dlouhodobého pobytu zamítnul rozsudkem ze dne 18. 6. 2021, čj. 59 A 29/2021-45, v němž mj. uvedl, že žalobce má možnost požádat o povolení k přechodnému pobytu jakožto rodinný příslušník občana EU (svých zletilých synů, občanů ČR). Kasační stížnosti proti tomuto rozsudku Nejvyšší správní soud zamítl rozsudkem ze dne 9. 11. 2021, čj. 1 Azs 214/2021-53.

Následně žalobce dne 25. 1. 2021 podal žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana EU, v níž uvedl účel pobytu „sloučení se synem – občanem CZE“. V žádosti pak označil své dva syny. K žádosti žalobce mj. přiložil čestné prohlášení jednoho ze synů o sdílení společné domácnosti s žalobcem a tehdy očekávaném narození žalobcova vnuka. Po výzvě k předložení dokladu prokazujícího, že žalobce je rodinným příslušníkem občana EU, žalobce doložil rodný list tohoto syna a potvrzení o vlastnictví nemovitosti ve Vietnamu. K žádosti Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „prvostupňový správní orgán“) provedla policie ČR pobytovou kontrolu na adrese pobytu žalobce, jejímž výsledkem bylo potvrzení soužití žalobce, jeho dvou synů a manželky jednoho ze synů.

Rozhodnutím ze dne 16. 8. 2021 prvostupňový správní orgán žádost žalobce zamítl a stanovil mu povinnost k vycestování z území. Uvedené rozhodnutí následně přezkoumala žalovaná, jež rozhodnutím ze dne 30. 11. 2021 zamítla odvolání žalobce.

Žalovaná dospěla ve shodě s prvostupňovým správním orgánem k závěru, že okamžik existence společné domácnosti podle § 15a odst. 2 písm. a) bodu 1 ZPC je vázán na dobu bezprostředně předcházející vstupu na území ČR. S ohledem na okamžiky nabytí českého státního občanství ze strany žalobcových synů (v letech 2016 a 2019) tak žalobce nemohl z logiky věci žít před svým odchodem do ČR v roce 2004 ve společné domácnosti s občany EU (ČR). Oba synové totiž nabylí české občanství až v průběhu jejich pobytu na území ČR. Žalobce navíc nepředložil doklad prokazující, že je rodinným příslušníkem občana EU, čímž znemožnil další posuzování jeho žádosti. Správní orgány respektovaly text § 15a ZPC, jejich výklad tohoto ustanovení nelze považovat za formalistický či diskriminační. Synové s vnučkou navíc mohou žalobce navštěvovat v zemi původu či v jiném státě, kde se žalobce rozhodne pobývat.

Proti rozhodnutí žalované podal žalobce žalobu ke krajskému soudu. V ní namítl, že „vstup na území“ ve smyslu § 15a odst. 2 písm. a) bodu 2 ZPC se váže ke vstupu rodinného příslušníka na území, nikoli ke vstupu občana EU na území. Okamžik nabytí občanství jeho syny není rozhodný, neboť se jedná o stále stejné osoby, s nimiž žalobce sdílel rodinnou domácnost před vstupem na území i poté. S ohledem na zásadu rovnosti před zákonem a zákaz diskriminace navíc není žádný rozumný důvod pro rozlišování mezi sdílením společné domácnosti s občanem EU před a po vstupu na území ČR.

Rozsudkem ze dne 3. 10. 2022, čj. 59 A 1/2022-45, krajský soud rozhodnutí žalované zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení. Předně se neztotožnil se závěrem žalované, že otázka okamžiku nabytí občanství ČR ze strany synů žalobce je podstatná pro posouzení, zda je osoba rodinným příslušníkem občana EU (ČR) podle § 15a odst. 2 písm. a) bodu 1 ZPC. S ohledem na účel právní úpravy (jímž je zachování funkčních rodinných celků) dospěl k závěru, že není podstatné, že v době soužití ve Vietnamu ještě synové žalobce občany EU nebyli. Významné je, že byli občany EU ke dni rozhodnutí o žalobcově žádosti o pobytové oprávnění. Jde totiž stále o stejné osoby (syny žalobce), ke kterým má žalobce úzký rodinný vztah. Žalobce přitom hovoří o tom, že ve Vietnamu existovala funkční rodina žijící ve společné domácnosti, v čemž má být pokračováno i na území ČR. Závěr žalované, podle něhož žalobce nemohl ve Vietnamu žít ve společné domácnosti s osobami, které již tehdy byly občany EU (ČR), tudíž vycházel z nezákonného výkladu § 15a odst. 2 písm. a) ZPC.

Rozsudek krajského soudu napadla žalovaná (stěžovatelka) kasační stížností. Krajskému soudu vytkla nesprávné posouzení řešené právní otázky (rodinných příslušníků občanů ČR podle § 15a odst. 2 písm. a) bodu 1 ve spojení s § 15a odst. 3 ZPC). Podle stěžovatelky je při výkladu uvedeného ustanovení nutné vycházet ze směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států. Ta však dopadá pouze na případy, kdy rodinní příslušníci následují nebo doprovázejí občana EU na území hostitelského státu. V tomto směru stěžovatelka odkázala na přípravné dokumenty ke směrnici 2004/38/ES a rozsudek velkého senátu Soudního dvora ze dne 5. 9. 2012, *Rahman a další*, C-83/11, podle něhož stav závislosti musí existovat v zemi, z níž rodinný příslušník přijíždí, a v době, kdy žádá o připojení k občanovi EU. Žalobce nicméně žádného občana EU (ČR) na území ČR nedoprovázel ani nenásledoval. O pobytové oprávnění žádal z důvodu, že pozbyl předchozí pobytové oprávnění. Pokud tedy žalobce vůbec do čl. 3 odst. 2 směrnice 2004/37/ES nespadá, nelze na něj vztáhnout ani § 15a odst. 2 ZPC.

Stěžovatelka dále odkázala na důvodovou zprávu k § 15a odst. 2 písm. a) bodu 1 ZPC, podle níž je „*okamžik existence společné domácnosti vázán na dobu bezprostředně předcházející vstupu na území České republiky, tedy na dobu bezprostředně předcházející době, kdy rodinní příslušníci žádají o připojení se k občanu Evropské unie, nebo kdy jej doprovázejí*“. Podstatou námítek stěžovatelky tedy bylo, že uvedené ustanovení dopadá pouze na situace, kdy k životu ve společné domácnosti rodinného příslušníka s občanem EU (ČR) došlo jednak v době bezprostředně před podáním žádosti o přechodný pobyt, jednak v jiné zemi než v ČR. Tyto podmínky nebyly u žalobce naplněny. S ohledem na jeho pobyt v ČR již od roku 2004 není vedení společné domácnosti se syny v zemi původu (k němuž mělo dojít před více než 18 lety) relevantní, jelikož tento pobyt bezprostředně nepředcházel podání žádosti v roce 2021. Žalobce navíc v době podání žádosti nebyl členem domácnosti občana EU v jiném státě. Posledním státem, v němž měl žalobce povolen pobyt a byl zároveň členem domácnosti občana EU, je totiž ČR.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

## Z odůvodnění:

(...)

**III.B Aplikace § 15a odst. 2 písm. a) bodu 1 ZPC na rodinné příslušníky statických občanů ČR**

[21] Nejvyšší správní soud se dále zabýval námitkou věcně nesprávného výkladu § 15a odst. 2 písm. a) bodu 1 ZPC ze strany krajského soudu, a to pokud jde o dopad tohoto ustanovení na statické cizince, kteří dlouhodobě pobývají na území ČR ve společné domácnosti se svým příbuzným, který až v průběhu tohoto pobytu nabyl státní občanství ČR.

[22] Na úvod je třeba zdůraznit, že pro posouzení projednávané věci je rozhodná právní úprava ZPC ve znění účinném do 1. 8. 2021. Žalobce totiž podal žádost o přechodný pobyt dne 25. 1. 2021, tedy ještě za účinnosti této staré právní úpravy (srov. přechodná ustanovení obsažená v části první, čl. II bodu 1 zákona č. 274/2021 Sb.).

[23] Podle § 15a odst. 2 písm. a) bodu 1 ZPC platí, že *za rodinného příslušníka občana Evropské unie se považuje též cizinec, který prokáže, že je příbuzným občana Evropské unie neuvedeným v odstavci 1, pokud ve státě, jehož je občanem, nebo ve státě, ve kterém měl povolen pobyt, žil před vstupem na území s občanem Evropské unie ve společné domácnosti*. Podle § 15a odst. 3 ZPC platí, že *ustanovení tohoto zákona týkající se rodinného příslušníka občana Evropské unie se použijí i na cizince, který je rodinným příslušníkem státního občana České republiky*.

[24] Režim přechodného pobytu pro rodinné příslušníky občanů EU ve smyslu § 15a ZPC je upraven v § 87b ZPC. Podle § 87b odst. 1 a 2 ZPC platí, že rodinní příslušníci, kteří doprovázejí nebo následují občana ČR na území ČR, jsou povinni podat žádost o přechodný pobyt, pokud hodlají na území přechodně pobývat po dobu delší než 3 měsíce. Musí tak učinit ve lhůtě 3 měsíců od vstupu na území, *resp. od okamžiku, kdy se stali rodinným příslušníkem občana EU*. Podle § 87b odst. 4 ZPC poté platí, že *ministerstvo vydá rodinnému příslušníkovi občana Evropské unie povolení k přechodnému pobytu formou pobytové karty rodinného příslušníka občana Evropské unie*. Důvody, pro které ministerstvo žádost o přechodný pobyt zamítne, jsou konečně stanoveny v § 87e ZPC.

[25] Pro posouzení projednávané věci je určující, že se skutkově jedná o situaci *statických občanů ČR* (synů žalobce), kteří dlouhodobě pobývají na území ČR (od roku 2004 a 2008) a kteří v letech 2016 a 2019 nabývali státní občanství ČR naturalizací. Od těchto statických občanů ČR chce v roce 2021 odvodit své postavení jakožto rodinného příslušníka jejich *statický příbuzný* (otec), jenž na území ČR pobývá od roku 2004 na základě jiných předchozích pobytových oprávnění (v letech 2004 až 2017 na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání; v letech 2017 až 2019 poté na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území). Žalobce tvrdí, že se svými syny sdílel společnou domácnost ve Vietnamu před svým vstupem na území ČR (v roce 2004). Má s nimi rovněž žít ve společné domácnosti i na území ČR.

[26] Podstatou argumentace stěžovatelky v kasační stížnosti přitom je, že § 15a odst. 2 písm. a) bod 1 ZPC dopadá pouze na situace, kdy rodinný příslušník *doprovází* či *následuje* občana EU (ČR) na území. S ohledem na tento základní předpoklad stěžovatelka namítá, že společná domácnost musí být vedena v jiném státě, a to bezprostředně před vstupem rodinného příslušníka na území ČR a podáním žádosti o přechodný pobyt. Tyto podmínky přitom žalobce nesplňuje. Poslední zemí, kde žil s občany EU (ČR) ve společné domácnosti, je ČR. Pobyt ve společné domácnosti ve Vietnamu před rokem 2004 poté není relevantní, protože se nejedná o soužití bezprostředně přecházející podání žádosti.

[27] Před Nejvyšším správním soudem je tudíž nastolena otázka, zda § 15a odst. 2 písm. a) bod 1 ZPC ve spojení s § 15a odst. 3 ZPC dopadá výlučně na *dynamické situace*, kdy rodinný příslušník žádá o prvotní přechodný pobyt v souvislosti se svým přesunem na území ČR z důvodu doprovázení či následování občana ČR, s nímž bezprostředně předtím žil ve společné domácnosti jiné zemi. Anebo zda daná ustanovení dopadají i na *statické situace*, v nichž rodinný příslušník žádá o přechodný pobyt jako o další, resp. následné pobytové oprávnění na území ČR, a to poté, co se s ohledem na okolnosti nastalé až v průběhu pobytu teprve stal rodinným příslušníkem občana ČR (např. právě vzhledem k nabytí státního občanství ČR jeho příbuzným, s nímž sdílí společnou domácnost, jako tomu má být v projednávané věci).

[28] Výslovné znění § 15a odst. 2 písm. a) bodu 1 ZPC, pokud by bylo čteno izolovaně od zbytku daného ustanovení, skutečně předpokládá jistý pohyb občana EU (ČR) a jeho rodinného příslušníka ze státu, v němž

spolu tyto osoby sdílely společnou domácnost, směrem na území ČR. Toto ustanovení totiž výslovně vyžaduje život ve společné domácnosti *před vstupem na území*, a to navíc *ve státě, jehož je (rodinný příslušník) občanem*, resp. *ve státě, ve kterém měl povolen pobyt*. Stejně tak důvodová zpráva k tomuto zákonu (č. 314/2015 Dz) váže okamžik soužití ve společné domácnosti na dobu „*bezprostředně předcházející době, kdy rodinní příslušníci žádají o připojení se k občanu Evropské unie, nebo kdy jej doprovázejí*“. Tento výklad přijala i judikatura Nejvyššího správního soudu, jež dospěla k závěru, že požadavek na život ve společné domácnosti s občanem EU je nutno vykládat tak, že musí jít o společné soužití s občanem EU, které bezprostředně předchází vstupu cizince (rodinného příslušníka) na území členského státu EU (srov. rozsudek ze dne 7. 12. 2016, čj. 1 Azs 273/2016-29, č. 3536/2017 Sb. NSS, či rozsudek ze dne 16. 10. 2019, čj. 7 Azs 374/2018-28, č. 3946/2019 Sb. NSS).

[29] Za rodinné příslušníky ve smyslu § 15a odst. 2 písm. a) bodu 1 ZPC tak budou bezesporu považováni cizinci, kteří na území ČR žádají o prvotní přechodný pobyt v důsledku toho, že doprovázejí nebo sem následují občana EU (včetně ČR), s nímž bezprostředně předtím žili ve společné domácnosti v jiné zemi. Tito rodinní příslušníci podáním žádosti o přechodný pobyt ostatně plní povinnost, kterou jim pro případ, že zde chtějí pobývat déle než 3 měsíce, výslovně ukládá § 87b odst. 1 a 2 ZPC.

[30] Nejvyšší správní soud však nesdílí náhled stěžovatelky, že § 15a odst. 2 písm. a) bod 1 ZPC *ve spojení s § 15a odst. 3 ZPC* dopadá *vylučně* na tyto situace. Podle názoru Nejvyššího správního soudu dotčená ustanovení v určitých případech dopadají rovněž na občany EU a jejich rodinné příslušníky, a z povahy věci právě na *statické* občany ČR, kteří již na území pobývají a žijí zde ve společné domácnosti, a u nichž tedy bezprostředně před podáním žádosti o přechodný pobyt nedošlo k přesunu z jiného členského státu (a tedy vstupu na území). Je tomu tak z následujících důvodů.

[31] Za prvé, § 15a ZPC transponuje požadavky plynoucí z čl. 3 odst. 1 a 2 směrnice 2004/38/ES do českého právního řádu. Uvedené ustanovení konkrétně přebírá definici rodinných příslušníků občanů EU (osoby definované v čl. 3 odst. 1 a čl. 2 směrnice, promítnuté do § 15a odst. 1 ZPC) a dalších oprávněných osob (osoby definované v čl. 3 odst. 2 směrnice, promítnuté do § 15a odst. 2 ZPC), jež pro účely českého zákona o pobytu cizinců společně považuje za „rodinné příslušníky občanů EU“.

[32] Směrnice 2004/38/ES se nicméně vztahuje pouze na občany EU, kteří se stěhují do jiného členského státu, než jehož jsou státními příslušníky, nebo v takovém členském státě pobývají, a na rodinné příslušníky takových občanů EU. Právo pobytu v členském státě na základě směrnice 2004/38/ES totiž nepřísluší všem státním příslušníkům třetích zemí, ale pouze těm, kteří jsou ve smyslu čl. 2 bodu 2 směrnice rodinnými příslušníky občana EU, který využil své právo volného pohybu. Pokud tedy občan EU nikdy nevyužil svého práva volného pohybu a vždy pobýval v členském státě, jehož je státním příslušníkem, nespadá pod pojem „oprávněné osoby“ ve smyslu čl. 3 odst. 1 směrnice 2004/38/ES, stejně tak ani jeho rodinný příslušník (srov. např. rozsudek velkého senátu Soudního dvora ze dne 25. 7. 2008, *Metock*, C-127/08, bod 73, nebo rozsudek Soudního dvora ze dne 5. 5. 2011, *McCarthy*, C-434/09, body 35 až 43).

[33] Pobytová oprávnění *statických občanů členských států*, kteří nevyužili své právo volného pohybu, a jejich rodinných příslušníků *tudíž nespadá do působnosti směrnice 2004/38/ES*. Úprava těchto otázek tak zůstává v pravomoci členských států. Proto i stanovení pobytových oprávnění na území ČR pro státní občany ČR a jejich rodinné příslušníky přísluší českému zákonodárci. Ten přitom svoji pravomoc využil tak, že již zavedený režim rodinných příslušníků občanů EU, jež plyne ze směrnice 2004/38/ES a který je transponován citovanými ustanoveními ZPC (zejména § 15a odst. 1 a 2 a § 87b), rozšířil i na cizince, kteří jsou rodinnými příslušníky občanů ČR. Tento závěr jasně plyne z § 15a odst. 3 ZPC, který výslovně stanoví, že *ustanovení tohoto zákona týkající se rodinného příslušníka občana Evropské unie se použijí i na cizince, který je rodinným příslušníkem státního občana České republiky*. Tím z *vůle českého zákonodávce* došlo nad rámec požadavků vyplývajících z unijního práva ke zrovnoprávnění rodinných příslušníků občanů ČR s rodinnými příslušníky občanů EU (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 7. 2011, čj. 3 As 4/2010-151, č. 2420/2011 Sb. NSS).

[34] Posledně zmiňované je zapotřebí zdůraznit: šlo o vylučné rozhodnutí českého zákonodávce vztáhnout režim směrnice i na „cizince, který je rodinným příslušníkem státního občana ČR“ skrze § 15a odst. 3 ZPC. Situace cizince, který je rodinným příslušníkem státního občana ČR, *kteřý coby občan EU pobýval s cizincem v jiném*

*státě*, je již z povahy věci podchycena scénáři odstavců 1 a 2 daného ustanovení. Čeští občané jsou rovněž občany Unie. Odstavec 3 pak musí logicky dopadat na rodinné příslušníky státních občanů ČR, kteří žádné svobody pohybu v rámci Unie nevyužili, tedy rovněž situace *statických* občanů ČR. V opačném případě by byl odstavec 3 naprosto prázdnu množinou.

[35] Za druhé, § 15a odst. 2 ZPC, který dopadá na právé projednávaný případ, do českého právního řádu transponuje závazky plynoucí z čl. 3 odst. 2 směrnice 2004/38/ES, pokud jde o tzv. „další oprávněné osoby“. Tuto kategorii osob, přitom český zákonodárce zrovnoprávnil s privilegovanou kategorií rodinných příslušníků ve smyslu čl. 3 odst. 1 směrnice (§ 15a odst. 1 ZPC). Cizinci, kteří spadají pod definici rodinného příslušníka obsaženou v § 15a odst. 2 ZPC, tak mohou od svého příbuzného občana EU přímo odvozovat právo na přechodný pobyt na území ČR ve smyslu § 87b ZPC, stejně jako tak mohou činit osoby definované v § 15a odst. 1 ZPC (jež odpovídá čl. 3 odst. 1 směrnice).

[36] Rovněž § 15a odst. 2 ZPC dopadá jak na situace, které jsou v *působnosti směrnice 2004/38/ES* (tj. případy, kdy občané EU využili svého práva volného pohybu), tak i na případy, jež zůstaly v působnosti vnitrostátního práva (v případě statických občanů ČR). Použití této právní úpravy rovněž na čistě vnitrostátní situace je taktéž i zde důsledkem rozhodnutí českého zákonodárce (§ 15a odst. 3 ZPC). Tím současně český zákonodárce umožnil nad rámec závazků plynoucích z unijního práva rodinným příslušníkům občanů EU, jež spadají pod § 15a odst. 2 písm. a) bod 1 ZPC (tj. osobám žijícím ve společné domácnosti), odvozovat svá pobytová oprávnění od svého příbuzného – občana EU, včetně ČR (§ 87b ZPC), a to i v případech, kdy je statický.

[37] S ohledem na uvedené je tedy zřejmé, že aplikace § 15a odst. 2 písm. a) bodu 1 ZPC v projednávané věci *nepadá do působnosti* směrnice 2004/37/ES. Žalobce je totiž *statickým* příbuzným *statického* občana ČR. Tato situace je tedy v působnosti českého vnitrostátního práva. S ohledem na § 15a odst. 3 ZPC je nicméně tato vnitrostátní právní úprava svojí textací shodná s tou, jež do působnosti práva EU spadá.

[38] Vzhledem k tomuto rozšíření unijního režimu rodinných příslušníků občanů EU na vnitrostátní situace *statických* občanů ČR není § 15a odst. 2 písm. a) bod 1 ZPC ve spojení s § 15a odst. 3 ZPC omezen pouze na situace, kdy dochází k přesunu občana ČR z jiného státu zpět na území ČR a za tímto účelem jej doprovází či následuje jeho rodinný příslušník, s nímž bezprostředně předtím žil ve společné domácnosti v jiném státě. Pokud český zákonodárce zrovnoprávnil kategorie osob podle § 15a odst. 1 a 2 ZPC a zároveň rozhodl, že se tato právní úprava použije rovněž na statické občany ČR a jejich rodinné příslušníky, musí § 15a odst. 2 písm. a) bod 1 ZPC *stejnou logikou dopadat i na rodinné příslušníky občanů ČR, kteří s ním žijí ve společné domácnosti na území ČR*. Není přitom rozhodující, že zákonodárce tuto situaci výslovně nepředvídal. Spíše je důležité, že ji ani výslovně nepopřel, a tato situace přitom logicky plyne z jeho volby rozšířit působnost české úpravy nad rámec požadovaný směrnicí.

[39] V opačném případě by totiž byli rodinní příslušníci občanů ČR, kteří spolu žijí ve společné domácnosti na území ČR, nekoncepčně vyloučeni z dosahu uvedených ustanovení. Praktickým důsledkem by bylo jejich znevýhodnění oproti v zásadě srovnatelným situacím občanů ČR, kteří v jiné zemi založili rodinný život ve společné domácnosti s příslušníkem třetí země a nyní se vrací na území ČR. Pro takový přístup není žádný rozumný důvod. Naopak by se jednalo o výklad, který je v rozporu se smyslem a cílem, který dotčená právní úprava sleduje.

[40] Jak bylo uvedeno, § 15a ZPC dopadá jak na situace *v působnosti směrnice 2004/38/ES* (dynamických občanů EU), tak na situace *čistě vnitrostátní* (statických občanů ČR a jejich rodinných příslušníků). Pro oba typy situací ZPC stanovuje stejná pravidla a používá stejné výrazy. Pojmy obsažené v tomto ustanovení je tudíž nutné vykládat souladně. Ačkoli totiž směrnice 2004/38/ES na situaci statických občanů ČR a jejich rodinných příslušníků přímo nedopadá, s ohledem na odkaz vnitrostátního práva, obsažený v § 15a odst. 3 ZPC se uplatní i v těchto případech, byť pouze nepřímou, a to na úrovni zachování pojmové jednoty kategorií, které se vnitrostátně vztahují jak na situace unijním právem upravené, tak na situace, na které členský stát stejnou úpravu jednostranně rozšířil. To výslovně potvrdil Nejvyšší správní soud již ve svém rozsudku čj. 1 Azs 273/2016-29, v němž uzavřel, že „§ 15a zákona o pobytu cizinců je nutno vyložit způsobem souladným s právem EU ve všech případech. Tedy v případě všech rodinných příslušníků občana EU, resp. občana ČR, bez ohledu na to, zda využili své právo volného pohybu.“ (shodně též usnesení rozšířeného senátu čj. 3 As 4/2010-151)

[41] To znamená, že rovněž § 15a odst. 2 písm. a) bod 1 ZPC ve spojení s § 15a odst. 3 ZPC je nutné interpretovat tak, aby výklad uvedeného ustanovení a jeho dopad na rodinné příslušníky občanů ČR v rámci situací spadajících výhradně do působnosti české právní úpravy byl souladný s úpravou přijatou na úrovni EU. Zohledněna by tak měla být relevantní ustanovení směrnice 2004/38/ES (zejména čl. 3), judikatura Soudního dvora, a především účel a smysl, který tato právní úprava a její relevantní ustanovení sledují.

[42] V tomto směru je předně důležité, že ustanovení směrnice 2004/38/ES, jež výslovně stanovují požadavek na „následování“ nebo „doprovázení“ občana EU na území hostitelského státu [např. čl. 3 odst. 1, čl. 6 odst. 1 či čl. 10 odst. 2 písm. c) a d)], jsou důsledkem omezení působnosti směrnice jen na dynamické přeshraniční situace v rámci EU. Směrnice 2004/38/ES tedy vůbec nepředvídá svůj dopad na případy, v nichž o pobytová oprávnění žádají rodinní příslušníci statických občanů členských států. Právní úpravu těchto situací tak pochopitelně ani neobsahuje. Na tyto případy, pokud jde o rodinné příslušníky občanů ČR, se unijní právní úprava uplatňuje pouze zprostředkovaně, a to z důvodu, že tak rozhodl český zákonodárce. Nelze proto automaticky dovozovat, že rovněž vůči rodinným příslušníkům občanů ČR se příslušná právní úprava uplatní toliko tehdy, pokud „doprovázejí“ či „následují“ občana ČR na území. Takový výklad by popíral rozhodnutí českého zákonodárce rozšířit režim rodinných příslušníků občanů EU i na rodinné příslušníky občanů ČR, kteří jsou státičtí (pobývají v ČR). Znamenal by vlastně, že volba zákonodárce aplikační rámec rozšířit by byla následně aplikační praxí znovu zúžena odkazem na dodatečné podmínky, které se z povahy věci na danou situaci nemohou vztahovat.

[43] „Následování“ či „doprovázení“ občana EU navíc není nezbytnou podmínkou pro vznik odvozených oprávnění na pobyt na území hostitelského státu ani v rámci režimu spadajícího do působnosti směrnice 2004/38/ES. Soudní dvůr totiž ve své judikatuře dovedl, že tato směrnice nevyžaduje, aby občan EU založil rodinu již předtím, než se přestěhuje na území hostitelského členského státu. Zákonodárce Společenství tím, že stanovil, že rodinní příslušníci občana EU mohou tohoto občana EU následovat v hostitelském členském státě, naopak připustil možnost, že občan EU založí rodinu až poté, co využije svého práva volného pohybu. Směrnice 2004/38/ES se tudíž vztahuje i na ty rodinné příslušníky, kteří do hostitelského členského státu vstoupili nezávisle na občanu EU a až tam získali postavení rodinného příslušníka nebo s tímto občanem EU založili rodinný život. V tomto ohledu je navíc bez významu, že rodinný příslušník v době získání postavení rodinného příslušníka nebo založení rodinného života dočasně pobývá v hostitelském členském státě na základě právních předpisů tohoto členského státu (rozsudek velkého senátu Soudního dvora ve věci *Metock*, body 87, 88, 93 a 94, a usnesení Soudního dvora ze dne 19. 12. 2008, *Sahin*, C-551/07, body 27, 28 a 33).

[44] Z uvedeného je tak zřejmé, že rovněž samotná směrnice 2004/38/ES připouští, aby odvozená práva pobytu v hostitelském státě měly i osoby, které s občanem EU *založily rodinný život až v tomto státě*. Důraz na hostitelský stát přitom odpovídá omezené působnosti směrnice 2004/38/ES toliko pouze na občany EU, kteří využili svého práva na pohyb a přemístili se do jiného členského státu. Pokud však česká právní úprava tento režim rozšiřuje na *statické* občany ČR a jejich rodinné příslušníky, je stejnou logikou vhodné chránit i rodinný život, který občan ČR založí až na území ČR (či v něm zde pokračuje poté, co získá státní občanství ČR).

[45] Za druhé, je rovněž třeba podtrhnout cíl čl. 3 odst. 2 směrnice 2004/38/ES, který česká právní úprava transponuje a přebírá v § 15a odst. 2 ZPC. Tímto cílem je *zachování jednoty rodiny v širším slova smyslu* (bod 6 odůvodnění směrnice). Osoby ve smyslu tohoto ustanovení jsou totiž k občanovi EU vázány úzkými a stabilními rodinnými vztahy z důvodu specifických faktických okolností, jako je ekonomická závislost, skutečnost, že jsou členy domácnosti nebo vážné zdravotní důvody, což odůvodňuje jejich zvýhodnění při získávání pobytových oprávnění na území členského státu. Tento cíl právní úpravy je výslovně vyjádřen v úvodním bodě 6 směrnice 2004/38/ES a opakovaně jej zdůrazňuje i judikatura Soudního dvora (např. již citovaný rozsudek velkého senátu ve věci *Rahman a další*, bod 32, rozsudek velkého senátu ze dne 26. 3. 2019, *SM*, C-129/18, bod 60, nebo rozsudek ze dne 15. 9. 2022, *SRS*, C-22/21, bod 24).

[46] Tento cíl a účel právní úpravy není ze své podstaty nijak omezen jen na přeshraniční migraci v rámci EU. Úzké a stabilní rodinné vztahy z důvodu specifických faktických okolností (finanční, zdravotní či emocionální závislost) mohou stejně tak vznikat a existovat v čistě statických situacích. S ohledem na požadavek souladného výkladu je proto nutné vztáhnout tento cíl úpravy plně také na výklad ustanovení ZPC v případech, v nichž se jedná o cizince, jenž je rodinným příslušníkem občana ČR. Výklad § 15a ZPC proto musí i v případě rodinných



příslušníků občanů ČR reflektovat smysl a cíl právní úpravy, jímž je zachování rodinných vazeb v širokém slova smyslu.

[47] Z judikatury Soudního dvora navíc plyne, že u osob žijících ve společné domácnosti ve smyslu čl. 3 odst. 2 směrnice 2004/38/ES (jenž odpovídá právě § 15a odst. 2 písm. a) bodu 1 ZPC aplikovanému v nyní projednávané věci) se jedná o závislost emocionální. Soudní dvůr konkrétně v rozsudku ve věci *SRS* konstatoval, že výraz „rodinný příslušník, který s občanem EU sdílí společnou domácnost“ „označuje [takovou] osobu, kterou s tímto občanem [EU] pojí vztah závislosti založený na úzkých a stálých osobních vazbách navázaných v téže domácnosti v rámci společného domácího života, jenž přesahuje rámec pouhého dočasného soužití, určeného čistě účelovými důvody“. Při posuzování existence stabilní osobní vazby mezi občanem EU a jeho příbuzným je přitom nutné zohlednit mj. dobu trvání společného domácího života, a to nezávisle na okamžiku, kdy byl získán status občana EU (rozsudek ve věci *SRS*, bod 29).

[48] Pokud takto významné rodinné vazby mezi občanem ČR a jeho rodinným příslušníkem existují, není rozhodné, zda byly navázány na území jiného státu, či až na území ČR. Pro rozlišování mezi těmito dvěma situacemi není žádný rozumný důvod. V obou případech se může jednat o vztah závislosti založený na úzkých a stálých osobních vazbách, který je třeba v souladu s účelem sledovaným dotčenou právní úpravou zachovat. Pokud proto § 15a odst. 2 písm. a) bod 1 ZPC ve spojení s § 15a odst. 3 ZPC chrání rodinný život vedený s občanem ČR v zahraničí, musí stejnou logikou chránit i rodinný život vedený v rámci společné domácnosti na území ČR (a to ať už rodinný život navázaný až na území ČR, tak i rodinný život, v jehož vedení příbuzní pokračují i poté, co jeden z nich nabytí státní občanství ČR).

[49] Za třetí, vztahení § 15a odst. 2 písm. a) bodu 1 ZPC na *statické* občany ČR a jejich rodinné příslušníky, kteří žijí ve společné domácnosti na území ČR, vychází rovněž vstříc právu na rodinný život podle čl. 10 Listiny a čl. 8 Úmluvy o ochraně základních práv a svobod (č. 209/1992 Sb.). Dotčeno přitom není pouze právo na rodinný život samotného žadatele o přechodný pobyt, ale stejnou měrou i právo na rodinný život občana ČR, který s žadatelem žije ve společné domácnosti. Přijetí uvedeného výkladu v tomto směru předchází nepříznivému dopadu na rodinný život těch občanů ČR, kteří navázali svůj rodinný život s určitou osobou až na území ČR, případně v něm na tomto území pokračují po nabytí státního občanství ČR, a to oproti občanům ČR, kteří žili se svým rodinným příslušníkem ve společné domácnosti v jiné zemi (a kterým právní úprava umožňuje v tomto rodinném životě pokračovat i na území ČR). V případě nedůvodného rozlišování mezi těmito v zásadě shodnými případy by se totiž mohlo jednat o nerovné zacházení v právech v rozporu s čl. 1 ve spojení s čl. 10 Listiny, případně i čl. 14 ve spojení s čl. 8 Úmluvy o ochraně základních práv a svobod.

[50] Právo Evropské unie samo o sobě nikterak nezakazuje „obrácenou diskriminaci z důvodu státní příslušnosti“ v podobě, kdy členský stát zachází se svými vlastními státními příslušníky hůře než s občany jiných členských států, kteří budou zahrnuti do určitého preferenčního režimu v důsledku vnitrostátního provádění unijních závazků (viz kupř. rozsudek velkého senátu Soudního dvora ze dne 15. 11. 2016, *Ullens de Schooten*, C-268/15, bod 47). Taková vnitrostátní úprava nicméně v situacích, kdy nedůvodně odlišuje v zacházení se srovnatelnými situacemi (především v situacích, kdy odlišnost zacházení neplyne automaticky z faktického rámce právní úpravy, která se z povahy věci může vztahovat pouze na přeshraniční situace) narazí na čistě vnitrostátní imperativ rovné důstojnosti v právech a zákazu diskriminace, v českém kontextu tedy čl. 1, respektive čl. 3 odst. 1 Listiny. Podobné limity pak vnitrostátního zákonodárce logicky vedou k rozšíření aplikovatelnosti daného režimu na všechny srovnatelné situace, jako by ostatně šlo dovést ze znění § 15a odst. 3 ZPC. V takovém případě pak však není možné zpětně vsouvat do podobně rozšířeného aplikačního rámce zužující podmínky, které se logicky vztahovaly na výchozí unijní rámec, a ve vnitrostátních situacích nemohou nalézt racionálního uplatnění.

[51] Konkrétní promítnutí právě uvedeného v projednávané věci ostatně dokládá výklad zastávaný žalovnou, podle níž se musí i pro účely § 15a odst. 3 ZPC jednat výhradně o soužití v rámci společné domácnosti v jiné zemi, a to navíc bezprostředně před podáním žádosti o přechodný pobyt. Svěráz tohoto přístupu výstižně ilustruje námitka žalobce uplatněná v odvolacím a žalobním řízení. Žalobce poukázal na to, že podmínky stanovené v § 15a odst. 2 písm. a) bodu 1 ZPC byl splnil, pokud by on a jeho zletilí synové (občané ČR) společně vycestovali na území Vietnamu, tam (i krátce) pokračovali v životě ve společné domácnosti a následně se všichni

vrátili na území ČR. V takovém případě by žalobce naplnil veškeré podmínky stanovené v § 15a odst. 2 písm. a) bodu 1 ZPC.

[52] Za čtvrté, státičtí rodinní příslušníci občanů ČR, kteří na území už určitou dobu pobývají na základě předchozích pobytových oprávnění, zde navíc zpravidla budou již do určité míry začlenění. Mezi těmito cizinci a státem tak už může existovat vazba, která je nejen žádoucí pro další setrvání cizince na území, ale je též předpokladem pro případné získání trvalého pobytu (k tomu srov. např. rozsudek NSS ze dne 31. 7. 2018, čj. 8 Azs 60/2018-46). Taková vazba naopak nebude existovat u těch cizinců, kteří teprve na území ČR žádají o prvotní pobytové oprávnění poté, co zde následují či doprovázejí občana ČR, s nímž žili ve společné domácnosti v jiné zemi. Rovněž tato skutečnost tak hovoří ve prospěch závěru, že by pro účely aplikace § 15a odst. 3 ZPC nemělo být rozlišováno mezi rodinným životem občana ČR navázaným a udržovaným v rámci společné domácnosti v jiné zemi či tím, který občan ČR navázal až na území ČR, či jej zde udržuje po nabytí české státní příslušnosti. Tato úvaha rovněž znovu ukazuje svérázné důsledky výkladového přístupu stěžovatelky ústící do obrácené diskriminace, která by ve svém důsledku znamenala, že s osobami, u kterých lze s ohledem na jejich „statiku“ a délku předchozího pobytu na území ČR předpokládat nejvyšší míru integrace, by bylo s ohledem na možnost získání odvozeného pobytového oprávnění zacházeno nejhůře.

[53] S ohledem na všechny výše uvedené důvody lze tedy uzavřít, že slovní spojení „před vstupem na území“, obsažené v § 15a odst. 2 písm. a) bodu 1 ZPC, dopadá pouze na případy, kdy rodinný příslušník doprovází či následuje občana EU (ČR) na území ČR z jiného státu a pro tento účel žádá v ČR o prvotní pobyt. V takovém případě je nutné, aby rodinný příslušník občana EU (ČR) prokázal soužití s takovým občanem v rámci společné domácnosti v jiném státě, a to bezprostředně před svým vstupem na území ČR.

[54] Ustanovení § 15a odst. 2 písm. a) bodu 1 ZPC ve spojení s § 15a odst. 3 ZPC nicméně dopadá rovněž na situace, kdy o přechodný pobyt žádá rodinný příslušník občana ČR, který na území ČR již dlouhodobě pobývá a žije ve společné domácnosti s osobou, jež má k okamžiku podání žádosti státní občanství ČR. V takovém případě slovní spojení „stát, ve kterém měl povolený pobyt“, obsažené v § 15a odst. 2 písm. a) bodu 1 ZPC, musí logicky zahrnovat i území samotné ČR. Mezi občanem ČR a jeho příbuzným nicméně musí skutečně existovat „vztah závislosti založený na úzkých a stálých osobních vazbách navázaných v těže domácnosti v rámci společného domácího života, jenž přesahuje rámec pouhého dočasného soužití, určovaného čistě účelovými důvody“ (rozsudek Soudního dvora ve věci *SRS*). Pokud jde o časové hledisko, tedy k jakému okamžiku musí takový stav existovat, z logiky věci a s ohledem na účel právní úpravy (zachování existujících rodinných vazeb) je zřejmé, že rozhodující je doba bezprostředně předcházející podání žádosti o přechodný pobyt. Samotný okamžik získání statusu občanství EU (ČR) přitom není pro toto posouzení určující (rozsudek ve věci *SRS*, bod 29). Důkazní břemeno ohledně existence takového stavu závislosti nicméně nese obecně žadatel (srov. výslovně § 15a odst. 2 ZPC).

[55] Námitky stěžovatelky, podle níž § 15a odst. 2 písm. a) bod 1 ZPC ve spojení s § 15a odst. 3 ZPC dopadá pouze na situaci, kdy rodinný příslušník doprovází či následuje na území ČR občana ČR z jiného státu, a tudíž že k soužití ve společné domácnosti musí vždy dojít v jiném státě, proto nejsou důvodné.

[56] Vztaheno k projednávané věci: skutečnost, že synové žalobce nabyli státní občanství až během pobytu na území ČR, nebrání kvalifikaci žalobce jakožto rodinného příslušníka svých zletilých synů podle § 15a odst. 2 písm. a) bodu 1 ZPC, pokud je aplikován ve spojení s § 15a odst. 3 ZPC. Rozhodující je, že synové žalobce byli státními občany ČR ke dni podání žádosti o přechodný pobyt. Krajský soud tedy správně konstatoval, že výklad žalované, která z tohoto důvodu žádost žalobce o přechodný pobyt zamítla, není zákonný. Stejně tak nebrání kvalifikaci žalobce, jakožto rodinného příslušníka podle § 15a odst. 2 písm. a) bodu 1 ZPC, skutečnost, že v době bezprostředně předcházející podání žádosti o přechodný pobyt pobýval podle svých tvrzení ve společné domácnosti se svými zletilými syny na území ČR a nikoli na území jiného státu. Rozhodující je existence vztahu závislosti založeného na úzkých a stálých osobních vazbách panujících v době bezprostředně předcházející před podáním žádosti o přechodný pobyt. (...)

## Spotřební daně: legislativní chyba při transpozici směrnice; malý nezávislý pivovar; spolupráce malých pivovarů

k § 82 zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních

k čl. 4 odst. 2 věty druhé směrnice Rady 92/83/EHS o harmonizaci struktury spotřebních daní z alkoholu a alkoholických nápojů (v textu jen „směrnice“)

Slovo „nezávislých“ uvedené v § 82 odst. 5 zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, představuje legislativní chybu při transpozici věty druhé čl. 4 odst. 2 směrnice Rady 92/83/EHS o harmonizaci struktury spotřebních daní z alkoholu a alkoholických nápojů, přičemž text, jenž tímto nedopatřením vznikl, nedává žádný rozumný smysl, který by byl koherentní s příslušnými ustanoveními téhož zákona a směrnice, a jenž zjevně při absenci vysvětlení v důvodové zprávě nebyl veden racionálními důvody předkladaatele legislativního návrhu. Za této situace je nutné uvedené „přechrnutí“ zákonodárce opravit a vycházet z toho, že jeho skutečnou vůlí při formulaci právní normy obsažené v § 82 odst. 5 citovaného zákona bylo ve shodě s čl. 4 odst. 2 větou druhou citované směrnice zmírnit podmínky pro přiznání postavení malého nezávislého pivovaru vymezené v § 82 odst. 1 až 4 téhož zákona a vytvořit právní fikci jednoho malého nezávislého pivovaru při spolupráci dvou nebo více malých pivovarů, jejichž společná roční výroba nepřevyšuje 200 000 hl, a to bez ohledu na vztah jejich vzájemné právní nebo hospodářské závislosti.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2023, čj. 4 Afš 102/2022-41)

**Prejudikatura:** nálezy Ústavního soudu č. 42/1996 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 98/95), č. 121/1996 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 279/95), č. 63/1997 Sb., č. 30/1998 Sb. a č. 190/2007 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 301/05); rozsudek Soudního dvora ze dne 28. 10. 2021, *A Oy a B Oy* (C-221/20 a C-223/20).

**Věc:** Jarošovský pivovar, a. s., proti Generálnímu ředitelství cel o spotřební daň, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 2. 6. 2020 zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil dodatečné platební výměry Celního úřadu pro Zlínský kraj vydané dne 15. 1. 2020, kterými byly žalobkyni doměřeny spotřební daně z piva za zdaňovací období únor 2017 až říjen 2018 v celkové výši 990 236 Kč. Podle žalovaného totiž žalobkyni není možné považovat za malý nezávislý pivovar, neboť je právně a hospodářsky závislá na Znojemském městském pivovaru, a. s. (dále jen „Znojemský pivovar“), a proto jí vyráběné pivo nemohlo být zdaněno sníženou sazbou spotřební daně z piva ve výši 16 Kč/hl, nýbrž základní sazbou ve výši 32 Kč/hl.

Proti rozhodnutí žalovaného se žalobce bránil žalobou, kterou Krajský soud v Brně zamítl rozsudkem ze dne 21. 2. 2022, čj. 30 Af 46/2020-85.

V rozsudku nejprve citoval čl. 4 směrnice, jakož i § 82 zákona o spotřebních daních, jejichž výklad v této věci považoval za klíčový. K žalobní námitce o nesprávné implementaci směrnice do vnitrostátního práva a z ní vyplývající daňové diskriminace odkázal na rozsudek Soudního dvora ze dne 28. 10. 2021, *A Oy a B Oy*, C-221/20 a C-223/20, v němž bylo v odpovědi na předběžnou otázku finského Nejvyššího správního soudu uvedeno, že „čl. 4 odst. 2 druhá věta směrnice 92/83 musí být vykládán v tom smyslu, že členský stát, který do svého právního řádu promítl možnost stanovenou v čl. 4 odst. 1 této směrnice používat snížené sazby spotřební daně u piva vyráběného malými nezávislými pivovary, není nicméně povinen považovat za jediný malý nezávislý pivovar dva nebo více malých pivovarů, které spolupracují a jejichž společný roční výstav nepřesahuje 200 000 hektolitřů.“ Z tohoto rozsudku podle krajského soudu vyplývá, že členské státy mají možnost (nikoliv povinnost) uplatňovat na svém území snížené sazby spotřební daně z piva. Pokud této možnosti využijí, je zcela na jejich uvážení, zda sníženou sazbou daně vztáhnou i na spolupracující malé pivovary tak, jak uvádí čl. 4 odst. 2 věta druhá směrnice, či zvolí úpravu jinou, resp. nezohlední spolupráci malých pivovarů vůbec.

Český zákonodárce možnosti uplatňovat snížené sazby daně pro malé nezávislé pivovary využil. Spolupráci dvou a více pivovarů do výstavu nepřesahujícího limit stanovený směrnicí však pro účely aplikace snížené sazby

daně váže na podmínku nezávislosti malých spolupracujících pivovarů. Oproti směrnicí, která sníženou sazbou daně opravňuje zdanit spolupracující malé pivovary bez dalšího, je však tuzemská právní úprava přísnější, neboť umožňuje sníženou sazbu aplikovat jen při spolupráci malých nezávislých pivovarů definovaných v § 82 odst. 1 zákona o spotřebních daních, a to za předpokladu, že jejich společný výstav nepřekročí limit 200 000 hl ročně. Přestože tato úprava žalobkyni neumožňuje využít snížených sazeb daně, nejedná se podle krajského soudu o úpravu, která by byla se směrnicí v rozporu. Jak totiž bylo vyloženo v bodě 25 rozsudku ve věci *A Oy a B Oy*, směrnice nestanoví povinnost členských států považovat spolupracující (závislé) pivovary za malé nezávislé pivovary, pokud jejich roční výstav nepřekročí limit 200 000 hl, a ponechává členským státům v této otázce diskreci. K nesprávné implementaci směrnice tak nedošlo. Nelze se proto dovolávat přímého účinku čl. 4 odst. 2 vety druhé směrnice.

Podle krajského soudu nelze požadavek tuzemské právní úpravy považovat za diskriminační ani samoúčelný. Do zákona byl včleněn s úmyslem podpořit sníženou sazbou daně pouze tradiční malé pivovary nezávislé hospodářsky a technologicky na jiném pivovaru. Z důvodové zprávy k zákonu o spotřebních daních vyplývá, že v § 82 „se definují tzv. malé nezávislé pivovary“, jejichž pivo je zdaňováno zvýhodněnými sazbami spotřební daně. *Základními podmínkami pro uznání pivovaru jako malého nezávislého jsou výroba piva včetně piva vyrobeného v licenci nejvýše do 200 000 hl ročně, právní a hospodářská nezávislost a neexistence propojení s jinými pivovary.*“ Zákonodárce se tak nerozhodl podpořit sníženou sazbou daně všechny pivovary vyrábějící pivo do ročního limitu 200 000 hl, ale jen malé pivovary, které nejsou právně ani hospodářsky závislé na jiném pivovaru, resp. nejsou s jiným pivovarem technologicky propojeny. Jak se uvádí v rozsudku ve věci *A Oy a B Oy*, charakter směrnice je v tomto směru opravňující a je zcela na členském státu, zda a v jaké podobě možnost spolupráce dvou pivovarů s výstavem nepřesahujícím limit 200 000 hl ročně zohlední sníženou sazbou daně. Přestože je tuzemská úprava restriktivnější než úpravy jiných členských států, jedná se o implementaci přípustnou. Aplikace daného ustanovení přitom v praxi není zcela vyloučena. Znění § 82 odst. 5 zákona o spotřebních daních je totiž využitelné, pokud dva pivovary, které mají status malého nezávislého pivovaru ve smyslu odstavce 1 téhož ustanovení, spolupracují například v oblasti propagace či odbytu, aniž by však byly ve vztahu hospodářské závislosti či provozní propojenosti. Žalobkyně ani Znojemský pivovar však nejsou malými nezávislými pivovary vzhledem k jejich vzájemné hospodářské závislosti. Nesplňují tak hypotézu § 82 odst. 5 a ani vzájemnou spolupráci nemohou dosáhnout statusu malého nezávislého pivovaru. Součet jejich výstavů je proto zcela nerozhodný.

Za daňovou diskriminaci není možné podle krajského soudu považovat situaci, kdy se národní úpravy jednotlivých členských států od sebe liší ve způsobu implementace, ponechává-li směrnice určitou otázku na uvážení členských států. Ostatně právě podstatou směrnice je možnost jednotlivých členských států zvolit si vlastní způsob k naplnění vytyčených cílů. Pokud by evropské zákonodárci měli v úmyslu pevně sjednotit pravidla v rámci celé Evropské unie, využili by k tomu regulaci formou nařízení, které by bylo použitelné bez dalšího. Došlo-li však na poli spotřebních daní k regulaci směrnicí umožňující v určitých otázkách diskreci, je logické, že se česká právní úprava v některých ohledech liší od národních úprav jiných členských států. Dva daňové subjekty působící ve dvou rozdílných členských státech tak nelze bez dalšího považovat za subjekty ve srovnatelné situaci. Zatímco jeden subjekt spadá pod národní daňovou legislativu jednoho členského státu, druhý subjekt spadá pod jurisdikci jiného členského státu. Je-li žalobkyně usazena v České republice a produkuje zde pivo, nemůže se dovolávat aplikace daňových předpisů jiného členského státu, podle kterých by na sníženou sazbu daně dosáhla. Směrnice proto byla řádně implementována do české právní úpravy a k daňové diskriminaci žalobkyně nedošlo.

Dále se krajský soud zabýval žalobní námitkou o nesprávném posouzení naplnění podmínek pro přiznání statusu malého nezávislého pivovaru. K tomu uvedl, že aby mohla být žalobkyni přiznána snížená sazba spotřební daně z piva, je nutné, aby kumulativně splnila zákonné podmínky pro přiznání statusu malého nezávislého pivovaru uvedené v § 82 odst. 1 zákona o spotřebních daních, tj. podmínku výstavu a podmínku hospodářské a právní nezávislosti na jiném pivovaru. Žalobkyně nezpochybovala, že je společně se Znojemským pivovarem součástí téže finanční skupiny. Závěr žalovaného o tom, že je u ní dán důvod závislosti na jiném pivovaru ve smyslu § 82 odst. 2 písm. c) zákona o spotřebních daních, tak ob stojí. S ohledem na majetkovou propojenost žalobkyně s jiným pivovarem nebylo sporu o tom, že ji nelze považovat za malý nezávislý pivovar ve smyslu § 82 odst. 1, neboť nesplňuje podmínku stanovenou v písmenu a) téhož ustanovení. Pro přiznání snížené sazby daně

totiž nestačí, že roční výstav žalobkyně nepřekročí 200 000 hl ročně, není-li současně splněna podmínka nezávislosti na jiném pivovaru. Kumulativní splnění těchto podmínek přitom vyplývá přímo z čl. 4 odst. 1 a 2 směrnice.

Postavení malého nezávislého pivovaru nelze žalobkyni přiznat ani podle § 82 odst. 5 zákona o spotřebních daní. Společný roční výstav žalobkyně a Znojemskeho pivovaru sice nepřesahuje ani 10 000 hl ročně, zákon o spotřebních daních však vyžaduje, aby pro účely získání statusu malého nezávislého pivovaru šlo o spolupráci dvou nebo více malých nezávislých pivovarů ve smyslu § 82 odst. 1. To v dané věci splněno nebylo, neboť žalobkyně za malý nezávislý pivovar považovat nelze. Tvrdila-li žalobkyně, že fakticky se Znojemskeým pivovarem nespoupracuje, do jisté míry si protiřečila. Na jiných místech žaloby se totiž dovolávala aplikace § 82 odst. 5 zákona o spotřebních daních upravujícího spolupráci pivovarů. Krajský soud nicméně odkázal na odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí, v němž žalovaný přesvědčivě popsal hospodářskou propojenost obou subjektů. Vzájemnou spolupráci lze dovodit zejména z půjčky poskytnuté Znojemskeým pivovarem žalobkyni ve výši 10 miliónů Kč se splatností 5 let. Žalobkyně tak nesplnila zákonné požadavky pro přiznání statusu malého nezávislého pivovaru vymezené v § 82 zákona o spotřebních daních. Přestože naplnila podmínku kvantitativní povahy vztahující se k výstavu, s ohledem na hospodářskou a právní závislost na Znojemskeém pivovaru nesplnila podmínku kvalitativní povahy. Závěr žalovaného o tom, že žalobkyně nebyla oprávněna uplatnit sníženou sazbu spotřební daně z piva, proto obstojí.

Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost. Uvedla, že rozhodnutí žalovaného i krajského soudu je založeno na nepřipustném formalistickém a doslovném výkladu § 82 odst. 5 zákona o spotřebních daních, který zcela pomíjí základní metodologické výkladové postupy i ústavně založené požadavky na interpretaci českého právního předpisu ve světle unijního práva. Závěr krajského soudu je přitom v rozporu s výkladem eurokonformním, jazykovým, teleologickým, systematickým i historickým, k čemuž stěžovatelka následně argumentovala:

#### a) Eurokonformní výklad

Předmětná úprava je harmonizací právních národních úprav vedoucí k poskytnutí výhody na trhu malým pivovarům za účelem kompenzace vyšších nákladů, které oproti velkým pivovarům bezesporu mají. Zároveň je takto navyšována šance malých pivovarů udržet se na trhu s velkou konkurencí. Důvodem pro stanovení omezení tohoto zvýhodnění je pak ochrana hospodářské soutěže a vnitřního trhu. České i unijní právo definuje malý nezávislý pivovar primárně objemem výroby piva, která nesmí překročit 200 000 hl ročně (kvantitativní kritérium). Z hlediska tohoto kritéria není o zařazení stěžovatelky s výstavem 4 278 hl piva za rok 2018 sporu. I po přičtení výroby piva Znojemskeým pivovarem celkový výstav v roce 2018 představoval zhruba 8 100 hl piva; oba subjekty tak společně zůstávají hluboko pod hranicí definující malý nezávislý pivovar.

Mimo podmínku kvantitativní je stanoveno vícero kritérií pro splnění kvalitativní podmínky, tj. nezávislosti malého pivovaru, kterou musí taktéž subjekty splnit, aby na ně mohla být uplatněna nižší sazba spotřební daně. Unijní úprava ale obsahuje výjimku, kdy se snížená sazba uplatní i pro sice závislé, ale malé pivovary, které nepředstavují ohrožení pro hospodářskou soutěž na vnitřním trhu, neboť k takovému narušení je třeba celkový společný výstav závislých pivovarů přesahující kvantitativní kritérium. Smysl druhé věty čl. 4 odst. 2 směrnice spočívá v tom, že představuje výjimku z požadavků nezávislosti, neboť připouští, aby spolupracující pivovary byly považovány za nezávislý malý pivovar, tedy patrně i tehdy, jsou-li závislé ve smyslu první věty. Jinak by totiž tato výjimka, navíc v kontextu první věty, nedávala žádný smysl, neboť by vždy bylo možné za malé nezávislé pivovary považovat jen ty, které splňují podmínky obsažené ve větě první. Výjimka stanovená větou druhou čl. 4 odst. 2 směrnice přitom dává smysl jen jako kontradikce k větě první tohoto ustanovení. Unijní úprava byla v § 82 odst. 5 zákona o spotřebních daních transponována se slovem „nezávislé“ navíc, ale je zřejmé, že v souladu s unijním právem i s ohledem na jinak identické znění směruje na situaci, kdy spolupracují dva malé pivovary nehlédě na jejich vzájemné vztahy.

V rozhodnutí Soudního dvora ze dne 2. 4. 2009, *Glückauf Brauerei*, C-83/08, se uvádí, že „směrnice 92/83 chce vyloučit, že výhoda z takového snížení daňové sazby bude přiznána pivovarům, jejichž velikost a výrobní kapacita by mohly stát na počátku narušení vnitřního trhu“. Smyslem předmětného ustanovení směrnice je tedy zvýhodnit menší pivovary, posílit konkurenci a soutěž, přičemž kritérium nezávislosti má zabránit tomu, aby

takovéto výhody zneužily fakticky velké pivovary, které jsou třeba formálně separátní, jelikož by takový postup mohl ohrozit hospodářskou soutěž a způsobit opačný efekt, než byl zamýšlen. Je jisté, že výhoda pro pivovary velikosti a výrobní kapacity, které dosahují stěžovatelka a Znojemský pivovar, nepředstavují narušení vnitřního trhu, protože toho nejsou schopny, a to ani na geograficky úzce vymezeném trhu, když působí ve zcela odlišných lokalitách. Jejich vyloučení z okruhu subjektů oprávněných k užití nižší sazby spotřební daně je tak ve světle tohoto záměru neopodstatněné.

Skutečnost, že Česká republika neměla povinnost transponovat danou část směrnice ani to, že rozhodné ustanovení směrnice nemá přímý účinek, není-li transponováno, není sporná. Dispozitivní však bylo, zda ustanovení směrnice implementovat, nikoliv zda jej implementovat proti jeho smyslu. Pokud se tedy rozhodl zákonodárce dané ustanovení směrnice do českého právního řádu zařadit, měl povinnost tak učinit způsobem, který zachová jeho význam a účel. Důsledkem výkladu žalovaného a krajského soudu je však závěr, že ze strany zákonodárce došlo k neoprávněnému stanovení jiných podmínek, než stanovuje sama směrnice. To by zapříčinilo rozdílnou aplikaci normy ve vnitrostátních poměrech, než bylo zamýšleno směrnicí. Implementace by tedy nebyla provedena řádně se zřetelem na smysl a účel unijní úpravy.

a) Nedostatečnost jazykového výkladu

Žalovaný a krajský soud se zaměřili zejména na doslovné znění rozhodných právních norem na základě jazykového výkladu, který vede k chybné a nelogické aplikaci předmětného ustanovení zákona o spotřebních daních. Ustálená judikatura představovaná zejména nálezy Ústavního soudu ze dne 4. 2. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 21/96, č. 63/1997 Sb., ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, č. 30/1998 Sb., a ze dne 28. 3. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 42/03, č. 280/2006 Sb., přitom zdůrazňuje nedostatečnost jazykového výkladu, která je navíc v tomto konkrétním případě zcela evidentní. Nutnost jiného než doslovného výkladu plyne také z podstaty eurokonformní interpretace právních norem, kdy je soud povinen použít výklad komparativní, tedy porovnat původní normu a její vnitrostátní odraz. Elementární součástí eurokonformity jsou také výkladové metody teleologická a historická, jelikož při posuzování rozhodných právních norem je nutné zvážit jejich kontext, a to s apelem na smysl a účel původní unijní normy.

i. Teleologický výklad

Smyslem a účelem směrnice uvedeným v její preambuli je mimo jiné zvýhodnění malých pivovarů, které zároveň nesmí narušit vnitřní trh. Stejný smysl a účel je sledován také českou právní úpravou. Krajský soud však vnitrostátní právo vykládá v rozporu s ustanovením směrnice, aniž by vysvětlil, jaký smysl a účel by tedy daná česká úprava měla sledovat a proč při ní dochází k odklonu od smyslu směrnice. Pokud by totiž malé pivovary spolupracovaly, ale ve vlastnické struktuře by propojeny nebyly, na nižší sazbu daně by bez dalšího dosáhly. Takové společnosti, které by měly nárok na nižší sazbu spotřební daně, by pak oproti stěžovatelce byly státem zvýhodněny. Mohlo by tak dojít i k situaci, kdy by více malých spolupracujících pivovarů mělo výstav těsně pod zákonnou hranici 200 000 hl ročně, ale stejně by dosáhly na nižší sazbu spotřební daně, na rozdíl od stěžovatelky, která má i v součtu se Znojemským pivovarem výstav pod 10 000 hl ročně. Takové znevýhodnění je nepřipustné. Malé podniky nepřesahující svým výstavem stanovenou hranici 200 000 hl ročně nemohou vzhledem k objemu výroby piva ovlivňovat ze soutěžně-právního pohledu ani fakticky fungování vnitřního trhu, a to bez ohledu na to, zda je objem piva nepřesahující tyto meze vyprodukován jedním subjektem či více subjekty dohromady. Nemožnost ohrozit trh je přitom směrnicí i zákonem o spotřebních daních formulována právě stanoveným limitem produkce piva. Hospodářská soutěž v rámci vnitřního trhu tak nemůže být ohrožena podniky vyrábějícími, byť společně, objem piva nedosahující stanoveného limitu. Tedy pokud zákon nepředpokládá riziko narušení hospodářské soutěže samostatným nezávislým pivovarem, jehož roční výstav je těsně pod roční hranicí 200 000 hl, zákonodárce se nemohl obávat ohrožení tohoto chráněného zájmu dvěma malými na sobě závislými pivovary, jejichž společný roční výstav je hluboko pod touto hranicí. Přítom odůvodněná obava z narušení vnitřního trhu a hospodářské soutěže v daném odvětví je jediným proklamovaným důvodem žalovaného a krajského soudu pro odepření snížené sazby spotřební daně některým malým pivovarům. Možnost uplatnit nárok na sníženou sazbu daně je pro minipivovary naprosto esenciální, neboť jen s takovou výhodou oproti velkým pivovarům mohou na trhu vůbec existovat a být konkurenceschopné.

Krajský soud se odklonil od původního smyslu a účelu daného ustanovení směrnice, avšak sám nevyšvětlil, jaký účel má být implementovaným ustanovením sledován. Pokud podle něho existuje nižší forma spolupráce mezi pivovary, která nezakládá jejich závislost, byly by tyto subjekty k nižší sazbě spotřební daně oprávněny neohledně na § 82 odst. 5 zákona o spotřebních daních, neboť by tato nižší intenzita spolupráce nezaložila jejich závislost podle předchozích odstavců téhož ustanovení. Racionální zákonodárce tedy nemohl mít za cíl výkladový následek krajského soudu, tj. zpřísnění výjimky ve směrnici, neboť takovýto výklad není logický a jde proti jejímu smyslu. Takto nastavené podmínky narušují rovné postavení soutěžitelů. Stěžovatelka je totiž zdaňována daleko méně výhodnou sazbou než srovnatelné nebo dokonce daleko ekonomicky silnější daňové subjekty, a to bez jakéhokoli opodstatnění takového znevýhodnění.

#### i. Systematický výklad

Podle výkladu žalovaného a krajského soudu by stěžovatelka měla na sníženou sazbu spotřební daně nepochybně nárok, bylo-li by její podnikání ve vztahu ke Znojemskému pivovaru uspořádáno jinak. Pokud by se oba tyto pivovary spojily, a vytvořily tak jediný pivovar, jejich společný výstav by podléhal nižší sazbě spotřební daně. To znamená, že při nulové změně objektivních skutečností (roční výstav jednotlivých pivovarů, ekonomická síla, vliv na hospodářskou soutěž atp.) je podnikatelské uspořádání vztahů rozhodnou skutečností pro přiznání či nepřiznání práva na nižší sazbu daně. Pokud platí, že každý daňový subjekt má právo uspořádat si své podnikání podle svého, nemělo by být důsledkem volby určité formy podnikání daňové znevýhodnění, které nesleduje žádný relevantní cíl. V případě stěžovatelky podle výkladu žalovaného a krajského soudu k takovému znevýhodnění evidentně dochází, a fakticky je tak narušena svobodná volba způsobu podnikání, když je se Znojemským pivovarem efektivně tlačena k fúzi, aby získala nižší sazbu daně, a to bez jakéhokoli racionálního podkladu.

#### a) Historický výklad

Platný a účinný zákon o spotřebních daních nevychází jen ze směrnice, ale také z již neúčinného zákona č. 587/1992 Sb., o spotřebních daních. Zákonodárce v důvodové zprávě k aktuálnímu zákonu nejednou odkazuje na předchozí úpravu a poukazuje na podobnosti s tou aktuální. Lze tedy mít za to, že měl zájem na ideové kontinuitě. Ve starém zákoně o spotřebních daních byla daná problematika upravena v § 31a písm. c) větě druhé, podle něhož *jestliže jedna právnická nebo fyzická osoba vlastní více pivovarů a jejich společný výstav v kalendářním roce nepřevyšuje 200 tisíc hektolitřů, považují se tyto pivovary za jeden malý nezávislý pivovar*. V důvodové zprávě se zákonodárce k § 82 odst. 5 zákona o spotřebních daních nikterak nevyjadřuje, nicméně je logické, že tyto historické kořeny aplikace malého nezávislého pivovaru ovlivnily i stávající znění a záměr zákona o spotřebních daních.

Vzhledem k absentujícímu odůvodnění v důvodové zprávě nelze dovodit, že úmyslem zákonodárce bylo nesystematicky omezit okruh subjektů, na něž se vztahuje snížená sazba daně, a zpřísnit dosavadní podmínky pro „závislé“ malé pivovary. Vzhledem k výrazným dopadům takové změny by zákonodárce zajisté poskytl alespoň minimální odůvodnění takového zásahu. Lze tedy mít za to, že nepočítal s interpretací provedenou žalovaným a krajským soudem. Ta nemůže obstát při konfrontaci předchozí právní úpravy a aktuálně účinného znění zákona ve světle smyslu a účelu sledovaných zákonodárce k přijetí nové úpravy, tedy zvýhodnění malých pivovarů, které zároveň nesmí narušit vnitřní trh. Předchozí právní úprava totiž zvýhodnění malých závislých pivovarů nižší sazbou spotřební daně umožňovala. Záměrem nové legislativy pak bylo jejich zvýhodnění. Je tedy nelogické, aby zákonodárce se záměrem zvýhodnit naopak zpřísnil dosavadní úpravu pro určitý okruh malých pivovarů. Výklad žalovaného a krajského soudu proto vede k nelogickému a bezdůvodnému odepření práva na zdanění nižší sazbou daně menším závislým pivovarům, které by jim nejen podle pravidla stanoveného v čl. 4 odst. 2 směrnice mělo náležet.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že podle rozsudku ve věci *A Oy a B Oy* s případnou implementací snížené sazby spotřební daně pro malé nezávislé pivovary není spojena povinnost implementace snížené sazby spotřební daně i pro závislé malé pivovary. Tuto úpravu výjimky sníženého zdanění výstavu malých spolupracujících pivovarů podle čl. 4 odst. 2 věty druhé směrnice český zákonodárce netransponoval, a § 82 odst. 5 zákona o spotřebních daních tak představuje oproti uvedené výjimce přísnější právní úpravu (přiznává sníženou sazbu jen spolupracujícím malým nezávislým pivovarům), avšak pro určitý okruh subjektů (spolupracující malé

nezávislé pivovary) vstřícnější, než kdyby tato úprava zcela absentovala. Jedná se o implementaci přípustnou a dovolenou, nikoli o rozpor mezi unijní a českou právní úpravou.

Při výkladu relevantní právní úpravy žalovaný nevycházel pouze z jazykového znění § 82 odst. 5 zákona o spotřebních daních, nýbrž toto ustanovení konfrontoval s obsahovým významem unijní právní úpravy. Jím použitá interpretace přitom zcela koresponduje se zněním směrnice a jeho aplikace není vyloučena, neboť spolupráce malých pivovarů (na úrovni získávání surovin, marketingu apod.), aniž by při ní ztratily svou nezávislost, je možná, nikoli nelogická. Dále měl žalovaný za to, že takový výklad není v rozporu ani se smyslem a účelem směrnice, kterým je vyloučit, aby výhoda ze snížení daňové sazby byla přiznána pivovarům, jejichž velikost a výrobní kapacita by mohly vyvolat narušení vnitřního trhu (viz rozsudek Soudního dvora ve věci *Glückauf Brauerei*). Účelem implementace právní úpravy malých nezávislých pivovarů do zákona o spotřebních daních bylo umožnit použití snížené sazby spotřební daně skutečně malým nezávislým pivovarům. Je evidentní, že česká právní úprava vyloučila daňové zvýhodnění hospodářsky či právně závislých, byť svým výstavem malých pivovarů. Ve znění § 82 odst. 5 zákona o spotřebních daních je nutné spatřovat úmysl českého zákonodávce vyřadit z daňového zvýhodnění právě aspekt právní a hospodářské závislosti spolupracujících malých pivovarů, tzn. netransponovat výjimku, jakou představuje čl. 4 odst. 2 věty druhé směrnice. Daňovou úlevu proto česká právní úprava spolupracujícím malým závislým pivovarům nepřináší. Chce-li malý pivovar svým objemem výstavu dosáhnout snížené sazby spotřební daně, vždy musí být mimo jiné hospodářsky a právně nezávislým pivovarem. Jestliže tyto pivovary mezi sebou spolupracují na takové úrovni, která nenaruší požadavek nezávislosti, pak daňové zvýhodnění neztrácí. V § 82 zákona o spotřebních daních jsou přitom jasně stanovena kritéria tohoto institutu. Vždy se musí jednat o malé pivovary na sobě hospodářsky a právně nezávislé. Narušení vnitřního trhu, popřípadě hospodářské soutěže, tak nelze v národní právní úpravě spatřovat. Jednak jsou dány mantinely výše výstavu takto spolupracujících malých nezávislých pivovarů a současně je stanoven přísný požadavek hospodářské a právní nezávislosti malých pivovarů, který představuje jakousi záruku nevytváření pivovarských skupin, tj. vzájemně hospodářsky či právně propojených pivovarů sice nedosahujících 200 000 hl ročního objemu výroby piva, avšak nárokových si sníženou sazbu spotřební daně. Právě vytváření takových skupin vzájemně propojených pivovarů může představovat riziko narušení hospodářské soutěže.

Co se týče kasační argumentace ohledně systematického výkladu, ani tyto námitky podle žalovaného nemohly obstát. Stěžovatelka uvedla hypotetické okolnosti, za kterých by byla považována za malý nezávislý pivovar (např. pokud by se oba pivovary spojily, a vytvořily tak jediný pivovar, jejichž společný výstav by podléhal nižší sazbě spotřební daně), proto bylo bezpředmětné se těmto úvahám věnovat. Zákonná právní úprava podmínek nároku na sníženou sazbu spotřební daně z piva je jednoznačná. Jistě jí není narušena svobodná volba způsobu podnikání, avšak jsou v ní stanovena kritéria, jejichž naplnění stěžovatelka nedosahuje. Proto nelze tvrdit, že aplikace předmětných ustanovení vede k omezení volby právní formy pro podnikání v pivovarnictví. Je na vůli subjektu, zda mezi vymezené adresáty konkrétní právní normy bude spadat či nikoliv, a tedy, zda na tento daňový benefit dosáhne.

Úmysl zákonodávce ve vztahu k úpravě obsažené v § 82 odst. 5 zákona o spotřebních daních je podle žalovaného zjevný a jediný správný. Jak již uvedl krajský soud, tuzemská právní úprava je sice přísnější než směrnice, ale možná. Záměr zákonodávce sice není odůvodněn důvodovou zprávou, interpretace ustanovení z hlediska historického i teleologického je tak ztížena, avšak právní výklad relevantní právní úpravy krajským soudem je z jeho rozsudku patrný a správný.

V replice k vyjádření žalovaného stěžovatelka uvedla, že formulace § 82 odst. 5 zákona o spotřebních daních je identická (s výjimkou slova „nezávislých“) se zněním čl. 4 odst. 2 věty druhé směrnice. Nelze tak přesvědčivě tvrdit, že je tomu tak čistě náhodou a že se nejedná o transpozici daného ustanovení. V řízení nebylo zpochybňováno, zda byla či nebyla předmětná úprava transponována. Tvzení žalovaného spočívalo v tom, že jelikož nebyla transpozice povinná, transponoval český zákonodávce úpravu v přísnější formě. Nicméně je zřejmé, že český zákonodávce se rozhodl transpozici čl. 4 odst. 2 věty druhé směrnice doslovně provést, ale zřejmě z důvodu legislativní chyby do tohoto ustanovení vložil slovo „nezávislé“. Na základě tohoto jediného slova žalovaný a krajský soud vykládaly předmětné ustanovení jako zpřísnující podmínku, a to zcela v rozporu s jeho původním smyslem a účelem a také smyslem a účelem institutu snížené sazby daně, kterým je narovnání tržních podmínek zvýhodněním



malých pivovarů, které nemá kvantitativní potenciál narušit hospodářskou soutěž. Povinnosti eurokonformního výkladu se přitom nelze zprostit jen s odkazem na dispozitivnost směrnice.

Podle stěžovatelky se dále ve vyjádření žalovaného opakovaně objevovalo tvrzení, že předmětná úprava představuje vstřícný krok vůči určitému okruhu subjektů, kterým přiznává nárok na sníženou sazbu spotřební daně. Je nesporné, že je možná faktická spolupráce malých pivovarů, která nezakládá jejich vzájemnou závislost. Pokud však pivovary spolupracují, aniž by ztratily svou nezávislost, budou bez dalšího oprávněny k nižší sazbě daně již podle předchozích odstavců § 82 zákona o spotřebních daních. Jeho odstavec 5 tak, jak jej vykládá žalovaný a krajský soud, proto představuje zpřísnující podmínku. Nejen, že by nebylo umožněno v souladu s původním smyslem tohoto ustanovení poskytnout výhodu v podobě snížené sazby malým závislým pivovarům, které hospodářskou soutěž nenarušují, ale navíc by malé nezávislé pivovary, které v nějaké intenzitě spolupracují, byly povinny počítat své výstavy při posuzování jejich nároku na nižší sazbu daně.

Výklad krajského soudu současně podle stěžovatelky vychází z premisy, že spolupráce neznamená totéž, co závislost. Jako spolupráce má být přitom posuzována nižší úroveň kooperace subjektů. Tento předpoklad přitom nemá žádnou zákonnou oporu. Ačkoliv zákonodárce detailně vymezil a definoval, co se rozumí závislostí, pojem „spolupráce“ se vyskytuje v celém zákoně v této souvislosti pouze v tomto jednom odstavci uprostřed paragrafu, aniž by bylo jakkoli způsobem definováno, co je jeho obsahem. V této souvislosti poukázala stěžovatelka na skutečnost, že finská úprava, která je předmětem rozsudku ve věci *A Oy a B Oy*, právě kategorii spolupráce naopak detailně definuje. U finské právní úpravy ale není sporu o tom, že k transpozici čl. 4 odst. 2 věty druhé směrnice vůbec nedošlo. Pokud tedy bylo skutečně záměrem českého zákonodárce stanovit samostatnou kategorii spolupracujících pivovarů jako jakýsi mezistupeň, nepochybně by se tento záměr promítl do obdobné definice v zákoně o spotřebních daních.

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

### Z odůvodnění:

[31] V posuzované věci spočívá sporná právní otázka v tom, zda pivo vyráběné stěžovatelkou, jejíž roční výstav nepřesahoval 200 000 hl ani v součtu s jiným pivovarem, na němž byla právně a hospodářsky závislá, podléhalo snížené sazbě spotřební daně z piva, či nikoliv.

[32] Podle čl. 4 směrnice:

1. *Členské státy mohou uplatňovat snížené sazby daně, které mohou být diferencovány podle ročního výstavu dotyčných pivovarů, na pivo vystavené malými nezávislými pivovary za následujících omezení:*

- *snížené sazby se neuplatní na podniky, které vyrábějí více než 200000 hl ročně,*
- *snížené sazby, které mohou poklesnout pod minimální sazbu, nesmí být přitom sníženy více než o 50 % pod základní vnitrostátní sazbu spotřební daně.*

2. *Pro účely nižších sazeb se „malým nezávislým pivovarem“ rozumí pivovar, který je právně a hospodářsky nezávislý na jakémkoli jiném pivovaru, který využívá provozních prostor, jež jsou fyzicky umístěny odděleně od jakéhokoli jiného pivovaru, a který nevyrábí značkové pivo v licenci. Spolupracují-li však dva nebo více malých pivovarů a jejich společný roční výstav nepřekročí 200000 hl, mohou být i tyto pivovary považovány za jediný malý nezávislý pivovar.*

3. *Členské státy zabezpečí, aby případné nižší sazby, které zavedou, platily stejně i pro pivo dovezené na jejich území z malých nezávislých pivovarů nacházejících se v jiných členských státech. Zejména musí zajistit, aby na žádnou jednotlivou dodávku z jiného členského státu nebyla uvalena vyšší daň než na odpovídající vnitrostátní dodávku.*

[33] Podle § 82 zákona o spotřebních daních, ve znění účinném ke dni vydání žalobou napadeného rozhodnutí:

(1) *Malým nezávislým pivovarem je pivovar, jehož roční výroba piva, včetně piva vyrobeného v licenci, není větší než 200 000 hl a splňuje tyto podmínky:*

- a) *není právně ani hospodářsky závislý na jiném pivovaru,*

b) *nadzemní ani podzemní provozní a skladovací prostory nejsou technologicky, či jinak propojeny s prostorami jiného pivovaru.*

(2) *Pivovar je právně nebo hospodářsky závislý, pokud*

a) *vlastní více než 50 % podílu na čistém majetku nebo disponuje více než 50 % hlasovacích práv jiného pivovaru,*

b) *chybí některý hlavní výrobní provozní soubor v pivovaru, nebo*

c) *byla uzavřena jakákoliv dohoda, z níž lze dovodit přímou nebo nepřímou hospodářskou nebo právní závislost na jiném pivovaru.*

(3) *Hlavním výrobním provozním souborem se pro účely tohoto zákona rozumí varna, spilka a ležácký sklep, případně cylindrokonické tanky.*

(4) *Malý nezávislý pivovar může vyrábět pivo v licenci za podmínky, že:*

a) *společná roční výroba pivovarů nepřevyšuje 200 000 hl,*

b) *výroba piva v licenci nepřekročí 49 % jeho roční výroby,*

c) *pivo vyráběné v licenci je vždy zdaněno základní sazbou daně.*

(5) *Spolupracují-li dva nebo více malých nezávislých pivovarů a jejich společná roční výroba nepřevyšuje 200 000 hektolitrů, považují se tyto pivovary za jeden malý nezávislý pivovar.*

(6) *Roční výrobou piva se pro účely tohoto zákona rozumí veškeré pivo, které bylo v daném kalendářním roce vyrobeno.*

[34] Pro přiznání statutu malého nezávislého pivovaru s nárokem na sníženou sazbu spotřební daně z piva je tedy podle § 82 odst. 1 zákona o spotřebních daních zapotřebí kumulativní splnění třech podmínek, kterými jsou a) výroba piva, včetně piva vyrobeného v licenci, nepřevyšující 200 000 hl ročně, b) právní a hospodářská nezávislost, c) neexistence technologického propojení provozních ani skladovacích prostor podzemních i nadzemních s ostatními prostorami jiného pivovaru. Znění § 82 odst. 2 zákona o spotřebních daních pak stanovuje, za jakých okolností je nutné považovat pivovar za právně nebo hospodářsky závislý. Stežovatelka přitom v kasační stížnosti nikterak nepochybně uvádí správnost závěru krajského soudu a žalovaného o její právní a hospodářské závislosti na Znojenském pivovaru, a proto je v posuzované věci nepochybné, že i když naplňuje kvantitativní kritérium spočívající v roční výrobě piva nepřevyšující 200 000 hl, nespňuje další kumulativní podmínku pro přiznání postavení malého nezávislého pivovaru za použití § 82 odst. 1 zákona o spotřebních daních. Takový status by jí nenáležel ani na základě doslovného znění odstavce pátého téhož ustanovení, neboť s ohledem na tuto vzájemnou právní a hospodářskou závislost obou pivovarů se nejedná o spolupracující malé nezávislé pivovary.

[35] Výklad právního předpisu v mezích nejširšího možného jazykového významu dotyčného pojmu je považován za základní východisko nalézání práva. Jeho legitimním nástrojem je však v určitých mimořádných případech i dotváření práva, neboť jako přepjatý formalismus je nutné odmítnout takový postup, při němž soudy neposkytují ochranu subjektivním základním právům jenom proto, že stát zanedbal vytvoření zákonného podkladu pro jejich uplatňování (srov. nálezy ÚS ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 301/05, č. 190/2007 Sb. ÚS, a ze dne 5. 6. 1996, sp. zn. II. ÚS 98/95, č. 42/1996 Sb. ÚS). Dále Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 33/97 připomněl, že „*mechanická aplikace abstrahující, resp. neuvědomující si, a to buď úmyslně, nebo v důsledku nevdělanosti, smysl a účel právní normy, činí z práva nástroj odcizení a absurdity*“. Konečně v nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 21/96 se uvádí, že soud „*není absolutně vázán doslovným zněním zákonného ustanovení, nýbrž se od něj smí a musí odchýlit v případě, kdy to vyžaduje ze závažných důvodů účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, jež mají svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku. Je nutno se přitom vyvarovat libovůle; rozhodnutí soudu se musí zakládat na racionální argumentaci*.“

[36] Proto je zapotřebí posoudit, zda použití sousloví o spolupráci malých nezávislých pivovarů v § 82 odst. 5 zákona o spotřebních daních nepředstavuje „překročení“ zákonodárce, tedy nejde-li o případ, kdy jsou v textu právního předpisu omylem vynechána či přehozena slova, případně je nedopatřením obsaženo slovo jiné

či slovo, které v něm vůbec uvedeno být nemělo. V tomto směru by se nejednalo o standardní dotváření práva, kdy zákonodárce na určité případy nepomyslel, ačkoli odpovídaly jeho vůli vyjádřené v příslušné právní normě, neboť ve skutečnosti zamýšlel říci něco úplně jiného, než vyjádřil v textu příslušného ustanovení právního předpisu. Takového nedopatření zákonodárce by se nedalo dovolávat, pokud by dávalo rozumný smysl a zároveň bylo vnitřně koherentní s příslušnou právní úpravou. Jak totiž vyplývá z nálezu Ústavního soudu ze dne 19. 11. 1996, sp. zn. IV. ÚS 279/95, č. 121/1996 Sb. ÚS, je při výkladu a použití zákona zapotřebí vycházet z toho, co v něm zákonodárce uvedl, a nikoli z toho, co snad uvést chtěl a do zákona nevtělil. Ve stejném judikátu se však zároveň uvádí, že v případech, kdy proti sobě stojí v rámci stejného zákona dvě navzájem se vylučující pravidla chování, je zapotřebí při nutnosti jejich souběžné aplikace využít obecně uznávaná interpretační pravidla. Napravit legislativní chybu je však jistě nutné i v dalších případech, kdy takto vzniklé znění zákona nedává žádný rozumný smysl v kontextu jeho dalších ustanovení či souvisejících právních předpisů. V takovém případě oprava „přeřeknutí“ zákonodárce neznamená nepřípustné nahrazení výslovně projevované vůle zákonodárce obsahově odlišnou právní normou ze strany soudní moci, nýbrž naopak nápravu jeho legislativního pochybení, umožnění realizace jeho skutečné vůle a postup v souladu s požadavkem na bezrozpornost právního řádu. V oblasti práva Evropské unie je přitom nutné v tomto směru vycházet také z toho, že pokud se český zákonodárce rozhodl transponovat určité ustanovení unijního právního předpisu a jasně i srozumitelně nevyjádřil vůli odlišnou od jeho výslovného znění, pak zamýšlel provést právě to, co taková evropská právní norma předpokládá.

[37] Podle stěžovatelky došlo k legislativní chybě při transpozici čl. 4 odst. 2 věty druhé směrnice, neboť toto ustanovení je formulováno identicky jako znění § 82 odst. 5 zákona o spotřebních daních, které oproti němu obsahuje navíc jen slovo „nezávislých“.

[38] Stěžovatelce lze přisvědčit, že formulační a obsahová podobnost obou těchto ustanovení je naprosto očividná. Jejich hypotéza se vztahuje na spolupráci dvou nebo více malých (nezávislých) pivovarů, jejichž společný(á) roční výstav (výroba) nepřekročí (nepřevyší) 200 000 hl, přičemž při splnění uvedených podmínek se tyto pivovary považují za jediný (jeden) malý nezávislý pivovar. Slovo „mohou“ navíc obsažené v čl. 4 odst. 2 věty druhé směrnice je jen vyjádřením skutečnosti, že toto ustanovení nemusí být povinně provedeno členským státem, který uplatňuje snížené sazby daně u piva vyráběného v malých nezávislých pivovarech v souladu s čl. 4 odst. 1 a odst. 2 větou první směrnice, což potvrdil i Soudní dvůr v rozsudku ve věci *A Oy a B Oy*. Proto pokud tento výraz není uveden v dispozici právní normy zakotvené v § 82 odst. 5 zákona o spotřebních daních, jedná se jen o vyjádření skutečnosti, že se český zákonodárce rozhodl využít možnosti použití právní fikce jediného malého nezávislého pivovaru ve smyslu čl. 4 odst. 2 věty druhé směrnice.

[39] Dále je zřejmé, a to zvláště ze spojky „však“, že naposledy citované ustanovení představuje zmírnění definice uvedené v čl. 4 odst. 2 větě první směrnice, neboť za jediný malý nezávislý pivovar mohou být rovněž považovány dva nebo více malých pivovarů, které spolupracují a jejichž společný roční výstav nepřekročí maximální limit, a to bez ohledu na skutečnost, že mezi nimi existuje vztah právní nebo hospodářské závislosti (srov. bod 22 rozsudku ve věci *A Oy a B Oy*).

[40] Znění § 82 odst. 5 zákona o spotřebních daních neobsahuje výraz, kterým by bylo výslovně korigováno vymezení pojmu malého nezávislého pivovaru uvedené v předchozích odstavcích téhož ustanovení. V něm však není definováno, co se rozumí spoluprací dvou nebo více malých nezávislých pivovarů, jak to například učinil finský zákon o dani z alkoholu a alkoholických nápojů (1471/1994), který byl citován v bodech 5 a 6 rozsudku ve věci *A Oy a B Oy* a podle jehož § 9 prvního a třetího pododstavce, ve znění účinném do dne 31. 12. 2014 i po tomto datu, se za spolupráci při výrobě nebo na provozní úrovni považuje získávání surovin a materiálu potřebných pro výrobu piva, jakož i jeho balení, marketing a odbyt. Lze sice připustit, že pokud § 82 ani jiné ustanovení zákona o spotřebních daních nestanoví, co se rozumí spoluprací mezi dvěma nebo více malými nezávislými pivovary, pak se za použití argumentu *a contrario* či *per eliminationem* jedná o jakoukoliv formu kooperace těchto subjektů, která nedosahuje intenzity jejich právní nebo hospodářské závislosti. Nicméně v takovém případě by bylo zapotřebí nalézt jiný účel právní regulace nižší formy součinnosti malých nezávislých pivovarů než zmírnění požadavků na přiznání postavení malého nezávislého pivovaru uvedených v § 82 odst. 1 až 4 zákona o spotřebních daních.

[41] Jestliže se podle dikce odstavce pátého stejného ustanovení při spolupráci dvou nebo více malých nezávislých pivovarů, jejichž společná roční výroba nepřevyší 200 000 hl, pohlíží na každého z nich jako na jeden malý nezávislý pivovar, pak se nabízí výklad, podle něhož má právní fikce jednoho malého nezávislého pivovaru následně vliv na výši snížené sazby spotřební daně z piva a posouvá spolupracující malé nezávislé pivovary do jejího vyššího pásma. Snížená sazba pro malé nezávislé pivovary totiž činí při roční výrobě piva do 10 000 hl včetně 16,00 Kč/hl, nad 10 000 hl do 50 000 hl včetně 19,20 Kč/hl, nad 50 000 hl do 100 000 hl včetně 22,40 Kč/hl, nad 100 000 hl do 150 000 hl včetně 25,60 Kč/hl a nad 150 000 hl do 200 000 hl včetně 28,80 Kč/hl, jak vyplývá z § 85 zákona o spotřebních daních, které upravuje sazby a výpočet daně z piva. Nemožnost aplikace § 82 odst. 5 zákona o spotřebních daních i na spolupracující malé nezávislé pivovary se společnou roční výrobou převyšující 200 000 hl a nutnost nezohlednění jejich společné výroby při stanovení výše snížené sazby spotřební daně by pak byla důsledkem toho, že právě tato kvantitativní hranice je podle odstavce prvního téhož ustanovení i čl. 4 odst. 1 směrnice definičním pojmem malého pivovaru s nárokem na daňové zvýhodnění.

[42] I když právě zmíněná interpretace § 82 odst. 5 zákona o spotřebních daních dává jistý racionální smysl, nelze ji považovat za vnitřně koherentní s relevantními ustanoveními téhož právního předpisu a směrnice. Jestliže totiž § 85 zákona o spotřebních daních upravuje pravidla pro stanovení sazby a výpočet daně z piva také pro malé nezávislé pivovary, pak by bylo nelogické, aby další takové pravidlo bylo izolovaně obsaženo v jiném ustanovení téhož zákona, jež upravuje podmínky pro přiznání postavení malého nezávislého pivovaru. Navíc z důvodové zprávy k § 82 a § 85 vládního návrhu zákona o spotřebních daních nikterak nevyplývá, že by zákonodárce zamýšlel vytvořit právní úpravu spolupráce malých nezávislých pivovarů za účelem jejich zařazení do vyššího pásma snížené spotřební daně z piva. Především však by v takovém případě vůbec nedošlo k transpozici čl. 4 odst. 2 věty druhé směrnice, což by podle jeho znění bylo možné, i když český zákonodárce využil možnosti používat snížené sazby spotřební daně u piva vyráběného malými nezávislými pivovary, jak potvrdil Soudní dvůr v rozsudku ve věci *A Oy a B Oy*. Tento závěr však evidentně neodpovídá vůli zákonodárce. Ve vládním návrhu zákona o spotřebních daních je k jeho § 82 odst. 5 připojeno číslo „CELEX 31992L0083“, které sice označuje celou směrnici, nicméně je zřejmé, že právě tímto ustanovením byla transponována její určitá část. Navíc ze srovnávací tabulky ke směrnici, která je dostupná v systému ISAP, vyplývá, že ustanovením § 82 vládního návrhu zákona o spotřebních daních měl být transponován celý text čl. 4 odst. 2 směrnice, tedy včetně jeho věty druhé. Jelikož bylo znění § 82 odst. 5 zákona o spotřebních daních schváleno českým zákonodárcem beze změny oproti vládnímu návrhu, je možné konstatovat, že tímto ustanovením byl transponován právě čl. 4 odst. 2 věta druhá směrnice, která mu formulačně i obsahově zcela zřetelně odpovídá.

[43] Dále nepřichází v úvahu výklad textu § 82 odst. 5 zákona o spotřebních daních, podle něhož by se použití příslušných ustanovení o přiznání snížené sazby daně odváděné z piva vztahovalo jen na takové spolupracující malé nezávislé pivovary ve smyslu jejich vzájemné kooperace nedosahující intenzity právní nebo hospodářské závislosti, jejichž celkový roční výstav piva by nepřevyšil stanovený maximální limit. Při této interpretaci by pro zachování statusu malého nezávislého pivovaru získaného podle § 82 odst. 1 až 4 zákona o spotřebních daních bylo v případě jeho spolupráce s jiným malým nezávislým pivovarem bez vytvoření vztahu vzájemné právní nebo hospodářské závislosti zapotřebí, aby společná roční výroba takto méně intenzivně kooperujících pivovarů nepřesahovala 200 000 hl. Ani takový výklad § 82 odst. 5 zákona o spotřebních daních však nelze považovat za provedení věty druhé čl. 4 odst. 2 směrnice, neboť ta naopak zmírňuje vymezení pojmu malého nezávislého pivovaru uvedené v první větě téhož ustanovení. Článku 4 odst. 1 a odst. 2 věty první směrnice by navíc mohlo stanovení takové další podmínky pro přiznání postavení malého nezávislého pivovaru odporovat, neboť v nich je poměrně striktně definováno, co lze za malý nezávislý pivovar považovat.

[44] Kromě toho si není možné představit, že by racionální zákonodárce využil možnosti poskytnuté směrnicí přiznat sníženou sazbu spotřební daně malým nezávislým pivovarům, aby následně aplikaci jejího čl. 4 odst. 2 věty druhé omezil pouze na spolupracující malé nezávislé pivovary a tím znevýhodnil další české malé pivovary oproti stejným subjektům z jiných členských států Evropské unie, aniž by tento svůj záměr zmínil a náležitě objasnil v důvodové zprávě k vládnímu návrhu zákona o spotřebních daních, která ohledně § 82 odst. 5 neobsahuje naprosto žádný komentář, a to vše za situace, kdy podle již stěžovatelkou zmíněné předchozí právní úpravy se za

jeden malý nezávislý pivovar považovaly také vlastnický propojené pivovary se společným výstavem nepřevyšujícím 200 000 hl v kalendářním roce.

[45] Pokud tedy český zákonodárce zamýšlel transponovat čl. 4 odst. 2 větu druhou směrnice v § 82 odst. 5 zákona o spotřebních daních, pak by oba zmíněné způsoby interpretace jeho textu nebyly s tímto záměrem v souladu a navíc by byly ve zřetelném napětí s příslušnými ustanoveními obou těchto právních předpisů. Proto je zapotřebí vycházet z toho, že právní norma obsažená v § 82 odst. 5 zákona o spotřebních daních má naplnit smysl a účel věty druhé čl. 4 odst. 2 směrnice, jež spočívají v možnosti korekce definice pojmu malého nezávislého pivovaru podle věty první tak, aby za něj mohly být považovány také spolupracující malé pivovary, a to bez ohledu na jejich vzájemnou právní či hospodářskou závislost, pokud ve skutečnosti netvoří ekonomickou skupinu, jejíž roční výroba překračuje maximální limit. V tomto směru je právní fikce jednoho malého nezávislého pivovaru při spolupráci dvou nebo více malých nezávislých pivovarů se společnou roční výrobou nepřevyšující 200 000 hl nadbytečná, neboť subjekt, jemuž náleží postavení malého nezávislého pivovaru podle § 82 odst. 1 až 4 zákona o spotřebních daních, nepotřebuje tento status získat za použití odstavce pátého téhož ustanovení. To proto dává racionální smysl jen v případech vzájemné právní či hospodářské závislosti malých pivovarů, které lze i přesto považovat za jeden malý nezávislý pivovar při dodržení maximálního limitu jejich společné roční výroby.

[46] Lze tedy konstatovat, že slovo „nezávislých“ uvedené v § 82 odst. 5 zákona o spotřebních daních představuje legislativní chybu při transpozici věty druhé čl. 4 odst. 2 směrnice, přičemž text, jenž tímto nedopatřením vznikl, nedává žádný rozumný smysl, který by byl koherentní s příslušnými ustanoveními téhož zákona a směrnice a jenž zjevně při absenci vysvětlení v důvodové zprávě nebyl veden racionálními důvody předkladatele legislativního návrhu. Za této situace je nutné uvedené „přetřknout“ zákonodárce opravit a vycházet z toho, že jeho skutečnou vůli při formulaci právní normy obsažené v § 82 odst. 5 zákona o spotřebních daních bylo ve shodě s čl. 4 odst. 2 větou druhou směrnice zmírnit podmínky pro přiznání postavení malého nezávislého pivovaru vymezené v § 82 odst. 1 až 4 zákona o spotřebních daních a vytvořit právní fikci jednoho malého nezávislého pivovaru při spolupráci dvou nebo více malých pivovarů, jejichž společná roční výroba nepřevyšuje 200 000 hl, a to bez ohledu na vztah jejich vzájemné právní nebo hospodářské závislosti.

[47] V nyní posuzované věci součet ročního výstavu piva stěžovatelky a Znojemského pivovaru nepřesahoval tento maximální limit, a proto i když byla stěžovatelka právně a hospodářsky závislá na tomto jiném pivovaru, podléhalo pivo, které vyrobila v rozhodných zdaňovacích obdobích, snížené sazbě spotřební daně z piva. Krajský soud, který dospěl k opačnému závěru, tedy posoudil spornou právní otázku nesprávně, v důsledku čehož je naplněn důvod kasační stížnosti uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

## Územní samospráva: správa majetku hlavního města Prahy městskou částí

### Územní řízení: účastenství městské části hlavního města Prahy

k § 18 odst. 1 písm. h) zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze

k obecně závazné vyhlášce č. 55/2000 Sb. hl. m. Prahy, kterou se vydává Statut hlavního města Prahy (v textu jen „Statut“)

k § 1400 a násl. občanského zákoníku

k § 85 odst. 2 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

**Správa majetku hlavního města Prahy svěřená jejím městským částem se řídí zákonem č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, a obecně závaznou vyhláškou č. 55/2000 Sb. hl. m. Prahy, kterou se vydává Statut hlavního města Prahy. Byť jde o veřejnoprávní vztah, při posuzování účastenství městských částí v územních řízeních dle § 18 odst. 1 písm. h) citovaného zákona je nutno na něj nahlížet optikou soukromoprávního**

vymezení věcných práv dle § 1400 a násl. občanského zákoníku. Městská část tudíž může být při výkonu správy majetku hlavního města nositelem jiných věcných práv k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich dle § 85 odst. 2 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ke spravovanému majetku hlavního města Prahy, a být účastníkem územního řízení, přestože zamýšlený záměr se nenachází na území této, nýbrž sousední městské části.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 2023, čj. 1 As 278/2021-25)

**Prejudikatura:** č. 1787/2009 Sb. NSS, č. 2887/2013 Sb. NSS a č. 2932/2013 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 96/2000 Sb. a č. 79/2005 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 609/04); č. 64/2001 Sb. rozh. obč., č. 57/2020 Sb. rozh. obč., č. 82/2021 Sb. rozh. obč. a č. 68/2022 Sb. rozh. obč.

**Věc:** Městská část Praha – Čakovice proti Magistrátu hlavního města Prahy, za účasti České šterkopísky, spol. s r. o., o účastenství v řízení, o kasační stížnosti žalobkyně.

Jádrem této věci byla otázka, zda může být městská část hlavního města Prahy účastníkem řízení v územním řízení, které se netýká stavby na jejím území, nýbrž na území sousední městské části.

Rozhodnutím ze dne 16. 11. 2011 žalovaný rozhodl o tom, že žalobkyně není účastníkem řízení v řízení o umístění stavby „Míchací centrum Letňany dočasná stavba, Praha 18“. Toto rozhodnutí bylo pro zásadní procesní vadu (nebylo rozhodnuto o účastenství žalobkyně) zrušeno rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 24. 6. 2016, čj. 5 A 24/2012-64. Rozhodnutí městského soudu však zrušil Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 11. 5. 2017, čj. 4 As 155/2016-44, neboť usnesení o účastenství nelze vydat po rozhodnutí ve věci samé. Opomenutý účastník řízení se může bránit odvoláním, ve kterém se primárně musí posoudit, zda je účastníkem řízení. Městský soud v novém řízení rozsudkem ze dne 9. 2. 2018, čj. 5 A 24/2012-93, rozhodnutí žalovaného znovu zrušil, neboť bylo nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 10. 1. 2019 zamítl jako nepřípustné odvolání žalobkyně proti rozhodnutí o umístění stavby. Zdůraznil, že obcí, na jejímž území má být požadovaný záměr uskutečněn, je hlavní město Praha. Žalobkyně nemohla být účastníkem ani podle § 18 odst. 1 písm. h) zákona o hlavním městě Praze. Z práva správy majetku hlavního města Prahy jednotlivými městskými částmi nevyplývají stejná práva jako z práva vlastnického, přičemž tato správa není ani věcným právem dle § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona.

Městský soud žalobu proti rozhodnutí žalovaného usnesením ze dne 27. 7. 2021, čj. 8 A 13/2019-33, odmítl. Vyšel přitom ze svého usnesení ze dne 24. 2. 2021, čj. 14 A 90/2020-73. Okruh práv, jejichž dotčení se může účastník stavebního řízení dovolávat, je ve stavebním zákoně zúžen pouze na vlastnická práva a práva odpovídající věcnému břemeni. Městské části nemohou samostatně nabývat vlastnická práva ani vlastnit majetek. Nemohou se tak dovolávat dotčení na vlastnických právech nebo právech odpovídajících věcnému břemeni.

Proti usnesení městského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost, v níž uvedla, že zákonodárce u svěřeného majetku dle § 34 zákona o hlavním městě Praze vyhradil městským částem mimo jiné (dle § 89 téhož zákona) rozhodovat o nabytí a převodu hmotných nemovitých věcí či o zastavení nemovitých věcí. Dle staré právní úpravy mohly městské části rozhodovat i o věcných břemenech. Pokud městská část může disponovat a nakládat s pozemky ve vlastnictví hlavního města Prahy, měla by být i účastníkem stavebních a územních řízení o nich. Stěžovatelka má z vlastnictví hlavního města Prahy svěřenu mezi jinými i mateřskou a základní školu. Zamýšlenou stavbou míchacího centra (betonárky) dojde ke zvýšení hluku a prašnosti, což ovlivní zdravotní stav dětí (hygienické podmínky ve škole). Městská část je dle § 2 odst. 2 zákona o hlavním městě Praze povinna pečovat o všestranný rozvoj svého území a potřeby svých občanů. Stěžovatelka tedy může být stavbou dotčena, přičemž tuto možnost městský soud neřešil a omezil se a ustal na zúženém výkladu otázky vlastnictví. Neposuzoval tak okolnosti dané věcí, přičemž dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2008, čj. 1 As 16/2008-48, č. 1641/2008 Sb. NSS, či ze dne 19. 6. 2009, čj. 5 As 67/2008-111, č. 2029/2010 Sb. NSS, kritéria účastenství v případě stavby s vlivem na široké okolí nelze limitovat pouze stanovením odstupové hranice.

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

## Z odůvodnění:

[15] Dle § 85 odst. 1 stavebního zákona *účastníky územního řízení jsou*

- a) *žadatel,*
- b) *obec, na jejímž území má být požadovaný záměr uskutečněn.*

[16] Dle § 85 odst. 2 téhož zákona *účastníky územního řízení dále jsou*

- a) *vlastník pozemku nebo stavby, na kterých má být požadovaný záměr uskutečněn, není-li sám žadatelem, nebo ten, kdo má jiné věcné právo k tomuto pozemku nebo stavbě,*
- b) *osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčeno.*

[17] Dle § 18 odst. 1 písm. h) zákona o hlavním městě Praze *do samostatné působnosti městské části náleží oprávnění vystupovat jako účastník v těch řízeních, v nichž se vydává územní rozhodnutí, společně povolení, kterým se stavba umísťuje a povoluje, nebo dodatečné povolení stavby územní rozhodnutí nabrazující podle zvláštního právního předpisu v území městské části.*

[18] Účastenství v územním řízení má vždy dvě podmínky; existenci vlastnického nebo jiného věcného práva k sousední nemovitosti a přímé dotčení tohoto práva (srov. i znění § 109 stavebního zákona o účastenství ve stavebním řízení).

[19] První podmínku je třeba vykládat v souladu s nálezem Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 19/99, č. 96/2000 Sb. Podle tohoto nálezu sousedním pozemkem není pouze pozemek mající společnou hranici s pozemkem, na kterém má stavba vzniknout (tzv. mezující pozemek), nýbrž je sousedství třeba chápat širěji, neboť účinky stavby se neprojevují jen v hranicích stavebního pozemku. Sousedním pozemkem se tedy může rozumět i pozemek, který s plánovanou stavbou bezprostředně nesousedí, ba dokonce může být od stavby i značně vzdálen (rozsudek NSS ze dne 13. 5. 2014, čj. 6 As 57/2014-41).

[20] Druhou podmínkou – přímým dotčením práva – se podle judikatury Nejvyššího správního soudu rozumí změna poměrů v lokalitě, která má vliv na podstatu, obsah nebo výkon vlastnického práva k nemovitosti (rozsudek ze dne 29. 6. 2011, čj. 7 As 54/2011-85, či rozsudek ze dne 22. 7. 2020, čj. 2 As 267/2019-81). Nejvyšší správní soud přitom dovodil, že přímé dotčení může spočívat i ve zvýšení dopravy (např. rozsudky ze dne 31. 7. 2013, čj. 7 As 17/2013-25, č. 2932/2013 Sb. NSS, a ze dne 13. 11. 2020, čj. 5 As 270/2019-69). Vymezení okruhu účastníků územního řízení vyžaduje s ohledem na konkrétní okolnosti případu komplexní posouzení situace v území a zohlednění nejruznějších vlivů (již citovaný rozsudek čj. 7 As 17/2013-25).

[21] Podle Ústavního soudu je ústavně konformním výkladem účastenství subjektu v územním řízení výklad extenzivní (nález ze dne 7. 4. 2005, sp. zn. III. ÚS 609/04, č. 79/2005 Sb. ÚS). Podmínkou účastenství přitom není, aby bylo vyhověno věcným námitkám, ale postačuje pouhá možnost dotčení práva. Teprve při věcném posouzení mají stavební úřady zkoumat realnost zásahu do práv účastníka. Účastenství dle judikatury Nejvyššího správního soudu ob stojí samo o sobě, i když nutně nemusí vést k rozhodnutí pro účastníka příznivému (rozsudek ze dne 17. 12. 2008, čj. 1 As 80/2008-68, č. 1787/2009 Sb. NSS). K účastenství v řízení zpravidla stačí pouze tvrzení skutečností dokládajících dotčení na vlastnickém či jiném věcném právu, přičemž prokázání opaku je povinností správního orgánu (rozsudky ze dne 31. 10. 2008, čj. 2 As 12/2008-63, či ze dne 31. 7. 2013, čj. 7 As 17/2013-25, č. 2932/2013 Sb. NSS).

[22] V souzené věci však městský soud dospěl k závěru, že není splněná hned první podmínka účastenství v územním řízení. Ani judikatura Ústavního soudu, byť nabádá k extenzivnímu pohledu, neopouští tuto podmínku, tedy vlastnictví či jiná věcná práva (potenciálního účastníka řízení), do nichž může být jednáním orgánů veřejné moci zasahováno.

[23] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 11. 6. 2013, čj. 3 Ao 9/2011-219, č. 2887/2013 Sb. NSS, zdůraznil, že „*městské části hlavního města Prahy samy žádný majetek nevlastní, nýbrž jsou toliko v pozici správce majetku hlavního města Prahy jako celku*“.

[24] V souzené věci se městská část hlavního města Prahy domáhá postavení účastníka řízení. Byť městský soud následoval ustálenou judikaturu týkající se vlastnických vztahů k majetku svěřeného městským částem, opomněl se zabývat i možností vystupovat v územním řízení z titulu zásahu do jiných věcných práv dle § 85 odst. 2 stavebního zákona.

[25] Nejvyšší správní soud však uvážil i o této otázce, tedy zda městská část je správcem cizího majetku dle § 1400 a násl. občanského zákoníku. Jedná se totiž o věcné právo (kategorii absolutních majetkových práv), které by městské části dle § 85 stavebního zákona přisoudilo postavení účastníka řízení. Samotné ustanovení § 85 stavebního zákona vychází z myšlenky, že se má účastenství posuzovat široce – umožnit vstup do řízení osoby přímo zasažené na svých vlastnických či jiných věcných právech k sousedním nemovitostem (srov. např. bod 23 rozsudku NSS ze dne 25. 5. 2016, čj. 2 As 3/2016-54).

[26] Koncept správy svěřeného majetku je v českém právním řádu konceptem svébytným a upraveným přímo veřejným právem. Svou podstatou však naplňuje znaky správy cizího majetku dle občanského zákoníku. Správa cizího majetku se v českém právním řádu jako institut absolutních majetkových práv objevuje právě až s „novým“ občanským zákoníkem. Jde o úpravu, včetně systematického zařazení, převzatou z Quebecu (srov. důvodovou zprávu k vládnímu návrhu občanského zákoníku). K tomu lze připomenout, že i v „zemi původu“ však panují pochyby o zařazení správy cizího majetku mezi absolutní majetková práva (srov. Smith, L. *The Duties of Trustees in Comparative Perspective. European Review of Private Law*, 2016, č. 6, s. 1031 a násl.), podrobnější rozbor povahy správy cizího majetku ostatně v sousední Spolkové republice Německo vedl k zařazení správy cizího majetku mezi relativní majetková práva (srov. Löhring, M. *Treuhand. Interessenwahrnehmung und Interessenkonflikte*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2006, s. 115 a násl.). Přes výše uvedené doktrinální pochybnosti je však nutno dodat, že je to právě zákon, co určuje povahu majetkových práv. Správa cizího majetku je dle občanského zákoníku systematicky a obsahově věcným právem (jedním z absolutních majetkových práv). A svým obecným vymezením dopadá na celou škálu případů – od správců budov (srov. rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 22. 6. 2021, čj. 27 C 267/2020-63), přes správce pozůstalosti (usnesení NS ze dne 31. 8. 2021, sp. zn. 24 Cdo 2335/2021, č. 68/2022 Sb. rozh. obč.), až po správce svěřenského fondu (§ 1448 a násl. občanského zákoníku).

[27] Dle § 1400 odst. 1 občanského zákoníku *každý, komu je svěřena správa majetku, který mu nepatří, ve prospěch někoho jiného (dále jen „beneficient“), je správcem cizího majetku.*

[28] Podle odstavce 2 téhož ustanovení *má se za to, že správce právně jedná jako zástupce vlastníka.*

[29] Byť myšlenka správy cizího majetku primárně stojí na oddělení majetku od vlastníka a hospodaření s tímto majetkem správcem ve prospěch třetí osoby, zákon ani nevylučuje situaci, že osoba beneficenta a správce bude stejná (srov. § 1412 odst. 2 občanského zákoníku). V souzené věci jde právě o situaci, kdy je městské části svěřen majetek hlavním městem Prahou cestou zákona a Statutu. Hlavnímu městu tak zpravidla zůstane jen tzv. holé vlastnictví (srov. usnesení ÚS ze dne 30. 7. 2013, sp. zn. I. ÚS 2496/11, či rozsudek NS ze dne 13. 11. 2019, sp. zn. 25 Cdo 5764/2017, č. 57/2020 Sb. rozh. obč.). Městská část má v souvislosti se svěřeným majetkem řadu práv a povinností, přičemž dle § 17 Statutu *městské části vykonávají při nakládání se svěřeným majetkem hlavního města Prahy všechna práva a povinnosti vlastníka a rozhodují o všech majetkoprávních úkonech v plném rozsahu, není-li v této vyhlášce stanoveno jinak. Městské části jsou povinny zajišťovat samostatnou odbornou údržbu svěřeného majetku, odpovídají za technický stav tohoto majetku a vedou jeho účetnictví, majetkovou a odbornou evidenci.* Nejvyšší soud k tomu v rozsudku ze dne 10. 2. 2021, sp. zn. 26 Cdo 1811/2020, č. 82/2021 Sb. rozh. obč., uvedl, že *„podle § 17 Statutu vykonávají městské části při nakládání se svěřeným majetkem všechna práva a povinnosti vlastníka a rozhodují o všech majetkoprávních úkonech v plném rozsahu s tím, že jen ve stanovených případech je dispozice se svěřeným majetkem podmíněna souhlasem žalovaného (srov. § 18 a § 19 Statutu). Právo nakládat se svěřeným majetkem je tedy vymezeno široce, v rámci těchto právních vztahů vystupuje městská část svým jménem, a je proto věcně legitimována ve sporech, jež se svěřeného majetku týkají.“*

[30] Výše uvedené postavení městských částí se promítlo i v judikatuře Nejvyššího soudu. V té soud například dospěl k závěru, že městské části jsou aktivně legitimovány v řízení o přivolení k výpovědi z nájmu bytu v domě ve vlastnictví hlavního města Prahy, který byl svěřen do správy městské části (viz rozsudek ze dne



17. 1. 2006, sp. zn. 26 Cdo 1249/2005), či k podání reivindikační žaloby (viz rozsudek ze dne 21. 3. 2013, sp. zn. 26 Cdo 3244/2012). Pasivně legitimována je městská část například ve sporu o povinnost uzavřít nájemní smlouvu, jejímž předmětem měla být bytová jednotka ve vlastnictví hlavního města Prahy (srov. usnesení ze dne 24. 4. 2008, sp. zn. 26 Cdo 2511/2006). Specifická povaha restitučních nároků odůvodnila výjimečný závěr o pasivní legitimaci městské části i hlavního města Prahy (srov. např. rozsudek ze dne 20. 5. 1999, sp. zn. 2 Cdon 748/97, č. 64/2001 Sb. rozh. obč.).

[31] Městské části hlavního města Prahy na rozdíl od městských obvodů (částí) jiných statutárních měst mají dle § 3 odst. 2 zákona o hlavním městě Praze ve spojení se Statutem (částečnou) právní subjektivitu (osobnost). Mají vlastní rozpočet, jehož zdrojem příjmu jsou i zisky ze svěřeného majetku [§ 9 odst. 1 písm. a) Statutu], a za případnou škodu (újmou) jsou i samy odpovědné (srov. rozsudek NS sp. zn. 25 Cdo 5764/2017). Skutečnost, že nejsou vlastníky svěřeného majetku či dokonce i nemožnost majetek do vlastnictví nabýt, je nediskvalifikuje od možnosti majetek spravovat dle § 1400 občanského zákoníku. Zákon takové podmínky na správce cizího majetku neklade.

[32] Ostatně i zákon o hlavním městě Praze hovoří o předání majetku do správy, nikoliv „k hospodaření“, jak to činí v § 27 zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). Část spravovaného majetku často slouží k výkonu pravomocí (působnosti), přičemž se jedná o materiální zabezpečení jejího faktického výkonu (je těžko představitelné konat jednání samosprávy „na zelené louce“ či výkon přenesené působnosti „pod stromem v parku“).

[33] K výše uvedenému Nejvyšší správní soud dodává, že majetek svěřený městským částem, a k němu se vážící práva a povinnosti, jim nelze bez dalšího odejmout. Ustanovení § 19 zákona o hlavním městě Praze stanoví přesné důvody pro odnětí svěřené věci městské části. Prvními (odst. 1 citovaného ustanovení) jsou účel, pro který lze majetek vyvlastnit, a případ, kdy městská část souhlasí s odnětím. Dalším důvodem jsou porušování právních předpisů městskou částí, s tím, že nedostatky svého jednání na výzvu hlavního města Prahy ve stanovené lhůtě neodstraní (odst. 2 téhož ustanovení). Posledním důvodem jsou Statutem stanovené případy k jednotlivým pozemkům (viz příloha č. 10 Statutu). Svěření majetku se zapisuje do katastru nemovitostí, a to záznamem dle § 19 zákona č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon); je proto známo všem.

[34] Postavení účastníka řízení městským částem stanoví i § 18 odst. 1 písm. h) zákona o hlavním městě Praze. Zákon dokonce přisuzuje postavení účastníka řízení městským částem také v případě, že se územní řízení netýká spravovaného majetku ve vlastnictví hlavního města Prahy.

[35] V souzené věci se navíc zračí absurdnost nepřiznání městské části možnosti se účastnit územního řízení. Na jednu stranu zákon, jakož i samotné hlavní město Praha ve Statutu, ukládají městské části řadu podmínek spjatých se správou svěřeného majetku a vykonávají kontrolu nad hospodařením s ním (srov. § 32 Statutu), na straně druhé by však městská část nemohla vystupovat v řízení, které může mít vliv na jí spravovaný majetek a řádnost hospodaření s ním, zahrnující jeho udržování, zvelebování, ale také ochranu před různými i potenciálně zásahy spočívajícími ve znehodnocování, poškozování, zničení apod. Městské části navíc dle § 2 odst. 2 zákona o hlavním městě Praze *pečují o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem vyjádřený v zákonech a jiných právních předpisech*. Stěžovatelkou namítaná ochrana spravovaných škol, rekreačních zón, koupališť apod. tak bude spadat právě pod tyto povinnosti. Je nesporné, že je to právě městská část a její obyvatelé, kteří jsou přímými „konzumenty“ užívání spravovaného majetku (pozemků i budov) a případně zásahy do něj by také (v porovnání s vlastníkem – hlavním městem) právě na ně bezprostředně dopadaly. Možné účastenství v řízení by městské části poskytlo procesní prostor, aby mohla zcela konkrétně specifikovat dotčení na právech v případě umístění zamýšlené stavby v její blízkosti (na území sousedící městské části).

[36] Pro výše uvedené Nejvyšší správní soud shledal naplnění první podmínky ve vztahu k možnému účastenství městské části v územním řízení za splněnou. Není však již jeho posláním jako prvního v projednávané věci nalézat právo ve vztahu k dalším podmínkám řízení. Tedy zda došlo k přímému dotčení práv. To je úkolem správních orgánů.

[37] Nejvyšší správní soud závěrem připomíná, že správa majetku svěřeného městským částem hlavního města Prahy se řídí zákonem o hlavním městě Praze a Statutem, jde o veřejnoprávní vztah a je institutem, na který

soud pouze při výkladu § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona nahlíží optikou soukromoprávního vymezení věcných práv.

[38] Nad rámec věci Nejvyšší správní soud uvádí, že neopomněl, že v rozsudku ze dne 23. 8. 2013, čj. 5 As 94/2011-104, uzavřel, že městská část není nositelem nejenom vlastnictví, ale ani jiných věcných práv. Správa cizího majetku byla systematicky zařazena do věcných práv až od 1. 1. 2014. Závěry páteho senátu proto nedopadají na nyní posuzovanou věc.

## 4483

### Řízení před soudem: přezkum rozhodnutí správního orgánu o určení neplatnosti doručení

k § 24 odst. 2 správního řádu

k § 65 odst. 1 soudního řádu správního

**Usnesení, jímž správní orgán rozhoduje o určení neplatnosti doručení podle § 24 odst. 2 správního řádu, je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., pokud je doručovanou písemností příkaz.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2023, čj. 8 As 166/2021-39)

Prejudikatura: č. 416/2004 Sb. NSS a č. 3467/2016 Sb. NSS.

**Věc:** CEMENT, s. r. o., proti České obchodní inspekci o určení neplatnosti doručení, o kasační stížnosti žalobkyně.

Inspektorát České obchodní inspekce Středočeského kraje a Hlavního města Prahy příkazem ze dne 13. 11. 2018 uznal žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku podle § 24 odst. 7 písm. c) zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, a uložil jí pokutu 50 000 Kč. Příkaz žalobkyni doručoval prostřednictvím zmocněnkyně, přičemž doručení nastalo v souladu s § 23 a § 24 správního řádu fikcí (desátým dnem uložení zásilky poté, co jí nebylo možné doručit adresátovi, který nebyl zastížen).

Žalobkyně podle § 24 odst. 2 správního řádu požádala o určení neplatnosti doručení příkazu. Žádost odůvodnila tím, že plná moc udělená zmocněnkyni zanikla a příkaz proto měl být doručen žalobkyni do datové schránky. Někdejší zmocněnkyně se navíc na doručovací adrese nezdržovala kvůli rekonstrukci bytu. Poukázala též na legitimní očekávání způsobu doručování. S tímto podáním spojila také odpor proti příkazu. Správní orgán I. stupně žádosti žalobkyně nevyhověl usnesením ze dne 11. 2. 2019, a žalovaná následně rozhodnutím ze dne 24. 4. 2019 zamítla i její odvolání. Správní orgány poukázaly na to, že odvolání plné moci žalobkyně oznámila až v rámci žádosti o určení neplatnosti doručení příkazu dne 9. 1. 2019 a k tomuto dni tak vůči nim nastaly účinky odvolání plné moci. Správní orgán I. stupně proto nepochybil, jestliže před tímto datem doručoval příkaz zmocněnkyni. Odvolání plné moci bylo navíc datováno ke dni 20. 8. 2018, avšak žalobkyně plnou moc správnímu orgánu předložila 27. 9. 2018, tedy měsíc poté, co měla být odvolána. Důvodem pro vyhovení žádosti nemohla být ani rekonstrukce bytu zmocněnkyně. Nejednalo se o situaci, kdy by jí v přebírání pošty bránily objektivní okolnosti nastalé bez možnosti je ovlivnit.

Rozhodnutí žalované napadla žalobkyně žalobou. Poukázala na to, že přednostně musí být písemnosti doručovány do datové schránky, kam jí ostatně správní orgán I. stupně doručoval i jinou písemnost (sdělení o vyřízení námitek proti kontrolnímu zjištění). Žalobkyni tím vzniklo legitimní očekávání, že jí budou písemnosti i nadále doručovány do její datové schránky, a nikoliv prostřednictvím zmocněnkyně. Závěr, podle kterého účinky odvolání plné moci nastaly až oznámením správnímu orgánu, může být formálně v souladu se zákonem, ale porušuje zásadu legitimního očekávání. Postup správního orgánu I. stupně byl nepředvídatelný, zjevně nespravedlivý, formalistický a je nepřipustnou libovůlí. Smyslem doručení fikcí je obrana proti obstrukcím. Žalobkyně však byla v řízení aktivní a neměla žádné obstrukční úmysly. Měla navíc nového statutárního zástupce, který o udělení plné moci zmocněnkyni nevěděl.

Městský soud rozsudkem ze dne 22. 4. 2021, čj. 15 A 83/2019-43, žalobu zamítl. Dospěl k závěru, že žalobkyně neprokázala existenci objektivních, tj. nezaviněných okolností, které měly být důvodem pozdního vyzvednutí příkazu. Právo podat včas odpor bylo zmařeno jednáním, které lze přičítat pouze žalobkyni. Žalobkyně správnímu orgánu I. stupně předložila plnou moc udělenou zmocněnkyni, přestože již zmocnění netrvalo z důvodu předchozího odvolání plné moci, o kterém v dané době správní orgán I. stupně nevěděl. Nepochybil proto, pokud příkaz doručoval zmocněnkyni a nikoli žalobkyni. Význam neměl ani dřívější nesprávný postup správního orgánu I. stupně, který jinou písemnost zaslal žalobkyni osobně. Ani probíhající rekonstrukce bytu zmocněnkyně sama o sobě nevyučovala možnost doručovat písemnosti na danou adresu. Pokud se zmocněnkyně chovala ne dbale, poštovní schránku nevybírala a ani si nezřídila dosílku, nejedná se o objektivní okolnost, která by bránila v řádném přijímání písemnosti.

Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. Zopakovala, že správní orgán I. stupně doručoval příkaz její zmocněnkyni, jejíž plná moc v té době již zanikla. Do rukou stěžovatelky se písemnost dostala jen náhodou, a to až po uplynutí lhůty k podání odporu. Nedílnou součástí právní úpravy jsou i principy, jimiž je správní řízení ovládáno. Z hlediska vzniku legitimního očekávání, že písemnosti budou doručovány stěžovateli, jestliže jí bylo doručeno i sdělení o vyřízení námitek proti kontrolnímu zjištění, poukázala na zásadu presumpce správnosti veřejnoprávních aktů a zásadu dobré víry jejich adresátů (k tomu odkázala na rozsudek NSS ze dne 22. 7. 2011, čj. 7 As 26/2011-175). Pokud soud nevyšlovi nezákonnost postupu správního orgánu I. stupně, nemohlo být sporné doručování považováno za nezákonné. Mohlo tedy navodit legitimní očekávání. Uvedený judikát připouští vznik legitimního očekávání i u postupů, které nejsou v souladu se zákonem. Městský soud jej interpretoval nesprávně. Jestliže zákon neobsahuje konkrétní úpravu otázky, kdy vůči správnímu orgánu nastávají účinky odvolání plné moci, nemůže se případně poskytnutá soudní ochrana zřetelně protivit zákonu. Závěr městského soudu, podle kterého zákon nedává prostor pro případné vyvažování pochybení správního orgánu vstřícnějším postupem vůči stěžovateli, je v rozporu s rovností před zákonem. Poskytuje na jedné straně ochranu nezákonnému postupu správního orgánu a na straně druhé se stěžovatelce vytýká, že nedbala svých práv. Neprokázání existence objektivních (nezaviněných) okolností bránících doručení zmocněnkyni považuje za irelevantní.

Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti namítla, že stěžovatelka opakuje již vypořádané argumenty. Právo podat odpor nebylo zmařeno postupem správního orgánu I. stupně, ale jednáním (opomenutím), které lze přičítat toliko stěžovateli.

Nejvyšší správní soud v rámci předběžného posouzení věci shledal, že podstata uplatněných kasačních námitek se týká legitimního očekávání stěžovatelky, které mělo být založeno předchozím postupem správního orgánu I. stupně. V dané věci však otázka legitimního očekávání ve vztahu k tomu, jakou formou měl být příkaz doručen, resp. zda měl být doručován přímo stěžovateli, nebyla pro aplikaci § 24 odst. 2 správního řádu rozhodná. Z hlediska naplnění podmínek § 24 odst. 2 správního řádu mohou být rozhodné pouze okolnosti týkající se důvodů na straně adresáta písemnosti (zmocněnkyně stěžovatelky), pro které si nemohl uloženou (a řádně doručenou) písemnost vyzvednout. Vzhledem k tomu, že městský soud se – mimo jiné – otázkou legitimního očekávání stěžovatelky ve shora popsaném smyslu v napadeném rozsudku podrobně zabýval, a aby kasační soud předešel případné překvapivosti svého rozhodnutí, vyzval účastníky, aby se k dané otázce vyjádřili.

Stěžovatelka v reakci na to sdělila, že vymezení pojmu „vážný důvod“ vždy záleží na okolnostech každého jednotlivého případu. K tomu odkázala na judikaturu vztahující se k § 114b o. s. ř., která je však aplikovatelná i ve správním soudnictví. Stěžovatelka uznala, že v dané věci neexistovala objektivní jí (její zmocněnkyni) nezaviněná překážka, která by bránila ve včasém vyzvednutí zásilky. Na druhou stranu by však v dané věci bylo možné dohledat obecný aspekt ospravedlnitelnosti, proč si tehdejší zmocněnkyně vyzvedla zásilku po uplynutí lhůty pro podání odporu odvolání. Ten stěžovatelka spatřovala v dobré víře tehdejší zmocněnkyně, že její plná moc již zanikla. Žádnou zásilku neočekávala a byt, na jehož adresu bylo doručováno a který využívala pouze sporadicky, byl v daném období v rekonstrukci a neobyvatelný.

Žalovaná pouze uvedla, že předběžný právní názor Nejvyššího správního soudu koresponduje s jejím rozhodnutím potvrzeným rozsudkem městského soudu.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

#### Z odůvodnění:

[12] Než přistoupil k posouzení věci samé a uplatněných kasačních námitek, zabýval se Nejvyšší správní soud tím, zda v této věci nebyla žaloba proti usnesení o nevyhovění žádosti o určení neplatnosti doručení podle § 24 odst. 2 správního řádu nepřipustná. V takovém případě by totiž bylo nutné z úřední povinnosti napadený rozsudek zrušit a žalobu odmítnout. Nejvyšší správní soud si je v této souvislosti vědom svého rozsudku ze dne 30. 3. 2022, čj. 4 As 192/2019-66, podle kterého „*usnesení o určení neplatnosti doručení, resp. o určení okamžiku doručení podle § 24 odst. 4 s. ř. s., ve spojení s § 41 odst. 6 téhož zákona, je úkonem správního orgánu, který není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť se jím nezakládají, nemění, neruší ani závazně neurčují práva nebo povinnosti. Ze soudního přezkumu je tudíž podle § 70 odst. 1 písm. a) téhož zákona vyloučeno.*“ Obdobně se soud k vyluce ze soudního přezkumu vyslovil např. v rozsudku ze dne 10. 6. 2021, čj. 7 Azs 386/2020-29. Vedle toho však existují nejen rozhodnutí, ve kterých je v návaznosti na zmíněnou judikaturu přezkoumáváno nevyhovění žádosti o určení neplatnosti doručení dle § 24 odst. 2 správního řádu v rámci přezkumu zákonitosti rozhodnutí ve věci samé (rozsudky ze dne 29. 4. 2009, čj. 2 As 1/2009-78, nebo ze dne 8. 11. 2019, čj. 1 Azs 466/2018-50), nýbrž i judikatura, v rámci níž Nejvyšší správní soud věcný přezkum usnesení dle § 24 odst. 2 správního řádu aproboval (rozsudek 26. 11. 2015, čj. 7 As 208/2015-48).

[13] Pro nyní posuzovanou věc však naznačený rozpor není určující, neboť se jedná o určení neplatnosti doručení příkazu, které za specifické označuje i shora citovaná judikatura, která jinak soudní přezkum takového rozhodnutí vylučuje (rozsudek čj. 4 As 192/2019-66, bod 43). Obdobně i v případě rozhodnutí o žádosti o prominutí zmeškání úkonu podle § 41 odst. 6 správního řádu judikatura vychází z této specifické povahy příkazu a připouští v tomto případě mimořádně soudní přezkum v řízení o žalobě proti rozhodnutí dle § 65 s. ř. s., přestože jinak ani toto rozhodnutí samostatně přezkoumatelné není (rozsudek NSS ze dne 15. 9. 2016, čj. 3 As 248/2015-22, č. 3467/2016 Sb. NSS). V tomto duchu je proto i v nyní posuzované věci nutno považovat usnesení o žádosti o určení neplatnosti doručení za rozhodnutí podle § 65 s. ř. s., neboť pouze tak lze v kontextu příkazního řízení zajistit zachování práva na přístup k soudu vyplývajícího z čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, jak již zdůraznila uvedená judikatura třetího senátu v případě obdobného institutu žádosti o prominutí zmeškání úkonu (z hlediska jeho významu pro řízení a možný soudní přezkum). I zde totiž má rozhodnutí o žádosti přímý dopad do práv účastníka, neboť v závislosti na výsledku řízení o žádosti buď existuje pravomocný příkaz, nebo v důsledku podaného odporu dosud nebylo rozhodnuto. Městský soud proto v napadeném rozsudku postupoval správně, když žalobu věcně projednal. V nyní posuzované věci pak nejsou splněny ani předpoklady pro řešení výše nastíněné nejednoty rozhodovací praxe předložením věci rozšířenému senátu postupem podle § 17 s. ř. s.

[14] Následně proto Nejvyšší správní soud přistoupil k samotnému posouzení uplatněných kasačních námitek. Těmi stěžovatelka zpochybňuje výlučně závěry městského soudu týkající se otázky, komu měl být příkaz doručen (zda stěžovatelce či její zmocněnkyni), resp. zda jí v důsledku dřívějšího postupu správních orgánů vzniklo legitimní očekávání, že bude příkaz doručen jí osobně. Naopak nijak nezpochybňuje, že neprokázala existenci objektivních okolností, kvůli kterým si zmocněnkyně nemohla převzít doručovanou písemnost. Ba co víc, označuje tuto otázku za irelevantní. V tom se však mylí.

[15] Stěžovatelka, zastoupena advokátem, podala (formulovala) spornou žádost jednoznačně jako žádost podle § 24 odst. 2 správního řádu, podle kterého *prokáže-li adresát, že si pro dočasnou nepřítomnost nebo z jiného vážného důvodu nemohl bez svého zavinění uloženou písemnost ve stanovené lhůtě vyzvednout, může za podmínek ustanovení § 41 požádat o určení neplatnosti doručení nebo okamžiku, kdy byla písemnost doručena.*

[16] Jak již upozornil v napadeném rozsudku i městský soud, ač § 24 odst. 2 správního řádu odkazuje ve svém textu na § 41 téhož zákona, neznamená to, že by institut neplatnosti doručení (resp. určení okamžiku, kdy došlo k doručení) a institut prominutí zmeškání lhůty byly identické. Jedná se o dva samostatné právní instituty, byť pro jejich aplikaci správní řád stanovil shodné podmínky právě v § 41 (rozsudek NSS ze dne 30. 3. 2022, čj. 4 As 192/2019-66, nebo usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 19. 6. 2013, čj. 17 A 29/2013-27). Obě ustanovení, jak § 24 odst. 2, tak § 41 správního řádu jednoznačně vyžadují, aby se jednalo ať už o dočasnou

nepřítomnost nebo vážné, resp. závažné, důvody, které nastaly bez zavinění. Musí se tedy jednat o takovou skutečnost, kterou adresát neplánoval a která nastala bez možnosti, aby ji jakkoliv mohl ovlivnit (např. hospitalizace z důvodu vážného úrazu apod.). Musí tedy jít o skutečnost nahodilou, mimořádnou. Nikoliv však skutečnost zcela závislou na vůli stěžovatele, jako je např. s velkým předstihem před rozhodnou událostí učiněné rozhodnutí odjet na dovolenou či na pracovní pobyt (rozsudek NSS ze dne 14. 9. 2016, čj. 10 As 156/2016-35, či výše již uvedený rozsudek čj. 7 As 208/2015-48).

[17] Současně z § 24 odst. 2 správního řádu zřetelně plyne, že tyto okolnosti se musí týkat adresáta, tj. osoby, které byla doručovaná písemnost adresována. Smyslem daného ustanovení je umožnit zvrácení tzv. fikce doručení podle odstavce 1 daného ustanovení ve vztahu k adresátovi, kterému byla písemnost doručována (rozsudek NSS ze dne 23. 6. 2011, čj. 5 As 72/2010-60, či obdobně v odborné literatuře Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 294). Daný institut naopak neslouží pro řešení situace, kdy je písemnost doručována nesprávně osobě. V takovém případě totiž fikce doručení a s ní spojené účinky ve vztahu k osobě, již nebyla písemnost adresována, z povahy věci vůbec nemohou nastat (obdobně viz rozsudky NSS ze dne 18. 12. 2003, čj. 5 A 139/2002-46, č. 416/2004 Sb. NSS, a ze dne 1. 12. 2022, čj. 1 Azs 230/2022-33).

[18] Veškerá kasační argumentace týkající se toho, zda bylo doručováno správně osobě, se proto s podstatou věci mýjí. Z hlediska naplnění podmínek § 24 odst. 2 správního řádu mohla být relevantní pouze argumentace poukazující na důvody na straně adresáta dané písemnosti, tj. zmocněnkyně žalobce. Jak již bylo uvedeno, v této části stěžovatelka správnost závěru městského soudu o neprokázání objektivních překážek bránících vyzvednutí písemnosti v kasační stížnosti nezpochybňuje. Jestliže se městský soud podrobně zabýval, stejně jako před ním správní orgány, i argumentací týkající se určení osoby, které měl být příkaz doručován, či případného vzniku legitimního očekávání na straně stěžovatelky, jsou závěry týkající se těchto otázek pro posouzení věci nadbytečné a mýjí se s podstatou věci, což však samo o sobě nemá na zákonnost napadeného rozsudku vliv.

[19] Lze dodat, že na výše uvedených závěrech nemohou nic změnit ani stěžovatelkou v doplňujícím vyjádření k výzvě soudu zmiňované „ospravedlňující důvody“ týkající se dobré víry její tehdejší zmocněnkyně, že nebude doručováno jí. Ostatně sama stěžovatelka v tomto vyjádření (jehož smyslem navíc nemělo být rozšiřování uplatněné kasační argumentace, nýbrž reakce na předběžné posouzení soudem) výslovně připustila, že v dané věci neexistovala objektivní (jí či její zmocněnkyni) nezaviněná překážka bránící ve včasné vyzvednutí zásilky.

### **Rozšířený senát: procesní legitimace osoby zúčastněné na řízení k podání kasační stížnosti proti rozhodnutí o odmítnutí návrhu či zastavení řízení**

k § 34, § 46 odst. 1 písm. c) a § 103 odst. 1 písm. e) soudního řádu správního

**Osoba zúčastněná na řízení (§ 34 s. ř. s.) nemá aktivní procesní legitimaci k podání návrhu na přezkum rozhodnutí soudu ve správním soudnictví, kterým se odmítá návrh nebo zastavuje řízení. Kasační stížnost proti rozhodnutí krajského soudu, kterým se odmítá návrh nebo zastavuje řízení (§ 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.), podaná osobou zúčastněnou na řízení anebo osobou, která se takového postavení domáhá, je podáním učiněným osobou k tomu zjevně neoprávněnou ve smyslu § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.**

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2023, čj. 6 As 105/2021-72)

**Prejudikatura:** č. 625/2005 Sb. NSS, č. 1217/2007 Sb. NSS, č. 3686/2018 Sb. NSS, č. 3767/2018 Sb. NSS, č. 3909/2019 Sb. NSS a č. 4024/2020 Sb. NSS.

**Věc:** O. D. proti Ministerstvu zdravotnictví o zrušení opatření obecné povahy, o kasační stížnosti V. Z.

Jádrem sporu bylo, zda je osoba zúčastněná na řízení ve smyslu § 34 s. ř. s., nebo osoba, která se tohoto postavení domáhá, osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti proti usnesení krajského soudu o odmítnutí návrhu nebo zastavení řízení podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

Rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 23. 4. 2020, čj. 14 A 41/2020-111, byla zrušena mimořádná opatření odpůrce ze dne 23. 3. 2020, čj. MZDR 12745/2020-1/MIN/KAN, ze dne 26. 3. 2020, čj. MZDR 13361/2020-1/MIN/KAN, ze dne 15. 4. 2020, čj. MZDR 16195/2020-1/MIN/KAN, a ze dne 17. 4. 2020, čj. MZDR 16193/2020-2/MIN/KAN (výroky I až IV); zároveň městský soud odmítl návrh ve vztahu k mimořádným opatřením odpůrce ze dne 23. 3. 2020, č. j. MZDR 12746/2020 1/MIN/KAN, a ze dne 15. 4. 2020, čj. MZDR 16193/2020-1/MIN/KAN (výrok V).

Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 26. 2. 2021, čj. 6 As 114/2020-63, rozhodl, že výroky I až IV rozsudku městského soudu se zrušují a věc se v tomto rozsahu vrací městskému soudu k dalšímu řízení. Po vrácení věci tedy zůstala předmětem přezkumu mimořádná opatření odpůrce ze dne 23. 3. 2020, čj. MZDR 12745/2020-1/MIN/KAN, ze dne 26. 3. 2020, čj. MZDR 13361/2020-1/MIN/KAN, ze dne 15. 4. 2020, čj. MZDR 16195/2020-1/MIN/KAN, a ze dne 17. 4. 2020, čj. MZDR 16193/2020-2/MIN/KAN.

V dalším řízení před městským soudem požádala V. Z. o přiznání postavení osoby zúčastněné na řízení. Městský soud její žádosti nevyhověl. Tento svůj postup odůvodnil mj. hospodárností řízení za dané procesní situace, když návrh na zahájení řízení musel tak jako tak odmítnout.

Ve svém konečném rozhodnutí totiž městský soud vyšel z toho, že nelze meritorně rozhodovat o návrhu na zrušení takového opatření obecné povahy, jež bylo v mezidobí zrušeno, a to ani tehdy, pokud ke dni podání návrhu takové opatření obecné povahy existovalo a k jeho zániku (zrušení) došlo až v průběhu řízení před soudem. Pokud bylo opatření obecné povahy zrušeno, neexistuje předmět řízení, o němž by soud mohl rozhodnout, a návrh směřující proti takovému opatření je nutno odmítnout z důvodu neodstranitelného nedostatku podmínky řízení [§ 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

Městský soud zjistil, že všechna návrhem napadená opatření obecné povahy byla v průběhu řízení zrušena, a to bez náhrady. Neexistovala totiž ani „navazující“ mimořádná opatření odpůrce, ve vztahu k nimž by za podmínek formulovaných judikaturou Nejvyššího správního soudu mohlo soudní řízení pokračovat. Proto návrh na zrušení mimořádných opatření odmítl usnesením ze dne 24. 3. 2021, čj. 14 A 41/2020-240.

Proti tomuto usnesení podala V. Z. (stěžovatelka) kasační stížnost, v níž namítla jeho nezákonnost zejména z důvodu, že s ní nebylo jednáno jako s osobou zúčastněnou na řízení, přestože se o toto své postavení přihlásila. Městský soud tak nezohlednil argumenty, které uplatnila zejména ve vztahu k nicotnosti napadených mimořádných opatření, a nevypořádal se s nimi. Stěžovatelka dále uvedla, že doložila zvláštní právní zájem na tom, aby s ní bylo jako s osobou zúčastněnou na řízení jednáno, neboť v dané věci uplatnila nárok na náhradu nemajetkové újmy podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.

Odpůrce se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s postupem městského soudu, který podle něj nemohl postupovat jinak než návrh odmítnout, a nebylo by tedy smysluplné ani hospodárné předtím činit zbytečné procesní úkony ve vztahu k (potenciálním) osobám zúčastněným na řízení. Otázka účasti stěžovatelky na řízení nemohla mít na průběh a samotný výsledek řízení o zrušení mimořádných opatření žádný vliv. Případné uplatnění práv osoby zúčastněné na řízení nemohlo tento výsledek zvrátit. Vydání či nevydání napadeného usnesení se nadto nemohlo žádným způsobem dotýkat práv stěžovatelky, a tedy nebyly splněny ani materiální podmínky dle § 34 s. ř. s. pro přiznání postavení osoby zúčastněné na řízení. Stěžovatelka se podle odpůrce podáním kasační stížnosti dopustila zjevného zneužití (procesního) práva, které by nemělo požívat právní ochrany.

Šestý senát, kterému byla věc přidělena, zjistil při předběžném posouzení, že v judikatuře Nejvyššího správního soudu existují rozporné právní názory na rozhodnou otázku posuzované věci, totiž zda je osoba zúčastněná na řízení ve smyslu § 34 s. ř. s., nebo osoba, která se tohoto postavení domáhá, osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti proti usnesení krajského soudu o odmítnutí návrhu nebo zastavení řízení podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

Nejvyšší správní soud v usnesení ze dne 30. 10. 2008, čj. 1 AfS 133/2008-110, uvedl, byť nad rámec nezbytného, že napadené usnesení krajského soudu o zastavení řízení pro nezaplacení soudního poplatku se mohlo dotknout toliko práv a povinností osoby, která svoje práva podáním návrhu na zahájení řízení uplatnila

(navrhovatel), avšak nikoli práv a povinností dalších osob. Nedostatek aktivní legitimace stěžovatelky, která byla osobou zúčastněnou na řízení, považoval soud za zcela zjevný, pročež její kasační stížnost odmítl podle § 46 odst. 1 písm. c) za použití § 120 s. ř. s.

Oproti tomu v několika jiných případech Nejvyšší správní soud kasační stížnost osoby zúčastněné na řízení z důvodu tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo zastavení řízení [§ 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.] projednal. Konkrétně jde o rozsudky ze dne 21. 3. 2007, čj. 2 As 53/2006-79, č. 1217/2007 Sb. NSS, ze dne 22. 1. 2015, čj. 7 As 272/2014-46, ze dne 5. 4. 2018, čj. 1 As 211/2017-173, a ze dne 16. 6. 2021, čj. 9 As 34/2021-50.

Šestý senát míní, že zákonná definice osoby zúčastněné na řízení v § 34 odst. 1 s. ř. s. je založena na kritériu bezprostředního dotčení na hmotných právech a povinnostech. Zásadně ani nestačí k založení postavení osoby zúčastněné na řízení existence „pouhého“ právního zájmu na výsledku soudního řízení. Jestliže však krajský soud nerozhodne o věci samé, byť rozhodne konečně, (potenciální) osoba zúčastněná na řízení nemá jak být bezprostředně dotčena ve svých hmotných právech a povinnostech. Rozhodnutí krajského soudu o zastavení řízení nebo odmítnutí návrhu může být napadeno kasační stížností jedině z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Jediné, čeho se stěžovatel může úspěšně domáhat, je napadnout správnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo zastavení řízení, a tedy díky zrušení procesního rozhodnutí krajského soudu se domoci posouzení věci samé a meritorního rozhodnutí o návrhu v dalším řízení před krajským soudem. To však dle názoru šestého senátu platí pouze v případě navrhovatele.

Důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. chrání pouze právo na soudní přezkum dle 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), přičemž toto právo má pouze navrhovatel. Usnesením krajského soudu o odmítnutí návrhu nebo zastavení řízení je rozhodováno výlučně o právu navrhovatele na soudní přezkum. O žádných jiných právech navrhovatele ani jiných osob rozhodováno není, neboť na věcný přezkum napadeného aktu vůbec nedošlo. Je to proto jedině navrhovatel, kdo může být usnesením krajského soudu o zastavení řízení nebo odmítnutí návrhu dotčen na svém právu, a to pouze na právu na soudní přezkum. Z uvedené úvahy plyne, že kasační stížnost by měla být odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., neboť byla podána k tomu zjevně neoprávněnou osobou.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu kasační stížnost odmítl.

### Z odůvodnění:

#### V.1 Právomoc rozšířeného senátu

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

[19] Pro založení pravomoci rozšířeného senátu je zpravidla zapotřebí toho, aby konkurující právní názor, od něhož se postupující senát hodlá odchýlit nebo z něhož je odvozován rozpor v existující judikatuře Nejvyššího správního soudu, byl vysloven explicitně. Z rozsudků Nejvyššího správního soudu obsahujících odlišný právní názor, od něž se šestý senát hodlá odchýlit, je tento právní názor explicitně (být stručně) vysloven toliko v rozsudku čj. 2 As 53/2006-79, a to pouze jako *obiter dictum*. Rozšířený senát však uvedl např. ve svém usnesení ze dne 27. 6. 2019, čj. 1 AfS 135/2018-71, č. 3909/2019 Sb. NSS, bodu 14, že *„pravomoc rozšířeného senátu však nelze vykládat dogmaticky tak, že je dána jen tehdy, pokud proti sobě stojí dva odlišné právní názory výslovně vyjádřené v různých rozhodnutích Nejvyššího správního soudu. Pokud proti sobě stojí v rozhodnutí výslovně uvedený právní názor na straně jedné, a právní názor sice výslovně nevyjádřený, v rozhodnutí či v procesním postupu soudu však z logiky věci nepochybně použitý, na straně druhé, je pravomoc rozšířeného senátu dána“.*

[20] Rozsudky Nejvyššího správního soudu čj. 7 As 272/2014-46, čj. 1 As 211/2017-173 a čj. 9 As 34/2021-50, jsou právě případem, kdy právní názor, že kasační stížnost osoby zúčastněné na řízení z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. je přípustná, není sice v rozhodnutí výslovně obsažen, nicméně je zjevnou výchozí premisou pro rozhodnutí ve věci samé, neboť jinak by nemohlo být o kasačních stížnostech osob zúčastněných na řízeních vůbec věcně rozhodováno.

[21] Právní názor vyslovený v usnesení Nejvyššího správního soudu čj. 1 Afs 133/2008-110, s nímž se šestý senát ztotožňuje, je tak v přímém rozporu s rozsudkem čj. 2 As 53/2006-79, a dále v rozporu s premisami, na kterých založil Nejvyšší správní soud své rozsudky čj. 7 As 272/2014-46, čj. 1 As 211/2017-173 a čj. 9 As 34/2021-50, jestliže přistoupil k věcnému projednání kasačních stížností.

[22] Zároveň se rozšířený senát ztotožňuje se závěrem šestého senátu, že tento judikaturní rozkol nelze překlenout ani právním názorem vysloveným rozšířeným senátem v usnesení ze dne 26. 3. 2020, čj. 9 Afs 271/2018-52, č. 4024/2020 Sb. NSS. V něm se uvádí, že „žalovaný správní orgán je osobou zjevně neoprávněnou k podání kasační stížnosti proti usnesení krajského soudu o zastavení řízení podle § 47 písm. a) s. ř. s.; taková kasační stížnost musí být odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. c) za použití § 120 s. ř. s.“. Řízení o žalobě nemůže pro žalovaného skončit příznivěji, a to ani v případě úspěšnosti kasační stížnosti, neboť není-li žalobě vyhověno (ať již z důvodů procesních, nebo meritorních), z pohledu žalovaného správního orgánu se z právního hlediska neděje nic.

[23] U osob zúčastněných na řízení však nelze obecně předjímat, se kterou z procesních stran má osoba zúčastněná na řízení společný zájem na výsledku řízení před soudem. Nelze proto obecně říct, jaké rozhodnutí je pro osobu zúčastněnou na řízení to nejprospěšnější možné, a tudíž nelze ani předem usuzovat na míru možného úspěchu. Nadto je potřeba zdůraznit, že míru úspěchu by bylo možné posuzovat tehdy, pokud rozhodnutím krajského soudu reálně mohlo dojít k přímému zásahu do práv osoby, která se domáhá přezkumu tohoto rozhodnutí kasační stížností. Pokud by totiž rozhodnutí krajského soudu o odmítnutí návrhu nebo zastavení řízení nebylo vůbec způsobilé zasáhnout do práv osoby zúčastněné na řízení nebo osoby, která se tohoto postavení domáhá, stěžít by bylo možné posuzovat, jaké míry úspěchu by taková osoba mohla dosáhnout, pokud by se domohla zrušení rozhodnutí krajského soudu.

[24] Pravomoc rozšířeného senátu je tedy dána.

## V.2 Právní názor rozšířeného senátu

[25] Podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení.*

[26] Podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., *nestanoví-li tento zákon jinak, soud usnesením odmítne návrh, jestliže návrh byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou.*

[27] Podle § 34 odst. 1 s. ř. s. *osobami zúčastněnými na řízení jsou osoby, které byly přímo dotčeny ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí nebo tím, že rozhodnutí nebylo vydáno, a ty, které mohou být přímo dotčeny jeho zrušením nebo vydáním podle návrhu výroku rozhodnutí soudu, nejsou-li účastníky a výslovně oznámily, že budou v řízení práva osob zúčastněných na řízení uplatňovat.*

[28] Podle § 101b odst. 4 s. ř. s. se v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy *ustanovení § 34, s výjimkou odst. 2 věty první a odst. 4, a § 76 použijí přiměřeně.*

[29] Z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že je-li kasační stížností napadeno usnesení o odmítnutí návrhu či usnesení o zastavení řízení, přicházejí pro stěžovatele v úvahu z povahy věci pouze kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu či zastavení řízení (srov. rozsudek ze dne 21. 4. 2005, čj. 3 Azs 33/2004-98, č. 625/2005 Sb. NSS, či pozdější rozsudky ze dne 5. 1. 2006, čj. 2 As 45/2005-65, a ze dne 16. 5. 2012, čj. 4 As 24/2012-18). Kasační námitky směřující k meritu věci jsou proto bezpředmětné. Krajský soud se v případech odmítnutí žaloby či zastavení řízení o žalobě meritem věci vůbec nezabývá. Jestliže jsou totiž v řízení před krajským soudem splněny podmínky pro odmítnutí návrhu či zastavení řízení, pak z povahy procesní úpravy v soudním řádu správním vyplývá, že nejsou splněny podmínky pro věcný přezkum předmětu řízení.

[30] Jak správně poukazuje šestý senát, v takovém případě pak ani nemůže dojít k zásahu do veřejných subjektivních práv osoby zúčastněné na řízení ani osoby, která se tohoto postavení domáhá. V případě odmítnutí návrhu nebo zastavení řízení představuje jediný zásah do práv účastníků řízení to, že návrh nebude věcně přezkoumán a posouzen. Jedná se o zásah související s právem disponovat řízením. Jediným účastníkem, který



disponuje řízením před krajským soudem, je navrhovatel. Kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. tak chrání právo domáhat se přezkumu napadeného správního aktu, tvrzené nečinnosti nebo jiného jednání či opomenutí orgánu veřejné správy soudem, a tedy svědčí pouze osobě, která se takového přezkumu domáhá (čl. 36 odst. 2 Listiny). Osoba zúčastněná na řízení tak v případě odmítnutí návrhu pro nesplnění podmínek řízení podle § 46 s. ř. s. nebude přímo dotčena na svých veřejných subjektivních právech. Není to ona, kdo se domáhá soudní ochrany, a nepřisluší jí tak ani bránit toto výlučné právo navrhovatele.

[31] V opačném případě by bylo možné usuzovat, že se osoba zúčastněná na řízení může bránit kasační stížností například i v situaci, kdy by krajský soud zastavoval řízení pro zpětvzetí návrhu navzdory explicitnímu projevu vůle navrhovatele jako osoby s právem dispozice řízením. Takový výklad by zjevně překračoval meze ochrany, kterou zákon poskytuje osobám, jež jsou samy oprávněny domáhat se přezkumu rozhodnutí orgánu veřejné správy soudem, avšak neučiní tak. Tento závěr ostatně učinil Nejvyšší správní soud v již citovaném usnesení čj. 1 Afs 133/2008-110, byť pouze jako *obiter dictum*, ve vztahu k přezkumu zákonnosti rozhodnutí soudu o zastavení řízení pro nezaplacení soudního poplatku. Nezaplacení soudního poplatku přitom není ničím jiným než implicitním vyjádřením vůle osoby s právem disponovat řízením.

[32] K postavení samotné stěžovatelky je třeba poznamenat, že pro účely posouzení přípustnosti její kasační stížnosti nebylo třeba vyřešit otázku, zda byla v řízení před krajským soudem vskutku osobou zúčastněnou na řízení. Ať již by jí byla, nebo nikoli, její kasační stížnost proti odmítnutí návrhu podané jinou osobou by byla v každém případě podána osobou k tomu zjevně neoprávněnou. Pouze na okraj proto postačí poznamenat, že pokud stěžovatelka v kasační stížnosti odvozuje své postavení osoby zúčastněné na řízení od právního zájmu na výsledku řízení, protože uplatnila nárok na náhradu nemajetkové újmy, pak taková okolnost sama o sobě nestačí. K založení postavení osoby zúčastněné na řízení zásadně nestačí existence „pouhého“ právního zájmu na výsledku soudního řízení (rozsudek NSS ze dne 29. 8. 2013, čj. 8 As 136/2012-62). Kritériem pro založení takového postavení je pouze bezprostřední dotčení na hmotných právech a povinnostech osoby, která se jej domáhá. V rozsudcích ze dne 5. 12. 2017, čj. 1 Afs 58/2017-42, č. 3686/2018 Sb. NSS, a ze dne 10. 7. 2018, čj. 4 As 149/2017-121, č. 3767/2018 Sb. NSS, rozšířený senát dovodil v případě insolvenčního správce postavení osoby zúčastněné na řízení z důvodu právního zájmu. Je však třeba vzít v úvahu specifické postavení insolvenčního správce v insolvenčním řízení, jehož funkcí je především reprezentovat práva insolvenčních věřitelů, a proto by tato rozhodnutí neměla být vykládána jako ústup od požadavku bezprostředního dotčení na právech (shodně též Kocourek, T. § 34. In: Kühn, Z.; Kocourek, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 192).

[33] Nejvyšší správní soud proto, stejně jako městský soud v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy, dále nezkoumal, zda a do jaké míry mohla být stěžovatelka napadenými opatřeními obecné povahy dotčena na právech, a zda tedy skutečně mohla být osobou zúčastněnou na řízení. Pro účely rozhodnutí o návrhu i rozhodnutí o kasační stížnosti postačilo označit ji jednoznačně jejími osobními údaji, aniž bylo nutno její procesní postavení dále specifikovat.

### V.3 Shrnutí

[34] Osoba zúčastněná na řízení (§ 34 s. ř. s.) nemá aktivní procesní legitimaci k podání návrhu na přezkum rozhodnutí soudu ve správním soudnictví, kterým se odmítá návrh nebo zastavuje řízení. Kasační stížnost proti rozhodnutí krajského soudu, kterým se odmítá návrh nebo zastavuje řízení [§ 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.], osobou zúčastněnou na řízení anebo osobou, která se takového postavení domáhá, je podání učiněné osobou k tomu zjevně neoprávněnou ve smyslu § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.