

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

7^{2023 / XXI. ROČNÍK / 31. 7. 2023}

OBSAH

4485	Služební poměr: souběh nároku na odbytné a odchodné.....	536
4486	Mezinárodní ochrana: lhůta pro rozhodnutí o žádosti o opětovné posouzení důvodů zajištění	541
4488	Přestupky: přerušování běhu promlčecí doby.....	547
4489	Sociálně-právní ochrana dětí: příspěvek na výkon pěstounské péče; dohoda o výkonu pěstounské péče; postavení osoby pečující; rodičovská odpovědnost	551
4490	Rozšířený senát: předpis místního poplatku bez formálního vyměření.....	554
4491	Daň z přidané hodnoty: vědomá účast na daňovém podvodu.....	560
4492	Správní trestání: přestupky v silniční dopravě; osoba vykonávající dohled nad nezletilým dítětem jako účastník dopravní nehody	572
4493	Telekomunikace: spory o změnu smlouvy o přístupu k poštovní infrastruktuře.....	579

Služební poměr: souběh nároku na odbytné a odchodné

k § 72 odst. 2 a § 115 odst. 1 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě

Souběh nároku na odbytné podle § 72 odst. 2 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, a nároku na odchodné podle § 115 odst. 1 téhož zákona je možný, neboť jde o dva samostatné, jiný účel naplňující nároky, jejichž kumulaci zákonodárce v citovaném zákoně nevyloučil.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 5. 2022, čj. 15 Ad 7/2020-34)

Věc: D. U. proti náměstkovi ministra vnitra pro státní službu o odchodné.

Žalobce dne 5. 11. 2013 utrpěl na služební cestě v důsledku dopravní nehody pracovní úraz. Od 18. 7. 2016 byl, již jako státní zaměstnanec ve služebním poměru, vzhledem k nemožnosti jeho převedení na jiné služební místo podle § 61 odst. 2 písm. a) zákona o státní službě z důvodu dlouhodobého pozbytí způsobilosti vykonávat dosavadní službu, zařazen podle § 62 odst. 1 téhož zákona mimo výkon služby z organizačních důvodů, a to rozhodnutím státního tajemníka v Ministerstvu životního prostředí (dále jen „služební orgán“) ze dne 15. 7. 2016. Dne 19. 1. 2017 vydal služební orgán rozhodnutí, kterým podle § 72 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 72 odst. 4 zákona o státní službě rozhodl o skončení služebního poměru žalobce a o vyplacení odbytného podle § 72 odst. 2 téhož zákona ve výši dvanáctinásobku měsíčního platu.

Podáním ze dne 9. 2. 2017 označeným jako „žádost o přiznání odchodného dle § 115 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě“, žalobce požádal o vyplacení odchodného, neboť ke skončení jeho služebního poměru došlo v důsledku dlouhodobého pozbytí způsobilosti vykonávat službu na základě služebního úrazu, přičemž právo na odchodné žalobci vzniklo vedle nároku na odbytné. Zástupce služebního orgánu následně přípisem žalobci sdělil, že setrvává na svém původním stanovisku, podle něhož předmětná událost vznikla za účinnosti zákoníku práce, který nárok na odchodné nestanovil, a tudíž nelze tento nárok retroaktivně stanovit za současné právní úpravy dle zákona o státní službě.

S ohledem na stanovisko náměstka ministra vnitra pro státní službu ze dne 26. 9. 2017, že žalobce má právo na přiznání odchodného resp. na doplacení částky ve výši rozdílu mezi výší odchodného a výší přiznaného odbytného, setrval služební orgán na původním zamítnutí žádosti o odchodné, jelikož nevznikl rozdíl mezi výší již vyplaceného odbytného a požadovaným odchodným. O tom žalobce informoval dopisem. Následně rozhodnutím ze dne 19. 12. 2019 žádost zamítl. Odvolání žalobce zamítl žalovaný rozhodnutím ze dne 23. 3. 2020.

Žalobce rozhodnutí žalovaného napadl žalobou podanou u Městského soudu v Praze. Vyjádřil v ní přesvědčení, že souběh odchodného podle § 115 zákona o státní službě a odbytného podle § 72 odst. 2 téhož zákona je možný. V této souvislosti odkázal na komentované znění zákona o státní službě autorů Mgr. Hany Erbenové a Mgr. Petra Tarandy uveřejněné v Poradci č. 2016/6. Dále uvedl, že nárok na výplatu odbytného, jež mu bylo přiznáno, dovozuje ze znění § 72 odst. 2 zákona o státní službě, podle něhož rozhodne-li služební orgán podle § 72 odst. 1 písm. d) o skončení služebního poměru uzavřeného na dobu neurčitou, má státní zaměstnanec nárok na výplatu odbytného. Ke skončení služebního poměru dle § 72 odst. 1 písm. d) přitom dochází z důvodu, že marně uplynula doba, po kterou byl státní zaměstnanec zařazen mimo výkon služby z organizačních důvodů. Případem, kdy dojde k zařazení mimo výkon služby ve smyslu § 62 odst. 1 zákona o státní službě, však není jen dlouhodobé pozbytí způsobilosti vykonávat dosavadní službu nebo nemožnost ji konat pro služební úraz, onemocnění nemocí z povolání nebo ohrožení touto nemocí dle § 61 odst. 2 písm. a) téhož zákona ve znění účinném do 28. 2. 2019, ale další případy uvedené v § 61 odst. 1 písm. b) až g). Ve všech těchto případech dochází po marném uplynutí doby, po kterou byl státní zaměstnanec zařazen mimo výkon služby z organizačních důvodů, k tomu, že služební orgán rozhodne o skončení služebního poměru podle § 72 odst. 1 písm. d) zákona o státní službě z organizačních důvodů a státnímu zaměstnanci vznikne nárok na výplatu odbytného ve výši dle § 72 odst. 2. Žalobce byl postaven mimo službu z důvodu dlouhodobého pozbytí způsobilosti vykonávat dosavadní službu nebo nemožnost ji konat pro služební úraz. Právě pro tento případ pamatuje zákon o státní službě i na

další zabezpečení státního zaměstnance v podobě odchodného podle § 115, a to nad rámec odbytného dle tohoto zákona.

Názor obsažený ve stanovisku náměstka vnitra pro státní službu ze dne 26. 9. 2017 podle žalobce nezhledňuje skutečnost, že na rozdíl od státního zaměstnance, u něhož došlo k ukončení služebního poměru „jen“ v důsledku zrušení jeho služebního místa, zaměstnanec, u něhož byla důvodem postavení mimo službu a ukončení služebního poměru nezpůsobilost vykonávat dosavadní službu nebo zákaz jejího výkonu pro služební úraz, onemocnění nemocí z povolání nebo ohrožení touto nemocí, má obtížnější postavení na trhu práce.

Žalobce dále namítl, že racionálním úmyslem zákonodárce v případech, kdy došlo k naplnění důvodů skončení služebního poměru z důvodů podle § 72 odst. 1 písm. d) a návazně vyplacení odbytného podle § 72 odst. 2 zákona o státní službě, bylo tomuto zaměstnanci navíc poskytnout další odškodnění ve formě odchodného podle § 115 téhož zákona, pokud jeho služební poměr zanikne v důsledku dlouhodobého pozbytí způsobilosti vykonávat dosavadní službu nebo nemožnosti ji konat pro služební úraz, onemocnění nemocí z povolání nebo ohrožení touto nemocí. Právě pro tyto případy zákonodárce v zákoně o státní službě upravil dva samostatné nároky. V případě odbytného jde o tzv. výsluhový nárok, který náleží zaměstnanci v případě zrušení služebního poměru z organizačních důvodů, jímž předchází postavení mimo službu v důsledku dlouhodobého pozbytí způsobilosti vykonávat dosavadní službu. V případě odchodného jde o tzv. kompenzační nárok, mající za cíl zabezpečit navíc (mimo vyplacené odbytné) materiálně státního zaměstnance za situace, kdy jeho uplatnění na trhu práce bude v důsledku služebního úrazu či nemoci z povolání podstatně zhoršeno.

Pokud by bylo úmyslem zákonodárce postupovat tak, jak tvrdí žalovaný, nic mu nebránilo, aby nárok na odbytné upravil v § 72 odst. 2 zákona o státní službě tak, že v případě ukončení služebního poměru z organizačních důvodů v důsledku dlouhodobého pozbytí způsobilosti vykonávat dosavadní službu nebo nemožnost ji konat pro služební úraz, onemocnění nemocí z povolání nebo ohrožení touto nemocí, náleží státnímu zaměstnanci odbytné vždy ve výši dvanáctinásobku měsíčního platu, bez ohledu na dobu nepřetržitého trvání služebního poměru. Tím, že zákonodárce v systematicky jiné části zákona o státní službě (hlava VII – *Podmínky pro výkon služby a zabezpečení státního zaměstnance*) upravil zcela jiný nárok v podobě odchodného, jež svojí povahou odpovídá právě odstupnému dle § 67 odst. 2 zákoníku práce, zatímco odbytné upravil v hlavě V. – *Skončení služebního poměru*, zakotvil do zákona o státní službě dva samostatné nároky, přičemž jejich souběh nevyloučil.

Porovnání s § 67 odst. 2 zákoníku práce žalobce nepovažoval za přiléhavé, neboť v tomto ustanovení se hovoří pouze o přiznání odstupného, zatímco zákon o státní službě pro takové případy upravuje samostatně dva zcela odlišné nároky, a to odbytné podle § 72 odst. 2 a odchodné podle § 115, jejichž souběh nevylučuje. V tomto kontextu žalobce poukázal na skutečnost, že tam, kde zákonodárce mínil v rámci služebního poměru přiznat pouze některý z více zákonných nároků s tím, že souběh více nároků je vyloučen, tak výslovně uvedl (např. v § 161 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, nebo v § 136 odst. 1 zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, či v § 113 odst. 1 zákona č. 100/1970 Sb., o služebním poměru příslušníků Sboru národní bezpečnosti).

Žalobce zdůraznil, že vyloučení souběhu nároků upravených v zákoně je možné jen zákonnou úpravou, nikoli podzákoným předpisem či pouhým výkladem zákona, byť by k němu dospěl poradní sbor náměstka ministra vnitra pro státní službu.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě setrval na názoru, že souběh odchodného a odbytného podle zákona o státní službě není možný. Zdůraznil, že na oba instituty je třeba nahlížet obdobně tomu, jak je upraveno přiznání odstupného podle zákoníku práce. I v případě služebního poměru je třeba zkoumat, zda důvodem, který vedl ke skončení služebního poměru po marném uplynutí doby 6 měsíců zařazení mimo výkon služby z organizačních důvodů, byly skutečnosti uvedené v § 115 zákona o státní službě. V takových případech totiž nastupuje namísto odbytného odchodné jako speciální institut ve vztahu k institutu odbytného, jehož účelem není přiznat při skončení služebního poměru dvojí plnění, ale pouze v případech uvedených v § 115 zákona o státní službě zabezpečit státního zaměstnance tak, že mu bude přiznán dvanáctinásobek měsíčního platu bez ohledu na dobu trvání služebního poměru a bez ohledu na to, zda se jednalo o služební poměr na dobu určitou nebo neurčitou. Odbytné a odchodné a otázku jejich souběhu nelze přirovnávat k výsluhovému příspěvku podle jiných právních

předpisů, ale naopak k institutu odstupného podle zákoníku práce, neboť je zřejmé, že úprava zákona o státní službě z tohoto institutu vychází. Institut odchodného tudíž nelze chápat jako samostatně stojící institut umožňující duplicitní plnění, ale jako speciální úpravu pro případy, kdy by se pouhé uplatnění institutu odbytného nejevilo jako spravedlivé s ohledem na okolnosti skončení služebního poměru státního zaměstnance.

Městský soud v Praze rozhodnutí žalovaného a rozhodnutí služebního orgánu zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

[18] Podle § 61 odst. 1 písm. a) zákona o státní službě ve znění účinném do 28. 2. 2019 platí, že *státní zaměstnanec se převede na jiné služební místo, nemůže-li vykonávat službu na dosavadním služebním místě ze zdravotních důvodů*. (...)

[25] Podle § 61 odst. 2 písm. a) zákona o státní službě ve znění účinném do 28. 2. 2019 platí, že *podle odstavce 1 písm. a) se převede státní zaměstnanec na služební místo, na kterém je služba pro něj vhodná, jestliže pozbyl vzhledem ke svému zdravotnímu stavu na základě lékařského posudku vydaného poskytovatelem pracovnělékařských služeb nebo rozhodnutí orgánu státní zdravotní správy dlouhodobě způsobilost vykonávat dosavadní službu nebo ji nesmí konat pro služební úraz, onemocnění nemocí z povolání nebo ohrožení touto nemocí*.

[26] Podle § 62 odst. 1 zákona o státní službě platí, že *nemůže-li státní zaměstnanec v případech uvedených v § 61 odst. 1 písm. b) až g) nebo § 61 odst. 2 písm. a) převeden na jiné služební místo, protože žádné vhodné není volné, nebo nemůže-li v případech uvedených v § 70 odst. 3 zařazen na volné služební místo, zařadí se mimo výkon služby, nejdéle však na 6 měsíců*.

[27] Podle § 72 odst. 1 písm. d) zákona o státní službě platí, že *služební orgán rozhodne o skončení služebního poměru, uplynula-li marně doba, po kterou byl státní zaměstnanec zařazen mimo výkon služby z organizačních důvodů*.

[28] Podle § 72 odst. 2 zákona o státní službě platí, že *při skončení služebního poměru na dobu neurčitou z důvodu podle odstavce 1 písm. d) má státní zaměstnanec nárok na výplatu odbytného. Při nepřetržité době trvání služebního poměru a) nepřesahující 3 roky přísluší odbytné ve výši trojnásobku měsíčního platu, b) nepřesahující 6 let, ale přesahující 3 roky, přísluší odbytné ve výši šestinásobku měsíčního platu, c) nepřesahující 9 let, ale přesahující 6 let, přísluší odbytné ve výši devitinásobku měsíčního platu, d) přesahující 9 let přísluší odbytné ve výši dvanáctinásobku měsíčního platu státního zaměstnance*.

[29] Podle § 115 odst. 1 zákona o státní službě platí, že *státnímu zaměstnanci přísluší od služebního úřadu při skončení služebního poměru z důvodu dlouhodobého neplnění předpokladu zdravotní způsobilosti, k němuž došlo v souvislosti s výkonem služby, odchodné ve výši dvanáctinásobku měsíčního platu*. (...)

[34] Pro nyní projednávanou věc je klíčové posouzení v zásadě jediné právní otázky týkající se možnosti souběhu nároku na výplatu odbytného podle § 72 odst. 2 zákona o státní službě a nároku na odchodné podle § 115 odst. 1 téhož zákona. Mezi stranami není sporný relevantní skutkový základ věci, zejména skutečnost, že žalobce byl z důvodu služebního úrazu, který utrpěl na služební cestě dne 5. 11. 2013 v důsledku dopravní nehody, zařazen dne 18. 7. 2016 mimo výkon služby, přičemž lhůta 6 měsíců podle § 62 odst. 1 zákona o státní službě marně uplynula. Služební poměr žalobce skončil na základě rozhodnutí ze dne 19. 1. 2017, a žalobci byl podle § 72 odst. 1 písm. d) a § 72 odst. 2 písm. d) zákona o státní službě přiznán nárok na vyplacení odbytného ve výši 581 880 Kč. Lze shrnout, že žalobce nemohl z důvodu dlouhodobého neplnění předpokladu zdravotní způsobilosti, k němuž došlo v souvislosti s výkonem služby, vykonávat službu, a proto byl jeho služební poměr ukončen rozhodnutím příslušného služebního orgánu.

[35] Soud považuje za potřebné nejprve uvést, že zákon o státní službě obsahuje téměř komplexní (veřejnoprávní) úpravu služebního poměru, který představuje svébytný druh právního vztahu mezi státním zaměstnancem a správním úřadem a který se nikoli nevýznamně liší od pracovního poměru upraveného zákoníkem práce. Přestože zákon o státní službě u některých institutů (například u rovného zacházení a zákazu diskriminace, vymezení služební doby, překážek v práci či u dovolené) odkazuje na dílčí právní úpravu zákoníku práce, nelze

podle názoru soudu dovodit obecné subsidiární užití zákoníku práce pro posuzování práv a povinností vyplývajících ze služebního poměru. Zákonodárce totiž v žádném ustanovení zákona o státní službě výslovně nezakotvil, že na vztahy mezi služebním zaměstnancem a správním orgánem je třeba aplikovat zákoník práce všude tam, kde se nelze řídit zákonem o státní službě, neboli tam, kde zákon o státní službě nedává jednoznačnou odpověď na řešení nastolené otázky (srov. úpravu subsidiárního použití občanského zákoníku pro pracovněprávní vztahy obsaženou v § 4 zákoníku práce, podle kterého platí, že *pracovněprávní vztahy se řídí tímto zákonem; nelze-li použít tento zákon, řídí se občanským zákoníkem, a to vždy v souladu se základními zásadami pracovněprávních vztahů*). Vztah zákoníku práce k zákonu o státní službě lze charakterizovat jako vztah delegace, kdy pouze v konkrétních zákonodárcem vymezených případech je v souvislosti se služebním poměrem aplikována pracovněprávní úprava podle zákoníku práce.

[36] S ohledem na shora uvedené nemůže soud akceptovat závěr, k němuž v dané věci dospěl žalovaný, byť se tento opíral o „Závěr č. 16 ze zasedání poradního sboru náměstka ministra vnitra pro státní službu k zákonu o státní službě ze dne 8. září 2017“. Právní úprava odbytného podle § 72 zákona o státní službě a odchodného podle § 115 téhož zákona je zcela autonomní a nezávislá na jiné právní úpravě, neboť zákonodárce neshledal potřebu delegovat na konkrétní ustanovení zákoníku práce či ustanovení jiné zákonné normy úpravu těchto nároků pro státní zaměstnance ve služebním poměru. Jak soud vyložil výše, zákoník práce není podpůrným předpisem pro zákon o státní službě ani v obecné rovině, a proto je vcelku nepodstatné to, za jakých podmínek vzniká zaměstnancům v pracovním poměru nárok na odstupné.

[37] Soud je toho názoru, že právní úprava odstupného podle § 67 zákoníku práce souběh nároků na odbytné a odchodné podle zákona o státní službě nevylučuje. Zákoník práce především neupravuje vedle odstupného jiný kompenzační institut, který by byl srovnatelný s institutem odbytného, resp. odchodného podle zákona o státní službě. Nárok na odstupné podle § 67 zákoníku práce vzniká zaměstnanci v souvislosti se skončením jeho pracovního poměru z obdobných důvodů, ze kterých vznikne státnímu zaměstnanci, jehož služební poměr na dobu neurčitou skončí, nárok na odbytné podle § 72 odst. 2 zákona o státní službě (srov. § 72 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 62 odst. 1 zákona o státní službě). To, že zákoník práce přiznává zaměstnanci, u něhož dochází k rozvázání pracovního poměru z důvodu pracovního úrazu, nemoci z povolání, ohrožení touto nemocí nebo dosažení nejvyšší přípustné expozice, odstupné ve výši (nejméně) dvanáctinásobku průměrného výdělku bez ohledu na dobu trvání pracovního poměru či dobu, na kterou je sjednán, tedy to, že zákoník práce obsahuje srovnatelnou úpravu jednorázového odškodnění zaměstnance jako zákon o státní službě v § 115, nevylučuje odlišné pojetí právní úpravy takového nároku v jiném právním předpise, tj. v daném případě v zákoně o státní službě. Řečeno jinými slovy, úmysl zákonodárce při přijímání právní úpravy týkající se „nové“ kategorie státních zaměstnanců se nemusí shodovat s úmyslem, který zákonodárce dříve reflektoval v zákoníku práce. Na tomto místě je třeba připomenout, že podle zákoníku práce vzniká zaměstnanci nárok na odstupné v závislosti na důvodu rozvázání pracovního poměru, tedy buď proto, že pracovní poměr je ukončen z organizačních důvodů ve smyslu § 52 písm. a) až c) zákoníku práce, nebo ze zdravotních důvodů definovaných v § 52 písm. d) zákoníku práce. Zákoník práce však nelimituje počet výpovědních důvodů, resp. důvodů, pro které lze rozvázat pracovní poměr, neboli umožňuje jejich kumulaci (viz rozsudek NS ze dne 8. 3. 2005, sp. zn. 21 Cdo 2098/2004). Bez ohledu na míru pravděpodobnosti, že se v tentýž okamžik naplní jak jeden z organizačních důvodů podle § 52 písm. a), b) nebo c) zákoníku práce, tak i důvod podle písm. d) uvedeného ustanovení, nelze považovat za nereálnou situaci, kdy bude pracovní poměr rozvázán z obou těchto důvodů. Zákoník práce ovšem na takovou situaci nepamatuje, resp. explicitně neupravuje, zda zaměstnanci může vzniknout nárok na odchodné odpovídající součtu nároku podle § 67 odst. 1 písm. a), b), c) nebo d) zákoníku práce a nároku podle odstavce druhého uvedeného ustanovení. Na možnost výkladu ve prospěch souběhu uvedených nároků soud však pouze poukazuje, neboť si nečiní ambice posuzovat nyní tuto ryze soukromoprávní otázku aplikace zákoníku práce. Podstatné je totiž to, že zákoník práce není podpůrně aplikovatelnou normou k zákonu o státní službě, jak již soud vyložil výše.

[38] Co se týče vlastní úpravy odbytného a odchodného v zákoně o státní službě, je třeba především zdůraznit, že zákonodárce vtělil oba předmětné nároky do jiných, systematicky oddělených částí zákona. Zatímco nárok na odbytné má své místo v hlavě V. – *Skončení služebního poměru*, odchodné je zakotveno v hlavě VII. – *Podmínky pro výkon služby a zabezpečení státního zaměstnance*. Z předstířeného systematického pojetí odbytného

jakožto nároku, na který státnímu zaměstnanci vzniká nárok v souvislosti se skončením služebního poměru z organizačních důvodů (v širším slova smyslu, mj. i z důvodu pozbytí zdravotní způsobilosti státního zaměstnance) a za splnění dále stanovených podmínek (pouze v případě služebního poměru sjednaného na dobu neurčitou a ve výši, která je odstupňována podle doby trvání služebního poměru), a na druhé straně odchodného, které je koncipováno jako peněžité plnění náležející státnímu zaměstnanci při skončení služebního poměru z důvodu dlouhodobého neplnění zdravotní způsobilosti, k němuž došlo v souvislosti s výkonem služby, a to bez ohledu na délku trvání služebního poměru či doby, na kterou je služební poměr sjednán, a vždy ve výši dvanáctinásobku měsíčního platu, je zřejmé, že se jedná o dva samostatné a navzájem nezávislé nároky.

[39] Prostřednictvím odbytného je státnímu zaměstnanci státem saturováno *de facto* předčasné (tj. zpravidla nikoli jen na vůli státního zaměstnance závislé) ukončení služebního poměru z důvodů, které nastaly buď výlučně na straně služebního orgánu [srov. § 61 odst. 1 písm. b) až c) ve spojení s § 62 odst. 1 zákona o státní službě], nebo z dalších kvalifikovaných zdravotních či dalších důvodů na straně státního zaměstnance [srov. § 61 odst. 1 písm. d) a g) či § 61 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 62 odst. 1 zákona o státní službě], přičemž při stanovení výše odbytného je reflektována doba, po kterou státní zaměstnanec vykonával službu pro stát, tj. doba trvání jeho služebního poměru, který musí být zároveň sjednán na do neurčitou. Doba trvání služebního poměru je podle názoru soudu podstatné kritérium, které definuje nárok na odbytné a které tento institut odlišuje od institutu odchodného. Pojem „odbytné“ nemá jednotný a přesný význam, nicméně jde o termín, který je užíván zejména v oblasti pojišťovnictví v souvislosti s nárokem, na který vznikne pojištěnému nárok při předčasném ukončení pojistné smlouvy a jehož výše se odvíjí od doby trvání pojistného vztahu. Řečeno jinak, jde o nárok, který formou odstupňovaného peněžitého plnění vyjadřuje poměr mezi délkou faktického trvání pojistného vztahu a dobou, na kterou byl tento smluvní vztah sjednán. I odbytné podle zákona o státní službě lze chápat jako určitý druh odměny (výsluhy) za službu, kterou státní zaměstnanec za dobu trvání jeho služebního poměru vykoná pro stát.

[40] Odchodné naproti tomu plní, zjevně i podle svého zařazení mezi podmínky pro výkon služby a zabezpečení státních zaměstnanců, kompenzační funkci za to, že státní zaměstnanec v souvislosti s výkonem služby utrpěl služební úraz, nemoc z povolání nebo byl ohrožen touto nemocí, případně nemohl plnit předpoklad zdravotní způsobilosti z jiného důvodu, k němuž došlo v souvislosti s výkonem služby. Tento zaměstnanec totiž může mít ztíženu možnost okamžitého, případně plnohodnotného (následného) uplatnění na trhu práce, a proto mu stát garantuje finanční zajištění po nezbytnou dobu od skončení služebního poměru.

[41] Lze shrnout, že na rozdíl od odbytného, které je svou podstatou výsluhovou odměnou poskytovanou státnímu zaměstnanci za „odslouženou“ dobu ve státní službě, představuje institut odchodného specifickou formu zabezpečení státního zaměstnance, který pozbyl dlouhodobou zdravotní způsobilost v souvislosti s výkonem služby a jeho služební poměr z tohoto důvodu skončil.

[42] Oba instituty tedy sledují jiný cíl, a i přesto, že státnímu zaměstnanci může z téhož důvodu (dlouhodobého pozbytí zdravotní způsobilosti k výkonu služby) vzniknout nárok na odbytné i odchodné, neznamená tato situace automaticky, že jeden nárok vylučuje druhý. Soud v této souvislosti přisvědčuje žalobci, že vyloučení souběhu obou nároků je možné pouze zákonnou úpravou. V zákoně o státní službě nicméně není ani nepřímý takový úmysl zákonodárce vyjádřen, ačkoli zákonodárci nic nebránilo v tom, aby do zákona o státní službě vtělil výslovný zákaz souběhu nároku na odbytné s nárokem na odchodné a stanovil, který z obou nároků při jejich současném naplnění bude upřednostněn. Dlužno podotknout, že zákonodárce svůj úmysl ve vztahu k pojetí obou nároků nerozkrýl ani v důvodové zprávě k zákonu o státní službě. Každopádně výklad žalovaného, podle něhož „*institut odchodného tedy nelze chápat jako samostatně stojící institut umožňující duplicitní plnění, ale jako speciální úpravu pro případy, kdy by se pouhé uplatnění institutu odbytného nejevilo jako spravedlivé s ohledem na okolnosti skončení služebního poměru státního zaměstnance*“, nemá oporu v jazykovém, systematickém ani teleologickém výkladu ustanovení upravujících oba tyto instituty.

Mezinárodní ochrana: lhůta pro rozhodnutí o žádosti o opětovné posouzení důvodů zajištění

k § 46a odst. 4 a 10 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu

Jestliže žadatel o udělení mezinárodní ochrany zajištěný v zařízení pro zajištění cizinců požádá o opětovné posouzení důvodů zajištění podle § 46a odst. 10 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, je třeba o jeho žádosti rozhodnout podle § 46a odst. 4 téhož zákona nejpozději do 5 dnů od dne podání žádosti; zároveň mu musí být rozhodnutí v téže lhůtě doručeno.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 14. 3. 2023, čj. 62 Az 5/2023-21)

Prejudikatura: rozsudek Soudního dvora ze dne 30. 5. 2013, *Arslan* (C-534/11).

Věc: T. G. proti Ministerstvu vnitra o zajištění cizince.

Žalobce byl dne 24. 10. 2022 v obci Jirkov kontrolován Policií ČR v osobním vozidle, přičemž na výzvu nepředložil žádný platný cestovní doklad nebo povolení k pobytu. Rozhodnutím ze dne 25. 10. 2022 byl žalobce zajištěn na 90 dnů za účelem správního vyhoštění dle § 124 odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky. Dne 31. 10. 2022 žalobce požádal o udělení mezinárodní ochrany. Žalovaný následně rozhodl dne 1. 11. 2022 o zajištění žalobce na dobu 120 dnů podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu a podle § 46a odst. 5 téhož zákona stanovil dobu trvání zajištění do 1. 3. 2023. Proti tomuto rozhodnutí žalobce nijak nebrojil.

Dne 9. 1. 2023 žalobce podal žádost o opětovné posouzení důvodů zajištění. Uvedl, že již uplynula lhůta 1 měsíce od právní moci rozhodnutí o jeho zajištění. Měl za to, že azylově relevantní důvody, které uvedl v průběhu azylového řízení, jsou důkazem, že žádost o mezinárodní ochranu nebyla podána pouze s cílem vyhnout se hrozícímu vyhoštění. Připomněl, že dne 6. 1. 2023 proběhl pohovor k jeho žádosti o mezinárodní ochranu a s ohledem na vývoj správního řízení již nebyl dán důvod k dalšímu setrvání žalobce v zařízení pro zajištění cizinců. Dále zdůraznil, že po dobu zajištění trpěl závažným kožním onemocněním, v důsledku čehož měl otoky uzlin a obával se dalšího zajištění a jeho vlivu na svůj zdravotní stav.

O žádosti rozhodl žalovaný dne 2. 2. 2023 podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu ve spojení s § 46a odst. 10 téhož zákona tak, že žalobce bude i nadále zajištěn do 1. 3. 2023. Rozhodnutí bylo žalobci doručeno 17. 2. 2023.

Žalobce se proti tomuto rozhodnutí bránil žalobou u Krajského soudu v Ostravě. Napadené rozhodnutí podle něj nebylo vydáno včas ve lhůtě, která vyplývá z právních předpisů. Žalovaný byl povinen vydat rozhodnutí ve lhůtě 5 dnů od doručení žádosti žalobce ve smyslu § 46a odst. 4 zákona o azylu. Uvedená lhůta se podle žalobce vztahuje také na řízení o žádosti podle odstavce 10 téhož ustanovení. Žalobce sám u žalovaného vydání rozhodnutí urgoval. Postup žalovaného byl v rozporu s právem žalobce na pravidelný soudní přezkum rozhodnutí o zbavení svobody. Žalovaný napadené rozhodnutí doručil až po 39 dnech od podání žádosti, aniž by pro takové prodlení byly dány jakékoli důvody.

Žalobce dále zdůrazňoval, že lhůta pro vydání rozhodnutí zahrnuje také lhůtu pro jeho doručení, přičemž odkázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 6. 2017, čj. 5 Azs 107/2017-28, a ze dne 31. 8. 2020, čj. 10 Azs 41/2020-43. Prostřednictvím napadeného rozhodnutí je realizováno právo na pravidelný soudní přezkum trvání důvodů zajištění, které vyplývá z čl. 5 odst. 4 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.; dále jen „Úmluva“). Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že s ohledem na uplynutí doby zajištění žalobce bylo nadbytečné, aby soud meritorně projednával žalobu. Dále podle něj nebyla namístě aplikace § 46a odst. 4 zákona o azylu.

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

Z odůvodnění:

[14] Předmětem přezkumu ze strany krajského soudu je rozhodnutí ve věci zajištění žalobce k jeho žádosti o opětovné posouzení důvodů žádosti coby žadatele o mezinárodní ochranu podle § 46a odst. 10 zákona o azylu.

[15] Podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu *ministerstvo může v případě nutnosti rozhodnout o zajištění žadatele o udělení mezinárodní ochrany v přijímacím středisku nebo v zařízení pro zajištění cizinců, nelze-li účinně uplatnit zvláštní opatření, jestliže byla žádost o udělení mezinárodní ochrany podána v zařízení pro zajištění cizinců a existují oprávněné důvody se domnívat, že žádost o udělení mezinárodní ochrany byla podána pouze s cílem vyhnout se hrozícímu vyhoštění, vydání nebo předání podle evropského zatykačích rozkazu k trestnímu stíhání nebo k výkonu trestu odnětí svobody do ciziny, nebo je pozdržet, ačkoliv mohl požádat o udělení mezinárodní ochrany dříve.*

[16] Podle § 46a odst. 4 zákona o azylu *jde-li o cizince, který je zajištěn podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky a který podal žádost o udělení mezinárodní ochrany, rozhodne ministerstvo o zajištění podle odstavce 1 do 5 dnů ode dne podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany. Je-li rozhodnuto o zajištění žadatele o udělení mezinárodní ochrany poté, co bylo ukončeno zajištění podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky, k uplynulé době zajištění podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky se nepřiblíží.*

[17] Podle § 46a odst. 10 zákona o azylu *ministerstvo po dobu platnosti rozhodnutí o zajištění a o prodloužení doby trvání zajištění zkoumá, zda důvody zajištění žadatele o udělení mezinárodní ochrany trvají. Ministerstvo při vydání rozhodnutí o zajištění a o prodloužení doby trvání zajištění žadatele o udělení mezinárodní ochrany poučí o jeho právu požádat o opětovné posouzení důvodů zajištění, a to po uplynutí 1 měsíce ode dne nabytí právní moci rozhodnutí ministerstva nebo, podal-li proti tomuto rozhodnutí žalobu, ode dne nabytí právní moci rozhodnutí o žalobě.*

[18] Podle § 47 odst. 2 téhož zákona *ministerstvo může rozhodnout o uložení zvláštního opatření žadateli o udělení mezinárodní ochrany, jestliže nastanou důvody podle § 46a odst. 1 nebo § 73 odst. 3, ale je důvodné se domnívat, že uložení zvláštního opatření je dostatečné k zabezpečení účasti žadatele o udělení mezinárodní ochrany v řízení ve věci mezinárodní ochrany. Mezi zvláštní opatření, jejichž uplatnění je třeba zvážit před vydáním rozhodnutí o zajištění podle citovaného ustanovení, patří povinnost žadatele o udělení mezinárodní ochrany zdržovat se v pobytovém středisku určeném žalovaným, nebo povinnost osobně se hlásit žalovanému ve stanovené době (§ 47 odst. 1 zákona o azylu).*

[19] Pro posouzení charakteru lhůty podle ustanovení § 46a odst. 4 zákona o azylu a aplikace uvedené lhůty také na rozhodování o žádosti zajištěného cizince podle § 46a odst. 10 zákona o azylu je třeba v souladu se závěry vyslovenými v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2015, čj. 4 Azs 228/2014–34, považovat za stěžejní to, že rozhodnutí o zajištění, a tedy o povinnosti setrvání v zajišťovacím zařízení, je případem omezení osobní svobody podle čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy. Je tedy nutné o to více dbát na to, aby postup správního orgánu byl v souladu se zákonem, protože cizinec je v inkriminované době již fakticky omezen na svobodě, a to na základě rozhodnutí podle zákona o pobytu cizinců. Je také třeba klást důraz na to, aby rozhodnutí o setrvání v zajištění bylo cizinci v uvedené zákonné lhůtě i sděleno, a to právě s ohledem na právní zájem, o němž ve věci jde, tj. zájem na tom, aby osoba žádající o mezinárodní ochranu byla omežována na osobní svobodě jedině na základě zákonného podkladu.

[20] Jak Nejvyšší správní soud zdůraznil v bodě 22 citovaného rozsudku: „*V opačném případě – jak správně namítá stěžovatel – by totiž správní orgán mohl formálně ‚vydat‘ rozhodnutí o zajištění s datem, které by odpovídalo lhůtě podle § 46a odst. 2 zákona o azylu, případně by je zcela účelově vydal s takovýmto datem ‚zpětně‘, tj. by je antedatoval, a takto by je i následně doručil zajištěnému cizinci. Ten by tak ale nemohl ověřit, zda vůči němu byla dodržena lhůta dle § 46a odst. 2 zákona o azylu či nikoli. Lhůta 5 dnů podle § 46a odst. 2 zákona o azylu by se akceptací přístupu žalovaného mohla prodloužit v řádech jednotek i desítek dnů, což Nejvyšší správní soud považuje s ohledem na to, že se jedná o omezení cizince na jeho osobní svobodě, za nepřijatelné. Doručování provádí samotní zaměstnanci žalovaného a cizinec je správnímu orgánu k dispozici 24 hodin denně, tudíž se nemůže vyhýbat doručení. Zákonná lhůta 5 dnů, v níž je žalovaný povinen podle zákona rozhodnout, by tak zcela postrádala smyslu, protože správní orgán by si ji mohl fakticky ‚prodlužovat‘ s odůvodněním, že se mu nepodařilo doručit ‚vydané‘ rozhodnutí cizinci již v mezidobí omezenému na svobodě, avšak nikdo by nemohl ověřit, zda v této lhůtě bylo žalovaným skutečně nějaké rozhodnutí vydáno.“*

[21] Na tomto místě má krajský soud za vhodné připomenout, že Soudní dvůr v rozsudku ze dne 30. 5. 2013, *Arslan*, C-534/11, konstatoval, že požádá-li zajištěný cizinec (zajištěný podle zákona o pobytu cizinců) o mezinárodní ochranu, zpravidla to bude mít za následek ukončení jeho zajištění podle čl. 15 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (návrátová směrnice) a policie bude povinna propustit cizince bez zbytečného odkladu ze zajištění; důvody pro původní zajištění cizince automaticky pominou. Zároveň však považoval za souladné s právem Evropské unie takové vnitrostátní ustanovení, které umožňuje ponechat v zajištění v režimu návratové směrnice cizince – žadatele o mezinárodní ochranu – z důvodu, že tento cizinec podal žádost o mezinárodní ochranu pouze s cílem pozdržet nebo zmařit výkon rozhodnutí o navrácení. Toto zajištění totiž nevyplývá z podání žádosti o azyl, nýbrž z okolností, jež charakterizují individuální chování žadatele před podáním žádosti a při něm. V takovém případě musejí být uvedené okolnosti hodnoceny individuálně a pokračování zajištění musí být objektivně nutné k tomu, aby se daný cizinec nemohl definitivně vyhnout svému navrácení.

[22] Závěry vyslovené Soudním dvorem ve věci *Arslan* byly následně promítnuty do čl. 8 odst. 3 písm. d) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (přijímací směrnice), podle kterého žadatel může být zajištěn, *je-li zajištěn v rámci řízení o navrácení podle [návrátové směrnice] za účelem přípravy navrácení nebo výkonu vyhoštění a mohou-li členské státy na základě objektivních kritérií, včetně skutečnosti, že daný žadatel již měl možnost přístupu k azylovému řízení, řádně doložit, že existují oprávněné důvody se domnívat, že žadatel činí žádost o mezinárodní ochranu pouze proto, aby pozdržel nebo zmařil výkon rozhodnutí o navrácení.* Tento důvod zajištění byl pak transponován do § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu, podle něhož byl zajištěn i žalobce.

[23] Rozsudek ve věci *Arslan* a čl. 8 odst. 3 písm. d) přijímací směrnice daly vzniknout i ustanovení § 124 odst. 4 zákona o pobytu cizinců (viz k bodům 91 a 92 důvodové zprávy k zákonu č. 314/2015 Sb., kterým byl s účinností od 18. 12. 2015 novelizován zákon o pobytu cizinců), podle něhož policie vydá nové rozhodnutí o zajištění, nerozhodlo-li ministerstvo podle zákona o azylu, jde-li o cizince zajištěného podle tohoto zákona, který požádal o udělení mezinárodní ochrany, a existují oprávněné důvody se domnívat, že ač mohl požádat o udělení mezinárodní ochrany dříve, podal žádost o udělení mezinárodní ochrany s cílem vyhnout se hrozícímu vyhoštění, vydání nebo předání k trestnímu stíhání do ciziny, nebo je pozdržet. Nové rozhodnutí o zajištění policie vydá do 3 dnů od doby, kdy mělo ministerstvo rozhodnout o zajištění.

[24] Oproti situaci, kdy je cizinec „přezajištěn“ v souladu s § 46a odst. 4 zákona o azylu, není v zákoně o azylu výslovně stanovena lhůta pro rozhodnutí o žádosti zajištěného cizince o opětovné posouzení důvodů zajištění ve smyslu § 46a odst. 10 zákona o azylu.

[25] Krajský soud má však za to, že uvedené řízení o žádosti cizince je svým obsahem co do povinnosti správního orgánu posoudit důvody k zajištění cizince obdobné řízení o „přezajištění“ cizince podle § 46a odst. 4 zákona o azylu. Cizinec totiž v době podání žádosti je již zajištěn, nadto již musela uplynout lhůta 1 měsíce od právní moci rozhodnutí o zajištění. Je-li podána cizincem žádost o posouzení trvání důvodů zajištění, je zřejmé, že je potřeba provést takové posouzení neprodleně, a to právě s ohledem na to, že cizinec je omezen na osobní svobodě. Správní orgán má přitom podle § 46a odst. 10 zákona o azylu sám povinnost průběžně zkoumat, zda trvají důvody zajištění, a nelze tak obecně shledat jediného důvodu, pro který by ono přezkoumání trvání důvodů zajištění k žádosti cizince mělo trvat v řádu týdnů. Takový postup je totiž nutno, jak zdůraznil Nejvyšší správní soud ve shora citovaném rozsudku, považovat za zcela nepřijatelný.

[26] Není-li v rámci téhož ustanovení § 46a zákona o azylu stanovena jiná lhůta pro rozhodnutí o žádosti cizince podle § 46a odst. 10 zákona o azylu, je potřeba aplikovat na řízení o žádosti cizince právě lhůtu 5 dnů stanovenou v § 46 odst. 4 zákona o azylu. Tudíž, o žádosti cizince o opětovné posouzení trvání důvodů zajištění musí správní orgán rozhodnout nejpozději do 5 dnů od podání žádosti; zároveň, jak vyplývá z judikatury (kromě shora citovaného rozsudku NSS také např. z rozsudku čj. 10 Azs 41/2020-43), musí být rozhodnutí o žádosti v téže lhůtě také doručeno. V té souvislosti krajský soud zdůrazňuje, že je třeba vzít v potaz, že zajištěný cizinec je správnímu orgánu k dispozici 24 hodin denně, tudíž se nemůže vyhýbat doručení. Nelze v tomto ohledu nalézt rozumný důvod k prodlévání s doručováním rozhodnutí.

[27] Jestliže tedy v projednávané věci podal žalobce žádost dne 9. 1. 2023 a o žádosti bylo rozhodnuto až dne 2. 2. 2023, nadto za situace, kdy bylo rozhodnutí doručeno žalobci fyzicky až dne 17. 2. 2023, je napadené rozhodnutí nezákonné.

[28] Podle krajského soudu by však bylo nutné napadené rozhodnutí považovat za nezákonné i v případě, že by nebylo namístě aplikovat pětidenní lhůtu na rozhodnutí o žádosti žalobce podle § 46a odst. 10 zákona o azylu.

[29] Z § 9 zákona o azylu vyplývá, že na předmětné řízení ve věci zajištění cizince dopadá vyluka aplikace § 71 odst. 1 a 3 správního řádu. Při závěru o absenci lhůty k vydání rozhodnutí a nemožnosti aplikace lhůty 5 dnů podle § 46a odst. 4 zákona o azylu, jakož i lhůt stanovených správním řádem, by bylo namístě postupovat analogicky podle právní úpravy zajištění podle zákona o pobytu cizinců. Ten v § 129a stanoví postup při rozhodování o žádosti cizince o propuštění ze zajištění; podle odstavce 1 citovaného ustanovení policie v rámci řízení o žádosti *zkoumá, zda trvají důvody, pro které byl cizinec zajištěn, přičemž o žádosti policie rozhodne bez zbytečného odkladu*.

[30] S ohledem na samotnou podstatu zajištění cizince, tedy jeho omezení na osobní svobodě, ať už jsou důvody pro zajištění jakékoli, není důvodu činit co do lhůty k rozhodnutí o žádosti cizince o přezkoumání trvání důvodů zajištění rozdíly mezi zajištěním podle zákona o pobytu cizinců a zajištěním podle zákona o azylu.

[31] Jinými slovy, i pokud by soud shledal v projednávané věci nemožnost aplikace lhůty 5 dnů na rozhodnutí o žádosti cizince, měl by správní orgán povinnost rozhodnout ve věci bez zbytečného odkladu. Znamená to, že správní orgán by byl povinen v co nejkratší možné době učinit kroky nezbytné k posouzení žádosti žalobce a následně o této žádosti rozhodnout a rozhodnutí též v téže době doručit.

[32] V tomto ohledu krajský soud připomíná, že podle § 71 odst. 2 písm. a) správního řádu, jehož aplikace na předmětné řízení vyloučena není, se vydáním rozhodnutí rozumí *předání stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí k doručení*. Podle krajského soudu nelze nalézt nejen logiku, ale ani oporu v právních předpisech v postupu žalovaného, který nejprve vydá rozhodnutí, následně o této skutečnosti účastníka uvedomí, a až poté, s prodlením cca 2 týdnů, přistoupí k samotnému doručení, to vše za situace, kdy účastník řízení, tedy zajištěný cizinec, je žalovanému k dispozici 24 hodin denně.

[33] V projednávané věci ze správního spisu nevyplývaly žádné skutečnosti, ze kterých by bylo možno dovodit důvodnost doby posuzování žádosti žalobce po dobu necelého měsíce. Totéž platí též o době doručování napadeného rozhodnutí. Postupem žalovaného byl žalobce zkrácen na svém právu na pravidelný soudní přezkum trvání důvodů zajištění, které vyplývá z čl. 5 odst. 4 Úmluvy.

4487

Správní řízení: pravomoc osoby dočasně pověřené řízením ústředního správního úřadu k rozhodnutí o rozkladu

k § 152 odst. 2 správního řádu

Pravomoc rozhodovat o rozkladu má pouze osoba uvedená v § 152 odst. 2 správního řádu, tedy ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu. Osoba dočasně pověřená řízením ústředního správního úřadu má takovou pravomoc obecně pouze tehdy, pokud jejím dočasným pověřením nebyla omezena pravidla pro řádné obsazení pozice vedoucího ústředního správního úřadu nebo pokud zvláštní zákon s možností dočasného pověření výkonem takové funkce v příslušném rozsahu sám počítá.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 2. 2023, čj. 8 A 36/2021-31)

Prejudikatura: č. 4199/2021 Sb. NSS.

Věc: M. S. proti Úřadu vlády České republiky o poskytnutí informací.

Žalobce v žádosti o informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „informační zákon“), požadoval po žalovaném poskytnutí materiálu č. V202/2018 (*Imigrace do České*

republiky z Vietnamu – shrnutí situace a bezpečnostních rizik), na který se odkazuje v usnesení vlády č. 474 ze dne 18. 7. 2018. Žalovaný tuto žádost rozhodnutím ze dne 29. 12. 2020 podle § 15 odst. 1 informačního zákona odmítl. Svůj postup odůvodnil výlukou z práva na informace dle § 7 téhož zákona spočívající v ochraně utajovaných informací. Žalobce uvedené rozhodnutí napadl rozkladem, který osoba pověřená řízením Úřadu vlády České republiky (tedy náměstkyně pro řízení Sekce kabinetu předsedy vlády, Mgr. Tünde Bartha) rozhodnutím ze dne 25. 1. 2021, zamítla.

Žalobce toto rozhodnutí napadl u Městského soudu v Praze žalobou. V ní mimo jiné namítal, že o rozkladu rozhodovala osoba pověřená řízením Úřadu vlády České republiky; ta ale nebyla podle § 152 odst. 2 správního řádu oprávněna o rozkladu rozhodnout. Podle uvedeného ustanovení o rozkladu rozhoduje ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu; Mgr. Tünde Bartha v takovém postavení nebyla.

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě uvedl, že Mgr. Tünde Bartha byla řízením Úřadu vlády České republiky pověřena usnesením vlády č. 446 ze dne 27. 6. 2018, a to do jmenování řádného vedoucího; ten ale v rozhodné době jmenován nebyl. O obsazení funkce vedoucího Úřadu vlády České republiky je přítom v souladu s § 28 odst. 3 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky (dále jen „kompetenční zákon“) oprávněna rozhodovat právě vláda. Dále odkázal na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. 4. 1998, sp. zn. 2 Cdon 382/97, ze kterého vyplývá, že za jmenování do funkce lze považovat i dočasné či trvalé pověření takovou funkcí, pokud je současně zřejmé, že se nejedná pouze o zastupování jiného vedoucího pracovníka.

Městský soud v Praze žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

[12] Nejprve se městský soud zabýval první žalobní námitkou, kterou žalobce zpochybnil pravomoc Mgr. Tünde Bartha z pozice osoby toliko pověřené řízením Úřadu vlády České republiky rozhodnout o rozkladu (viz vymezení této pravomoci v § 152 odst. 2 správního řádu).

[13] Podle § 152 odst. 2 správního řádu, *o rozkladu rozhoduje ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu.*

[14] Podle § 28 odst. 3 kompetenčního zákona *vedoucího Úřadu vlády České republiky jmenuje a odvolává vláda České republiky. Činnost Úřadu vlády České republiky řídí vedoucí Úřadu vlády České republiky, s výjimkou organizačních věcí státní služby a služebních vztahů státních zaměstnanců; v těchto věcech postupuje vedoucí Úřadu vlády České republiky podle zákona o státní službě.*

[15] Městský soud předně konstatuje, že pravomoc rozhodovat o rozkladu obecně podle § 152 odst. 2 správního řádu přísluší výlučně tomu, kdo stojí v čele ústředního správního úřadu (v případě ministerstva ministři, který byl prezidentem republiky pověřen jeho řízením podle čl. 68 odst. 2 Ústavy; v případě ostatních ústředních správních úřadů jeho vedoucím, resp. tomu, kdo podle zákona stojí v jeho čele). Odborná literatura se přitom shoduje v tom, že tato pravomoc nemůže být delegována na nikoho jiného (viz např. Jemelka, L.; Pondělíčková, K.; Bohadlo, D. *Správní řád. Komentář*. 6. vyd. Praha: C. H. Beck, 2019, komentář k § 152; nebo Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 1189).

[16] Poněkud problematičtější otázka je nicméně ta, jak přistupovat k situacím, kdy funkce vedoucího ústředního správního úřadu není obsazena, nicméně výkonem této funkce (příslušných pravomocí) byl někdo (dočasně) pověřen; to samozřejmě za situace, kdy zákon takovou situaci sám explicitně neupravuje.

[17] Odborná literatura se k této otázce v podstatě nevyjadřuje; zmínit lze pouze kusé konstatování v citovaném komentáři k § 152 odst. 2 správního řádu (Jemelka, L.; Pondělíčková, K.; Bohadlo, D. *Správní řád. Komentář*. 6. vyd. Praha: C. H. Beck, 2019), kde je uvedeno následující: „Pokud by například nebyla funkce ministra nebo vedoucího jiného ústředního správního úřadu obsazena, nebylo by vůbec možné rozklady v tomto správním orgánu vyřizovat.“ V judikatuře správních soudů byl nicméně řešen případ do jisté míry obdobný, a sice případ týkající kárné pravomoci toliko pověřeného předsedy okresního soudu, konkrétně jeho pravomoc udělit soudci výtku podle § 88a ve spojení s § 8 odst. 2 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní

správě soudů a o změně některých zákonů (zákon o soudech a soudcích). V rozsudku ze dne 29. 4. 2021, čj. 7 As 1/2020-53, č. 4199/2021 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud odmítl, že by osoba, která nebyla řádným způsobem jmenována do funkce předsedy okresního soudu, mohla vykonávat uvedenou pravomoc příslušející podle zákona právě předsedovi okresního soudu. Konkrétně uvedl následující (bod 26 rozsudku): „Z výše uvedené právní úpravy vyplývá, že výtku je oprávněna udělit jen některá z osob taxativně vyjmenovaných v § 8 odst. 2 zákona o kárném řízení. V nyní posuzovaném případě měla být touto osobou předsedkyně okresního soudu ve smyslu písm. g) zmíněného odstavce. Aby byla fyzická osoba předsedkyní okresního soudu, musela být do funkce řádně jmenována postupem podle § 105 odst. 1 věta první zákona o soudech a soudcích. Jmenování do funkce je úkon příslušného orgánu provedený za zákonem předepsaných podmínek, tedy nepochybně má jednoznačné skutkové aspekty – jde o jednání fyzické osoby nadané příslušnou jmenovací pravomocí (ministra spravedlnosti) poté, co jiná fyzická osoba mající návrhovou pravomoc (předseda příslušného krajského soudu) svým projevem vůle učinila jmenovací návrh. ‚Pověřená předsedkyně‘ není osobou, ve vztahu k jejímuž právnímu postavení učinil ministr spravedlnosti na návrh příslušného předsedy krajského soudu jmenovací úkon podle § 105 odst. 1 věty první zákona o soudech a soudcích, tedy svůj projev vůle; do své ‚funkce‘ byla ‚ustavena‘ příslušným předsedou krajského soudu s odkazem na § 126 odst. 1 písm. b) zákona o soudech a soudcích.“ Dále přitom připustil, že uvedený závěr by bylo na místě za určitých okolností korigovat (i když k tomu v jím posuzovaném případě ve výsledku nebyl důvod); konkrétně tedy dále uvedl následující (bod 29 rozsudku): „Nejvyšší správní soud uvážil i to, že by mohlo být v určitých situacích nezbytné vykládat určitá ustanovení širěji, pokud by jinak zaujatý výklad vedl ke zjevně nerozumným výsledkům. Takovým zjevně nerozumným výsledkem by mohlo být i obřezání činnosti určitého článku soudní soustavy, kterému by nešlo jinými opatřeními zabránit. Tak tomu ale v nyní posuzované věci není. Nelze totiž pomínout, že možnost podat kárný návrh mají také další oprávnění navrhovatelé. Drobné nedostatky v práci nebo drobné poklesky v chování tak může konkrétnímu soudci okresního soudu vytknout např. předseda krajského soudu, byť by se tak případně dělo v úzké návaznosti na zjištění učiněná v souvislosti s dohledem nad řízeními vedenými u okresního soudu se zřetelem k tomu, zda v nich nedocházelo ke zbytečným průtahům (§ 127 odst. 2 zákona o soudech a soudcích).“

[18] Městský soud považuje nyní řešený případ za v některých ohledech obdobný, a proto výše citované rozhodnutí Nejvyššího správního soudu bere za jakési východisko svých úvah. Spektrum osob, které rozhodují podle § 152 odst. 2 správního řádu (popř. podle speciální právní úpravy) o rozkladu, je typově relativně široké; na jedné straně jsou to ministři, dále ale další osoby, které stojí v čele tzv. dalších ústředních správních úřadů (k tomu viz § 1 a § 2 kompetenčního zákona); právě druhá skupina osob je vcelku variabilní, neboť je variabilní i organizační uspořádání různých tzv. dalších ústředních správních úřadů, resp. způsob obsazování jejich vrcholných pozic.

[19] Podle názoru městského soudu je přitom třeba v každém případě posuzovat to, jakým způsobem je pozice vedoucího ústředního správního úřadu (tedy osoby nadané pravomocí rozhodovat o rozkladu) v tom kterém případě obsazována (resp. kým), a případně i to, jestli má ten, kdo takovou pozici zastává, nějaké záruky setrvání ve své funkci, a např. nemůže být libovolně odvolán tím, kým byl do této funkce ustanoven. Z těchto hledisek je – pokud zákon nestanoví vlastní úpravu – třeba posuzovat přijatelnost dočasného pověření výkonem takové funkce (pro účely posouzení pravomocí rozhodovat o rozkladu). Nepřijatelné by tak pro tyto účely např. bylo, pokud by pověření dočasným výkonem funkce vzešlo od toho, kdo v daném případě nemá pravomoc danou pozicí obsadit, nebo by tak dotyčný činil v rozporu s pravidly, které se k obsazení takové funkce vztáží. V daném případě si lze představit např. pověření náměstka ministra řízením ministerstva pro období, kdy žádný ze členů vlády není v souladu čl. 68 odst. 2 Ústavy prezidentem na návrh předsedy vlády pověřen řízením daného ministerstva (i když je třeba zdůraznit, že daný případ je již řešen i legislativně – viz § 173 odst. 1 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě). Stejně problematické by bylo, pokud by dočasným pověřením došlo k obcházení záruk setrvání ve funkci, a tedy *de facto* popření jisté autonomie či nezávislosti nositele dané funkce, potažmo celého ústředního správního úřadu.

[20] V nyní posuzovaném případě ale k ničemu takovému nedošlo. Funkce vedoucího Úřadu vlády České republiky je v souladu s § 28 odst. 3 kompetenčního zákona obsazována vládou; stejně tak vláda není nijak omezena v tom, za jakých podmínek může vedoucího Úřadu vlády České republiky odvolat. Lze tedy shrnout, že obsazení této funkce je zcela na vůli vlády. Za daných okolností, ačkoliv kompetenční zákon možnost toliko dočasného pověření výkonem uvedené funkce nezná, lze konstatovat, že vláda svým postupem nijak nevybočila

z mezi své pravomoci; fakticky totiž mezi jmenováním do funkce vedoucího Úřadu vlády České republiky a toliko dočasným pověřením výkonem této funkce není žádný rozdíl. O dočasném pověřením Mgr. Tünde Bartha řízením Úřadu vlády České republiky, a to do doby jmenování vedoucího Úřadu vlády České republiky, rozhodla vláda usnesením (č. 446 ze dne 27. 6. 2018); tedy stejným způsobem, jakým by rozhodla o řádném obsazení této pozice. Z databáze usnesení vlády (přístupné na webových stránkách www.vlada.cz) nevyplývá, že by v době vydání napadeného rozhodnutí dne 25. 1. 2021 došlo k uplatnění rozvazovací podmínky v podobě jmenování nového vedoucího Úřadu vlády České republiky (k tomu došlo až usnesením vlády č. 1184 ze dne 17. 12. 2021).

[21] Z uvedených důvodů tedy městský soud uzavírá, že Mgr. Tünde Bartha, coby osoba pověřená řízením Úřadu vlády České republiky, měla v daném případě podle § 152 odst. 2 správního řádu pravomoc rozhodnout o rozkladu.

[22] Jen okrajem potom městský soud doplňuje, že žalovaným odkazovaný rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. 4. 1998, sp. zn. 2 Cdon 382/97 (uveřejněn pod č. 174 v časopise *Soudní judikatura*, roč. 1998), který byl i později pravidelně citován v další judikatuře Nejvyššího soudu (viz např. rozsudek ze dne 16. 12. 2014, sp. zn. 21 Cdo 4113/2013), lze přitom považovat za toliko inspirativní. Nutno je především zdůraznit, že tato civilní judikatura se vztahuje především k řešení otázky skončení pracovního poměru (a s tím spojené ochrany zaměstnance). Uvedené závěry proto bez dalšího nelze aplikovat na posouzení otázky, zda ten, kdo je pouze pověřen výkonem určité funkce ve veřejné správě, může vykonávat veřejnou moc (resp. pravomoci), které se s touto funkcí pojí. (...)

4488

Přestupky: přerušení běhu promlčecí doby

k § 32 odst. 2 písm. b) zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (v textu jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“)

Účinky spočívající v přerušení běhu promlčecí (prekluzivní) doby má rozhodnutí, jímž byl obviněný uznán vinným [§ 32 odst. 2 písm. b) zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich], nehledě na to, že bylo později zrušeno v odvolacím řízení pro nezákonnost. To by neplatilo pouze za situace, že by šlo o rozhodnutí nicotné či rozhodnutí ryze formální, učiněné jen ve snaze zabránit možnému promlčení přestupku bez skutečné ambice aktivně vést řízení proti obviněnému z přestupku.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2023, čj. 8 As 295/2021-35)

Přejudikatura: č. 4464/2023 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 20/2013 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 1553/11); č. 44/2010 Sb. rozh. tr.

Věc: A. Š. proti Krajskému úřadu Karlovarského kraje o spáchání přestupku, o kasační stížnosti žalobkyně.

Magistrát města Karlovy Vary, odbor dopravy (správní orgán I. stupně), vydal dne 18. 9. 2018 příkaz, kterým žalobkyni uznal vinnou ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 4 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění účinném do 30. 9. 2018, neboť porušila § 18 odst. 3 tohoto zákona ve znění účinném do 31. 12. 2021. Přestupku se měla z nedbalosti dopustit tím, že dne 11. 6. 2018 při řízení osobního motorového vozidla překročila nejvyšší zákonem dovolenou rychlost mimo obec, tj. 90 km/h, o méně než 30 km/h, neboť jí byla (po odečtu odchylky) naměřena rychlost 113 km/h. Za uvedené protiprávní jednání byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 1 500 Kč. Podáním včasného odporu byl příkaz zrušen a pokračovalo správní řízení.

Následně, dne 5. 12. 2018, vydal správní orgán I. stupně rozhodnutí, jímž žalobkyni opět uznal vinnou z výše popsaného přestupku a uložil jí pokutu ve výši 1 500 Kč. Rozhodnutím ze dne 24. 9. 2019 však žalovaný toto rozhodnutí zrušil a věc vrátil k novému projednání, neboť správní orgán I. stupně konal ve věci ústní jednání, aniž k němu žalobkyni předvolal.

V rámci nového projednání předvolal správní orgán I. stupně žalobkyni na 13. 11. 2019 k ústnímu jednání. Jelikož se z něj omluvila, což doložila kopií rozhodnutí o dočasné pracovní neschopnosti, předvolal ji k ústnímu jednání na 4. 12. 2019. Dne 29. 11. 2019 byla správnímu orgánu I. stupně doručena další omluva s tím, že žalobkyně je stále v pracovní neschopnosti. Tuto omluvu však správní orgán I. stupně již neuznal, konal ústní jednání bez přítomnosti žalobkyně a rozhodnutím ze dne 4. 12. 2019 ji opětovně uznal vinou z uvedeného přestupku a uložil jí pokutu ve výši 1 500 Kč. Proti tomuto rozhodnutí se žalobkyně bránila odvoláním, které žalovaný rozhodnutím ze dne 7. 7. 2020 zamítl.

Žalobu podanou proti rozhodnutí žalovaného Krajský soud v Plzni zamítl rozsudkem ze dne 16. 8. 2021, čj. 17 A 80/2020-33. Krajský soud neshledal napadená správní rozhodnutí nezákonnými z důvodu, že by před jejich vydáním zanikla odpovědnost za přestupek uplynutím promlčecí doby. Ustanovení § 32 odst. 2 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky zcela jasně stanoví, že k přerušení promlčecí doby dochází vydáním rozhodnutí, jímž je obviněný uznán vinným. Takovým rozhodnutím bylo i (první prvostupňové) rozhodnutí ze dne 5. 12. 2018. Odmítl proto námitku žalobkyně, že jeho vydáním nemohlo dojít k přerušení běhu promlčecí doby, neboť bylo žalovaným zrušeno pro nezákonnost.

Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Předně namítla, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, neboť se krajský soud zcela opomněl vypořádat s žalobní námitkou, že ji měl správní orgán I. stupně vyzvat k doplnění omluvy, resp. náležitě doložení důvodu omluvy, jakož i námitkou, že k vydání (druhého prvostupňového) rozhodnutí ze dne 4. 12. 2019 nedošlo v den konání ústního jednání, ale až den následující, a proto mělo být stěžovatelce v souladu s ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu umožněno vyjádřit se k podkladům rozhodnutí ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu.

Stejně jako již v žalobě namítla, že vydáním rozhodnutí ze dne 5. 12. 2018 nemohlo dojít k přerušení běhu promlčecí doby, neboť toto rozhodnutí bylo žalovaným zrušeno pro nezákonnost. Rozhodnutí totiž bylo stíženo natolik zásadní vadou (konání ústního jednání bez předvolání stěžovatelky jako obviněné z přestupku), že mu nelze přiznat účinky přerušení běhu promlčecí doby. Pro jeho vydání vůbec nebyly splněny zákonem stanovené podmínky, přičemž správní orgány nemohou těžit ze svého jednoznačně protiprávního jednání. K tomu stěžovatelka odkázala na usnesení Nejvyššího soudu ze dne 9. 2. 2011, čj. 5 T do 1024/2010-59, podle nějž „je nutné vyžadovat, aby důvodem zakládajícím přerušení běhu promlčecí lhůty byly zásadně jen bezvadné úkony“, a na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 7. 2021, čj. 1 As 326/2020-44.

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

Z odůvodnění:

III.1 Přerušení běhu promlčecí doby vydáním rozhodnutí o vině později zrušeného v odvolacím řízení pro nezákonnost

[13] Nejvyšší správní soud se předně zabýval námitkou, podle níž vydáním rozhodnutí ze dne 5. 12. 2018 nemohlo dojít k přerušení běhu promlčecí doby, neboť toto rozhodnutí žalovaný zrušil pro nezákonnost. Pokud by tento argument byl správný, pak by došlo k zániku odpovědnosti za přestupek uplynutím promlčecí doby a obě správní rozhodnutí, jakož i rozsudek krajského soudu, by byly nezákonné. Veškeré ostatní kasační námitky by tak byly nepodstatné.

[14] Uvedená námitka je přijatelná, neboť se dotýká právní otázky, která nebyla dosud řešena judikaturou Nejvyššího správního soudu. Nejvyšší správní soud se prozatím výslovně nezabýval tím, zda zůstává zachován účinek prvostupňového rozhodnutí, jímž byl obviněný uznán vinným, spočívající v přerušení běhu promlčecí doby ve smyslu § 32 odst. 2 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky (resp. dříve § 20 odst. 2 již zrušeného zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích), přestože bylo toto rozhodnutí později zrušeno v odvolacím řízení pro nezákonnost.

[15] Kasační námitka není důvodná.

[16] Podle § 32 odst. 2 písm. b) části věty před středníkem zákona o odpovědnosti za přestupky se promlčecí doba přerušuje *vydáním rozhodnutí, jímž je obviněný uznán vinným*.

[17] Stěžovatelka svoji argumentací opřela o závěry usnesení Nejvyššího soudu čj. 5 Tdo 1024/2010-59, podle nějž *„je nutné vyžadovat, aby důvodem zakládajícím přerušení běhu promlčecí lhůty byly zásadně jen bezvadné úkony“*. Poukázala také na rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 1 As 326/2020-44, který na závěry Nejvyššího soudu navázal. Z uvedené judikatury podle stěžovatelky vyplývá, že pro posouzení, zda ten který úkon orgánu veřejné moci přerušuje běh promlčecí doby, je třeba hodnotit povahu a závažnost vady, pro kterou bylo toto rozhodnutí následně zrušeno, včetně toho, zda pro učinění takového úkonu byly splněny zákonem předpokládané podmínky. K tomu však v nyní projednávané věci nedošlo, neboť správní orgán vydal (první prvostupňové) rozhodnutí ze dne 5. 12. 2018 poté, co konal ústní jednání, k němuž nepředvolal stěžovatelku. Jde o natolik zásadní vadu, že nebyly splněny zákonem předpokládané podmínky pro vydání rozhodnutí o vině stěžovatelky, kterému proto nelze přiznat účinky přerušení běhu promlčecí doby. Správní orgány nemohou těžit ze svého jednoznačně protiprávního jednání.

[18] Nejvyšší správní soud s argumentací stěžovatelky nesouhlasí. Předně není pravda, že Nejvyšší správní soud ve stěžovatelkou citovaném rozsudku čj. 1 As 326/2020-44 navázal na východiska a závěry formulované v usnesení Nejvyššího soudu čj. 5 Tdo 1024/2010-59. Právě naopak, v bodě 19 Nejvyšší správní soud výslovně uvedl, že uvedené usnesení je pro tehdy projednávanou věc bez významu. Proto se výkladem a aplikací závěrů Nejvyššího soudu nikterak blíže a podrobněji nezabýval a ani z nich nedovodil žádné konkrétní závěry pro oblast správního trestání, potažmo správního soudnictví. Dále je třeba uvést, že stěžovatelka vytrhává výše citované vyjádření Nejvyššího soudu z kontextu celého odůvodnění usnesení čj. 5 Tdo 1024/2010-59. Nejvyšší soud totiž i v tomto usnesení vychází ze své předešlé judikatury, podle níž má účinky spočívající v přerušení promlčecí doby i takové usnesení o zahájení trestního stíhání, které bylo zatíženo určitými vadami, pro něž bylo později nahrazeno novým usnesením pro týž skutek (usnesení NS ze dne 13. 5. 2009, sp. zn. 5 Tdo 1469/2008, č. 44/2010 Sb. rozh. tr.). Připomněl ale, že i tato judikatura vylučuje možnost přerušení běhu promlčecí doby takovým usnesením či úkonem, jejichž vady by vedly k nicotnosti nebo zmatečnosti. V dané konkrétní věci pak Nejvyšší soud dospěl k závěru, že právě o takovou výjimku šlo, neboť vady, které byly vytýkány zrušeným usnesením o zahájení trestního stíhání, měly podstatný charakter. Své závěry, které stěžovatelka pro účely nyní projednávané věci nepřipustně zobecňuje, tedy Nejvyšší soud opřel především o konkrétní okolnosti dané věci.

[19] Argumentace usnesením Nejvyššího soudu čj. 5 Tdo 1024/2010-59 nicméně neobstojí hlavně i z dalšího důvodu. Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 30. 1. 2013, sp. zn. I. ÚS 1553/11, č. 20/2013 Sb. ÚS, sice zamítl ústavní stížnost proti tomuto usnesení, avšak shledal dílčí striktní závěry, k nimž Nejvyšší soud dospěl na základě aplikace výše uvedeného východiska předešlé judikatury Nejvyššího soudu, které zastává i uznávaná literatura, neudržitelnými a odmítl je. Konkrétně v bodě 16 nálezu uvedl, že pokud nelze úkon orgánu veřejné moci považovat za ryze formální, učiněný ve snaze zabránit možnému promlčení trestního stíhání, tedy vydaný v době, kdy zdaleka nehrozilo marné uplynutí promlčecí doby, přičemž orgány prováděly řadu úkonů, má takový úkon účinek spočívající v přerušení běhu promlčecí doby. V tehdy projednávané věci tak dospěl k závěru, že *„usnesení o zahájení trestního stíhání, které bylo nadřazeným orgánem zrušeno z důvodu, že tento shledá potřebným nejprve jeho formulace zpřesnit či ověřit v něm uvedená tvrzení dalším šetřením, avšak které lze jinak hodnotit jako skutečný projev vůle státu na potrestání konkrétními okolnostmi vymezeného trestného činu, Ústavní soud shledává být k přerušení promlčecí doby způsobilým. Tento závěr se pak jeví obzvláště logickým v případě, kdy po zahájení trestního stíhání dalším (dopracovaným) trestním oznámením proběhlo trestní řízení, které vedlo k závěru o vině pachatele a stanovení trestu.“*

[20] V bodě 15 nálezu pak připustil, že *„v některých případech by usnesení o zahájení trestního stíhání vskutku nemohly být přičítány účinky spočívající v přerušení promlčecí doby podle § 67 odst. 3 písm. a) trestního zákona, a to pokud by vykazovaly znaky libovůle. Na libovůli by bylo možno usuzovat zejména tehdy, pokud jeho odůvodnění bylo natolik nedostatečné, že by z něj nebylo ani v elementární míře zřejmé, za jaké jednání má být obviněná osoba trestně stíhána, či by mělo pouze formální charakter, kdy by se vzhledem k absenci dalších úkonů v trestním řízení jevílo být vydáno právě jen za účelem přerušení promlčecí doby bez skutečné ambice trestní stíhání proti stíhanému aktivně věst. Shodně by bylo samozřejmě nutno hodnotit i případ usnesení o zahájení trestního stíhání, které by mělo dokonce*

charakter nicotného právního úkonu.“ Na rozdíl od Nejvyššího soudu dospěl Ústavní soud k závěru, že pro způsobilost rozhodnutí přerušit běh promlčecí doby není podstatné, zda byly splněny všechny zákonné podmínky pro vydání takového rozhodnutí, tedy zda bylo v souladu se zákonem.

[21] Z citovaného nálezu Ústavního soudu, jakož i z judikatury Nejvyššího soudu (např. usnesení sp. zn. 5 Tdo 1469/2008 či ze dne 30. 4. 2020, sp. zn. 4 Tdo 1233/2019, bod 110), současně plyne, že nelze hodnotit jako porušení práva na spravedlivý proces, jestliže úkon orgánu veřejné moci, který byl nadřízeným orgánem zrušen, avšak který lze jinak hodnotit jako skutečný projev vůle demokratického právního státu ve smyslu čl. 1 odst. 1 Ústavy na potrestání konkrétními okolnostmi vymezeného trestného činu (přestupku), způsobuje přerušování běhu promlčecí doby. Nelze proto ani hovořit o tom, že jde takové přerušování běhu promlčecí lhůty obviněnému nepřiměřeně k tíži či na jeho úkor.

[22] Aplikováno na nyní projednávanou věc je nutno dospět k jednoznačnému závěru, že (vydání) rozhodnutí ze dne 5. 12. 2018, jímž byla stěžovatelka uznána vinou, bylo přes své pozdější zrušení žalovaným pro nezákonnost způsobilé přerušit běh promlčecí doby ve smyslu § 32 odst. 2 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky. Je tomu tak proto, že uvedené rozhodnutí nemělo charakter nicotného právního úkonu a nevykazovalo ani znaky libovůle ve smyslu výše citovaných závěrů Ústavního soudu. Rozhodnutí totiž bylo standardně odůvodněno a nebylo vydáno pouze za účelem přerušování běhu promlčecí doby, neboť v době jeho vydání zbývalo téměř deset měsíců z jednoleté promlčecí doby, jež počala běžet v důsledku vydání (doručení) příkazu ze dne 18. 9. 2018. Navíc, i po jeho zrušení pokračovalo řízení o přestupku, které vedlo k závěru o vině stěžovatelky.

[23] Na podporu uvedeného závěru lze odkázat rovněž na zvláštní část důvodové zprávy k zákonu o odpovědnosti za přestupky (k § 31 a 32), jež výslovně počítá se situací, že k přerušování běhu promlčecí doby dojde i vydáním později zrušeného rozhodnutí o vině. Neúměrnému protahování správního řízení o přestupku totiž brání maximální objektivní promlčecí doba upravená v § 30 ve spojení s § 32 odst. 3 uvedeného zákona: „*V zájmu efektivnosti řízení o přestupku (řízení o přestupku nelze v zájmu rychlosti a hospodárnosti řízení neustále prodlužovat každým přerušením promlčecí doby, resp. každým vydáním rozhodnutí – zejména v případě vrácení napadeného rozhodnutí odvolacím orgánem k novému projednání prvostupňového správního orgánu, kdy proti novému rozhodnutí prvostupňového správního orgánu je možno podat další odvolání - § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu) je stanovena maximální objektivní promlčecí doba v délce 3 let nebo 5 let, jejímž uplynutím odpovědnost za přestupek definitivně zaniká.*“

[24] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že účinek prvostupňového rozhodnutí, jímž byl obviněný uznán vinným, spočívající v přerušování běhu promlčecí doby ve smyslu § 32 odst. 2 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky, zůstává zachován, přestože bylo toto rozhodnutí později zrušeno v odvolacím řízení pro nezákonnost.

III.2 Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku – pomnutí žalobní námítky spočívající v porušení práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí

(...) [30] Stěžovatelka namítla, že krajský soud nevypořádal námítku, že k vydání (druhého prvostupňového) rozhodnutí ze dne 4. 12. 2019 nedošlo v den konání ústního jednání, ale až den následující, a proto jí mělo být v souladu s ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu umožněno vyjádřit se k podkladům rozhodnutí ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu.

[31] Uvedenou námítku stěžovatelka v žalobě uplatnila jako samostatnou, od ostatních jasně oddělitelnou námítku, jež byla relativně podrobně odůvodněna a podložena, včetně citací konkrétních rozsudků Nejvyššího správního soudu, které rozhodně nelze na první pohled vyhodnotit jako nepřiléhavé či nedopadající na nyní projednávanou věc. Námítku lze tedy označit za jednu ze základních žalobních námítek. Přes výše uvedené ji krajský soud opomněl nejen uvést v rámci shrnutí podstatného obsahu žaloby, ale především ji pomínil při vypořádání jednotlivých žalobních námítek. Vzhledem k tomu, že se na tuto námítku stěžovatelce nedostalo ze strany krajského soudu jakékoli, byť implicitní, odpovědi (na rozdíl od druhé námítky nepřezkoumatelnosti), zatížil tím napadený rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti spočívající v nedostatku důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., pro niž je třeba rozsudek krajského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení, v němž tuto námítku posoudí. Jelikož se danou žalobní námítkou dosud závazně nezabýval krajský soud, nemohl se nyní Nejvyšší

správní soud zabývat shodnou kasační námitkou (např. rozsudek NSS ze dne 24. 2. 2023, čj. 8 As 98/2020-235, č. 4464/2023 Sb. NSS, body 58 a 76). (...)

4489

Sociálně-právní ochrana dětí: příspěvek na výkon pěstounské péče; dohoda o výkonu pěstounské péče; postavení osoby pečující; rodičovská odpovědnost

k § 47b a § 47d zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí

k § 4a zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění účinném do 31. 12. 2021¹⁾

k zákonu č. 94/1963 Sb., o rodině²⁾

k zákonu č. 40/1964 Sb., občanskému zákoníku³⁾ (v textu jen „starý občanský zákoník“)

k zákonu č. 89/2012 Sb., občanskému zákoníku (v textu jen „nový občanský zákoník“)

I. Nárok obecního úřadu obce s rozšířenou působností na státní příspěvek na výkon pěstounské péče (§ 47d zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí) je vázán na trvání dohody o výkonu pěstounské péče (§ 47b téhož zákona).

II. Dohodu o výkonu pěstounské péče (§ 47b zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí) lze uzavřít pouze s osobou pečující (§ 4a citovaného zákona ve znění účinném do 31. 12. 2021).

III. Pro vznik a trvání postavení osoby pečující ve smyslu § 4a zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění účinném do 31. 12. 2021, je nutné rozhodnutí příslušného orgánu (soudu) o svěřeni dítěte do péče a zároveň to, aby dotyčná osoba o dítě skutečně pečovala.

IV. Pozbyl-li rodič rodičovskou odpovědnost jako důsledek omezení či zbavení způsobilosti k právním úkonům podle zákona č. 94/1963 Sb., o rodině, a zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku, a soud za účinnosti zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, rodiči navrátil svéprávnost, aniž zároveň rozhodl o rodičovské odpovědnosti, obnovuje se právní moc takového rozhodnutí rodiči i rodičovská odpovědnost.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2023, čj. 6 Ads 257/2022-26)

Prejudikatura: č. 3353/2016 Sb. NSS.

Věc: Statutární město Most proti Ministerstvu práce a sociálních věcí o státní příspěvek na výkon pěstounské péče, o kasační stížnosti žalobce.

Úřad práce České republiky – Krajská pobočka v Ústí nad Labem rozhodnutím ze dne 10. 6. 2020 snížil státní příspěvek na výkon pěstounské péče přiznaný statutárnímu městu Most (žalobci) za kalendářní roky 2016–2020 o celkem 236 000 Kč a uložil žalobci povinnost tuto částku vrátit.

Odvolání žalobce proti tomuto rozhodnutí zamítl žalovaný rozhodnutím ze dne 15. 7. 2020. Poukázal na ukončení dohody o výkonu pěstounské péče s paní A. K., která jako poručnice doposud osobně pečovala o svého vnuka. Dohoda byla ukončena ke dni právní moci rozsudku o navrácení plné svéprávnosti matce nezletilého, jímž se obnovila rodičovská odpovědnost matky a zaniklo poručenství babičky k nezletilému.

Žalobu proti rozhodnutí žalovaného zamítl Krajský soud v Ústí nad Labem rozsudkem ze dne 25. 10. 2022, čj. 16 Ad 4/2020-66. Konstatoval, že matce nezletilého byla omezena způsobilost k právním úkonům ještě za účinnosti starého občanského zákoníku a zákona o rodině, protože v důsledku omezení způsobilosti k právním úkonům ztratila i rodičovskou odpovědnost. V roce 2016 jí byla svéprávnost navracena zcela. Příslušný soud

¹⁾ S účinností od 1. 1. 2022 byl § 4a zrušen a jeho obsah přesunut do nového § 2a [písm. a) až c]).

²⁾ S účinností od 1. 1. 2014 předpis zrušen zákonem č. 89/2012 Sb., občanským zákoníkem.

³⁾ S účinností od 1. 1. 2014 předpis zrušen zákonem č. 89/2012 Sb., občanským zákoníkem.

nerozhodl o tom, že by byla v určitém ohledu nadále omezena ve svéprávnosti, respektive že by byla i nadále omezena její rodičovská odpovědnost. Nabytím plné svéprávnosti se tedy matce obnovila rodičovská odpovědnost. S ohledem na § 935 odst. 1 větu první nového občanského zákoníku pak poručenství babičky nezletilého zaniklo ze zákona, nebylo k tomu třeba rozhodnutí soudu. Od 30. 1. 2016 babička nemohla vykonávat funkci poručníka, neboť matce byla obnovena rodičovská odpovědnost. Nebylo tak možné na ni ani hledět jako na osobu pečující o dítě ve smyslu § 4a písm. b) bodu 4 zákona o sociálně-právní ochraně dětí (ve znění účinném do 31. 12. 2021), a dohoda o výkonu pěstounské péče zanikla. Na tom nic nemění skutečnost, že rozsudkem Okresního soudu v Mostě ze dne 31. 7. 2020, čj. 19 P 52/2011-93, byla babička formálně zproštěna funkce poručníka a zároveň jí byl nezletilý svěřen do pěstounské péče.

Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, ve které mimo jiné zpochybňoval závěr krajského soudu, že se matce nezletilého obnovila rodičovská odpovědnost nabytím plné svéprávnosti. Zdůraznil, že podle § 865 odst. 2 nového občanského zákoníku rodičovská odpovědnost automaticky nesleduje osud svéprávnosti, i při omezení svéprávnosti lze rodiči zachovat výkon povinností a práva péče o dítě. Soud tedy musí o rodičovské odpovědnosti zvlášť rozhodnout, což podporuje též § 468a odst. 1 zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, který předpokládá spojení řízení ve věci svéprávnosti s řízením ve věci rodičovské odpovědnosti. Základní podmínkou pro spojení řízení přitom je, že musí jít o více řízení. Úvaha krajského soudu, že zde nemusí být více řízení, je proto chybná. V této věci Okresní soud v Mostě o rodičovské odpovědnosti matky skutečně rozhodl, a to rozsudkem ze dne 31. 7. 2020, čj. 19 P 52/2011-91. Odborná literatura přitom považuje rozhodnutí o rodičovské odpovědnosti za rozhodnutí o osobním stavu, jímž jsou správní soudy vázány. I pokud by nešlo o statusové rozhodnutí, musejí z něj vycházet, což znamená, že jsou vázány především v otázce řešené ve výroku takového rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) [11] Pěstounskou péčí ve smyslu zákona o sociálně právní ochraně dětí je péče o dítě poskytovaná osobou pečující (§ 47a odst. 1). Osobou pečující je (mimo jiné) *fyzická osoba, které bylo dítě svěřeno do výchovy rozhodnutím příslušného orgánu* (tj. osoba odpovědná za výchovu dítěte), *kteřá je poručníkem dítěte, jestliže o dítě osobně pečuje* [§ 4a písm. a) a písm. b) bod 4 zákona o sociálně-právní ochraně dětí; podle § 939 nového občanského zákoníku poručníka, který o dítě osobně pečuje tak, jako by mu bylo dítě svěřeno trvale do péče, náleží hmotné zabezpečení jako pěstounovi]. S takovou osobou uzavře příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností (či s jeho souhlasem jiný orgán či pověřená osoba) dohodu o výkonu pěstounské péče, která upraví podrobnosti ohledně výkonu práv a povinností osoby pečující (§ 47b zákona o sociálně-právní ochraně dětí). Tato dohoda trvá po dobu, po kterou je fyzická osoba poručníkem, jestliže o dítě osobně pečuje [§ 47c odst. 1 písm. d) téhož zákona]. Jakmile toto postavení ztratí (v důsledku čehož skončí pěstounská péče ve smyslu §47a odst. 1), zaniká i dohoda o výkonu pěstounské péče, a to přímo ze zákona (Křístek, A. § 47c. In: Macela, M.; Hovorka, D.; Křístek, A.; Trubačová, A.; Zárasová, Z. *Zákon o sociálně právní ochraně dětí. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015).

[12] Obecní úřad obce s rozšířenou působností, který uzavřel dohodu o výkonu pěstounské péče, má nárok na státní příspěvek na výkon pěstounské péče. Tento státní příspěvek je určen *na pokrytí nákladů vynakládaných na zajišťování pomoci osobám pečujícím, osobám v evidenci nebo svěřeným dětem a na provádění dohledu nad pěstounskou péčí* (§ 47d odst. 1 zákona o sociálně-právní ochraně dětí). Obecní úřad je povinen oznámit příslušné krajské pobočce Úřadu práce všechny skutečnosti rozhodné pro nárok na tento příspěvek, zejména ukončení dohody o výkonu pěstounské péče (tamtéž, odst. 5). Na základě tohoto oznámení krajská pobočka Úřadu práce rozhodne o změně výše státního příspěvku nebo o zastavení jeho výplaty. Zjistí-li se, že obecní úřad pobíral státní příspěvek na výkon pěstounské péče i po ukončení dohody o výkonu pěstounské péče nebo zrušení správního rozhodnutí, je povinen vrátit část příspěvku za kalendářní měsíce následující po ukončení dohody o výkonu pěstounské péče (jestliže tato dohoda v kalendářním roce trvala po dobu kratší než 6 kalendářních měsíců; § 47d odst. 6 zákona o sociálně-právní ochraně dětí).

[13] Z citovaných ustanovení vyplývá, že nárok stěžovatele na příspěvek na výkon pěstounské péče je tedy vázán na uzavření a trvání dohody o výkonu pěstounské péče. Otázka, před kterou nyní Nejvyšší správní soud stojí, je, jak dlouho paní A. K. měla v pěstounské péči ve smyslu § 47a odst. 1 zákona o sociálně-právní ochraně dětí svého vnuka, tj. jak dlouho byla jeho poručnicí, která o něj zároveň osobně pečovala.

[14] Již na tomto místě Nejvyšší správní soud upozorňuje, že pro postavení osoby pečující ve smyslu zákona o sociálně-právní ochraně dětí je vždy určující rozhodnutí příslušného orgánu (tj. soudu péče o nezletilé) o svěření dítěte do péče [§ 4a písm. a) tohoto zákona]; pouhý faktický stav spočívající v tom, že osoba o dítě skutečně pečuje (aniž by byla osobou pečující ve smyslu § 4a), v tomto směru nestačí (viz též výše citovaný komentář k zákonu o sociálně-právní ochraně dětí, § 4a). Pro úplnost lze uvést, že nestačí ani pouhé rozhodnutí soudu, pokud osoba, již bylo tímto rozhodnutím dítě do péče svěreno, o ně skutečně nepečuje (viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 7. 9. 2021, čj. 20 Ad 2/2021-23, přiměřeně též rozsudek NSS ze dne 20. 10. 2015, čj. 8 Ads 17/2015-49, č. 3353/2016 Sb. NSS). Jinými slovy, podmínky pro uzavření a trvání dohody o výkonu pěstounské péče, spočívající v existenci rozhodnutí o svěření dítěte do péče a skutečně poskytované péči ze strany osoby pečující, musejí být splněny kumulativně (obě).

[15] V projednávaném případě byla matka nezletilého omezena ve svéprávnosti (tehdy způsobilosti k právním úkonům) ještě za účinnosti starého občanského zákoníku a zákona o rodině. Podle § 34 odst. 2 zákona o rodině tak pozbyla rodičovskou zodpovědnost (jak správně uváděl již krajský soud).

[16] Naproti tomu nový občanský zákoník vyžaduje, aby soud, který rozhoduje o omezení svéprávnosti rodiče, rozhodl zároveň o jeho rodičovské odpovědnosti (§ 865 odst. 2). Rozhodnutí o rodičovské odpovědnosti je tedy od 1. 1. 2014 nutnou součástí rozhodnutí o omezení svéprávnosti. Je-li svéprávnost rodiče v oblasti rodičovské odpovědnosti omezena, je po dobu omezení svéprávnosti pozastaven výkon rodičovské odpovědnosti, ledaže soud rozhodne, že se rodiči vzhledem k jeho osobě zachovává výkon povinnosti a práva péče o dítě a osobního styku s dítětem (§ 868 odst. 2 nového občanského zákoníku). Rodič omezený v rozsahu rodičovské odpovědnosti tedy má pozastaven její výkon v plném rozsahu (rozsudek NS ze dne 19. 9. 2018, sp. zn. 30 Cdo 412/2018) a dítěti musí být jmenován poručník [Westphalová, L. § 868. In: Králíčková, Z.; Hrušáková, M.; Westphalová, L. a kol. *Občanský zákoník. II. Rodinné právo (§ 655-975). Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2020].

[17] V režimu nového občanského zákoníku tudíž výrok o omezení svéprávnosti nemá sám o sobě vliv na rozsah a výkon rodičovské odpovědnosti.

[18] Podle § 3028 odst. 2 nového občanského zákoníku se ustanoveními tohoto zákona řídí i *právní poměry týkající se práv osobních, rodinných a věcných; jejich vznik, jakož i práva povinnosti z nich vzniklé přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se však posuzují podle dosavadních právních předpisů*.

[19] Omezení svéprávnosti (způsobilosti k právním úkonům) a jeho důsledky, k nimž došlo ještě před nabytím účinnosti nového občanského zákoníku, je tak třeba posuzovat podle tehdy účinných předpisů (starého občanského zákoníku a zákona o rodině). Od účinnosti nového občanského zákoníku se takto založené právní poměry řídí jeho ustanoveními. To znamená, že matka nezletilého měla i po nabytí účinnosti nového občanského zákoníku omezenou svéprávnost i omezenou rodičovskou odpovědnost (neboť podle zákona o rodině pozbyla rodičovskou odpovědnost automaticky jako důsledek omezení ve způsobilosti k právním úkonům).

[20] Nejvyšší správní soud se dále zabýval důsledky rozhodnutí Okresního soudu v Mostě o navrácení svéprávnosti matce nezletilého (rozsudek ze dne 14. 12. 2015, čj. 19 P 155/98-116). Přisvědčil přitom krajskému soudu a žalovanému, že v okamžiku jeho právní moci se matce obnovila i rodičovská odpovědnost, ačkoli to soud ve výroku svého rozhodnutí výslovně neuvěd. Vyšel přitom ze základního pravidla pro omezování svéprávnosti v novém občanském zákoníku, podle něhož soud v rozhodnutí o omezení svéprávnosti *vymezí rozsah, v jakém způsobilost člověka samostatně právně jednat omezil* (§ 57 odst. 1). Z toho vyplývá, že člověk je vždy omezen ve svéprávnosti jen v takovém rozsahu, v jakém je to výslovně uvedeno v rozhodnutí soudu, přičemž soud vždy musí důsledně dbát, aby svéprávnost omezil jen v nezbytném rozsahu (viz například rozsudek NS ze dne 27. 9. 2022, sp. zn. 24 Cdo 128/2022, a tam citovanou judikaturu). Obdobně je třeba nahlížet i na rodičovskou odpovědnost (která je v jistém smyslu jednou ze složek svéprávnosti, jak naznačuje výše zmíněný § 868 odst. 2 nového občanského zákoníku, který hovoří o *omezení svéprávnosti v oblasti rodičovské odpovědnosti*) – pokud ji soud výslovně

neomezí, respektive v případech podobným tomu nyní posuzovanému výslovně neuvede, že se dotčené osobě navrácí svéprávnost, ale zároveň zůstává omezena její rodičovská odpovědnost, je třeba vycházet z toho, že tato osoba rodičovskou odpovědnost nadále má; právě to dle názoru Nejvyššího správního soudu vyplývá z požadavku výše citovaného § 865 odst. 2 nového občanského zákoníku, dle něhož je třeba s omezením svéprávnosti rozhodnout i o rodičovské odpovědnosti.

[21] Popsané pravidlo se uplatní především v případech, kdy rodič pozbyl rodičovskou odpovědnost automaticky (*ex lege*) v důsledku omezení způsobilosti k právním úkonům ještě podle právní úpravy účinné do 31. 12. 2013. Naopak v případech omezení svéprávnosti a rodičovské odpovědnosti v režimu nového občanského zákoníku, podle něhož již musí rozhodnutí soudu obsahovat samostatný výrok o rodičovské odpovědnosti (má-li být omezena), bude nutné zvláště posoudit vztah jednotlivých výroků a zejména dopady pozdějšího rozhodnutí o navrácení svéprávnosti na výrok o omezení rodičovské odpovědnosti. Tato úvaha, pro niž by mohly být relevantní i poukazy stěžovatele na procesní úpravu v zákoně o zvláštních řízeních soudních (zejména § 468a, který je však součástí právního řádu až od 30. 9. 2017, tedy od doby výrazně pozdější, než kdy Okresní soud v Mostě v této věci rozhodoval o navrácení svéprávnosti matce), však již dalece přesahuje rámec tohoto případu.

[22] Pokud tedy Okresní soud v Mostě rozhodl (bez dalšího) o navrácení svéprávnosti matce nezletilého, obnovil jí tím i rodičovskou odpovědnost. S ohledem na § 935 odst. 1 větu první nového občanského zákoníku zároveň zaniklo poručení babičky k nezletilému, a tím i dohoda o výkonu pěstounské péče, neboť babička přestala být osobou pečující ve smyslu § 4a písm. b) bodu 4 zákona o sociálně-právní ochraně dětí.

[23] Za zavádějící je třeba označit argument stěžovatele, že Okresní soud v Mostě o rodičovské odpovědnosti matky rozhodl až po vydání rozhodnutí žalovaného. Rozsudek ze dne 31. 7. 2020, čj. 19 P 52/2011-91, se totiž nijak netýká rodičovské odpovědnosti, nýbrž jím byla babička nezletilého P. pouze zproštěna funkce poručníka a zároveň byl nezletilý svěřen do její pěstounské péče. Z odůvodnění tohoto rozsudku přitom vyplývá, že i Okresní soud v Mostě považoval matku za nositelku i vykonavatelku rodičovské odpovědnosti již v době svého rozhodování (Nejvyšší správní soud jen pro úplnost podotýká, že v takovém případě bylo rozhodnutí o zproštění funkce poručníka nadbytečné, neboť poručení zaniklo *ex lege*).

IV. Závěr a náklady řízení

[24] Nejvyšší správní soud uzavírá, že dne 30. 1. 2016, kdy byla matce nezletilého pravomocně navrácena plná svéprávnost, ztratila babička nezletilého postavení osoby pečující (zaniklo její poručení vůči nezletilému), a tím pádem zanikla dohoda o výkonu pěstounské péče se stěžovatelem. Žalovaný tedy správně rozhodl o zkrácení příspěvku na výkon pěstounské péče.

[25] Jen pro úplnost Nejvyšší správní soud podotýká, že se v tomto řízení nezabýval otázkou, zda by nebylo možné babičku i po obnovení rodičovské odpovědnosti matky považovat za osobu pečující podle jiného ustanovení § 4a písm. b) zákona o sociálně-právní ochraně dětí. Je totiž vázán důvody kasační stížnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), v níž se stěžovatel soustředil pouze na otázku existence poručenského vztahu babičky k nezletilému.

Rozšířený senát: předpis místního poplatku bez formálního vyměření

k § 11 odst. 1 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích

k § 148, § 154 a § 155 daňového řádu

Předpis místního poplatku bez jeho formálního vyměření je možný pouze v případě úhrady místního poplatku ve lhůtě splatnosti a ve správné výši poplatníkem, který splnil ohlašovací povinnost (§ 11 odst. 1 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, *a contrario*). V jiných případech (tedy i pokud je místní poplatek uhrazen ve správné výši, avšak po lhůtě splatnosti) musí správce poplatků stanovit rozhodnutím (platebním výměrem či hromadným předpisným seznamem). Pokud tak správce ve lhůtě pro stanovení

poplatku dle § 148 daňového řádu neučiní, stává se platba poukázaná poplatníkem přeplatkem, s nímž musí být naloženo dle § 154 a 155 daňového řádu.

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2023, čj. 5 Afs 261/2018-69)

Věc: multigate, a. s., proti Krajskému úřadu Jihomoravského kraje o přeplatek na místním poplatku, o kasačních stížnostech žalobkyně a žalovaného.

V dané věci šlo o posouzení otázky, zda v případě úhrady místního poplatku po lhůtě jeho splatnosti je správce poplatku povinen vydat platební výměr dle § 11 zákona o místních poplatcích.

Žalobkyně a její právní předchůdkyně gate seven, a. s., se žádostmi podle § 155 daňového řádu domáhaly u Městského úřadu Boskovice jako příslušného správce poplatku vrácení přeplatku na místním poplatku za provozovaný výherní hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí, a to za I. – III. kalendářní čtvrtletí 2011. Správce poplatku jejich žádostem ve všech případech nevyhověl s odůvodněním, že k datu podání žádosti vratitelný přeplatek nevznikl, neboť uhrazením jednotlivých částek byla splněna poplatková povinnost za provozovaný výherní hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí podle obecně závazných vyhlášek města Boskovice č. 2/2010 a č. 2/2011. Odvolání byla žalovaným zamítnuta.

Krajský soud rozsudkem ze dne 25. 6. 2018, čj. 29 Af 41/2016-149, zrušil rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 2. 2016, čj. JMK 26966/2016, ze dne 25. 2. 2016, čj. JMK 27520/2016, a ze dne 25. 2. 2016, čj. JMK 28492/2016, sp. zn. S-JMK 76762/2011 OSPŽ, týkající se přeplatku na místním poplatku žalobkyně za I. a II. čtvrtletí 2011 a přeplatku na místním poplatku společnosti seven gate za I. čtvrtletí 2011. Řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 2. 2016, čj. JMK 28342/2016, krajský soud zastavil, neboť ve vztahu k tomuto rozhodnutí vzal žalobce žalobu zpět. Ve vztahu k ostatním rozhodnutím žalovaného krajský soud žalobu zamítl.

Při rozhodování krajský soud vyšel z toho, že místní poplatek žalobkyně za I. a II. čtvrtletí 2011 a místní poplatek společnosti seven gate za I. čtvrtletí 2011 byly uhrazeny po datu jejich splatnosti. Správce poplatku měl v takovém případě povinnost dle § 11 zákona o místních poplatcích vydat platební výměr. Pokud tak neučinil, nebyly poplatky zákonným způsobem předepsány a jedná se o přeplatek. Ostatní sporné místní poplatky byly uhrazeny včas. I když správce poplatku pochybil, protože na žádost poplatníka nevydal platební výměr na tyto sporné poplatky uhrazené „s výhradou“, což bylo jeho povinností, jak posléze dovodila judikatura správních soudů (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 6. 2014, čj. 2 Afs 68/2012-34, č. 3096/2014 Sb. NSS, *AD-MIRAL GLOBAL BETTING*), stěžovatelce se dostalo soudního přezkumu její poplatkové povinnosti právě na základě žaloby proti rozhodnutí o žádosti o vrácení přeplatku. Účelu zdůrazňovaného rozšířeným senátem v citované věci, tedy přezkumu poplatkové povinnosti, tak bylo dosaženo, byť jinou procesní cestou (viz rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2014, čj. 6 As 64/2014-40). Trvat na vydání platebního výměru a dostat tak formálnímu postupu by za dané situace bylo formalistické. O samotné poplatkové povinnosti žalobkyně, resp. i její právní předchůdkyně, krajský soud neměl pochybnosti, neboť otázka, zda videoloterní terminály podléhaly místnímu poplatku jako *jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí* dle § 10a zákona o místních poplatcích, ve znění účinném do 31. 12. 2011, byla rozřešena bohatou a ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu.

Proti rozsudku krajského soudu podali kasační stížnost žalobce i žalovaný. Pro rozhodování rozšířeného senátu byla významná pouze kasační stížnost žalovaného. Ten poukázal na judikaturu, která umožňuje věcné přezkoumání poplatkové povinnosti v rámci rozhodování o žádosti o vrácení přeplatku i ohledně místních poplatků uhrazených po datu jejich splatnosti, u nichž správce poplatku nevydal platební výměr. Zejména se jedná o rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2019, čj. 6 Afs 201/2018-27, a ze dne 13. 2. 2019, čj. 1 Afs 184/2018-31. Podle názoru vysloveného v uvedených rozsudcích (byť vydaných až po rozhodnutí krajského soudu v této věci) neobstojí závěr o nezákonnosti rozhodnutí zrušených krajským soudem pouze s ohledem na nevydání platebního výměru správcem poplatku u místních poplatků uhrazených po datu jejich splatnosti.

Devátý senát (předkládající senát) při předběžném posouzení kasační stížnosti dospěl k závěru, že názor vyslovený v rozsudcích Nejvyššího správního soudu čj. 6 Afs 201/2018-27 a čj. 1 Afs 184/2018-31, jichž se dovolával v kasační stížnosti žalovaný, vsutku dopadá na danou věc. Předkládající senát však nesouhlasil s takto

judikovaným názorem, dle něž i v případě úhrady místního poplatku po jeho splatnosti není nutno vždy vydat platební výměr a to, zda poplatník byl k úhradě místního poplatku povinen, lze věcně přezkoumat i následně v řízení o žádosti o vrácení přeplatku na místním poplatku.

Naproti tomu měl předkládající senát za to, že zákonem stanovenou povinnost vyměřit místní poplatek platebním výměrem nelze zaměňovat se situací, kdy sám zákon vyměření poplatku nepředpokládá a tuto povinnost s ohledem na právo na spravedlivý proces dovodil u včas a ve správné výši uhrazených poplatků až rozšířený senát.

Poplatky lze obecně vymezit jako nesankční peněžité plnění, která ukládají veřejnoprávní subjekty jednotlivcům a která jsou příjmem veřejných rozpočtů. Podle čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) lze daně a poplatky ukládat jen na základě zákona. Podle čl. 4 odst. 1 Listiny lze povinnosti ukládat jen na základě zákona a v jeho mezích. Ukládání, vyměřování a výběr daní a poplatků proto nemůže záviset na libovůli správce daně. Speciální úprava v zákoně o místních poplatcích, která nestanoví povinnost vydat platební výměr v případě včas a ve správné výši uhrazené poplatkové povinnosti, nemá za následek ani popření základních principů nalézacího řízení, ani neomezenou dobu, v rámci které lze poplatky poplatníkovi vyměřit, předepsat či vymáhat. Místní poplatek se platí na základě ohlašovací povinnosti bez daňového přiznání, přičemž zákon o místních poplatcích stanoví povinnost poplatek vyměřit, pokud poplatník místní poplatek nebo jeho část nezaplatí (neodvede) včas nebo ve správné výši.

Tam, kde zákon o místních poplatcích ukládá správci poplatku povinnost vydat platební výměr, má toto rozhodnutí o poplatku zcela stejnou povahu jako platební výměr na daň. V obou případech totiž existuje zákonný podklad, který takovou povinnost ukládá, jakož i zákonná povinnost daň/poplatek uhradit. V obou případech také musí nastat právní skutečnost spojená se vznikem daňové povinnosti (provozování výherních hracích přístrojů na jedné straně, dosažení zdanitelných příjmů u daně z příjmů či zdanitelných plnění na výstupu u DPH na straně druhé). Deklaratorní povahu tak má i jakýkoli platební výměr na daň. Správce daně je však vázán prekluzivními lhůtami a nemůže předepsat či vymáhat nevyměřenou daň. Deklaratorní povahu platebního výměru zmínil rozšířený senát (byť v jiném kontextu) v bodu 10 usnesení ve věci *ADMIRAL GLOBAL BETTING*.

Obdobně jako daň, musí být i místní poplatek, který nebyl uhrazen ve správné výši či včas, vyměřen platebním výměrem, a to ve lhůtě pro stanovení daně, což je důležité pro nastolení právní jistoty. Zásahy veřejné moci do soukromé sféry jsou vždy limitovány během času. Stejně tak je během času podmíněna i náprava nezákonnosti jednání veřejné správy. Smyslem prekluze stejně jako promlčení je jednak přispívat k právní jistotě účastníků právních vztahů, jednak stimulovat věřitele (ať již jím je subjekt soukromého práva, nebo veřejná moc) k včasnému uplatnění jeho práv. V případě nároků veřejné moci nadto prekluze, případně promlčení, snižuje možnost svévolných zásahů do právní sféry fyzických a právnických osob. Jak v daňovém kontextu judikoval Ústavní soud, lhůty k vyměření daně mají významný vliv na právní jistotu: „*Účelem zavedení prekluzivních lhůt pro vyměření bylo stimulovat správce daně k včasnému výkonu jeho práv a povinností a z hlediska právní jistoty daňových subjektů pak nastolit situaci, kdy po jejich uplynutí zanikají i jejich povinnosti, které zejména pokud jde o povinnost prokazovat, jsou po uplynutí delší doby vždy spjaty s určitými problémy*“ (viz náleze ze dne 11. 1. 2007, sp. zn. II. ÚS 493/05, č. 5/2007 Sb. ÚS). K prekluzi práva správce poplatku na vyměření místního poplatku jsou povinni přihlídnout z úřední povinnosti jak odvolací orgán, tak soud v případném soudním přezkumu.

Zákon o místních poplatcích stanoví povinnost místní poplatek vyměřit a daňový řád, který se použije subsidiárně, omezuje dobu, v níž je možné poplatek vyměřit, a po jejím uplynutí činí takový postup protiprávním. Pokud tedy vůbec nebyl platební výměr v situaci, kdy to sám zákon ukládá, vydán, nelze uhrazenou platbu považovat za splnění daňové povinnosti, ale ve smyslu § 150 odst. 4 daňového řádu je nutno ji zaevidovat jako platbu na dosud nestanovenou daň. Platba bez řádného vyměření poplatkové povinnosti není ničím jiným než přeplatkem, se kterým správce poplatku zachází postupem ve smyslu § 155 a násl. daňového řádu.

Judikaturní závěry umožňující výjimečně přezkoumat existenci hmotněprávní povinnosti v řízení o žádosti o přeplatek se týkaly situace, kdy zákon povinnost vydat platební výměr výslovně nestanovil, poplatníci nemohli znát tuto pozdější judikaturu a nevěděli, že je možné se u místních poplatků (i v případě jejich zaplacení) domáhat vydání platebního výměru způsobem popsáním v usnesení rozšířeného senátu ve věci *ADMIRAL GLOBAL BETTING*. Teprve pozdější judikatura reprezentovaná rozsudky čj. 6 AfS 201/2018-27 a čj. 1 AfS 184/2018-31

učinila v rozporu s principy nalézacího řízení přezkum hmotněprávní povinnosti v řízení o přeplatku obecným standardem.

Rozšířený senát rozhodl, že předpis místního poplatku bez jeho formálního vyměření je možný pouze v případě úhrady místního poplatku ve lhůtě splatnosti a ve správné výši poplatníkem, který splnil ohlašovací povinnost (§ 11 odst. 1 zákona o místních poplatcích *a contrario*). V jiných případech (tedy i pokud je místní poplatek uhrazen ve správné výši, avšak po lhůtě splatnosti) musí správce poplatků stanovit rozhodnutím (platebním výměrem či hromadným předpisným seznamem). Pokud tak správce ve lhůtě pro stanovení poplatku dle § 148 daňového řádu neučiní, stává se platba poukázána poplatníkem přeplatkem, s nímž musí být naloženo dle § 154 a 155 daňového řádu.

Věc vrátil devátému senátu.

Z odůvodnění:

IV.1 Pravomoc rozšířeného senátu

[13] Rozšířený senát nejprve zvážil, zda má pravomoc rozhodnout spornou právní otázku dle § 17 odst. 1 s. ř. s.

[14] V bodě 22 rozsudku čj. 6 AfS 201/2018-27, ve věci téhož stěžovatele, ve skutkové a právně obdobné věci, v níž stěžovatel rovněž po lhůtě splatnosti uhradil místní poplatky za výherní hrací přístroj nebo jiné technické zařízení a následně požádal o vrácení přeplatku na místním poplatku, šestý senát vyslovil tento názor: „Nejvyšší správní soud se však neztotožňuje se závěrem krajského soudu, že v případě, kdy místní poplatek byl uhrazen ve správné výši, avšak po lhůtě splatnosti, nemohl být bez příslušného platebního výměru vůbec předepsán.“ Shodný názor byl posléze vysloven i v rozsudku čj. 1 AfS 184/2018-31.

[15] V nyní projednávané věci se předkládající senát proti tomuto názoru šestého a prvního senátu vymezuje a naopak se ztotožňuje s názorem krajského soudu, že dle § 11 zákona o místních poplatcích je v případě úhrady místního poplatku po lhůtě splatnosti nutné vydat ve lhůtě pro stanovení tohoto poplatku platební výměr s tím, že v opačném případě se jedná o přeplatek na místním poplatku.

[16] Pro založení pravomoci rozšířeného senátu je podstatné to, že devátý senát v usnesení o postoupení této věci rozšířenému senátu dospěl k názoru zcela odlišnému od názoru vysloveného v rozsudcích čj. 6 AfS 201/2018-27 a čj. 1 AfS 184/2018-31. Pravomoc rozšířeného senátu je tedy dána.

IV.2 Postup rozšířeného senátu

[17] Rozšířený senát shledal, že pro posouzení sporné právní otázky by bylo užitečné zjistit, jaká je praxe správců místních poplatků v souvislosti s aplikací § 11 odst. 1 zákona o místních poplatcích. Proto se předseda rozšířeného senátu obrátil s výzvou k vyjádření na Svaz měst a obcí České republiky a na Sdružení místních samospráv České republiky jako na reprezentativní zástupce obcí, jejichž úřady vykonávají agendu správy místních poplatků.

[18] Z takto oslovených subjektů své vyjádření zaslal pouze Svaz měst a obcí České republiky. Z jeho odpovědi vyplynulo, že převážná většina správců místních poplatků v případě opožděné úhrady místního poplatku platbu pouze předepíše na účet poplatníka, aniž by o platební povinnosti rozhodovali platebním výměrem či hromadným předpisným seznamem. Svazu je znám pouze jediný správce poplatku, který opožděně uhrazené poplatky vyměřuje, přičemž úkony takto činěné (vyměření poplatků hromadným předpisným seznamem) představují velké administrativní a v důsledku i finanční zatížení. Zároveň Svaz zdůraznil, že správci poplatků vždy respektují lhůtu pro stanovení poplatku vyplývající z § 148 daňového řádu a nepřistupují k předpisu uhrazených poplatků na nedoplatky za období, u něž by lhůta ke stanovení poplatku již uplynula, pokud poplatek za toto období nebyl příslušným způsobem poplatníkovi vyměřen. Nakonec Svaz upozornil na návrh novely zákona o místních poplatcích, jež právě tuto problematiku řeší, který je v současné době projednáván Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR (tisk č. 307).

IV.3 Posouzení sporné právní otázky

[19] Právní úprava obsažená v zákoně o místních poplatcích zahrnuje především hmotné právo, tj. vymezení jednotlivých druhů a konstrukčních prvků místních poplatků, včetně zmocnění obcí k úpravě místních poplatků obecně závaznou vyhláškou. Vedle toho obsahuje též procesní úpravu správy místních poplatků, která však není komplexní, nýbrž upravuje pouze určité dílčí otázky s tím, že ve zbytku se řídí obecnou úpravou daňovým řádu [srov. § 1 odst. 1 a § 2 odst. 3 písm. a) tohoto zákona].

[20] Při výkladu právních předpisů upravujících správu místních poplatků je potřeba rovněž zohlednit zákonodárcem zamýšlenou určitou neformálnost a jednoduchost postupů správce. Je totiž zřejmé, že poplatníků, resp. plátců místních poplatků je velké množství [např. v případě místního poplatku za obecní systém odpadového hospodářství, srov. § 10e písm. a) zákona o místních poplatcích] a místní poplatky zpravidla činí menší částky. Zároveň správci poplatků jsou obecní úřady obcí, které často (v případě malých obcí) nemají dostatečný úřední aparát potřebný pro složité a formální úkony při správě místních poplatků. Složitost a lpění na formalismu by ostatně postrádalo i ekonomický smysl, neboť v případě správy některých místních poplatků by pak náklady na jejich správu mohly přesahovat výnos z těchto poplatků. Neformálnost a jednoduchost správy místních poplatků má ovšem své meze v zásadě zákonnosti, která ovládá správu daní, a tedy i místních poplatků (§ 5 odst. 1 daňového řádu).

[21] Právě potřeba jednoduchosti a neformálnosti reflektuje i § 11 odst. 1 zákona o místních poplatcích. Ten zní: *Nebudou-li poplatky zaplacený poplatníkem včas nebo ve správné výši, vyměří mu obecní úřad poplatek platebním výměrem*; zákonem č. 30/2011 Sb. byla s účinností od 1. 3. 2011 doplněna slova *nebo hromadným předpisným seznamem*. Z tohoto ustanovení *a contrario* vyplývá, že při obvyklé situaci, kdy mezi poplatníkem a správcem místního poplatku existuje shoda o platební povinnosti, jakož i o výši a splatnosti místního poplatku, tj. poplatek je poplatníkem, který splnil svou ohlašovací povinnost, uhrazen ve lhůtě splatnosti a ve správné výši, není třeba činit další formální administrativní úkony a správce uhrazený poplatek pouze předepíše na příslušný účet daného poplatníka dle § 149 odst. 2 daňového řádu. V takovém případě je poplatek stanoven „automaticky“ bez vydání jakéhokoli rozhodnutí. Je nutné zdůraznit, že tato úprava řeší velkou většinu všech případů platby místních poplatků, neboť poplatníci své povinnosti zpravidla plní řádně a včas.

[22] Jiná situace nastane, pokud místní poplatek ve lhůtě splatnosti nebo ve správné výši uhrazen není. V takové situaci vykládané ustanovení § 11 odst. 1 zákona o místních poplatcích jasně stanoví povinnost správce místního poplatku stanovit místní poplatek formálním úkonem: platebním výměrem (resp. dle právní úpravy účinné od 1. 3. 2011 případně hromadným předpisným seznamem).

[23] V oblasti daňového práva je pro předepsání úhrady týkající se konkrétní daňové (poplatkové) povinnosti zásadně nezbytné rozhodnutí o stanovení takové daňové (poplatkové) povinnosti za určité období. Bez rozhodnutí o stanovení daně (poplatku) nelze veřejný odvod předepsat, uhradit ani vymáhat. Právě § 11 odst. 1 zákona o místních poplatcích stanoví z této zásady výjimku umožňující předpis poplatku a jeho úhradu neformálně bez vydání rozhodnutí o vyměření poplatku.

[24] Rozhodnutí o stanovení místního poplatku slouží mj. jako kvalifikovaný prostředek vyrozumění poplatníka o jeho povinnosti nedoplatek na místní poplatek uhradit, resp. v případě, že tak neučiní, představuje platební výměr exekuční titul, na jehož základě lze přistoupit k vymáhání nedoplatku. V případě uhrazení poplatku pak rozhodnutí o stanovení místního poplatku slouží jako právní důvod pro nakládání s platbou ze strany správce poplatku (předepsání na účet k určitému poplatku za určité poplatkové období).

[25] Zvláštní situace nastává v případě úhrady místního poplatku po lhůtě jeho splatnosti, avšak ve správné výši, poplatníkem, který sám zjistil, že poplatek nedopatřením ve lhůtě splatnosti opomenul uhradit (např. se zmýlil ohledně data splatnosti), či byl na povinnost poplatek uhradit upozorněn správcem poplatku neformálně, bez vydání a doručení platebního výměru. Podle výslovného znění § 11 odst. 1 zákona o místních poplatcích je třeba i v takovém případě stanovit místní poplatek platebním výměrem (či hromadným předpisným seznamem). Tento výklad zastává rovněž Metodické doporučení pro krajské úřady a Magistrát hlavního města Prahy k vyměřování místních poplatků a aplikaci vybraných ustanovení daňového řádu a vzory platebních výměrů, čj. 26/17 986/2011-262 (publikováno v: Zprávy Ministerstva financí České republiky pro finanční orgány obcí a krajů

č. 1/2011) či veřejný ochránce práv (srov. stanovisko ze dne 31. 5. 2021, čj. KVOP-23244/2021). Z uvedených metodických dokumentů vyplývá i přiměřená aplikovatelnost § 140 daňového řádu v uvedené situaci, kdy o výši (dodatečně) uhrazeného místního poplatku mezi poplatníkem a správcem poplatku není žádného sporu a správce nepřistoupí k sankčnímu zvýšení poplatku. V takovém případě sice správce poplatku vydá platební výměr, ten však nedoručuje poplatníkovi, nýbrž jej pouze založí do spisu.

[26] Požadavek na vydání platebního výměru v případě, kdy je poplatek, o jehož výši není sporu, uhrazen po lhůtě splatnosti, tak vyplývá přímo z vykládaného ustanovení zákona o místních poplatcích. Nejedná se ani o nadbytečný formalismus, a to ze dvou důvodů. Jednak je třeba vzít v úvahu oprávnění správce poplatku sankcionovat porušení povinnosti uhradit poplatek ve lhůtě jeho splatnosti až trojnásobným zvýšením poplatku. Toto zvýšení musí být vyměřeno právě v platebním výměru spolu se samotným místním poplatkem. V případě opožděné úhrady místního poplatku je tedy potřeba vydat výměr i z toho důvodu, aby bylo postaveno najisto, zda správce přistoupil ke zvýšení poplatku dle § 11 zákona o místních poplatcích, či nikoli.

[27] Druhým důvodem je to, že o povinnosti zaplatit poplatek musí být rozhodnuto (tj. poplatek musí být stanoven) výlučně ve lhůtě pro stanovení daně (poplatku) dle § 148 daňového řádu. Jak bylo shora vysvětleno, jedinou výjimkou ze zákonné povinnosti stanovit poplatek příslušným rozhodnutím (platebním výměrem či hromadným předpisným seznamem) je případ včasné úhrady místního poplatku ve správné výši dle § 11 odst. 1 zákona o místních poplatcích. Pokud se nejedná o tento případ a poplatek není ani řádně stanoven, nemůže být správcem poplatku předepsán na daný poplatkový účet poplatníka. Takovou platbu místního poplatku (uhrazenou po lhůtě splatnosti či v nesprávné výši) pak tedy správce poplatku musí vést jako prostředky poplatníka, vůči nimž nemá právní důvod (titul) k jejich použití, a musí s nimi proto nakládat jako s přeplatkem na místním poplatku.

[28] Pokud pak poplatník požádá ve lhůtě pro vrácení přeplatku (§ 160a daňového řádu) o vrácení takového přeplatku na místním poplatku, jehož předepsání nebylo provedeno neformálně v souladu s § 11 odst. 1 zákona o místních poplatcích, resp. dle rozhodnutí o stanovení místního poplatku, uhrazený místní poplatek mu musí být vrácen za splnění podmínek pro vznik vratitelného přeplatku (§ 154 odst. 2 věta druhá daňového řádu), i pokud by hmotněprávní povinnost uhradit místní poplatek (který zaplatil v nesprávné výši nebo po lhůtě jeho splatnosti) existovala. Pokud je žádost podána ještě před uplynutím lhůty pro stanovení místního poplatku, má správce poplatku ještě možnost poplatek vyměřit (viz dále), ale ani v tomto případě nelze poplatkovou povinnost věcně posuzovat při rozhodování o žádosti o vrácení přeplatku na místním poplatku. Po uplynutí lhůty pro stanovení místního poplatku však již nelze nedostatke právního důvodu (titulu) pro předepsání platby na poplatkový účet poplatníka zhojit dodatečným stanovením poplatku platebním výměrem či hromadným předpisným seznamem a tím spíše ani věcným posouzením v rámci rozhodování o žádosti o vrácení přeplatku na místním poplatku.

[29] Je tomu tak proto, že správce poplatku je oprávněn rozhodnout meritorně o poplatkové povinnosti (tj. stanovit poplatek) výlučně v prekluzivní lhůtě pro stanovení poplatku. Po uplynutí této prekluzivní lhůty již nelze poplatek stanovit a správce daně nemůže toto časové ohraničení svého oprávnění věcně rozhodovat o poplatkové povinnosti obcházet např. právě rozhodováním o žádosti o vrácení přeplatku. V rámci rozhodování o žádosti o vrácení přeplatku správce poplatku pouze poměruje poplatníkem uhrazené platby s tituly pro předpis jednotlivých místních poplatků, nemůže již tedy věcně posuzovat poplatkovou povinnost (stanovit poplatek). Pokud v době podání žádosti o vrácení přeplatku spočívajícího v opožděně uhrazeném a nevyměřeném místním poplatku lhůta pro stanovení poplatku dosud neuplynula, může ovšem správce místního poplatku napravit neexistenci titulu pro předpis opožděného místního poplatku vydáním platebního výměru či hromadného předpisného seznamu, jehož existenci pak v rozhodnutí o žádosti o vrácení přeplatku na místním poplatku může zohlednit.

[30] V tomto ohledu tedy rozšířený senát musí přisvědčit předkládajícímu senátu a odmítnout řešení přijaté v rozsudcích čj. 6 AfS 201/2018-27 a čj. 1 AfS 184/2018-31. Ty totiž aprobovaly možnost v řízení o žádosti o vrácení přeplatku věcně posuzovat poplatkovou povinnost bez ohledu na absenci titulu k předpisu uhrazených částek na příslušné místní poplatky. Jak již bylo vysvětleno, takovým právním důvodem může být pouze neformální předpis v souladu s § 11 odst. 1 zákona o místních poplatcích, nebo rozhodnutí o stanovení poplatku, tj. platební výměr či hromadný předpisný seznam.

[31] Pokud by bylo správci poplatku umožněno předepsat platbu na včas neuhrazený místní poplatek za minulá období neformálně bez vydání platebního výměru (či rozhodnutí o poplatkové povinnosti v hromadném předpisném seznamu), může vzniknout nežádoucí situace, kdy daňový subjekt opomene uhradit místní poplatek za určité poplatkové období a uhradí poplatek za další období. V takovém případě by mohl správce poplatku, který nečinil žádné úkony k stanovení a inkasu poplatku za předchozí období, uhrazenou částku neformálně předepsat na účtu poplatníka jako poplatek za předchozí poplatkové období, aniž by poplatníka jakkoli vyrozuměl. Tak by se mohlo dít opakovaně a ve výsledku poplatník, který neuhradil místní poplatek za poplatkové období, vůči němuž již dávno uplynula lhůta pro stanovení poplatku, by mohl mít stále nedoplatek na poplatku, který by vůči němu mohl být vyměřen a vymáhán, neboť správce poplatku by jej evidoval k poslednímu poplatkovému období.

[32] Takový postup je třeba odmítnout, neboť by byl v rozporu se zněním zákona i se smyslem a účelem neformálního předpisu místního poplatku dle § 11 odst. 1 zákona o místních poplatcích, kterým je zjednodušit administraci poplatku, ohledně něhož byla konkludentně vyjádřena shoda poplatníka a správce poplatku. Že však takové případy reálně nastávají, o tom svědčí právě výše citované stanovisko veřejného ochránce práv.

[33] Z vyjádření Svazu měst a obcí České republiky rozšířený senát zjistil, že právě odmítnutý výklad § 11 odst. 1 zákona o místních poplatcích, tj. neformální předpis opožděného uhrazeného místního poplatku bez vydání rozhodnutí o stanovení poplatku, je zřejmě praktikován převážnou většinou správců místních poplatků. To však nemění nic na nesprávnosti takového postupu. Rozšířený senát si je vědom, že zákonný postup může přinášet správcům místních poplatků komplikace, které byly ve vyjádření popsány, a že se potřeba vyměření může týkat velkého množství poplatníků. Jak však bylo rozvedeno shora, zákonná úprava je v tomto směru jednoznačná. Zákonodárce omezil bezformální postup pouze na včas a ve správné výši zaplacené poplatky a rozšířený senát nemůže tuto výjimku jakkoliv rozšiřovat navíc v neprospěch poplatníků. To samozřejmě neznamená, že by zákonodárce nemohl možnost bezformálního postupu správců poplatků rozšířit například i na situace opožděně zaplacených poplatků. Nynější závěr rozšířeného senátu navíc nemůže být pro správce poplatků žádným překvapením, neboť na povinnost vydat platební výměr i v případě opožděné úhrady místního poplatku upozorňovalo již delší dobu ve svých metodických dokumentech jak Ministerstvo financí (viz shora citované metodické doporučení), tak i veřejný ochránce práv (vedle citovaného stanoviska lze poukázat rovněž na publikaci *Správa místních poplatků*, kterou vydala Kancelář veřejného ochránce práv v roce 2017).

V. Závěr

[34] Rozšířený senát tedy shrnuje, že předpis místního poplatku bez jeho formálního vyměření je možný pouze v případě úhrady místního poplatku ve lhůtě splatnosti a ve správné výši poplatníkem, který splnil ohlašovací povinnost (§ 11 odst. 1 zákona o místních poplatcích *a contrario*). V jiných případech (tedy i pokud je místní poplatek uhrazen ve správné výši, avšak po lhůtě splatnosti) musí správce poplatek stanovit rozhodnutím (platebním výměrem či hromadným předpisným seznamem). Pokud tak správce ve lhůtě pro stanovení poplatku dle § 148 daňového řádu neučiní, stává se platba poukázána poplatníkem přeplatkem, s nímž musí být naloženo dle § 154 a 155 daňového řádu.

Daň z přidané hodnoty: vědomá účast na daňovém podvodu

k § 72 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty

K prokázání vědomé účasti na podvodu na DPH stačí, zjistí-li správce daně řadu nepřímých indicií, které ve svém souhrnu prokazují, že se daňový subjekt podvodu na DPH účastnil a že o tom musel vědět. Správce daně však nemusí prokázat, že daňový subjekt věděl o tom, u kterého článku řetězce byla identifikována chybějící daň a v jakých detailech podvodný mechanismus spočíval (§ 72 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 5. 2023, čj. 8 Afs 201/2021-74)

Prejudikatura: č. 2172/2011 Sb. NSS, č. 3275/2015 Sb. NSS a č. 3705/2018 Sb. NSS; rozsudky Soudního dvora ze dne 12. 1. 2006, *Optigen a další* (C-354/03, C-355/03 a C-484/03), ze dne 6. 7. 2006, *Kittel a Recolta Recycling* (C-439/04 a C-440/04), ze dne 21. 2. 2008, *Netto Supermarkt* (C-271/06), a ze dne 21. 6. 2012, *Mahagében a Dávid* (C-80/11 a C-142/11).

Věc: Edko.cz, s. r. o., proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o daň z přidané hodnoty, o kasační stížnosti žalobkyně.

Nejvyšší správní soud se v této věci zabýval tím, zda byla prokázána existence podvodu na dani z přidané hodnoty v níže uvedených obchodních řetězcích a zda bylo prokázáno, že daňový subjekt musel vědět o tom, že tyto řetězce jsou zatíženy podvodem na DPH.

Finanční úřad pro Zlínský kraj (správce daně) třemi platebními výměry ze dne 20. 4. 2018 vyměřil žalobkyni nadměrný odpočet na DPH celkem ve výši 2 309 329 Kč za zdaňovací období srpen až říjen 2014 a dalším platebním výměrem jí vyměřil vlastní daň ve výši 809 856 Kč za zdaňovací období prosinec 2014, a to z důvodu účasti na daňovém podvodu při obchodování s tonery do tiskáren (dále jen „zboží“). Proti rozhodnutí správce daně podala žalobkyně odvolání, které žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 17. 5. 2019.

Podvodem na DPH mělo být podle správních orgánů zasaženo pět obchodních řetězců, jichž se žalobkyně účastnila:

1. ASSINFORT Praha, s. r. o. + AXRO Bürokommunikation, D., Import, Export GmbH > Previs, s. r. o. > Z + M servis, spol. s r. o. (CZ) > ORCAON, s. r. o. > žalobkyně > Z + M servis, spol. s r. o. (SK) > AXRO Bürokommunikation, D., Import, Export (dále „řetězec č. 1“);
2. EUROTEC SERVICES, s. r. o. + ADR Vertriebs GmbH > Previs > Z + M servis (CZ) > ORCAON > žalobkyně > Z + M servis (SK) > ADR Vertriebs (dále „řetězec č. 2“);
3. eDsystem Czech, a. s. > PWR computers, s. r. o. > ASYNDAR, s. r. o. > Z + M servis (CZ) > ORCAON > žalobkyně > Z + M servis (SK) > EuroDeal SK, s. r. o. > SWS Distribution, a. s. > TONER EXPRESS, s. r. o. > BRANSON, s. r. o. (dále „řetězec č. 3“);
4. FLORIN CZ TRADE, s. r. o. + HONEMAN, s. r. o. + Stroathsam, s. r. o. > Europea Distribution, a. s. + ExaSoft Czech, a. s. > ExaSoft Holding, a. s. > Z + M servis (CZ) > ORCAON > žalobkyně > Z + M servis (SK) > PRIXANET COMPANYY, s. r. o. > REDMAC FOX, s. r. o. (dále „řetězec č. 4“);
5. INSTRUKTATONER, s. r. o. > Europea Distribution + ExaSoft Czech > ExaSoft Holding > Z + M servis (CZ) > ORCAON > žalobkyně > Z + M servis (SK) > TEMPO CINK, s. r. o. > CANTICOSA, s. r. o. > PYROLINE TECHNOLOGY, s. r. o. (dále „řetězec č. 5“).

Žalovaný dospěl k závěru, že žalobkyně musela s ohledem na v daňovém řízení zjištěné objektivní okolnosti vědět, že výše uvedené obchodní řetězce byly zatíženy podvodem na DPH. V řetězcích zastávala funkci tzv. *broker*. Inkasovala od státu odpočet DPH, která však nebyla jedním či více články řetězce státu uhrazena.

Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně u Krajského soudu v Brně žalobu, který ji zamítl rozsudkem ze dne 29. 4. 2021, čj. 29 Af 61/2019-72.

Krajský soud se ztotožnil se závěrem žalovaného, že posuzované transakce vykazovaly znaky podvodného jednání, a to s ohledem na zjištěné nestandardnosti v řetězci, a že v řetězci, jehož byla žalobkyně součástí, došlo k podvodu. Existence chybějící daně u prvního známého článku v tuzemsku v jednotlivých řetězcích byla prokázána. Žalovaný podrobně popsal a hodnotil všechny skutkové okolnosti dotčených obchodů. Klíčovým znakem řetězových obchodů je existence několika po sobě jdoucích prodejů zboží mezi různými subjekty. V posuzované věci se na počátku řetězce a někdy v jeho průběhu objevily nekontaktní subjekty (společnosti Previs, ASYNDAR, FLORIN CZ TRADE, HONEMAN, Stroathsam, PRIXANET COMPANYY, REDMAC FOX, TEMPO CINK a INSTRUKTATONER). Docházelo u nich k převodu vlastnického práva ke zboží v krátkém časovém období zpravidla během jednoho až několika dnů. Dodání zboží v krátkém čase mezi osmi až dvanácti subjekty nelze považovat za zcela standardní a uskutečnitelné při dodržení běžných obchodních podmínek. K platbám za zboží navíc docházelo často převodem z účtu na účet v obráceném pořadí od posledního známého subjektu v řetězci

a mnohdy v jeden den. Dodavatel Z + M servis splnil svou daňovou povinnost. Vzhledem ke skutečnosti, že předchozí články v řetězci byly nekontaktní, však nebylo možné postavit na jisto, zda u nich byla daň příznána a řádně odvedena. Žalovaný podrobně vymezil a konkretizoval, v jakých skutkových okolnostech měl daňový podvod spočívat.

To, zda žalobkyně věděla, že je součástí podvodu na DPH, bylo třeba posoudit s ohledem na zjištěné objektivní okolnosti. Jednou ze zásadních okolností, která svědčila o její vědomosti o zapojení do podvodného řetězce, bylo personální propojení mezi společnostmi Z + M servis (CZ) a Z + M servis (SK) a společností ORCAON a žalobkyní a to, že vložení žalobkyně a společnosti ORCAON do řetězce postrádalo logiku. Zboží bylo fakticky předáváno mezi společnostmi Z + M servis (CZ) a Z + M servis (SK). Zboží, které fakturačně přecházelo přes žalobkyni a s ní personálně propojenou společnost ORCAON, totiž vždy odcházelo od společnosti Z + M servis (CZ) přímo do skladu společnosti Z + M servis (SK). Nedávalo smysl, aby do tohoto řetězce byla zapojena žalobkyně a společnost ORCAON. Není neobvyklé, že žalobkyně znala odběratele zboží již v momentě, kdy zboží obdržela od společnosti ORCAON, která jej obdržela od společnosti Z + M servis (CZ). Za normálních okolností žalobkyně předem může znát svého odběratele, ale neměl by jej znát její dodavatel. Zná-li totiž dodavatel odběratele, je účast žalobkyně v řetězci zbytečná. Tak tomu nebude v situaci, propojí-li například zprostředkovatel dodavatele a odběratele, kteří o sobě dříve nevěděli, a ti přesto následně činí obchody jeho prostřednictvím. V dané věci se však o tento případ nejednalo. Subdodavatel byl personálně propojený s odběratelem žalobkyně. Rozhodnutí dodat zboží odběrateli žalobkyně proto pocházelo přímo od subdodavatele. To mj. vyplývalo i z výpovědi jednatele žalobkyně. Účast prostředníků postrádala smysl, respektive tento smysl žalobkyně neprokázala. Žalovaný věrohodně vyvrátil tvrzení jednatele společnosti Z + M servis (CZ) ohledně zajištění finanční stability a *cash flow*. Žalobkyně jiný smysl jejich spolupráce v žalobě neuvedla.

Formální povahu vztahu mezi žalobkyní a společností ORCAON na jedné straně a společnostmi Z + M servis (CZ) a Z + M servis (SK) na druhé straně potvrzovalo to, že žalobkyně nenesla náklady na dopravu zboží společnosti Z + M servis (SK), neboť tyto náklady přeúčtovala. Těto povaze dále svědčilo, že zboží bylo v některých případech placeno pozpátku v obráceném pořadí a že se ve fakturaci zboží vyskytovaly nesrovnalosti (dřívější článek řetězce měl zboží dokladově obdržet později, než jej obdržel článek pozdější). Další okolnost, která poukazovala na formální povahu vztahů, byla nepřítomnost kontrolních mechanismů zboží žalobkyně i společnosti ORCAON. Ty nebyly nikdy přítomny při převímce ani nakládce zboží. To, že zboží bylo buď dodáno tak, jak bylo sjednáno, nebo bylo dodatečně reklamováno a chybějící množství dobropisováno, nepředstavuje mechanismus kontroly zboží. Přebírala-li totiž žalobkyně odpovědnost za dodávané zboží v milionové hodnotě, je objektivně podezřelé, že zboží nikdy fakticky nekontrolovala. To vypovídalo o tom, že se žalobkyně podvolila riziku, neboť věděla, že je do řetězce vložena pouze formálně. Cena zboží byla ve většině řetězců uměle výrazně snižována některým článkům předcházejícím žalobkyni, a to dokonce tak výrazně, že se v některých případech i s obchodní marží následných článků řetězce zboží vrátilo kruhem k původnímu článku řetězce za nižší cenu, než za kterou zboží dodal do tuzemska. Žalobkyně proto mohla porovnáním s konkurencí zjistit, že cena zboží je podstatně nižší, než za kterou by jej mohla získat od jiného dodavatele na tuzemském trhu. Krajský soud proto uzavřel, že objektivní okolnosti ve svém souhrnu tvořily logický, ničím narušený a ucelený soubor vzájemně se doplňujících a na sebe navazujících nepřímých důkazů, které spolehlivě a jednoznačně prokazovaly, že žalobkyně o podvodu na DPH věděla.

Krajský soud se proto blíže nezabýval argumentací žalobkyně ohledně její dobré víry a přijatých opatření k prevenci účasti na podvodném řetězci. Tuto otázku totiž nebylo třeba zkoumat, účastnila-li se žalobkyně na podvodu na DPH vědomě. Jde-li o námitku, podle které žalobkyně a společnost ORCAON uzavřely v dotčeném období další obchody se společností Z + M servis v mnohem větších částkách, nebylo krajskému soudu zřejmé, kam tím žalobkyně mířila. Krajský soud nemohl posoudit obchody, které nebyly předmětem této věci.

Žalobkyně (stěžovatelka) proti rozsudku krajského soudu podala kasační stížnost, v níž namítala, že závěr krajského soudu o existenci daňového podvodu a její vědomé účasti na něm nebyl důkazně ani argumentačně podložen. Chybějící daň nebyla identifikována u subdodavatelů stěžovatelky, nýbrž až u subjektů, které jsou v řetězcích od stěžovatelky vzdáleny o 3 až 5 článků. V případě řetězce č. 5 se navíc jednalo až o následný článek, kdy v mezidobí bylo zboží prodáno mimo území České republiky. V řízení nebylo tvrzeno a prokázáno, jaká

konkrétní daň u kterého subjektu neměla být odvedena a jaká je příčinná souvislost neodvedené daně s obchody stěžovatelky. Bylo pouze obecně uvedeno, že existují určité řetězce s určitými subjekty, které jsou nekontaktní nebo si neplní své povinnosti. V rozhodnutích správních orgánů se však neuvádělo, jaké konkrétní povinnosti nebyly splněny, jak konkrétně souvisely s danou věcí a proč byly významné. Nutným předpokladem pro nepřiznání odpočtu je prokázání, že daň nebyla odvedena v příčinné souvislosti s danou věcí a alespoň ve stejné výši, v jaké je odpočet daně odpírán. Zejména u řetězců č. 1 a 2 byla příčinná souvislost podvodného jednání s obchodováním stěžovatelky pochybná. Uplatnění nároku na odpočet z fiktivních plnění může souviset pouze se snahou daného subjektu neoprávněně krátiť svou daň bez vztahu k okolí.

Vědomá účast stěžovatelky na podvodu nebyla prokázána. Prokázáno bylo toliko to, že stěžovatelka a společnost ORCAON přepravovaly zboží od společnosti Z + M servis (CZ) společnosti Z + M servis (SK). Byť tato okolnost může vzbuzovat určité pochybnosti, neprokazuje vědomost stěžovatelky o tom, že existoval nějaký další řetězec společností a že subjekt vzdálený od stěžovatelky neodváděl daň, byl nekontaktní či uplatňoval nárok na odpočet z fiktivních plnění. Má-li být účast na daňovém podvodu vědomá, musí mít subjekt povědomí o tom, jak byl celkově podvod připraven a proveden. Stěžovatelka takové povědomí neměla. Závěr krajského soudu ohledně opatření k zamezení účasti na podvodném řetězci v případě vědomé účasti na podvodu proto nemohl obstát. Dodavatel stěžovatelce věrohodně vysvětlil důvod potřeby přepravovat zboží v rámci své skupiny přes třetí subjekt. Byl tedy prokázán přeprava zboží, že obchody měly pro stěžovatelku ekonomický smysl a že ekonomický smysl pro Z+M servis byl stěžovatelce vysvětlen. Jde-li o ostatní objektivní okolnosti, nebylo prokázáno, že by o nich stěžovatelka věděla. Stěžovatelka zboží nekontrolovala při předávce proto, že je zabaleno na paletách. Řidič dopravce jej kontroluje co do množství a možného fyzického poškození obalu při nakládce. Správce daně se nesnažil pochopit, jak funguje obchodování se zbožím a jeho doprava.

Stěžovatelka závěrem namítla, že z výsledku řízení nelze zjistit, zda došlo k neodvedení daně. Nebylo zřejmé, z čeho správní orgány a krajský soud dovozovaly, že jediným účelem transakce bylo čerpání nadměrného odpočtu, jestliže články obchodního řetězce, které bezprostředně předcházely nebo následovaly, žádnou neoprávněnou daňovou výhodu nezískaly a ani nenarušily neutralitu DPH. Tvrzení, že určité subjekty, které měly stát buď na počátku celého řetězce, nebo na jeho konci, jsou pro správce daně nekontaktní nebo si uplatňují daňové odpočty z fiktivních plnění, není dostatečné. Nelze z něj totiž učinit závěr o chybějící dani ani o příčinné souvislosti s tímto případem. V průběhu daňového řízení nebylo zpochybněno, že společnosti ORCAON a Z + M servis daň přiznaly a zaplatily. Neodvedení daně je základním předpokladem pro to, aby mohl být daňový subjekt odpovědný za účast na daňovém podvodu. Tvrzení, že byla identifikována chybějící daň u článků, které se staly nekontaktními, nemělo oporu v odůvodnění napadeného rozhodnutí (rozsudek NSS ze dne 14. 5. 2020, čj. 1 AfS 493/2019-32, *FILÁK*). Správce daně raději, než aby se snažil vybrat daň u subjektů, které daň skutečně neodvádějí, konstruuje složité a důkazně vágně podložené řetězce, v nichž hledá bonitní subjekty typu stěžovatelky, které jsou kontaktní a se správcem daně spolupracují.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že nebylo rozhodné, zda stěžovatelka přišla s články obchodního řetězce, které podvod spáchaly, do styku. Nebylo podstatné ani to, zda byla obeznámena s podstatou a detaily provedení daňového podvodu. Pro účely odepření nároku na odpočet DPH nebylo třeba prokázat příčinnou souvislost mezi podvodným jednáním a obchodní činností stěžovatelky. Postačilo prokázat, že se stěžovatelka konkrétního obchodního řetězce účastnila a že věděla nebo mohla vědět, že v jeho rámci pořizuje zboží zatížené daňovým podvodem. Povinností správce daně není dohledat a vypočítat konkrétní výši neodvedené daně. Odepřít nárok na odpočet je oprávněně vůči každému daňovému subjektu, který se podvodného řetězce účastnil a který měl a mohl vědět o svém zapojení do podvodného řetězce. Pod pojem chybějící daně lze kromě situací, kdy nedojde k přiznání či odvedení daně, podřadit také to, je-li daňový subjekt pro správce daně nekontaktní a nelze jím tvrzené či netvrzené údaje ověřit. Žalovaný u každého z řetězců podrobně vymezil, v jakých skutkových okolnostech podvod spočíval a vylíčil skutkové okolnosti, z nichž bylo v souhrnu možné dovodit, že se o daňový podvod jednalo. Stěžovatelka musela vědět, že se účastní řetězce zasaženého podvodem na DPH. Nebylo proto třeba se zabývat tím, zda učinila opatření k prevenci své účasti na daňovém podvodu.

Stěžovatelka v replice uvedla, že jí není zřejmé, jaké konkrétní znaky nasvědčovaly podezření, že u některého článku obchodního řetězce, došlo k neodvedení daně. Žádné takové znaky neexistovaly. Jakékoliv nestandardnosti

z pohledu žalovaného ve vztazích mezi stěžovatelkou, společností ORCAON a společnostmi Z + M servis neměly žádnou příčinnou souvislost s neodvedením daně u některých článků řetězce, respektive s jejich pozdější nekontaktností. Závěr, podle kterého lze pod chybějící daň podřadit situaci, kdy je daňový subjekt nekontaktní, nelze paušalizovat. Je nutné zkoumat, o jaký subjekt se jedná a zda existuje příčinná souvislost mezi jeho jednáním a jednáním jiného daňového subjektu. Argumentace žalovaného byla vnitřně rozporná. Na jednu stranu tvrdil, že se stěžovatelka vědomě zapojila do pěti podvodných řetězců, na druhou stranu však tvrdil, že není rozhodné, zda byla obeznámena s podstatou daňového podvodu. Žalovaný vědomou účast stěžovatelky na podvodu pouze předpokládal.

Žalovaný v duplice uvedl, že závěr o přímém povědomí stěžovatelky o zapojení do podvodného řetězce nebyl podmíněn současným povědomím o podstatě podvodného jednání. Správce daně je povinen prokázat existenci chybějící daně, není však povinen vyčísřit chybějící daň. Za součást daňového úniku a za porušení neutrality DPH je nutné považovat i takové jednání článků v řetězci, které neumožní kontrolu podaného daňového přiznání a tvrzené daně, neboť takové jednání rovněž brání správnému výběru daně a ve svém důsledku ohrožuje řádné fungování společného systému DPH. Správce daně neustrnul na pouhém konstatování nekontaktnosti vybraných článků řetězců. Identifikoval a popsal množinu dalších nestandardních okolností, které ve svém souhrnu jednoznačně hovoří pro závěr, že šlo o cílenou snahu o získání neoprávněného daňového zvýhodnění.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...)

III.3 Obecná východiska k podvodu na DPH

[39] Nejvyšší správní soud se problematikou podvodů na DPH ve své rozhodovací praxi již opakovaně zabýval, přičemž vycházel především z judikatury Soudního dvora [viz zejména rozsudky ze dne 12. 1. 2006, *Optigen a další*, C-354/03, C-355/03 a C-484/03, ze dne 6. 7. 2006, *Kittel a Recolta Recycling*, C-439/04 a C-440/04, ze dne 21. 2. 2008, *Netto Supermarkt*, C-271/06, nebo ze dne 21. 6. 2012, *Mabagében a Dávid*, C-80/11 a C-142/11]. Jestliže daňový subjekt prokáže přijetí zdanitelného plnění a splní zákonem stanovené podmínky pro uplatnění nároku na odpočet daně, může správce daně neuznat odpočet jen v případě, že prokáže podvod na DPH nebo zneužití práva. Zmiňovaná judikatura jako podvod na DPH označuje situace, v nichž jeden z účastníků řetězce neodvede státní pokladně vybranou daň a další si ji odečte, a to za účelem získání zvýhodnění, které je v rozporu s účelem příslušné evropské směrnice (nyní směrnice Rady 2006/112/ES o společném systému daně z přidané hodnoty). Důsledkem daňového podvodu musí být nutně tzv. chybějící daň, která se projevuje tím, že některý z článků řetězce v určitém okamžiku v minulosti nesplnil svou daňovou povinnost (ať již povinnost daň přiznat, přiznat ji pravdivě, nebo daň zaplatit).

[40] Ve vztahu k existenci podvodu daňové orgány musí vysvětlit, v čem tkvěla podstata daňového podvodu, či vylíčit řetězec skutkových okolností, ze kterých je v souhrnu možné dovozovat, že se o daňový podvod jednalo (rozsudek NSS ze dne 18. 10. 2018, čj. 9 Afs 333/2017-63, *KRPOL*, bod 38). Společným typickým znakem podvodů na DPH je častá praktická nemožnost dopátrat se skutečného důvodu neodvedení daně, stejně jako organizátorů a beneficietů podvodu. Aby však bylo možné konstatovat existenci daňového podvodu, musí správce daně v odůvodnění rozhodnutí srozumitelně a přehledně popsat všechny skutečnosti, které svědčí o tom, že došlo k podvodnému jednání, a podložit je zjištěními majícími podklad ve spisu. Je třeba zjistit takové objektivní okolnosti, které ve svém celkovém souhrnu mohou představovat dostatečný podklad pro přijetí domněnky, že chybějící daň je v konkrétní věci následkem cílené snahy získat neoprávněné daňové zvýhodnění. Užívané spojení „existence daňového podvodu“, případně „prokázání existence daňového podvodu“, je v určitém smyslu zavádějící, neboť v zásadě nebude možné existenci daňového podvodu nad veškerou pochybnost prokázat; přesnější je hovořit o důvodné domněnce daňového podvodu (rozsudek NSS ze dne 6. 8. 2020, čj. 1 Afs 304/2019-33, *ExaSoft Holding*, bod 26). Není však povinností daňových orgánů či dokonce správních soudů prokázat, jakým způsobem a konkrétně kterým z dodavatelů v řetězci byl spáchán podvod. V daňovém řízení však musí být

postaveno najisto, v jakých skutkových okolnostech daňový podvod spočíval (rozsudek NSS ze dne 25. 6. 2015, čj. 6 Afs 130/2014-60, č. 3275/2015 Sb. NSS, *ALADIN plus*).

[41] Okolnosti, které v souhrnu nasvědčují existenci daňového podvodu, mohou mít svůj původ v minulosti (například obchodní historie či minulé personální vazby), v době uzavření transakce (nestandardní obchodní podmínky) i v době následující po uzavření obchodu (například následná nekontaktnost dotčených osob, náhlé ukončení činnosti, následné nestandardní peněžní toky mezi dotčenými osobami; bod 27 rozsudku ve věci *Exa-Soft Holding*).

[42] Jestliže správce daně prokáže, že k daňovému podvodu došlo, je třeba dále přistoupit ke zkoumání subjektivní stránky účasti konkrétního daňového subjektu na podvodu na dani. V rozsudku ve věci *Optigen a další* totiž Soudní dvůr zdůraznil, že nárok na odpočet nemůže být dotčen tím, že v řetězci dodávek je jiná předchozí nebo následná transakce zatížena skutečnostmi, o kterých plátce neví nebo nemůže vědět. Zavedení systému odpovědnosti bez zavinění by překračovalo rámec toho, co je nezbytné pro ochranu plateb do veřejného rozpočtu. Je proto na daňovém orgánu, aby dostatečně prokázal objektivní okolnosti svědčící o tom, že daňový subjekt věděl nebo musel vědět, že „plnění uplatňované k odůvodnění nároku na odpočet bylo součástí podvodu spáchaného dodavatelem či jiným subjektem operujícím v dodavatelském řetězci“ (bod 49 rozsudku ve věci *Mahagében a Dávid*).

[43] Každá transakce mezi dodavatelem a jeho odběratelem v řetězci musí být posuzována sama o sobě a charakter jednotlivých transakcí v řetězci nemůže být změněn předchozími nebo následnými událostmi (bod 47 rozsudku ve věci *Optigen a další*). Zásada daňové neutrality brání obecné diferenciaci mezi legálními a protiprávními plněními. Proto „subjekty, které přijmou veškerá opatření, která od nich mohou být rozumně vyžadována, aby zajistily, že jejich plnění nejsou součástí podvodu, bez ohledu na to, zda se jedná o podvod na DPH, nebo jiné podvody, musí mít možnost důvěřovat legalitě uvedených plnění, aniž by riskovaly ztrátou svého nároku na odpočet DPH odvedené na vstup“ (bod 51 rozsudku ve věci *Kittel a Recolta Recycling*). Nárok na odpočet DPH tedy bude zachován takovému subjektu, který nevěděl ani vědět nemohl, že se svým nákupem účastní plnění, které je součástí podvodu na DPH. Při posuzování subjektivní stránky je pak nutno hodnotit, zda daný subjekt přijal při výkonu své hospodářské činnosti přiměřená opatření, která od něj rozumně lze vyžadovat, aby zajistil, že jeho plnění není součástí podvodu. Pokud je s přihlédnutím k objektivním skutečnostem prokázáno, že dodání je uskutečněno pro osobu povinnou k dani, která věděla nebo měla vědět, že se svým nákupem účastní plnění, které je součástí podvodu na DPH, je věcí vnitrostátního soudu odmítnout takové osobě povinné k dani přiznat nárok na odpočet. V takové situaci totiž osoba povinná k dani pomáhá pachatelům podvodu a stává se jejich spolupachatelem (rozsudek NSS ze dne 30. 4. 2008, čj. 1 Afs 15/2008-100, ze dne 30. 7. 2010, čj. 8 Afs 14/2010-195, č. 2172/2011 Sb. NSS, *MAKRO Cash & Carry ČR*, nebo ze dne 28. 8. 2020, čj. 8 Afs 232/2018-45, *Harmonie Rajhrad*).

[44] Nicméně nelze „*extenzivně dovozovat, že se má jednat o nekonečně dlouhý řetězec osob, kam až by měla povědomost osoby povinné k dani, která zdanitelně plnění uskutečnila, a její „obezřetnost“ sahá. [...] Naopak zcela na místě takový požadavek bude tam, kde již samotný dodavatel (z hlediska jeho samotné faktické existence, sídla, kontaktnosti), s nímž daňový subjekt uzavírá obchod, nebo samotný předmět dodávky (rizikovitost komodity, rozsah dodávky, fakticita plnění, její relevantnost ve vztahu k předmětu činnosti apod.) či její cena či jiné okolnosti budou vykazovat určité znaky pochybností o „solidnosti“ transakce, její vážnosti či smyslu a úmyslu jednajících (vylákat daňovou výhodu). V takovém případě lze na míru obezřetnosti a adekvátních opatření ze strany osoby povinné k dani k minimalizaci své účasti na možném podvodném jednání klást při uzavírání obchodu důvodně přísné požadavky. Obdobně je třeba posuzovat i samotné neodvedení daně v řetězci z hlediska závěru o daňovém podvodu.“* (rozsudek NSS ze dne 30. 1. 2018, čj. 5 Afs 60/2017-60, č. 3705/2018 Sb. NSS, *VYRTYCH*, bod 69)

[45] Účastnil-li se však daňový subjekt podvodu na DPH vědomě, nemůže být v dobré víře. Je proto nadbytečné posuzovat, zda přijal dostatečná preventivní opatření k zamezení účasti na podvodu (rozsudek NSS ze dne 10. 2. 2023, čj. 8 Afs 174/2021-64, bod 17).

III.4 Existence podvodu na DPH

[46] Stěžovatelka namítá, že nebyla prokázána existence podvodu na DPH. Správní orgány totiž netrvdí a neprokázaly, jaká konkrétní daň u kterého subjektu neměla být odvedena a jaká je příčinná souvislost neodvedené daně s obchody stěžovatelky. Předpokladem pro nepřiznání odpočtu je prokázání, že daň nebyla odvedena

v příčinné souvislosti s danou věcí a alespoň ve stejné výši, v jaké je odpočet daně odpírán. Není zřejmé, z čeho správní orgány a krajský soud dovozují, že jediným účelem transakce bylo čerpání nadměrného odpočtu, jestliže články obchodního řetězce, které bezprostředně předcházely nebo následovaly, žádnou neoprávněnou daňovou výhodu nezískaly a ani nenarušily neutralitu DPH. Ze skutečnosti, že některé subjekty na počátku nebo na konci řetězce byly nekontaktní nebo že si uplatňují daňové odpočty z fiktivních plnění, nelze učinit závěr o chybné dani. Základním předpokladem pro to, aby mohl být daňový subjekt odpovědný za účast na daňovém podvodu, je neodvedení daně.

[47] Nejvyšší správní soud ze správního spis zjistil následující skutečnosti rozhodné pro posouzení výše uvedených námitek. Správce daně a žalovaný popsali existenci daňového podvodu zvlášť ve vztahu ke každému z dotčených obchodních řetězců:

Řetězec č. 1 – neutralita daně byla narušena u společnosti Previz. Tu správce daně označil jako tzv. *cross invoicer*, tedy účastníka jednoho ze sofistikovanějších druhů daňových podvodů, který si snižuje vlastní daňovou povinnost tím, že vystavuje faktury na fiktivní přijatá plnění. Fiktivní přijatá plnění pocházela od společnosti ASSINFORT Praha, která dle zjištění správce daně dlouhodobě nevyvíjela žádnou činnost, od 25. 6. 2016 se nacházela v likvidaci, její jednatel nekomunikoval s likvidátorem a nepředal mu jakékoliv účetní dokumenty. Ta zároveň nepodala příznání k dani v roce 2014 a se správcem daně nespolupracovala. Správce daně dále zjistil, že obchody probíhaly za nestandardních podmínek. Podstatná část zboží byla fakturována ve významném objemu v uzavřeném kruhu během jednoho týdne. Společnosti Z + M servis (CZ) a Z + M servis (SK) jsou propojeny skrze osobu jednatele (David Ševčík). Společnost ORCAON a stěžovatelka jsou rovněž propojeny skrze osobu jednatele (Ing. Kovařík). Doprava probíhala od společnosti Z + M servis (CZ) přímo do skladu společnosti Z + M servis (SK) a hradila ji stěžovatelka. Zboží tak bylo přes společnost ORCAON a stěžovatelku pouze přefakturováno. Společnost Previz snížila cenu dodávaného zboží o 20 094 EUR. Cena zboží byla snížena v celém řetězci. Zboží od společnosti AXRO Bürokommunikation, D., Import, Export se do této společnosti vrátilo zpět za nižší cenu, než za jakou ho dodala do tuzemska. Společnost Previz snížila cenu zboží na základě uplatnění nároku na odpočet daně z fiktivních přijatých plnění od společnosti ASSINFORT Praha. Fakturace mezi prvním a druhým článkem řetězce probíhala téměř v jeden den (obdobně i mezi třetím, čtvrtým a pátým článkem řetězce). Tvrzení stěžovatelky o přepravě zboží z Ostravy do skladu společnosti Z + M servis (SK) v Čadci neodpovídá vyjádření společnosti Z + M servis (CZ) k dopravě zboží pro společnost ORCAON (viz s. 11 až 13 rozhodnutí žalovaného).

Řetězec č. 2 – neutralita daně byla rovněž narušena u společnosti Previz. Ta v pozici *cross invoicer* přijala fiktivní plnění od společnosti EUROTEC SERVICES. Tato společnost nepodala příznání k DPH za říjen 2014, a pokud příznání za jiná zdaňovací období podala, tak daň nehradila. Na adrese sídla uvedené v obchodním rejstříku se společnost nenachází. Společnost Previz uměle snižovala svou daňovou povinnost za pomoci fiktivních daňových dokladů od společnosti EUROTEC SERVICES, která fakticky nevykonává žádnou činnost. Správce daně dále zjistil, že obchody probíhaly za nestandardních podmínek. Podstatná část zboží byla fakturována ve významném objemu v uzavřeném kruhu během deseti dnů. Společnost Z + M servis (CZ) a Z + M servis (SK) jsou propojeny skrze osobu jednatele. Společnost ORCAON a stěžovatelka jsou rovněž propojeny skrze osobu jednatele. Doprava probíhala od společnosti Z + M servis (CZ) přímo do skladu společnosti Z + M servis (SK) a hradila ji stěžovatelka. Zboží tak bylo přes společnost ORCAON a stěžovatelku pouze přefakturováno. Společnost Previz snížila cenu dodávaného zboží o 10 143 EUR. Cena zboží byla snížena v celém řetězci. Zboží od společnosti ADR Vertriebs se do této společnosti vrátilo zpět za nižší cenu, než za jakou ho dodala do tuzemska. Společnost Previz snížila cenu zboží na základě uplatnění nároku na odpočet daně z fiktivních přijatých plnění od společnosti EUROTEC SERVICES. Fakturace mezi prvním a druhým článkem řetězce probíhala téměř v jeden den (obdobně i mezi třetím, čtvrtým a pátým článkem řetězce). Tvrzení stěžovatelky o přepravě zboží z Ostravy do skladu společnosti Z + M servis (SK) v Čadci neodpovídá vyjádření společnosti Z + M servis (CZ) k dopravě zboží pro společnost ORCAON (viz s. 14 až 16 rozhodnutí žalovaného).

Řetězec č. 3 – neutralita daně byla narušena u společnosti ASYNDAR. Tato společnost nespolupracuje s místně příslušným správcem daně a za jednotlivá zdaňovací období nepodala daňové příznání k DPH. Sídlo uvedené v obchodním rejstříku nebylo jejím skutečným sídlem. Na dané adrese nevykonává ekonomickou činnost. Společnost ASYNDAR při prodeji zboží společnosti Z + M servis (CZ) navýšila cenu, avšak DPH z plnění

pro společnost Z + M servis (CZ) nepřiznala, a tedy ani neuhradila. Správce daně dále zjistil, že obchody probíhaly za nestandardních podmínek. Část zboží, které společnost eD'system Czech objednala od eD'system Slovakia, s. r. o., mělo jako místo dodání uvedenou společnost Z + M servis (CZ), přestože mělo být dodáno společnosti PWR computers. K prodeji části zboží od společnosti Z + M servis (CZ) společnosti ORCAON mělo dojít dříve, než mělo být toto zboží prodáno společnosti Z + M servis (CZ) od společnosti ASYNDAR, přičemž datum, kdy obdržela zboží společnost ORCAON, je uvedeno jako datum dodání shodně u 5. až 9. článku řetězce. Placení jednotlivých plnění v řetězci probíhalo pozpátku, tj. následující odběratel za zboží zaplatil dříve než jeho vlastní dodavatel. Společnost Z + M servis (CZ) a Z + M servis (SK) jsou propojeny skrze osobu jednatele. Společnost ORCAON a stěžovatelka jsou rovněž propojeny skrze osobu jednatele. Doprava probíhala od společnosti Z + M servis (CZ) přímo do skladu společnosti Z + M servis (SK) a hradila ji stěžovatelka. Zboží tak bylo přes společnost ORCAON a stěžovatelku pouze přefakturováno. Společnost PWR computers snížila cenu dodávaného zboží o 12 617 EUR. Tvzení stěžovatelky o přepravě zboží z Ostravy do skladu společnosti Z + M servis (SK) v Čadci neodpovídá vyjádření společnosti Z + M servis (CZ) k dopravě zboží pro společnost ORCAON (viz s. 16 až 18 rozhodnutí žalovaného).

Řetězec č. 4 – neutralita daně byla narušena u společnostmi HONEMAN, Stroathsam, FLORIN CZ TRADE, PRIXANET COMPANY a REDMAC FOX. Společnost HONEMAN je nekontaktní a se správcem daně nespolupracuje. Sídlo uvedené v obchodním rejstříku nebylo jejím skutečným sídlem. Na dané adrese nevykonává ekonomickou činnost. Daňové přiznání k DPH podala jen za třetí čtvrtletí roku 2014, avšak daňovou povinnost neuhradila a správci daně neumožnila ověřit údaje zahrnuté do tohoto přiznání. Nebyly zjištěny odchozí ani příchozí platby od společnosti ExaSoft Czech. Společnost FLORIN CZ TRADE nespolupracuje se správcem daně. Přestože podala daňová přiznání za zdaňovací období červenec až říjen 2014, daňovou povinnost neuhradila a neumožnila správci daně ověřit údaje zahrnuté do přiznání. Společnost Stroathsam nespolupracuje se správcem daně. Přestože podala daňová přiznání za zdaňovací období červenec až srpen 2014, neumožnila správci daně ověřit údaje zahrnuté do přiznání. Krátce před uskutečněním obchodů byl ode dne 14. 3. 2014 jednatelem společnosti Stroathsam jmenován cizinec. Společnosti ExaSoft Holding, ExaSoft Czech a Europea Distribution vzájemným přeprodáváním zboží ve společných skladových prostorech zastíraly skutečný původ zboží. Společnosti PRIXANET COMPANY a REDMAC FOX se správcem daně nespolupracují a jsou nekontaktní. Sídli na virtuálních adresách a v místě jejich sídla nebylo možné dohledat důkazní prostředky o jejich podnikatelské činnosti. Tyto společnosti nepodaly daňové přiznání za září roku 2014. Krátce po uskutečnění obchodů došlo ke změně v osobě jednatele (nově byl jmenován jednatelem cizinec). Jde proto o tzv. *missing trader*. Správce daně dále zjistil, že obchody probíhaly za nestandardních podmínek. Společnost Z + M servis (CZ) a Z + M servis (SK) jsou propojeny skrze osobu jednatele. Společnost ORCAON a stěžovatelka jsou rovněž propojeny skrze osobu jednatele. Doprava probíhala od společnosti Z + M servis (CZ) přímo do skladu společnosti Z + M servis (SK) a hradila ji stěžovatelka. Zboží tak bylo přes společnost ORCAON a stěžovatelku pouze přefakturováno. Obchody mezi několika společnostmi se zbožím značné hodnoty se uskutečnily během jednoho až šesti dnů. Společnost PRIXANET COMPANY provedla platby ve prospěch společnosti Z + M servis (SK) v den, kdy tato společnost vystavila dodací list, a v jednom případě před vystavením dodacího listu. Společnost ORCAON měla v některých případech prodat zboží dříve, než jej podle dokladů nabyla (viz s. 18 až 21 rozhodnutí žalovaného).

Řetězec č. 5 – neutralita daně byla narušena u společnostmi INSTRUKTATONER a TEMPO CINK. Společnost INSTRUKTATONER je nekontaktní a se správcem daně nespolupracuje. Sídlo uvedené v obchodním rejstříku nebylo jejím skutečným sídlem. Na dané adrese nevykonává ekonomickou činnost. Jde o adresu, na které se nachází velký počet daňových subjektů. Společnost INSTRUKTATONER podala přiznání k DPH, ve kterém vykazovala nízkou daňovou povinnost. Místně příslušný správce daně v rámci postupu k odstranění pochybností zjistil, že si tato společnost neoprávněně nárokovala odpočty daně. Daň stanovenou na základě výsledků postupu k odstranění pochybností však neuhradila. Krátce před zahájením šetřených obchodů došlo u společnosti INSTRUKTATONER ke změně ve vlastnické struktuře a v osobě jednatele. V prosinci 2018 byl obchodní podíl převeden na občana Maďarska. Účetní závěrku zveřejnila naposledy za rok 2011. Společnosti ExaSoft Holding, ExaSoft Czech a Europea Distribution vzájemným přeprodáváním zboží ve společných skladových prostorech zastíraly skutečný původ zboží. Společnost TEMPO CINK nespolupracuje se správcem daně a neplní své daňové povinnosti. Sídlo uvedené v obchodním rejstříku nebylo jejím skutečným sídlem. Na dané adrese nevykonává

ekonomickou činnost. Nepodala příznání k DPH za zdaňovací období leden až červen 2015, ve kterém jí společnost Z + M servis (SK) dodala zboží. Společnost TEMPO CINK byla v pozici *missing trader*. Byla založena krátce před uskutečněním šetřených obchodů, učinila obchody v nemalé hodnotě bez jakékoliv podnikatelské historie a následně se stala nekontaktní pro správce daně. Jednatel a jediný společník byl pravděpodobně pouze nastrčenou osobou, která byla zneužita k uskutečnění podvodu na DPH. Správce daně dále zjistil, že obchody probíhaly za nestandardních podmínek. Část zboží byla fakturována v uzavřeném kruhu (společnost PYROLINE TECHNOLOGY dodala zboží zpět společnosti ExaSoft Czech). Placení jednotlivých plnění v řetězci probíhalo pozpátku. Společnost Z + M servis (CZ) a Z + M servis (SK) jsou propojeny skrze osobu jednatele. Společnost ORCAON a stěžovatelka jsou rovněž propojeny skrze osobu jednatele. Podle tvrzení společnosti Z + M servis (CZ) mělo být zboží na základě jedné z faktur doručeno do Ostravy, ale fakticky bylo doručeno do Prahy (viz s. 22 až 25 rozhodnutí žalovaného).

Stěžovatelka ve výše popsanych řetězcích vystupovala podle správce daně a žalovaného v pozici *broker*, neboť čerpala nárok na odpočet DPH na vstupu a následně dodala zboží osvobozené od daně do jiného členského státu [Z + M servis (SK)].

[48] Z výše uvedeného vyplývá, že správce daně v každém řetězci, jehož se stěžovatelka zúčastnila, identifikoval a popsal, u jakého článku řetězce došlo k narušení neutrality daně a v čem nesplnění daňové povinnosti konkrétně spočívalo. Správce daně zároveň vysvětlil, v čem tkvěla podstata daňového podvodu a jak přeprodej zboží v řetězcích probíhal. Správce daně podrobně popsal nestandardní okolnosti, které prodej zboží v jednotlivých řetězcích provázely a které představují dostatečný podklad pro přijetí domněnky, že chybějící daň v řetězcích byla následkem cílené snahy získat neoprávněné daňové zvýhodnění. Správce daně současně ozejmil, jakou roli hrála v řetězcích stěžovatelka. Závěr o existenci podvodu na DPH pak správce daně nezaložil pouze na skutečnosti, že některé články řetězce byly pro své správce daně nekontaktní. To, že některé články byly nekontaktní, představuje pouze dílčí okolnost, která poukazuje na existenci podvodu na DPH (viz bod [41] výše). Odkaz stěžovatelky na rozsudek ve věci *FILÁK* není přílehlavý. Nekomaktnost některých článků řetězců totiž má v nyní projednávané věci oporu v odůvodnění rozhodnutí žalovaného.

[49] Nejvyšší správní soud proto souhlasí s krajským soudem, že žalovaný (respektive správce daně) podrobně uvedl, v jakých skutkových okolnostech měl daňový podvod spočívat, a to v souladu s požadavky judikatury citované v bodech [39] až [41] výše. Námitka, podle které správce daně netrdil a neprokázal, u kterého subjektu nebyla daň odvedena a jaká je příčinná souvislost s neodvedením daně s obchody stěžovatelky, je proto nedůvodná.

[50] Nejvyšší správní soud v této souvislosti podotýká, že předpokladem pro odepření nároku na odpočet DPH není narušení daňové neutrality článkem bezprostředně předcházejícím nebo následujícím daňový subjekt, jenž si odpočet nárokuje, jak dovozuje stěžovatelka. Chybějící daň se totiž může objevit v kterémkoliv článku obchodního řetězce, a to i u článku, který je od dotčeného daňového subjektu značně vzdálen. Krajský soud proto správně uvedl, že není podstatné, zda společnost Z + M servis (CZ) daň příznala a zaplatila, jestliže k narušení daňové neutrality došlo u jiného článku daného řetězce (viz bod [47] výše). Je proto nepodstatné i to, zda své daňové povinnosti splnila společnost ORCAON, jak stěžovatelka uvádí v kasační stížnosti. V takovém případě je však na správci daně, aby dostatečně prokázal objektivní okolnosti svědčící o tom, že daňový subjekt (nyní stěžovatelka) věděl nebo musel vědět, že plnění uplatňované k odůvodnění nároku na odpočet bylo součástí podvodu spáchaného v obchodním řetězci (k tomu viz níže část III.5 tohoto rozsudku).

[51] To, že správní orgány nevyšlily konkrétní chybějící daň, pochybení nepředstavuje. Nelze totiž lpět na tom, aby byl daňový podvod zcela přesně vyčíslen. To v řadě případů není ani fakticky možné (rozsudek ve věci *Harmonie Rajhrad*, bod 28). Není proto třeba, aby správce daně prokázal chybějící daň alespoň ve stejné výši, v jaké je odpírání odpočet na DPH. Postačí, prokáže-li správce daně, že daný obchodní řetěz byl podvodem na DPH zasažen. Tak tomu v nyní projednávané věci bylo (viz bod [47] výše), respektive stěžovatelka konkrétní skutkové okolnosti, na jejichž základě dospěl správce daně k závěru o podvodu na DPH, v řízení před soudem relevantně nezpochybnila.

[52] Liché je i její tvrzení, podle kterého správní orgány pouze obecně uvádí, že existují určité řetězce, v nichž jsou určité subjekty, které jsou buď nekontaktní, nebo si neplní své povinnosti, přičemž není zřejmé, jaké konkrétní povinnosti nebyly splněny. Jak totiž vyplývá z bodu [47] výše, správní orgány detailně popsaly jednotlivé obchodní řetězce, jaké společnosti do nich byly zapojeny a jaké konkrétní daňové povinnosti tyto společnosti, u nichž byla narušena neutralita daně, nesplnily. Správce daně specifikoval, zda daná společnost nesplnila povinnost daň přiznat (společnosti ASYNDAR, PRIXANET COMPANY, REDMAC FOX a TEMPO CINK), přiznat ji pravdivě (společnosti Previs a INSTRUKTATONER) nebo daň zaplatit (společnosti HONEMAN, FLORIN CZ TRADE a Stroathsam).

[53] Stěžovatelka dále namítá, že v případě řetězců č. 1 a 2 je pochybná příčinná souvislost mezi jednáním článku řetězce, který si uplatnil nárok na odpočet z dokladů za údajně fiktivní přijatá plnění, a obchodováním stěžovatelky. Nárok na odpočet z fiktivních plnění může souviset pouze se snahou daného subjektu neoprávněně krátit svou daňovou povinnost bez vztahu k okolí. Tuto námitku stěžovatelka v žalobě (ani v jiném podání, které by bylo učiněno v žalobní lhůtě) neuplatnila, přestože tak učinit mohla. Je proto nepřijatelná podle § 104 odst. 4 s. ř. s.

III.5 Vědomost stěžovatelky o podvodu na DPH

[54] Stěžovatelka namítá, že nebyla prokázána její vědomá účast na podvodu. Prokázáno bylo toliko to, že stěžovatelka a společnost ORCAON přeprodávaly zboží od společnosti Z + M servis (CZ) společnosti Z + M servis (SK). To však neprokazuje vědomost stěžovatelky o tom, že existuje nějaký delší řetězec společností a že subjekt vzdálený od stěžovatelky neodvádí daň, je nekontaktní či uplatňuje nárok na odpočet z fiktivních plnění. Stěžovatelka neměla povědomí o tom, jak byl celkově podvod připraven a proveden. Žalovaný vědomou účast stěžovatelky na podvodu pouze předpokládá.

[55] Nejvyšší správní soud předně podotýká, že stěžovatelka v žalobě (ani v jiném podání, které by bylo učiněno v žalobní lhůtě) nenamítala, že zboží nekontrolovala při předávce proto, že je zabaleno na paletách, že ho řidič dopravce kontroluje co do množství a možného fyzického poškození obalu při nakládce a že se správce daně nesnažil pochopit, jak funguje obchodování se zbožím a jeho doprava. V žalobě totiž uvedla pouze to, že nerozumí tomu, jak mohl žalovaný dospět k závěru, že stěžovatelka měla více kontrolovat dodávané zboží, a jak tato skutečnost souvisí s vědomím stěžovatelky o podvodu na DPH. To podle stěžovatelky má svědčit o tom, že správní orgány nemají povědomí o tom, jak fungují obchodní vztahy v daném segmentu trhu. Dále v žalobě uvedla, že šlo o originální zboží výrobců značkových náplní do tiskáren, jejichž oficiálním partnerem je společnost Z + M servis (CZ). Zboží bylo stěžovatelce dodáno tak, jak bylo předem sjednáno, nebo bylo dodatečně reklamováno a chybějící množství dobropisováno. Měla proto dostatečné mechanismy, jak zajistit kontrolu zboží i bez její účasti při převímce zboží.

[56] Stěžovatelka tak v žalobě nenamítala, jakým způsobem je zboží zabaleno a kdo jej a jakým konkrétním způsobem při nakládce kontroluje. To, že správní orgány nerozumí obchodování se zbožím, pak v žalobě spojovala s tím, že po ní měl správce daně požadovat větší kontroly zboží, nikoliv s tím, jakým způsobem kontrola zboží a jeho doprava probíhá. Protože stěžovatelka výše uvedené námitky neuplatnila v řízení před krajským soudem, přestože tak učinit mohla, jsou tyto námitky nepřijatelné podle § 104 odst. 4 s. ř. s. Nejvyšší správní soud se jimi proto nezabýval.

[57] Z rozhodnutí žalovaného vyplývá, že žalovaný založil vědomou účast stěžovatelky na podvodu na DPH na základě následujících objektivních okolností. Ve všech řetězcích vystupovaly na stejné pozici a se stejnou úlohou čtyři společnosti, a to Z + M servis (CZ), ORCAON, stěžovatelka a Z + M servis (SK), u nichž byla identifikována personální propojenost. Důsledkem toho bylo, že stěžovatelka v řetězcích vždy vykazovala dodání zboží do jiného členského státu, tedy plnění osvobozené od daně s nárokem na odpočet daně. Stěžovatelka tak z každé transakce inkasovala odpočet daně a z uskutečněných plnění byla od daně osvobozena. Figurovala proto v řetězcích na pozici *broker*, který měl neoprávněně vylákat odpočet daně, kterou jeden z předchozích článků v řetězci neodvedl. Protože stěžovatelka byla osobně propojena se společností ORCAON, muselo jí být zřejmé, že přeprodává totožné zboží mezi osobně spřízněnými společnostmi Z + M servis (CZ) a Z + M servis (SK). Není standardní dodávat zboží mezi osobně propojenými společnostmi. Takové transakce postrádají smysl. Společnost

Z + M servis (SK) mohla přímo obchodovat se společností Z + M servis (CZ) a tím ušetřit o ziskové přírůžky pro společnost ORCAON a stěžovatelku. Správce daně vyvrátil tvrzený důvod spolupráce mezi těmito společnostmi (k tomu viz bod [34] výše). Společnost ORCAON uvedla, že se stěžovatelka nehodila pro rozšíření obchodních aktivit se spotřebním IT materiálem, a proto byla zřízena společnost ORCAON. Přesto zboží o větším objemu nakoupené od společnosti Z + M servis (CZ) prodávala i nadále osobně propojené stěžovatelce. Vysvětlení společnosti ORCAON je proto nelogické. Jediným logickým smyslem vložení společnosti ORCAON a stěžovatelky do obchodních řetězců byla snaha o zastření pohybu zboží v řetězcích a oddálení identifikace ztracené daně v daném řetězci. Stěžovatelka proto musela být srozuměna se svou účastí na podvodu na DPH. Společnost ORCAON neměla dostatečné materiální a personální zabezpečení pro daný objem obchodů (chybějící skladovací prostory a vozový park, virtuální sídlo, dva zaměstnanci). Společnost ORCAON a stěžovatelka nepřebíraly a nenakládaly zboží ve skladových prostorech společnosti Z + M servis (CZ). Přeprava probíhala přímo od této společnosti do skladu propojené společnosti Z + M servis (SK). Zboží bylo zabaleno na paletách, přičemž řidiči zboží nerozbalují. Případné reklamace poškozeného nebo ztraceného zboží by však uplatňovali odběratelé stěžovatelky. Stěžovatelka a společnost ORCAON tak neměly zboží fakticky ve své dispozici, a přesto za něj přebíraly odpovědnost. Jejich úlohou proto bylo fakturačně prodloužit obchodní řetězec.

[58] Propojenost společnosti Z + M servis (CZ), ORCAON, stěžovatelky a Z + M servis (SK) vyplývá i z vyjádření jednatele stěžovatelky, který uvedl, že „*pan R. S. (ZMS CZ) zaslal nabídku zboží určeného pro ZMS SK s dodávkou a přeprodejem přes společnost ORCAON a společnost AGRO*“. Společnost ORCAON a stěžovatelka tak byly instruovány společností Z + M servis (CZ), komu mají následně zboží dodat. Není běžné, aby dodavatel určoval svému odběrateli, komu má zboží dodat. Společnost ORCAON a stěžovatelka se podvolily vůli společnosti Z + M servis (CZ) a pouze jí přefakturovaly zadané obchody. Stěžovatelka proto nemohla nabýt přesvědčení, že se účastní legitimního obchodního vztahu. Ten totiž postrádal základní atributy podnikatelské činnosti. Stěžovatelka nemusela popřát zboží, nabízet jej možným odběratelům, vést sklad a zařizovat přepravu, neboť všechny tyto činnosti vykonávala společnost Z + M servis (CZ). Stěžovatelka si musela být podvodu na DPH vědoma také s ohledem na to, že v řetězcích č. 3 a 5 probíhaly platby pozpátku. Účastníci těchto řetězců vyčkávali s platbou do té doby, než k nim došly prostředky vložené do těchto řetězců posledním článkem. Stěžovatelka tak nejdříve obdržela platbu od společnosti Z + M servis (SK), kterou následně přeposlala na účet společnosti ORCAON, která následně zaplatila společnosti Z + M servis (CZ). Datum vystavení dokladu o prodeji zboží stěžovatelce od společnosti ORCAON je v jednom případě dřívější než datum, kdy měla společnost ORCAON nakoupit zboží od společnosti Z + M servis (CZ). Žalovaný s ohledem na výše uvedené uzavřel, že tyto indicie svědčí o tom, že stěžovatelka musela vědět, že dotčené řetězce jsou zatíženy podvodem na DPH.

[59] Na tom by nic neměnila ani stěžovatelkou uváděná argumentace, že takto probíhaly i jiné obchody se společnostmi v rámci skupiny Z + M servis, které nebyly nijak zpochybněny. Pokud totiž v rámci daných řetězců nebyl zjištěn podvod na DPH, nebyl důvod, aby byly tyto obchody zkoumány. Správní orgány se proto nezabývaly tím, zda tyto obchody případně neměly, na rozdíl od nyní posuzovaných, racionální důvod. Nicméně i pokud by racionální důvod neměly, pak jejich jediné vysvětlení by bylo to, že sloužily ke ztížení identifikace zapojení do podvodu tam, kde k němu došlo. Zasažené obchody by totiž bylo možné prezentovat jako nikoliv ojedinělou obchodní praxi. Jejich prověření zároveň zabere další čas. Pokud však takováto praxe nemá naprosto žádný racionální důvod, platí pro ni opět to, že jediným rozumným vysvětlením je právě ztížení odhalení podvodu, byť při jiných obchodech.

[60] Z výše uvedeného vyplývá, že žalovaný popsal řadu nestandardních objektivních okolností, které mají prokazovat vědomou účast stěžovatelky na podvodu na DPH, a to i) shodné postavení společnosti Z + M servis (CZ), ORCAON, stěžovatelky a Z + M servis (SK) ve všech obchodních řetězcích, ii) personální propojenost společnosti Z + M servis (CZ) a Z + M servis (SK) a stěžovatelky se společností ORCAON, iii) postavení stěžovatelky v řetězcích na pozici *broker*, iv) nelogičnost přepravy zboží přes společnost ORCAON a stěžovatelku jak přes obě společně, tak mezi sebou navzájem, v) nedostatek materiálního a personálního zabezpečení společnosti ORCAON pro daný objem obchodů, vi) přepravu zboží od společnosti Z + M servis (CZ) přímo do skladu společnosti Z + M servis (SK), vii) pokyny od společnosti Z + M servis (CZ) k dalšímu nakládání se zbožím, viii) platby pozpátku v řetězci č. 3 a 5, ix) časový nesoulad jednoho dokladu a x) odpovědnost za zboží bez jeho

kontroly. Je proto lichá námitka, že prokázáno bylo toliko to, že stěžovatelka a společnost ORCAON přepravovaly zboží od společnosti Z + M servis (CZ) pro společnost Z + M servis (SK).

[61] Nejvyšší správní soud zároveň souhlasí s žalovaným a krajským soudem, že tyto nestandardní okolnosti ve svém souhrnu prokazují, že stěžovatelka musela vědět, že se účastní podvodu na DPH. Jak totiž důvodně podotkl krajský soud v bodech 37 a 38 napadeného rozsudku, přeprava zboží přes společnost ORCAON a stěžovatelku, které byly personálně propojeny, nedává žádný rozumný smysl. Zboží putovalo od společnosti Z + M servis (CZ) přímo do skladu společnosti Z + M servis (SK). V běžném obchodním vztahu by její proto společnost Z + M servis (CZ) prodala přímo společnosti Z + M servis (SK), aby nedošlo k navýšení marže v případě přepravy přes dvě další společnosti, a to navíc za situace, kdy musela vědět, že tyto společnosti jsou personálně propojeny. V nyní projednávané věci stěžovatelka a společnost ORCAON byly uměle vloženy mezi společnosti Z + M servis (CZ) a Z + M servis (SK) tak, aby došlo k fakturačnímu prodloužení řetězce. O tom svědčí to, že společnost Z + M servis (CZ) fakticky udílela pokyny stěžovateli a společnosti ORCAON, komu má být zboží dodáno. Stěžovatelka nebyla přítomna přebírce a nakládky zboží a nezajímala se o to, zda případně nemá vady, přestože za něj nesla odpovědnost (Nejvyšší správní soud nemohl přihlídnout ke kasační námitce týkající se způsobu kontroly zboží z důvodu její nepřijatelnosti – viz body [55] a [56] výše). Zjevně si proto musela být vědoma toho, že jejím úkolem bylo pouze inkasovat odpočet DPH a zboží osvobozené od daně dodat dokladově společnosti Z + M servis (SK). O umělém zapojení stěžovatelky do obchodních řetězců svědčí i to, že v některých případech vyčkávala na zaplacení společnosti ORCAON do té doby, než jí za zboží zaplatila společnost Z + M servis (SK). Nedává totiž smysl, aby důvodem účasti stěžovatelky a společnosti ORCAON v obchodech bylo tvrzené zajištění *cash flow* společnosti Z + M servis (CZ), jestliže stěžovatelka a společnost ORCAON fakticky čekaly na to, než společnost Z + M servis (SK) za zboží zaplatí. Tvrzený důvod spolupráce Z + M servis (CZ) je proto natolik neuvěřitelný, že mu stěžovatelka nemohla ani sama uvěřit. O tom svědčí i to, že stěžovatelka nijak nezpochybnila správnými orgány uvedenou další nelogičnost, spočívající v tom, že zboží šlo jak přes společnost ORCAON, tak i přes stěžovatelku. Nedává už vůbec žádný smysl, aby do těchto transakcí byly zapojeny obě. Zboží putovalo přímo ze skladu společnosti Z + M servis (CZ) do skladu společnosti Z + M servis (SK) a nebyl tak důvod do řetězce zapojovat nejen dva, ale dokonce ani jeden mezičlánek. Z hlediska *cash flow* a finanční stability se tak společnost Z + M servis (CZ) vystavila naopak riziku, že buď stěžovatelka nezaplatí společnosti ORCAON za zboží, nebo že společnost ORCAON nezaplatí společnosti Z + M servis (CZ). Logické by bylo, aby společnost Z + M servis (CZ) zboží prodávala přímo společnosti Z + M servis (SK), které bylo zboží od společnosti Z + M servis (CZ) přímo dováženo a která v některých případech do řetězce peníze fakticky posílala tak, aby stěžovatelka a společnost ORCAON mohly za zboží zaplatit. Zjevně proto neměla s *cash flow* žádné problémy a mohla obchodovat napřímo se společností Z + M servis (CZ). Stěžovatelka si tak musela být vědoma toho, že důvod její spolupráce se společností Z + M servis (CZ) a Z + M servis (SK) spočívá v umělém fakturačním prodloužení řetězce, inkasu odpočtu DPH a v dokladovém dodání zboží osvobozeného od daně společnosti Z + M servis (SK), tedy že figuruje na pozici *broker*.

[62] Již na základě těchto skutečností proto musela stěžovatelka vědět, že se účastní řetězových obchodů se zbožím, jejichž účelem je získání neoprávněné daňové výhody. Popsané nestandardnosti totiž vylučují, že by spolupráce mezi společnostmi Z + M servis (CZ), ORCAON, stěžovatelkou a Z + M servis (SK) představovala běžnou obchodní činnost. Toho si stěžovatelka musela být vědoma. Stěžovatelka zároveň tyto nestandardní objektivní okolnosti (viz bod [60] výše) a závěry žalovaného o vědomé účasti na podvodu na DPH v žalobě ani v kasační stížnosti v jejich komplexnosti nezpochybnila a nepředestřela ani jinou verzi průběhu dotčených obchodů, jež by její vědomou účast na podvodu na DPH vylučovaly. Nejvyšší správní soud proto souhlasí s žalovaným, že si stěžovatelka musela být vědoma toho, že se v dotčených řetězcích účastnila podvodu na DPH.

[63] Nejvyšší správní soud v této souvislosti podotýká, že není rozhodné, že správce daně neprokázal, že stěžovatelka věděla o tom, u kterého článku daného řetězce byla konkrétně identifikována chybějící daň a v jakých detailech podvodný mechanismus spočíval. Podstatné totiž je to, že si stěžovatelka musela být vědoma své role v řetězcích, tj. získání odpočtu DPH a následné dodání zboží osvobozené od DPH společnosti Z + M servis (SK), a toho, že obchodní spolupráce stěžovatelky a společnosti ORCAON se společnostmi Z + M servis (CZ) a Z + M servis (SK) postrádala jakýkoliv ekonomický smysl a že byla naopak vysoce nestandardní a podezřelá. Již

na základě těchto skutečností si proto musela být vědoma, že účelem obchodování se zbožím od společnosti Z + M servis (CZ) muselo být získání neoprávněné daňové výhody. V opačném případě by bylo prakticky nemožné prokázat daňovému subjektu vědomou účast na daňovém podvodu, pokud by sám nepřiznal, že plnění bylo podvodem na DPH sasaženo. K prokázání vědomé účasti na podvodu proto postačí, zjistí-li správce daně řadu nepřímých indicií, které ve svém souhrnu prokazují, že se daňový subjekt podvodu na DPH účastnil a že o tom musel vědět. Tak tomu v nyní projednávané věci bylo.

[64] Nejvyšší správní soud proto s ohledem na výše uvedené uzavírá, že žalovaný a krajský soud dospěli ke správnému závěru, že stěžovatelka musela vědět o tom, že plnění uplatňované k odůvodnění nároku na odpočet DPH v dotčených zdaňovacích obdobích bylo součástí podvodu na DPH. Stěžovatelka proto nemohla být v dobré víře. Krajský soud se proto správně nezabýval pro nadbytečnost tím, zda stěžovatelka přijala dostatečná preventivní opatření k zamezení účasti na podvodu (viz bod [45] výše).

[65] Nejvyšší správní soud závěrem dodává, že z ničeho nevyplývá, že by správce daně účelově vyměřil DPH stěžovatelce jen z toho důvodu, že ta je kontaktní a se správcem daně spolupracuje. Naopak správce daně a žalovaný popsali roli stěžovatelky v dotčených řetězcích na pozici *broker*, přičemž ta získala neoprávněně odpočet na DPH. Je proto logické, že správce daně DPH vyměřil právě stěžovatelce.

4492

Správní trestání: přestupky v silniční dopravě; osoba vykonávající dohled nad nezletilým dítětem jako účastník dopravní nehody

k § 47 odst. 3 a 4 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu)

k § 881 občanského zákoníku

V situaci, kdy se dopravní nehody účastní nezletilé dítě, které nenabýlo plné svéprávnosti, je zpravidla účastníkem dopravní nehody ve smyslu § 47 odst. 3 a 4 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, i osoba vykonávající bezprostřední dohled nad tímto dítětem (§ 881 občanského zákoníku). V této souvislosti není významné, zda dohlížející osoba fyzicky ovládala a řídila pohyb nezletilého (držela jej za ruku).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2023, čj. 8 As 14/2021-35)

Prejudikatura: č. 792/2006 Sb. NSS, č. 1778/2009 Sb. NSS, č. 3846/2019 Sb. NSS a č. 1865/2009 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 145/2003 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 666/02) a č. 214/2015 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 1587/15); č. 30/1998 Sb. rozh. tr. a č. 51/2021 Sb. rozh. obč.

Věc: F. L. proti Krajskému úřadu Plzeňského kraje o spáchání přestupku, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalobce v květnu 2019 doprovázel svoji šestiletou vnučku, kterou při přecházení ulice srazilo a zranilo couvací osobní vozidlo. Dle svého vyjádření vnučku po nárazu zkontroloval, byla sice otřesená, ale na nohou, které jí vozidlo přešlo, neměla žádná viditelná zranění. Měla pouze trochu rozražený ret. Žalobce proto z místa nehody i s vnučkou odešel, aby ji předal její matce. Z místa nehody odjela i řidička, která dítě srazilo.

Podle Magistrátu města Plzně, odboru správních činností, oddělení dopravních přestupků (prvostupňový správní orgán) byl žalobce účastníkem nehody, při níž došlo ke zranění osoby. Protože jako účastník nehody odešel z místa nehody, aniž by dopravní nehodu neprodleně ohlásil policistovi, porušil povinnosti plynoucí z § 47 odst. 4 písm. a) zákona o silničním provozu, a to za použití § 47 odst. 3 písm. b) citovaného zákona, a dopustil se přestupku podle § 125c odst. 1 písm. i) bodu 2 téhož zákona. Protože žalobce současně nesetřval na místě nehody až do příchodu policisty nebo se na toto místo neprodleně nevrátil po poskytnutí nebo přivolání pomoci, porušil povinnost plynoucí z § 47 odst. 4 písm. c) zákona o silničním provozu a dopustil se přestupku podle § 125c odst. 1 písm. i) bodu 4 téhož zákona. Za tyto přestupky prvostupňový správní orgán žalobci uložil pokutu

ve výši 2 500 Kč. Prvostupňový správní orgán považoval žalobce za účastníka dopravní nehody s odůvodněním, že při nehodě byla zraněna jeho vnučka, kterou doprovázel a vedl za ruku. Ačkoli nedošlo ke zranění žalobce, ani mu nevznikla žádná hmotná škoda, měl za svoji vnučku odpovědnost. Po zranění vnučky totiž nelze s ohledem na její rozumové schopnosti požadovat, aby si uvědomovala své povinnosti plynoucí z účasti na dopravní nehodě, a proto to byl její doprovod, který za ni měl tyto povinnosti převzít, pokud to s ohledem na svou nepřítomnost nemohl učinit její zákonný zástupce. Prvostupňový správní orgán poukázal také na to, že během nehody byl žalobce s vnučkou fyzicky spojen a byl to on, kdo rozhodoval, respektive měl rozhodovat o bezpečnosti jejich záměru přejít vozovku.

Žalobce proti rozhodnutí o přestupku podal odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 16. 1. 2020 zamítl. Nepřisvědčil žalobci, že byl pouhým svědkem dopravní nehody. Souhlasil naopak se závěrem prvostupňového správního orgánu, že vzhledem k tomu, že vedl nezletilou vnučku za ruku, tedy řídil, respektive ovlivňoval její pohyb, byl účastníkem dopravní nehody. Tvrzení žalobce, že mu vozidlo vytrhlo vnučku z ruky, za kterou ji do té doby držel, jej propojuje s nehodovým dějem a vylučuje, že by byl pouhým svědkem nehody. Účastníkem dopravní nehody je tedy ten, kdo se nehodového děje účastnil, byť nemusí jít nutně o osobu při nehodě zraněnou. Protože žalobce držel svoji vnučku za ruku a vozidlo mu ji vytrhlo z ruky, měl na nehodě prokazatelnou účast, neboť nehodu mohl svým jednáním ovlivnit. To svědek nemůže. Ačkoli také z hlediska morálního a občansko-právního lze podle žalovaného akceptovat přechod povinností z nezletilé chodkyně na osobu, která o ni v danou chvíli pečuje, nebylo by možné jen na základě této skutečnosti učinit závěr o tom, že pečující osoba je účastníkem dopravní nehody. V dané věci však bylo prokázáno, že žalobce byl účastníkem nehodového děje. Na tom nic nemění skutečnost, že povinnosti účastníka dopravní nehody stíhaly také řidičku, s níž ostatně bylo vedeno samostatné správní řízení. Zranění vnučky (nohy a rtu) bylo prokázáno lékařskými zprávami. Nebylo na místě rozlišovat mezi přímým a nepřímým účastníkem nehody. Žalobce nemohl jednat v právním omylu, neboť si pro případ, že by vnučka byla zraněna, byl vědom povinnosti přivolat policii i sanitku, jakož i povinnosti setrvat na místě. Argumentace žalobce tedy spíše směřuje k jednání v omylu skutkovém, který ale lze uplatnit jen ve vztahu k jednání úmyslnému, nikoli nedbalostnímu. Žalobce si byl vědom toho, že došlo ke zranění rtu. Již takové banální zranění zakládá povinnosti oznámit dopravní nehodu policii a setrvat na místě do jejího příjezdu. Pro odpovědnost za přestupek nevědomé nedbalostní zavinění postačuje.

Žalobce podal žalobu ke Krajskému soudu v Plzni, který rozsudkem 26. 11. 2020, čj. 17 A 20/2020-53, zrušil rozhodnutí žalovaného i prvostupňového správního orgánu a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Soud vyšel z toho, že za účastníka dopravní nehody je podle informací na webových stránkách Policie ČR považována osoba, která nehodu způsobila, a osoba poškozená. V dané věci jedinou poškozenou byla vnučka žalobce. Pouze z toho, že byla v ten moment svěřena do péče žalobce, nelze dovodit odpovědnost žalobce za přestupek, což konstatoval i žalovaný. Soud se však nezotožnil se závěrem správních orgánů, které postavení žalobce jako účastníka dopravní nehody dovozovaly toliko z fyzického kontaktu mezi žalobcem a jeho zraněnou vnučkou, aniž by se zabýval otázkou, zda to byl skutečně žalobce, který řídil a ovlivňoval pohyb nezletilé vnučky. Stejně tak totiž mohla ona táhnout žalobce směrem vpřed a tím ovlivňovat a řídit jeho pohyb. Proto za situace, kdy žalobce podle shodných tvrzení kráčel za vnučkou, nebylo ze strany správních orgánů prokázáno, kdo ovlivňoval a řídil či pohyboval. Žalobce byl podle soudu spíše v postavení svědka dopravní nehody. Nad rámec krajský soud uvedl, že v takto hraničním případě, s ohledem na nejednoznačnost vymezení pojmu *účastník dopravní nehody*, bylo také na místě uvažovat o možnosti použití ustanovení o právním omylu podle § 17 zákona č. 250/2016, o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“), neboť po osobě, která v dané problematice není hlouběji erudovaná, nelze požadovat, aby domýšlela, zda je či není účastníkem dopravní nehody. Uložil tedy správním orgánům, aby v tomto ohledu zjistily skutečný stav věci s tím, že pokud se nepodaří zjistit, kdo ovlivňoval či řídil či pohyboval, aby řízení bylo zastaveno.

Žalovaný (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností. Namítl, že krajský soud nesprávně posoudil právní otázku, zda žalobce, jenž jako chodec vedl za ruku nezletilou vnučku, která byla zraněna couvajícím vozidlem, byl účastníkem dopravní nehody. Stěžovatel trval na tom, že dospělá osoba, která vede za ruku nezletilé šestileté dítě (je s ním fyzicky spojena), je osobou, která ovlivňuje a řídí pohyb tohoto dítěte. Tuto okolnost není třeba dokazovat, jak požaduje krajský soud. Je totiž logické, že dospělý člověk na takové dítě

působí daleko větší silou, než by tomu bylo naopak. Nic na tom nemůže změnit okolnost, že žalobci bylo v době spáchání přestupku 69 let. Proto v situaci, kdy je takové dítě sraženo jedoucím vozidlem, je tato dospělá osoba účastníkem dopravní nehody, a nikoli pouhým svědkem. Žalobce by mohl být svědkem pouze tehdy, pokud by pohyb dítěte neovládal (nebyl s ním fyzicky spojen).

Stěžovatel nesouhlasil ani s tím, že žalobce mohl jednat v právním omylu, neboť si byl vědom toho, že v případě většího zranění dítěte byl povinen přivolat záchranou službu a policii. K tomuto kroku nepřistoupil s ohledem na rozsah zranění a záměr předat dítě jeho matce. Zákon však tuto povinnost váže na zranění při dopravní nehodě bez ohledu na jeho rozsah. Zranění dítěte bylo zřetelné.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že krajský soud základní otázku sporu posoudil správně. Nepostřehl sice, že tvrzení o tom, že žalobce dítě řídil a ovlivňoval, se neobjevilo v řízení před prvostupňovým správním orgánem, ale až před žalovaným, a proto se k tomuto tvrzení nemohl žalobce vyjádřit, správně však žalovanému uložil, aby se touto otázkou blíže zabýval a zjistil skutečný stav věci. Žalobce nesouhlasil se stěžovatelem, že nebylo třeba provádět dokazování. V dané věci totiž skutkový stav nebyl zjištěn, ale vymyšlen. Správní rozhodnutí však nelze opírat o představy a domněnky, nýbrž musí být spolehlivě prokázán skutkový stav. Krajský soud správně naznačil různé modelové situace. Přiléhavá byla i jeho úvaha o právním omylu.

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

Z odůvodnění:

[10] Kasační námitky stěžovatele se týkají tří otázek. Stěžovatel krajskému soudu předně vytýká, že nesprávně vložil pojem *účastník dopravní nehody* ve smyslu § 47 odst. 3 a 4 zákona o silničním provozu, jestliže za takového účastníka nepovažoval žalobce. Dále se stěžovatel vymezil vůči pokynu k doplnění dokazování ohledně otázky, zda žalobce řídil a ovládal pohyb své vnučky. Závěrem stěžovatel nesouhlasil s úvahami krajského soudu o možném právním omylu na straně žalobce.

[11] Podle § 47 odst. 3 písm. b) zákona o silničním provozu jsou účastníci dopravní nehody povinni *oznámit, v případech stanovených tímto zákonem, nehodu policii; došlo-li k zranění, poskytnout podle svých schopností první pomoc a k zraněné osobě přivolat poskytovatele zdravotnické záchranné služby*.

[12] Podle § 47 odst. 4 zákona o silničním provozu *dojde-li při dopravní nehodě k usmrcení nebo zranění osoby nebo k hmotné škodě převyšující zřejmě na některém ze zúčastněných vozidel včetně přepravovaných věcí částku 100 000 Kč, jsou účastníci dopravní nehody povinni podle písm. a) neprodleně ohlásit dopravní nehodu policistovi, a podle písm. c) setrvat na místě dopravní nehody až do příchodu policisty nebo se na toto místo neprodleně vrátit po poskytnutí nebo přivolání pomoci nebo ohlášení dopravní nehody*.

[13] Klíčovou otázkou je v posuzované věci výklad pojmu *účastník dopravní nehody*.

[14] Krajský soud správně uvedl, že pojem *účastník dopravní nehody* není v zákoně ani v dosavadní judikatuře definován. Z § 47 zákona o silničním provozu samo o sobě neplyne, zda lze žalobce považovat za účastníka dopravní nehody či nikoliv. Za této situace je nutné tento pojem – a s ním související povinnosti – vyloučit za použití dalších výkladových metod, mimo jiné výkladu systematického a teleologického (viz např. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 10. 2005, čj. 1 Afs 86/2004-54, č. 792/2006 Sb. NSS).

[15] Co se týče účelu povinností, které jsou účastníkům dopravní nehody uloženy (povinnosti ohlásit dopravní nehodu policii a povinnosti setrvat na místě nehody do jejího příjezdu či se na toto místo vrátit), je třeba vyjít z toho, že sledují veřejné i soukromé zájmy. Veřejný zájem spočívá v zájmu společnosti na řádném vyšetření dopravních nehod a případném vyvození související veřejnoprávní odpovědnosti (ať již dle práva trestního či správního). Soukromý zájem pak spočívá v ochraně zájmů poškozených či zraněných osob (typicky pojistitelů). I pro tyto osoby je důležité, aby věc byla řádně vyšetřena a byla zjištěna totožnost osoby, která za nehodu odpovídá, a další skutkové okolnosti nehody. S ohledem na uvedené zájmy je tedy žádoucí, aby byla dopravní nehoda (za stanovených podmínek) ohlášena policii a účastníci vyčkali jejího příjezdu. Dostát uvedeným povinnostem na druhou stranu zabere určitý čas a úsilí. Splnění těchto povinností tedy nelze požadovat po jakékoliv osobě, která

by se o nehodě dozvěděla (typicky po náhodném kolemjdoucím), ale pouze po osobě, která se nehody určitým způsobem účastnila. Tyto povinnosti tedy budou nepochybně stíhat nejen osobu, která nehodu způsobila (tou může být řidič, chodec či například cyklista), ale i osobu poškozenou. Poškozeným může být řidič jakožto vlastník poškozeného vozidla, zraněný spolujezdec či chodec. Tyto povinnosti nicméně nejsou omezeny pouze na tyto osoby, protože účastníkem nehody nepochybně bude i řidič, který nebude ani viníkem nehody, ale ani poškozeným, protože nebude vlastníkem vozidla, ani nebude sám zraněn. Obecně vzato tedy půjde o osoby, které mají k dopravní nehodě bližší vztah a kterých se dopravní nehoda určitým způsobem přímo dotkla.

[16] V kontextu posuzované věci vzniká otázka, zda v tomto bližším vztahu k dopravní nehodě může být i osoba vykonávající dohled nad nezletilým (zde šestiletým dítětem), které bylo při nehodě zraněno, a zda je v tomto ohledu významný fyzický kontakt (například držení za ruku) mezi dohlížející osobou a nezletilým dítětem. Právě tuto okolnost považoval za rozhodnou jak žalovaný, tak i krajský soud, který správním orgánům uložil zjistit, kdo při nehodě ovlivňoval či pohyb (zda žalobce ovlivňoval pohyb vnučky, či tomu bylo naopak).

[17] Podle Nejvyššího správního soudu to, zda dohlížející osoba skutečně (fyzicky) ovládala a řídila pohyb nezletilého, není pro posouzení projednávané věci významné. Rozhodující je již samotná povinnost dohledu nad nezletilým dítětem, které ještě nenabýlo plné svéprávnosti. Tuto povinnost mají primárně rodiče dítěte. Povinnost dohledu nad dítětem vyplývá z rodičovské odpovědnosti, jejíž součástí je i ochrana dítěte (§ 858 občanského zákoníku). Ochranu dítěte, stejně jako dohled nad ním, mohou rodiče na základě dohody dočasně svěřit jiné osobě (§ 881 občanského zákoníku), například příbuznému nebo známému, ale také různým školním či mimoškolním zařízením. Tyto osoby tím po určitou dobu nebo při určité činnosti vstupují do povinnosti vykonávat dohled nad dítětem namísto rodičů. Pak ale za svěřené dítě, které nenabýlo plné svéprávnosti, nesou odpovědnost.

[18] Jak již Nejvyšší správní soud výše zmínil, povinnosti, které jsou uloženy účastníkům dopravní nehody, sledují mimo jiné ochranu zájmů poškozených či třetích osob (typicky pojistitelů). V této souvislosti je proto důležité poukázat na soukromoprávní odpovědnost osoby dohlížející na nezletilého, který nenabýl plné svéprávnosti. Deliktní způsoblost nezletilého totiž zásadně koresponduje s jeho svéprávností. Nezletilý, který nenabýl plné svéprávnosti, odpovídá za své jednání, je-li s to posoudit je a ovládnout (§ 24 věta první občanského zákoníku). Podle § 2921 občanského zákoníku ve znění účinném do 30. 6. 2021, tedy ve znění účinném v době rozhodné pro posouzení projednávané věci, platilo, že *společně a nerozdílně se škůdcem nahradí škodu i ten, kdo nad ním zanedbal náležitý dohled. Není-li škůdce povinen k náhradě, nahradí poškozenému škodu ten, kdo nad škůdcem zanedbal dohled.* Jak plyne z rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 30. 9. 2020, sp. zn. 25 Cdo 1091/2020, č. 51/2021 Sb. rozh. obč., smysl tohoto ustanovení je dvojí: *„Za prvé má působit výchovně na osoby povinné dohledem k plnění jejich povinností k nezletilým dětem, které nenabýly plné svéprávnosti, nebo osobám stíženým duševní poruchou. Za druhé pak plní účel zabezpečit poškozeným, aby se jim dostalo účinné náhrady, neboť osoby podléhající dohledu zpravidla nebudou za způsobenou škodu odpovídat a pokud ano, nebudou většinou disponovat takovými finančními prostředky, aby byly schopny poškozenému škodu nahradit (Knapp, Viktor, Luby, Štěfan a kol. Československé občanské právo, Svazek II. 2. vydání. Praha: Orbis, 1974, s. 415).“* Podle tohoto rozsudku nezletilí, kteří nenabýli plné svéprávnosti, hradí jimi způsobenou újmu, jestliže byli schopni posoudit následky svého jednání a ovládnout je (§ 2920 občanského zákoníku ve znění účinném do 30. 6. 2021). V opačném případě (s výjimkou situace, kdy je vzhledem k majetkovým poměrům škůdce a poškozeného spravedlivé, aby deliktně nezpůsobilým osobám byla přesto povinnost k náhradě uložena) má poškozený nárok na náhradu újmy jen proti osobě, která byla povinna vykonávat nad takovým škůdcem dohled, prokáže-li, že náležitý dohled zanedbala.

[19] Není vyloučeno, že nezletilé dítě, které nenabýlo plné svéprávnosti, bude viníkem dopravní nehody a způsobí škodu, za kterou však nebude pro nedostatek delikttní odpovědnosti odpovídat. Pouhá existence dohledové povinnosti pak sice sama o sobě nezakládá povinnost k náhradě škody (poškozený musí v soudním sporu tvrdit a prokázat zanedbání náležitého dohledu, aby povinnost dohlížející osoby k náhradě škody nastoupila), to však nic nemění na tom, že účastníkem dopravní nehody se za takové situace stává i dohlížející osoba. Pro závěr o tom, že se dohlížející osoba stává účastníkem dopravní nehody, pokud je do nehodového děje zapojeno svěřené dítě (takové dítě ostatně nemusí být při nehodě ani samo zraněno), totiž postačí již jen možnost, že by odpovědnost za případnou škodu tato osoba mohla nést. Není určující, zda povinnost dohlížející osoby k náhradě škody skutečně nastoupí, tedy zda zanedbání náležitého dohledu bude prokázáno.

[20] Dohlížející osoba bude účastníkem dopravní nehody nejen v případě samostatné odpovědnosti (tehdy, pokud nezletilý škůdce nebude pro nedostatek delikttní odpovědnosti za škodu odpovědný), ale i v případě, že bude za škodu odpovídat spolu s nezletilým škůdcem společně a nerozdílně (§ 2921 občanského zákoníku). První varianta bude nepochybně převažovat. Pokud totiž dítě potřebuje při pohybu po městě dohled a doprovod, tedy není schopno samostatného pohybu v silničním provozu, stěží bude takové dítě disponovat rozumovou a volní vyspělostí potřebnou k tomu, aby bylo schopno vyhodnotit a řešit následky dopravní nehody. Zcela vyloučit nicméně nelze ani případ druhý, tedy situaci, kdy viníkem dopravní nehody bude starší (například čtrnáctileté) dítě, které v konkrétním případě bude delikttně způsobitou osobou, avšak solidárně s ním bude přicházet v úvahu i odpovědnost dohlížející osoby přítomné při dopravní nehodě. Stěží si lze ostatně představit, že rodič (či jiná dohlížející osoba) ponechá po dopravní nehodě takové dítě svému osudu; tedy ponechá čistě na něm splnění povinností účastníka dopravní nehody. Vedle toho nelze jistě vyloučit ani vznik zcela hraničních situací, kdy nebude možné uzavřít, že osoba dohlížející nad nezletilým dítětem je také účastníkem dopravní nehody. Půjde o situaci, kdy nezletilým bude například dítě ve věku sedmnácti let (takové dítě je ostatně již samo odpovědné za přestupek; § 18 zákona o odpovědnosti za přestupky), které bude sice z nějakého důvodu doprovázeno osobou pověřenou dohledem, avšak bude zcela zjevně schopno (a povinno) nastatou situaci samo vyřešit a dostat povinností, které mu jako účastníkovi dopravní nehody plynou ze zákona o silničním provozu. To už však budou případy, kdy o účinném dohledu bude možné dosti polemizovat. Netřeba asi příliš zdůrazňovat, že takové situace nebudou příliš časté. Spíše jde o hypotetickou úvahu, protože z logiky věci doprovázeny budou zpravidla daleko menší děti.

[21] Pouze pro úplnost Nejvyšší správní soud připomíná, že závěry ve vztahu k odpovědnosti dohlížející osoby s ohledem na časové okolnosti posuzované věci činil podle § 2920 a § 2921 občanského zákoníku, ve znění před novelou provedenou zákonem č. 192/2021 Sb., účinnou od 1. 7. 2021, která dosavadní režim solidární delikttní odpovědnosti nezletilého a osoby povinné náležitým dohledem se zachovala jen u nezletilých starších 13 let. U mladších dětí se nově vychází z toho, že nemají delikttní způsobilost s výjimkou delikttní odpovědnosti za činy povahy úmyslného trestného činu a specifické případy, kdy je škoda způsobena majetným nezletilým. Podle důvodové zprávy k zákonu č. 192/2021 Sb. věková hranice 13 let pro zmenšenou delikttní odpovědnost „byla zvolena jako věk, do kterého bude dítě typicky stále vyžadovat poměrně intenzivní dohled, a s největší pravděpodobností proto bude v případě delikttního jednání dítěte odpovídat ten, kdo dohled zanedbal“.

[22] Osobu vykonávající dohled nad nesvéprávným dítětem je třeba považovat za účastníka dopravní nehody ještě i z jiného důvodu, než je jen možná (spolu)odpovědnost dohlížející osoby za škodu způsobenou dítětem. Povinností takové osoby je dítě chránit. Při dopravní nehodě totiž samozřejmě nejde jen o zájmy třetích osob, ale také o zájmy samotného dítěte, které může být při dopravní nehodě zraněno. Podle § 31 občanského zákoníku se má za to, že *každý nezletilý, který nenabyl plně svéprávnosti, je způsobilý k právním jednáním co do povahy přiměřeným rozumové a volní vyspělosti nezletilých jeho věku*. Svěprávnost člověka se tak rozvíjí postupně, s věkem. *„Otázka svéprávnosti či nesvéprávnosti je tak ve skutečnosti otázkou, či rozum a vůle se přičítá konkrétní osobě. [...] Jestliže však v právním řádu existují osoby, které nemají vlastní rozum a vůli, je nutné těmto osobám přičítat rozum a vůli jiných lidí. Tato alternativa nastává v situacích, kdy není splněn faktický předpoklad pro vlastní právní jednání osoby, neboť její rozum a vůle se ještě nevyvinuly (dětí), nebo se nikdy nevyvinuly, nebo se sice vyvinuly, ale zase se ztratily (duševně chorí). Institut zákonného zástupce nebo opatrovníka tak není ničím jiným než vymezením přičitatelnosti rozumu a vůle osobě, která rozum a vůli sama nemá. Z toho také plyne, že nesvéprávná osoba není sama způsobilá stanovit, sledovat a ochránit své zájmy, což ovšem neznamená, že by žádné vlastní zájmy neměla. Právě proto, že její zájmy – i když je nesvéprávná – právní řád uznává, poskytuje jí zákonného zástupce či opatrovníka, který má její zájmy chránit.“* [Beran K. § 15. In: Švestka, J.; Dvořák, J.; Fiala, J. a kol. *Občanský zákoník: Komentář, Svazek I, (§ 1-654)*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2020]

[23] Nesvéprávné dítě tedy není samo způsobilé plně ochránit své zájmy, což ovšem neznamená, že by žádné vlastní zájmy nemělo. Tyto zájmy za takové dítě musí hájit právě osoba, která byla rodiči pověřena ochranou a dohledem nad ním na základě dohody (§ 881 občanského zákoníku). Tím totiž tato osoba po určitou dobu nebo při určité činnosti vstupuje do povinností rodičů. Tyto povinnosti zahrnují jak předpokládané a předem dohodnuté jednání (doprovod dítěte na místo určení a podobně), tak případné řešení nečekaných situací. Mezi povinnostmi ve vztahu k řešení nečekaných situací je pak nutné zahrnout právě i přivolání policie a setrvání na místě do jejího

příjezdu v případě dopravní nehody nebo poskytnutí první pomoci (podle svých schopností) a přivolání poskytovatele zdravotnické záchranné služby, došlo-li k zranění. Jelikož nezletilý sám není schopen nastalou situaci řešit, musí ji (fakticky i právně) vyřešit dohlížející osoba.

[24] Zbývá zdůraznit, že fyzický kontakt mezi dohlížející osobou a nezletilým dítětem či vzájemné fyzické ovládnání pohybu, je pro posouzení odpovědnosti dohlížející osoby (a tedy i pro výklad pojmu účastník dopravní nehody) nepodstatný. Tomuto závěru svědčí i obsah pojmu *náležitý dohled*. Tento pojem je podle civilní judikatury potřeba chápat v širším smyslu, tedy nejenom jako bezprostřední dozor vykonávaný nad dítětem, resp. osobou stíženou duševní poruchou, ale i jako určitý soubor obecnějších opatření, která jsou vůči osobě podléhající dohledu činěna. Náležitý dohled tedy neznamená jen bezprostřední zabránění či zákaz určitého škodlivého jednání, ale i celkový přístup k výchově nezletilého a výchovné působení k tomu, aby závadné jevy v jeho chování byly odstraněny (ohledně dohledu rodičů srov. rozsudek NS ze dne 20. 2. 2003, sp. zn. 25 Cdo 1333/2001). Podle nálezu Ústavního soudu ze dne 15. 12. 2015, sp. zn. I. ÚS 1587/15, č. 214/2015 Sb. ÚS, nelze při určování zákonem požadované míry náležitého dohledu přijmout hraniční pozici (bod 40). Náležitým dohledem je třeba v kontextu chování dítěte v rámci silničního provozu rozumět „zajištění, že dítě bude vozovku přecházet v souladu s platnými normami a při zohlednění míry opatrnosti, jakou lze očekávat u průměrné svěprávné osoby“ (bod 43). To přitom lze zajistit nejen tím, že bude dohlížející osoba držet dítě za ruku, ale také tím, že dítěti vysvětlí, jak se pohybovat v silničním provozu, a naučí jej přecházet silnici v souladu s právními předpisy, tedy na přechodu pro chodce a nikoliv tak, že by na přechod vstoupilo bezprostředně před blížícím se vozidlem. Jinými slovy z judikatury jasně plyne, že pro úvahy o výkonu dohledu v situacích vznikajících v rámci silničního provozu není automaticky rozhodné, zda ze strany dohlížející osoby bylo dítě fyzickým způsobem omezeno v samostatném pohybu či nikoli. Proto tuto skutečnost není třeba pro účely zodpovězení otázky, zda dohlížející osoba je účastníkem dopravní nehody, zjišťovat a prokazovat fyzický kontakt mezi dohlížející osobou a nezletilým dítětem a vzájemné ovlivňování jejich pohybu, čímž Nejvyšší správní soud odpovídá na kasační námitku ohledně nesprávnosti pokynu krajského soudu k doplnění dokazování. Tato skutečnost může jistě hrát roli při posuzování samotné odpovědnosti dohlížející osoby, a to s ohledem na konkrétní okolnosti (věk dítěte, jeho obvyklé chování, poměry v konkrétním místě nehody, zda dítě lokalitu zná, či naopak se pochybuje v neznámém a pro něho nestandardním prostředí). Nemůže však být rozhodná pro samotný závěr o dohlížející osobě jako účastníkovi dopravní nehody.

[25] Je tedy zřejmé, že postavení osoby vykonávající dohled není shodné s postavením náhodného kolemjdoucího. Osoba dohlížející proto nemůže být pouhým svědkem nehody, jak naznačoval krajský soud. Náhodný kolemjdoucí nemá ve vztahu k nastalé dopravní nehodě žádné specifické povinnosti nad rámec obecných povinností, především povinnosti poskytnout pomoc osobě, která je v nebezpečí smrti či vážné újmy na zdraví (§ 150 trestního zákoníku). I pokud však takovou pomoc kolemjdoucí neposkytne, odpovídá pouze za spáchání trestného činu neposkytnutí pomoci, a nikoli za účinek způsobený nesplněním příkázané činnosti. Neodpovídá tedy za následek například v podobě smrti poškozeného ve smyslu odpovědnosti za některý z trestných činů proti lidskému životu či zdraví. Není zde dána trestní odpovědnost za poruchový delikt. (Šámal, P. § 150. In: Šámal, P. a kol. *Trestní zákoník. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012; Ščerba, F. § 150. In: Ščerba, F. a kol. *Trestní zákoník. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2021). Oproti tomu v případě, že v důsledku neposkytnutí pomoci ze strany osoby, které z jiného právního předpisu plyne zvláštní povinnost vůči ohrožené osobě, dojde ke smrti této ohrožené osoby nebo k zhoršení jejího zdravotního stavu, bude tato osoba odpovídat za způsobený následek ve smyslu některého z trestných činů proti lidskému životu či zdraví (§ 140 a násl. trestního zákoníku). Z tohoto důvodu zaviněné jednání matky, která zanedbala svou zákonnou povinnost pečovat o dítě, a v důsledku toho došlo k jeho úmrtí, zakládá trestní odpovědnost za poruchový delikt, a nikoli za trestný čin neposkytnutí pomoci (rozsudek NS ze dne 30. 10. 1997, sp. zn. 2 Tzn 106/97, č. 30/1998 Sb. rozh. tr.). V obdobné situaci by se ocitala i dohlížející osoba, která převzala povinnosti rodičů. Její jiné postavení je tedy patrné i z možných trestněprávních souvislostí.

[26] Za nerelevantní Nejvyšší správní soud považuje odkaz krajského soudu na webové stránky Policie ČR (<https://www.policie.cz/clanek/akce-a-projekty-prevence-kdyz-se-stane-dopravni-nehoda.aspx>). Především totiž článek na webových stránkách Policie ČR nepředstavuje jakkoliv závazný výklad práva. Rovněž však z odkazovaného článku nijak jednoznačně neplyne, že by žalobce nemohl být účastníkem dopravní nehody. Zmíněný článek

je zjednodušujícím přehledem, který se ze své podstaty nemůže zabývat všemi v úvahu přicházejícími eventualitami a nepředpokládá tak (specifickou) situaci žalobce.

[27] Relevantní naopak jistě je argument upřednostněním restriktivního výkladu. V oblasti trestání totiž platí právní zásada *nullum crimen sine lege certa* a z této zásady pramenící požadavek, aby v případě nejasnosti byl volen spíše výklad restriktivní. Obdobný požadavek pak plyne i ze zásady *in dubio pro libertate* (viz například náleze ÚS ze dne 15. 12. 2003, sp. zn. IV. ÚS 666/02, č. 145/2003 Sb. ÚS). Nicméně uvedené zásady nelze absolutizovat. I v trestním právu jsou některé trestné činy vyjádřeny za použití neurčitých právních pojmů (viz například trestný čin výtržnictví dle § 358 trestního zákoníku) a neplatí, že by v každém takovém případě bylo nutno obviněného osvobodit za použití restriktivního výkladu. Tím spíše pak uvedené neplatí v oblasti správního trestání, kde se nelze použít neurčitých právních pojmů vyhnout. Judikatura Nejvyššího správního soudu proto uvádí, že použití výkladu ve prospěch soukromé osoby je na místě, pouze pokud jsou zde dvě srovnatelně přesvědčivé výkladové alternativy (rozsudek rozšířeného senátu ze dne 16. 10. 2008, čj. 7 Afs 54/2006-155, č. 1778/2009 Sb. NSS). Přitom i přesvědčivý systematický a teleologický výklad může vést k nepoužitelnosti restriktivního výkladu (rozsudek ze dne 28. 11. 2018, čj. 8 As 274/2018-23, č. 3846/2019 Sb. NSS). Tak je tomu i v dané věci. Zákon dohlížející osobě ukládá specifické povinnosti pramenící z toho, že převzala dohled nad nezletilým dítětem. Bylo by v rozporu se systematickou právního řádu a účelem daných ustanovení, pokud by z těchto povinností byly vyloučeny povinnosti řešené v tomto případě (přivolat policii a vyčkat jejího příjezdu v případě dopravní nehody). Takový závěr by nakonec vedl k nižší ochraně soukromých zájmů poškozeného nezletilého dítěte. Za situace, kdy by viník dopravní nehody z místa nehody ujel, by hrozilo, že nezletilý neobdrží odškodnění, na nějž má právní nárok. Totožnost viníka dopravní nehody by totiž v řadě případů nebylo možné dodatečně zjistit. Z těchto důvodů tedy nemohou zmíněné zásady preferující výklad ve prospěch soukromé osoby převážit nad podstatně přesvědčivějším systematickým a teleologickým výkladem.

[28] Stěžovatel dále nesouhlasí s tím, že žalobce mohl jednat v právním omylu, neboť žalobce si byl vědom toho, že v případě většího zranění dítěte byl povinen přivolat záchrannou službu a Policii ČR. Tato námitka je však nepřijatelná. Žalobce tuto otázku neuplatnil v řízení před krajským soudem, ač mu v tom nic nebránilo (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). Polemizuje-li pak stěžovatel v kasační stížnosti s úvahou krajského soudu k právnímu omylu, pohybuje se tato námitka mimo rámec předmětu soudního přezkumu vymezeného čas a řádně uplatněnými žalobními body. Proto není vůbec namístě se touto námitkou v kasačním řízení jakkoliv dále zabývat, byť se k této otázce krajský soud nad rámec žaloby stručně vyjádřil jako *obiter dictum* (srov. rozsudek NSS ze dne 9. 11. 2022, čj. 8 As 270/2020-69, bod 22). Nešlo ovšem o rozhodovací důvody rozsudku krajského soudu, od kterých se odvíjel závazný právní názor krajského soudu.

[29] Lze tedy shrnout, že v situaci, kdy se nehody účastní nezletilé dítě, které nenabýlo plné svéprávnosti, je zpravidla účastníkem dopravní nehody i osoba vykonávající bezprostřední dohled nad tímto dítětem. Není rozhodné, zda taková osoba řídila a ovládala pohyb svěřeného dítěte, jelikož její účastenství je založeno již převzetím dohledu nad dítětem.

[30] Nejvyšší správní soud na základě výše uvedených úvah dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, neboť závěry krajského soudu nejsou správné. S ohledem na výše uvedené ovšem neobstojí ani rozhodnutí stěžovatele, který závěr o účastenství žalobce postavil na tom, že ten držel svoji vnučku za ruku a vozidlo mu ji vytrhlo z ruky. Žalobce měl podle stěžovatele na nehodě prokazatelnou účast, neboť nehodu mohl svým jednáním ovlivnit. Výslovně pak žalovaný odmítl možnost, že by jen na základě toho, že žalobce v danou chvíli o nezletilé dítě pečoval a vykonával nad ním dohled, bylo možné konstatovat, že je účastníkem dopravní nehody. To však zcela odporuje závěrům vysloveným v tomto rozsudku. Ačkoli byl zrušující výrok rozsudku krajského soudu ve výsledku správný, nelze kasační stížnost zamítnout. Kasační stížnost totiž nelze zamítnout jen proto, že zrušující výrok rozsudku byl správný, bez ohledu na jeho oporu v odůvodnění (usnesení rozšířeného senátu NSS ze 14. 4. 2009, čj. 8 Afs 15/2007-75, č. 1865/2009 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud současně nemůže právní hodnocení krajského soudu pouze korigovat v odůvodnění tohoto rozsudku, neboť důvody napadeného rozsudku v převažující míře neobstojí. Jinak řečeno, jednalo by se o nepřijatelně rozsáhlou změnu závazného právního názoru pro správní orgán. Nejvyšší správní soud proto v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. napadený rozsudek krajského soudu zrušil. Zrušil-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu, a pokud již v řízení před krajským soudem byly pro

takový postup důvody, současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu může sám podle povahy věci rozhodnout o zrušení rozhodnutí správního orgánu [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.]. Vzhledem k tomu, že v dané věci by krajský soud v souladu s vysloveným závazným právním názorem neměl jinou možnost, než zrušit napadené rozhodnutí stěžovatele rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s. tak, že toto rozhodnutí zrušil a věc vrátil stěžovateli k dalšímu řízení. V něm je vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku [§ 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 5 s. ř. s.].

4493

Telekomunikace: spory o změnu smlouvy o přístupu k poštovní infrastruktuře

Řízení před soudem: pravomoc soudu

k § 34 a § 36a odst. 3 zákona č. 29/2000 Sb., o poštovních službách a o změně některých zákonů (zákon o poštovních službách)

k § 7 odst. 1 občanského soudního řádu

k § 1766 občanského zákoníku

Předseda Rady Českého telekomunikačního úřadu nemůže rozhodovat dle § 36a odst. 3 zákona č. 29/2000 Sb., o poštovních službách, spory o změnu již uzavřené smlouvy o přístupu k prvkům poštovní infrastruktury a k zvláštním službám související s provozováním poštovní infrastruktury dle § 34 téhož zákona, neboť pro rozhodování takových sporů nemá pravomoc. K rozhodování těchto sporů je příslušný soud podle § 7 odst. 1 o. s. ř. a § 1766 občanského zákoníku.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 5. 2023, čj. 3 As 374/2021-63)

Prejudikatura: č. 2275/2011 Sb. NSS, č. 2837/2013 Sb. NSS, č. 4363/2022 Sb. NSS a č. 4429/2023 Sb. NSS.

Věc: První novinová společnost, a. s., proti Českému telekomunikačnímu úřadu, za účasti České pošty, s. p., o změnu smlouvy o přístupu k prvkům poštovní infrastruktury, o kasační stížnosti žalobkyně.

Předsedkyně Rady žalovaného dne 21. 12. 2020 rozhodla podle § 141 odst. 7 správního řádu ve spojení s § 34 zákona o poštovních službách, na návrh osoby zúčastněné na řízení (Česká pošta, s. p.) ve věci sporu o uzavření dodatku č. 4 ke smlouvě o přístupu k prvkům poštovní infrastruktury a k zvláštním službám souvisejícím s provozováním poštovní infrastruktury č. 2015/596 ze dne 22. 5. 2015, ve znění dodatku č. 1 ze dne 22. 5. 2015, dodatku č. 2 ze dne 13. 3. 2017, a dodatku č. 3 ze dne 14. 3. 2018 (dále jen „smlouva o přístupu“) tak, že navrhovatel – Česká pošta – je oprávněn vyzvat žalobkyni k uzavření dodatku ve znění uvedeném v tomto rozhodnutí. Žalobkyně prvostupňové rozhodnutí napadla rozkladem a současně žalovanému zaslala také návrh na prohlášení nicotnosti prvostupňového rozhodnutí dle § 77 správního řádu. Rada žalovaného však neshledala důvody k zahájení řízení o prohlášení nicotnosti prvostupňového rozhodnutí, a důvodným neshledala ani rozklad žalobkyně, který rozhodnutím ze dne 3. 6. 2021 zamítla.

Proti rozhodnutí o rozkladu podala žalobkyně u Městského soudu v Praze žalobu s návrhem na vyslovení jeho nicotnosti. Městský soud ji svým rozsudkem ze dne 8. 11. 2021, čj. 14 A 138/2021-103, jako nedůvodnou zamítl.

Nejprve uvedl, že žalobkyně i Česká pošta jsou soukromoprávními subjekty, které mají zákonnou povinnost spolu uzavřít soukromoprávní smlouvu, na jejímž základě vznikne soukromoprávní vztah. Na tom nic nemění, že tyto subjekty nemají kontraktační volnost, neboť zákon může regulovat jak obsah soukromoprávní smlouvy, tak i povinnost jejího uzavření. Aby bylo právo na uzavření smlouvy možné realizovat, zákon o poštovních službách stanovil také správní orgán – žalovaného, aby rozhodoval o sporných částech a tím smlouvu „dotvořil“. Soud rozhodující ve správním soudnictví v zásadě není oprávněn takovoto rozhodnutí žalovaného přezkoumávat, nýbrž žalobu odmítne podle § 46 odst. 2 s. ř. s. Posouzení otázky nicotnosti však správním soudům náleží.

Městský soud dále s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu vyložil pojem nicotnosti. Žalobkyně totiž tvrdila, že napadená rozhodnutí jsou nicotná z důvodu věcné nepřislusnosti, resp. chybějící pravomoci žalovaného k jejich vydání. Konkrétně měla za to, že žalovanému chybí pravomoc rozhodovat o uzavírání dodatků ke smlouvám (zatímco vlastní pravomoc k rozhodování o uzavření smlouvy o přístupu nerozporovala).

Městský soud uvedl, že § 34 odst. 5 zákona o poštovních službách řeší spor o *úpravě vzájemných práv a povinností* držitele poštovní licence (v dané věci České pošty) a provozovatele poštovních služeb (v dané věci žalobkyně), týkající se podmínek přístupu k prvkům poštovní infrastruktury a k zvláštním službám souvisejícím s provozováním poštovní infrastruktury, případně ceny za přístup k poštovní infrastruktuře. Připustil, že toto ustanovení by bylo možné vyložit doslovně, tj. že nezakládá pravomoc žalovaného pro rozhodování o uzavírání dodatků ke smlouvám. Podle městského soudu by však takový výklad byl v rozporu s účelem právní úpravy. Zákonodárce nemínil, že jednou uzavřená smlouva o přístupu má být navždy neměnná. Takový výklad by pomíjel proměnlivost vnějších i vnitřních vlivů na práva a povinnosti smluvních stran, a zároveň by nedůvodně omezoval vůli smluvních stran. V průběhu doby mohou nastat okolnosti, které povedou jednu ze stran smlouvy o přístupu k potřebě upravit dosavadní smluvní ujednání.

Podle městského soudu pravomoc žalovaného zůstává v případě posuzování nové smlouvy i dodatku ke stávající smlouvě totožná; spočívá v povinnosti posoudit stanovení vzájemných práv a povinností dle nových okolností. Bylo by neúčelné odlišovat spory o znění nové smlouvy a o znění změn původní smlouvy. Opačný výklad by byl také v rozporu s principy hospodárnosti, neboť by *de facto* nutil nespokojenou stranu smlouvy k vypovězení původní smlouvy a k iniciaci sporu o celé nové smlouvě podle § 34 odst. 5 zákona o poštovních službách, ačkoli by bylo hospodárnější řešit pouze ty její části, jejichž úpravu jedna ze stran požaduje.

Dále městský soud nesouhlasil se žalobkyní, že je ve věci určení obsahu změny smlouvy (dodatku) dána pravomoc soudů v občanském soudním řízení. Jestliže zákon svěřil správnímu orgánu pravomoc rozhodovat o věcech vyplývajících z občanskoprávních vztahů, je správní orgán oprávněn rozhodovat i o těch právech a povinnostech účastníků daného sporného správního řízení, které jsou od hlavního občanskoprávního vztahu přímo odvislé. A takto lze rozhodování o změně původně uzavřené smlouvy o přístupu považovat za související rozhodování ohledně původně stanovených práv a povinností.

Městský soud nepovažoval za přiléhavý odkaz žalobkyně na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 6. 2021, sp. zn. 23 Cdo 1416/2021. Nejvyšší soud se tehdy zabýval výkladem § 17 odst. 7 písm. a) zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), dle kterého Energetický regulační úřad (ERÚ) rozhoduje *spory o uzavření smlouvy podle tohoto zákona mezi držiteli licencí nebo mezi držitelem licence a zákazníkem a spory o omezení, přerušeni nebo obnovení dodávek nebo distribuce elektřiny, plynu nebo tepelné energie z důvodu neoprávněného odběru nebo neoprávněné distribuce*. Nejvyšší soud v tomto rozsudku dospěl k závěru, že toto kompetenční ustanovení nezakládá pravomoc ERÚ rozhodovat o změnách již uzavřené smlouvy. Podle městského soudu je však znění § 17 odst. 7 písm. a) energetického zákona odlišné od § 34 odst. 5 zákona o poštovních službách, neboť § 17 odst. 7 písm. a) energetického zákona výslovně hovoří o *sporech o uzavření smlouvy*. Proto také Nejvyšší soud v citovaném rozsudku výslovně uvedl, že v dané věci je třeba vyložit, jaké spory lze zahrnout pod pojem „spor o uzavření smlouvy“, s nímž citované ustanovení energetického zákona pracuje. Zákon o poštovních službách však stanoví, že je žalovaný oprávněn rozhodnout *spor o úpravě vzájemných práv a povinností* (§ 34 odst. 5 věta první). V tomto ohledu je tedy vymezení působnosti žalovaného značně odlišné a nelze jej ztotožňovat s postavením ERÚ dle § 17 odst. 7 písm. a) energetického zákona.

Proti rozsudku městského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost. Namítla, že městský soud otázku nicotnosti posoudil nesprávně. Obsah smlouvy o přístupu byl již jednou rozhodnutím žalovaného určen. Zákon však nestanoví pravomoc žalovaného toto rozhodnutí měnit. Stěžovatelka poukázala na zásadu enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí a odkázala na čl. 2 odst. 3 Ústavy a § 10 správního řádu. Správní rozhodnutí nelze měnit jen proto, že se situace změnila. Zákon o poštovních službách nestanoví žádná kritéria, na jejichž základě by žalovaný mohl posuzovat, zda došlo k významné změně okolností, odůvodňující nutnost změnit smlouvu. Stěžovatelka dále poukázala na zásadu *pacta sunt servanda* (smlouvy mají být plněny). Tu lze prolomit jen

postupem dle § 1766 občanského zákoníku, tedy pouze v řízení před soudem a z důvodů uvedených v § 1765 odst. 1 občanského zákoníku. Žalovaný podle tohoto ustanovení postupovat nemůže.

Stěžovatelka se také znovu dovolávala rozsudku sp. zn. 23 Cdo 1416/2021 a citovala z něj pasáže, v nichž Nejvyšší soud dovodil příslušnost civilních soudů (a nikoli ERÚ) pro rozhodování o změně smlouvy o dodávce tepelné energie. V tomto rozsudku Nejvyšší soud též zdůraznil pravidlo restriktivního výkladu výluk z rozhodovací pravomoci soudů ve prospěch správních orgánů.

Za nepřijatelný považovala stěžovatelka odkaz městského soudu na § 36a odst. 3 zákona o poštovních službách. Městský soud nerespektoval znění tohoto ustanovení, neboť podle něj předseda Rady žalovaného rozhoduje ve sporech o **přístup** k poštovní infrastruktuře podle § 34 zákona o poštovních službách. Z tohoto ustanovení je zřejmé, že žalovaný může rozhodovat pouze o novém přístupu, nikoli o změně podmínek přístupu.

Stěžovatelka nesouhlasila ani s tím, že výklad městského soudu je v souladu s principem hospodárnosti řízení v porovnání s vypovězením smlouvy o přístupu. Podle § 34 odst. 2 zákona o poštovních službách je to Česká pošta, kdo vyhotovuje návrh smlouvy o přístupu, a nic jí nebránilo, aby do návrhu pojala inflační doložku, indexační mechanismus či právo na výpověď při neakceptování návrhu na zvýšení ceny apod. Závěr městského soudu o hospodárnosti stěžovatelka považovala za absurdní, protože městský soud vytvořil alternativu k postupu, jenž zákon nepředvídá, tj. zákon neumožňuje, aby si Česká pošta vynucovala změnu smluvních podmínek.

Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s napadeným rozsudkem. Nesouhlasil s výkladem § 1766 občanského zákoníku předloženým stěžovatelkou. Podle žalovaného, svěří-li zákonodárce namísto soudu rozhodování o soukromém právu správnímu orgánu, tento správní orgán má k dispozici v zásadě stejná práva a povinnosti, která by měl k dispozici soud. Žalovaný proto měl pravomoc rozhodovat namísto soudu dle § 1766 občanského zákoníku o *obnovení rovnováhy práv a povinností stran*.

Žalovaný měl dále za to, že na věc nedopadá rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 23 Cdo 1416/2021, neboť tehdy posuzovaná zákonná úprava byla odlišná od právní úpravy posuzované v této věci. Odmítal též, že by § 36a zákona o poštovních službách dopadal jen na spory o „novém“ přístupu k poštovní infrastruktuře, a nikoli na změny v podmínkách přístupu. Na žalovaného je oprávněna obrátit se kterákoli smluvní strana, což stanoví § 34 odst. 5 uvedeného zákona, tedy i držitel poštovní licence (zde Česká pošta), a nikoli jen stěžovatelka jako slabší strana.

Závěrem žalovaný poukázal na to, že právní předchůdkyně stěžovatelky podala žalovanému návrh na rozhodnutí sporu o uzavření dodatku č. 2 ke smlouvě o přístupu, a na jeho základě žalovaný uložil České poště povinnost uzavřít tento dodatek. Účelovost nynější argumentace stěžovatelky podtrhovala skutečnost, že ve věci dodatku č. 2 příslušné rozhodnutí žalovaného nepovažovala za nicotné.

Nejvyšší správní soud rozsudek Městského soudu v Praze a rozhodnutí Rady Českého telekomunikačního úřadu zrušil. Dále rozhodl, že rozhodnutí předsedkyně Rady Českého telekomunikačního úřadu je nicotné.

Z odůvodnění:

[24] Jádrem sporu v nyní posuzované věci je otázka nicotnosti rozhodnutí o rozkladu a předcházejícího rozhodnutí předsedkyně žalovaného, konkrétně pak otázka, zda žalovaný (resp. jeho předsedkyně a Rada) měl pravomoc rozhodovat spor mezi stěžovatelkou a Českou poštou o obsah dodatku č. 4 ke smlouvě o přístupu.

[25] Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že ačkoli se stěžovatelka domáhala vyslovení nicotnosti pouze ve vztahu k rozhodnutí o rozkladu, soud se též zabýval nicotností i ve vztahu k předcházejícímu rozhodnutí předsedkyně žalovaného. V této otázce není soud vázán dle § 109 odst. 3 a 4 s. i. s. rozsahem a důvody kasační stížnosti, neboť otázku nicotnosti posuzuje z úřední povinnosti.

[26] Podle § 34 odst. 1 až 5 zákona o poštovních službách:

(1) *Držitel poštovní licence je povinen transparentním a nediskriminačním způsobem na základě písemné smlouvy umožnit přístup ostatním provozovatelům k prvkům poštovní infrastruktury a k zvláštním službám souvisejícím s provozováním poštovní infrastruktury (dále jen „poštovní infrastruktura“). Poštovní infrastruktura zahrnuje databázi*

adres s informacemi o adresátech, kteří požádali o dodávání na jiné než odesilatelé uvedené adresy a o jejich nových adresách, poštovní příhrádky, dodávací schránky, službu dostilky, službu vrácení odesilatelé, službu dodání na adresy uvedené na poštovních zásilkách.

(2) Držitel poštovní licence je povinen uveřejnit na svých internetových stránkách informace týkající se přístupu k poštovní infrastruktuře; držitel poštovní licence vždy uveřejní podmínky uzavření smlouvy a návrh smlouvy obsahující alespoň identifikační údaje držitele poštovní licence, rozsah a specifikaci přístupu k poštovní infrastruktuře včetně podmínek, technických parametrů a ceny, a to v členění podle jednotlivých prvků a služeb.

(3) Úřad může z moci úřední rozhodnout o změně návrhu smlouvy podle odstavce 2, pokud tento návrh nespĺňuje podmínky podle odstavců 1, 2 a 8; držitel poštovní licence je povinen změněný návrh smlouvy uveřejnit na svých internetových stránkách.

(4) Držitel poštovní licence může odmítnout návrh na uzavření smlouvy podle odstavce 1, pokud by plnění z této smlouvy mohlo vést k obrození činnosti související s poskytováním a zajišťováním základních služeb, které jsou obsaženy v jeho poštovní licenci, nebo k obrození bezpečnosti provozu poštovní infrastruktury.

(5) **Nedojde-li k uzavření smlouvy podle odstavce 1 do 2 měsíců ode dne zahájení jednání o návrhu smlouvy, Úřad rozhodne spor o úpravě vzájemných práv a povinností na základě návrhu kterékoli smluvní strany. Součástí návrhu smluvní strany na rozhodnutí sporu musí být návrh smlouvy se specifikací jeho sporných částí.** Je-li předmětem sporu cena za přístup k poštovní infrastruktuře, Úřad v rámci rozhodnutí sporu stanoví tuto cenu podle odstavce 8. Lhůta pro vydání rozhodnutí o sporu činí 4 měsíce, ve zvláště složitých případech 6 měsíců. Rozhodnutí sporu uveřejní Úřad v Poštovním věstníku a způsobem umožňujícím dálkový přístup.

[27] Podle § 36a odst. 3 zákona o poštovních službách **předseda Rady Úřadu v prvním stupni rozhoduje v řízení o výši a úhradě čistých nákladů a předběžných čistých nákladů podle § 34b a 34c a ve sporech o přístup k poštovní infrastruktuře podle § 34.**

[28] Argumentaci stěžovatelky lze shrnout tak, že se opírá o doslovné znění zákona a dovozuje, že žalovaný má pravomoc rozhodovat pouze **spory o uzavření smlouvy o přístupu a o jejím obsahu** za podmínek uvedených v § 34. Zákonná úprava však žalovanému nesvětuje pravomoc rozhodovat **spory o změnách (ve formě dodatků či jiných) smlouvy o přístupu**, proto bude k rozhodování o takových otázkách příslušný (civilní) soud dle § 1766 občanského zákoníku a § 7 odst. 1 o. s. ř.

[29] Městský soud v napadeném rozsudku (a shodně i žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti) připustil absenci výslovné zákonné úpravy pravomoci žalovaného k rozhodování sporů o změně smlouvy o přístupu. Existenci této pravomoci však dovedl především z účelu právní úpravy a za užití „logického“ argumentu (*a maiori ad minus*): pokud už má žalovaný zákonnou pravomoc k rozhodování sporů o obsah smlouvy, tím spíše mu musí náležet i pravomoc rozhodovat spory o změně takové smlouvy.

[30] Než přikročí k vlastnímu posouzení výše nastiněné otázky, Nejvyšší správní soud považuje za důležité konstatovat, že (kromě stěžovatelkou odkazovaného rozsudku NS sp. zn. 23 Cdo 1416/2021) k otázce existuje relevantní judikatura zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů.

[31] V usnesení ze dne 7. 12. 2022, čj. Konf 4/2022-10, č. 4429/2023 Sb. NSS, zvláštní senát rozhodoval kompetenční spor mezi civilními a správními soudy ohledně pravomoci rozhodnout spor o obsah smlouvy o přístupu mezi nynější stěžovatelkou a Českou poštou. Dospěl k závěru, že jde o spor soukromoprávní povahy; konkrétně uvedl, že „*byť oblast poskytování poštovních služeb podléhá významné veřejnoprávní regulaci [...], právní vztah mezi držitelem poštovní licence a jiným poskytovatelem poštovních služeb ohledně umožnění přístupu k poštovní infrastruktuře je postaven na rovnosti jeho účastníků, kteří mají smluvní volnost, a to dokonce i poté, co Český telekomunikační úřad k případnému návrhu jedné ze stran svým rozhodnutím obsah smlouvy stanoví. Smlouva žalobkyně a žalované o přístupu k poštovní infrastruktuře je tedy soukromoprávním aktem.*“ Zvláštní senát proto rozhodl, že ve věci bude rozhodovat soud v občanskoprávním řízení. Zvláštní senát v citovaném usnesení nerozlišoval, zda žalovanému náleží pravomoc k rozhodování o změně smlouvy o přístupu, neboť tehdejší spor se týkal výlučně

kompetenčního sporu mezi správními a civilními soudy a otázky povahy smlouvy o přístupu (zda má povahu soukromoprávní či veřejnoprávní).

[32] V usnesení čj. Konf 4/2022-10 zvláštní senát nejprve rekapituloval relevantní úpravu § 34 zákona o poštovních službách, a poté pravomoc žalovaného k rozhodování sporů o uzavření smlouvy o přístupu přímo přirovnal k pravomoci ERÚ rozhodovat soukromoprávní *spory o uzavření smlouvy podle tohoto zákona mezi držiteli licencí nebo mezi držitelem licence a zákazníkem* [§ 17 odst. 7 písm. a) energetického zákona].

[33] Zjevně měl zvláštní senát právní úpravu zkoumaného § 34 zákona o poštovních službách a § 17 odst. 7 písm. a) energetického zákona za podobnou. V nynější věci žalovaný i městský soud mají za to, že srovnávané úpravy obdobné nejsou kvůli odlišnému jazykovému vyjádření ohledně pravomoci správního orgánu: v případě žalovaného § 34 odst. 5 zákona o poštovních službách hovoří o *sporu o úpravě vzájemných práv a povinností na základě návrhu kterékoliv smluvní strany*, zatímco odkazované ustanovení energetického zákona hovoří přímo o *sporu o uzavření smlouvy*.

[34] To však není rozhodující, neboť prvně uvedená formulace zákona je uvozena podmínkou, že k uzavření smlouvy nedošlo (*nedojde-li k uzavření smlouvy podle odstavce 1 do 2 měsíců ode dne zahájení jednání o návrhu smlouvy [...]*). Teprve při splnění této podmínky se uplatní kompetenční pravidlo, stanovené v dispozici k rozhodování o *úpravě vzájemných práv a povinností*. Jde o úpravu práv a povinností právě jen ve smlouvě o přístupu, na jejímž obsahu se smluvní strany neshodly. Navíc podle § 34 odst. 5 věty druhé zákona o poštovních službách musí být součástí návrhu smluvní strany na rozhodnutí sporu návrh smlouvy se specifikací jeho sporných částí. Ve sporu tedy jde výhradně o uzavření smlouvy a její obsah, jak správně uvedla stěžovatelka.

[35] Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že jazykové vyjádření obou zkoumaných kompetenčních ustanovení je odlišné. To je však způsobeno pouze tím, že zákon o poštovních službách podrobně reglementuje kontraktační proces (§ 34 odst. 1 až 5), zatímco sjednávání smluv dle energetického zákona je ponecháno v diskreci stran. Právě odlišná míra úpravy kontraktace vysvětluje, proč zákonodárce zvolil odlišné jazykové vyjádření. Význam kompetenčního ustanovení je však v obou případech shodný: správní orgán (namísto soudu) je povolán rozhodovat spor smluvních stran o uzavření smlouvy, o jejím obsahu, o úpravě práv a povinností smluvních stran v této smlouvě.

[36] Právě k § 17 odst. 7 písm. a) energetického zákona existuje rozsáhlá judikatura zvláštního senátu. V usnesení ze dne 4. 5. 2022, čj. Konf 20/2021-7, č. 4363/2022 Sb. NSS, zvláštní senát zkoumal otázku, zda případná změna již dříve uzavřené smlouvy o dodávce tepelné energie představuje spor o *uzavření smlouvy* ve smyslu zmíněného ustanovení energetického zákona. Tuto otázku zodpověděl záporně (jako Nejvyšší soud ve svém rozsudku sp. zn. 23 Cdo 1416/2021); zvláštní senát proto dospěl k závěru, že ve věci není dána pravomoc ERÚ (tj. nešlo o rozhodování o *sporu o uzavření smlouvy*), ale soudu. Zvláštní senát k této otázce uvedl: „*Mohou však nastat situace, kdy mezi dvěma subjekty již je uzavřena smlouva, s níž je nedílně spojena kontraktační povinnost, nicméně jedna ze stran je nespokojena s některou z jejich podstatných náležitostí a před ERÚ podáním návrhu usiluje o změnu v obsahu uzavřené smlouvy. V takovém případě není ERÚ k projednání věci vůbec kompetentní, neboť zde dochází k určitému střetu se soudní pravomocí podle § 1766 občanského zákoníku (dále jen „o. z.“), který v návaznosti na § 1765 o. z., upravující obnovení jednání o smlouvě při podstatné změně okolností stanovuje, že nedohodnou-li se strany v přiměřené lhůtě, může soud k návrhu kterékoli z nich rozhodnout, že závazek ze smlouvy změní obnovením rovnováhy práv a povinností stran, anebo že jej zruší ke dni a za podmínek určených v rozhodnutí; návrhem stran soud přitom není vázán.“*

[37] V usnesení ze dne 12. 10. 2022, čj. Konf 1/2022-8, pak zvláštní senát na tuto judikaturu navázal. Konstatoval, že § 17 odst. 7 písm. a) energetického zákona a tam užitý pojem „*spory o uzavření smlouvy*“ je třeba vykládat tak, že **případné spory o nové ujednání v situaci, kdy mezi stranami již smlouva uzavřena byla, pod tento pojem nespadají**. Zvláštní senát k tomu dodal, že „*stejně tak pod uvedené ustanovení nebudou spadat ani spory o plnění z již uzavřené smlouvy, ať již mají svůj základ ve sporu o výklad ustanovení této smlouvy, o její platnost, či platnost jejích jednotlivých ustanovení.*“

[38] Výše uvedený restriktivní přístup k výkladu pravomoci správního orgánu rozhodovat soukromoprávní spory namísto soudu odpovídá ustálené judikatuře zvláštního senátu. Ten v usnesení ze dne 13. 4. 2010, čj. Konf

108/2009-11, č. 2275/2011 Sb. NSS, uvedl, že „výluky z rozhodovací pravomoci obecných soudů ve prospěch správních orgánů je třeba vykládat restriktivně. Tyto výluky totiž odnímají soudům jejich nejvlastnější pravomoc – rozhodovat spory ze soukromoprávních vztahů v klasickém nalézacím řízení [...]“. Proto „nebude-li možno podřadit práve projednávaný případ pod žádnou z oblastí, ve kterých je ERÚ oprávněn rozhodovat, bude ve věci dána pravomoc obecného soudu.“

[39] Nejvyšší správní soud tedy judikaturu a z ní přímo plynoucí závěry shrnuje takto: (1) kompetenční ustanovení § 34 odst. 5 zákona o poštovních službách zakládá pravomoc správního orgánu (zde žalovaného) rozhodovat spory o uzavření smlouvy o přístupu za podmínky, že smluvní strany neuspěly a nebyly schopné sjednat smlouvu v zákonem předvídaném kontraktačním procesu; (2) toto ustanovení je obdobné kompetenčnímu ustanovení § 17 odst. 7 písm. a) energetického zákona, které zakládá obdobnou pravomoc ERÚ; (3) kompetenční ustanovení je nutné vykládat restriktivně; a proto (4) zkoumané kompetenční ustanovení zakládá právě jen pravomoc k rozhodování sporů o uzavření smlouvy o přístupu, nikoli k rozhodování sporů jiných, byť mohou přímo či volněji s touto smlouvou souviset, a to včetně sporů o změnu již uzavřené smlouvy (uzavření dodatku k ní). Z výše uvedeného též plyne, že i odkaz stěžovatelky na rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 23 Cdo 1416/2021, jehož závěry korespondují závěrům zvláštního senátu, je zcela přílehlavý. Naopak městský soud posoudil zkoumanou otázku nesprávně, pokud z jiného jazykového vyjádření zkoumaných kompetenčních ustanovení dovodil nemožnost užití tohoto rozsudku.

[40] Ke zbylé kasační argumentaci Nejvyšší správní soud uvádí, že je třeba přisvědčit i argumentaci stěžovatelky, která zdůrazňuje zásadu *pacta sunt servanda*. Městskému soudu je třeba naopak vytknout, že vycházel z mylného předpokladu, že je běžné a časté smlouvu měnit na základě vůle jedné smluvní strany. S jistou nadsázkou lze naopak konstatovat, že platí premisa opačná, než jak ji uvedl městský soud: zákonodárce mínil, že jednou uzavřená smlouva o přístupu má být navždy neměnná, a to v zásadě bez ohledu na „proměnlivost vnějších i vnitřních vlivů na práva a povinnosti smluvních stran“ (§ 1759 občanského zákoníku). Ustanovení § 1765 občanského zákoníku pak stanoví výjimku z právě uvedeného pravidla, avšak její uplatnění je možné až po splnění několika netriviálních podmínek, a mělo by být zcela výjimečné (musí jít o podstatnou změnu okolností, zakládající zvlášť hrubý nepoměr znevýhodněním jedné ze smluvních stran, a znevýhodněná strana musí prokázat, že změnu nemohla rozumně předpokládat ani ovlivnit a že skutečnost nastala až po uzavření smlouvy); srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 1. 2. 2023, sp. zn. 28 Cdo 2989/2022, a tam citovanou judikaturu.

[41] Co se týče výkladu § 36a odst. 3 zákona o poštovních službách, toto ustanovení pouze určuje správní orgán, jenž rozhoduje spory o přístup dle § 34 téhož zákona v prvním stupni (byl jím předseda Rady žalovaného). Jiný význam toto ustanovení nemá, a pro vlastní obsah pravomoci žalovaného je relevantní pouze výše diskutované ustanovení § 34 zákona o poštovních službách.

[42] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti rozvíjí úvahy o účelovosti postupu stěžovatelky, která – dle jeho tvrzení – rozšiřující výklad kompetenčního ustanovení využila pro vyřešení sporu o uzavření dodatku č. 2 ke smlouvě o přístupu, ale nyní pléduje za výklad restriktivní a z toho plynoucí nicotnost rozhodnutí o změně smlouvy o přístupu. Nejvyšší správní soud k tomu dodává, že i kdyby tyto úvahy byly správné, nemají žádný vliv na závěry tohoto soudu uvedené výše; motivy stěžovatelky či její předchozí stanoviska k výkladu § 34 zákona o poštovních službách jsou pro posouzení nynější věci zcela irelevantní.

[43] Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že na straně předsedkyně žalovaného byl k vydání prvostupňového rozhodnutí dán **absolutní nedostatek věcné příslušnosti**, a tím i nedostatek **pravomoci**. Z výše uvedených důvodů tedy dospěl k závěru, je toto rozhodnutí nicotné.

[44] Co se týče rozhodnutí o rozkladu, je zřejmé, že žalovaný rozhodoval o rozkladu stěžovatelky proti nicotnému rozhodnutí. Dle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2013, čj. 7 As 100/2010-65, č. 2837/2013 Sb. NSS, odvolací správní orgán, v případě nicotnosti prvostupňového rozhodnutí z důvodu absolutního nedostatku věcné příslušnosti, napadené rozhodnutí zruší pro jeho rozpor s právními předpisy a řízení zastaví podle § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu. Stejným způsobem je možné postupovat také v řízení o rozkladu, pro které v tomto směru platí příslušné ustanovení o odvolání, jak vyplývá z § 152 odst. 5 správního řádu. Žalovaný v nyní projednávané věci namísto toho rozklad stěžovatelky zamítl a prvostupňové

rozhodnutí potvrdil. Nejvyšší správní soud tak shledal rozhodnutí žalovaného o rozkladu nezákonným a rozhodl o jeho zrušení dle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. Jelikož zdejší soud současně vyslovil nicotnost prvostupňového rozhodnutí, nepřistoupil k vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení.