

SBÍRKA  
ROZHODNUTÍ  
NEJVYŠŠÍHO  
SPRÁVNÍHO  
SOUDU

12<sup>2023 / XXI. ROČNÍK / 31. 12. 2023</sup>

## OBSAH

4521	Ochrana zemědělského půdního fondu: přidaná hodnota záměru; záměr přesahující území obce; princip kontinuity závazných stanovisek .....	761
4522	Veřejné služby v přepravě: povinnost kraje zajišťovat dopravní obslužnost .....	770
4523	Pobyt cizinců: posouzení existence důvodného nebezpečí závažného narušení veřejného pořádku u osoby podmíněně propuštěné z výkonu trestu odnětí svobody .....	778
4524	Autorský zákon: zvýšení sazby autorské odměny .....	782
4525	Vyvláštění: inhibitorium jako omezení ve smluvní volnosti .....	788
4526	Daň z přidané hodnoty: doktrína esenciálních výdajů .....	791
4527	Pobyt cizinců: povaha a závaznost sdělení o (ne)splnění podmínek pro změnu zaměstnavatele .....	795
4528	Požární ochrana: oprávnění k provádění revize spalinových cest plynových spotřebičů .....	800
4529	Pobyt cizinců: výzva k odstranění vad oznámení o změně zaměstnavatele .....	806
4530	Správní trestání: hodnocení závažnosti přestupku řidiče při ukládání trestu provozovateli vozidla .....	812
4531	Finanční arbitr: kompetence k rozhodování u určovacích návrzích .....	815
4532	Provoz na pozemních komunikacích: povinnosti řidiče při zařazování z přípojovacího do průběžného jízdniho pruhu .....	818
4533	Správní řízení: systémová podjatost .....	824
4534	Správní trestání: závaznost pravidel chování pro lyžaře vydaných Mezinárodní lyžařskou federací (FIS) .....	831
4535	Řízení před soudem: zohlednění důvodů zrušení trestního rozsudku, ze kterého správní orgán vycházel v době rozhodování .....	835
4536	Rozšířený senát: následky nedodržení doby pro přípravu k jednání .....	841
4537	Rozšířený senát: pravomoc rozšířeného senátu .....	845
4538	Daň z příjmů: povinnost oznámit bezúplatné nabytí „balíku“ podílových listů jako osvobozený příjem .....	851

## Ochrana zemědělského půdního fondu: přidaná hodnota záměru; záměr přesahující území obce; princip kontinuity závazných stanovisek

k § 4 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění do 31. 12. 2023 (v textu jen „zákon o ochraně ZPF“)

k § 4 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

**I. „Přidaná hodnota záměru“ není zákonným kritériem pro posuzování naplnění podmínek pro odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu, jde-li o půdu nacházející se v plochách vymezených územním plánem jako zastavitelné (§ 4 odst. 1, 3 a 5 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu).**

**II. Pojem „záměr, který přesahuje území obce“ (§ 4 odst. 2 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu) je třeba vykládat čistě prostorově, tedy tak, že jde o záměr umístěný na území dvou a více obcí, nikoli tak, že jde o záměr, který svým významem přesahuje území jedné obce.**

**III. Z principu kontinuity závazných stanovisek plyne, že dotčené orgány jsou vázány svým stanoviskem vydaným v předchozích etapách povolování záměru. Měnit je mohou pouze za podmínek uvedených v § 4 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu. Je přitom nerozhodné, zda v jednotlivých fázích vydává závazné stanovisko tentýž či odlišný dotčený orgán chránící stejný veřejný zájem.**

*(Podle rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2023, čj. 43 A 68/2022-92)*

**Věc:** Air 6 Park, a. s., proti Krajskému úřadu Středočeského kraje, za účasti města Hostivice, o umístění stavby.

Žalobkyně dne 26. 2. 2018 podala žádost o vydání rozhodnutí o umístění stavby *Segro Logistics Park Prague – Phase VI* na několika vlastněných pozemcích v katastrálním území Hostivice. Podstatou záměru byla výstavba halových objektů určených pro skladování a průmyslovou výrobu. Městský úřad Černošice (stavební úřad) rozhodnutím ze dne 29. 3. 2018 žádost zamítl, neboť Ministerstvo životního prostředí jako orgán ochrany zemědělského půdního fondu vydalo dne 2. 11. 2017 k umístění stavby nesouhlasné závazné stanovisko. Proti rozhodnutí stavebního úřadu podala žalobkyně odvolání. Žalovaný požádal ministra životního prostředí o potvrzení nebo změnu závazného stanoviska podle § 149 správního řádu. Ministr vydal dne 11. 12. 2018 revizní stanovisko, kterým potvrdil závazné stanovisko ministerstva. Rozhodnutím ze dne 14. 3. 2019 žalovaný odvolání žalobkyně zamítl.

Proti tomuto rozhodnutí brojila žalobkyně žalobou, na jejímž základu Krajský soud v Praze rozsudkem ze dne 10. 12. 2020, čj. 55 A 34/2019-91, č. 4142/2021 Sb. NSS, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Dospěl totiž k závěru, že závazná stanoviska, která byla podkladem pro tehdy napadené rozhodnutí, byla nepřezkoumatelná. To způsobilo nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného. Krajský soud však neshledal důvod pro zrušení prvostupňového rozhodnutí, neboť jeho vady mohly být odstraněny v odvolacím řízení. Žalovanému uložil, aby si v dalším řízení vyžádal od ministra nové revizní závazné stanovisko, v němž bude ministr povinen řádně a přezkoumatelně vypořádat uplatněné odvolací námítky a následně, s ohledem na závěr, který ministr při revizi závazného stanoviska učiní, rozhodnout o podaném odvolání.

Žalovaný poté s odkazem na tento rozsudek požádal podle § 149 odst. 7 správního řádu ministra o potvrzení nebo změnu závazného stanoviska ze dne 2. 11. 2017. Ministr žádost žalovaného vyhodnotil jako podnět k přezkoumání závazného stanoviska ze dne 2. 11. 2017 a revizního závazného stanoviska ze dne 11. 12. 2018 v přezkumném řízení podle § 149 odst. 8 správního řádu. Rozhodnutím ze dne 6. 4. 2021 pak obě závazná stanoviska zrušil.

Ministerstvo životního prostředí následně dne 22. 9. 2021 vydalo nové nesouhlasné závazné stanovisko. Protože odvolací námítky žalobkyně mířily proti obsahu závazného stanoviska, požádal žalovaný ministra o potvrzení nebo změnu tohoto nového závazného stanoviska podle § 149 odst. 7 správního řádu. Dne 30. 5. 2022 vydala

ministrýně životního prostředí revizní závazné stanovisko, kterým potvrdila závazné stanovisko ministerstva ze dne 22. 9. 2021.

Žalovaný pak rozhodnutím ze dne 20. 6. 2022 žalobkynino odvolání s poukazem na obsah závazných stanovisek opětovně zamítl.

Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně žalobu, v níž brojila proti nepřezkoumatelnosti (a v druhé řadě proti nezákonnosti) revizního závazného stanoviska ministrýně životního prostředí ze dne 30. 5. 2022, potažmo závazného stanoviska ministerstva ze dne 22. 9. 2021). Ministerstvo dospělo k závěru, že záměr žalobkyně povolit nelze, a ministrýně tento závěr potvrdila. Právě tato stanoviska byla důvodem, proč správní orgány nemohly než vydat negativní územní rozhodnutí. Žalobkyně připomněla, že žádost o umístění téhož záměru jí byla z týchž důvodů zamítnuta už jednou. I tehdy se proti rozhodnutí bránila a krajský soud rozsudkem čj. 55 A 34/2019-91 konstatoval, že revizní závazné stanovisko ze dne 11. 12. 2018 (které bylo podkladem tehdy napadeného rozhodnutí žalovaného) bylo nepřezkoumatelné. V rozsudku krajský soud podrobně vyložil, v čem nepřezkoumatelnost ministrových závěrů shledal, ale ministerstvo i ministrýně nová stanoviska, která byla podkladem pro vydání napadeného rozhodnutí, v rozporu se závazným právním názorem soudu opět odůvodnily nepřezkoumatelné, resp. dospěly k nezákonným závěrům.

Žalobkyně shrnula, že krajský soud v předchozím rozsudku zdůraznil, že územní plán města Hostivice již od roku 2005 řadí její pozemky do ploch pro výrobu a skladování. K územnímu plánu, jakož i k odnětí této půdy ze zemědělského půdního fondu (dále jen „ZPF“), tedy již jednou orgány ochrany ZPF zaujaly kladné stanovisko, čímž u žalobkyně založily legitimní očekávání. Orgány ochrany ZPF musejí změnu svého postoje, která se projevila vydáním negativních stanovisek v územním řízení, přesvědčivě odůvodnit. To se však nestalo – ministrýně tuto diskontinuitu nevysvětlila a argumentovala pouze obecně. Klíčové podle ministrýně bylo, že v okolí Prahy panuje enormní tlak na zábor kvalitní zemědělské půdy. Nevysvětlila však, jak tato obecná (a navíc nepodložená) teze souvisí se záměrem žalobkyně. Jinými slovy, proč má odmínání kvalitní zemědělské půdy ze ZPF v okolí Prahy za následek, že právě její záměr, s nímž se již 12 let počítá, nelze povolit. Závazné ani revizní závazné stanovisko se s požadavky soudu nevypořádalo.

Žalobkyně namítla, že ministrýně navzdory tomu, co jí uložil krajský soud, ani tentokrát dostatečně nezdůvodnila, proč má mít „enormní“ snížení rozsahu zemědělské půdy v okolí Prahy vliv na povolení jejího záměru. Ministrýně uvedla, že s klesajícím zůstatkem zemědělské půdy narůstá její hodnota. Ale opět nevysvětlila, jak to souvisí s jejím záměrem, proč musí být chráněna právě půda v okolí Prahy, zda byl její úbytek zapříčiněn právě stavbou logistických areálů a zda je na místě další takové záměry nepovolit. Podle ministrýně byla takových logistických areálů v okolí Prahy celá řada, a proto byla podle ní výstavba dalších nepotřebná. Nijak se však nevypořádala s tím, že kapacita stávajících areálů je plně využita a poptávka po nových je vysoká.

Dále žalobkyně namítala, že požadavek ministerstva, aby měl záměr „vyšší přidanou hodnotu“, jde nad rámec zákona. Ostatně není jasné, proč by logistické centrum nemělo mít hodnotu, jestliže je plně obsazeno a přispívá k zaměstnanosti v regionu.

Žalobkyně dále namítla, že ministrýně nesmyslně trvala na údajné a neodůvodněné možnosti umístit záměr na tzv. brownfieldu (část urbanizovaného území, která ztratila svou funkci a v současnosti je nedostatečně využívaná). Taková možnost neexistuje. Záměr je šestou fází již vybudovaného logistického parku. Žalobkyně, vedena legitimním očekáváním, již investovala do dopravní infrastruktury dimenzované pro logistický park zamýšlené kapacity (propojení silnice I/6J Karlovarská, přeložka a modernizace části železniční trati č. 120, mimoúrovňová křižovatka D6 v Hostivici, revitalizace čistírny odpadních vod atd.). Již jen z toho důvodu pro ni není možnost umístění záměru na jakémkoli jiném místě přijatelná, ať by bylo sebevhodnější. Ostatně brownfieldy vyjmenované ministrýní (Areál Poldí Kladno, Kasárna Benešov a Vojenský areál Mladá Milovice) výstavbu logistického centra neumožňují, zejména se nenachází v blízkosti dálnice ani rychlostní komunikace, což je z mapy patrné na první pohled, nebo je jejich vlastníci využívají jinak, což je obecně známo. Podle žalobkyně tedy vyjmenované brownfieldy nepředstavují alternativu ke zvolené lokalitě v Hostivici. Záměr nelze umístit jinde, a proto je odnětí půdy ze ZPF v posuzované věci nezbytné ve smyslu § 4 odst. 2 zákona o ochraně ZPF. Jak vyplývá z vyjádření

Městského úřadu Černošice coby orgánu územního plánování, v jeho správním obvodu takový záměr na nezemědělské ploše umístit nelze.

Žalobkyně rovněž nesouhlasila s tím, jak ministryně zdůvodnila porušení zásady kontinuity, k níž došlo změnou postoje orgánů ochrany ZPF, které se ve stanovisku k územnímu plánu vyjádřily k odnětí žalobkyniných pozemků ze ZPF kladně, ovšem v územním řízení vydaly negativní závazné a revizní stanovisko. Upozornila na to, že zákon č. 41/2015 Sb., jímž došlo ke změně § 4 zákona o ochraně ZPF, ve skutečnosti žádné zpřísnění nepřinesl. A ani ministerstvo to tak nevnímalo, protože od té doby vydalo v jiných řízeních celou řadu souhlasů s odnětím zemědělské půdy ze ZPF. Ani nezávazné strategické dokumenty, na něž se ministryně odkazovala, nemohly být důvodem „zastarání lokality“ a nemohly odůvodnit následný zásah do žalobkynina legitimního očekávání. Jediným důvodem pro takovou změnu je změna poměrů v území (srov. rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2013, č. 2 As 40/2013-32). Žádná taková změna ale nenastala – již od roku 2005, kdy se orgán ochrany ZPF vyjadřoval k návrhu územního plánu města Hostivice, bylo jasné, že pozemky žalobkyně se nachází v I. třídě ochrany a že mají být nově využity pro průmyslovou výrobu a skladování. Zásah do jejího legitimního očekávání měl vliv i na její právo vlastnit majetek (čl. 11 Listiny základních práv a svobod). Ministryně v rozporu s názorem krajského soudu nevážila veřejný zájem na ochraně ZPF vůči právům dalších osob – v první řadě vůči žalobkyninu vlastnickému právu, ale též vůči veřejnému zájmu na uspořádání území v souladu s dlouhodobou urbanistickou koncepcí (zejména územním plánem) a již vynaloženými investicemi do infrastruktury (veřejnými i soukromými). Ministryně však zásadu legitimního očekávání vnímala pouze ve vztahu k ZPF. Legitimní očekávání žalobkyně a osoby zúčastněné na řízení (města, které si záměr přeje a v jehož územním plánu dává smysl) zcela ignorovala.

Podle žalobkyně ministryně neměla pravdu ani v tom, že by umístění záměru nenarušilo organizaci ZPF. Pozemky, na nichž má být záměr umístěn, se nachází mezi areálem letiště, dálnicí a účelovou komunikací. Zemědělské pozemky v okolí záměru zůstanou dostupné. Domněnka, že vzroste tlak na nezemědělské využití okolních pozemků, je nepodložená a šlo by jí argumentovat v případě jakéhokoli záboru zemědělské půdy.

Žalovaný opatřil vyjádření ministerstva, které krajskému soudu předložil coby vlastní vyjádření k žalobě. Podle něj bylo hlavním důvodem nesouhlasu neprokázání nezbytnosti odnětí půdy pro realizaci záměru, tím méně odejmutí nejkvalitnější půdy v I. třídě ochrany. Realizací záměru by došlo k narušení organizace ZPF. Původní okolnosti, na jejichž základě byla plocha odsouhlasena do územního plánu města Hostivice, již neplatí. Umístění záměru by uškodilo i jiným složkám životního prostředí.

Žalovaný (resp. ministerstvo) dále poukázal na to, že na odnětí půdy ze ZPF nemá žalobkyně nárok, a to ani v případě, že se jedná o pozemky určené územním plánem k zastavění. S klesajícím zůstatkem zemědělské půdy narůstá její hodnota, stejně jako nároky na prokázání nezbytnosti odnětí. Zemědělská půda je totiž limitovaným přírodním zdrojem a čím méně jí je, tím je vzácnější. V okrese Praha-západ došlo k značnému úbytku zemědělské půdy a v obvodu Městského úřadu Hostivice (obě území jsou adekvátní vzhledem k rozsáhlosti záměru) od roku 2005 vzniklo 79 skladových či logistických areálů, takže klesá potřeba odnětí půdy pro další takový záměr. Negativní závazné stanovisko vydané v této věci ovšem neznamená zastavení rozvoje v dané oblasti, protože jiný záměr nezbytnost odnětí půdy ze ZPF v budoucnu prokázat může. Rozsudek č. 55 A 34/2019-91 nelze vykládat tak, že orgány ochrany ZPF nemohou změnit názor na vynětí určité půdy ze ZPF. I krajský soud výslovně uvedl, že názor změnit mohou, ale v takovém případě musí změnu postojů vysvětlit, což ministerstvo v závazném stanovisku učinilo a ministryně se s ním v revizním stanovisku ztotožnila. Ministerstvo nemůže rezignovat na zkoumání nezbytnosti odnětí půdy ze ZPF ve fázi územního řízení.

Na věci nic nemění, že žalobkyně už vynaložila určité investice do infrastruktury ve prospěch obce nebo že záměr navazuje na předchozí etapy. Podle zákona mají být k zastavění primárně využity plochy brownfieldů, jichž je v okolí celá řada. Vybudování logistického areálu v ploše brownfieldu obecně možné je. Žalobkyně sice tvrdila, že konkrétní brownfieldy využít nemůže, ale neprokázala to. Požadavek na „vyšší přidanou hodnotu“ záměru založilo ministerstvo na § 4 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně ZPF a svým metodickým pokynu č. OOLP/1067/96, přičemž takovou hodnotu mohou mít například technologická centra nebo datacentra. Ministerstvo upozornilo, že nejde o prokazování *veřejného zájmu, který výrazně převažuje nad veřejným zájmem na ochraně ZPF* ve smyslu § 4 odst. 3 zákona o ochraně ZPF.

Co se týče údajného porušení zásady kontinuity, uvedlo ministerstvo, že došlo k zásadní změně právních předpisů stran ochrany zemědělské půdy I. a II. třídy a k významnému nárůstu její hodnoty z pohledu veřejného zájmu. Původní okolnosti, za nichž byl přijat územní plán města Hostivice, již neplatí.

Žalobkyně v replice s argumentací ministerstva nesouhlasila. Ministerstvo si špatně vyložilo právní názor krajského soudu vyjádřený v předcházejícím rozsudku, resp. si z něj vybralo jen to, že na odnětí půdy není právní nárok. Nereagovalo však na slova soudu, že odůvodnění negativního stanoviska „enormním“ úbytkem půdy neobstojí, protože není jasné, jak souvisí s touto věcí – proč je třeba chránit půdu v okolí Prahy a proč by měla být za dřívější postup orgánů ochrany ZPF postižena právě žalobkyně.

Dále žalobkyně upozornila, že ministerstvo zjevně nepřikládalo žádnou váhu jejímu právu vlastnit majetek a naopak kladlo důraz jen na veřejný zájem. Zmařené investice totiž vnímalo jako podnikatelské riziko. K tomu nepřiléhavě citovalo judikaturu vztahující se k územnímu plánování, jejíž závěry však nejsou v územním řízení použitelné. Totéž činilo ve vztahu k porušení zásady kontinuity. Ani zde však nelze z těchto závěrů a zásad vycházet. Územní plánování je výrazem samosprávy obcí a měnit územní plán je právem obce. Zákon k tomu však stanoví závazný procesní postup i pravidla pro odškodnění vlastníků, pokud se změna dotkne jejich vlastnického práva. Proces vydávání závazných stanovisek v územním řízení je naproti tomu výkonem státní správy, při němž je zájem vlastníků chráněn právě principem kontinuity.

Jde-li o otázku brownfieldů, bylo podle žalobkyně notorií, že provoz logistických hal vyžaduje intenzivní kamionovou dopravní obsluhu, a proto je nelze stavět v intravilánu obcí, či dokonce větších měst jako je Kladlo. Že je brownfield Milovice pronajat na 20 let, je veřejně dostupná informace, ale ani na ni ministerstvo nereagovalo.

Ministerstvo také nesprávně vymezilo území, v němž bylo třeba hledat ony jiné vhodné plochy, na nichž by bylo možné záměr umístit bez nutnosti odejmout půdu ze ZPF. Vycházelo z toho, že podle § 4 odst. 2 zákona o ochraně ZPF se za nezbytný případ považuje neexistence jiných vhodných ploch na území obce, kde má být záměr realizován, nebo dvou nebo více obcí, pokud záměr *svým významem* přesahuje hranice obce. Tato slova si ovšem ministerstvo do zákona přidalo samo. Zákonodárce hovoří o záměru, který je *fyzicky* umístěn v obvodu dvou či více obcí, nikoli o významu záměru. Záměr žalobkyně nepřesahuje hranice obce, a proto je referenčním územím pouze území města Hostivice.

Ministerstvo obecně volilo různé oblasti pro posouzení různých aspektů záměru tak, aby to vyhovovalo jeho argumentaci. Pro zhodnocení úbytku zemědělské půdy si vybralo okres Praha-západ, zatímco pro nalezení „vhodných“ brownfieldů Středočeský kraj a Prahu (patrně proto, že v okrese Praha-západ se žádný brownfield nenachází).

Dále žalobkyně nesouhlasila s požadavkem, že záměr má mít „vyšší přidanou hodnotu“. Nic takového z § 4 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně ZPF ani z metodického pokynu čj. OOLP/1067/96 nevyplývá. Žalobkyně měla za to, že tím ministerstvo nezákonně aplikovalo kritéria § 4 odst. 3 zákona o ochraně ZPF, který se však s odkazem na odstavec 5 v dané věci neuplatní. Výsledkem bylo netransparentní rozhodování, při němž bylo rozhodující, jaký záměr se ministerstvu líbí (technologická centra či datacentra) a jaký ne (logistická centra). Dopad na ZPF je přitom totožný, ať má záměr jakoukoli „přidanou hodnotu“.

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

### Z odůvodnění:

(...) [43] Podle § 4 odst. 1 zákona o ochraně ZPF je pro nezemědělské účely *nutno použít především nezemědělskou půdu, nezastavěné a nedostatečně využitě pozemky v zastavěném území nebo na nezastavěných plochách stavebních pozemků staveb mimo tato území, stavební proluky a plochy získané zbořením přežilých budov a zařízení. Musí-li v nezbytném případě dojít k odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu, je nutno především*

a) *odnímat zemědělskou půdu přednostně na zastavitelných plochách,*

b) *odnímat přednostně zemědělskou půdu méně kvalitní; kritériem kvality půdy jsou třídy ochrany,*

c) co nejméně narušovat organizaci zemědělského půdního fondu, hydrologické a odtokové poměry v území a síť zemědělských účelových komunikací,

d) odnímat jen nejnútnejší plochu zemědělského půdního fondu a po ukončení nezemědělské činnosti upřednostňovat zemědělské využití pozemků,

e) při umístování směrových a liniových staveb co nejméně zatěžovat obhospodařování zemědělského půdního fondu a

f) po ukončení povolení nezemědělské činnosti neprodleně provést takovou terénní úpravu, aby dotčená půda mohla být rekultivována a byla způsobilá k plnění dalších funkcí v krajině podle plánu rekultivace.

[44] Podle § 4 odst. 2 zákona o ochraně ZPF se za nezbytný případ považuje zejména neexistence ploch uvedených v odstavci 1 na území obce, na kterém má být záměr, který se dotýká zemědělského půdního fondu (dále jen „záměr“), realizován, popřípadě na území dvou nebo více obcí, jedná-li se o záměr, který přesahuje území obce, nebo veřejně prospěšnou stavbu anebo veřejně prospěšné opatření. Podle § 4 odst. 3 téhož zákona zemědělskou půdu I. a II. třídy ochrany lze odejmout pouze v případech, kdy jiný veřejný zájem výrazně převažuje nad veřejným zájmem ochrany zemědělského půdního fondu.

[45] Podle § 4 odst. 5 věty druhé citovaného zákona se odstavec 3 nepoužije při posuzování ploch vymezených jako zastavitelné nebo jako plochy územní rezervy v platné územní plánovací dokumentaci.

#### **(Ne)zbytnost odnětí půdy**

[46] Závazné i revizní stanovisko jsou založena na závěru, že žalobkyně neprokázala nezbytnost odnětí půdy ze ZPF pro daný záměr. K tomu uvádí, že mezi lety 2005 a 2020 bylo na území okresu Praha západ odňato 1 255 ha zemědělské půdy. Ve správním obvodu stavebního úřadu obce Hostivice bylo v témže období umístěno 79 logistických areálů. Čím více zemědělské půdy je odnímáno ze ZPF, tím přísněji je třeba posuzovat jeho nezbytnost, a čím více logistických areálů se staví, tím klesá potřeba stavět další. Logistické areály navíc nemají žádný pozitivní dopad na lokalitu a není žádný veřejný zájem na jejich výstavbě. A ostatně logistické areály lze budovat kdekoli, nemusí to být právě na zemědělské půdě. Ideálně by to mělo být na brownfieldu, jichž je ve Středočeském kraji a v Praze dostatek. Proti všem těmto tezím vznáší žalobkyně námitky.

[47] K argumentaci týkající se neprokázání nezbytnosti odnětí půdy obsažené v obou stanoviscích soud nejprve konstatuje, že je (až na dílčí aspekty, viz bod [65]) přezkoumatelná. Je však nezákonná.

*Argument, že zemědělské půdy bylo ve prospěch logistických areálů již odňato dost, neobstojí*

[48] Ministryně tentokrát vysvětlila, co míní *enormním úbytkem půdy* – uvedla konkrétní čísla. Stále však není jasné, jaký mají mít uvedená čísla význam pro právě posuzovanou věc. Jen na okraj soud uvádí, že ministryně dává do souvislosti údaj o množství půdy odňaté ze ZPF s počtem umístěných logistických a skladovacích areálů, ačkoli z citovaných údajů nevyplývá, že by za úbytkem půdy stály z větší části (nebo dokonce výlučně) logistické a skladovací areály. To je zavádějící.

[49] Prvním argumentem ministryně je skutečnost, že bylo od roku 2005 ve správním obvodu stavebního úřadu v Hostivici umístěno 79 logistických a skladovacích areálů. Toto číslo má ministryně za příliš vysoké. Soud pro srovnání podotýká, že mezi lety 2005 (rok vydání územního plánu města Hostivice) a 2022 (rok vydání revizního stanoviska ministryně) uplynulo 17 let. Čili každý rok bylo v této oblasti umístěno průměrně necelých 5 skladovacích či logistických areálů, což není alarmující. Tím spíše – jak je obecně známo – pokud se od roku 2005 zásadně proměnilo nákupní chování spotřebitelů ve prospěch nakupování přes internet, což pandemie onemocnění covid-19 ještě umocnila. A tím spíše, pokud tyto areály neslouží pouze potřebám obvodu, v němž vykonává svou působnost stavební úřad v Hostivici, resp. potřebám Středočeského kraje, ale zejména Prahy, na jejímž území jsou možnosti umístění podobných areálů ztíženy.

[50] Lze shrnout, že samotný údaj o 79 umístěných areálech je zcela neutrální. Sám o sobě nijak neodůvodňuje závěr, že takových areálů je už dostatek (nebo že je jich dokonce příliš), a tudíž klesá nezbytnost odnětí půdy pro další takové záměry. Stejně tak by z něj bylo možno dovodit závěr opačný – v posledních 17 letech evidentně roste potřeba skladových a logistických areálů, neboť žadatelé o jejich umístění žádají. Ministerstvo coby orgán

ochrany ZPF o odnětí zemědělské půdy za tímto účelem povolovalo v minulosti (jak vyplývá z uvedených čísel a rovněž z územního plánu města Hostivice) a povoluje je i v současnosti (jak vyplývá ze stanovisek vydaných v odlišných řízeních, jež přiložila žalobkyně). Proč tedy neumístit osmdesátý?

[51] Jinými slovy, argument, že zemědělské půdy bylo již ve prospěch logistických a skladových areálů odňato dost, neobstojí. Interpretace citovaných údajů je totiž založena čistě na libovůli ministryně. To je nezákonné.

*Požadavek na „přidanou hodnotu záměru“ je nezákonný*

[52] Ministryně dále argumentovala, že záměr logistického a skladovacího areálu nemá vyšší přidanou hodnotu, tj. nemá pozitivní dopad na veřejné zájmy nebo na rozvoj dané lokality. Tuto hodnotu mohou mít například záměry dopravní či technické infrastruktury nebo technologická centra. Žalobkyně tvrdí, že tento požadavek jde nad rámec zákona. Podle ministryně má oporu v § 4 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně ZPF.

[53] Podle § 4 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně ZPF je pro nezemědělské účely *nutno použít především nezemědělskou půdu, nezastavěné a nedostatečně využitě pozemky v zastavěném území nebo na nezastavěných plochách stavebních pozemků staveb mimo tato území, stavební proluky a plochy získané zbořením přežilých budov a zařízení. Musí-li v nezbytném případě dojít k odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu, je nutno především odnímat přednostně zemědělskou půdu méně kvalitní; kritériem kvality půdy jsou třídy ochrany.*

[54] Jak je vidět, v citovaném ustanovení není požadavek „přidané hodnoty záměru“ obsažen. Je tedy nezákonný.

[55] Až ve vyjádření k žalobě (což je ale pro posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí bez významu – srov. rozsudek NSS ze dne 19. 12. 2008, čj. 8 Afs 66/2008-71) uvedl žalovaný (resp. ministerstvo), že tento požadavek zakládá rovněž na metodickém pokynu Ministerstva životního prostředí čj. OOLP/1067/96 (v současnosti zrušeném, ale v době vydání revizního stanoviska ještě platném a účinném). Ani v něm však nemá tento požadavek oporu.

[56] Ministryně opakovaně zdůraznila, že se nejedná o aplikaci § 4 odst. 3 zákona o ochraně ZPF, který umožňuje odejmout zemědělskou půdu I. a II. třídy ochrany pouze v případech, kdy jiný veřejný zájem výrazně převažuje nad veřejným zájmem ochrany zemědělského půdního fondu. Ten totiž, což ve věci není sporné, s ohledem na § 4 odst. 5 téhož zákona v posuzované věci užít nelze. Soud však konstatuje, že z žádného jiného ustanovení zákona o ochraně ZPF podobný požadavek neplyne.

[57] Jen na okraj soud uvádí, že hodnocení logistického areálu jako záměru, který nikomu nic nepřináší, je silně zjednodušující. Skladové a logistické areály vznikající v soukromém zájmu jsou součástí infrastruktury, byť nikoli veřejné. Nelze předstírat, že ekonomika ve 21. století takové areály ke svému fungování nepotřebuje. Bez nich, jak výstižně podotkla žalobkyně, by nebylo možné zásobovat obyvatelstvo léky a dalším zbožím potřebným ke každodennímu životu. Nemluvě o pracovních příležitostech, které podobné stavby přináší.

*Kritérium neexistence vbojdných ploch u záměrů, které přesahují území obce, je třeba vykládat prostorově*

[58] Konečně ministryně argumentovala, že odnětí zemědělské půdy je možné jen v nezbytném případě (§ 4 odst. 1 zákona o ochraně ZPF). V posuzované věci se o nezbytný případ nejedná, protože záměr je možno umístit i jinde. Přitom vycházela z § 4 odst. 2 zákona o ZPF, podle něhož se za nezbytný případ *považuje zejména neexistence ploch uvedených v odstavci 1 [tj. nezemědělských ploch, proluk, brownfieldů apod.] na území obce, na kterém má být záměr realizován, popřípadě na území dvou nebo více obcí, jedná-li se o záměr, který přesahuje území obce, nebo veřejně prospěšnou stavbu anebo veřejně prospěšné opatření.*

[59] Jinými slovy, z citovaného ustanovení vyplývá, že odejmout půdu ze ZPF nelze, jestliže lze záměr realizovat na jiné, vhodnější ploše, která součástí ZPF není. Teprve pokud se v dané oblasti taková plocha nenachází, je možné uzavřít, že odnětí půdy ze ZPF je nezbytné. V právě posuzované věci je sporné, v jakém území je třeba takovou vhodnější plochu hledat. Spor se dotýká zejména významu slov *záměr, který přesahuje území obce.*

[60] Ministryně v revizním stanovisku vychází z toho, že záměr logistického areálu *svým významem* přesahuje území obce, a proto ony jiné vhodné plochy hledá ve Středočeském kraji a v Praze. Naopak žalobkyně již v průběhu řízení akcentovala jazykový výklad citovaného ustanovení a tvrdila, že slova *záměr přesahující hranice obce*



míří na záměry, které *fyzicky* zasahují na území dvou nebo více obcí. Výklad ministryně pokládá za nezákonně rozšiřující a účelový.

[61] Soud se přiklonil k tomu, že slova *záměr, který přesahuje území obce*, je třeba vykládat čistě prostorově – jde o fyzické umístění záměru v území. Jestliže je záměr umístěn na hranici dvou obcí, nebo je-li umístěn na území více obcí (např. v případě liniových staveb), pak se jedná o záměr přesahující hranice obce. Jestliže je záměr umístěn na území jedné obce, pak jde o záměr, který území obce nepřesahuje. To vyplývá z jazykového výkladu § 4 odst. 2 zákona o ochraně ZPF. Jedná se o zcela objektivní kritérium, na jehož základě je na první pohled zcela jednoznačné, na území kolika a kterých obcí se bude hledat vhodnější plocha pro umístění záměru.

[62] Oproti tomu výklad prezentovaný ministryní nemá oporu v zákoně ani v důvodové zprávě (srov. s. 32 důvodové zprávy k zákonu č. 41/2015 Sb.). Zákonodárce nikdy ani nenaznačil, že by se tato slova měla týkat významu záměru (a nikoli jeho fyzického umístění v území). Že je výklad ministryně nesprávný, naznačuje i skutečnost, že zákonodárce nenastínil žádná kritéria pro stanovení významu jednotlivých záměrů. Otázka, v jaké oblasti je třeba zkoumat existenci jiných vhodných ploch, by tak byla čistě na úvaze orgánu ochrany ZPF. To by otevřelo prostor pro svévoli. Ani v právě posuzované věci není jasné, proč ministryně pokládala za adekvátní hledat vhodné plochy právě na území Prahy a všech obcí ve Středočeském kraji. (Proč ne pouze v obcích okresu Praha-západ? A proč nikoli rovněž v obcích okresu Rokycany? A proč nikoli rovněž ve všech obcích v Plzeňském kraji?)

[63] Výklad, který zaujala ministryně, nepřipustně rozšiřuje znění § 4 odst. 2 zákona o ochraně ZPF. Požadavek, aby žalobkyně prokázala, že záměr nelze umístit v žádné jiné obci ve Středočeském kraji ani v Praze, je nezákonný.

*Požadavek umístění záměru na brownfieldu je nemístný*

[64] Ministryně svou argumentaci dále rozvedla tak, že záměr by měl být realizován jinde než na zemědělské půdě, ideálně v ploše některého z pražských či středočeských brownfieldů, jejichž výčet ve stanovisku uvedla, a podotkla, že některé z nich se nachází v blízkosti Hostivice. Soud výše dovodil, že při posuzování otázky, zda se jedná o nezbytný případ, či ne, se musí ono jiné, vhodné místo nacházet na území téže obce, kde se záměr umísťuje. Obecně jistě platí, že zastavět kvalitní zemědělskou půdu logistickým parkem není z hlediska zájmu ochrany ZPF vhodné a že je obecně vhodnější umístit takovou stavbu na území brownfieldu. Ale vzhledem k tomu, že se žádný z brownfieldů vypočtených v revizním stanovisku nenachází v Hostivici, je celá tato argumentační linie lichá. S ohledem na znění § 4 odst. 2 zákona o ochraně ZPF je pro právě posuzovanou věc zcela bez významu, kolik brownfieldů se nachází na území Prahy a Středočeského kraje a do jaké míry jsou či nejsou využitelné pro daný záměr.

[65] Jen pro úplnost soud podotýká, že nepřehlédl, že žalobkyně vznesla proti požadavku umístění záměru na brownfieldu zcela konkrétní námitky, které s argumentací ministerstva podrobně polemizují a jeho závěry přesvědčivě vyvrací (a které se shodují s jejími žalobními námitkami). Ministryně na to v revizním stanovisku nijak nereagovala. Její stanovisko je v této části nepřezkoumatelné.

[66] Soud pak zcela na okraj uvádí, že si nedokáže představit vhodnější místo pro umísťování logistických a skladovacích areálů než právě v blízkosti již existujících vysokokapacitních silničních tahů (dálnic), letišť, spíše v okrajových částech obce a v území, ve kterém se již areály tohoto typu nacházejí, a to na rozdíl od jejich umísťování do brownfieldů, které nedisponují dostatečným infrastrukturním zázemím a nacházejí se uprostřed obce, či dokonce v intravilánu větších měst (tedy v místech, která jako vhodné alternativy navrhovala ministryně). Přitom pozemky žalobkyně v severní části přímo sousedí s Letištěm Václava Havla, v jižní části jsou lemovány dálnicí D6, ze které je možno na pozemky žalobkyně sjet díky mimoúrovňové křižovatce, v těsné blízkosti se nachází též železniční trať a také další rozsáhlé skladovací areály. Trvat na umístění dalších skladovacích a průmyslových hal na zcela jiném místě (brownfieldu), které nedisponuje těmito charakteristikami, proto soud považuje nejen za nezákonné (jak vysvětlil shora), ale též za nevhodné a nelogické, nemluvě o tom, že pro zajištění potřebné dopravní a další infrastruktury pro takové areály umísťované do brownfieldu, by bylo pravděpodobně třeba také přistoupit k více či méně rozsáhlému odnímání půdy ze ZPF.

### Legitimní očekávání a princip kontinuity

[67] Žalobkyně namítá, že ministryně dostatečně nezohlednila její legitimní očekávání pramenící z územního plánu obce Hostivice. Podle něj jsou její pozemky už od roku 2005 řazeny do zastavitelné plochy s funkčním využitím průmyslová výroba a skladování. Soud v předcházejícím rozsudku zdůraznil, že orgány ochrany ZPF musí při své činnosti postupovat koncepčně při respektování principu kontinuity. Otázka, zda lze takto cennou půdu odejmout ze ZPF pro záměr výroby či skladování, byla vyřešena již ve fázi územního plánování (tj. při přijímání územního plánu Hostivic v roce 2005) a nelze ji přenášet do územního řízení. Jestliže v období mezi přijetím územního plánu a územním řízením nastalo něco, co přimělo orgány ochrany ZPF změnit svůj původní postoj (narušit princip kontinuity závazných stanovisek), je nezbytné to ve stanovisku podrobně uvést a změnu postoje přesvědčivě odůvodnit (body 45 a 46 rozsudku čj. 55 A 34/2019-91).

[68] Podle § 4 odst. 4 stavebního zákona je dotčený orgán *vázán svým předchozím stanoviskem nebo závazným stanoviskem. Navazující stanoviska nebo navazující závazná stanoviska mohou dotčené orgány v téže věci uplatňovat pouze na základě nově zjištěných a doložených skutečností, které nemohly být uplatněny dříve a kterými se podstatně změnilly podmínky, za kterých bylo původní stanovisko nebo závazné stanovisko vydáno, nebo skutečností vyplývajících z větší podrobnosti pořízené územně plánovací dokumentace nebo podkladů pro rozhodnutí nebo jiný úkon orgánu územního plánování nebo stavebního úřadu podle tohoto zákona, jinak se k nim nepřihlíží.*

[69] Mezi účastníky řízení není sporné, že územní plán Hostivice přijatý v roce 2005 řadí pozemky žalobkyně do ploch VP – průmyslová výroba a sklady a že s tím orgán ochrany ZPF vyslovil souhlas.

[70] Jak vyplývá z judikatury, předchází souhlas podle § 5 odst. 2 zákona o ZPF udělení jako podklad v rámci územního plánování není při následném rozhodování o odnětí půdy ze ZPF pro nezemědělské účely bez významu (srov. rozsudky NSS ze dne 27. 1. 2021, čj. 7 As 222/2019-45, či ze dne 29. 6. 2022, čj. 7 As 75/2022-52).

[71] Z § 4 odst. 4 stavebního zákona, jakož i ze základních zásad činnosti správních orgánů (zejména zásady ochrany legitimního očekávání) vyplývá princip kontinuity závazných stanovisek a s tím související povinnost argumentačně se vypořádat s předchozím stanoviskem, zejména přehodnocuje-li správní orgán zcela své předchozí stanovisko (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 1. 2020, čj. 2 As 187/2017-327). V rozsudku ze dne čj. 2 As 40/2013-32, v němž se rovněž zabýval situací, kdy orgán ochrany ZPF nesouhlasil s odnětím půdy ze ZPF, ačkoliv předtím souhlasil s územním plánem obce, který předpokládal v dotčeném území zábor zemědělské půdy, Nejvyšší správní soud uvedl, že § 4 odst. 4 stavebního zákona „zakotvuje princip návaznosti závazných stanovisek. To znamená, že o věcech, o kterých již bylo rozhodnuto v předcházejících stadiích, nelze následně ze strany dotčeného orgánu uplatňovat nějaké požadavky. Kromě toho mohou dotčené orgány v rámci zásady legality svých závazných stanovisek uplatňovat je pouze v rozsahu své působnosti a v mezích příslušného zákona. Kontinuita závazných stanovisek pak znamená, že dotčené orgány jsou vázány svým stanoviskem vydaným v předchozích etapách. **Měnit je mohou pouze v případě, že se změnilly podmínky nebo poměry v předmětném území.** To klade zvýšené požadavky na dotčené orgány, které musí věnovat pozornost každému záměru již od počátku a ne až v závěrečných fázích povolených procesů a dodatečně pak přicházet s novými požadavky, kterými by se vlastně neustále celý proces vracel zpět.“ Dotčené orgány jsou povinny věnovat jednotlivým záměrům adekvátní pozornost již v počátečních fázích; svoji případnou neaktivitu nemohou napravovat až v konečných fázích daných záměrů. Je přitom nerozhodné, zda v jednotlivých fázích (územní plánování, územní řízení) vydává stanovisko tentýž orgán ochrany ZPF, či jde o odlišné orgány (např. krajský úřad a ministerstvo). V obou případech se jednalo o orgány ochrany ZPF vykonávající stejnou činnost a bránící stejné zájmy (rozsudek NSS čj. 7 As 75/2022-52, bod 20).

[72] V rozsudku čj. 2 As 40/2013-32 Nejvyšší správní soud také vyslovil, že za změnu poměrů lze považovat „pouze objektivní skutečnost“ nikoliv změnu „skutečností odvislých od volní činnosti správního orgánu“. Přitom odkázal na svůj dřívější rozsudek ze dne 10. 1. 2013, čj. 8 As 23/2012-32, v němž upozornil, že „příroda a krajina jsou proměnlivé složky životního prostředí a v důsledku plynutí času může docházet v životním prostředí k objektivním změnám, ať již pozitivním či negativním. Právě jediné tyto změny by se měly projevit v posuzování vlivů záměrů na okolní prostředí tak, že jeho ochrana bude přísnější nebo naopak mírnější. Navazující stanoviska a závazná stanoviska mohou být uplatněna pouze na základě nově zjištěných a doložených skutečností, které nemohly být uplatněny dříve.“ V každém případě je nutno případný odklon od závěrů dřívějších závazných stanovisek pečlivě zdůvodnit.

[73] Ve světle shora citovaných východisek hodnotí soud argumentaci ministryně následovně.

[74] Ministryně v závazném stanovisku zdůvodnila diskontinuitu mezi aktuálním závazným stanoviskem a stanoviskem orgánu ochrany ZPF k platné územně plánovací dokumentaci změnou právní úpravy, konkrétně § 4 zákona o ochraně ZPF, k níž v mezidobí došlo zákonem č. 41/2015 Sb. Podle ministryně představuje *velmi zásadní posun v legislativní ochraně nejkvalitnější půdy*.

[75] Dále ministryně uvedla, že v posledních 15 letech došlo k enormnímu úbytku zemědělské půdy v okrese Praha-západ (podle statistické ročenky *Souhrnné přehledy o půdním fondu z katastru nemovitostí České republiky* o 1 255 ha), čímž narůstá hodnota zbylé zemědělské půdy a současně narůstají nároky na prokázání nezbytnosti odnětí půdy pro realizaci nezemědělského záměru. Hodnota zemědělské půdy narůstá též v souvislosti se změnou klimatu. Potřeba její ochrany vyplývá ze *Strategie přizpůsobení se změně klimatu v podmínkách ČR – 1. aktualizace pro období 2021–2030, ze Státní politiky životního prostředí České republiky 2030 a z Programového prohlášení vlády z roku 2018*. Z toho ministryně dovodila, že lokalita „zastarala“.

[76] Soud konstatuje, že závěry, které učinila ministryně stran žalobkyní namítaného porušení legitimního očekávání a principu kontinuity, jsou přezkoumatelné. Jsou ovšem nezákonné.

[77] Nezákonost závěrů ministryně je dána především tím, že se – v rozporu s výše citovanou judikaturou – vůbec netýkají objektivních změn poměrů v přírodě v daném území v období mezi vydáním stanoviska k územnímu plánu města Hostivice a vydáním závazného (resp. revizního) stanoviska v územním řízení. Že v mezidobí došlo ke změně právní úpravy, k úbytku zemědělské půdy v regionu a k tomu, že strategické dokumenty začaly reflektovat klimatickou krizi, nemůže odůvodnit změnu závazného stanoviska. Jedná se sice o okolnosti, které jsou objektivní a do značné míry na vůli ministerstva (potažmo ministryně) nezávislé, ale nijak se netýkají přírodních poměrů v dané lokalitě. To je důvod, proč nemohou obstát.

[78] Pokud jde o tvrzení, že změna § 4 zákona o ochraně ZPF provedená zákonem č. 41/2015 Sb. představuje zásadní zvýšení ochrany zemědělské půdy, to je pravdivé jen zčásti. Citovanou novelou skutečně došlo ke zvýšení ochrany půdy I. a II. třídy ochrany, došlo k tomu ovšem přijetím nového odstavce 3, který se však – o čemž mezi účastníky není sporu – na práve posuzovanou věc neužije (viz odstavec 5 věta druhá téhož ustanovení). Zařazení bodu odstavce 1 písm. b) tohoto ustanovení, který ministerstvo v závazném stanovisku zdůraznilo tučným písmem a který ukládá odnímat přednostně zemědělskou půdu méně kvalitní s tím, že kritériem kvality půdy jsou třídy ochrany, však za zásadní posun v ochraně půdy pokládat nelze. Jak vyplývá z výše citované důvodové zprávy (s. 32), jde pouze o upřesnění stávajících pravidel, která byla dosud obsažena v metodickém pokynu Ministerstva životního prostředí čj. OOLP/1067/96 [viz např. jeho čl. II odst. 3 písm. k)] a o jejich přenesení do textu zákona, což je podle předkladatele z hlediska praxe vhodnější.

[79] Jde-li o tvrzení, že je klimatická krize, zemědělské půdy je stále méně a potřeba její ochrany roste (jak to plyne z různých strategických dokumentů), to je pravdivé, ale zcela obecné. Nemá žádnou vazbu na konkrétní lokalitu, o níž v práve posuzované věci jde. Totožnými argumenty by bylo možno odůvodnit jakékoli negativní stanovisko k odnětí půdy ze ZPF, ať by bylo vydáváno kdykoli a v kterékoli části České republiky.

[80] Lze shrnout, že žádný z argumentů ministryně nepředstavuje dostatečný důvod pro odchýlení se od závazného stanoviska k územnímu plánu, a tedy překročení zásady kontinuity závazných stanovisek. Mohou snad svědčit o tom, že přístup zákonodárce a vlády, která schválila citované strategické dokumenty, se v letech 2005–2020 určitým způsobem proměnil ve vztahu k větší ochraně zemědělské půdy. Ovšem, jak soud připomněl v bodě 46 rozsudku čj. 55 A 34/2019-91, orgány ochrany ZPF mají ke své činnosti využívat koncepční nástroje a pravidelně kontrolovat, zda nenazrál čas na provedení určitých změn. Tyto změny, jež ministryně vnímá, je nepochybně třeba do ochrany ZPF promítnout. Má se tak však stát formou koncepčních nástrojů (např. změnou územně plánovací dokumentace – územního rozvojového plánu, politiky územního rozvoje, zásad územního rozvoje). Naopak, jak soud už rovněž jednou uvedl, nelze akceptovat, aby z důvodu přílišného záboru kvalitní půdy v okolí Prahy nebylo možné odejmout půdu ze ZPF za účelem realizace záměru podle platného územního plánu, jenž již 17 let počítá se zábořem půdy I. třídy ochrany. Nelze si též nepovšimnout, že orgán ochrany ZPF se nepokusil docílit odklonu od souhlasného stanoviska k územnímu plánu z roku 2005 ani cestou podnětu ke změně územního plánu (resp. nic takového z tvrzení účastníků řízení, potažmo ministerstva, nevyplývá).

[81] Zdůvodnění ministryně si nelze vyložit jinak, než že dosavadní činnost orgánů ochrany ZPF byla v posledních 17 letech do té míry nekoncepční, že v okrese Praha-západ povolila odnětí zemědělské půdy v rozsahu, který nyní sama ministryně označuje za enormní. Nyní je třeba předchozí postup alespoň zčásti napravit, což je důvodem, proč nelze žalobkyni umožnit, aby umístila záměr, ve vztahu k němuž má legitimní očekávání. To však nemůže odůvodnit porušení zásady kontinuity a s tím související zásah do žalobkynina legitimního očekávání. Soud nepokládá za spravedlivé, aby nekoncepčnost orgánů ochrany ZPF dopadla na žalobkyni.

#### *Nedojde k narušení organizace ZPF*

[82] Dále žalobkyně namítla, že ministryně nemá pravdu v tom, že by umístění záměru narušilo organizaci ZPF. Ministryně (shodně se stanoviskem ministerstva a v návaznosti na ně) uvedla, že záměr fakticky rozetne dva ucelené bloky zemědělské půdy (byť obklopené komunikacemi) na dvě poloviny a vzniknou zbytkové plochy, byť o velikosti minimálně 2 ha. U nich tudíž vzroste tlak na jejich nezemědělské využití. Podle žalobkyně je podstatné, že zemědělské pozemky v okolí záměru zůstanou dostupné po stávajících či nově vybudovaných komunikacích. Domněnka, že vzroste tlak na nezemědělské využití okolních pozemků, je nepodložená a zcela obecná – bylo by možné jí argumentovat v případě jakéhokoli zaboru zemědělské půdy.

[83] Námitka je důvodná. Odpověď na ni úzce souvisí s výše pojednanou zásadou kontinuity. Ministryně ve své argumentaci vůbec nezohlednila, že podle územního plánu města Hostivice je celá lokalita určena pro průmyslovou výrobu a skladování. Takové využití území si město Hostivice pro tuto oblast vytyčilo a – mj. s požehnaním orgánů ochrany ZPF – to vtělilo do svého územního plánu. To je právem samosprávy. Těžko tedy žalobkyni vytýkat, že její záměr vytvoří *tlak na nezemědělské využití okolních pozemků*. Ten totiž nastane vinou žalobkynina záměru, ale nastal již z vůle města, které se zemědělským využitím této části svého území vůbec nepočítá. Stejně tak lze sotva záměru vytýkat, že *rozetne ucelené bloky zemědělské půdy* tam, kde se do budoucna se zemědělským využitím okolních pozemků nepočítá, ať už budou mít jakoukoli velikost. Jednoduše řečeno, počítá-li územní plán se zastavením určitého území, některý záměr musí být první – a jako takový z povahy věci zelenou plochu rozetne a bude po něm velmi pravděpodobně následovat nějaká další stavba. Takovou argumentaci by ovšem bylo možno zamezit jakékoli výstavbě vzniklé „na zelené louce“ a zastavit rozvoj území vůbec, bez ohledu na cíle územního plánování.

[84] Lze namítnout, že nelze s jistotou říci, že bude územní plán realizován, nebo že bude realizován rychle. Nepochybně je možné, že minimálně po určitou dobu ještě budou v okolí záměru zemědělsky využívané pozemky, případně že tam budou trvale, pokud se změní preference samosprávy či jiné okolnosti. V takovém případě je podstatné, že okolní pozemky (včetně menších pozemků, které ministryně označuje za „zbytkové“) bude možné zemědělsky obhospodařovat. Tedy že nebudou tak malé, aby se jejich obhospodařování nevyplatilo, a že budou dostupné, aby na ně bylo možno dostat potřebnou zemědělskou techniku. Ze stanoviska ministryně vyplývá, že není sporu, že tomu tak je. (...)

## **Veřejné služby v přepravě: povinnost kraje zajišťovat dopravní obslužnost**

### **Řízení před soudem: ochrana před nezákonným zásahem**

k § 2 a § 3 odst. 2 zákona č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících a o změně dalších zákonů (v textu jen „zákon o veřejných službách v přepravě“)

k § 4 odst. 1 písm. a) a § 82 a násl. soudního řádu správního

**Dle § 3 odst. 2 zákona č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících, má kraj povinnost, nikoli oprávnění, zajišťovat dopravní obslužnost v rozsahu odpovídajícím definici v § 2 tohoto zákona. Zajišťování dopravní obslužnosti je činnost, která spadá do oblasti veřejné správy ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Pokud kraj svou úlohu při zajišťování dopravní obslužnosti neplní, může se proti tomuto**

**dotčená obec, nucená činnost kraje nahrazovat, bránit žalobou na ochranu před nezákonným zásahem dle § 82 a násl. s. ř. s.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2023, čj. 6 As 285/2022-83)

**Prejudikatura:** č. 625/2005 Sb. NSS, č. 1675/2008 Sb. NSS, č. 2133/2010 Sb. NSS, č. 2484/2012 Sb. NSS, č. 3196/2015 Sb. NSS, č. 3782/2018 Sb. NSS, č. 4293/2022 Sb. NSS, č. 4369/2022 Sb. NSS a č. 4428/2023 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 147/2007 Sb. ÚS (sp. zn. Pl. ÚS 5/04) a č. 10/2018 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 2637/17).

**Věc:** Statutární město Kladno proti Krajskému úřadu středočeského kraje o ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce se žalobou na ochranu před nezákonným zásahem domáhal, aby Krajský soud v Praze určil, že zásah žalovaného spočívající v omezení dopravní obslužnosti od 1. 9. 2022 na základě aplikace standardů dopravní obslužnosti Středočeského kraje je nezákonný, a to v rozsahu týkajícím se specifikovaných autobusových linek, zejména mezi Kladnem a Prahou. Žalobce dále požadoval, aby krajský soud žalovanému zakázal v uvedeném zásahu pokračovat a přikázal mu obnovit rozsah dopravní obslužnosti ve stavu před zásahem.

Krajský soud žalobu usnesením ze dne 12. 12. 2022, čj. 54 A 77/2022-85, odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť dospěl k závěru, že žalované jednání z povahy věci nemůže být zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. Poukázal na to, že při zajišťování dopravní obslužnosti vystupují žalobce i Středočeský kraj v roli vykonavatelů pečovatelské (nevyrchnostenské) veřejné správy. Kraj proto vůči žalobci (obci) nemůže vystupovat ve vrchnostenském postavení jako správní orgán a žalobce vůči kraji nemá žádná veřejná subjektivní práva. Obcím nesvědčí právo na zajištění dopravní obslužnosti. Zároveň způsob, jakým kraj zajišťuje dopravní obslužnost, žádným způsobem nezasahuje do práva obce na samosprávu. Krajský soud zvažoval i aplikaci § 14 odst. 4 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), podle něhož může obec podat žalobu proti zásahu do své samostatné působnosti, ke kterému dochází při výkonu samostatné působnosti kraje, nicméně dospěl k závěru, že i v tomto případě je nutné vrchnostenské postavení kraje vůči obci. Dále konstatoval, že podstatou sporu mezi žalobcem a Středočeským krajem je rozsah kompetencí při zajišťování dopravní obslužnosti, a odkázal žalobce na řízení ve sporech o rozsah kompetencí orgánů územní samosprávy před Ústavním soudem podle § 120 a násl. zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

V závěru svého usnesení krajský soud položil a zároveň ponechal nezodpovězenou otázku, zda by se ochrana před postupem žalovaného mohli domáhat občané kraje, kteří využívají veřejné služby v přepravě. Uvedl, že i kdyby občanům kraje právo na zajištění dopravní obslužnosti svědčilo, nemohl by se ho domáhat žalobce. Judikatura sice připouští, aby obec zájmy svých občanů hájila, činí tak však ve věcech, kde jsou ve hře ústavně garantovaná základní práva, jejichž ochranu obec sama ani při využití všech svých kompetencí nemůže zajistit, což nebyl tento případ.

Žalobce (stěžovatel) podal proti tomuto usnesení kasační stížnost. Upozorňoval, že kompetence při zajišťování dopravní obslužnosti jsou rozděleny mezi kraje a obce, přičemž adresátem standardů dopravní obslužnosti nově zaváděných na území Středočeského kraje byl právě stěžovatel, tedy statutární město Kladno, které ze své podstaty sdružuje zájmy svých občanů na zajištění dopravní obslužnosti. Zásah žalovaného přitom spočívá zejména v nátlakové strategii provádějící zavádění standardů: žalovaný po stěžovateli požadoval, aby hradil dopravní obslužnost, kterou má na své náklady plně zajišťovat kraj, s tím, že jinak dojde k omezení zákonného rozsahu dopravní obslužnosti; v další fázi pak dal krajskému koordinátorovi dopravy pokyn k omezení dopravní obslužnosti právě ve vztahu k městu Kladno, což stěžovatel považoval za určitou formu trestu za neakceptování návrhu žalovaného. Dále poukazoval na načasování omezení dopravní obslužnosti k 1. 9., kdy pravidelně dochází k významnému nárůstu přepravní poptávky. Omezení jednotlivých linek mělo dopad i do MHD zajišťované výlučně stěžovatelem.

Pro aktivní žalobní legitimaci stačí skutkově podložené tvrzení o zásahu do práv stěžovatele, což krajský soud pominul. Je přitom zřejmé, že žalovaný skutečně zasáhl do práv stěžovatele, a to v první řadě do práva na samosprávu v podobě autonomního nakládání s finančními prostředky alokovanými v obecním rozpočtu, neboť si

vynucoval, aby stěžovatel hradil výdaje, které mají být v souladu se zákonem vynakládány z rozpočtu kraje. Zprostředkovaně tak bylo zasaženo i právo stěžovatele vlastnit majetek. Žalovaný zasáhl rovněž do práva stěžovatele na samosprávu v podobě samostatného zajišťování dopravní obslužnosti ve svém územním obvodu (s ohledem na již zmíněný dopad na linky MHD a jejich vyřazení ze systému Pražské integrované dopravy). Stěžovatel navíc jako územně samosprávný celek reprezentuje zájmy svých občanů (agreguje zájmy svých obyvatel). Argumentem *ad absurdum* dále stěžovatel poukázal na to, že by se kraj mohl zcela zříci zajišťování dopravní obslužnosti a přenést ji na obce, popřípadě takto postupovat i ve vztahu k jiným svým úkolům. Stěžovatel nemohl dopravní obslužnost zajistit vlastními silami, neboť k tomu potřebuje souhlas kraje. Navíc by tak prohloubil majetkovou újmu, která mu vzniká již nyní. Též zopakoval, že i v oblasti pečovatelské veřejné správy vznikají veřejná subjektivní práva. Byly tak naplněny všechny podmínky pro podání zásahové žaloby. Navíc lze aplikovat § 14 odst. 4 krajského zřízení, podle něhož může obec podat žalobu proti zásahu do své samostatné působnosti ze strany kraje.

Proti usnesení krajského soudu podal kasační stížnost i Mgr. P., který pravidelně cestuje na trase Praha – Kladno a byl tak dotčen omezením dopravní obslužnosti. Jeho přistoupení jako dalšího účastníka stěžovatel navrhoval v řízení před krajským soudem. Tuto kasační stížnost Nejvyšší správní soud odmítl usnesením ze dne 25. 4. 2023, čj. 6 As 285/2022-72, jako návrh podaný osobou zjevně neoprávněnou (podle usnesení rozšířeného senátu ze dne 29. 3. 2023, čj. 6 As 105/2021-72, č. 4484/2023 Sb. NSS, nemá osoba zúčastněná na řízení aktivní procesní legitimaci k podání návrhu na přezkum rozhodnutí soudu o odmítnutí návrhu) a zároveň rozhodl, že Mgr. P. není osobou zúčastněnou na řízení, neboť se jeho výsledek nemůže žádným způsobem dotknout jeho veřejných subjektivních práv (k tomu viz rozsudek ze dne 12. 4. 2023, čj. 4 As 40/2023-69).

Žalovaný považoval kasační stížnost za nedůvodnou a odkázal na argumentaci, kterou uplatnil v řízení před krajským soudem, a na odůvodnění napadeného usnesení. Stěžovatel nevedl, jak konkrétně byla zhoršena dopravní obslužnost, jak se to dotklo cestujících a zda se tyto změny vůbec týkají územního obvodu stěžovatele. Samotný fakt, že některé spoje jedou jinak než dříve, neznamená, že jde o nezákonný zásah. Ve skutečnosti i po provedení sporných změn činila nabídka přepravních výkonů vždy více než 90 % původních hodnot. Stěžovatel neměl dle názoru žalovaného ujasněno, proti komu vlastně brojí, neboť jako žalovaného sice označil Krajský úřad Středočeského kraje, avšak žaloba ve skutečnosti míří proti Středočeskému kraji. Nelze dovozovat, že by zákon krajům ukládal konkrétní vymahatelnou právní povinnost zajišťovat dopravní obslužnost (a už vůbec ne vůči jinému územně samosprávnému celku), ustanovení § 3 odst. 2 zákona o veřejných službách v přepravě je kompetenční norma. Žádný právní předpis nestanoví konkrétní parametry zajišťované dopravní obslužnosti, takže je na uvážení kraje v samostatné působnosti, jak přistoupí k naplnění zákona o veřejných službách v přepravě. Žalovaný tedy vůči stěžovateli ani cestujícím veřejnosti nemá žádnou vymahatelnou povinnost. Odlišně lze pochoptitelně nahlížet na situaci, kdy zákon stanoví konkrétní oprávnění (a jemu odpovídající povinnost) fyzické osobě. Tvrzením, že nyní musí některé spoje zajistit v rámci MHD, stěžovatel potvrdil, že v období před 1. 9. 2022 sloužily přinejmenším některé dopravní výkony, které objednával a hradil Středočeský kraj, k naplňování dopravní obslužnosti samotného stěžovatele (tedy že kraj hradil něco, co měl správně hradit žalobce sám).

Žalovaný též poukázal na to, že veřejné služby v přepravě slouží všem, nikoli pouze občanům daného územního samosprávného celku, a proto odmítl argumentaci stěžovatele ohledně agregace zájmů jeho občanů. Stěžovatel se snažil odůvodnit *actionem popularem*. Úvahy o tom, že by Středočeský kraj zcela rezignoval na zajišťování dopravní obslužnosti, jsou irelevantní, tvrzení stěžovatele v tomto směru byla zavádějící a nepravdivá. Za nepřipadný považoval žalovaný i odkaz na § 14 odst. 4 krajského zřízení, neboť stěžovateli nic nebránilo, aby v rámci své samostatné působnosti zajišťoval dopravní obslužnost. Toto ustanovení navíc nevymezuje žádný nový žalobní typ, nýbrž odkazuje na zvláštní zákon, jímž je zjevně soudní řád správní. Žalovaný též odmítl, že by napadené změny byly zaměřeny přímo proti stěžovateli a jeho obyvatelům. Stěžovateli vůči žalovanému nesvědčí žádné subjektivní právo na zajištění konkrétní úrovně dopravní obslužnosti. Dopravní obslužnost na Kladensku je zajišťována plně v souladu se zákonem o veřejných službách v přepravě.

Stěžovatel následně soudu předložil stížnost jedné ze svých občerek, která potvrdzovala veškerá jeho tvrzení ohledně přetížení dopravních spojů mezi Kladnem a Prahou. Žalovaný pokračoval ve svém nezákonném jednání, neboť nahradil „dlouhé kloubové“ autobusy těmi „krátkými“, které mají menší přepravní kapacitu. Situace se

přítom stává neudržitelnou. Na toto podání reagoval opět žalovaný, jenž – ve stručnosti – označil stížnost občanky pro posouzení této věci za nerelevantní.

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

### Z odůvodnění:

(...)

#### *III.B Veřejná subjektivní práva obce v kontextu zajišťování dopravní obslužnosti kraje*

[25] Nezanedbatelná část argumentů, které ve svých vyjádřeních předestřeli účastníci řízení, nemá přímou souvislost s předmětem tohoto řízení, resp. nelze je podřadit pod kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tedy nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení (který jediný lze uplatnit v kasační stížnosti proti usnesení o odmítnutí žaloby, viz rozsudek ze dne 21. 4. 2005, čj. 3 Azs 33/2004-98, č. 625/2005 Sb. NSS). Namítané porušení zákona o veřejných službách v přepravě a nátlak na stěžovatele, popřípadě jeho diskriminace ze strany žalovaného (Středočeského kraje) jsou v této fázi řízení zcela irelevantní, neboť souvisejí s meritorním posouzením žaloby (zákonosti žalovaného zásahu), k němuž dosud nedošlo s ohledem na závěr krajského soudu o nesplnění podmínek řízení.

[26] Podle § 3 odst. 1 zákona o veřejných službách v přepravě kraje a obce ve své samostatné působnosti stanoví rozsah dopravní obslužnosti a zajišťují dopravní obslužnost veřejnými službami v přepravě cestujících veřejnou drážní osobní dopravou a veřejnou linkovou dopravou a jejich propojením [k vymezení veřejné drážní osobní dopravy a veřejné linkové dopravy viz § 26 odst. 2 zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, resp. § 2 odst. 7 písm. a) zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě].

[27] Podle § 3 odst. 2 věty první zákona o veřejných službách v přepravě kraj zajišťuje dopravní obslužnost ve svém územním obvodu a se souhlasem jiného kraje v jeho územním obvodu. Podle § 3 odst. 3 téhož zákona obec zajišťuje dopravní obslužnost ve svém územním obvodu nad rámec dopravní obslužnosti území kraje. Obec může zajišťovat veřejné služby v přepravě cestujících veřejnou drážní osobní dopravou a veřejnou linkovou dopravou mimo svůj územní obvod, pokud je to potřeba pro zajišťování dopravní obslužnosti obce a se souhlasem kraje a obcí, které mají uzavřenou smlouvu o veřejných službách v přepravě cestujících a jejichž územní obvod je zajišťováním služeb dotčen.

[28] Krajský soud tedy správně dovedl, že zákon svěřuje zajišťování dopravní obslužnosti krajům i obcím, a to v jejich samostatné působnosti. S dalšími závěry krajského soudu se však již nelze ztotožnit.

[29] Z citovaného § 3 odst. 2 zákona o veřejných službách v přepravě vyplývá, že zákon kraji ukládá povinnost, nikoli oprávnění (možnost) zajišťovat dopravní obslužnost na jeho území (srov. znění věty první, podle níž kraj zajišťuje dopravní obslužnost ve svém územním obvodu, ve srovnání s větou druhou, podle níž kraj může zajišťovat dopravní obslužnost veřejné služby v přepravě cestujících v sousedícím územním obvodu jiného státu). Zákon o veřejných službách v přepravě zároveň vymezuje obsah pojmu dopravní obslužnost (§ 2) jako zabezpečení dopravy po všechny dny v týdnu především do škol a školských zařízení, k orgánům veřejné moci, do zaměstnání, do zdravotnických zařízení poskytujících základní zdravotní péči a k uspokojení kulturních, rekreačních a společenských potřeb, včetně dopravy zpět, přispívající k trvale udržitelnému rozvoji územního obvodu, přičemž vyjmenované instituce, zařízení a veřejné potřeby musejí být občanům zpřístupněny veřejnou dopravou vždy, aby se jednalo o dopravní obslužnost území (Kovalčíková, D.; Štandera, J. *Zákon o veřejných službách v přepravě cestujících. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2011, komentář k § 2).

[30] Má-li kraj povinnost zajistit na svém území dopravní obslužnost, nelze dospět k jinému výkladu, že tak musí učinit v rozsahu odpovídajícím definici v § 2 zákona o veřejných službách v přepravě.

[31] Obce mají povinnost zajišťovat dopravní obslužnost primárně na svém území, a to nad rámec dopravní obslužnosti kraje (většinou tak budou činit v rámci linek městské hromadné dopravy). Jelikož mohou zajišťovat dopravní obslužnost i mimo svůj územní obvod, pak lze dovést, že se v určitém rozsahu podílejí i na zajišťování dopravní obslužnosti kraje, jejich role je však v tomto směru pouze podpůrná – hlavní úlohu v zajišťování dopravní obslužnosti na regionální úrovni mají kraje (srov. též důvodovou zprávu k zákonu o veřejných službách v přepravě). Navíc je zřejmé, že obec má oprávnění, nikoli povinnost zajišťovat dopravní obslužnost mimo svůj

územní obvod (arg. *může zajišťovat*), přičemž tak může činit pouze se souhlasem kraje. V tomto směru se jeví zkratkovitou úvaha krajského soudu, že „*neudělením souhlasu kraj nemůže z vrchnostenské pozice obci zajišťování dopravní obslužnosti mimo její územní obvod zakázat*“ (bod 28 napadeného usnesení). Kraj sice vůči stěžovateli při zajišťování dopravní obslužnosti nevystupuje ve vrchnostenské pozici (viz níže, zejména bod [36]), nicméně poskytování dopravní obslužnosti ze strany obce mimo její územní obvod bez souhlasu kraje zákon neumožňuje. Nejvyšší správní soud zde poznamenává, že nutnost souhlasu kraje se zajišťováním dopravní obslužnosti obcí mimo její územní obvod se nejví jako nelogická, neboť koordinační úlohu při zajišťování dopravní obslužnosti na úrovni kraje plní právě kraje (k tomu viz níže úvahy o dopravním plánování, bod [47] a násl.).

[32] Podstatou žaloby přitom bylo zejména zajišťování dopravní obslužnosti na úrovni Středočeského kraje (konkrétně dopravní spojení z Kladna do Prahy a zpět), které leží na bedrech tohoto kraje, nikoli obcí, které se nacházejí v jeho územním obvodu.

[33] Stěžovatel již v žalobě tvrdil, že Středočeský kraj (resp. žalovaný) nezajišťuje dopravní obslužnost v potřebném (zákonem stanoveném) rozsahu, čímž jej fakticky nutí, aby jeho činnost v tomto směru suploval, a zasahuje tak do jeho samostatné působnosti (práva na samosprávu).

[34] Podle § 14 odst. 4 krajského zřízení kraj při výkonu samostatné působnosti *spolupracuje s obcemi; nesmí přitom zasahovat do jejich samostatné působnosti. Proti takovému zásahu může obec podat žalobu podle zvláštního zákona*. Nicméně i kdyby tohoto ustanovení nebylo, platí obecně, že obec je oprávněna podat žalobu, tvrdí-li dotčení svých veřejných subjektivních práv, včetně práva na samosprávu.

[35] Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelem, že se v projednávaném případě domáhá ochrany před zásahem do své samostatné působnosti, jehož se má dopouštět Středočeský kraj (opět ve své samostatné působnosti). Tím projednávaný případ spadá také do rozsahu citovaného ustanovení § 14 odst. 4 krajského zřízení.

[36] Zároveň je třeba odmítnout právní názor krajského soudu, že i pro uplatnění tohoto ustanovení je třeba vrchnostenské postavení kraje vůči obci. „*Samostatná působnost obcí a krajů je vzájemně autonomní, každý z těchto samosprávných subjektů vykonává své vlastní záležitosti, obce přitom nejsou krajům ani jejich orgánům podřízené, vzájemně jsou při výkonu své působnosti nezávislé*“ (Kopecký, M. *Právní postavení obcí a krajů. Základy komunálního práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2017, kapitola VII, § 2; na citovaný text přitom ve svém usnesení odkazoval i krajský soud, čímž do svých úvah vložil určitý vnitřní rozpor).

[37] Nejvyšší správní soud se dále podrobněji zabýval výkladem citovaného § 14 odst. 4 krajského zřízení. Z tohoto ustanovení není přímo zřejmé, jakou žalobu podle zvláštního zákona by obec měla podávat (důvodová zpráva k zákonu č. 231/2002 Sb., jímž byl § 14 odst. 4 krajského zřízení novelizován do současné podoby, v tomto směru mlčí, na rozdíl od řady jiných podobně koncipovaných ustanovení krajské zřízení neobsahuje ani žádnou poznámku pod čarou). Jakkoli se s ohledem na použití pojmu *zásah* nabízí právě zásahová žaloba podle § 82 s. ř. s, neznamená to, že by citované ustanovení omezovalo žalobní právo obce jen na tuto subsidiární formu zásahu, byť v tomto případě s ohledem na skutkové okolnosti šlo o zásah v užším smyslu, a tedy i o zasahovou žalobu.

[38] Právo na samosprávu je ústavně zaručené právo kolektivní povahy, jehož nositeli jsou územní samosprávné celky jako územní společenství občanů (čl. 100 odst. 1 Ústavy). Územní samospráva je přitom chápána jako ústavně zaručené *subjektivní veřejné právo* územních celků jako veřejnoprávních korporací (Pospíšil, I. Čl. 8 a 101. In: Rychetský, P.; Langášek, T.; Herc, T.; Mlsna, P. a kol. *Ústava České republiky. Zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015).

[39] Stěžovatel je coby obec (město) veřejnoprávní korporací [§ 2 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)], tedy právníckou osobou, jíž svědčí ústavně zaručené veřejné subjektivní právo na územní samosprávu. Úkolem správních soudů je přitom *poskytovat ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob* (§ 2 s. ř. s., který společně s § 4 tohoto zákona tvoří základní kompetenční ustanovení pro správní soudnictví, viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2010, čj. 2 As 52/2010-59, č. 2133/2010 Sb. NSS, či ze dne 12. 10. 2022, čj. 6 As 68/2022-70, č. 4428/2023 Sb. NSS, bod 17).



[40] Nejvyšší správní soud tedy činí dílčí závěr, že stěžovatel se žalobou domáhal ochrany svého veřejného subjektivního práva. Závěr krajského soudu, který v tomto směru shledal nedostatek podmínek řízení, proto nemůže obstát.

[41] Pro úplnost Nejvyšší správní soud uvádí, že žalobou podle § 14 odst. 4 krajského zřízení zákonodárce nemohl mít na mysli spor o rozsah kompetencí orgánů územní samosprávy ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. k) Ústavy a § 120 a násl. zákona o Ústavním soudu, na který stěžovatele odkazoval krajský soud. Pravomoc rozhodovat tento typ kompetenčních sporů má totiž Ústavní soud po celou dobu své existence a znovu ji vymezovat v krajském zřízení přijatém v roce 2000 by postrádalo smysl (a bylo tak v rozporu s předpokladem racionálního zákonodárce). A co je podstatnější, rozhodování kompetenčních sporů podle čl. 87 Ústavy je komplementární k ochraně práva územních samosprávných celků na samosprávu prostřednictvím již zmíněné komunální ústavní stížnosti (výše citovaný komentář k Ústavě, čl. 87; do jisté míry to vyplývá i z krajským soudem citovaného nálezu ze dne 25. 9. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 5/04, č. 147/2007 Sb. ÚS), přičemž není důvod nahlížet na jeho vztah k žalobě podle § 14 odst. 4 krajského zřízení odlišně. Nejvyšší správní soud dále odkazuje na subsidiární povahu řízení o kompetenčních sporech před Ústavním soudem [čl. 87 odst. 1 písm. k) Ústavy *in fine*, § 122 odst. 1 zákona o Ústavním soudu], která brání věcnému projednání takového návrhu za předpokladu, že o něm může rozhodnout jiný orgán. To znamená, že pokud lze spor mezi stěžovatelem a Středočeským krajem rozhodnout v rámci řízení o správní žalobě na ochranu před zásahem do práva stěžovatele na samosprávu, nelze jej odkazovat na řízení podle čl. 87 odst. 1 písm. k) Ústavy.

### III.C Zajišťování dopravní obslužnosti jako výkon veřejné správy

[42] Nesprávný (a částečně i ne zcela srozumitelně zdůvodněný) je potom i právní názor krajského soudu, že Středočeský kraj (resp. žalovaný) při zajišťování dopravní obslužnosti nejednal jako správní orgán ve smyslu legislativní zkratky zavedené v § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy jako *orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku, jakož i fyzická nebo právnická osoba nebo jiný orgán, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy*.

[43] Krajský soud (podle všeho) vyšel z předpokladu, že pojem *veřejná správa* použitý v citovaném ustanovení zahrnuje především správu vrchnostenskou (to ostatně vyplývá z řady rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, viz např. rozsudky ze dne 15. 6. 2022, čj. 6 As 82/2022-25, č. 4369/2022 Sb. NSS, a ze dne 5. 2. 2015, čj. 6 As 253/2014-40, či usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 30. 11. 2021, čj. Konf 17/2020-15, č. 4293/2022 Sb. NSS, a ze dne 25. 9. 2018, čj. Konf 36/2017-40). Judikturní vývoj poslední doby však tento předpoklad do značné míry relativizuje s ohledem na velmi složité uspořádání moderní veřejné správy. Ostatně již v rozsudku ze dne 30. 3. 2011, čj. 1 As 102/2010-80, č. 2484/2012 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud uvedl, že „jednotná a ustálená definice veřejné správy neexistuje s ohledem na nemožnost komplexně postihnout tak složitý jev, jakým je správa“.

[44] Krajský soud označil zajišťování dopravní obslužnosti za výkon pečovatelské veřejné správy. Tento právní názor pravděpodobně vychází z usnesení zvláštního senátu ze dne 21. 5. 2008, čj. Konf 31/2007-82, č. 1675/2008 Sb. NSS, a obecně s ním lze souhlasit.

[45] Zařazení dopravní obslužnosti do oblasti pečovatelské veřejné správy však samo o sobě neznamená, že nemůže jít současně (či v některých aspektech) o správu vrchnostenskou. A neznamená to ani, že nemůže jít o veřejnou správu ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 19. 6. 2018, čj. 8 As 152/2016-47, č. 3782/2018 Sb. NSS, (s odkazem na poslední citované usnesení zvláštního senátu) uvedl, že v moderní společnosti již nelze veřejnou správu kvalifikovat jen jako správu vrchnostenskou, protože její úkoly již vrchnostenskou správu daleko přesahují. Právě pečovatelská správa je odlišná od správy vrchnostenské i fiskální (a právě u ní proto vznikají největší pochybnosti o povaze konkrétního jednání veřejné moci). V citovaném rozsudku Nejvyšší správní soud podřadil pod pojem *veřejná správa* ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. poskytnutí věcné pomoci nebo jednorázového peněžitého příspěvku dítěti, jemuž byl ukončen pobyt v zařízení pro výkon ústavní nebo ochranné výchovy. Krajský soud se od něj pokusil odlišit s argumentem, že tehdy existovalo veřejné subjektivní právo žalobce – fyzické osoby na určité plnění, zatímco v projednávaném případě nelze ze zákona o veřejných službách v přepravě dovést právo obce na zajištění dopravní obslužnosti. Jak však vyplývá z výše

uvedeného, tato úvaha nemůže obstát, neboť obec zde hájí své ústavně zaručené veřejné subjektivní právo na samosprávu. Krajský soud navíc poněkud míší otázku dotčení veřejných subjektivních práv konkrétního žalobce (již lze podřadit pod § 2 s. ř. s.) a povahu žalobou napadeného jednání veřejné moci (v nejobecnější rovině § 4 s. ř. s., s konkretizací v jednotlivých ustanoveních části třetí hlavy druhé tohoto zákona). To, zda je určité jednání výkonem veřejné správy, je však třeba posuzovat objektivně, bez ohledu na postavení konkrétního žalobce.

[46] Zajišťování dopravní obslužnosti navíc vykazuje řadu prvků, pro které by je bylo možné označit i za výkon vrchnostenské veřejné správy.

[47] V tomto ohledu lze krajskému soudu vytknout, že se prakticky vůbec nezabýval povahou této činnosti. Přinejmenším nerozlišil dvě fáze, do nichž zákon zajišťování dopravní obslužnosti rozděluje. Tou první je dopravní plánování, jež kraje provádějí prostřednictvím plánů dopravní obslužnosti území (§ 5 zákona o veřejných službách v přepravě). Cílem dopravního plánování je *vytvářet podmínky pro hospodárné, efektivní a účelné zajišťování dopravní obslužnosti a vzájemnou spolupráci státu, krajů a obcí při této činnosti. Plány dopravní obslužnosti území musí být v souladu s koncepcí veřejné dopravy; do souladu s koncepcí veřejné dopravy musí být uvedeny vždy nejpozději do 1 roku ode dne jejího schválení* (§ 4a zákona o veřejných službách v přepravě).

[48] Tato první fáze je bezesporu výkonem vrchnostenské veřejné správy. Kraj zde autoritativně stanovuje rozsah dopravní obslužnosti, kterou bude následně zajišťovat. Sice tím ukládá povinnosti primárně sám sobě [neboť je povinen plán dopravní obslužnosti respektovat, srov. § 8 odst. 2 písm. c) zákona o veřejných službách v přepravě], zároveň však vymezuje (konkretizuje) rozsah veřejných služeb v přepravě, a tím do jisté míry i základní rozsah práv a povinností dalších subjektů, kterých se veřejné služby v přepravě týkají (tedy zejména dopravců a cestujících). Na dopravní plánování se bezesporu uplatňuje veřejnoprávní metoda právní regulace [k důrazu na toto kritérium při vymezování rozsahu pojmu *veřejná správa* ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. viz např. výše citovaný rozsudek NSS čj. 6 As 82/2022-25]. Zároveň zde nejsou prázdné soukromoprávní prvky, kraj vystupuje sám jako výlučný nositel určité zákonem stanovené kompetence, nejedná s jinými jako rovnoprávný účastník právních vztahů a je ve své činnosti omezen zákonným vymezením pojmu *dopravní obslužnost* [výše citovaný § 2 zákona o veřejných službách v přepravě; srov. však též § 178 odst. 5 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), podle něhož je kraj v rámci dopravní obslužnosti území kraje povinen *zajistit dopravu do spádové školy a ze spádové školy, pokud vzdálenost spádové školy od místa trvalého pobytu žáka přesáhne 4 km*]. Nejvyšší správní soud proto odmítá argument žalovaného, že je jen na kraji, v jaké míře (a zda vůbec) dopravní obslužnost na svém území zajistí – jeho prostor pro uvážení je zde omezen textem zákona (byť do značné míry obecně formulovaným, k tomu viz níže bod [58]).

[49] Na dopravní plánování potom navazuje vlastní zajištění dopravní obslužnosti prostřednictvím zajištění dopravce, popřípadě poskytování přepravních služeb přímo krajem (obcí; viz § 8 a násl. zákona o veřejných službách v přepravě). V této fázi je pak třeba rozlišovat několik typů právních vztahů. První z nich je vztah mezi dopravcem a krajem (obcí) coby objednatelem přepravních služeb, který má povahu soukromoprávní, a tudíž spadá mimo dosah správního soudnictví. Podle § 8 odst. 5 zákona o veřejných službách v přepravě *smlouva o veřejných službách v přepravě není veřejnoprávní smlouvou* – logicky tak musí být smlouvou soukromoprávní (třetí možnost zde neexistuje). Zakotvením tohoto ustanovení do zákona o veřejných službách v přepravě zákonodárce překonal závěry výše citovaného usnesení zvláštního senátu čj. Konf 31/2007-82 (podle něhož byla smlouva o závazku veřejné služby ve veřejné linkové dopravě podle dřívější úpravy v § 19 zákona o silniční dopravě smlouvou veřejnoprávní subordinací), a to s ohledem na posílení soukromoprávních prvků ve vztahu mezi dopravci a orgány veřejné moci při zabezpečování veřejné dopravy (srov. především důvodovou zprávu k zákonu o veřejných službách, jakož i výše citovaný komentář k tomuto zákonu, § 8; v obecné rovině též rozsudek NSS ze dne 13. 7. 2016, čj. 6 As 206/2015-99).

[50] Soukromoprávní povahu má bezesporu i právní vztah mezi cestujícím a dopravcem poskytujícím na základě smlouvy s krajem veřejné služby v přepravě (zde jde o klasickou smlouvu o přepravě ve smyslu § 2550 občanského zákoníku).

[51] Naproti tomu kraj vůči jiným subjektům než dopravcům i v této fázi vystupuje jako nositel veřejnoprávních pravomocí, neboť stále plní veřejnoprávní povinnost zajišťovat na svém území dopravní obslužnost (v zákonem stanoveném rozsahu), v této rovině opět nejsou žádné soukromoprávní prvky.

[52] Nejvyšší správní soud proto konstatuje, že zajišťování dopravní obslužnosti je činnost, která spadá do oblasti veřejné správy ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[53] Přijatý výklad podporuje též náleze Ústavního soudu ze dne 23. 1. 2018, sp. zn. I. ÚS 2637/17, č. 10/2018 Sb. ÚS, z něhož vyplývá, že posouzení zákonnosti postupu kraje při zajišťování dostupných sociálních služeb je úkolem správních soudů, přičemž vhodným procesním prostředkem je právě žaloba na ochranu před nezákonným zásahem. Tento náleze je tedy postaven na implicitním předpokladu, že poskytování sociálních služeb je výkonem (vrchnostenské – srov. body 63 a 64 nálezu) veřejné správy ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (obdobně rozsudky NSS ze dne 30. 10. 2014, čj. 4 Ads 134/2014-29, a ze dne 27. 1. 2016, čj. 4 Ads 85/2015-57; viz též výše citované usnesení zvláštního senátu čj. Konf 17/2020-15, které poskytování sociálních služeb obecně označuje za výkon veřejné správy).

[54] Nejvyšší správní soud potom v rozsudku ze dne 9. 5. 2019, čj. 3 Ads 151/2016-117 (navazujícím na poslední citovaný náleze), uvedl, že „zákon ukládá krajům v obecné rovině povinnost zajistit na svém území dostupnost sociálních služeb, a to v souladu se střednědobým plánem rozvoje sociálních služeb. Základem pro zajištění sociálních služeb je tedy koncepční dokument schvalovaný orgány kraje v samostatné působnosti, od něhož se pak odvíjí další činnost kraje směřující k jeho realizaci.“ Tato činnost je přitom velmi podobná zajišťování dopravní obslužnosti, které zákon také krajům stanoví jako obecnou povinnost, přičemž základem je v tomto směru plán dopravní obslužnosti území (§ 5 zákona o veřejných službách v přepravě, viz výše). Zajišťování dopravní obslužnosti lze proto zařadit to stejné kategorie veřejné správy jako poskytování sociálních služeb, které judikatura (včetně *erga omnes* závazného nálezu Ústavního soudu, srov. čl. 89 odst. 2 Ústavy) považuje za veřejnou správu ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. – a není tudíž důvod nahlížet na zajišťování dopravní obslužnosti odlišně. Ostatně z judikatury vyplývá, že za určitých okolností by pravomocí správních soudů podléhalo i zajišťování bydlení ze strany veřejné moci (rozsudek NSS ze dne 30. 6. 2020, čj. 7 As 40/2019-32; v tehdejší věci byla žaloba namítající nedostatečnou aktivitu obce v tomto směru zamítnuta pro neexistenci konkrétního soudně vymahatelného práva žalobce, nikoli odmítnuta pro nedostatek pravomocí správních soudů).

[55] Na závěr Nejvyšší správní soud uvádí, že přijatý výklad není v rozporu s rozsudkem čj. 4 As 40/2023-69, kterým byla zamítnuta kasační stížnost proti usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby Mgr. P. na ochranu před nezákonným zásahem vymezeném shodně jako v této věci. Nosným důvodem v tehdejší věci totiž byla neexistence konkrétního soudně vymahatelného veřejného subjektivního práva žalobce [jehož důsledkem bylo odmítnutí žaloby jako návrhu podaného osobou zjevně neoprávněnou podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.], nikoli závěr, že zajišťování dopravní obslužnosti není výkonem veřejné správy ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (tuto okolnost čtvrtý senát neposuzoval, nicméně s ohledem na nutnost zkoumat splnění podmínek řízení *ex officio* – a pravomoc správních soudů bezesporu na prvním místě – lze předpokládat, že v tomto směru neshledal nedostatek). Ve věci nyní projednávané však Nejvyšší správní soud identifikoval konkrétní veřejné subjektivní právo žalobce – a sice ústavně zaručené právo na samosprávu. Výrok opačný, než jaký přijal čtvrtý senát ve věci Mgr. P., tudíž nezakládá žádný rozpor v judikatuře (ostatně i rozsudek čj. 4 As 40/2023-69 zdůrazňuje, že „stanovení rozsahu dopravní obslužnosti zůstává věcí krajů a obcí a náleží do jejich samostatné působnosti. Jedná se tak o jednu z mnoha záležitostí v samostatné působnosti dotčených územně samosprávných celků.“).

#### IV. Závěr a náklady řízení

[56] Na základě uvedených úvah nelze učinit jiný závěr, než že odmítnutí žaloby pro nesplnění podmínek řízení ze strany krajského soudu nemůže obstát. Kasační stížnost žalobce je tudíž důvodná, a proto Nejvyšší správní soud zrušil napadené usnesení krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.).

[57] Krajský soud bude v dalším řízení vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). To znamená, že – neshledá-li jiné překážky pro takový postup – žalobu věcně projedná. Přitom však věnuje patřičnou pozornost určení žalovaného správního orgánu (a případně potřebě upravit v tomto směru žalobu, viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 9. 12. 2014, čj. Nad 224/2014-53, č. 3196/2015 Sb. NSS). Nejvyšší

správní soud zde upozorňuje, že zákon svěřuje povinnost (a zároveň pravomoc) zajišťovat dopravní obslužnost přímo kraji, nikoli krajskému úřadu. V tomto směru se lze inspirovat ve výše citovaném nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 2637/17 (zejména body 65 a násl.) a rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 4 Ads 134/2014-29 (bod 15; viz též označení žalovaného ve výše citovaném rozsudku čj. 7 As 40/2019-32).

[58] Dojde-li na hodnocení zákonnosti zajišťování dopravní obslužnosti ze strany žalovaného (resp. Středočeského kraje), měl by krajský soud zohlednit, že povinností kraje je zabezpečit odpovídající kapacitu přepravních služeb tak, aby byl naplněn požadavek § 2 zákona o veřejných službách v přepravě, nikoli zajišťovat dopravní obslužnost přesně dle představ žalobce (či jiných dotčených osob). Při rozhodování o konkrétní podobě dopravní obslužnosti má kraj pochopitelně širokou míru uvážení (byť nikoli v tom směru, že by se mohl rozhodovat, zda vůbec bude dopravní obslužnost zajišťovat, jak naznačoval žalovaný), což je třeba brát v úvahu při posuzování zákonnosti jeho postupu (obdobně srov. již citovaný náleze sp. zn. I. ÚS 2637/17, zejména body 54, 74 a 75, a rozsudky NSS čj. 4 Ads 134/2014-29 a čj. 3 Ads 151/2016-117). V dalším řízení však bude muset krajský soud zohlednit, že případná ochrana práva na samosprávu kraje by mohla znamenat zásah do práva na samosprávu obce, přičemž *a priori* upřednostnit jedno z nich pochopitelně není možné.

## 4523

### **Pobyt cizinců: posouzení existence důvodného nebezpečí závažného narušení veřejného pořádku u osoby podmíněně propuštěné z výkonu trestu odnětí svobody**

k § 87e odst. 1 písm. f) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (v textu jen „zákon o pobytu cizinců“)

**To, zda u osoby podmíněně propuštěné z výkonu trestu odnětí svobody je důvodné nebezpečí, že by mohla závažným způsobem narušit veřejný pořádek ve smyslu § 87e odst. 1 písm. f) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, je třeba pečlivě posoudit na základě individuálních okolností týkajících se této osoby, zejména toho, jak dlouhá doba již uplynula od ukončení její trestné činnosti, jak dlouho již vedla *prima facie* nezávadný život ve zkušební době, jaký je její osobní vývoj a dostupné informace o jejím aktuálním chování, o prostředí, v němž se pohybuje, a o tom, zda se dostává do situací, které by mohly vyústit v páchání trestné činnosti či jiné činnosti, jež by mohla představovat nebezpečí závažného narušení veřejného pořádku. Chování dotčené osoby je třeba hodnotit ke dni rozhodování správního orgánu a v perspektivě jejího budoucího chování; minulost dotčené osoby je relevantní potud, pokud může přiměřeně pravděpodobně napovědět o jejím současném a budoucím chování.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 7. 2023, čj. 2 Azs 285/2022-57)

**Prejudikatura:** č. 2420/2011 Sb. NSS; náleze Ústavního soudu č. 233/2020 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 945/20); rozsudky Soudního dvora ze dne 1. 1. 1999, *Calfa* (C-348/96), ze dne 17. 11. 2011, *Gajdarov* (C-430/10), a ze dne 2. 5. 2018, *K. a H. F.* (C-331/16).

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

Žalobce se domáhal zrušení rozhodnutí žalované ze dne 1. 7. 2022, jímž bylo zamítnuto jeho odvolání proti rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, ze dne 21. 1. 2022. Tímto rozhodnutím byla dle § 87e odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců zamítnuta žalobcova žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie na území České republiky, neboť existovalo důvodné nebezpečí, že by žalobce mohl závažným způsobem narušit veřejný pořádek.

Krajský soud v Plzni rozsudkem ze dne 14. 10. 2022, čj. 55 A 41/2022-64, žalobu zamítl. Podle krajského soudu žalovaná nepochybně při výkladu pojmu „nebezpečí závažného narušení veřejného pořádku“. Dále shrnul

podrobnosti vztahující se k trestné činnosti spáchané žalobcem, za niž byl odsouzen k nepodmíněnému trestu odnětí svobody a v níž žalovaná spatřovala nebezpečí závažného narušení veřejného pořádku.

Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností. Podle něj se krajský soud dostatečně nevypořádal se všemi jeho žalobními námitkami. Zopakoval, že nebyla správně vyhodnocena otázka nebezpečí narušení veřejného pořádku.

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

### Z odůvodnění:

[9] Omezení práva pobytu z důvodu veřejného pořádku upravuje čl. 27 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států. V odstavci 1 stanoví, že členské státy smějí omezit svobodu pohybu a pobytu občanů Unie z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví. V odstavci 2 zakotvuje zásadu přiměřenosti, tedy že *opatření přijatá z důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti musí být v souladu se zásadou přiměřenosti a musí být založena výlučně na osobním chování dotyčné osoby. Předchozí odsouzení pro trestný čin samo o sobě přijetí takových opatření neodůvodňuje. Osobní chování dotyčného jednotlivce musí představovat skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti. Odůvodnění, která přímo nesouvisí s dotyčnou osobou nebo souvisejí s generální prevencí, nejsou přípustná.*

[10] Následně čl. 28 odst. 1 směrnice 2004/38/ES vymezuje skutečnosti, které mají být vzaty v úvahu před přijetím rozhodnutí o vyhoštění z důvodu veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti. Jsou jimi *délka pobytu dotyčné osoby na jeho území, věk, zdravotní stav, rodinné a ekonomické poměry, společenská a kulturní integrace v hostitelském členském státě a intenzita vazeb na zemi původu.*

[11] K pojmu „závažné narušení veřejného pořádku“ v kontextu zákona o pobytu cizinců se podrobně vyjádřil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 26. 7. 2011, čj. 3 As 4/2010-151, č. 2420/2011 Sb. NSS. Uvedl, že *„při výkladu pojmů ‚veřejný pořádek‘, resp. ‚závažné narušení veřejného pořádku‘, používaných v různých kontextech zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, je třeba brát v úvahu nejen celkový smysl dané právní úpravy, ale přiblížit i k rozdílným okolnostem vzniku, původu a účelu jednotlivých ustanovení, v nichž jsou tyto pojmy užity. Narušením veřejného pořádku podle § 119 odst. 2 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, může být jen takové jednání, které bude představovat skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti (srov. čl. 27 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES). I v takovém případě je však nutno zohlednit individuální okolnosti života cizince a přiblížit k jeho celkové životní situaci.“*

[12] Předchozí odsouzení pro trestný čin tedy samo o sobě neodůvodňuje automatické přijetí opatření omezujících výkon práva na volný pohyb. Jinými slovy, samotné předchozí odsouzení dotyčného pro trestný čin nepostačuje k tomu, aby bylo možné automaticky vycházet z toho, že dotyčný představuje skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti, jež je samo o sobě způsobitelné odůvodnit omezení práv, které mu přiznává unijní právo (rozsudek Soudního dvora ze dne 17. 11. 2011, *Gajdarov*, C-430/10, bod 38). Existenci předchozího odsouzení za trestný čin lze zohlednit jen tehdy, jsou-li okolnosti, které vedly k tomuto odsouzení, důkazem osobního chování, představujícího současnou hrozbu ve výše uvedeném smyslu (rozsudek Soudního dvora ze dne 1. 1. 1999, *Calfa*, C-348/96, bod 24). Opatření z důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti lze přijmout pouze tehdy, ukáže-li se po konkrétním posouzení každého jednotlivého případu ze strany příslušných vnitrostátních orgánů, že osobní chování dotyčné osoby představuje ohrožení v současné době (rozsudek Soudního dvora ze dne 2. 5. 2018, *K. a H. F.*, C-331/16, bod 56). Již ze samotného čl. 27 odst. 2 poslední věty směrnice 2004/38/ES plyne, že nejsou přípustná odůvodnění, která buďto nesouvisí s dotyčnou osobou nebo souvisejí s tzv. generální prevencí.

[13] Ústavní soud pak v nálezu ze dne 16. 12. 2020, sp. zn. I. ÚS 945/20, č. 233/2020 Sb. ÚS, bod 39, uvedl, že *„podle SDEU při uplatňování Směrnice a zkoumání existence skutečného, aktuálního a dostatečně závažného ohrožení některého ze základních zájmů společnosti nelze vycházet pouze ze skutečnosti, že jednotlivec byl v minulosti*

*odsouzen pro spáchaný trestný čin, ale je dále třeba vzít v úvahu další aspekty, a to zejména zákonem stanovený a uložený trest, míru zapojení do trestné činnosti, rozsah škody a tendenci jednotlivce k opakování trestné činnosti (viz bod 50 rozsudku SDEU ze dne 23. 11. 2010 ve věci C-145/09 Land Baden Württemberg proti Panagiotis Tsakouridis).“*

[14] Žalovaný individualizoval okolnosti trestné činnosti stěžovatele při hodnocení toho, zda tento je hrozbou závažného narušení veřejného pořádku, dostatečně. Z toho, že z judikatury vyplývá, že odsouzení za trestný čin samo o sobě nemusí představovat závažné narušení veřejného pořádku, totiž ještě neplyne, že takové závažné narušení veřejného pořádku nemůže představovat již samotné spáchaní trestného činu. Naopak, způsob hodnocení trestné činnosti stěžovatele tak, jak je shrnuto v bodě [19] napadeného rozsudku krajského soudu, je pro přezkoumatelnost rozhodnutí žalované zcela dostačující.

[15] Nejvyšší správní soud se však neztotožnil se způsobem, jak žalovaná a krajský soud vyhodnotily aktuálnost nebezpečí závažného ohrožení veřejného pořádku na základě trestného činu, za nějž byl stěžovatel odsouzen. Odsouzen byl za zvláště závažný zločin nedovolené výroby a jiného nakládání s omamnými a psychotropními látkami a jedy podle § 283 odst. 1, odst. 3 písm. c), odst. 4 písm. c) trestního zákoníku, dílem ve stadiu přípravy. Byl mu uložen nepodmíněný trest odnětí svobody na 10 let. Skutkově jeho jednání spočívalo v tom, že v březnu až červnu roku 2012 jako člen organizované skupiny dodával marihuanu prodejcům v cizích státech (Norsko, Německo), a to v pěti případech vždy několik kilogramů této látky. Stěžovatel v žalobě uváděl, že od ukončení páchaní trestné činnosti do vydání napadeného rozhodnutí žalované uplynulo ca 10 let. Zároveň byl stěžovatel podmíněně propuštěn z výkonu trestu odnětí svobody, tedy v době vydání napadeného rozhodnutí žalované se již více než 3 roky pohyboval na svobodě.

[16] Žalovaná i krajský soud však časový odstup od okamžiku, kdy stěžovatel ustal s páchaním trestné činnosti, nezohlednily. Dospěly k závěru, že kvůli trvající zkušební době, v níž se stěžovatel nacházel po podmíněném propuštění z výkonu trestu odnětí svobody, je nebezpečí závažného narušení veřejného pořádku u něho stále aktuální.

[17] Paušalizované hodnocení skutečnosti, že odsouzený byl podmíněně propuštěn z výkonu trestu odnětí svobody, a tedy za trvání zkušební doby podmíněného propuštění i nadále bez dalšího vždy u něho hrozí závažné narušení veřejného pořádku, jak to učinily žalovaná a krajský soud, však není přípustné. Podle § 88 odst. 1 trestního zákoníku platí, že *soud může odsouzeného podmíněně propustit na svobodu, jestliže odsouzený po právní moci rozsudku, zejména ve výkonu trestu svým chováním a plněním svých povinností prokázal polepsení a může se od něho očekávat, že v budoucnu povede řádný život nebo soud přijme záruku za dovršení nápravy odsouzeného.* Z odborné literatury se přitom podává, že „*smysl podmíněného propuštění z výkonu trestu odnětí svobody není v tom, aby za dobré chování, případně za dobrou práci ve výkonu trestu byl pachatel automaticky propuštěn po odpykání stanovené doby na svobodu bez zřetele na to, jaká je prognóza jeho dalšího chování. Podmíněné propuštění z výkonu trestu odnětí svobody je totiž namístě jen tehdy, jestliže vzhledem ke všem okolnostem, které mohou mít v tomto směru význam, je odůvodněn předpoklad, že odsouzený povede i na svobodě řádný život a že tu není pro společnost příliš velké riziko jeho recidivy.*“ (Púry, F. § 88. In: Šámal, P. a kol. *Trestní zákoník*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 1077 až 1078) Pokud má trestní právo plnit rehabilitační funkci, jak je stále častěji prosazováno v moderní teorii trestního práva, bylo by zcela v rozporu s tímto účelem, aby se na odsouzeného, který svým chováním splnil podmínky pro předčasné podmíněné propuštění z výkonu trestu, neboť je vzhledem ke všem okolnostem důvodné očekávat, že jeho chování nepovede k recidivě, bez dalšího hledělo jako na osobu, od níž hrozí nebezpečí závažného narušení veřejného pořádku.

[18] Již zcela chybná je úvaha žalované a krajského soudu, že s ohledem na možnost recidivy stanovil trestní soud stěžovateli zkušební dobu v horní polovině rozpětí, a že až do skončení zkušební doby tedy představuje stěžovatel potenciální hrozbu pro veřejný pořádek. Chybná je ze dvou důvodů.

[19] V první řadě z usnesení Okresního soudu v Sokolově ze dne 21. 3. 2019, sp. zn. 36 PP 35/2019, vůbec nevyplývá, jaké skutečnosti soud při stanovení délky zkušební doby zohlednil, neboť se jedná o zjednodušené usnesení. Zároveň podle odborné literatury je „*zkušební doba nutným důsledkem toho, že propuštění z výkonu trestu odnětí svobody je jen podmíněné. Předpoklad soudu, že k tomu, aby pachatel vedl řádný život, stačila i dosud vykonaná část trestu odnětí svobody, musí být odůvodněn chováním a způsobem života odsouzeného ve zkušební době.*“

(Púry 2012, komentář k § 88) Zkušební doba je ovlivněna nejen chováním odsouzeného, ale také závažností trestu (srov. rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 13. 5. 1960, sp. zn. Tzv 10/60, č. 12/1961 Sb. roz. tr.). Není tak zjevné, z čeho žalovaná usuzovala, že by při stanovení zkušební doby bral trestní soud v potaz taktéž možnost recidivy (i s ohledem na odbornou literaturu citovanou v předchozím odstavci). Naopak lze uvažovat o tom, že do délky zkušební doby se nezbytně musela promítnout závažnost trestné činnosti spáchané stěžovatelem, již Nejvyšší správní soud rozhodně nepochybuje.

[20] Dále je nutné zopakovat, že zkušební doba je nezbytným důsledkem podmíněného propuštění odsouzeného z výkonu trestu odnětí svobody – má za účel dát odsouzenému možnost prokázat soudu v této době, že došlo k jeho nápravě, a že zbytek trestu tedy není potřeba vykonávat. Bylo by absurdní tvrdit na jedné straně, že je odsouzený propuštěn na svobodu, aby dostal šanci se osvědčit, na druhou stranu mu tuto šanci automaticky neposkytnout na území České republiky proto, že nezíská pobytové oprávnění, neboť je ve zkušební době, a tudíž bez dalšího stále představuje hrozbu pro veřejný pořádek. Tento závěr je o to absurdnější, že kdyby dotyčný odsouzený podmíněně propuštěn nebyl, neboť by nesplňoval předpoklady pro vedení řádného života, otázku legalizace svého pobytu by vůbec řešit nemusel (jelikož by byl stále ve výkonu trestu odnětí svobody).

[21] Argumentace judikaturou Nejvyššího správního soudu v napadeném rozhodnutí žalované není na nyní projednávanou věc přiléhavá, a navíc žalovaná tuto judikaturu zčásti dezinterpretuje. V rozsudcích ze dne 12. 1. 2017, čj. 10 Azs 312/2016-59, a ze dne 19. 10. 2016, čj. 2 Azs 147/2016-30, Nejvyšší správní soud rozhodoval v obou případech za situace, kdy bylo cizincům zrušeno povolení k trvalému pobytu, tedy nejvyšší pobytové oprávnění, které je cizinci na území České republiky možné udělit. Zároveň je třeba uvést, že ze stejného důvodu Nejvyšší správní soud ani v jednom z citovaných rozsudků nehodnotil význam pojmů „nebezpečí závažného narušení veřejného pořádku“. V obou případech Nejvyšší správní soud posuzoval možnost zrušení trvalého pobytu s ohledem na zásah do soukromého a rodinného života podle § 77 odst. 2 písm. f) zákona o pobytu cizinců (ve znění účinném do 17. 12. 2015). V žalované citované části rozsudku čj. 10 Azs 312/2016-59 Nejvyšší správní soud používá pouze pojem „nebezpečí pro společnost“, což s pojmem „závažná hrozba pro veřejný pořádek“ nelze ztotožňovat, neboť tehdejší znění citovaného ustanovení tento pojem neužívalo. Dále je sice pravda, že podle současné právní úpravy lze cizinci odsouzenému pro spáchání úmyslného trestného činu nebo odsouzenému k trestu odnětí svobody přesahujícímu 3 roky zrušit bez dalšího trvalý pobyt, tato právní úprava se však opět vztahuje k onomu nejvyššímu pobyтовému oprávnění.

[22] Ostatně i sama žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti v řízení před Nejvyšším správním soudem vedeném pod sp. zn. 2 Azs 147/2016 uvedla, že „žalobci nebylo uloženo opatření ve formě správního vypoštění, které by mu další pobyt na území České republiky zakázalo, avšak bylo mu odebráno nejvyšší a nejvýhodnější pobytové oprávnění, jakého může cizinec na území dosáhnout“. Samotné odsouzení za trestný čin tak sice může znamenat automatickou ztrátu nejvyššího pobytového oprávnění, nemělo by však bez dalšího znamenat ztrátu možnosti získat jakékoli pobytové oprávnění. Tento závěr je i v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu citovanou výše v tomto rozsudku. V rozsudku čj. 10 Azs 312/2016-59 Nejvyšší správní soud sice uvedl, že podmíněně propuštění automaticky neznamená, že by již stěžovatel nepředstavoval nebezpečí pro společnost, na druhou stranu však z takového závěru nelze dovozovat, že by i přes podmíněně propuštění stěžovatel naopak měl bez dalšího stále představovat nebezpečí závažného narušení veřejného pořádku. To, zda takové nebezpečí podmíněně propuštěný odsouzený představuje, anebo nikoli, je třeba pečlivě posoudit na základě individuálních okolností týkajících se jeho osoby.

[23] Prizmatem uvedeného je proto potřeba jako nesprávný hodnotit způsob, jakým žalovaná a krajský soud přistoupily k hodnocení toho, že stěžovatel byl ke dni vydání rozhodnutí žalované stále ve zkušební době podmíněného propuštění z výkonu trestu odnětí svobody, a i s ohledem na to pak nehodnotily, zda i v tomto okamžik stěžovatel představuje hrozbu pro veřejný pořádek, i když od ukončení jeho trestné činnosti uplynulo již více než 10 let a i když již nějakou dobu vedl *prima facie* nezavadný život ve zkušební době. V navazujícím řízení proto bude úkolem žalované tato pochybení napravit. Zváží osobní vývoj stěžovatele a dostupné informace o jeho aktuálním chování, o prostředí, v němž se pohybuje, a o tom, zda se dostává do situací, které by mohly vyústit v páchaní trestné činnosti či jiné činnosti, jež by mohla představovat nebezpečí závažného narušení veřejného pořádku. V úvahu vezme i jakékoli další informace o chování stěžovatele, které si opatří nebo které v řízení

vyjdou najevo. Podstatné je, aby o chování stěžovatele usuzovala ke dni svého rozhodnutí a v perspektivě jeho budoucího chování; minulost stěžovatele je relevantní potud, pokud může přiměřeně pravděpodobně napovědět o současném a budoucím chování stěžovatele. Po vyhodnocení výše uvedených informací žalovaná znovu rozhodne, zda vydání povolení k přechodnému pobytu stěžovateli brání to, že dotyčný představuje nebezpečí závažného narušení veřejného pořádku, jak je vymezeno v judikatuře Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu. (...)

## 4524

### **Autorský zákon: zvýšení sazby autorské odměny**

k § 98f odst. 2 zákona č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), ve znění účinném do 4. 1. 2023

**Ustanovení § 98f odst. 2 zákona č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským, ve znění účinném do 4. 1. 2023, ukládá správnímu orgánu prověřit zvýšení nové zamýšlené sazby autorské odměny nad původní sazbu pouze „uvnitř“ existující sazby a nedává mu žádné zmocnění zvažovat přiměřenost zvýšení, pokud dojde k diverzifikaci sazebníku a vytvoření nových sazeb, které ve svém důsledku mohou znamenat výraznější zvýšení.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 7. 2023, čj. 2 As 309/2021-110)*

**Věc:** FTV Prima, spol. s r. o., proti Ministerstvu kultury, za účasti 1) OSA – Ochranného svazu autorského pro práva k dílům hudebním, z. s., 2) Stanice O, a. s., 3) České televize a 4) TV Novy, s. r. o., o zvýšení sazeb odměn, o kasačních stížnostech žalovaného a osoby zúčastněné na řízení 1).

Žalovaný rozhodnutím ze dne 31. 3. 2019 podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu zastavil řízení o žádosti kolektivního správce – osoby zúčastněné na řízení 1) – o vydání souhlasu se zvýšením sazeb odměn pro rok 2019 oproti jejich předchozí výši o více než míru inflace dle § 98f odst. 2 autorského zákona. Proti prvostupňovému rozhodnutí podala žalobkyně rozklad, který ministr kultury rozhodnutím ze dne 8. 10. 2019 zamítl.

Žalobkyně brojila proti rozhodnutí žalovaného u Městského soudu v Praze. Ten její žalobě rozsudkem ze dne 11. 10. 2021, čj. 17 A 17/2019-71, vyhověl, napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Dospěl k závěru, že § 98f odst. 2 autorského zákona uplatňuje pojem „nová výše sazby“ z důvodu porovnání dvou sazeb odměn – původní a nově navýšené sazby. Vzhledem k pouhé diverzifikaci sazeb odměn lze tyto sazby porovnat. Dále kolektivní správce vytvořil dvě nové kategorie sazeb, což městský soud posoudil tak, že předchozí výše sazby (původní sazba) byla 0 Kč. Následné zvýšení původní sazby tak bude vždy skokové. Městský soud vzhledem k uvedenému dospěl k závěru, že žalovaný měl posuzovat změnu výše sazby v režimu § 98f odst. 2 autorského zákona.

Žalovaný [stěžovatel a)] a osoba zúčastněná na řízení 1) [stěžovatelka b)] podali proti uvedenému rozsudku kasační stížnosti.

Stěžovatel a) brojil proti argumentaci městského soudu vztahující se k § 98f odst. 2 autorského zákona. Zejména nesouhlasil s odůvodněním v bodech 32 a 37 napadeného rozsudku. Městský soud v uvedených bodech podle stěžovatele a) tvrdil, že autorský zákon nevymezuje pojem „nová sazba“, a z toho důvodu není relevantní se tímto pojmem v souvislosti s § 98f odst. 2 autorského zákona zabývat. Z odůvodnění napadeného rozsudku též vyplývalo, že městský soud mínil, že § 98f odst. 2 autorského zákona se použije i na případy, kdy kolektivní správce daně navrhuje zcela nové sazby odměn.

Stěžovatel a) namítal nepřezkoumatelnost pro vnitřní rozpor odůvodnění napadeného rozsudku, a to v otázkách, které jsou zcela zásadní pro posouzení aplikace § 98f odst. 2 autorského zákona. Městský soud nejdříve v bodě 32 napadeného rozsudku uvedl, že pro užití § 98f odst. 2 autorského zákona je relevantní skutečnost, zda došlo k meziročnímu navýšení sazby oproti její předchozí výši o více než míru inflace. Následně v bodě 37 tvrdil,



že neexistovala předchozí sazba odměn, tedy ani její výše. I přesto určil starší sazbu jako 0 Kč, a tedy tvrdil, že předchozí výše existovala.

Ustanovení § 98f odst. 2 autorského zákona je podle stěžovatele a) důležité vykládat z hlediska účelu, jež má plnit při sjednávání sazebníků odměn. Účelem jeho zásahu do tvorby sazebníku odměn je zamezit libovůli kolektivních správců při stanovování nových sazebních odměn. Stěžovatel a) tvrdil, že § 98f odst. 2 autorského zákona je v podstatě speciální klauzule, která upravuje přísnější postup pro případ, že kolektivní správce hodlá skokově (nad míru inflace) zvýšit sazbu odměny proti její předchozí výši. *A contrario* běžný postup podle § 98f odst. 1, 3 a 4 autorského zákona je bez jeho ingerence. Jsou to případy, kdy je navrhováno zvýšení starých sazeb o míru inflace, nebo kdy jsou navrhovány zcela nové sazby.

Pokud tedy kolektivní správce navrhuje zcela novou sazbu odměny nebo změnu již existující sazby odměny, musí podle § 98f odst. 1 autorského zákona takový návrh spolu s odůvodněním zveřejnit a předložit zákonem stanoveným subjektům a splnit další povinnosti dle uvedeného ustanovení. Stěžovatel a) uvedl, že i v případě stanovení nových sazeb odměn kolektivním správcem musí být tyto sazby projednány podle § 98f odst. 1, 3 a 4 autorského zákona. Takto se zabrání jednostrannému jednání kolektivního správce a bude zohledněn účel, který má sazebník plnit. Vztahoval-li by se § 98f odst. 2 autorského zákona i na posouzení nově vytvořených sazeb odměn, obsahoval by samotné sazby, nikoliv zvýšení sazeb odměn.

Stěžovatel a) dále uvedl, že pro posouzení zvýšení sazby odměny na základě rozhodných kritérií je nezbytné, aby vedle sebe existovala původní sazba a nově zvýšená sazba. Jedině tak je lze srovnat. Srovnání probíhá matematickým porovnáním absolutních hodnot a posouzením míry navrhovaného zvýšení nad míru inflace.

Konečně stěžovatel a) brojil proti argumentaci městského soudu v bodě 37 napadeného rozsudku. Výklad soudu v tomto bodě byl podle něj v rozporu s jazykovým výkladem § 98f odst. 2 autorského zákona a taktéž i s úmyslem zákonodárce zamezit jednostrannému skokovému zvýšení sazeb odměn. Argumentace městského soudu byla nesprávná i z toho důvodu, že pokud by stěžovatel a) souhlas s návrhem nové výše sazeb neudělil, větu pátou uvedeného ustanovení by nebylo možné použít. Kolektivní správce by musel vždy navrhovat odměnu 0 Kč. Pokud kolektivní správce nezíská souhlas s navýšením sazeb odměn, může navýšit sazbu odměn v mezích § 98f odst. 3 autorského zákona, tedy pouze do limitu míry inflace předcházejícího roku, pro nějž má platit nová výše sazby odměny. Pokud však městský soud určil vyšší sazby odměny za předcházející rok 0 Kč, bude mít daný limit vždy hodnotu 0 Kč. Jakákoliv procentní výše inflace násobená nulou bude vždy nula. V případě, že by stěžovatel a) souhlas s navýšením sazby odměn, neměl by kolektivní správce žádné vodítko, v jaké výši může navrhnout sazbu odměn tak, aby splnil podmínku stanovenou uvedeným ustanovením autorského zákona.

Stěžovatelka b) ve své kasační stížnosti namítala spornost posouzení věcné působnosti Ministerstva kultury [stěžovatele a)]. Neztotožňovala se se závěrem městského soudu zejména v bodě 32 napadeného rozsudku, že z dikce § 98f odst. 2 autorského zákona nelze dovodit, zda lze předmětné ustanovení aplikovat na „novou sazbu“. Z důvodové zprávy k novele autorského zákona plyne, že záměrem zákonodárce bylo zajistit transparentnost procesu tvorby sazebníků odměn, informovanost uživatelů a zároveň přiměřeným způsobem motivovat kolektivního správce a uživatele práv k dosažení shody na novém sazebníku. V legislativním procesu došla novela několika změn, jednou z nich bylo zavedení souhlasu ministerstva se zvýšením sazby odměny ve vymezených situacích. Ustanovení § 98f autorského zákona mluví zcela jednoznačně o „nové vyšší sazby odměny“. Pokud by bylo úmyslem zákonodárce zavést souhlas ministerstva i pro novou sazbu, bylo by to tak formulováno. Městský soud vyložil § 98f odst. 2 autorského zákona za pomoci argumentu *a minori ad maius*, neboť pojem „nová sazba odměny“ je zjevně pojmem věcně širším než „nová výše sazby odměny“. Tím v rozporu se zásadou enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí rozšířil působnost ministerstva nad rámec autorského zákona.

Stěžovatelka b) osvětlovala své tvrzení pomocí argumentu *ad absurdum*. V případě, že by ministerstvo (v souladu s § 98f odst. 2 autorského zákona) neudělilo souhlas, kolektivní správce by mohl navýšit původní sazbu odměn pouze do výše inflace za předchozí rok. Dle názoru městského soudu byla původní sazba 0 Kč (resp. neexistovala), kolektivní správce by tedy 0 Kč mohl navýšit pouze o inflaci, takže výsledek by byl 0 Kč. Jakékoliv procento z nuly bude vždy nula. Pokud by kolektivní správce chtěl navýšit sazbu v novém roce, musel by opět

žádat ministerstvo, a pokud by podle něj byla opět sazba nepřiměřená, musel by znovu navýšit sazbu pouze o inflaci a výsledek by byl opět nula.

Nabízeli se i další podobný argument. Kolektivní správce by mohl stanovit výši sazby v procentech tržby uživatele. Ministerstvo by vyslovilo nesouhlas s danou sazbou odměny. Výkladem městského soudu by došlo k přičtení míry inflace ke stávající nulové procentní sazbě z určité základny (tržeb uživatele). I v tomto případě by se však jednalo o navýšení o míru inflace, ke které by nebyl potřeba souhlas. Stěžovatelka b) zmínila i potenciálně paradoxní situaci, kdyby kolektivní správce stanovil procentuální sazbu odměny nižší než míra inflace za předchozí rok. Pokud by ministerstvo nesouhlasilo s danou sazbou odměny, mohl by kolektivní správce ve smyslu § 98f odst. 2 autorského zákona stanovit odměnu až do limitu míry inflace, která by byla vyšší než původně navržená sazba. Tím by došlo k překročení výše původně navržené odměny, s níž ministerstvo vyslovilo nesouhlas.

Stěžovatelka b) upozornila, že § 98f odst. 2 nelze vykládat izolovaně, ale naopak je nutné ho zohlednit v celém procesu přijímání sazebníků dle § 98f autorského zákona. V tomto světle nemohl obstát ani argument stěžovatele a), který tvrdil, že postup kolektivního správce bez jeho nutného souhlasu může vést k obcházení zákona. Je to právě stěžovatel a), který může vzhledem ke své pozici vyslovit nesouhlas nebo vyjádřit námitky k novému sazebníku odměn, popřípadě se obrátit na příslušný soud dle § 98f odst. 3 a 4 autorského zákona.

Žalobkyně se ve vyjádření ke kasačním stížnostem vyslovila k pojmům „nově vytvořené sazby“ a „nová výše sazby odměny“. Například pojmu „nová (informace)“ se věnuje judikatura ve věcech poskytování informací dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Z ní plyne, že tímto pojmem se ve smyslu § 2 odst. 4 tohoto zákona rozumí taková informace, která v době podání žádosti neexistuje a pro vyhovění požadavku je nutné nejen mechanické vynětí informací z databáze, ale i jejich kvalifikované zpracování. Žalobkyně odkázala též na § 5 zákona č. 527/1990 Sb., o vynálezech a zlepšovacích návrzích, ve kterém se uvádí, že *vynález je nový, není-li součástí stavu techniky*. I zde je obdobně upraven pojem „nového“. Vzhledem k uvedenému žalobkyně namítala, že novou výši sazby odměny nemůže být něco, co již existuje a za co již kolektivní správce odměnu vybíral. Ztotožnila se tedy s interpretací § 98f odst. 2 autorského zákona provedenou městským soudem.

Vyjádřila se i k postavení stěžovatelky b), která je fakticky monopolem, což vyplývá z § 96a odst. 3 písm. d) autorského zákona. Stěžovatelka b) vykonává správu cizího majetku a musí respektovat rozhodnutí ministerstva o přiměřenosti nebo nepřiměřenosti výše sazby odměny. K tomu žalobkyně citovala nález Ústavního soudu ze dne 13. 1. 2015, sp. zn. II. ÚS 2186/14, č. 2/2015 Sb. ÚS.

K nulové odměně pak reagovala na argumentaci stěžovatelky b) pomocí argumentu *ad absurdum*. Žalobkyně tvrdila, že stěžovatelka b) vystihla podstatu právní úpravy. Právě v těchto případech, kdy sazba dosud neexistuje, je důležité, aby ministerstvo posuzovalo zvýšení sazby odměny a na svou úlohu nerezignovalo. Bylo by v rozporu s úmyslem zákonodárce, aby stěžovatelka b) ze své vůle, bez souhlasu ministerstva, přidávala další položky, a tím navýšovala odměnu hrazenou uživateli.

Osoba zúčastněná na řízení 4) (TV Nova) se ve svém vyjádření zcela ztotožnila s argumentací městského soudu. Jednoznačným úmyslem zákonodárce bylo ve spojitosti se schvalovací procedurou dle § 98f odst. 2 autorského zákona ochránit uživatele předmětu ochrany před nepříznivým zvyšováním sazeb. Pokud by byl přijat výklad podle stěžovatelky b), měl by kolektivní správce možnost vytvářet nové sazby a nebyl by jakkoliv omezen. Tvzení stěžovatelky b), že v případech, kdy kolektivní správce bude navrhopvat nové sazby, musí být tyto sazby s uživateli předmětu ochrany postupem podle § 98f odst. 1 a 3 autorského zákona projednány, nebo tvrzení, že se na nové sazby procedura stanovená v § 98f odst. 2 autorského zákona neuplatní, nemohou obstát, jelikož se jedná o dva zcela odlišné mechanismy regulace. Na jedné straně stojí možnost uplatnit námitky a na druhé straně obecná povinnost schvalovat nové výše sazeb. Osoba zúčastněná na řízení 4) se tak zcela ztotožnila s právním názorem městského soudu, že „novost“ sazby není z hlediska aplikace § 98f odst. 2 autorského zákona relevantním kritériem a že pro užití daného ustanovení je rozhodné to, zda došlo či nedošlo k meziročnímu navýšení sazby oproti její předchozí výši.

Stěžovatelka b) se ve své replice vyjadřovala k argumentaci žalobkyně, že předložené příklady k pojmu „nové“ se týkají situace, kdy vzniká něco nového, co dříve neexistovalo. Stěžovatelka b) se domnívala, že je tomu tak i v případě předmětných sazeb odměny. I podle městského soudu původní sazba odměny neexistuje. Kolektivní

spřávce takovou odměnu vůbec nevybíral. Stěžovatelka b) nerozuměla tomu, že pokud předchozí (původní) výše sazeb odměn neexistovala, určil městský soud její nulovou výši. K praktickým dopadům závěru městského soudu odkázala na podrobnou argumentaci ve své kasační stížnosti.

Stěžovatelka b) se dále vyslovila k vyjádření osoby zúčastněné na řízení 4) a v replice uvedla, že nezaměňuje odlišné mechanismy regulace. Je pouze přesvědčena, že předchozí souhlas ministerstva je vyžadován pouze za jasně daných podmínek stanovujících ingerenci státu do vyjednávání sazebníku kolektivního správce. Nesouhlasila ani s názorem osoby zúčastněné na řízení 4), že „novost“ sazby není relevantním kritériem pro aplikaci § 98f odst. 2 autorského zákona. Termín „nová výše sazby odměny“ je součástí hypotézy právní normy uvedené v dotčeném ustanovení a jeho posouzení tak buď vede k uplatnění pravidla stanoveného k dispozici právní normy, nebo nikoliv.

Stěžovatelka b) následně doplnila kasační stížnost dalším podáním, v němž ozřejmila, v čem se odlišují nové sazby odměny od dříve vybíraných sazeb odměn natolik, že nelze sazby odměny jednoduše a jednoznačně porovnat, a tudíž je důvodné mluvit o stanovení nové sazby odměny, nikoliv nové výše sazby odměny.

Repliku podala i žalobkyně, která reagovala na argumentaci stěžovatelky b) ohledně novosti předmětných sazeb. Žalobkyně za všechna oprávnění k užití děl v repertoáru stěžovatelky b) hradila autorskou odměnu, a to v souhrnné paušální výši. Nejednalo se tak o novou výši sazby odměny za užití díla, která dosud neexistovala a za něž se odměna nevybírala. Podle žalobkyně bylo zřejmé, že nově má být sazba odměny v případě (i) bezúplatného přehrávání audiovizuálních děl a (ii) bezúplatného přehrávání hudebních děl diverzifikována na tři různé sazby ve výši 50 Kč, 300 Kč a 900 Kč; k navýšení nad míru inflace může dojít. V důsledku by měl kolektivní správce získat s navýšením sazby odměny předcházející souhlas ministerstva. Čehož si je vědoma i stěžovatelka b), která o souhlas žádala, přičemž ve své žádosti uvedla, že „*nově tedy dochází jak k jejímu navýšení pro čistě hudební účely, tak i ke snížení u portálů, kde dochází pouze k minimálnímu užití hudby*“.

Dále podle žalobkyně stěžovatelka b) nikdy nevysvětlila, z jakého důvodu metodiku výpočtu změnila, i přes její povinnost při stanovování sazeb odměny vycházet z objektivních a nediskriminačních kritérií. Zejména poukázala na to, že stěžovatelka b) nerozčlenila dosavadní sazbu odměny rovnoměrným způsobem, třebaže tato sazba má vycházet z dosavadní sazby, kde za 45 až 64 % užití hudby byla žalobkyně povinna hradit 300 Kč, nyní je za 100 % užití hudby navrhována sazba 900 Kč.

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

### Z odůvodnění:

(...) [43] Jádrem sporu u nyní řešeného případu je výklad § 98f odst. 2 autorského zákona a jeho aplikace na předmět sporu.

[44] Podle § 98f odst. 2 autorského zákona, *hodlá-li kolektivní správce zvýšit sazbu odměny oproti její předchozí výši o více než míru inflace v roce předcházejícím roku, pro nějž má platit nová výše sazby odměny, je kolektivní správce povinen k postupu podle odstavce 1 získat předchozí souhlas Ministerstva kultury (dále jen „ministerstvo“). Účastníky řízení o vydání souhlasu jsou kolektivní správce a osoby podle odstavce 1, které proti zvýšení sazby odměny uplatnily včas námitky. Ministerstvo souhlas nevydává, pokud zvýšení sazby odměny nevychází z objektivních a nediskriminačních kritérií nebo pokud není ve vztahu k těmto kritériím přiměřené. Při posuzování splnění kritérií podle předchozí věty ministerstvo přiblížně zejména ke kritériím uvedeným v § 98e odst. 3. Nezáiská-li kolektivní správce požadovaný souhlas ministerstva, může navýšit sazbu odměny při dodržení podmínek stanovených v § 98e odst. 3 pouze do limitu stanoveného ve větě první. Míra inflace v roce dle věty první je potom přírůstek průměrného ročního indexu spotřebitelských cen zboží a služeb za domácnosti celkem vyjádřený procentní změnou průměrné cenové hladiny za 12 posledních měsíců proti průměru 12 předchozích měsíců, vyjádřená v procentech, zveřejněná každým kalendářním rokem ČSÚ za rok předcházející.*

[45] Ustanovení § 98f autorského zákona upravuje postup sjednávání některých sazebníků. V případech, ve kterých dochází ke změnám obsahu sazebníku, postupuje kolektivní správce podle § 98f odst. 1 tohoto zákona. Z toho plyne, že změnu je kolektivní správce oprávněn učinit pouze jednou ročně s účinností k začátku kalendářního roku. Zákon v předmětném ustanovení omezuje autonomii vůle kolektivního správce tak, že mu stanoví

povinnost zamýšlené změny obsahu sazebníku projednat s uživateli předmětů ochrany. Dále kolektivnímu správci ukládá povinnost uveřejnit zamýšlené změny sazebníku odměn spolu s odůvodněním na jeho internetových stránkách a zaslat zákonem vymezenému okruhu osob k vyjádření. Pokud dotčené osoby uplatní námitky proti zamýšlené změně ve lhůtě, musí je kolektivní správce projednat.

[46] Pro osoby, které uplatnily včas námitky, se považuje návrh sazebníku za neodsouhlasený. Kolektivní správce pak má povinnost do 2 měsíců projednat důvody nesouhlasu, a pokud se ani tak kolektivní správce a dotčená osoba neshodnou, musí po uplynutí lhůty bez zbytečného odkladu předložit žádost o zprostředkování sjednání sazebníku podle § 101 autorského zákona. Uvedený zákon umožňuje nesouhlasícím osobám nebo kolektivnímu správci podat návrh soudu na rozhodnutí sporu o určení sazby odměny.

[47] V § 98f odst. 2 autorského zákona zákonodárce omezil ve vymezených případech autonomii vůle soukromých osob podmínkou souhlasu ministerstva se změnou sazebníku odměn. Tento odstavec je však nezávislý na předchozím nastavení uplatnění námitek. Podmínka udělení souhlasu se požaduje pouze v případech, pokud zamýšlená změna obsahu sazebníku bude ve vztahu k určité sazbě odměny taková, že zvýšení sazby má být větší než míra inflace za předcházející kalendářní rok.

[48] Znamená to, že všechny změny obsahu sazebníku odměn se schvalují podle pravidel v § 98f odst. 1, 3 a 4 autorského zákona. Ve speciálních případech však, mělo-li by dojít k navýšení sazby odměny nad míru výše inflace za předchozí kalendářní rok, vstupuje do procesu ministerstvo, které může a nemusí dát souhlas se zamýšleným navýšením sazeb odměn. Proti rozhodnutí správního orgánu jsou přípustné opravné prostředky a případně i soudní ochrana.

[49] Stěžovatelka b) předložila sazebník odměn, ze kterého plyne, že některé sazby diverzifikovala do několika zvláštních odměn. Ministerstvo pak uvedlo, že vzhledem k tomu, že se jednalo o diverzifikaci, šlo o „nově vytvořený sazebník“ odměn, tudíž se na něj neuplatní § 98f odst. 2 autorského zákona, jinak řečeno sazebník nepodléhal veřejnoprávnímu souhlasu. Žalobkyně však tvrdí, že nešlo o nově vytvořené sazby, ale o změnu sazeb, a proto podléhá souhlasu podle § 98f odst. 2 autorského zákona. Městský soud vykládá pojem „nová výše sazeb“ tak, že se nejedná o nově vytvořenou sazbu, tedy sazbu předtím neexistující, ale jde pouze o slovní vyjádření změny sazby oproti původní sazbě.

[50] Výklad městského soudu je v tomto ohledu správný. Ze znění předmětného ustanovení plyne, že zákonodárce chtěl slovně odlišit „starší“ původní sazbu od „novější“ navýšené sazby. Znamená to tedy, že předpokládá, že nějaká „starší“ (a nenulová) sazba musí existovat, má-li se za použití pravidel matematické povahy (o určitou část z původního celku) zvýšit na „novější“ hodnotu s určitými omezeními. Smyslem ustanovení není hodnotit, zda má navrhovaný sazebník odměn nový obsah (nové sazby), neboť k tomu slouží § 98f odst. 1, 3 a 4 autorského zákona. Smyslem je posoudit, zda nedošlo k navýšení sazby o částku vyšší, než je míra inflace.

[51] Městský soud pro přehlednost sestavil tabulku zachycující stav sazeb, kterou příkládá Nejvyšší správní soud i do svého rozhodnutí:

Číslo sazby	Nynější stav sazeb	Zamýšlený stav sazeb
1.	dle III. článku, bod 3.2 sazebníku za bezúplatný streaming audiovizuálních děl je stanovena (jako alternativní sazba k procentuální sazbě) ve výši 300 Kč za každých započatých 10 minut celkové stopáže všech v daném měsíci zpřístupněných děl či jiných zvukově obrazových záznamů	900 Kč za bezúplatný hudební streaming (100% hudební díla a videoklipy) 300 Kč za bezúplatný streaming ostatních audiovizuálních děl či jiných zvukově obrazových záznamů 50 Kč při užití hudby jen v rámci reklamy, resp. maximálně do 9 % z celkové stopáže

2.	dle III. článku, bod 3.1 sazebníku za bezúplatný streaming hudebních děl je stanovena (jako alternativní sazba k procentuální sazbě) ve výši 300 Kč za každých započatých 10 minut celkové stopáže všech v daném měsíci zpřístupněných děl	900 Kč za bezúplatný streaming hudebních děl (100% hudební díla) 300 Kč za bezúplatný streaming hudebních děl (ostatní) 50 Kč při užití hudby jen v rámci reklamy, resp. maximálně do 9 % z celkové stopáže
3.	sazba v sazebníku neexistuje	za licenci v případě downloadových a streamin- gových služeb za předpokladu, že dotčený uživatel neplní svoji povinnost dle § 98c autorského záko- na a neposkytne kolektivnímu správci součinnost ke zjištění skutečností rozhodných pro výpočet odměny a tyto skutečnosti není ani možné zjistit z obecně dostupných zdrojů – 300 Kč za každých 10 minut celkové stopáže všech v daném měsíci zpřístupněných děl bez ohledu na počet zhlédnutí či stažení díla
4.	sazba v sazebníku neexistuje	v případě hyperlinkových portálů, nebyla-li vy- pořádána autorská práva pro dané užití provozova- tele webových stránek, na které je odkazováno – 300 Kč za jeden tzv. vnořený odkaz ( <i>embedded hyperlink</i> )

[52] Z přehledové tabulky plyne, že došlo k diverzifikaci sazeb č. 1 a 2. V případě sazeb č. 3 a 4 původní sazba neexistovala. Podle městského soudu došlo pouze ke změně sazeb a jejich navýšení, tedy lze na tento případ aplikovat § 98f odst. 2 autorského zákona. S tím se však Nejvyšší správní soud neztotožňuje. Ačkoliv městský soud správně vyložil podstatu § 98f odst. 2 autorského zákona, postupoval nezákonně při jeho aplikaci.

[53] Ustanovení pracuje s navýšením sazby odměny oproti její předchozí výši o více než míru inflace v předcházejícím roce. Nejvyšší správní soud upozorňuje na skutečnost, že odstavec 2 užívá pojmu „nová výše sazby“, nikoliv „nová sazba“. V představě zákonodárce jde tedy, jak již zmíněno, o zvýšení již existující („staré“) sazby o určité procento. Na změnu samotného obsahu sazebníku (tedy na případné definování nových sazeb, změnu jejich struktury či logiky, na níž jsou založeny atd.) se uplatní § 98f odst. 1, 3 a 4 autorského zákona. Stěžovatelka b) však vytvořila nový sazebník, ve kterém místo jedné sazby zřídila tři nové kategorie, pro které určila 3 nové sazby. V případě sazby č. 3 a 4 stěžovatelka b) zavedla zcela nové kategorie, tedy nevycházela z předtím nastaveného paušálního režimu sazebníku odměn. V obou případech však došlo ke změně obsahu sazebníku jako celku, nikoliv k nové výši určité již existující sazby.

[54] Pokud by došlo k navýšení sazby oproti původní sazbě v případě sazeb č. 1 a 2, nová navýšená sazba by překračovala 300 Kč za každých započatých 10 minut celkové stopáže v daném měsíci (viz výše uvedená tabulka). Stěžovatelka b) se však rozhodla, že změní obsah sazebníku a dříve nastavený paušální režim zruší, resp. rozdělí do několika kategorií. Nepochybně přitom lze srovnávat původní výši sazeb (paušální režim za obecně vymezené služby) a výši zamýšlených sazeb nově vzniklých kategorií. V každém případě však došlo k změně obsahu sazebníku, tedy ke změně obecně vymezené kategorie, za kterou stěžovatelka b) určila sazbu odměn, na nově vymezené samostatné kategorie, a logicky tedy i ke „zrušení“ obecně vymezené předchozí kategorie. Srovnání sazeb v tabulce vedle sebe ilustruje, že nedošlo k pouhému „navýšení“ původní sazby, nýbrž ke změně podstaty sazeb a vytvoření zcela nového systému sazeb.

[55] Z jazykového výkladu § 98f odst. 2 autorského zákona plyne, že ministerstvo má zkoumat navýšení nové zamýšlené sazby nad původní sazbu. Má dojít k prověření navýšení té samé sazby. Zákon ukládá správnímu orgánu provést prověření pouze „uvnitř“ existující sazby a nedává mu žádné zmocnění zvažovat přiměřenost zvýšení, pokud dojde – jako nyní – k diverzifikaci sazebníku a vytvoření nových sazeb, které ve svém důsledku

mohou znamenat výraznější navýšení. Jinak řečeno, zákon nedává ministerstvu zmocnění k přezkumu přiměřenosti obsahu sazebníku či jeho struktury, toliko (za předpokladu, že obsah a struktura se nezměnily) k přezkumu přiměřenosti navýšení existující sazby. Nelze tedy v režimu § 98f odst. 2 autorského zákona porovnávat původní sazbu, která dopadá na širší okruh služeb, a nové zamýšlené sazby, které dopadají na rozdílné kategorie užití autorských děl.

[56] Ostatně zákonodárce myslí i na případy, ve kterých dojde ke změně obsahu sazebníku odměn, a to v § 98f odst. 1, 3 a 4 autorského zákona. Odstavec 2 uvedeného paragrafu je tedy speciálním ustanovením, které nelze aplikovat na jakékoliv změny obsahu, ale pouze na případy navýšení sazby nad míru inflace předcházejícího roku. V ostatním kolektivním správce postupuje při schvalování změny sazebníku odměn dle § 98f odst. 1 autorského zákona. Úpravu v § 98f tohoto zákona je třeba vykládat jako celek, kterým se vytváří systém pravidel pro úpravu odměn za užití autorských děl; a pro různé typy situací platí i různé režimy interakce správců práv k autorským dílům, uživatelů těchto děl a věcně příslušného správního úřadu (Ministerstva kultury).

[57] Jak již bylo shora naznačeno, nesprávná je v daném kontextu i úvaha městského soudu, že pokud původní výše sazby neexistovala, její výše by činila 0 Kč. Znamenalo by to totiž, že nová výše sazby by nemohla být stanovena matematickým pravidlem (navýšením o určitou část původní sazby), jelikož matematické pravidlo by v daném kontextu neposkytovalo užitečný výsledek. V případech sazeb č. 3 a 4 lze bez dalšího uzavřít, a plyne to i ze shora uvedené tabulky, že jde o zcela nově vytvořené sazby, takže nedochází ke změně obsahu sazebníku. Aplikace § 98f odst. 2 autorského zákona tedy nepadá v úvahu. Ve výsledku podobně však tomu je i u sazeb č. 1 a 2, kde sice „původní“ sazby existovaly, nicméně „nové“ sazby jsou založeny na znatelně jiné logice, takže i zde platí, že „nové“ sazby nelze bez dalšího určit jejich navýšením pomocí matematického pravidla ze základu tvořeného „starými“ sazbami.

[58] Žalobkyně se snažila demonstrovat výklad pojmu „novosti“ na judikatuře k pojmu „nové informace“ podle zákona o svobodném přístupu k informacím nebo na § 5 zákona o vynálezech a zlepšovacích návrzích. Obecně lze souhlasit s tím, že podobné pojmy a instituty mají být v právu vykládány podobně. Pojem novosti je nicméně většinou vázán na kontext, v němž se užívá. Výklad pojmu „nový“ lze srozumitelně a dostatečně vyloužit z autorského zákona a jeho význam vcelku zřejmě plyne ze znění i smyslu a účelu § 98f odst. 2 autorského zákona.

[59] Není důvodu ani obávat se obcházení zákona. Nově navržené sazby se totiž nenacházejí v regulačním vakuu – zákon i na tyto případy pamatuje, a to zejména v § 98f odst. 1, 3 a 4 autorského zákona, jak již bylo shora zmíněno. (...)

## Vyvláštění: inhibitorium jako omezení ve smluvní volnosti

k § 44a odst. 1 a § 47 odst. 6 zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád)

k § 5 odst. 5 písm. b) zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvláštění)

**Generální inhibitorium [§ 44a odst. 1 zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti], spjaté s doručením vyzoomění soudního exekutora o zahájení exekuce a dopadající na veškerý majetek povinného včetně nemovitostí, a speciální inhibitorium (§ 47 odst. 6 téhož zákona), spjaté s postizením dotčených pozemků exekučními příkazy k prodeji nemovitostí, představují omezení ve smluvní volnosti právními předpisy nebo rozhodnutím jiného orgánu veřejné moci ve smyslu § 5 odst. 5 písm. b) zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě, která vyvláštěvanému zakazují převést vlastnické právo k dotčeným pozemkům. Zjistí-li vyvlástitel existenci tohoto omezení, není povinen provádět negociační proces před podáním žádosti o vyvláštění.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2023, čj. 6 As 204/2023-42)*

**Prejudikatura:** č. 3188/2015 Sb. NSS.

**Věc:** J. H. proti Ministerstvu dopravy, za účasti Ředitelství silnic a dálnic ČR, o vyvlastnění, o kasační stížnosti žalobce.

Dne 13. 9. 2022 vydal Krajský úřad Královéhradeckého kraje dvě rozhodnutí, kterými bylo žalobci odňato spoluvlastnické právo (podíl o velikosti id. 1/3) k několika pozemkům nacházejícím se v katastrálním území Lužany u Jičína s tím, že z důvodu záměru realizace stavby „D35 Úlibice - Hořice“ přechází vlastnické právo na Českou republiku a právo hospodařit s majetkem státu má osoba zúčastněná na řízení. Odvolání žalobce proti těmto rozhodnutím žalovaný zamítl rozhodnutími ze dne 21. 3. 2023.

Žalobce napadl obě rozhodnutí žalovaného u Krajského soudu v Hradci Králové, který však jeho žalobu rozsudkem ze dne 27. 6. 2023, čj. 30 A 44/2023-103, zamítl. V odůvodnění uvedl, že právní úprava sice jako podmínku přípustnosti vyvlastnění stanoví pokus o dohodu vyvlastnítele s vyvlastňovaným, nicméně tato podmínka nemusí být splněna, je-li vyvlastňovaný omezen ve smluvní volnosti rozhodnutím orgánu veřejné moci, kterým mu bylo zakázáno převést vlastnické právo k pozemku (stavbě) na někoho jiného. Z výpisů z katastru nemovitostí krajský soud zjistil, že k dotčeným pozemkům byly vydány exekuční příkazy k prodeji nemovité věci. V důsledku blokačních účinků těchto příkazů, které nastávají ze zákona, proto pro žalobce platil zákaz převedení pozemků na jinou osobu. Z tohoto důvodu tedy vyvlastnitel (osoba zúčastněná na řízení) nebyl povinen vést předběžný negociační proces s vyvlastňovaným, neboť s ohledem na princip pravdivosti zápisů ve veřejných seznamech vycházel ze správnosti zápisů v katastru nemovitostí.

Krajský soud poukázal na skutečnost, že u jednoho z rozhodnutí žalovaného byly exekuční příkazy k prodeji nemovitosti zapsány do katastru nemovitostí s právními účinky ode dne 23. 3. 2020 a osoba zúčastněná na řízení podala žádost o zahájení vyvlastňovacího řízení dne 6. 5. 2022. V případě druhého rozhodnutí byla sice žádost o zahájení řízení podána již dne 24. 1. 2020 a exekuční příkazy k prodeji nemovitosti zapsány do katastru nemovitostí až s účinky ode dne 30. 3. 2020, nicméně již v době podání žádosti z katastru nemovitostí bylo zřejmé, že vyvlastňované pozemky jsou dotčeny exekucí. V době, kdy správní orgán uvědomoval ostatní účastníky o zahájení řízení (dne 8. 4. 2020), již byly exekuční příkazy k prodeji nemovitostí v katastru nemovitostí zapsány.

Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, v níž mimo jiné namítal, že v době podání první žádosti o vyvlastnění, tedy dne 24. 1. 2020 a ani před tímto datem, nevázla na dotčených nemovitostech žádná omezení, exekuce, či práva ve prospěch třetích osob. V této souvislosti zmínil blíže nespécifikované usnesení soudního exekutora, které mělo rušit exekuční příkazy ve vztahu k nemovitostem dotčeným vyvlastněním. Zákonná výjimka pro upuštění od kontraktačního procesu proto nebyla dle stěžovatele splněna, a tedy žádost osoby zúčastněné na řízení měla být zamítnuta, neboť neproběhla neúspěšná jednání o uzavření smlouvy. Postupem vyvlastnítele, jehož žádostem správní orgány vyhověly, tak došlo k zásahu do práva stěžovatele uzavřít s ním smlouvu dobrovolně, a dosáhnout tak na zákonem stanovený benefit osminásobku obvyklé ceny, jak k tomu došlo u ostatních spoluvlastníků dotčených pozemků.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti poukázal na skutečnost, že dotčené pozemky byly zatíženy exekucí, a stěžovatel s nimi proto nemohl nakládat.

Osoba zúčastněná na řízení ve vyjádření uvedla, že vycházela ze stavu zápisů v katastru nemovitostí. Dotčené nemovitosti byly zatíženy exekučními příkazy k prodeji nemovitých věcí. Přestože v den podání jedné z žádostí dne 24. 1. 2020 ještě exekuční příkazy v katastru nemovitostí zapsány nebyly, bylo z něj i tak patrné, že dotčené pozemky byly exekucemi zatíženy. V době oznámení zahájení řízení pak již v katastru nemovitostí exekuční příkazy zapsány byly. Kontraktační proces tedy nemohl ani v případě této žádosti proběhnout a dosáhnout v něm dohody.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

## Z odůvodnění:

(...) [18] Podle § 3 odst. 1 zákona o vyvlastnění, *vyvlastnění je přípustné jen pro účel vyvlastnění stanovený zvláštním zákonem a jen jestliže veřejný zájem na dosažení tohoto účelu převažuje nad zachováním dosavadních práv vyvlastňovaného. Vyvlastnění není přípustné, je-li možno práva k pozemku nebo stavbě potřebná pro uskutečnění účelu vyvlastnění získat dohodou nebo jiným způsobem.*

[19] Upřednostnění smluvního nabytí vlastnického práva k vyvlastňovanému pozemku před nucenou expropiací je jako podmínka přípustnosti vyvlastnění obsaženo v § 5 zákona o vyvlastnění. Dle odstavce 1 tohoto ustanovení je vyvlastnění přípustné, *pokud se vyvlastniteli nepodařilo ve lhůtě 90 dnů uzavřít smlouvu o získání práv k pozemku nebo ke stavbě potřebných pro uskutečnění účelu vyvlastnění stanoveného zákonem.* Je tedy zřejmé, že před podáním žádosti o zahájení vyvlastňovacího řízení (§ 18 zákona o vyvlastnění) se musí budoucí vyvlastnitel pokusit tzv. negociačním procesem dosáhnout uzavření smlouvy, kterým by práva k pozemku nabyt bez nutnosti zásahu správních orgánů. Pokus o dosažení majetkoprávního vypořádání přitom nemůže být pouhým formalismem. Budoucí vyvlastnitel sice postupuje v souladu se svými zájmy, avšak současně musí šetřit vlastnická práva vlastníka pozemku (rozsudky NSS ze dne 11. 7. 2013, čj. 7 As 2/2013-39, nebo ze dne 23. 10. 2014, čj. 7 As 174/2014-44, č. 3188/2015 Sb. NSS). Závěr o tom, zda je podmínka dle § 5 odst. 1 zákona o vyvlastnění ke dni podání žádosti splněna, je pak nutno činit vždy v závislosti na konkrétních okolnostech případu (citovaný rozsudek čj. 7 As 174/2014-44).

[20] Zároveň ovšem právní úprava pamatuje na situace, kdy vyvlastňovaný není oprávněn s pozemky potřebnými k uskutečnění účelu vyvlastnění právně nakládat. Ustanovení § 5 odst. 5 písm. b) zákona o vyvlastnění pro tyto případy stanoví, *že splnění podmínky podle odstavce 1 se nevyžaduje, je-li vyvlastňovaný omezen ve smluvní volnosti právními předpisy, rozhodnutím soudu nebo rozhodnutím jiného orgánu veřejné moci, kterým mu bylo zakázáno převést vlastnické právo k pozemku nebo ke stavbě na někoho jiného.* V takovém případě je vyvlastnitel oprávněn podat žádost o vyvlastnění, aniž se o nabytí vlastnictví k pozemku negociačním procesem pokusil.

[21] Z popsané právní úpravy lze bez pochybností dovodit, že vyvlastnitel je povinen před zahájením vyvlastňovacího řízení ověřit, zda je vyvlastňovaný omezen ve smluvní volnosti nakládat s dotčenými pozemky, a není-li tomu tak, je povinen se pokusit uzavřít s ním smlouvu za účelem nabytí příslušných práv (obvykle smlouvu kupní). Krajský soud při ověřování splnění této povinnosti správně vycházel z obsahu spisové dokumentace, která obsahuje výpisy z katastru nemovitostí, z nichž vyplývá, že již před zahájením obou vyvlastňovacích řízení byla proti stěžovateli zahájena a vedena řada exekucí.

[22] Podle § 44a odst. 1 exekučního řádu *nesmí povinný po doručení vyrozumění [o zahájení exekuce] nakládat se svým majetkem včetně nemovitostí, vyjma běžné obchodní činnosti, uspokojování základních životních potřeb svých a osob, ke kterým má vyživovací povinnost, a udržování a správy majetku. Právní jednání, kterým povinný porušil tuto povinnost je neplatné. Právní jednání se však považuje za platné, pokud námitku neplatnosti nevznesl exekutor, oprávněný, nebo přihlášený věřitel, aby zajistili uspokojené vymáhané pohledávky.*

[23] Podle § 47 odst. 6 téhož zákona dále platí, *že majetek, který je postižen exekučním příkazem, nesmí povinný převést na jiného, zatížit ho nebo s ním jinak nakládat. Právní jednání, kterým povinný porušil tuto povinnost, je neplatné.*

[24] S doručením vyrozumění o zahájení exekuce je spjata tzv. generální inhibitorium (§ 44a odst. 1 exekučního řádu), s vydáním exekučního příkazu pak exekuční řád spojuje vznik tzv. speciálního inhibitoria (§ 47 odst. 6 téhož zákona), omezujícího povinného v nakládání s majetkem postiženým exekučním příkazem (a na něj navazující arrestatoria), jejichž smyslem a účelem je zabránit tomu, aby postižený majetek unikl z dosahu exekuce a bylo jej možno použít k uspokojení vymáhaných nároků.

[25] Jestliže byl tedy majetek stěžovatele ke dni zahájení vyvlastňovacích řízení dle stavu evidovaného v katastru nemovitostí postižen několika exekucemi, jejichž důsledkem bylo jednak tzv. speciální inhibitorium (v případě pozemku parc. č. XA, jehož se týkala žádost podaná dne 6. 5. 2022, u kterého byly v katastru nemovitostí zapsány tři exekuční příkazy k prodeji nemovitosti, všechny s právními účinky ke dni 23. 3. 2020); a dále tzv. generální inhibitorium (v případě ostatních pozemků, jichž se týkala žádost podaná dne 24. 1. 2020, u nichž



byly exekuční příkazy zapsány do katastru nemovitostí s účinky ke dni 30. 3. 2020, avšak vyrozumění soudních exekutorů o zahájení exekuce byla do katastru nemovitostí zapsána s právními účinky již ke dni 11. 10. 2017, 10. 9. 2018, 3. 1. 2019 a 8. 7. 2019), nebylo povinností vyvlastnitelce zahájit se stěžovatelem negociační proces a pokusit se o nabytí vlastnictví k dotčeným pozemkům smluvně. V obou případech byl totiž stěžovatel jako vyvlastňovaný ve smyslu § 5 odst. 5 písm. b) zákona o vyvlastnění omezen ve smluvní volnosti právními předpisy nebo rozhodnutím orgánu veřejné moci, kterým mu bylo zakázáno převést vlastnické právo k pozemku na někoho jiného. Na tomto závěru nic nemění ani okolnost, že se v případě tzv. generálního inhibitoria upraveného v § 44a odst. 1 exekučního řád jedná o neplatnost relativní. Z hlediska účelu sledovaného právní úpravou nelze připustit stav právní nejistoty daný tím, že v budoucnu může dojít k „zneplatnění“ takto uzavřené smlouvy uplatněním námitky neplatnosti osobami vyjmenovanými v § 44a odst. 1 exekučního řádu, a to s účinky *ex tunc*.

[26] S ohledem na výše uvedené tedy není pravdivé ani stěžovatelovo tvrzení, že v době podání první z žádostí o vyvlastnění (dne 24. 1. 2020), ani před tímto datem, nevázala na dotčených pozemcích žádná omezení související s exekucí a že exekuční řízení byla vedena až později. Toto tvrzení je v přímém rozporu s obsahem správního spisu a stavem evidovaným v katastru nemovitostí. Stěžovatel správním orgánům ani správním soudům nedoložil žádný důkaz, že by se v případě žádosti podané dne 24. 1. 2020 na vyvlastňované pozemky nevztahovalo generální inhibitorium v důsledku probíhajících exekucí. Obecný poukaz stěžovatele na existenci usnesení soudního exekutora majícího „rušit účinky exekučních příkazů“ zůstal v rovněž ničím nepodloženého tvrzení. Nejvyšší správní soud v této souvislosti upozorňuje, že stěžovatel proti výpisům z katastru nemovitostí ve správních řízeních nedoložil, že by byly dotčené pozemky vyňaty z účinků generálního inhibitoria (rozhodnutím soudního exekutora podle § 44a odst. 3 exekučního řádu), a to ve všech čtyřech vůči němu vedených exekucích, ani že by exekuce vedené formou prodeje dotčených pozemků byly v mezidobí zastaveny.

## 4526

### Daň z přidané hodnoty: doktrína esenciálních výdajů

k § 72 odst. 1 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty

**Použití doktríny esenciálních výdajů nemůže mít v případě daně z přidané hodnoty místo, a to s ohledem na princip nároku na odpočet daně (§ 72 odst. 1 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty). V případě přidané hodnoty totiž nemusí nutně každý náklad představovat přijaté zdanitelné plnění, ze kterého by plynul nárok na odpočet daně, resp. nemusí být nutně na každé uskutečněné zdanitelné plnění vynaloženo přijaté zdanitelné plnění (srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 21. 11. 2018, *Vădan*, C-664/16).**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2023, čj. 5 Afs 91/2022-48)

**Prejudikatura:** rozsudek Soudního dvora ze dne 21. 11. 2018, *Vădan* (C-664/16).

**Věc:** The President, s. r. o., proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o daň z přidané hodnoty, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobci byla rozhodnutí Finančního úřadu pro Karlovarský kraj (správce daně) ze dnů 19. 4. a 4. 5. 2018 vyměřena daň z přidané hodnoty za zdaňovací období srpen a říjen 2017, a to z důvodu neuznání odpočtu z vykázaných zdanitelných plnění. Žalovaný rozhodnutím ze dne 12. 11. 2020 odvoláními napadnutá rozhodnutí správce daně potvrdil.

Žalobce proti tomuto rozhodnutí podal žalobu, ve které – mimo jiné – namítal, že mu byla doměřena daň, která nebyla spolehlivě zjištěna na základě dokazování, a proto je třeba na doměřenou daň pohlížet jako na nezákonnou; poukázal na to, že podal daňové přiznání k DPH za srpen 2017 v řádném termínu dne 25. 9. 2017 a v rámci tohoto daňového přiznání deklaroval nadměrný odpočet ve výši 1 535 686 Kč. Ačkoliv byl dne 19. 10. 2017 dle informací uvedených v daňové informační schránce žalobce nadměrný odpočet v tvrzené výši vyměřen, bylo hned 20. 10. 2017 správcem daně vydáno oznámení o zahájení daňové kontroly za zdaňovací období srpen 2017. I přes oznámení o zahájení daňové kontroly byl dne 25. 10. 2017 vyplacen přeplatek

odpovídající plně výši nadměrného odpočtu tvrzeného za období srpen 2017. Správce daně nicméně daňovou kontrolu nezahájil a dne 19. 4. 2018 vydal dodatečný platební výměr, na základě kterého doměřil DPH ve výši odpovídající tvrzenému nároku na odpočet ze všech přijatých plnění v rámci zdaňovacího období srpen 2017.

Ve vztahu ke zdaňovacímu období říjen 2017 žalobce dále uvedl, že podal daňové přiznání k DPH, v němž deklaroval nadměrný odpočet v řádném termínu dne 24. 11. 2017. Následně, dne 20. 12. 2017, vydal správce daně oznámení o zahájení daňové kontroly, tuto kontrolu nicméně nezahájil a dne 4. 5. 2018 vydal podle § 87 odst. 5 daňového řádu platební výměr ve výši uplatněného nadměrného odpočtu. Správce daně nestanovil daň dle pomůcek, ale podle dokazování, ačkoli poukazyval na obstrukční jednání žalobce. Dle žalobce měl správce daně stanovit daň podle pomůcek, nikoli dokazováním; k tomu odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2008, č. 9 AfS 30/2008-86; v daném případě mělo dojít k situaci, kdy intenzita pochybností dosáhla takového rozsahu, že zcela zatemnila obraz o hospodaření daňového subjektu, zvláště pak v situaci, kdy se žalobce dle tvrzení správce daně měl chovat po celou dobu obstrukčně a znemožňoval řádný výkon správy daní.

Krajský soud v Plzni rozsudkem ze dne 1. 2. 2022, č. 57 Af 6/2021-92, žalobu zamítl. Neshledal pochybení správce daně, stanovil-li daň dokazováním a nikoli podle pomůcek, a to i přes nesoučinnost a obstrukční jednání žalobce.

Krajský soud konstatoval, že předmětem sporu byla otázka (ne)zákonosti napadeného rozhodnutí, resp. jemu předcházejících prvostupňových rozhodnutí, jimiž byla žalobci doměřena (za zdaňovací období srpen 2017), resp. vyměřena (za zdaňovací období říjen 2017) DPH, a to z důvodu, že správce daně neuznal všechny odpočty DPH nárokové za předmětná dvě zdaňovací období, když v části žalobce nesplnil formální podmínku nároku na odpočet dle § 73 odst. 1 písm. a) zákona o dani z přidané hodnoty (tj. vůbec nedoložil daňové doklady) a ve zbývajících částech nesplnil podmínku uplatnitelnosti nároku na odpočet DPH dle § 72 odst. 1 zákona o dani z přidané hodnoty (nevyvrátil pochybnosti správce daně o reálnosti deklarovaného smluvního vztahu a faktické existenci zdanitelného plnění, k němuž se vztahovaly v odvolacím řízení doložené daňové doklady).

Při posouzení oprávněnosti způsobu stanovení daně vycházel z četné relevantní judikatury Nejvyššího správního soudu, zejména poukázal na usnesení rozšířeného senátu ze dne 19. 1. 2016, č. 4 AfS 87/2015-29, č. 3418/2016 Sb. NSS, a dále na rozsudek ze dne 18. 11. 2020, č. 1 AfS 206/2020-39, v němž soud zdůraznil, že stanovení daně je založeno na přednosti procesního postupu stanovení daně dokazováním; pokud však nastane taková absence důkazních prostředků, že daň již za pomoci důkazů stanovit nelze, nastupuje v pořadí druhý, náhradní způsob stanovení daně podle pomůcek. Krajský soud konstatoval, že žalobce nepředložil žádné daňové doklady prokazující uplatněné nároky na odpočet DPH, a tudíž neprokázal základní podmínku pro uznání nároku na odpočet DPH ve smyslu § 73 odst. 1 písm. a) zákona o dani z přidané hodnoty. Tudíž správce daně postupoval zcela správně, pokud uplatněné nároky na odpočet neuznal a daňovou povinnost stanovil na základě zjištěných zdanitelných plnění bez takto uplatněných nároků na odpočet. V dané fázi daňového řízení bylo zřejmé, že nárok na odpočet nelze žalobci přiznat (pro nesplnění základní zákonné podmínky), a tudíž i bez součinnosti s ním bylo možno stanovit daň dokazováním.

V kasační stížnosti žalobce (stěžovatel) označil za zásadní společný argument pro celé řízení nezákonně stanovenou daňovou povinnost vycházející z nezákonného řízení vedeného jak prvostupňovým správcem daně, tak žalovaným.

Stěžovatel namítal, že v obou případech správce daně vyměřil (doměřil) daň na základě dokazování. Výsledkem stanovení daně správcem daně bylo vyměření daně na výstupu ve výši deklarované stěžovatelem, protože správce daně neměl o uskutečnění a povaze těchto plnění, kterými *de facto* jsou hotelové služby, žádné relevantní pochybnosti. U daně na vstupu dosáhly pochybnosti správce daně takové intenzity, že neuznal byt' jediný stěžovatelem deklarovaný nárok na odpočet, a to ani v částečné výši, která mohla být nesporná; to vše s odkazem na pochybnosti správce daně vůbec o realizaci deklarovaných přijatých plnění. Tuto argumentaci považoval stěžovatel za čistý protimluv. Bylo jistě nesporné, že aby mohl stěžovatel provozovat hotel, a uskutečnit tak pro své hosty a jiné klienty zdanitelná plnění, která navíc správce daně považoval za nesporná, musel pro zajištění lidských, materiálních a jiných zdrojů pro tyto služby nějaká plnění přijmout od jiných subjektů. Důvod, proč správce daně odpočty z těchto přijatých plnění nepřiznal, spatřoval správce daně ve formální absenci prokázání nároku

na odpočet primárně pomoci předložených daňových dokladů. Dle stěžovatele však proti tomuto formálně právnímu pojetí uplatňování nároku na odpočet, který vychází z gramatického výkladu ustanovení zákona, bylo v konkrétním případě potřeba postavit materiální cíle a pojetí správy daní (cílem správy daní je podle § 1 odst. 2 daňového řádu správné zjištění a stanovení daní a zajištění jejich úhrady; srov. rozsudek NSS ze dne 21. 9. 2007, čj. 5 Afs 148/2006-50, podle kterého při výběru daní nelze vycházet pouze z fiskálního zájmu státu, ale cílem musí být vybrání daně ve výši správně stanovené). Stěžovatel poukázal na to, že nárok na odpočet nemusí být vždy nutně vázán na předložení daňového dokladu, zejména v situacích, ve kterých nedojde ke stanovení daně na základě standardního dokazování. Stěžovatel nezasíral, že v rámci řízení u správce daně nepředložil žádný doklad nebo dokument, nicméně je základní povinností správce daně stanovit daň ve správné výši. To dle názoru stěžovatele znamená stanovit ji nejen v souladu s kogentními ustanoveními zákona a konstantní judikaturou, ale i v souladu s principy zdanění v rámci té které daně, a to alespoň v hrubých rysech. V tomto konkrétním případě však správce daně ostentativně ignoroval principy zdanění v rámci DPH a stanovil daň dokazováním, byť měl pochybnosti o veškerých plněních na vstupu. V důsledku této skutečnosti měl správce daně přejít na pomůcky, aby pochybnosti překonal a mohl stanovit daň v souladu s předmětem zdanění v rámci DPH.

Stěžovatel v kasační stížnosti komentoval rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 8. 2013, čj. 5 Afs 55/2012-43, z něhož krajský soud vycházel. V polemice s tímto judikátem uvedl, že je možné mít pochybnost pouze ohledně dílčích plnění týkajících se daně na vstupu. Na rozdíl od tehdejšího rozhodujícího senátu se však domníval, že dojde-li ke zpochybnění a následnému nepřiznání veškerého nároku na odpočet, pak tím není možné říci, že nedošlo k zatemnění obrazu o hospodaření daňového subjektu. S uvedeným názorem stěžovatel souhlasil jenom za předpokladu, že je zpochybněna pouze dílčí část odpočtu a není zpochybněna deklarovaná přidaná hodnota jako celek nebo její esenciální část. Stěžovatel nesouhlasil s dílčím závěrem, že se koncepce minimálních nutných nákladů v rámci nepřímých daní neuplatní. Stěžovatel dále komentoval rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 1 Afs 206/2020-39, na který krajský soud rovněž na podporu své argumentace odkázal. Na rozdíl od závěrů krajského soudu zastával stěžovatel ve vztahu k testu na pomůcky dle tohoto rozsudku názor, že podmínky pro přechod na pomůcky naplnil; jednoznačně nesplnil svou důkazní povinnost, když neumožnil zahájení daňové kontroly a nepředložil většinu relevantních dokladů. Když už něco předložil, bylo to často irrelevantní pro předmětná tvrzení; bez další součinnosti stěžovatele správním orgánům nezbylo nic jiného než konstatovat, že existují pochybnosti ohledně veškerých nároků na odpočet. V kontextu chápání předmětu zdanění dle této kasační stížnosti ve světle evropské judikatury a doktríny lze dle stěžovatele uzavřít, že takové tvrzení s sebou implicitně nese, že správce daně není schopen ani v hrubých rysech určit přidanou hodnotu, která je principiálním předmětem zdanění DPH. Stěžovatel dodal, že správce daně neměl pochybnost o obratu stěžovatele na výstupu; to mohl použít jako pomůcku ve smyslu § 98 odst. 3 písm. a) daňového řádu a za použití dalších pomůcek, například esenciálních výdajů pro provoz obdobného hotelu nebo přímo z evidence dle § 100 zákona o daní z přidané hodnoty mohl stanovit daň z přidané hodnoty v souladu principiálním předmětem zdanění DPH a § 1 odst. 2 daňového řádu.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

(...) [25] Nejvyšší správní soud konstatuje, že samotné zpochybnění přijatých zdanitelných plnění a následné neunesení důkazního břemene stěžovatelem automaticky neznamená, že správce daně je povinen stanovit daň dle pomůcek. Nejvyšší správní soud například již v rozsudku čj. 5 Afs 55/2012-43 konstatoval: „*Stanovení daně podle pomůcek je náhradním způsobem stanovení daně a přednostně je uplatňován způsob stanovení daně dokazováním. Správce daně přistoupí ke stanovení daně podle pomůcek teprve poté, kdy daň dokazováním stanovit nelze a v dané věci se o takový případ nejedná. Správce daně měl totiž k dispozici daňová priznání, ze kterých jsou seznamitelné údaje pro vyměření daně z přidané hodnoty na výstupu, přičemž správce daně měl i ověřeno v rámci místního šetření, že podklady pro sestavení daňového priznání měl stěžovatel k dispozici. Skutečnost, že stěžovatel nereagoval na výzvy a neprokázal, jaká skutečně zdanitelná plnění jím byla zahrnuta v daňovém priznání, nezakládá předpoklady pro stanovení daně dle pomůcek ohledně vyměření daně na výstupu. Správce daně měl dostatečné podklady pro vyměření daně z přidané hodnoty za předmětná zdaňovací období, neboť stěžovatel podal daňová priznání, ve kterých vycíslil jak základ daně, tak i vyšší daně na výstupu, jakož i základ daně z přijatých zdanitelných plnění a vyšší nároku na odpočet, z čehož*

je nutno učinit závěr, že daň bylo možno stanovit dokazováním. Skutečnost, že stěžovatel nesplnil některou ze svých povinností uloženou mu zákonem, ještě neznamená, že pro tuto okolnost nelze daň stanovit dokazováním. V daném případě, kdy stěžovatel neprokázal daň na vstupu, neznamená, že by daň na výstupu nesla stanovit dokazováním na základě daňového přiznání. Správce daně měl totiž pochybnosti pouze ohledně daně na vstupu, o ostatních rozhodných skutečnostech nepochyboval, což vyplývá z výzvy vydané ve výtýkáci řízení. Daňovou povinnost tak bylo možno stanovit dokazováním a k uplatnění dani na vstupu, jejíž oprávněnost stěžovatel k výzvě správce daně neprokázal, nebylo možno přihlídnout.“ Nejvyšší správní soud neshledal důvodu se od uvedených závěrů odchýlit. V případě stěžovatele bylo možné stanovit daň na výstupu dokazováním, a to na základě daňového přiznání jako řádného důkazního prostředku. Nepředložení daňových dokladů ohledně daně na vstupu nebrání tomu, aby daň na výstupu byla stanovena podle daňového přiznání (dokazováním).

[26] Tvrzení stěžovatele, že by neunesení důkazního břemene ve vztahu k nároku na odpočet daně na vstupu již samo o sobě znamenalo nemožnost stanovení daně dokazováním, Nejvyšší správní soud nepřisvědčil. Skutečnost, že stěžovatel v daném případě neunesl své důkazní břemeno ohledně nároku na odpočet daně na vstupu, nemůže mít automaticky za následek rovněž zpochybnosti zdanitelných plnění na výstupu v takové míře, že by nebylo možno stanovit daň dokazováním a bylo nutno stanovit daň pomůckami. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 25. 2. 2016, čj. 4 Afs 87/2015-35, uvedl: „Pokud tedy daňový subjekt i přes širokou možnost, jak prokázat přijatá zdanitelná plnění, neunesl své důkazní břemeno, musí přijmout následky z tím spojené. Z povinnosti správce daně zároveň v takové situaci nevyplývá, že by měl při stanovení daňové povinnosti krátiit odpovídajícím způsobem vyšší uskutečněných zdanitelných plnění.“ V nyní posuzovaném případě byl stěžovatel správcem daně a žalovaným opakovaně vyzván k prokázání svého nároku na odpočet daně, na tuto povinnost však stěžovatel rezignoval, proto také nyní musí nést nepříznivé následky spojené s neunesením důkazního břemene, a nikoliv se dožadovat stanovení daně prostřednictvím pomůcek.

[27] Nejvyšší správní soud konstatuje, že zpochybnosti přijatých zdanitelných plnění a následně neunesení důkazního břemene stěžovatelem není možno ztotožňovat s nemožností stanovit daň dokazováním, jak uvedl také Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku čj. 5 Afs 55/2012-43. Na rozdíl od stěžovatele se Nejvyšší správní soud nedomnívá, že v důsledku aplikace tohoto rozsudku by měl správce daně volnou ruku k doměřování odpočtů v případech, kdy by nebyla zpochybněna uskutečněná zdanitelná plnění. V tomto svém tvrzení stěžovatel záměrně opomíjí skutečnost, že aby mohlo dojít k doměření daně na základě odepření nároku na odpočet daně z přijatých zdanitelných plnění, musí nejprve dojít k situaci, že daňový subjekt neunesl své důkazní břemeno. Tuto skutečnost přitom nelze předpokládat u každého daňového subjektu, neboť ne každý daňový subjekt zcela rezignuje na své povinnosti shodně, jako stěžovatel. Dle Nejvyššího správního soudu veškeré pochybnosti, které vznikly v průběhu daňového řízení, byly zákonným způsobem identifikovány a sděleny stěžovateli, aby je tento mohl odstranit a unést tak své důkazní břemeno; správce daně řádně a dostatečně identifikoval své pochybnosti na základě stěžovatelem předložených dokladů a snažil se o jejich odstranění. Nejvyšší správní soud uzavírá, že skutečnost, že stěžovatel v důsledku své pasivity neunesl důkazní břemeno ve vztahu k prokázání nároku na odpočet daně z přijatých zdanitelných plnění, nemůže být bez dalšího důvodem pro stanovení daně dle pomůcek.

[28] Pokud se stěžovatel dovolává doktríny esenciálních výdajů, Nejvyšší správní soud konstatuje, že její použití nemůže mít v případě daně z přidané hodnoty místo, a to s ohledem na princip nároku na odpočet daně (viz např. rozsudek NSS ze dne 22. 3. 2023, čj. 6 Afs 214/2022-37, či ze dne 15. 11. 2022, čj. 7 Afs 139/2022-41). Stěžovatelem uváděná myšlenka, že jak zisk, tak DPH jsou rozdílové veličiny, je sice pravdivá, avšak stěžovatel nerozlišuje zásadní skutečnost, že pro vznik nároku na odpočet daně z přijatých zdanitelných plnění je nutno, aby tato přijatá plnění splňovala zákonné požadavky uvedené v § 72 odst. 1 zákona o dani z přidané hodnoty; tímto se zásadně liší přidaná hodnota a zisk, jakkoliv oboje jsou rozdílové veličiny. K dosažení zisku bude vždy potřebné vynaložit určité náklady, kterými jsou právě ony esenciální výdaje. Avšak v případě přidané hodnoty nemusí nutně každý náklad představovat přijaté zdanitelné plnění, ze kterého by stěžovateli plynul nárok na odpočet daně, resp. nemusí být nutně na každé uskutečněné zdanitelné plnění vynaloženo přijaté zdanitelné plnění. Obdobně se vyjádřil rovněž Soudní dvůr ve svém rozsudku ze dne 21. 11. 2018, *Vădan*, C-664/16: „Vzhledem ke všem předchozím úvahám je třeba na položené otázky odpovědět tak, že směrnice o DPH, a zejména její články 167 a 168, čl. 178 písm. a) a článek 179, jakož i zásady neutrality DPH a proporcionality, musí být vykládány v tom

*smyslu, že za takových okolností, jako nastaly ve věci v původním řízení, nelze osobě povinné k dani, která není schopna předložením faktur nebo jakýchkoli jiných dokladů prokázat částku DPH, kterou zaplatila na vstupu, přiznat nárok na odpočet DPH pouze na základě odhadu vyplývajícího ze znaleckého posudku, jež si vyžádal vnitrostátní soud.“ Ve vztahu k tam zmiňovanému znaleckému posudku Soudní dvůr uvedl, že „[...]znalecký posudek [úlohou znalce bylo odhadnout částku odpočitatelné DPH na základě množství uskutečněných prací nebo pracovní síly využitě uvedenou osobou povinnou k dani, jež jsou nezbytné k výstavbě budov, které pak tato osoba povinná k dani prodala] by nebyl způsobilý prokázat, že L. H. Vádan skutečně tuto daň zaplatil z plnění uskutečněných na vstupu pro účely výstavby těchto budov“. Jakkoliv se v tomto rozsudku Soudní dvůr vyjadřoval ke znaleckému posudku, mezi stanovením nároku na odpočet daně znaleckým posudkem a za použití esenciálních výdajů není zásadního rozdílu. Správce daně by při použití doktríny esenciálních výdajů *de facto* postupoval obdobně jako znalec a prostřednictvím srovnávací metody by stanovoval odčitatelnou daň na vstupu porovnáním s obdobnými subjekty, jak požaduje stěžovatel.*

## 4527

### **Pobyt cizinců: povaha a závaznost sdělení o (ne)splnění podmínek pro změnu zaměstnavatele**

k § 42g odst. 9 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (v textu jen „zákon o pobytu cizinců“)

k § 57 odst. 3, § 73 odst. 2 a části čtvrté správního řádu

**I. Sdělení o změně zaměstnavatele dle § 42g odst. 9 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, je úkonem, na který se aplikuje část čtvrtá správního řádu.**

**II. Sdělení o změně zaměstnavatele dle § 42g odst. 9 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, není pro správní orgány závazné ve smyslu § 73 odst. 2 správního řádu a nepředstavuje ani rozhodnutí o předběžné otázce dle § 57 odst. 3 správního řádu. Svědčí mu nicméně presumpce správnosti. Předložil-li tedy účastník v řízení o vyhoštění věcnou argumentaci, kterou zpochybňuje obsah sdělení, musí se jí správní orgán zabývat.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2023, čj. 9 Azs 177/2023-25)

**Prejudikatura:** č. 2725/2013 Sb. NSS, č. 3638/2017 Sb. NSS., č. 3931/2019 Sb. NSS. a č. 4515/2023 Sb. NSS.

**Věc:** R. R. proti Policii ČR, Ředitelství služby cizinecké policie, o správní vyhoštění, o kasací stížnosti žalobce.

Rozhodnutím ze dne 20. 3. 2023 žalovaná zamítla žalobcovu odvolání proti rozhodnutí, kterým mu bylo uloženo správní vyhoštění.

Žalobce proti tomuto rozhodnutí brojil žalobou, kterou Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci zamítl rozsudkem ze dne 30. 5. 2023, čj. 72 A 15/2023-37. V odůvodnění uvedl, že Ministerstvo vnitra dne 23. 2. 2022 vydalo žalobci sdělení o nesplnění podmínek pro změnu zaměstnavatele. Zaměstnanec karta žalobci zanikla dle § 63 zákona o pobytu cizinců dne 18. 2. 2022. V době rozhodování o správním vyhoštění pobýval na území neoprávněně. Ohledně věcných námitek vůči sdělení krajský soud uvedl, že žalovaná ani on nemají kompetenci k jejich řešení. Na věc dopadá § 57 odst. 3 správního řádu, jelikož je zde pravomocné rozhodnutí (sdělení ze dne 23. 2. 2022) a správní orgány jím byly vázány. Sdělení o změně zaměstnavatele je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Žalobce tak měl možnost proti sdělení brojit žalobou, což ale neučinil. Soud je pravomocným a účinným sdělením vázán a nemůže nad rámec zákona rozšiřovat svoje kompetence a přezkoumat zákonnost sdělení. S ohledem na § 52 s. ř. s. má soud povinnost vycházet z pravomocných správních rozhodnutí, jež nejsou předmětem přezkumu v dané věci. Námítky žalobce proti sdělení se týkaly jiného rozhodnutí. I přes návaznost obou řízení šlo o odlišnou věc. Pokud žalobce proti sdělení nebrojil, nelze toto opomenutí zhojit v jiném řízení. Zároveň musí soud ctít zásadu presumpce správnosti rozhodnutí.

Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností. Dle stěžovatele bylo ve věci sporné, zda byl v řízení o vyhoštění správní orgán vázán sdělením dle § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců, resp. zda se jedná o rozhodnutí o předběžné otázce ve smyslu § 57 odst. 3 správního řádu.

Stěžovatel tvrdil, že sdělení o nesplnění podmínek změny zaměstnavatele není rozhodnutím ve smyslu § 67 správního řádu. Jde o sdělení dle § 154 a násl. správního řádu, a to kvůli § 168 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, který vylučuje aplikaci druhé a třetí části správního řádu na řízení dle § 42g odst. 7 až 11 tohoto zákona. Proto sdělení nezavazuje žalovanou ani krajský soud, kteří byli povinni učinit si úsudek o trvání povolení k pobytu stěžovatele samostatně. Sdělení nemůže být pravomocným, nemůže stěžovateli uložit žádné povinnosti, a nemůže být ani řešením předběžné otázky dle § 57 odst. 3 správního řádu. Toto ustanovení vyžaduje kumulativní splnění tří podmínek: 1) musí jít o rozhodnutí, 2) musí být vydané příslušným orgánem a 3) musí být pravomocné nebo předběžně vykonatelné. Sdělení ministerstva však nesplňuje první a třetí podmínku. Postrádá závaznost, a to právě pro vyloučení části druhé a třetí správního řádu. Právní moc a vykonatelnost jsou instituty natolik specifické pro rozhodnutí, že jejich aplikace dle § 154 správního řádu na sdělení by byla zcela nepřiměřená.

Sdělení tedy dle stěžovatele představuje pouhé vyjádření právního názoru ministerstva na učiněné oznámení, přičemž právo změnit zaměstnavatele plyne – v případě učinění řádného oznámení – přímo ze zákona. Své závěry stěžovatel opřel rovněž o legislativní historii § 42g zákona o pobytu cizinců. Dle judikatury Nejvyššího správního soudu je sdělení autoritativní deklarací ministerstva o následcích učiněného oznámení a je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Rozhodnutí dle soudního řádu správního je ale širším pojmem než rozhodnutí dle správního řádu. Ve věci se nemohla uplatnit ani zásada presumpce správnosti správních rozhodnutí, protože o rozhodnutí nejde. Obdobně stěžovatel argumentoval ohledně § 75 s. ř. s., přičemž tvrdil, že sdělením soud vázán není.

Nejvyšší správní soud rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

### Z odůvodnění:

(...)

#### ***Povaha sdělení dle § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců***

[18] Dle § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném od 31. 7. 2019, *ministerstvo ve lhůtě 30 dnů ode dne oznámení podle odstavců 7 a 8 sdělí cizinci a budoucímu zaměstnavateli, zda byly splněny podmínky požadované pro změnu zaměstnavatele, pracovního zařazení nebo zaměstnání na další pracovní pozici u téhož nebo u jiného zaměstnavatele a zda může být na tomto místě zaměstnáván. Na oznámení, které nesplňuje podmínky uvedené v odstavcích 7 a 8, se hledí, jako by nebylo učiněno.*

[19] Na úvod musí Nejvyšší správní soud předeslat, že úprava změny zaměstnavatele ve smyslu § 42g zákona o pobytu cizinců prošla dynamickým legislativním vývojem. Do 30. 7. 2019 vydávalo ministerstvo se změnou zaměstnavatele souhlas. Novelizací zákonem č. 176/2019 Sb., konkrétně na základě pozměňovacího návrhu poslance Pustějovského, došlo k celkové změně koncepce a místo souhlasu vydává ministerstvo sdělení o splnění podmínek. Novelizace zákonem č. 274/2021 Sb., účinná od 2. 8. 2021, v souladu s pozměňovacím návrhem garančního výboru pro bezpečnost stanovila, že na řízení dle § 42g odst. 7 až 11 se nevztahují ustanovení části druhé a třetí správního řádu. Celkově se § 42g za dobu své existence měnil šestkrát. V kontextu zákona o pobytu cizinců, který se jen do 31. 8. 2022 měnil padesátdevětkrát, tedy průměrně třikrát za rok, jde sice o poměrně stabilní úpravu. To nic nemění na tom, že takto časté novelizace (nejen) adresátům bezesporu stěžují orientaci v právu.

[20] Sdělení dle § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., které lze samostatně napadnout správní žalobou. Tuto otázku již Nejvyšší správní soud vyřešil dle právní úpravy účinné do 1. 8. 2021 (usnesení ze dne 17. 9. 2021, čj. 8 Azs 56/2021-41, či rozsudek ze dne 27. 9. 2021, čj. 10 Azs 156/2021-28) a na uvedeném závěru nezměnila nic ani novela č. 274/2021 Sb. (rozsudky NSS ze dne 27. 7. 2022, čj. 2 Azs 133/2022-22, a ze dne 26. 9. 2022, čj. 4 Azs 77/2022-25).

[21] Ustanovení § 168 odst. 1 zákona o pobytu cizinců vypočítává „řízení“, na která se nevztahují ustanovení částí druhé a třetí správního řádu. Do 1. 8. 2021 do tohoto výčtu nepatřilo sdělení dle § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců. Nejvyšší správní soud proto dříve dovodil, že do 1. 8. 2021 bylo sdělení nejen rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s., ale i rozhodnutím dle správního řádu (usnesení ze dne 3. 6. 2021, čj. 4 Azs 327/2020-44, a výše citované usnesení čj. 8 Azs 56/2021-41).

[22] Nicméně s účinností od 2. 8. 2021 zákonodárce rozšířil výčet řízení dle zákona o pobytu cizinců, jež se odehrávají mimo režim částí druhé a třetí správního řádu. Nově mezi tato „řízení“ patří také úkony vydané dle § 42g odst. 7 až 11 zákona o pobytu cizinců, tedy i sdělení o splnění podmínek pro změnu zaměstnavatele. Sdělení dle § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců vydaná v „řízeních“ zahájených od 2. 8. 2021 tak již nelze považovat za rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu (rozsudek NSS čj. 2 Azs 133/2022-22).

[23] Sdělení dle § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců není formálně rozhodnutím ve smyslu § 67 správního řádu. Kasační soud se proto zabýval materiální povahou sdělení a otázkou, zda se jedná o úkon dle části čtvrté správního řádu.

[24] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 29 .8. 2017, čj. 2 As 43/2016-72, č. 3638/2017 Sb. NSS, bod 45, uvedl: „*Správní řád v části čtvrté upravuje obecný procesní režim pro vydávání a také případnou nápravu (změnu nebo zrušení) takových úkonů správních orgánů, jejichž prostřednictvím správní orgány sice vykonávají působnost v oblasti veřejné správy; těmito úkony se však nezakládají, nemění ani neruší práva nebo povinnosti jmenovitě určených osob a ani se jimi v určité věci neprobláší, že taková osoba práva nebo povinnosti má nebo nemá.*“ Dle důvodové zprávy ke správnímu řádu: „*Jinými úkony správních orgánů jsou úkony, s jejichž pomocí vykonavatelé veřejné správy plní úkoly veřejné správy a přitom přímo nezahávají do ničích práv.*“ Stejný názor zastává i doktrína. Typicky by úkony dle části čtvrté správního řádu neměly zasahovat do ničích práv (Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 191). Má jít o úkony s nižší intenzitou právních účinků než správní rozhodnutí, protože se jimi nezakládají, nemění ani neruší práva nebo povinnosti určené osoby ani se jimi neprobláší, že taková osoba práva nebo povinnosti má nebo nemá (Jemelka, L.; Pondělíčková, K.; Bohadlo, D. *Správní řád. Komentář*. 6. vyd. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 825). Jde často o pomocné či podpůrné formy činnosti, které nemají přímé, resp. tak zásadní právní účinky jako správní rozhodnutí (Potěšil, L.; Hejč, D.; Rigel, F.; Marek, D. *Správní řád. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 768). Nicméně Vedral připouští, že by účinky těchto úkonů mohly výjimečně spočívat ve vzniku, změně nebo zániku práv a povinností (Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 1219).

[25] Sdělením dle § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců je autoritativně postaveno na jisto, zda oznámení cizince splňuje požadavky § 42g odst. 7 a 8 zákona o pobytu cizinců. Obsah sdělení závazně předurčuje, jaké účinky ze zákona o pobytu cizinců nastanou, tj. zda cizinec může oprávněně pobývat na území a vykonávat zaměstnání na oznámené pozici (§ 42g odst. 1 zákona o pobytu cizinců), nebo zda se na oznámení hledí, jako by nebylo učiněno (§ 42g odst. 9 téhož zákona). Za předpokladu, že oznámení splňuje podmínky uvedené v § 42g odst. 7 až 10 uvedeného zákona, vzniká oprávnění přímo ze zákona (*ex lege*), a to ode dne uvedeného v oznámení. Zákon o pobytu cizinců tak nepodmiňuje právo vykonávat zaměstnání na oznámené pracovní pozici sdělením ministerstva o splnění podmínek (usnesení NSS čj. 8 Azs 56/2021-41).

[26] Z uvedených charakteristik plyne, že nejde o sdělení ve smyslu § 154 správního řádu. Těmi jsou informační úkony správních orgánů jako je například předběžná informace (Vedral 2012, s. 1222). Patří mezi ně různé evidenční, dokumentační, statistické a komunikační úkony, přičemž některé mohou být určeny i konkrétním adresátům (Hendrych 2016, s. 196). Sdělení dle § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců ale není pouhým oznámením informace. Z podrobného výčtu podmínek v § 42g odst. 7 a 8 zákona o pobytu cizinců je zřejmé, že posouzení oznámení je věcné. Při vydávání sdělení činí správní orgán právní úvahu, která tvoří obsah sdělení, a uplatňuje vrchnostenskou moc. Nejde tak o pouhý informační úkon.

[27] Z úkonů dle části čtvrté správního řádu by se dále mohlo jednat o osvědčení. To se ale zpravidla vydává bez dalšího, když není o věci pochybnost nebo spor (Sládeček, V. *Obecné správní právo*. Praha: Wolters Kluwer, 2009, s. 178). Obdobně již Hoetzel uvádí, že osvědčovací akty jsou takové projevy správního orgánu, kterými se nechce odklízovat spor, ani zakládat nová právní pozice adresáta. Nemají obsahovat řešení sporné právní otázky,

ani se jevit jako nálež státní moci rozhodovací (Hoetzal, J. *Československé správní právo. Část všeobecná*. Praha: Melantrich, 1937, s. 270). Právě uvedená charakteristika jej odlišuje od rozhodnutí. Jak bylo uvedeno výše, posouzení oznámení o změně pracovního místa je věcné. Při vydávání sdělení činí správní orgán právní úvahu a uplatňuje rozhodovací moc, nejde proto o osvědčení.

[28] Sdělení dle § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců nenaplnuje charakter aktu dle části čtvrté správního řádu. Na věci nic nemění ani to, že k oznámení, které nesplňuje podmínky, se nepřihlíží. Jedná se sice o netypický důsledek negativního „rozhodnutí“, ale na jeho povahu nemá vliv. Aplikace části druhé a třetí správního řádu na sdělení o nesplnění podmínek by tak byla na místě. Nicméně zákonodárce jejich užití na postup při vydání sdělení výslovně vyloučil, čímž ve shodě s usneseními rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012, čj. 2 As 86/2010-76, č. 2725/2013 Sb. NSS, a ze dne 17. 9. 2019, čj. 1 As 436/2017-43, č. 3931/2019 Sb. NSS, znemožnil chápání sdělení jakožto rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 67 správního řádu.

[29] Vydávání sdělení je postupem správního orgánu v oblasti vrchnostenské správy (§ 1 odst. 1 správního řádu). Jde tak o uplatnění státní moci, které není bez právního základu možné (čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Dle § 158 odst. 1 správního řádu se ustanovení části čtvrté *obdobně použijí i v případě, provádí-li správní orgán jiné úkony, které nejsou upraveny v části první, třetí, páté nebo šesté anebo v této části*. Dle § 177 odst. 2 správního řádu *v případech, kdy správní orgán provádí úkony, na které se nevztahují části druhá a třetí tohoto zákona, postupuje obdobně podle části čtvrté*. Takovými úkony jsou mimo jiné právě „rozhodnutí“, na jejichž vydávání se nevztahují části druhá a třetí správního řádu (Staša, J. § 177. In: Kopecký, M.; Staša, J. a kol. *Správní řád. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2022). Část čtvrtá správního řádu tedy představuje zbytkovou úpravu veřejnoprávních činností správních orgánů, na které se nevztahují ostatní části správního řádu (Vedral 2012, s. 1219). Není-li jiné úpravy, má se v právním státě, kterým Česká republika je, aplikovat na vrchnostenské úkony správních orgánů alespoň stručná část čtvrtá správního řádu.

[30] Kasační soud uzavírá, že sdělení dle § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců deklaruje, že konkrétní osoba má či nemá práva nebo povinnosti. Nicméně s ohledem na vyloučení části druhé a třetí správního řádu (§ 168 odst. 1 zákona o pobytu cizinců), a s ohledem na judikaturu Nejvyššího správního soudu, která sdělení nepovažuje za rozhodnutí dle správního řádu, je sdělení dle § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců úkonem, na který se aplikuje část čtvrtá správního řádu.

#### ***Vázanost sdělením dle § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců***

[31] Dle krajského soudu je žalovaná sdělením vázána s ohledem na § 57 odst. 3 správního řádu, protože se jedná o rozhodnutí o předběžné otázce. Uvedené ustanovení stanoví, že *pravomocným rozhodnutím* příslušného orgánu je správní orgán vázán. Odkazuje tak na § 73 správního řádu, který v odstavci 1 upravuje formální právní moc (nenapadnutelnost), a v odstavci 2 materiální právní moc (závaznost). V rámci správního řádu § 57 odst. 3 a § 73 odst. 2 představují vzájemně provázaná ustanovení. Pro zodpovězení otázky, zda byl v projednávané věci správní orgán vázán sdělením o nesplnění podmínek, je dle Nejvyššího správního soudu rozhodující posoudit, zda je sdělení závazné.

[32] Na sdělení se vztahuje část čtvrtá správního řádu. Ta v § 154 stanoví, že dle vymezených ustanovení části druhé a třetí se obdobně postupuje při úkonech dle části čtvrté. Ustanovení § 73 (ani žádné jiné ustanovení dílu 6 hlavy VI části druhé správního řádu nazvaného „Rozhodnutí“) mezi nimi není. Přesto by se dle § 154 správního řádu mohlo užit přiměřeně.

[33] „Přiměřeně“ vyjadřuje volnější vztah mezi ustanovením a vymezenými právními vztahy (čl. 41 Legislativních pravidel vlády). Norma se tedy neaplikuje v plném rozsahu, stejně (obdobně), ale s odchylkami a úpravami (např. rozsudek NSS ze dne 10. 8. 2021, čj. 9 As 50/2021-91). Úpravy a odchylky jsou vyžadovány povahou věci. Ve správním právu procesním závisí možnost a podoba přiměřeného užití části druhé a třetí správního řádu na povaze správního aktu (Vedral 2012, s. 1227).

[34] Dle Nejvyššího správního soudu se § 73 odst. 2 správního řádu na sdělení o nesplnění podmínek neuplatňuje ani přiměřeně. První argument pro tento závěr vychází z výslovného příkazu zákona. Druhý je systematický, aplikace § 73 odst. 2 správního řádu by smazávala rozdíl mezi rozhodnutími ve smyslu § 67 správního řádu



a jinými úkony správních orgánů. Třetí argument vyplývá z úpravy právních následků jiných úkonů správního orgánu.

[35] Jde-li o první argument, zákon o pobytu cizinců v § 168 odst. 1 výslovně stanoví, že ustanovení částí druhé a třetí správního řádu se nevztahují na řízení podle § 42g odst. 7 až 11 téhož zákona. Dovodil-li by Nejvyšší správní soud přiměřenou aplikaci § 73 odst. 2 správního řádu, postupoval by v rozporu s tímto příkazem. Kasační soud obecně nevylučuje, že přes vyloučení částí druhé a třetí zvláštním zákonem bude někdy nutná jejich přiměřená aplikace (srov. např. rozsudek NSS ze dne 18. 8. 2023, čj. 5 Azs 39/2023-24, č. 4515/2023 Sb. NSS, bod 43). Nicméně tento postup by měl být výjimkou a v projednávané věci není z povahy věci nezbytně nutné, aby bylo sdělení závazné dle § 73 odst. 2 správního řádu.

[36] Co se týče druhého argumentu, aplikace § 73 odst. 2 správního řádu na sdělení o nesplnění podmínek by smazávala rozdíl mezi rozhodnutími ve smyslu § 67 správního řádu a jinými úkony správních orgánů dle části čtvrté správního řádu. Pokud by sdělení nabývalo materiální právní moci, nijak by se nelišilo od rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu. Hmotněprávní důsledky právní moci spočívají v nezmenitelnosti, nezrušitelnosti a založení překážky věci rozhodnuté (Hendrych 2016, s. 153, stejně Sládeček 2009, s. 115). To znamená, že o právech a povinnostech již bylo autoritativně rozhodnuto, a z rozhodnutí vyplývají nová (hmotná) práva a povinnosti či je postaveno na jisto, že adresáti již existující práva mají nebo nemají (Vedral 2012, s. 644). Jak ale bylo uvedeno výše (bod [25]), úkony dle části čtvrté nemají z povahy věci do hmotných práv zasahovat. Tím pádem nemají mít ani hmotněprávní důsledky spojené s právní mocí. Zároveň obecně nezakládají překážku věci rozhodnuté.

[37] Jestliže by se sdělením o nesplnění podmínek byly spojené stejné následky jako s rozhodnutím ve smyslu § 67 správního řádu, jednalo by se o rozhodnutí vydané mimo správní řízení. Jediný významný rozdíl mezi nimi by spočíval v zásadním omezení procesních práv účastníků „řízení“. Zákon by sice mohl takovouto úpravu obsahovat, ale musela by být jasná a výslovná. Zákonodárce by nicméně měl také dostatečně zvážit její vhodnost a případně ústavnost. Pouhé vyloučení částí druhé a třetí správního řádu ve spojení s pojmenováním „sdělení“ (nikoliv „rozhodnutí“) k tomu ale nestačí. Není-li v projednávané věci jasný příkaz zákona, nemůže Nejvyšší správní soud vyložit zákon v neprospěch adresáta práva tak, že nese všechny důsledky správního úkonu spojené s rozhodnutím, ale nemá procesní práva inherentně spojená se správním řízením, jehož cílem je právě rozhodnutí (§ 9 správního řádu).

[38] Pokud jde, konečně, o třetí argument, úkony dle části čtvrté obecně nenabývají právní moci, ale mají jiné právní účinky. Tento závěr plyne z § 156 odst. 2 správního řádu, který o účincích přímo hovoří. Naopak zákon ani v kontextu nápravy již učiněného úkonu dle části čtvrté správního řádu nehovoří o právní moci a ustanovení o přezkumném řízení (ve kterém správní orgány přezkoumávají pravomocná rozhodnutí) se mají aplikovat jen přiměřeně, nikoliv obdobně. Zákon tedy předpokládá specifické účinky úkonů dle části čtvrté, což v projednávané věci podporuje závěr o neaplikovatelnosti § 73 odst. 2 správního řádu.

[39] Lze tedy uzavřít, že § 73 odst. 2 správního řádu se na sdělení o nesplnění podmínek neužije, a sdělení proto není pro další orgány závazné.

[40] Přestože sdělení dle § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců není rozhodnutím o předběžné otázce dle § 57 odst. 3 správního řádu, svědčí mu presumpce správnosti. Jedná se o veřejnou listinu ve smyslu § 53 odst. 3 správního řádu, u níž platí vyvratitelná domněnka správnosti obsahu (Vedral 2012, s. 532). Správní orgán by proto z jeho obsahu měl primárně vycházet. Nicméně adresát musí mít možnost se proti němu vymezit. Nemá sice k dispozici řádné opravné prostředky, ale může v jiném řízení závěry uvedené v této veřejné listině účinně zpochybnit. Důkazní břemeno má ten, kdo správnost veřejné listiny popírá (Kopecký, Staša a kol. 2022, komentář k § 53). Předloží-li tedy účastník v řízení věcnou argumentaci, kterou zpochybňuje obsah sdělení, a která je podložena důkazy (přicházejí-li z povahy věci v úvahu), musí se jí správní orgán zabývat.

[41] Nejvyšší správní soud v projednávané věci ze správního spisu ověřil, že stěžovatel v odvolání proti rozhodnutí o vyhoštění věcně brojil proti obsahu sdělení ze dne 23. 2. 2023. Zejména napadal názor, že místo výkonu práce v jeho pracovní smlouvě neodpovídá místu výkonu práce dle centrální evidence volných pracovních míst. Konkrétně namítal, že „Rouské č. p. 80“ a „Rouské 80, Rouské, 753 53 Hranice“, přičemž slovo „Hranice“

je na tištěné smlouvě dopsáno rukou, jsou totožným místem. Dovolával se rovněž legitimního očekávání a předkládal výpis z evidence volných pracovních míst. V takové procesní situaci nemohla žalovaná vycházet ze sporného sdělení, aniž by se v souladu s výše uvedenými závěry přezkoumatelným způsobem zabývala stěžovatelem vznesenou argumentací. Tímto způsobem žalovaná nepostupovala.

[42] Jelikož bude vypořádání námitek směřujících proti sdělení součástí rozhodnutí o vyhoštění, nedopadají na věc ani § 52 a § 75 odst. 1 s. ř. s., na které odkazoval krajský soud. Přestože lze sdělení napadnout žalobou, neznamená to, že by se soud nemohl zabývat stěžovatelem vznesenou argumentací obsaženou přímo v rozhodnutí o vyhoštění, které přezkoumává. Jinými slovy, není přípustné, aby správní orgán činil zcela zásadní úvahu pro rozhodnutí ve věci samé ohledně splnění podmínek pro změnu zaměstnavatele, a soud ji následně nemohl přezkoumat.

## 4528

### Požární ochrana: oprávnění k provádění revize spalinových cest plynových spotřebičů

k § 45 zákona č. 133/1985 Sb., o požární ochraně

k vyhlášce č. 85/1978 Sb., o kontrolách, revizích a zkouškách plynových zařízení

**I. Ustanovení § 45 zákona č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, se vztahuje i na revizi spalinových cest spotřebičů na palivná paliva.**

**II. Revizní technik, který je držitelem osvědčení dle vyhlášky č. 85/1978 Sb., o kontrolách, revizích a zkouškách plynových zařízení, není oprávněn provádět revizi spalinové cesty vztahující se k zařízení na spotřebu plynů spalováním, pokud současně nesplňuje podmínky dle § 45 zákona č. 133/1985 Sb., o požární ochraně.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 10. 2023, čj. 2 As 82/2023-49)*

**Věc:** V. B. proti Krajskému úřadu Královéhradeckého kraje o spáchání přestupku, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce se žalobou podanou ke Krajskému soudu v Hradci Králové domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 10. 2022, kterým žalovaný zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí Městského úřadu v Rychnově nad Kněžnou ze dne 31. 8. 2022. Tímto rozhodnutím byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku podle § 61 odst. 3 písm. b) zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon). Přestupku se dopustil tím, že v době nejméně od 11. 4. 2019 do 9. 3. 2022 realizoval u zákazníkům na různých místech České republiky revize spalinových cest (kominutů) a svou činnost takto i fakturoval, přičemž si tím vydělal minimálně 26 900 Kč. Dle názoru správních orgánů však pro tuto činnost potřeboval živnostenské oprávnění pro výkon řemeslné živnosti „kominictví“, které neměl. Správní orgány vycházely z § 44 zákona o požární ochraně, ze kterého vyplývá, že pro provozování činnosti spočívající v revizi spalinových cest musí být daná osoba držitelem živnostenského oprávnění v oboru kominictví. Za přestupek byla žalobci uložena pokuta ve výši 6 000 Kč.

V žalobě namítal, že je držitelem oprávnění k provádění revize plynových zařízení podle zákona č. 250/2021 Sb., o bezpečnosti práce v souvislosti s provozem vyhrazených technických zařízení (dále jen „zákon o VTZ“), a zároveň adresátem povinnosti uložené vyhláškou Českého úřadu bezpečnosti práce č. 85/1978 Sb. (nyní nahrazena nařízením vlády č. 191/2022 Sb., o vyhrazených technických plynových zařízeních a požadavcích na zajištění jejich bezpečnosti), podle níž musí při revizi plynového zařízení ověřit i funkci odvodu spalin. Namítl, že tyto předpisy obsahují zvláštní pravidla ve vztahu k těm, která jsou obsažena v zákoně o požární ochraně. Žalovaný při svém rozhodování nebral v potaz, že spalinová cesta je nedílnou součástí plynového zařízení, a proto nelze její revizi provádět samostatně. Žalobce poukázal na dle jeho názoru nesystematickou právní úpravu týkající se spalinových cest. Argumentoval, že je třeba rozlišovat mezi spalinovými cestami, kde hrozí riziko požáru, a těmi, kde toto riziko nehrozí. Žalobce se specializuje na servis plynových zařízení, kde riziko požáru nehrozí. Živnostenské oprávnění v oboru kominictví tedy nepotřebuje, neboť to by ze zákona mělo být vyžadováno pouze u osob, které

provádí revize zařízení, u kterých vzniká riziko požáru. Zákon o požární ochraně však nesprávně mezi oběma typy zařízení nerozlišuje (od nabytí účinnosti novely č. 320/2015 Sb. dne 1. 1. 2016), stejně jako prováděcí vyhláška č. 34/2016 Sb., o čištění, kontrole a revizi spalinové cesty. K povaze plynových zařízení žalobce odkázal na stanoviska Vysokého učení technického v Brně a Českého sdružení pro technická zařízení, z. s. Aplikace zákona o požární ochraně a prováděcí vyhlášky na jím prováděné činnosti není logická a nemá oporu ve vědeckých poznatcích.

Krajský soud se s námitkami žalobce neztotožnil a žalobu rozsudkem ze dne 15. 3. 2023, čj. 30 A 92/2022-52, zamítl. V odůvodnění rozsudku nejprve odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaného. Dále vyjádřil souhlas s tvrzením žalobce, že plynová zařízení zpravidla nevyžadují revizi spalinových cest, neboť neprodukuje saze, a zákon o požární ochraně se tedy na ně neaplikuje. To však nic nemění na tom, že žalobce fakturoval a vydával zprávy o revizi spalinových cest. Pro tuto činnost je však třeba mít bez ohledu na povahu revidovaného zařízení živnostenské oprávnění v oboru kominictví (§ 44 odst. 1 zákona o požární ochraně). Z některých revizních zpráv, které byly součástí správního spisu, navíc vyplývalo, že tyto zprávy žalobce vydával přímo s odkazem na zákon o požární ochraně a vyhlášku k němu. Vyhláška se žádným způsobem nevztahuje na odvody spalin z plynových zařízení. Žalobce tak při své činnosti zaměňoval revizi plynových zařízení podle zákona o VTZ s revizí spalinové cesty podle zákona o požární ochraně. Dle názoru krajského soudu tedy měl žalobce při každé revizi plynového zařízení vyhodnotit, zda je u něj třeba provést revizi spalinové cesty, a učinit o této úvaze záznam. Neměl však sám vlastní úvahou hodnotit, zda je revidované zařízení schopno bezpečného provozu dle zákona o požární ochraně.

Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. V ní namítl, že ačkoli krajský soud uznal, že stěžovatel svoji činnost provádí v režimu zákona o VTZ, k čemuž živnostenské oprávnění v oboru kominictví nepotřebuje, rozhodnutí žalovaného nezrušil. Dále namítl, že není pravdou, že by revizi spalinových cest u plynových zařízení fakturoval samostatnými částkami. Jejich revizi totiž prováděl v rámci revize plynových zařízení jako celku. Spalinové cesty jsou totiž nedílnou součástí plynových zařízení a nelze jejich revizi provádět samostatně, neboť by se jinak plynové zařízení znehodnotilo. Tato skutečnost byla reflektována i ve vystavovaných fakturách. Stěžovatel v nich nikdy neuváděl samostatnou položku „revize spalinových cest“, vždy ji uváděl v souhrnu s celkovou revizí prováděnou podle zákona o VTZ. Jeho činnost tak nemohla podléhat režimu vyhlášky č. 34/2016 Sb. Zprávy, které k revizi spalinových cest vydával, by jejímu režimu podléhaly pouze v případě, kdyby je vykonával samostatně mimo revizi plynového zařízení jako takového. Stěžovatel byl toho názoru, že v právní úpravě revize spalinových cest panuje legislativní zmatek, přesto však jednal v souladu s platnými právními předpisy. Svou činnost prováděl podle zákona o VTZ na základě osvědčení vydaného Technickou inspekcí České republiky. Osoba, která je pouze držitelem živnostenského oprávnění v oboru kominictví, tuto činnost provádět nesmí, neboť na to nemá příslušné vzdělání. Revizní technik podle zákona o VTZ dokonce ani nesmí takové osobě umožnit, aby část revize plynového zařízení provedla ona, jinak by se vystavoval nebezpečí postihu za přestupek.

Stěžovatel dále odkázal na znění dřívějšího prováděcího předpisu k zákonu o VTZ, vyhlášky č. 85/1978 Sb. Nynější nařízení vlády č. 191/2022 Sb. ve svém § 20 odst. 4 písm. e) stanoví, že revizní technik má povinnost u plynových zařízení prověřit funkci odtahových systémů, dostatečnost větrání, přívodu vzduchu a odsávání. V písmenu g) tohoto ustanovení je pak stanovena povinnost prověřit celkovou funkčnost plynového zařízení. Pokud by tedy stěžovatel dle svého názoru revizi spalinové cesty neprovedl, mohl by být stíhán za přestupek podle zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce. Pokud se pak někdy dle svých slov odvolával na vyhlášku č. 34/2016 Sb., tak pouze jako na podklad pro vypracování technologického postupu při kontrole spalinových cest. Kontrolu samotnou však podle této vyhlášky nevykonával. Její užití pro technické postupy u revizí plynových zařízení nadto zákon nezakazuje.

Kromě toho stěžovatel poukázal na skutečnost, že zákon o požární ochraně nesprávně nerozlišuje mezi zařízeními, u kterých hrozí riziko požáru, a těmi, u kterých toto riziko nehrozí. Tuto distinkci nerespektovaly ani správní orgány, ani krajský soud. Stěžovatel totiž provádí revizi těch zařízení, u kterých riziko vzniku požáru nehrozí. Živnostenské oprávnění v oboru kominictví má význam při revizi spalinových cest u těch zařízení, kde riziko požáru hrozí. Dle názoru stěžovatele nebylo možné zákon o požární ochraně, a tudíž ani vyhlášku č. 34/2016 Sb. na

danou věc aplikovat. Odkázal na § 1 zákona o požární ochraně, ze kterého vyplývá, že jeho účelem je ochrana života, zdraví a majetku občanů před požáry. V tomto duchu se nese i § 17 tohoto zákona. Tato ustanovení jsou v rozporu s ustanoveními týkajícími se preventivních protipožárních opatření u spalinových cest. V těch totiž zákon nerozlišuje, zda u nich riziko požáru hrozí, či nikoli. Vyhláška č. 34/2016 Sb. dle názoru stěžovatele stanoví povinnosti vztahující se pouze k zařízením, v nichž riziko požáru hrozí. Pokud tedy stěžovatel prováděl revize zařízení, u kterých riziko požáru nehrozí, nepotřeboval mít živnostenské oprávnění v oboru kominictví, a nedopustil se tedy žádného přestupku. Stěžovatel také poukázal na znění § 2 občanského zákoníku, ze kterého vyplývá, že nikdo se nesmí dovolávat právního předpisu proti jeho smyslu. Uvedl, že podřazení revize zařízení, u kterých nehrozí riziko požáru, pod zákon o požární ochraně, je proti smyslu tohoto zákona. Kvůli nesprávnému výkladu zákona pak musí spotřebitelé každoročně vynakládat nemalé částky na revizi spalinových cest u zařízení, které pro ně z hlediska požární ochrany nejsou rizikové.

Stěžovatel konečně opětovně odkázal na vyjádření Vysokého učení technického v Brně a stanovisko Českého sdružení pro technická zařízení, z. s. Provedení těchto důkazů krajský soud zamítl, ačkoliv měly pro posouzení věci zásadní vypovídací hodnotu.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že provádění revizí spalinových cest je podle přílohy č. 1 nařízení vlády č. 278/2008 Sb., o obsahových náplních jednotlivých živností, činnostech spadajících do obsahové náplně živnosti kominictví. Podle § 44 a § 45 zákona o požární ochraně je tuto činnost oprávněn vykonávat pouze držitel řemeslné živnosti v oboru kominictví, který je současně revizním technikem spalinových cest. Dále žalovaný odkázal na vyjádření Hasičského záchranného sboru Královéhradeckého kraje, ze kterého vyplývá, že stěžovatel předmětnou činnost vykonával i na spalinových cestách, u kterých hrozí riziko požáru.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

#### Z odůvodnění:

[11] Nejvyšší správní soud při posouzení této věci vycházel ze skutečností, které jsou mezi účastníky považovány za nesporné. Zejména se jedná o skutečnost, že stěžovatel není držitelem oprávnění k provozování živnosti v oboru kominictví, skutečnost, že stěžovatel fakturoval revize spalinových cest (a dostával za tuto činnost od klientů zaplacenou), a konečně pak skutečnost, že tyto revize spalinových cest reálně prováděl a vystavoval na jejich základě zprávy, v nichž odkazoval na vyhlášku č. 34/2016 Sb. Sporný mezi účastníky je výklad zákona, konkrétně pak subsumpce stěžovatelovy činnosti pod režim zákona o požární ochraně a příslušnou vyhlášku, potažmo nesoulad mezi smyslem zákona o požární ochraně a zněním některých jeho ustanovení a zákona o VTZ, včetně nařízení vlády č. 191/2022 Sb.

[12] Stěžovatel v kasační stížnosti předně poukazuje na to, že mu krajský soud přisvědčil, že jím revidovaná zařízení na spalování plynu nevyžadovala revizi spalinových cest, neboť nespadají pod zákon o požární ochraně a jeho prováděcí vyhlášku. Z toho stěžovatel dovozuje, že krajský soud měl žalobou napadené rozhodnutí žalovaného zrušit, resp. nerozumí tomu, proč krajský soud žalobu zamítl. Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že krajský soud skutečně dospěl k (nesprávnému) závěru, že na spalinové cesty vyhrazených technických zařízení se neaplikují požadavky zákona o požární ochraně. Skutkovou podstatu přestupku však považoval za naplněnou, neboť stěžovatel revize spalinových cest podle zákona o požární ochraně a vyhlášky č. 34/2016 Sb. fakticky prováděl, byť nebyly potřebné, a vystavoval o nich revizní zprávy. Tím vykonával činnost, ke které je potřebné živnostenské oprávnění pro řemeslnou živnost v oboru kominictví. Z odůvodnění rozsudku je tedy zřejmé, proč krajský soud neshledal napadené rozhodnutí nezákonným, byť se neztotožnil s právním posouzením jedné ze základních právních otázek daného případu.

[13] Nejvyšší správní soud se dále zabýval tím, zda se na spalinové cesty zařízení na spalování plyných paliv vztahuje zákon o požární ochraně. Považuje za vhodné podotknout, že zákon o požární ochraně mezi typy zařízení, k jejichž fungování jsou třeba spalinové cesty (tj. kouřovody a komíny), skutečně nijak nerozlišuje. V § 44 odst. 2 zákona o požární ochraně je mj. uvedeno, že *čištění nebo kontrola spalinové cesty podle tohoto zákona u spalinové cesty pro spotřebiče na plyná paliva, kde odvod spalin je podle návodu nebo technických podmínek výrobce nedílnou součástí spotřebiče, se provádí podle návodu výrobce*. Odstavec 1 tohoto ustanovení pak stanoví, že *čištění*

nebo kontrolu spalinové cesty provádí osoba, která je držitelem živnostenského oprávnění v oboru kominictví (dále jen „oprávněná osoba“). V § 45 odst. 1 je dále stanoveno, že revizi spalinové cesty provádí oprávněná osoba, která je současně revizním technikem spalinových cest ve smyslu zákona o uznávání výsledků dalšího vzdělávání. Z těchto ustanovení zcela zjevně vyplývá, že se zákon o požární ochraně aplikuje na revizi veškerých spalinových cest, výslovně též na revizi spalinových cest pro spotřebiče na plynná paliva.

[14] Nejvyššímu správnímu soudu není zřejmé, z čeho stěžovatel dovodil, že se na spalinové cesty spotřebiče na plynná paliva neaplikuje prováděcí vyhláška č. 34/2016 Sb. Ta totiž ve svém textu žádnou takovou výjimku neobsahuje. Naopak ve své příloze č. 2 výslovně stanoví lhůty pro kontrolu a čištění spalinových cest u plynových spotřebičů, dokonce pro kondenzační spotřebiče na plynná paliva stanoví odchylnou periodicitu provádění kontrol. Z ničeho přitom nevyplývá, že by návod k provádění revize spalinových cest obsažený v příloze č. 1 k této vyhlášce nebyl přiměřeně použitelný též pro spalinové cesty spotřebičů na plynná paliva. Ani do určité míry odlišná povaha spotřebičů na plynná paliva, na kterou poukazuje stěžovatel (nevznikají saze, jež mohou být zdrojem požáru), nečiní požadavek na provedení revize spalinových cest nelegitimním. Stěžovatel netrvdí, že by činností spotřebičů na plynná paliva nevznikaly spaliny, které je třeba bezpečně odvádět a rozptýlit ve venkovním prostředí. Prověření, zda jsou spalinové cesty provedeny tak, aby řádně a bezpečně plnily svoji funkci, je jistě legitimní i ve vztahu ke spotřebičům plyných paliv. Požadavek na provedení revize spalinových cest spotřebičů (bez ohledu na druh spotřebovávaného paliva) vyplývá též ze stavebních právních předpisů (§ 24 vyhlášky č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby).

[15] Není tedy rozhodné, jaký je obecný účel zákona o požární ochraně deklarovaný v jeho § 1 nebo povinností osob při prevenci požárů podle § 17 tohoto zákona, protože zákon i vyhláška č. 34/2016 Sb. se výslovně aplikují i na spalinové cesty zařízení, u kterých nehrozí riziko požáru. Ačkoli se v určitém ohledu může zdát přehnané, aby se předpisy sloužící k ochraně společnosti před důsledky požárů vztahovaly i na plynové spotřebiče, které danou hrozbu za běžných okolností neskýtají (typicky na plynové kondenzační kotle, jež za běžných okolností produkují spaliny o takové výstupní teplotě, že by neměly být způsobily něco zapálit), nelze s poukazem na účel zákona negovat jeho výslovné znění. V této souvislosti lze zmínit, že ustanovení týkající se čištění, kontroly a revize spalinových cest byla vložena do zákona o požární ochraně zákonem č. 320/2015 Sb., aniž by účel zákona o požární ochraně vyjádřený zejména v § 1 byl upůsoben obsahem a smyslem této doplňované právní regulace.

[16] Nejvyšší správní soud je nadto toho názoru, že zahrnutí některých povinností spojených s plynovými spotřebiči a jejich spalinovými cestami do zákona o požární ochraně je nesystematické pouze zdánlivě. Zákon o požární ochraně se skutečně obecně nevztahuje na situace, činnosti a zařízení, které nijak nesouvisí s rizikem požáru. S předcházením požáru však zcela jistě souvisí činnost kominíků; kontrola a revize spalinových cest za účelem protipožární prevence je jejich primární náplní práce. Není však náplní jedinou. Smyslem jejich činnosti je i ochrana osob před jinými nebezpečími, která jim mohou hrozit z užívání tepelných (spalovacích) zařízení v důsledku nesprávné manipulace či údržby spalinových cest. Tato jiná nebezpečí hrozí i uživatelům zařízení na plynná paliva (např. v důsledku nesprávného provedení spalinových cest, jejich neprůchodnosti či netěsnosti jejich jednotlivých komponent). Ačkoli v takové situaci zpravidla nemůže vzniknout požár, je nutno jí předcházet, neboť je spojena s rizikem jiného nebezpečí pro život a zdraví (spaliny plyných paliv obsahují oxidy dusíku, oxidy síry, oxidy uhlíku a řadu dalších látek, které mohou být zdravě nebezpečné). I tato činnost spadá do odbornosti kominíků jako profesionálů, kteří přispívají k předcházení veškerých rizik spojených se spalinovými cestami. V úplnosti lze odkázat na znění přílohy č. 1 nařízení vlády č. 278/2008 Sb., které obsahuje kompletní výčet činností, které kominíci v rámci své živnosti provádějí. Čištění, revize a kontroly spalinových cest jsou tedy bez ohledu na typ zařízení obsaženy v zákoně o požární ochraně proto, že tyto činnosti primárně slouží k prevenci požárů, a to i když tomu tak nemusí být vždy. Neexistuje přesvědčivý důvod, proč by jednotná právní úprava určité činnosti měla být rozdělena do několika právních předpisů pouze proto, že některé typy zařízení, k nimž se tato činnost vztahuje, mohou představovat riziko požáru, kdežto jiné spíše nikoliv.

[17] Lze tedy uzavřít, že k provozování výdělečné činnosti spočívající v provádění revizí spalinových cest spotřebičů plyných paliv musí být daná osoba držitelem živnostenského oprávnění v oboru kominictví. Není přitom rozhodné, zda při užívání daného zařízení (a jeho spalinové cesty) hrozí riziko požáru. V tomto směru je třeba korigovat odchýlné závěry krajského soudu, jejichž nesprávnost ovšem nezakládá nezákonnost napadeného

rozsudku. I když má stěžovatel tuto právní úpravu za nerozumnou, protože generuje uživatelům plynových kotlů další náklady (každoroční náklady na čištění a kontrolu spalinových cest), nemění to nic na tom, že se jí musí řídit. Jedná se nadto jen o jeho subjektivní názor, byť může být rozšířen v části odborné veřejnosti. Odlišný pohled na existenci důvodů, pro které lze mít požadavek na revizi spalinových cest i u zařízení spalujících plynná paliva za legitimní, předstřel Nejvyšší správní soud výše.

[18] Z hlediska posuzované věci není rozhodné, zda byla revize spalinových cest stěžovatelem fakturována samostatně, či v souhrnu s ostatními službami. Stěžovatel totiž zcela prokazatelně fakturoval činnost „revize spalinových cest“ a dostával za ni zapláceno, což ostatně ani nijak nepopírá. Z § 61 odst. 3 písm. b) živnostenského zákona vyplývá, že *fyzická osoba se dopustí přestupku dále tím, že provozuje činnost, která je předmětem živnosti řemeslné nebo vázané, aniž by pro tuto živnost měla živnostenské oprávnění*. Definice živnosti je obsažena v § 2 téhož zákona, přičemž platí, že *živností je soustavná činnost provozovaná samostatně, vlastním jménem, na vlastní odpovědnost, za účelem dosažení zisku a za podmínek stanovených tímto zákonem*. Je zřejmé, že stěžovatel předmětnou činnost provozoval samostatně, vlastním jménem, na vlastní odpovědnost a za účelem dosažení zisku. Jak již plyne z právního rozboru výše, k této činnosti neměl patřičné oprávnění. Skutková podstata přestupku podle § 61 odst. 3 písm. b) živnostenského zákona tedy byla v dané věci naplněna.

[19] Ve světle výše uvedených argumentů pak nebylo chybou, jestliže krajský soud neprovedl stěžovatelem navržené důkazy týkající se povahy tepelných zařízení na plynná paliva (zda u nich vzniká nebezpečí požáru). Na posouzení věci by totiž nemohly mít vliv, jejich provedení by bylo neúčelné. Autoři těchto stanovisek nejsou nadáni pravomocí podávat autoritativní výklad právní úpravy. Nepřípadná je i stěžovatelova argumentace § 2 občanského zákoníku. Pomíne-li Nejvyšší správní soud, že se dané ustanovení vztahuje na výklad právních předpisů upravujících soukromoprávní vztahy, pak výše předestřený výklad § 45 zákona o požární ochraně a vyhlášky č. 34/2016 Sb. je v souladu s textem i účelem těchto ustanovení. Je třeba odlišovat účel konkrétních právních norem od formálně vyjádřeného účelu právního předpisu vyjádřeného v jeho úvodním ustanovení. Je-li součástí právního předpisu právní norma, jejíž věcný rozsah plně neodpovídá obecně vyjádřenému účelu právního předpisu (tedy překračuje jej), není nutné vykládat ji tak, aby její obsah odpovídal formálně vymezenému účelu právního předpisu, byl-li by takový výklad proti výslovnému textu právní normy a jestliže pro takový postup neschází jiné závažné důvody.

[20] Nejvyšší správní soud je také toho názoru, že povinnosti revizní technika podle zákona o VTZ nijak nekolidují se zněním zákona o požární ochraně. V této souvislosti je nicméně třeba nejprve poukázat na to, že zákon o VTZ a nařízení č. 191/2022 Sb. nabyly účinnosti až 1. 7. 2022. Přestupek, za nějž byla žalobci uložena pokuta, je časově ohraničen daty 11. 4. 2019 na straně jedné a 9. 3. 2022 na straně druhé. Tato nová právní úprava tedy nebyla v době, kdy žalobce přestupek spáchal, účinná. Stěžovatelova argumentace je tedy mimoběžná. Nejvyšší správní soud nicméně vzal v úvahu, že předchozí právní úprava, účinná v době páchaní přestupku stěžovatelem, byla věcně shodná. Proto se stěžovatelovou argumentací zabýval na podkladě *rationae temporis* použitelné (tj. starší) právní úpravy.

[21] Podle vyhlášky Českého úřadu bezpečnosti práce č. 85/1978 Sb., o kontrolách, revizích a zkouškách plynových zařízení, která byla aplikovatelná v období, kdy se stěžovatel dopouštěl přestupku, zařízení pro spotřebu plynu jeho spalováním podléhala státnímu odbornému dozoru nad bezpečností práce. Podle § 4 této vyhlášky se revizí zařízení rozumí *celkové posouzení zařízení, při kterém se prohlídkou, vyzkoušením, popřípadě i měřením zjišťuje provozní bezpečnost a spolehlivost zařízení nebo jeho částí a posoudí se i technická dokumentace a odborná způsobilost obsluhy* (odst. 1). *Jestliže je součástí zařízení i zařízení elektrické, tlakové, zdvihací nebo jiné, prověří se při revizi celého zařízení, zda u těchto zařízení byla provedena revize podle zvláštních předpisů. Ve zprávě o revizi zařízení se o tom učiní záznam* (odst. 2). Stěžovatel poukazuje na § 7 odst. 3 písm. e) uvedené vyhlášky, podle něhož se při provozní revizi podle charakteru zařízení prověří mimo jiné *funkce odtahových systémů, větrání, odsávání a celková funkce zařízení*. Ani z tohoto ustanovení ovšem nelze dovozovat, že by součástí revize zařízení pro spotřebu plynu spalováním byla revize spalinových cest. Předmětem revize podle vyhlášky č. 85/1978 Sb. je totiž pouze samotné zařízení, které podléhá státnímu odbornému dozoru nad bezpečností práce, nikoliv spalinové cesty. Je-li v souvislosti s revizí samotného zařízení kontrolována též funkčnost návazných systémů, resp. funkčnost zařízení jako celku, neznamená to, že by takové prověření zahrnovalo revizi spalinových cest, jejíž předmět je

rozsáhlejší, přesahující rámec pouhé funkčnosti odtahu spalin. Tvrzení stěžovatele, že pokud by neprovedl revizi spalinových cest, nesplnil by povinnosti uložené mu vyhláškou č. 85/1978 Sb., a spáchal tak přešůpek dle § 20 odst. 1 písm. a) zákona o inspekci práce, je nesprávné, neboť uvedená vyhláška mu neukládá povinnost revidovat spalinové cesty vztahující se k vyhrazenému technickému zařízení.

[22] Výše uvedené explicitně vyplývá i z aktuální právní úpravy, která se však na posuzovaný případ nevztahuje *rationae temporis*. Pro podporu argumentace lze nicméně na tuto právní úpravu poukázat, neboť z ní nelze dovodit, že by jejím účelem bylo upravit spornou otázku odchýlně. Argumentace stěžovatele obsažená v kasační stížnosti ostatně vychází právě z této na věc neaplikovatelné právní úpravy. Obsah zákona o VTZ je v současnosti blíže konkretizován v nařízení č. 191/2022 Sb. V § 5 odst. 2 písm. j) tohoto nařízení je výslovně uvedeno, že vyhrazenými plynovými technickými zařízeními nejsou spalinové cesty. V § 18 odst. 6 písm. i) tohoto nařízení je dále stanoveno, že při výchozí revizi plynového zařízení je nutné prověřit, *zda byly podle příslušných právních předpisů provedeny revize i na vyhrazených elektrických, tlakových nebo zdvihacích zařízeních a zda byly provedeny revize spalinových cest, vztahující se k revidovanému vyhrazenému plynovému zařízení*. Z uvedeného je zřejmé, že revize spalinových cest vztahující se k vyhrazenému plynovému zařízení není součástí revize tohoto vyhrazeného plynového zařízení, nýbrž zcela samostatným úkonem. Tato skutečnost je reflektována i v příloze č. 5 písm. o) tohoto nařízení, která se věnuje obsahu revizní zprávy.

[23] Zákodárce tak i podle aktuálně platné právní úpravy přenechal úpravu revizí spalinových cest jinému právnímu předpisu, konkrétně zákonu o požární ochraně. Revizní technik ve smyslu zákona o VTZ smí provádět toliko revize vyhrazených technických zařízení podle § 2 písm. a) zákona o VTZ. *A contrario* je tedy nutné přijmout výklad, že revizi jiných zařízení provádět nesmí (nedisponuje-li patřičným oprávněním). Na tom nemůže nic změnit ani znění § 20 odst. 4 písm. e) a g) nařízení č. 191/2022 Sb. Vzhledem k explicitnímu vyloučení spalinových cest z revize provedené revizním technikem v režimu zákona o VTZ je totiž zřejmé, že do prověření funkce odtahových systémů, dostatečnosti větrání, přívodu vzduchu a odsávání, jakož i celkové funkčnosti zařízení nelze zahrnout spalinové cesty jako takové. Navíc jak Nejvyšší správní soud uvedl již výše, rozsah revize spalinových cest je podstatně širší a překračuje rámec pouhého prověření funkčnosti odtahových systémů apod.

[24] Je pravdou, že osoba, která je držitelem živnostenského oprávnění v oboru kominictví, naopak nebyla oprávněna provádět revizi plynového zařízení jako takového, nebyla-li současně revizním technikem ve smyslu vyhlášky č. 85/1978 Sb. Na posouzení věci však tato skutečnost, na kterou poukazuje stěžovatel, nemá žádný vliv. Oba revizní úkony totiž ze zákona vyžadují jinou profesní odbornost. Stěžovatel tudíž měl, jak správně naznal krajský soud, vyhodnotit, zda daná spalinová cesta vyžaduje revizi podle zákona o požární ochraně (bez ohledu na skutečnost, zda je, či není integrální součástí plynového zařízení) a vydat o tomto vyhodnocení doklad. Tím měla jeho činnost, co se týče této spalinové cesty, skončit. V žádném případě neměl oprávnění sám provést revizi spalinové cesty a nechat si za ni od klientů platit. Pochopitelně nebyl oprávněn vydat revizní zprávu spalinové cesty ve smyslu vyhlášky č. 34/2016 Sb. nebo na tuto vyhlášku ve své zprávě jakkoli odkazovat. Je přitom zcela zřejmé, že stěžovatel vydával revizní zprávy podle zákona o požární ochraně a vyhlášky č. 34/2016 Sb. Z revizní zprávy vydané stěžovatelem, která je obsahem správního spisu, jednoznačně vyplývá, že se v ní stěžovatel výslovně vyjadřuje k bezpečnosti dané spalinové cesty z hlediska protipožární prevence.

[25] Neobstojí ani argument, že by stěžovatelem vydané zprávy bylo možné považovat za revizní zprávy podle vyhlášky č. 34/2016 Sb. pouze tehdy, pokud by stěžovatel provedl revizi spalinové cesty jako samostatný úkon (tedy nikoliv v rámci revize plynového zařízení jako celku, jak výlučně činil). Předmětem revize je totiž tak jako tak spalinová cesta. Právní úprava nerozlišuje, zda je revize prováděna jako samostatný úkon, nebo jako souhrn několika revizí; pro provádění revize spalinové cesty musí mít daná osoba vždy živnostenské oprávnění v oboru kominictví.

[26] Stěžovatel rovněž namítal, že zařízení na plyná paliva podléhá jen celkové revizi, neboť spalinová cesta je jeho součástí. Při provádění samostatné revize spalinových cest by došlo ke znehodnocení zařízení. Stěžovatel však toto své tvrzení nijak blíže neupřesnil, resp. nevyšvětlil, jak by k takovému znehodnocení mohlo dojít. Svě tvrzení ani nijak nedoložil. V žalobě stěžovatel tvrdil jen to, že spalinovou cestu nelze od plynového zařízení oddělit, aniž by se toto zařízení stalo nefunkčním. Ve vyjádření k podkladům rozhodnutí v řízení před správním orgánem I. stupně stěžovatel uvedl, že součástí certifikovaného plynového kotle Vaillant je koaxiální potrubí DN

125/80 téhož výrobce. Jedná se o standardní stavebnicový systém, jehož jednotlivé součásti lze k sobě připevňovat, odnímat či vyměňovat, který je typický i pro kouřovody z jiného materiálu či jiné typy potrubí. Tato dřívější vyjádření stěžovatele tedy nesvědčí o tom, že by v důsledku revize spalinové cesty mělo dojít ke znehodnocení některé její součásti či snad kotle samotného. Nefunkčnost zařízení v případě, že je (dočasně) odpojeno od spalinové cesty, nenavzděčuje tomu, že by se jednalo o nevratný stav (tj. že by jej poté nebylo možno opět připojit) a bylo jej možno považovat za poškození kotle. Z revizních zpráv vystavených stěžovatelem, které jsou založeny ve správním spisu, ostatně vyplývá, že spalinové cesty vztahující se k zařízením, která revidoval, neměly podobu nějakého speciálního výrobku, který by provedení revize fakticky znemožňoval, nýbrž právě podobu koaxiálního potrubí DN 125/80. Je-li snad spalinová cesta skutečně certifikována výrobcem kondenzačního kotle jako jeho součást, což ovšem stěžovatel nedoložil, nemění toto rozhodnutí výrobce nic na obsahu právní normy, podle níž může být spalinová cesta revidována pouze revizním technikem spalinových cest.

## 4529

### Pobyt cizinců: výzva k odstranění vad oznámení o změně zaměstnavatele

k § 42g odst. 7 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (v textu jen „zákon o pobytu cizinců“)

k § 37 odst. 3 a § 154 správního řádu

**Pokud oznámení o změně zaměstnavatele podle § 42g odst. 7 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, obsahuje odstranitelné vady, je správní orgán povinen dle § 154 ve spojení s § 37 odst. 3 správního řádu držitele zaměstnanecké karty k odstranění těchto vad vyzvat.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2023, čj. 4 Azs 124/2023-34)

**Prejudikatura:** č. 1611/2008 Sb. NSS, č. 2544/2012 Sb. NSS a č. 3448/2016 Sb. NSS.

**Věc:** V. Q. H. proti Ministerstvu vnitra o změnu zaměstnavatele, o kasační stížnosti žalobce.

Žalovaný dne 18. 11. 2021 žalobci jako držiteli zaměstnanecké karty na základě jeho žádosti ze dne 24. 10. 2021 sdělil, že nespĺňuje podmínky podle § 42g odst. 7 a 8 zákona o pobytu cizinců pro zaměstnání na pracovním místě *pomocník v kuchyni* u zaměstnavatele TonyAndBrothers, s. r. o., neboť žalovanému doručil oznámení o změně zaměstnavatele až po předpokládaném datu nástupu do nového zaměstnání a k oznámení nepředložil pracovní smlouvu, dohodu o pracovní činnosti nebo smlouvu o smlouvě budoucí, ze které by bylo patrné, že byla uzavřena na pracovní pozici uvedenou v oznámení a v centrální evidenci volných pracovních míst obsaditelných držitelů zaměstnanecké karty.

Žalobce podal proti rozhodnutí (sdělení) žalovaného žalobu, kterou Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 31. 1. 2023, čj. 29 A 9/2022-58, zamítl. V odůvodnění rozsudku konstatoval, že žalovaný neporušil žádnou procesní povinnost, když žalobce nevyzval k odstranění vad oznámení. Odkázal na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 4. 2022, čj. 3 A 106/2020-30, který vyslovil, že § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců je zvláštní právní úpravou ve vztahu k § 37 správního řádu. Sdělení o nespĺnění podmínek pro změnu zaměstnavatele je pouze deklaratorním rozhodnutím, kterým se autoritativně stvrzuje, zda jsou splněny podmínky pro změnu zaměstnavatele, přičemž účinky tohoto oznámení nastávají ze zákona. Tvrzení žalobce, že uvedení vadného data změny zaměstnavatele představuje zjevnou písařskou chybu, bylo nevěrohodné. I kdyby soud tomuto tvrzení přisvědčil, na věci by to nic nezměnilo, jelikož žalobce k oznámení nepřiložil dokumenty předpokládané zákonem. Žalovaný postupoval správně, když v poučení napadeného rozhodnutí neuvedl, že žalobce měl možnost bránit se správní žalobou.

Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, ve které stejně jako v žalobě namítal, že žalovaný postupoval nezákonně, když jej v souladu s § 37 odst. 3 správního řádu nevyzval k odstranění vad podání a neposkytl mu k opravě přiměřenou lhůtu, ačkoliv se jednalo o odstranitelné vady podání spočívající



v doložení chybějících dokumentů a opravu zjevné písařské chyby v datu nástupu do zaměstnání. Skutečnost, že se jednalo o písařskou chybu, musela být žalovanému zřejmá, neboť v oznámení byl sice uveden den ohlašované budoucí změny 1. 9. 2021, avšak oznámení bylo datováno 24. 10. 2021 a pracovní místo bylo dle evidence volných pracovních míst volné od 29. 10. 2021. Uvedenému postupu nebrání, že se na řízení podle § 42g odst. 7 až 11 zákona o pobytu cizinců nevztahují ustanovení části druhé a třetí správního řádu. Ačkoliv § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců spojuje nesplnění podmínek pro změnu zaměstnavatele s fikcí o neučinění podání, nevylučuje se tím využití obecné právní úpravy odstranění vad podání dle § 37 odst. 3 správního řádu a tyto účinky nastávají až po uplynutí lhůty k odstranění vad.

Závěry krajského soudu navíc podle stěžovatele odporovaly požadavkům směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/98/EU o jednotném postupu vyřizování žádostí o jednotné povolení k pobytu a práci na území členského státu pro státní příslušníky třetích zemí a o společném souboru práv pracovníků ze třetích zemí oprávněně pobývajících v některém členském státě, která výslovně předpokládá, že v případě vad žádosti o změnu zaměstnanecké karty je žadatel písemně o těchto vadách vyrozuměn a k jejich odstranění je mu stanovena přiměřená lhůta. Ačkoliv se na řízení podle § 42g odst. 7 až 11 zákona o pobytu cizinců nevztahuje část druhá a třetí správního řádu, byl žalovaný vzhledem k požadavkům směrnice povinen postupovat podle § 37 odst. 3 správního řádu. Krajský soud taktéž nesprávně určil povahu rozhodnutí o změně zaměstnavatele, jelikož z jednotlivých ustanovení směrnice vyplývá, že se jedná o konstitutivní rozhodnutí, nikoliv deklaratorní.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců vylučuje použití obecné úpravy správního řádu o odstraňování vad či nedostatků podání. Žalovaný nemůže vyzývat podatele k odstranění nedostatků podání, které se považuje za neučiněné a nevyvolává žádné právní následky. Stěžovatel zjevně nevěnoval instrukcím k vyplňování tiskopisu oznámení patřičnou pozornost, když k němu nepřiložil pracovní smlouvu a uvedl chybné datum změny zaměstnavatele, které nelze považovat za písařskou chybu. Oznámení o změně zaměstnavatele nepředstavuje změnu jednotného povolení ve smyslu směrnice 2011/98/EU, jelikož zaměstnanecká karta není změnou zaměstnavatele nijak dotčena. Směrnice blíže změnu jednotného povolení nedefinuje, pokud se v ní hovoří o změně, pak jediné v souvislosti se změnou jednotného povolení k pobytu. Oznámení o změně zaměstnavatele nepředstavuje změnu jednotného povolení ve smyslu směrnice. Je proto na vnitrostátním zákonodárci, jak tuto otázku upravit.

V replice k vyjádření žalovaného stěžovatel uvedl, že změna zaměstnavatele je změnou jednotného povolení podle směrnice 2011/98/EU, jelikož touto změnou dochází ke změně oprávnění, která cizinci z jednotného povolení svědčí. Výklad změny jednotného povolení provedený žalovaným je příliš restriktivní, když žalovaný za změnu jednotného povolení považuje pouze změnu údajů v plastové kartičce vydávané cizinci.

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

### Z odůvodnění:

[9] V posuzované věci je sporné, zda byl žalovaný povinen stěžovatele v souladu s § 37 odst. 3 správního řádu vyzvat k odstranění nedostatků oznámení o změně zaměstnavatele a stanovit mu k tomu přiměřenou lhůtu.

[10] Podle § 42g odst. 7 věty první zákona o pobytu cizinců *změnu zaměstnavatele, pracovního zařazení nebo zaměstnání na další pracovní pozici u téhož nebo u jiného zaměstnavatele je držitel zaměstnanecké karty vydané podle odstavce 2 povinen oznámit ministerstvu nejméně 30 dnů před takovou změnou.*

[11] Podle § 42g odst. 8 *téhož zákona oznámení podle odstavce 7 se podává na k tomu určeném úředním tiskopisu, kde je cizinec povinen uvést jméno, příjmení, datum narození, státní příslušnost, požadovanou změnu, název budoucího zaměstnavatele, telefonní číslo na budoucího zaměstnavatele, informace, zda jsou dosavadní a budoucí zaměstnavatelé účastníky vládou schváleného programu, údaje k nové volné pracovní pozici vedené podle zákona o zaměstnanosti v centrální evidenci volných pracovních míst obsaditelných držiteli zaměstnanecké karty v rozsahu tiskopisu a přesné datum, ke kterému změna nastane. Dále je povinen k oznámení předložit doklad prokazující, že jeho dosavadní pracovníprávní vztah trvá, nebo doklad prokazující, ke kterému dni tento vztah skončil, pracovní smlouvu, dohodu o pracovní činnosti nebo smlouvu o smlouvě budoucí, ze které je patrné, že je uzavřena na*

*v oznámení uvedenu pracovní pozici, která je uvedena v centrální evidenci volných pracovních míst obsaditelných držitelé zaměstnancké karty, a prohlášení budoucího zaměstnavatele, že má cizinec odbornou způsobilost pro výkon požadovaného zaměstnání podle odstavce 2 písm. c). Pracovní smlouva, dohoda o pracovní činnosti nebo smlouva o smlouvě budoucí musí splňovat podmínky uvedené v odstavci 2; to neplatí, jedná-li se o oznámení změny zaměstnání na další pracovní pozici u téhož nebo u jiného zaměstnavatele.*

[12] Podle § 42g odst. 9 téhož zákona *ministerstvo ve lhůtě 30 dnů ode dne oznámení podle odstavců 7 a 8 sdělí cizinci a budoucímu zaměstnavateli, zda byly splněny podmínky požadované pro změnu zaměstnavatele, pracovního zařazení nebo zaměstnání na další pracovní pozici u téhož nebo u jiného zaměstnavatele a zda může být na tomto místě zaměstnáván. Na oznámení, které nesplňuje podmínky uvedené v odstavcích 7 a 8 se hledí, jako by nebylo učiněno. Jestliže v době podle § 63 odst. 1 držitel zaměstnancké karty doručil ministerstvu více oznámení o změně zaměstnavatele, přihlíží se pouze k poslednímu z nich, na předchozí oznámení se hledí, jako by nebyla učiněna.*

[13] Podle § 168 odst. 1 téhož zákona *ustanovení části druhé a třetí správního řádu se nevztahují na řízení podle § 9 (s výjimkou řízení podle § 9 odst. 4), § 10, § 19 odst. 1, § 20, 30, 31a, 32, 33, 36, § 38 odst. 1, § 40, 41, § 42g odst. 7 až 11, § 49, 50, 52, 117, § 122 odst. 1 a 2, § 123a, § 135 odst. 3, § 148, 154, § 155 odst. 1, § 180, 180b, 180d, 180e a 180h.*

[14] Nejvyšší správní soud nejprve předesílá, že ve věci stěžovatele již rozhodoval v otázce, zda lze podat proti sdělení žalovaného dle § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců odvolání. V tomto rozsudku ze dne 26. 9. 2022, č. 4 Azs 77/2022-25, mimo jiné konstatoval: „O tom, že se sdělení podle § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců vydává i podle nové úpravy v řízení, byť v určitém ohledu se zvláštními pravidly, která stanoví nové znění § 168 odst. 1 téhož zákona, není pochyb, užívá-li samotné toto ustanovení pojmu „řízení“ v souvislosti s ustanoveními § 42g odst. 7 až 11 uvedeného zákona. Nejedná se však o správní řízení dle části druhé a třetí správního řádu, nepoužijí se tedy ani příslušná ustanovení o rozhodnutí (§ 67 a násl. správního řádu), opravných prostředcích, včetně odvolání a řízení o něm (§ 81 a násl. správního řádu).“ Nezabýval se však otázkou, zda je správní orgán povinen v tomto řízení postupovat podle § 37 odst. 3 správního řádu.

[15] Zákon o pobytu cizinců představuje primární právní předpis upravující pobyt cizinců na území České republiky. Vedle hmotněprávních ustanovení obsahuje také dílčí úpravu některých procesních institutů a postupů správních orgánů v řízeních ve věcech pobytu cizinců, která jsou vůči ustanovením správního řádu ve vztahu speciality. Správní orgán tedy v řízeních podle zákona o pobytu cizinců postupuje primárně podle procesních pravidel obsažených přímo v tomto zákoně. Neobsahuje-li zákon o pobytu cizinců ustanovení upravující určitou otázku týkající se postupu v řízení, postupuje správní orgán podle správního řádu (např. rozsudek NSS ze dne 21. 12. 2011, č. 5 Ans 5/2011-221, č. 2544/2012 Sb. NSS).

[16] Podle § 168 zákona o pobytu cizinců se na postup správních orgánů v řízeních uvedených v tomto ustanovení, v rámci něhož je uveden také § 42g odst. 9 téhož zákona, který je aplikován v nyní projednávané věci, nevztahují ustanovení části druhé a třetí správního řádu, tedy ustanovení o správním řízení. Z dikce § 177 odst. 2 správního řádu plyne, že v případě, že se nepoužije část druhá a třetí správního řádu, postupuje správní orgán dle části čtvrté správního řádu. Účelem tohoto ustanovení je neponechat v procesním vakuu tu správní činnost, která není uskutečňována ve správním řízení, resp. na kterou nedopadají části upravující správní řízení, aniž by současně bylo možné aplikovat jiné části správního řádu (kupříkladu část pátou či šestou). V souladu s požadavky judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu se tím má zajistit alespoň minimální procesní režim a standard ochrany práv dotčených osob (Potěšil, L.; Hejč, D.; Rigel, F.; Marek, D. *Správní řád. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 862). Ve všech řízeních vyjmenovaných v § 168 zákona o pobytu cizinců se proto bude postupovat podle části čtvrté správního řádu. Ze zařazení do části čtvrté správního řádu vyplývá, že postupy uvedené v § 168 zákona o pobytu cizinců nejsou považovány za formální správní řízení ve smyslu § 9 správního řádu. Postup správního orgánu podle části čtvrté správního řádu je proto charakterizován nižší mírou formálnosti, než je tomu ve správním řízení podle části druhé a třetí správního řádu (např. rozsudek NSS ze dne 14. 7. 2017, č. 5 Azs 199/2016-20). V této souvislosti nelze nicméně opomenout § 154 správního řádu, v němž je uveden taxativní výčet ustanovení části druhé a třetí téhož zákona, která se použijí při vydávání tzv. jiných úkonů podle části čtvrté správního řádu obdobně. Mezi těmito ustanoveními je uveden i § 37, jehož aplikace je v nyní posuzované věci sporná.

[17] Řízení o změně zaměstnavatele držitele zaměstnanecké karty musí být rovněž vždy vedeno v souladu se základními zásadami činnosti správních orgánů obsaženými v § 2 až § 8 správního řádu (část první správního řádu). Z § 2 odst. 4 správního řádu plyne požadavek, aby správním orgánem přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. V § 4 správního řádu je kladen důraz na naplnění poučovací zásady a zásady součinnosti správními orgány při veškerých jejich činnostech. K zásadě součinnosti lze uvést rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2008, čj. 7 Azs 3/2008-64, č. 1611/2008 Sb. NSS, vztahující se k zákonu č. 325/1999 Sb., o azylu, jehož závěry lze nepochybně aplikovat i na zákon o pobytu cizinců. V něm zdejší soud konstatoval: „Podle § 4 odst. 4 správního řádu z roku 2004 u možný správní orgán dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy. Je nepochybné, že správní řád je postaven na zásadě součinnosti, která platí, byť s určitými modifikacemi, pro každé správní řízení. Tato zásada platí jak pro účastníky řízení, tak pro správní orgány, neboť jen řízení provedené v co nejlepší a nejužší spolupráci může naplnit zákonné znaky a svůj smysl a účel. Specifika každého řízení, upravená ve zvláštních zákonech, přizpůsobují tuto zásadu charakteru toho kterého řízení, nemohou ji však popřít natolik, aby základní atributy řízení byly potlačeny a základním právům a zákonným povinnostem účastníků a povinnostem správních orgánů nebylo možné dostat. To vyplývá z charakteru, smyslu, účelu a zásad řízení, obsažených v různých ustanoveních správního řádu a v souzené věci i azylového zákona.“

[18] Z výše uvedeného vyplývá, že ačkoliv se v řízení o změně zaměstnavatele držitele zaměstnanecké karty postupuje přednostně podle procesních ustanovení obsažených zejména v § 42g odst. 7 až 11 zákona o pobytu cizinců, použijí se na uvedené řízení s ohledem na § 177 odst. 2 ve spojení s § 154 správního řádu obdobně i některá ustanovení části druhé a třetí správního řádu, mezi kterými je výslovně uveden i § 37. Ustanovení § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců totiž upravuje toliko účinky, které nastanou ze zákona, jestliže podmínky pro změnu zaměstnavatele nebudou splněny. Neobsahuje přitom podrobnou procesní úpravu, jak mají správní orgány při posuzování, zda oznámení splňuje či nesplňuje podmínky požadované pro změnu zaměstnavatele, postupovat, která by vylučovala subsidiární použití správního řádu jako celku. I kdyby se však na § 37 správního řádu ustanovení § 154 správního řádu výslovně neodkazovalo, správní orgán by byl i tak povinen postupovat v souladu se zásadou součinnosti, jejímž projevem ostatně právě § 37 odst. 3 správního řádu je.

[19] Nelze opomenout, že sdělení podle § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců může v konečném důsledku vyvolávat závažné právní následky, které mohou intenzivně zasáhnout do práv držitele zaměstnanecké karty. K uvedenému se Nejvyšší správní soud vyjádřil ve svém usnesení ze dne 17. 9. 2021, čj. 8 Azs 56/2021-41: „Přestože zákon o pobytu cizinců nepodmiňuje právo vykonávat zaměstnání na oznámené pracovní pozici sdělením o splnění podmínek, je sdělením podle § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců autoritativně postaveno na jisto, zda oznámení cizince splňuje požadavky § 42g odst. 7 a 8 zákona o pobytu cizinců. Obsah sdělení podle § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců totiž závažně předurčuje, jaké účinky ze zákona o pobytu cizinců nastanou, tj. zda cizinec může oprávněně pobývat na území a vykonávat zaměstnání na oznámené pozici (§ 42g odst. 1 zákona o pobytu cizinců), nebo zda se na oznámení hledí, jako by nebylo učiněno (§ 42g odst. 9 téhož zákona). To je významné nejen pro účely samotného výkonu zaměstnání na nově oznámené pozici, nýbrž i z hlediska případného zániku platnosti zaměstnanecké karty podle § 63 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Ta totiž zaniká uplynutím 60 dnů ode dne, kdy cizinec skončil poslední pracovněprávní vztah splňující podmínky podle § 42g odst. 2 písm. b) téhož zákona na pracovní pozici, na kterou byla vydána zaměstnanecká karta nebo povolení k zaměstnání anebo která byla oznámena za splnění podmínek uvedených v § 42g odst. 7 až 10 téhož zákona. Výjimku z tohoto pravidla pak představuje mj. situace, kdy cizinec před uplynutím této doby učiní oznámení podle § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců (§ 63 odst. 3 zákona o pobytu cizinců). Pakliže by se však na oznámení hledělo, jako by nebylo učiněno podle § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců, a stěžovatel by tuto skutečnost cizinci sdělil až ke konci doby podle § 63 odst. 1 téhož zákona, ve které mohl cizinec učinit nové oznámení, mohlo by dojít k zániku platnosti zaměstnanecké karty, aniž by to cizinec mohl jakkoliv ovlivnit, ačkoliv mohl být i v dobré víře, že splňuje všechny předepsané podmínky. Sdělení stěžovatele tak i v tomto ohledu významně ovlivňuje následný osud platnosti zaměstnanecké karty cizince.“

[20] Z výše uvedeného je tak zřejmé, že žalovaný sdělením podle § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců autoritativně určuje, zda byly splněny podmínky požadované pro změnu zaměstnavatele, pracovního zařazení nebo zaměstnání na další pracovní pozici u téhož nebo u jiného zaměstnavatele a zda může být cizinec na tomto

místě zaměstnáván. Sdělení je tak z materiálního hlediska rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Sdělení zasahuje do právní sféry cizince, neboť přestože účinky týkající se oznámení nastávají ze zákona, sdělení žalovaného závazně určuje, které účinky předvídané zákonem o pobytu cizinců mají nastat. Pokud žalovaný rozhodne o nesplnění podmínek pro změnu zaměstnavatele, nebude cizinec oprávněn nastoupit na oznamované pracovní místo a zároveň nebude oprávněn pracovat ani u jiného zaměstnavatele. Cizinec sice může podat nové oznámení o změně zaměstnavatele, ale vzhledem k tomu, že žalovaný je povinen rozhodnout o splnění či nesplnění podmínek ve lhůtě 30 dnů ode dne doručení oznámení (přičemž tato lhůta v některých případech není dodržena), bude mít cizinec prakticky jedinou možnost toto oznámení učinit, než mu uplyne šedesátidenní lhůta pro zánik platnosti zaměstnanecké karty. Nadto pokud by oznamoval změnu týkající se stejného pracovního místa, nejspíše by nestihl podat oznámení 30 dnů před takovou změnou. Stejně tak by byla případná chyba v oznámení pro osud pobytového oprávnění cizince fatální v případě, kdy by se mu podařilo příslušné pracovní místo získat (a změnu oznámit) až po třiceti dnech od zániku předchozího pracovního poměru – v takovém případě by sdělení o nesplnění podmínek pro změnu zaměstnavatele cizinec obdržel až v době zániku oprávnění k pobytu dle zaměstnanecké karty. Sdělení o nesplnění podmínek tak může případně vést až k zániku platnosti zaměstnanecké karty, v důsledku čehož ztratí cizinec oprávnění k výkonu zaměstnání a k pobytu na území České republiky.

[21] Nelze odhlížet od skutečnosti, že právní úprava oznámení změny zaměstnavatele dle zákona o pobytu cizinců je velmi striktní. Jednak stanovuje oznamovateli poměrně krátkou lhůtu k učinění tohoto oznámení, které je v posuzované věci jedinou možností, jak zabránit zániku platnosti zaměstnanecké karty, a za druhé spojuje se sdělením o nesplnění podmínek fikci neučinění oznámení. Žalovaný tak svým postupem může podstatně ovlivnit, jaké účinky předpokládáné zákonem o pobytu cizinců nastanou a zda bude oznamovatel moci v průběhu řízení o změně zaměstnavatele řádně uplatnit svá procesní práva. Nejvyšší správní soud má za to, že v případě, kdy je takto závažně zasahováno do právní sféry cizince, nelze připustit, aby mu byla zcela odebrána možnost uplatňovat svá procesní práva, resp. aby neměl jakoukoli možnost napravit případnou chybu či omyl při podání oznámení. Pokud žalovaný rozhoduje o splnění či nesplnění podmínek pro změnu zaměstnavatele podle § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců, je povinen postupovat v souladu se zásadou součinnosti, která se konkrétně projevuje v § 37 odst. 3 správního řádu. Jestliže oznámení o změně zaměstnavatele neobsahuje veškeré náležitosti předpokládané zákonem nebo trpí-li jinými vadami bránícími jeho projednání, je žalovaný povinen oznamovateli pomoci nedostatky odstranit, případně ho vyzvat k jejich odstranění a stanovit mu k tomu přiměřenou lhůtu. Účinky neučinění podání nastanou až po vyzvání uplynutí této lhůty. V opačném případě by došlo k porušení základních zásad činnosti správních orgánů, a tím k popření procesních práv oznamovatele.

[22] Pokud žalovaný oznamovatele nevyzve k odstranění nedostatků podání, nemůže zároveň objektivně posoudit, zda oznamovatel splnil podmínky požadované pro změnu zaměstnavatele, jelikož nedisponuje potřebnými informacemi, na základě kterých by mohl ověřit, že podmínky nejsou oznamovatelem splněny. V případě takového postupu navíc založí žalovaný u držitele zaměstnanecké karty očekávání, že jeho oznámení obsahuje všechny předepsané náležitosti a netrpí jinými vadami bránícími jeho projednání. V důsledku toho bude cizinec mylně předpokládat, že splňuje podmínky pro změnu zaměstnavatele a z vlastní iniciativy tak nebude činit další kroky, kterými by mohl negativním účinkům spojeným se sdělením o nesplnění podmínek zabránit.

[23] S tím souvisí argumentace stěžovatele, že závěr krajského soudu, že žalovaný nebyl povinen stěžovatele vyzvat k odstranění vad oznámení, odporuje též směrnici 2011/98/EU.

[24] Podle čl. 4 odst. 1 této směrnice *žádost o vydání, změnu či obnovení jednotného povolení se podává v rámci jednotného postupu vyřizování žádostí. Členské státy určí, zda má žádost o jednotné povolení podat státní příslušník třetí země, nebo jeho zaměstnavatel. Členské státy se rovněž mohou rozhodnout přijímat žádosti od obou. Má-li žádost podat státní příslušník třetí země, umožní mu členské státy podat žádost ze třetí země nebo, pokud tak stanoví vnitrostátní právní předpisy, na území členského státu, na němž státní příslušník třetí země oprávněně pobývá.*

[25] Podle čl. 5 odst. 4 citované směrnice *v případě, že informace nebo dokumenty připojené k žádosti nejsou podle kritérií stanovených ve vnitrostátním právu úplné, příslušný orgán písemně vyzve žadatele o tom, že jsou požadovány dodatečné informace nebo dokumenty, přičemž stanoví přiměřenou lhůtu pro jejich předložení. Lhůta uvedená v odstavci 2 se pozastaví do doby, než příslušný orgán nebo jiné dotčené orgány obdrží požadované dodatečné*

*informace. Pokud dodatečné informace nebo dokumenty nejsou v této lhůtě poskytnuty, může příslušný orgán žádost zamítnout.*

[26] Smyslem a účelem směrnice 2011/98/EU je zavést jednotný postup vyřizování žádostí a vydávání jednotného povolení pracovníkům ze třetích zemí. Vzhledem k tomu stanoví minimální standard procesních záruk a právo na rovné zacházení (rozsudek NSS ze dne 17. 9. 2019, čj. 4 Azs 275/2019-27). Institut zaměstnanecké karty představuje transpozici této směrnice v zákoně o pobytu cizinců, a proto jsou správní orgány a soudy při výkladu vnitrostátní úpravy řízení o změně zaměstnanecké karty obsažené v zákoně o pobytu cizinců povinny postupovat eurokonformně, tj. vykládat a aplikovat vnitrostátní právo v souladu s textem a účelem směrnice upravující danou materii (obdobně např. rozsudky NSS ze dne 11. 2. 2009, čj. 1 Azs 107/2008-78, a ze dne 15. 6. 2016, čj. 9 Azs 95/2016-29, č. 3448/2016 Sb. NSS).

[27] Je nepochybné, že čl. 5 odst. 4 směrnice 2011/98/EU stanovuje procesní pravidla pro postup posuzování žádostí o jednotné povolení ve smyslu čl. 5 preambule směrnice. Tento postup by měl být podle požadavků směrnice transparentní, spravedlivý a měl by dotyčným osobám nabízet odpovídající právní jistotu. Ve vnitrostátní úpravě se tímto postupem rozumí řízení o vydání, změně či prodloužení platnosti zaměstnanecké karty. Správní orgány a soudy mají proto v řízeních o zaměstnanecké kartě povinnost postupovat nejen podle procesních ustanovení obsažených v zákoně o pobytu cizinců, ale také podle procesních pravidel zakotvených ve směrnici 2011/98/EU. Jedním z těchto procesních ustanovení je již zmiňovaný čl. 5 odst. 4 této směrnice, který předpokládá, že jestliže žádost neobsahuje všechny předepsané náležitosti, je příslušný orgán povinen vyzoomět o tom žadatele a stanovit mu přiměřenou lhůtu k doplnění.

[28] Nelze přisvědčit tvrzení žalovaného, že změna zaměstnavatele nepředstavuje změnu zaměstnanecké karty ve smyslu směrnice 2011/98/EU, jelikož zaměstnanecká karta není změnou zaměstnavatele nijak dotčena. Naopak, jak správně uvedl stěžovatel, dochází změnou zaměstnavatele ke změně oprávnění, která stěžovateli vyplývají ze zaměstnanecké karty. Ostatně následky spojené se sdělením o nesplnění podmínek pro změnu zaměstnavatele uvádí Nejvyšší správní soud výše. Je sice pravdou, že směrnice otázku změny zaměstnavatele neupravuje, a je tak na členských státech, jakým způsobem tuto otázku upraví. Pokud ovšem (jako v případě České republiky) změnu zaměstnavatele umožní, musí procedura týkající se této změny odpovídat minimálním standardům stanoveným směrnicí pro změnu jednotného povolení. Oznámení o změně zaměstnavatele tak představuje změnu jednotného povolení ve smyslu směrnice 2011/98/EU.

[29] Tento závěr ostatně Nejvyšší správní soud již akceptoval, byť bez bližšího odůvodnění, v rozsudku ze dne 26. 1. 2023, čj. 9 Azs 118/2022-32, bodech 14 a 15, kde připustil aplikovatelnost čl. 8 citované směrnice, který se týká rozhodnutí o zamítnutí žádosti o vydání, změnu nebo obnovení jednotného povolení nebo rozhodnutí, kterým se jednotné povolení odnímá, na oznámení o nesplnění podmínek pro změnu zaměstnavatele dle § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců.

[30] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud přisvědčil stěžovateli, že žalovaný pochybil, pokud stěžovatele nevyzval k doložení pracovní smlouvy, ze které by bylo patrné, že je uzavřena na v oznámení uvedené pracovní pozici, která je uvedena v centrální evidenci volných pracovních míst obsaditelných držitelé zaměstnanecké karty, neupozornil ho, že datum předpokládané změny předchází datu podání žádosti, a nestanovil mu přiměřenou lhůtu k odstranění těchto nedostatků.

[31] Pochybení se následně dopustil i krajský soud, když shledal postup žalovaného souladný se zákonem a žalobu stěžovatele zamítl. Z výše uvedeného je zřejmé, že neobstojí odkaz krajského soudu na rozsudek Městského soudu v Praze čj. 3 A 106/2020-30 ve skutkově obdobné věci, v němž dospěl městský soud k opačnému závěru.

[32] Krajský soud a žalovaný navíc ve svých rozhodnutích nesprávně uvádí, že stěžovatel nedoložil k oznámení o změně zaměstnavatele doklad prokazující, že jeho dosavadní pracovněprávní vztah trvá nebo ke kterému dni tento vztah skončil, ačkoliv stěžovatel k žádosti doložil dohodu o rozvázání pracovního poměru uzavřenou mezi ním a předchozím zaměstnavatelem (KC GASTRO, s. r. o.) ke dni 31. 8. 2023. Krajský soud přitom dokonce v bodu 10 napadeného rozsudku shrnuje, že přílohou oznámení byla dohoda o rozvázání pracovního poměru.

[33] Lze uzavřít, že v posuzované věci žalovaný postupoval nezákonně, když stěžovatele nevyzval k odstranění nedostatků podání a nestanovil mu k tomu přiměřenou lhůtu. Postup žalovaného byl v rozporu nejen s vnitrostátními procesními ustanoveními, ale také s unijní úpravou. Tímto nezákonným postupem založil žalovaný nezákonnost svého rozhodnutí. Pochybení se dopustil i krajský soud, když shledal postup žalovaného souladný se zákonem a žalobu stěžovatele zamítl.

## 4530

### Správní trestání: hodnocení závažnosti přestupku řidiče při ukládání trestu provozovateli vozidla

k § 10 odst. 3 a § 125f odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu)

**Při ukládání správního trestu provozovateli vozidla za přestupek podle § 125f odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, správní orgán přihlíží i k individuální závažnosti konkrétního přestupku, vyplývající ze způsobu a okolností jeho spáchání či jeho dopadů. Závažnost porušení povinnosti podle § 10 odst. 3 citovaného zákona ovlivňuje i to, v jaké míře nebyly řidičem vozidla dodržovány povinnosti řidiče a pravidla silničního provozu.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2023, čj. 8 As 79/2022-30)*

**Prejudikatura:** nález Ústavního soudu č. 116/2018 Sb.

**Věc:** S. S. proti Krajskému úřadu Zlínského kraje o spáchání přestupku, o kasační stížnosti žalovaného.

Automatizované silniční rychloměry na různých místech ve Zlíně postupně čtyřikrát změřily rychlost vozidla žalobkyně v případech, kdy překročilo nejvyšší povolenou rychlost. Magistrát města Zlín vydáním příkazu ze dne 9. 5. 2019 zahájil řízení o přestupku s žalobkyní coby provozovatelkou vozidla, jelikož se nepodařilo zjistit totožnost řidiče. Proti příkazu však žalobkyně podala včasný odpor. Magistrát proto pokračoval v řízení. Dne 7. 5. 2020 vydal rozhodnutí, kterým shledal žalobkyni vinnou ve spáchání čtyř přestupků podle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu. Jako provozovatelka vozidla v rozporu s § 10 odst. 3 tohoto zákona nezajistila, aby při užívání vozidla na pozemní komunikaci byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla silničního provozu. Za to jí uložil pokutu ve výši 4 800 Kč.

Odvolání žalobkyně proti prvostupňovému rozhodnutí žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 26. 8. 2020. V odůvodnění uvedl, že výše uložené pokuty byla zcela adekvátní. K přestupkům došlo ve velmi frekventované lokalitě, takže riziko kolize s ostatními účastníky silničního provozu bylo vysoké.

Proti tomuto rozhodnutí se žalobkyně bránila žalobou. Krajský soud v Brně jí vyhověl a rozsudkem ze dne 30. 3. 2022, čj. 41 A 64/2020-52, zrušil napadené rozhodnutí i rozhodnutí magistrátu. Dospěl – mimo jiné – k závěru, že magistrát pochybil, pokud hodnotil závažnost přestupku optikou sankcí pro případně zjištěného konkrétního řidiče a s ohledem na místo jejich spáchání. Tím spolu s žalovaným obešel institut odpovědnosti provozovatele vozidla. Ta je vůči odpovědnosti řidiče sekundární a také objektivní. Vzniká tedy ve vazbě na porušení dopravních předpisů řidičem vozidla daného provozovatele a na závažnost přestupku nemá vliv, v jaké míře řidič dopravní předpisy v konkrétním případě porušil.

Žalovaný (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, v níž rozporoval závěr, že na závažnost přestupku provozovatele vozidla nemá vliv, v jaké míře řidič dopravní předpisy v konkrétním případě porušil. Při ukládání správního trestu za přestupek provozovatele se plně uplatní správní uvážení, a to včetně povahy a závažnosti přestupku. Podstatnou objektivní okolností nutně ovlivňující závažnost přestupku provozovatele vozidla a tím i uložený správní trest je právě i míra překročení nejvyšší dovolené rychlosti a místo, kde k němu došlo. Konkrétní popis těchto skutkových okolností je rovněž součástí skutkové věty výroku o vině provozovatele vozidla. Logicky tedy i při uložení správního trestu provozovateli vozidla hraje roli okolnost, v jaké míře byly

povinnosti řidiče a pravidla silničního provozu porušeny. I z judikatury přitom plyne, že ustanovení upravující odpovědnost provozovatele vozidla sledují v podstatě stejný účel jako zákonné povinnosti řidiče nebo pravidla silničního provozu.

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

### Z odůvodnění:

(...)

#### III.B Nesprávné posouzení závažnosti přestupku a sankce

(...) [32] Podle § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu *provozovatel vozidla zajistí, aby při užití vozidla na pozemní komunikaci byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích stanovená tímto zákonem.*

[33] Podle § 125f odst. 1 téhož zákona se provozovatel vozidla *dopustí přestupku tím, že v rozporu s § 10 nezajistí, aby při užití vozidla na pozemní komunikaci byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích stanovená tímto zákonem.*

[34] *Fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že v provozu na pozemních komunikacích při řízení vozidla překročí nejvyšší dovolenou rychlost v obci o 20 km.h<sup>-1</sup> a více nebo mimo obec o 30 km.h<sup>-1</sup> a více [§ 125c odst. 1 písm. f) bod 3 zákona o silničním provozu]. Nebo tím, že překročí nejvyšší dovolenou rychlost v obci o méně než 20 km.h<sup>-1</sup> nebo mimo obec o méně než 30 km.h<sup>-1</sup> [§ 125c odst. 1 písm. f) bod 4 téhož zákona].*

[35] Podle § 125f odst. 2 písm. b) zákona o silničním provozu je jednou z podmínek odpovědnosti provozovatele vozidla za přestupek podle odstavce 1, že *porušení povinností řidiče nebo pravidel provozu na pozemních komunikacích vykazuje znaky přestupku podle tohoto zákona.*

[36] K poslednímu citovanému ustanovení Nejvyšší správní soud uvedl, že jej nelze vykládat tak, že jsou správní orgány v řízení o přestupku provozovatele vozidla povinny zjišťovat, zda byly naplněny všechny předpoklady přestupkové odpovědnosti řidiče vozidla. Předmětem řízení o přestupku podle § 125f zákona o silničním provozu není přestupek řidiče, nýbrž objektivní odpovědnost za skutek, který pouze vykazuje znaky tohoto přestupku (viz rozsudky NSS ze dne 3. 8. 2017, čj. 9 As 346/2016-56, a ze dne 13. 6. 2019, čj. 4 As 219/2018-29). Citované ustanovení však součástí skutkové podstaty přestupku provozovatele vozidla nečiní ty znaky přestupku, které vyplývají až z obecné právní úpravy přestupkové odpovědnosti či analogicky aplikovaných zásad trestního práva, jako je například materiální stránka přestupku, věk a přičetnost pachatele, neexistence přestupkové imunity, právní omyl apod. Ke zkoumání těchto znaků je prostor v řízení o přestupku řidiče, nikoliv provozovatele vozidla (rozsudek NSS ze dne 24. 5. 2017, čj. 3 As 114/2016-46). Vykazování znaků přestupku míří na typový popis chování (rozsudek čj. 9 As 346/2016-56).

[37] Z citované judikatury proto nijak neplynou závěry krajského soudu uvedené v bodě 30 napadeného rozsudku, tedy že objektivní odpovědnost provozovatele vozidla vzniká „jen“ ve vazbě na samotné porušení dopravních předpisů řidičem vozidla daného provozovatele, a že na závažnost takto spáchaného přestupku nemá vliv, v jaké míře řidič dopravní předpisy v konkrétním případě porušil. Neplynou ani z nálezu Ústavního soudu ze dne 16. 5. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 15/16, č. 116/2018 Sb., bodu 97, na který odkázal krajský soud. Ústavní soud sice v souvislosti s posouzením, zda ustanovení upravující objektivní odpovědnost provozovatele vozidla za přestupek nejsou v rozporu se zásadou presumpce nevinny, uvedl, že přestupek provozovatele vozidla se liší od některých jiných přestupků, u nichž uznání vinným vypovídá o určitém společensky škodlivém jednání obviněného. V témže bodě však připustil, že uložená pokuta zároveň nepřímo umožňuje potrestání porušení povinností řidiče a pravidel silničního provozu. To je v souladu se závěry, ke kterým níže dospívá Nejvyšší správní soud a zároveň to nijak nepopírá konstrukci, dle které je odpovědnost provozovatele vozidla vůči odpovědnosti řidiče subsidiární.

[38] Již v minulosti Nejvyšší správní soud vyslovil, byť stručně, že míra porušení pravidel silničního provozu řidičem vozidla může hrát roli při ukládání správního trestu provozovateli vozidla. V rozsudku ze dne 20. 1. 2021, čj. 2 As 212/2020-26, AXIMA, k tomu uvedl následující: „*Obzvláště u přestupků, jejichž naplnění nevyžaduje zavinění, nebudou mít okolnosti obvykle zkoumané v souvislosti s konkrétní společenskou nebezpečností*

(např. míra zavinění, vztah pachatele k jednání, způsob jeho spáchání, pohnutky a osoba pachatele) na naplnění materiální stránky přestupku žádný vliv; tyto zvláštní okolnosti však správní orgán může zohlednit při stanovení správního trestu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2011, čj. 1 AfS 14/2011-62).“

[39] To, že se má výše pokuty odvíjet od závažnosti porušení zákona o silničním provozu, lze dovodit již z ustanovení § 125f odst. 4 zákona o silničním provozu, který uvádí, že *za přestupek podle odstavce 1 lze uložit pokutu. Pro určení výše pokuty se použije rozmezí pokuty pro přestupek, jehož znaky porušení povinnosti řidiče nebo pravidel provozu na pozemních komunikacích vykazuje; pokuta však nepřevyšší 10 000 Kč.*

[40] Z toho plyne, že zákonodárce sám odvíjí typovou míru závažnosti přestupku provozovatele vozidla od typové míry porušení pravidel silničního provozu řidičem vozidla. Navázal totiž určení výše pokuty pro přestupek provozovatele vozidla na rozmezí pokuty pro přestupek řidiče vozidla, jehož znaky naplňuje.

[41] Citované ustanovení totiž není pro stanovení sankce samo o sobě dostačující. Musí být aplikováno spolu s dalším ustanovením, na které blanketně odkazuje (rozsudek NSS ze dne 24. 9. 2020, čj. 8 As 100/2019-57, bod 15). Tím je právě ustanovení upravující přestupek řidiče vozidla, jehož znaky konkrétní přestupek provozovatele vozidla vykazuje. V případě přestupků spočívajících v překročení nejvyšší dovolené rychlosti se jedná konkrétně o § 125c odst. 1 písm. f) body 2 až 4 zákona o silničním provozu. Zde zákonodárce rozlišuje tři různé skutkové podstaty přestupku v závislosti na míře překročení nejvyšší dovolené rychlosti, tj. na typové závažnosti těchto přestupků. Až z takto odkazovaných ustanovení je následně možné dovodit, z jakého protiprávního jednání byl provozovatel vozidla coby přestupce shledán vinným, jaký druh trestu zákon za toto jednání stanoví a v jaké míře může být uložen. Uvedenému rozlišení skutkových podstat totiž následně odpovídá i rozmezí sazby pokut, které lze za jednotlivé přestupky uložit. Ty v případě přestupků dle citovaného ustanovení určuje § 125f odst. 5 písm. d), f) a g) zákona o silničním provozu. V souladu s tím je i součástí skutkové věty prvostupňového rozhodnutí označení přestupků řidiče vozidla, jejichž znaky naplnilo jednání blíže nezjištěného řidiče, ze kterého byla žalobkyně shledána vinnou.

[42] Zákonodárce tedy navázal typovou závažnost přestupku provozovatele vozidla, která se odráží ve vyšší hrozícího správního trestu, na typovou závažnost jednání, kterého se dopustil řidič vozidla.

[43] Nejvyšší správní soud proto nevidí důvod, proč by správní orgány při hodnocení přestupku provozovatele vozidla nemohly přihlížet také k individuální závažnosti konkrétního přestupku, vyplývající ze způsobu a okolností jeho spáchání a jeho dopadů. Pokud totiž provozovatel vozidla poruší povinnosti podle § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu, je pro společenskou závažnost jeho jednání podstatné to, v jaké míře nebyly řidičem vozidla dodržovány povinnosti řidiče a pravidla silničního provozu. I v rámci konkrétních skutkových podstat přestupků uvedených v bodě [41] tohoto rozsudku hraje roli, v jakém rozsahu byla rychlost v konkrétním případě řidičem vozidla překročena. Jako příklad lze uvést § 125c odst. 1 písm. f) bod 3 zákona o silničním provozu, podle kterého se fyzická osoba dopustí přestupku mj. tím, že *překročí nejvyšší dovolenou rychlost v obci o 20 km.h<sup>-1</sup> a více nebo mimo obec o 30 km.h<sup>-1</sup> a více*. Přičemž v případě, že řidič vozidla překročí nejvyšší dovolenou rychlost v obci nejméně o 21 km.h<sup>-1</sup>, bude nepochybně rozdílná společenská nebezpečnost přestupku, než kdyby ji překročil nejméně o 39 km.h<sup>-1</sup>. Stále se však bude jednat o přestupek stejné skutkové podstaty. Tomu následně odpovídá i rozdílná společenská nebezpečnost přestupku provozovatele vozidla spočívající v tom, zda nezajistil „jen“ to, že řidič vozidla porušil pravidla silničního provozu méně významně, či naopak velmi významně, a jaké zájmy při tom ohrozil.

[44] Na základě uvedeného dospívá Nejvyšší správní soud k závěru, že není možné hovořit o závažnosti přestupku provozovatele vozidla izolovaně. Tedy bez toho, aniž by se správní orgány zabývaly objektivními okolnostmi spáchání odpovídajícího přestupku řidičem vozidla. Ostatně, obě tyto právní úpravy sledují v podstatě stejný účel (rozsudek ve věci *AXIMA*), kterým je zajištění bezpečnosti a plynulosti silničního provozu a preventivní působení na jednání účastníků silničního provozu tak, aby nedocházelo k jednání, které by mohlo mít za následek ztráty na životech či poškození zdraví nebo majetku (nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 15/16).

[45] Lze proto uzavřít, že na závažnost přestupku provozovatele vozidla může mít vliv, v jaké míře řidič dopravní předpisy v konkrétním případě porušil. I v tomto řízení mají správní orgány hodnotit okolnosti spáchání přestupku, které se netýkají přímo osoby přestupce. Kromě míry překročení rychlosti se v konkrétním případě



může jednat například o polohu, vytíženost či frekvenci provozu pozemní komunikace, kde byl přestupek spáchán. To obdobně platí i při ukládání správního trestu provozovateli vozidla. I tehdy mohou správní orgány v rámci správního uvážení přihlížet k tomu, v jaké míře byly povinnosti řidiče a pravidla silničního provozu na pozemních komunikacích porušeny, což ostatně konstatoval Nejvyšší správní soud již v rozsudku ve věci *AXIMA*. V souladu s § 37 písm. a) zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, se totiž při určení druhu správního trestu a jeho výměry přihlídnou zejména k povaze a závažnosti přestupku.

[46] Krajský soud pochybil, pokud magistrátu vytkl, že při ukládání správního trestu zohledňoval, jaký správní trest by dostal řidič vozidla, pokud by byl pachatelem téhož přestupku. Nesprávný je taktéž závěr krajského soudu, že na závažnost přestupku provozovatele vozidla nemůže mít vliv, v jaké míře řidič vozidla dopravní předpisy v konkrétním případě porušil. Z prvostupňového rozhodnutí je přitom patrné, že tyto okolnosti magistrát zohledňoval zejména při posuzování, jakou výši správního trestu pokuty žalobkyně uloží.

[47] V důsledku nesprávného právního posouzení uvedených otázek zatížil krajský soud napadený rozsudek v této části vadou, která má za následek jeho nezákonnost.

[48] Je však třeba přisvědčit krajskému soudu v tom, že magistrát neměl závažnost přestupků žalobkyně posuzovat optikou sankcí pro případně zjištěného řidiče vozidla, které nepřipadají v úvahu jako správní trest pro provozovatele vozidla. Konkrétně šlo o tvrzení magistrátu, že za uvedené přestupky by byla řidiči nejen uložena pokuta, ale i body do bodového hodnocení řidičů a v případě recidivy v průběhu jednoho roku také trest zákazu činnosti v délce trvání od 1 do 6 měsíců. Uložení bodů do bodového hodnocení řidiče v případě přestupku provozovatele vozidla totiž nepřichází v úvahu, jelikož v takovém případě není zjištěn řidič vozidla, do jehož bodového hodnocení by měly být body připsány. Trest zákazu činnosti nepřichází v úvahu proto, že z § 47 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich plyne, že jeho uložení musí být stanoveno zvláštním zákonem. Zákon o silničním provozu přitom tuto možnost v případě přestupku provozovatele neskýtá (viz opakovaně citovaný § 125f odst. 4 tohoto zákona).

## 4531

### Finanční arbitr: kompetence k rozhodování o určovacích návrzích

k § 1 odst. 1 zákona č. 229/2002 Sb., o finančním arbitrovi

**Do kompetence finančního arbitra (§ 1 odst. 1 zákona č. 229/2002 Sb., o finančním arbitrovi) spadá řešení všech sporů mezi spotřebitelem a zákonem vymezenými osobami/institucemi, vzniklých ze smluvních vztahů vyjmenovaných v citovaném ustanovení zákona, tedy jak sporů, v nichž je návrhem požadováno vydání výroku na plnění, tak sporů, v nichž je návrhem požadováno vydání určovacího výroku.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 10. 2023, čj. 6 Afš 161/2022-36)*

**Věc:** Generali Česká pojišťovna, a. s., proti finančnímu arbitrovi o neplatnost smlouvy, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 27. 6. 2020 změnil vydaný náleze ze dne 25. 6. 2019 tak, že k návrhu třetí osoby (spotřebitele) určil neplatnost části pojistné smlouvy týkající se životního pojištění specifikované v rozhodnutí a uložil žalobkyni povinnost zaplatit sankci 15 000 Kč podle § 17a zákona o finančním arbitrovi. Návrh spotřebitele na plnění, konkrétně na vydání bezdůvodného obohacení, žalovaný zamítl (pro promlčení práva), ve zbytku řízení zastavil (zčásti pro nepřislušnost a zčásti pro zpětvzetí návrhu spotřebitelem).

Žalobkyně se u Městského soudu v Praze domáhala vyslovení nicotnosti tohoto rozhodnutí. Městský soud její žalobu v části týkající se určení neplatnosti části pojistné smlouvy a uložení sankce rozsudkem ze dne 27. 6. 2022, čj. 14 Af 23/2020-92, zamítl (výrok I), ve zbytku ji odmítl (výrok II).

Městský soud nepřisvědčil právnímu názoru žalobkyně, že napadené rozhodnutí bylo nicotné ve výroku, jímž určil neplatnost části pojistné smlouvy, a to z důvodu věcné nepřislušnosti (potažmo nedostatku pravomoci)

žalovaného. Městský soud shledal pravomoc i věcnou příslušnost žalovaného finančního arbitra k rozhodování sporů plynoucích ze zákonem taxativně vymezených typů smluvních ujednání (včetně smluv o životním pojištění), v nichž rozhoduje namísto soudů rozhodujících v občanském soudním řízení. Dle městského soudu žalovaný na základě této kompetence svěřené mu zákonem o finančním arbitrovi správně postupoval, a sice v souladu s § 141 správního řádu, který upravuje sporná řízení a na jehož základě správní orgány povolané k řešení sporů závazně určují práva a povinnosti sporných stran.

Platná právní úprava dle městského soudu nevylučuje, aby za účelem vyřešení sporu správní orgán rozhodl rovněž výrokem, kterým určí, zda je smlouva uzavřená mezi stranami platná či neplatná, jakkoli tento výrok odpovídá spíše právní úpravě řízení o určení právního vztahu obsažené v § 142 správního řádu. Pojem *spor*, o němž má žalovaný dle zákona rozhodovat, je dle městského soudu nutno vykládat jako právní nesoulad mezi stranami pojistné smlouvy, který je nezbytné vyřešit. Zahrnuje tedy jak spory na plnění, tak spory o určení právního vztahu. Opačný výklad by popíral smysl zákona o finančním arbitrovi, kterým je rychlé a mimosoudní řešení sporů mezi klienty a finančními institucemi nestranným správním orgánem.

Přijatý výklad není dle městského soudu ani v rozporu se zásadou enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí a naplňuje smysl právní úpravy. Městský soud rovněž odkázal na usnesení Nejvyššího soudu ze dne 19. 4. 2017, sp. zn. 32 Cdo 4073/2016, které potvrzuje, že finanční arbitřer je oprávněn vydávat i jiná rozhodnutí než na plnění (a tedy rozhodovat i výrokem určovacími).

V rámci posuzování namítané nicotnosti napadeného určovacího výroku městský soud uvedl, že se nemohl zabývat otázkou existence naléhavého právního zájmu na vydání deklaratorního rozhodnutí vyžadovaného § 142 správního řádu, neboť tato otázka je již otázkou zákonnosti rozhodnutí, k níž soudy ve správním soudnictví nemají pravomoc. Pro posuzování nicotnosti tato otázka nebyla rozhodná. Městský soud dále konstatoval, že napadené rozhodnutí nebylo nicotné ani ve výroku, jímž žalovaný uložil žalobkyni povinnost zaplatit sankci 15 000 Kč, neboť tato pravomoc zjevně vyplývá z § 17a zákona o finančním arbitrovi. K zákonnosti uložené sankce (její důvodnosti a výši) se městský soud taktéž vyjádřit nemohl s odůvodněním, že by vstupoval do pravomocí soudů rozhodujících v občanskoprávních věcech.

Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti výroku I rozsudku městského soudu kasační stížnost. Zopakovala svou argumentaci, že správní řád rozlišuje mezi sporným řízením (§ 141) a řízením o určení právního vztahu (§ 142), přičemž dle jejího názoru není řízení o určení právního vztahu řízením sporným. Zákon o finančním arbitrovi hovoří toliko o rozhodování *sporů*, nikoli o jiných typech řízení. Co je to spor, vyplývá ze správního řádu (§ 141). Zákon navíc výslovně stanoví, že žalovaný rozhoduje o *výkonu práv*.

Zákon o finančním arbitrovi na rozdíl od zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), výslovně neuvádí, že je žalovaný oprávněn rozhodovat také o určení, zda právní vztah vznikl, zanikl, anebo trvá. Stěžovatelka nesouhlasila se závěrem městského soudu, že tuto pravomoc žalovaného lze dovést výkladem. S odkazem na závěry Ústavního soudu se naopak domnívala, že výklad zmocňujících ustanovení musí být restriktivní. Stěžovatelka odkázala rovněž na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 21. 2. 2019, čj. 30 A 11/2018-98 (týkající se výkladu energetického zákona), na jehož základě se domnívala, že určení neplatnosti smlouvy překročilo kompetenci finančního arbitra, a napadené rozhodnutí je tudíž nicotné. Za svévolný stěžovatelka označila závěr městského soudu, že finanční arbitřer „potřebuje“ pravomoc rozhodovat určovacími výrokem, a proto je třeba tuto pravomoc dovést, aniž mu ji zákon svěřuje. Dle stěžovatelčina názoru má finanční arbitřer pravomoc posoudit platnost smlouvy jako předběžnou otázku pro účely rozhodování sporů na plnění. Rozhodnutí, jímž byla určena neplatnost pojistné smlouvy, tak stěžovatelka nadále považovala za nicotné z důvodu nedostatku věcné působnosti, potažmo nedostatku pravomoci žalovaného.

Stěžovatelka nesouhlasila s městským soudem ani v tom, že posouzení otázky platnosti smlouvy může představovat základ pro řešení dalších sporů spjatých s dotčenou smlouvou. Poukázala na preventivní povahu určovacími výroků, které mají své místo, nebylo-li právo ještě porušeno. Pokud však již porušeno bylo, ztrácí preventivní určení (ne)existence práva smysl a má nastoupit žaloba (návrh) na plnění. Určením neplatnosti pojistné smlouvy nemůže dojít k finančnímu narovnání případných sporů. Stěžovatelka taktéž poukázala na specifika vzájemných

plnění pojistných smluv, přičemž určení neplatnosti nebylo dle jejího názoru nezbytné ve smyslu pravidla obsaženého v § 142 odst. 2 správního řádu.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že zákon o finančním arbitrovi nevylučuje návrhy (a tedy ani výroky) na určení, které lze rovněž podřadit pod pojem *spor*. Obecně totiž existují spory na určení a spory na plnění, přičemž vyloučit nelze ani jejich kumulaci. Žalováním vydané rozhodnutí a nález proto nejsou nicotné. Žalovaný rovněž předestřel argumentaci, proč v souzené věci bylo na místě rozhodnout vedle návrhu na vydání výroku na plnění rovněž o návrhu na určení neplatnosti.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

[18] V projednávané věci je mezi účastníky řízení předmětem sporu otázka, zda žalovaný finanční arbitř má věcnou příslušnost a pravomoc (dále též souhrnně „kompetence“) rozhodovat ve sporech mezi spotřebitelem a osobami/institucemi vymezenými zákonem výhradně o návrzích spotřebitelů požadujících vydání výroku na plnění, nebo může rozhodovat rovněž o návrzích požadujících vydání výroku na určení.

[19] Kompetenční ustanovení § 1 odst. 1 zákona o finančním arbitrovi stanoví, že ***k rozhodování sporu spadajícího jinak do pravomoci českých soudů je příslušný též finanční arbitř, jedná-li se o spor mezi spotřebitelem a***

*a) poskytovatelem platebních služeb při nabízení a poskytování platebních služeb,*

*b) vydavatelem elektronických peněz při vydávání a zpětné výměně elektronických peněz,*

*c) věřitelem nebo zprostředkovatelem při nabízení, poskytování nebo zprostředkování spotřebitelského úvěru nebo jiného úvěru, zápůjčky, či obdobné finanční služby,*

*d) osobou obhospodařující nebo provádějící administraci fondu kolektivního investování nebo nabízející investice do fondu kolektivního investování nebo srovnatelného zahraničního investičního fondu při obhospodařování nebo provádění administrace fondu kolektivního investování nebo nabízení investic do fondu kolektivního investování nebo srovnatelného zahraničního investičního fondu,*

*e) pojistitelem nebo pojišťovacím zprostředkovatelem při distribuci životního pojištění nebo při výkonu práv a plnění povinností ze životního pojištění [...].*

[20] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. 4. 2021, čj. 9 As 97/2019-53, kterým zamítl kasační stížnost proti rozsudku Krajského soudu v Brně čj. 30 A 11/2018-98, jehož se dovolává stěžovatelka, dospěl k závěru, že „*kompetenční ustanovení běžně nebyvají konstruována tak, že by pravomoc/věcnou příslušnost k rozhodování určitých sporů vymezovala vyjmenováním přípustných druhů návrhů*“ (bod 34). Je-li tedy zákonem vymezována kompetence správního orgánu, činí tak zákonodárce téměř vždy toliko vymezením okruhu působnosti správního orgánu, čímž zodpovídá kompetenční otázku, „o čem“ (o jakém okruhu hmotněprávních vztahů) má správní orgán rozhodovat; zatímco úvahy nad přípustnými typy žádostí či návrhů a jim odpovídajícími výroky již hledají odpověď na otázku, „jak“ má správní orgán rozhodovat, a s kompetencí správního orgánu nesouvisí.

[21] Ustanovení § 1 odst. 1 zákona o finančním arbitrovi zakládá finančnímu arbitrovi kompetenci rozhodovat spory mezi spotřebitelem a zákonem vymezenými osobami/institucemi vzniklé z vyjmenovaných smluvních vztahů finančního charakteru, a to jak po uzavření příslušné smlouvy, tak v některých případech rovněž před jejím uzavřením (srov. užití slov „nabízení“, „distribuce“ apod.).

[22] Na rozdíl od § 17 odst. 7 energetického zákona, jehož výkladem se Nejvyšší správní soud zabýval ve výše citovaném rozsudku čj. 9 As 97/2019-53 (body 32 až 35), není citované ustanovení zákona o finančním arbitrovi konstruováno tak, že by finančnímu arbitrovi zakládalo kompetenci rozhodovat jen o některých druzích návrhů, jak to výslovně činí energetický zákon (srov. v něm užitou zřetelnou dichotomii: „o splnění“ vs. „o určení“).

[23] Městský soud tedy správně uzavřel, že pojem *spor* obsažený v nyní posuzovaném kompetenčním ustanovení je třeba vykládat v jeho obecném právním významu a smyslu, tedy jako právní nesoulad mezi stranami smluvního vztahu, který je nezbytné vyřešit. Spor přitom může být vyřešen jak výrokem na plnění, tak výrokem na určení (případně jejich kombinací). Ve stejném duchu je ostatně pojem *spor* tradičně vykládán také

v občanském soudním řízení [např. § 2 a § 7 o. s. ř. rovněž hovoří „toliko“ o sporu, přičemž je nepochybné, že mezi spory (sporná řízení) patří rovněž určovací řízení (řízení o žalobě na určení) ve smyslu § 80 o. s. ř.].

[24] Pokud tedy zvláštní zákon výslovně nezužuje pojem *spor* vymezením určitých typových návrhů (jak to činí energetický zákon), není důvod, aby v případě rozhodování sporů správními orgány shodně neplatilo, že správní orgán má kompetenci k řešení všech sporů ve svěřené oblasti. Projednává tedy jak návrhy na plnění, tak návrhy na určení, a rozhoduje o nich tomu odpovídajícími výroky.

[25] Dle Nejvyššího správního soudu nelze ze znění textu zákona o finančním arbitrovi dovodit úmysl zákonodárce omezit jím řešené spory toliko na spory o určitém typu návrhů, jak se domnívá stěžovatelka, a to ani v případě sporů definovaných v § 1 odst. 1 písm. e) zákona o finančním arbitrovi, tedy sporů mezi pojistitelem (stěžovatelkou) a spotřebitelem. Slovní spojení *při výkonu práv a plnění povinností ze životního pojištění* nelze dle názoru Nejvyššího správního soudu vykládat jako výslovný a zřetelný pokyn zákonodárce omezit kompetenci finančního arbitra, tedy v této oblasti smluvních vztahů (oproti ostatním oblastem spadajícím do jeho kompetence) opustit tradiční vnímání pojmu *spor* a zúžit jej toliko na řízení o návrzích požadujících výrok na plnění. Naopak, ze smyslu a účelu zákona o finančním arbitrovi, kterým je umožnit rychlé mimosoudní vyřešení sporů ve vyjmenovaných oblastech, je ve shodě s městským soudem třeba dovodit, že i v oblasti životního pojištění zahrnuje pojem *spor* veškeré právní spory bez rozdílu, včetně sporů na určení právního vztahu.

[26] Nejvyšší správní soud tedy ve shodě s městským soudem shrnuje, že do kompetence finančního arbitra spadá řešení všech sporů mezi spotřebitelem a zákonem vymezenými osobami/institucemi vzniklých z vyjmenovaných smluvních vztahů; tedy jak sporů, v nichž je návrhem požadováno vydání výroku na plnění, tak těch, v nichž je návrhem požadováno vydání určovacího výroku. Ostatně rovněž Nejvyšší soud v usnesení sp. zn. 32 Cdo 4073/2016, z kterého správně vycházel i městský soud, vyslovil: „*Omezení pravomoci finančního arbitra pouze na žaloby na plnění ze zákona nevyplývá. Ustanovení § 17 odst. 3 a § 17a zákona o finančním arbitrovi upravují problematiku právní moci nálezů finančního arbitra, v nichž není stanovena lhůta k plnění, a vyšší sankcí ukládaných v případech, kdy předmětem sporu není peněžitá částka. Též z dalších ustanovení zákona o finančním arbitrovi (srov. např. ustanovení § 9, § 12 odst. 3, § 15 odst. 1) je zjevné, že zákonodárce předvídá i jiná rozhodnutí než na plnění.*“

[27] K opakujícím se námitkám stěžovatelky, že správní řád rozlišuje řízení sporné (§ 141) a řízení deklaratorní (§ 142), včetně stěžovatelčiny snahy definovat pojem *spor* prostřednictvím procesní úpravy sporného řízení, Nejvyšší správní soud odkazuje na již výše citovaný rozsudek čj. 9 As 97/2019-53 (konkrétně body 39 a 40), v němž upozornil, že kompetenční pravidla jsou obsažena výhradně ve zvláštních odvětvových předpisech a ve správním řádu se nacházejí toliko pravidla procesní. Předmět právní úpravy obsažené v § 1 odst. 1 zákona o finančním arbitrovi a právní úpravy obsažené v § 141 (resp. § 142) správního řádu je tedy odlišný, a již z tohoto důvodu je při výkladu dotčeného kompetenčního ustanovení argumentace stěžovatelky správním řádem nepřiléhavá. Procesní úprava obsažená ve správním řádu primárně nemůže ovlivnit výklad kompetence správního orgánu plynoucí z příslušného odvětvového zákona. Otázka správnosti procesního postupu správního orgánu není pro určení jeho kompetence rozhodná. V nyní souzené věci je přitom nepochybné a jednoznačné, že žalovaný rozhodoval v rámci kompetence vymezené mu § 1 odst. 1 zákona o finančním arbitrovi, a jeho rozhodnutí tak z tohoto důvodu nemohlo být shledáno nicotné.

[28] Posuzováním správnosti vlastního procesního postupu žalovaného by pak soudy rozhodující ve věcech správního soudnictví již překročily svou pravomoc, neboť se nejedná o otázku nicotnosti, ale o otázku zákonnosti či nezákonnosti vydaného rozhodnutí. Ze stejného důvodu se Nejvyšší správní soud nemohl zabývat ani stěžovatelčinou námitkou, že pro vydání určovacího výroku nebyl v nyní souzené věci prostor s argumentací, že to nebylo nezbytné a neplnilo to preventivní roli. (...)

k § 12 odst. 5 a 7 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu)

**Povinnost řidiče jedoucího v průběžném jízdním pruhu zařazovat se na konci pruhu, který přestal být průběžný, upravenou v § 12 odst. 5 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, nelze bez dalšího přenášet na řidiče jedoucího v přípojovacím jízdním pruhu, jehož povinnosti jsou upraveny v § 12 odst. 7 tohoto zákona, a trestat jej za zařazení v průběhu přípojovacího pruhu.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 10. 2023, čj. 9 As 181/2023-31)*

**Věc:** T. M. proti Krajskému úřadu Jihomoravského kraje o spáchání přestupku, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 15. 11. 2022 zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí Městského úřadu Šlapanice ze dne 12. 8. 2022, kterým byl žalobce shledán vinným ze spáchání přestupku dle § 125c odst. 1 písm. k) zákona o silničním provozu. Žalobce se daného přestupku dopustil tím, že dne 6. 9. 2021 kolem 11:25 hod. při připojování do pravého průběžného jízdního pruhu v úseku dálnice D1, na km 206,5 ve směru jízdy na Prahu, najel před kamion se svým vozidlem takovým způsobem, že ohrozil jeho řidiče, v důsledku čehož došlo k nárazu pravé přední části kamionu do levé zadní části žalobcova vozidla. Tímto jednáním žalobce porušil povinnost dle § 12 odst. 7 zákona o silničním provozu, za což mu bylo uložena pokuta ve výši 1 500 Kč.

Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu ke Krajskému soudu v Brně, který rozsudkem ze dne 30. 6. 2023, čj. 41 A 1/2023-26, zrušil rozhodnutí žalovaného i městského úřadu a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Dle krajského soudu nemohl obstát závěr žalovaného o „absolutní“ odpovědnosti za střet řidiče zařazujícího se z přípojovacího do průběžného jízdního pruhu. Odmítl též tvrzení, že pravidlo o zařazování se až na konci průběžného pruhu dle § 12 odst. 5 zákona o silničním provozu je nutné aplikovat také v případě končícího přípojovacího pruhu za tzv. souběžné jízdy. Tento postup žalovaného představuje nepřipustné rozšiřování trestní represe. Skutkovou podstatu nelze dovozovat pouze ze smyslu zákona. V dané věci šlo o posouzení povinnosti žalobce neohrozit řidiče kamionu při napojování do průběžného jízdního pruhu z přípojovacího jízdního pruhu. Zákon o silničním provozu nestanoví, že napojující se řidič nese vždy odpovědnost za střet, k němuž došlo. Ustanovení § 12 odst. 7 zákona o silničním provozu je zvláštním ustanovením vůči § 12 odst. 5 uvedeného zákona a plně nahrazuje pravidla v něm stanovená.

Krajský soud považoval za nesprávnou argumentaci žalovaného, že se v závislosti na dopravní situaci v průběžném a přípojovacím jízdním pruhu mění jejich právní režim. Tato situace by byla pro řidiče nepředvídatelná, jelikož přípojovací jízdní pruh by byl chvíli přípojovacím a pak by se změnil na průběžný a přestal by jím být až na svém konci, kde by se dle žalovaného mělo tzv. zipovat, tedy střídavě řadit do průběžného jízdního pruhu. Pravidla dle § 12 odst. 5 zákona o silničním provozu se při zařazování z přípojovacího do průběžného jízdního pruhu nedají použít.

Následně krajský soud nesoehlasil ani se závěry žalovaného ohledně tzv. mrtvého úhlu řidiče kamionu. Žalovaný pouze předpokládal, že řidič kamionu měl žalobcovo vozidlo v mrtvém úhlu, nicméně k uznání viny za přestupek nestačí dle ustálené judikatury pouhá pravděpodobnost. Krajský soud ve správním spise nenalezl dostatečné podklady prokazující, že žalobce skutečně zastavil po šikmém najetí do průběžného jízdního pruhu v místech, kde ho řidič kamionu nemohl vidět. Tato skutečnost nevyplývala ani ze svědeckých výpovědí. Výpověď řidiče kamionu k této otázce byla naopak vnitřně rozporná. Správní orgány tedy neprokázaly, v jakém přesném postavení žalobcovo vozidlo bylo a zda skutečně nezastavil takovým způsobem, že ho řidič kamionu musel vidět, pokud by splnil svou zákonnou povinnost věnovat se plně řízení vozidla a sledovat situaci v provozu.

Žalovaný (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností. Krajský soud podle něj dospěl k nesprávnému závěru, že se dopustil nepřipustného rozšiřování trestní represe, když dovodil „absolutní odpovědnost“ řidiče zařazujícího se z přípojovacího jízdního pruhu do průběžného jízdního pruhu. Stěžovatel však neodůvodnil závěr o protiprávním jednání žalobce takto zkratkovitě, neboť si je vědom, že taková absolutní odpovědnost řidiče ze zákona nevyplývá. V odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl, že řidič vozidla, který se zařazuje do průběžného jízdního pruhu, odpovídá za bezpečnost uvedeného manévru. Dále se zabýval okolnostmi případu a uvedl jejich posouzení. Stěžovatel si je vědom, že mohou nastat situace, kdy nelze po řidiči vyžadovat

splnění jeho povinností, nicméně v dané věci takové okolnosti nenastaly. Předmětem řízení bylo jednání žalobce, nikoliv druhého účastníka nehody. Krajský soud nesprávnost stěžovatelova rozhodnutí spatřoval v argumentaci, kterou nepoužil, a zároveň přehlédl, že se stěžovatel důkladně zabýval okolnostmi řešeného případu.

Stěžovatel v rozhodnutí o odvolání uvedl, z jakého důvodu shledal žalobce vinným z porušení povinnosti dle § 12 odst. 7 zákona o silničním provozu, a proč byly žalobcovy námitky ohledně tvrzené odpovědnosti za nehodu řidičem kamionu nepodstatné. Sice tyto námitky vyhodnotil jako nepodstatné pro danou věc, přesto se jimi zabýval. Krajský soud opomenul výše uvedenou relevanci určitých částí rozhodnutí o odvolání. Z toho důvodu se v bodech 42 až 45 napadeného rozsudku zabýval argumentem, který stěžovatel neužil, a v následujících bodech již jen vyslovil nesouhlas se stěžovatelovou argumentací, kterou učinil nad rámec meritorního posouzení. Napadený rozsudek se tak z významné části věnuje názorům uvedeným v rozhodnutí o odvolání *obiter dictum*.

Za nepřipustné rozšiřování trestní represe krajský soud považoval stěžovatelův závěr, že pravidlo o zařazování se na konci pruhu dle § 12 odst. 5 zákona o silničním provozu je nutné použít i v případě končícího připojovacího pruhu za souběžné jízdy. Tento závěr uvedl stěžovatel nad rámec rozhodovacích důvodů, když hodnotil možnost řidiče kamionu předpokládat, že se žalobce nebude zařazovat až na konci připojovacího pruhu. Stěžovatel tím neshledal porušení § 12 odst. 5 věty druhé zákona o silničním provozu, jelikož toto ustanovení neukládá řidičům jedoucím v končícím pruhu při souběžné jízdě konkrétní povinnost, pouze stanoví, že k zařazování do souběžného pruhu dochází v místě, kde přestal být jízdní pruh průběžným. Stěžovatel tedy pouze konstatoval, že řidič kamionu nemusel předpokládat jednání žalobce, které není souladné s § 12 odst. 5 zákona o silničním provozu.

Krajský soud bez dalšího odůvodnění označil § 12 odst. 7 zákona o silničním provozu za zvláštní vůči § 12 odst. 5 tohoto zákona. Tato ustanovení však řeší dvě samostatné situace, neboť odstavec 5 se zabývá přejížděním z jednoho pruhu do druhého a odstavec 7 se zabývá zařazováním do průběžného pruhu z pruhu připojovacího. Zákonodárce pamatoval na možnost souběžné jízdy, což je situace řešená druhou větou odstavce 5. Stěžovatel netvrdil, že by se měnil právní režim jízdních pruhů. V případě souběžné jízdy nastává situace, pro kterou je třeba přihlídnout ke zvláštní úpravě, a to k § 12 odst. 5 větě druhé zákona o silničním provozu. Logikou krajského soudu by řidiči neměli šanci se bezpečně zařadit do průběžného jízdního pruhu z připojovacího, jelikož by zde neplatilo pravidlo o „zípování“. Jednání žalobce bylo v rozporu se smyslem zákona o silničním provozu, jelikož bylo nebezpečné a odporovalo plynulosti silničního provozu, neboť zařazování se při souběžné jízdě nikoliv na konci pruhu sabotuje pravidlo o „zípování“, které je v takovém případě jediným východiskem pro plynulost silničního provozu. Stěžovatel souhlasil s krajským soudem, že se řidič může zařadit z připojovacího jízdního pruhu do průběžného kdekoli v jeho délce, nicméně tento závěr neplatí při souběžné jízdě.

Dále se krajský soud zabýval hodnocením pravděpodobnosti toho, zda řidič kamionu měl žalobcovo vozidlo v mrtvém úhlu, což by mohl být důvod, proč se rozjel a narazil do žalobcova vozidla zařazeného částečně před ním. Stěžovatelova úvaha o mrtvém úhlu měla vysvětlit nejpravděpodobnější důvod, proč se řidič kamionu rozjel. I kdyby bylo prokázáno, že se řidič kamionu nevěnoval řízení, nezbavovalo by to žalobce automaticky odpovědnosti za spáchaný přestupek. Stěžovatel měl za pravděpodobnější verzi, že řidič kamionu nečekal, že se v daném místě bude nějaké vozidlo zařazovat před něj, přičemž mrtvý úhel snížil možnost si takového jednání všimnout. Kritice krajského soudu, že si stěžovatel vystačil s pouhou pravděpodobností, oponoval, že tuto pravděpodobnost vztahoval k jednání řidiče kamionu.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že stěžovatel v ní pouze polemizoval s názorem krajského soudu a opakoval argumentaci, kterou užil v rozhodnutí o odvolání a vyjádření k žalobě. Tvrzení, že se krajský soud nadbytečně věnoval jednání někoho jiného než žalobce, bylo v rozporu s názorem uvedeným v jiné části kasační stížnosti, kde stěžovatel uvedl, že mohou nastat okolnosti, pro které nelze spravedlivě požadovat po řidiči splnění jeho povinností. Co se týče souběžné jízdy a užití pojmů „připojovací jízdní pruh“ a „průběžný jízdní pruh“, žalobce uvedl, že dané pruhy nelze zaměňovat, jelikož ze zákona o silničním provozu vyplývají pro řidiče jedoucího v těchto pruzích odlišné povinnosti. Dále odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2021, čj. 9 As 221/2020-21, ve kterém bylo posuzováno zařazování vozidel z připojovacího jízdního pruhu do pruhu průběžného.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

#### Z odůvodnění:

[17] Dle stěžovatele mu krajský soud nesprávně vytkl, že v rozhodnutí o odvolání shledal „absolutní odpovědnost“ řidiče vozidla připojujícího se do průběžného jízdního pruhu, přičemž krajský soud přehlédl, že se zabýval i skutkovými okolnostmi projednávaného případu. Na straně páté rozhodnutí o odvolání ovšem stěžovatel skutečně shledal spáchání daného přestupku v tom, že se žalobce zařazoval z připojovacího jízdního pruhu do průběžného jízdního pruhu a v souvislosti s jeho jedním došlo k ohrožení vozidla jedoucího v průběžném pruhu, k čemuž dle stěžovatelových slov došlo, „jelikož tato vozidla se střetla“. K tomu odkázal na rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 16. 7. 2014, čj. 58 A 5/2011-18, ze kterého vyvodil, že pokud při zařazení z připojovacího jízdního pruhu „dojde ke střetu, je odpovědný řidič, který se zařazuje do průběžného jízdního pruhu z připojovacího jízdního pruhu, nikoliv řidič, který jel v průběžném jízdním pruhu“. Z této části rozhodnutí tedy vyplývá, že stěžovatel ohrožení řidiče vozidla v průběžném jízdním pruhu spatřoval ve střetu žalobcova vozidla s kamionem. Krajský soud k tomuto závěru v bodě 44 napadeného rozsudku uvedl, že v případě takového střetu z ničeho nevyplývá absolutní odpovědnost řidiče připojujícího se do průběžného jízdního pruhu. Dále v bodě 50 napadeného rozsudku uvedl, že rozsudek Krajského soudu v Ostravě čj. 58 A 5/2011-18 se týká jiné situace, neboť v něm bylo užito pravidlo z § 12 odst. 5 zákona o silničním provozu, které v projednávané věci nelze použít.

[18] Stěžovatel v rozhodnutí o odvolání dále uvedl, že z podkladů pro rozhodnutí vyplývá jediná skutková verze, a to že se žalobce začal zařazovat přibližně na začátku připojovacího jízdního pruhu před stojící kamion. K tomu uvedl, že z fotodokumentace vyplývá, že vozidlo žalobce muselo být v době prvního kontaktu s kamionem již částečně v průběžném jízdním pruhu. Poté konstatoval, že z výpovědi žalobce vyplývá, že počítal s tím, že si řidič kamionu všimne, že se hodlá zařadit z připojovacího jízdního pruhu, nicméně tato skutečnost ho nezbavuje odpovědnosti za spáchání daného přestupku. Na straně šesté rozhodnutí o odvolání uvedl, že si řidič kamionu nemusel žalobcova vozidla všimnout kvůli tzv. mrtvému úhlu. Dále konstatoval, že řidič kamionu nemohl předpokládat, že se žalobce bude zařazovat do průběžného jízdního pruhu v rozporu s § 12 odst. 5 zákona o silničním provozu, jelikož se žalobce začal zařazovat již před koncem připojovacího jízdního pruhu.

[19] Z výše uvedeného vyplývá, že stěžovatel shledal porušení žalobcových zákonných povinností jednak v tom, že došlo ke střetu vozidel, a dále v tom, že se žalobce do průběžného jízdního pruhu začal zařazovat již přibližně na začátku připojovacího jízdního pruhu, čímž porušil pravidlo uvedené v § 12 odst. 5 zákona o silničním provozu. Tyto závěry žalobce rozporoval v žalobě, proto se k nim krajský soud musel vyjádřit a dospěl k závěru, že ani jeden z nich neobstojí. Stěžovatel nyní v kasační stížnosti neargumentuje tím, že by jeho rozhodnutí ve skutečnosti stálo na jiném důvodu. Ani ze samotného rozhodnutí o odvolání nevyplývá, že by závěr o porušení § 12 odst. 7 zákona o silničním provozu stál na jiném hlavním důvodu, než na střetu vozidel a předčasném zařazení do průběžného jízdního pruhu. Uvádí-li, že se zabýval okolnostmi případu, pak je třeba konstatovat, že těmito okolnostmi se zabýval i krajský soud, který v nich však porušení povinnosti dle § 12 odst. 7 zákona o silničním provozu neshledal. Taktéž není důvodná námitka, že krajský soud stěžovateli nesprávně vytkl nedostatečné zjištění skutkového stavu ohledně tzv. mrtvého úhlu řidiče kamionu, když krajský soud pouze reagoval na tvrzení uvedená v rozhodnutí o odvolání, z nichž nijak neplyne, že by byla učiněna pouze *obiter dictum*.

[20] Stěžovatel dále uvádí, že krajský soud nesprávně posoudil vztah § 12 odst. 5 a odst. 7 zákona o silničním provozu. Krajský soud v bodě 46 napadeného rozsudku uvedl, že § 12 odst. 7 zákona o silničním provozu je vůči § 12 odst. 5 tohoto zákona zvláštním ustanovením a při zařazování z připojovacího pruhu plně nahrazuje pravidla v něm uvedená. V bodě 47 napadeného rozsudku konstatoval, že pravidla § 12 odst. 5 zákona o silničním provozu nelze použít na připojování se do průběžného jízdního pruhu z připojovacího jízdního pruhu.

[21] Dle § 12 odst. 5 zákona o silničním provozu platí následující: *Přejíždět z jednoho jízdního pruhu do druhého smí řidič jen tehdy, neohrozí-li a neomezí-li řidiče jedoucího v jízdním pruhu, do kterého přejíždí; přitom musí dávat znamení o změně směru jízdy. Při souběžné jízdě umožní řidiči vozidel jedoucích v průběžném pruhu řidičům vozidel do tohoto pruhu přejíždějících z pruhu, který přestal být průběžným, vjet tak, aby se vozidla jedoucí v průběžném pruhu a vozidla do něho přejíždějící mohla řadit střídavě po jednom do*

**jízdního proudu průběžného pruhu.** Tam, kde se dva jízdní pruhy sbíhají v jeden, aniž by bylo zřejmé, který z nich je průběžný, nesmí řidič jedoucí v levém jízdním pruhu ohrozit řidiče jedoucího v pravém jízdním pruhu.

[22] Dle § 12 odst. 7 zákona o silničním provozu platí, že je-li pro zařazování do průběžného jízdního pruhu zřízen přípojovací pruh, je řidič povinen před zařazením do průběžného pruhu užít přípojovacího pruhu. Při zařazování z přípojovacího pruhu do průběžného pruhu řidič nesmí ohrozit řidiče jedoucí v průběžném pruhu. Není-li přípojovací pruh zřízen, je řidič povinen dát přednost v jízdě vozidlům jedoucím v průběžném pruhu.

[23] Stěžovatel je toho názoru, že je na daný případ třeba uplatnit pravidlo z § 12 odst. 5 věty druhé zákona o silničním provozu, jelikož došlo k souběžné jízdě žalobcova vozidla a kamionu, což zabraňuje tomu, aby se řidič v přípojovacím jízdním pruhu mohl zařadit do průběžného jízdního pruhu kdekoliv v jeho délce. Správné místo pro jeho zařazení bylo až na konci tohoto pruhu. V samotném rozhodnutí o odvolání k tomu na straně 6 svého rozhodnutí uvedl, že řidič kamionu ani nemohl „předpokládat, že se bude obviněný zařazovat při souběžné jízdě v rozporu se zákonem (§ 12 odst. 5 zákona o silničním provozu), když se započal zařazovat do průběžného pruhu z přípojovacího pruhu nikoliv až na konci tohoto přípojovacího pruhu, tedy v místě, kde přestal být průběžným. Tento nešvar českých řidičů je sice velice frekventovaný, nicméně z této okolnosti nelze vyvodit, že měl být pro řidiče [...] očekávatelný.“

[24] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti k této problematice odkázal na rozsudek čj. 9 As 221/2020-21, který se sice zabýval spácháním odlišného přestupku a řešil situaci, kdy na dálnici nebyla kolona, nicméně poskytl výklad pojmu „přípojovací jízdní pruh“. Dle bodu 29 tohoto rozsudku je přípojovacím pruhem „jízdní pruh sloužící výhradně k tomu, aby vozidlo zařazující se do průběžného pruhu mohlo nabrat dostatečnou rychlost a bezpečně se zařadit do plynulého proudu vozidel pohybujících se v pravém jízdním pruhu. Na začátku je přípojovací pruh oddělen od průběžného pruhu podélnou čarou souvislou. Řidič zde může dosáhnout postupně rychlost jízdy umožňující plynulé zařazení vozidla do proudu vozidel jedoucího v průběžném pruhu v úseku, kde jsou tyto pruhy již odděleny podélnou čarou přerušovanou.“ Z citovaného bodu tedy vyplývá, že zařazení do průběžného jízdního pruhu je obecně možné kdekoliv, kde je přípojovací jízdní pruh od průběžného pruhu oddělen podélnou čarou přerušovanou, nikoliv až na samém konci přípojovacího pruhu, pokud řidič v přípojovacím pruhu dosáhl dostatečné rychlosti.

[25] Závěr o tom, že není nutné využít celou délku přípojovacího jízdního pruhu, potvrzuje i komentářová literatura k zákonu o silničním provozu, dle které platí, že pokud je zřízen přípojovací jízdní pruh, musí ho řidič při zařazování na komunikaci použít, přičemž „nemusí využít jeho celou délku, ale s ohledem na situaci v provozu může využít vhodný okamžik k jeho opuštění“ (Kovalčíková, D.; Štandera, J. § 12 In: Kovalčíková, D.; Štandera, J. *Zákon o provozu na pozemních komunikacích*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 62.). Využití celé délky přípojovacího jízdního pruhu je potřebné v případech vysoké rychlosti vozidel jedoucích v průběžném pruhu, kvůli které potřebuje vozidlo v přípojovacím jízdním pruhu dostatek času k patřičnému zrychlení. Tuto skutečnost potvrzuje další komentářová literatura, dle které je s ohledem „na účel přípojovacího pruhu důležité využít jej v dostatečné délce s ohledem na akceleraci vozidla a nesnažit se přejet do průběžného pruhu předtím, než dojde k vyrovnání rychlosti vozidla jedoucího v přípojovacím pruhu s rychlostí vozidel jedoucích v průběžném pruhu“ (Novopacký, D.; Vetešník, P.; Bezděkovský, K. *Zákon o silničním provozu. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2022, komentář k § 12).

[26] Výše uvedený závěr stěžovatel nerozporuje, nicméně je toho názoru, že jej nelze užít v případě souběžné jízdy vozidel v průběžném a přípojovacím jízdním pruhu. Nejvyšší správní soud se s názorem stěžovatele neztožňuje. Věta druhá § 12 odst. 5 zákona o silničním provozu sice hovoří o souběžné jízdě vozidel, ke které zjevně došlo i v projednávaném případě, nicméně výslovně upravuje situaci, kdy řidič přejíždí do průběžného pruhu z pruhu, který přestal být průběžným. Druhá věta citovaného ustanovení tedy dopadá na situaci, kdy řidič do průběžného pruhu přejíždí z jízdního pruhu, který přestává naplňovat definici průběžného jízdního pruhu. Tuto definici lze nalézt v § 2 písm. z) zákona o silničním provozu, dle kterého je průběžný pruh *jízdní pruh probíhající v původním směru (bez odbočení) křižovatkou nebo v místě, kde se mění počet jízdních pruhů*. Přípojovací jízdní pruh je poté definován v § 2 písm. u) totožného zákona jako *přídavný jízdní pruh určený pro zařazování vozidel do jízdního proudu průběžného pruhu*. Jízdní pruh nemůže naplňovat současně definici přípojovacího a průběžného jízdního pruhu, jak správně uvedl krajský soud v bodě 47 napadeného rozsudku. Z výše uvedených definic je zřejmé, že se jedná o dva odlišné typy jízdních pruhů. Není též možné povinnost řidiče jedoucího v určitém druhu jízdního pruhu bez dalšího přenášet na řidiče jedoucího v odlišném jízdním pruhu, jelikož zákon o silničním



provozu tyto pruhy výslovně rozlišuje. Situace, kdy v průběžném jízdním pruhu vznikla kolona, na tomto závěru nemohla nic změnit, jelikož aktuální situace na dálnici nezměnila povahu připojovacího jízdního pruhu jako takového ani pravidla, která ohledně tohoto pruhu zákon o silničním provozu obsahuje. Naopak z důvodu pomalého popojíždění v průběžném pruhu odpadá potřeba zrychlení v připojovacím pruhu.

[27] Nejvyšší správní soud tímto nerozporuje názor stěžovatele, že v ideálním případě by se řidič měl do průběžného jízdního pruhu připojovat až na konci připojovacího jízdního pruhu. V tomto místě lze jeho zařazení nejvíce očekávat, přičemž právě zde lze užít pravidlo střídavého zařazování vozidel, které je vhodným řešením nastalé situace. Zákon o silničním provozu nicméně tuto povinnost u zařazování vozidla z připojovacího jízdního pruhu výslovně nestanoví. Pokud by zákonodárce měl v úmyslu uzákonit dané pravidlo i při zařazování vozidla do průběžného jízdního pruhu z pruhu připojovacího, je třeba, aby tak učinil výslovně, aby bylo poté možné dané pravidlo vymáhat a jeho porušení trestat. Jak již uvedl krajský soud v bodě 45 napadeného rozsudku, přijetí názoru stěžovatele, že pravidlo o zařazování na konci pruhu, který přestal být průběžný, je nutné aplikovat i v případě končícího připojovacího jízdního pruhu za souběžné jízdy, by v daném případě představovalo analogii v neprospěch obviněného. Takový postup je však v rámci správního trestání nepřijatelný, jak již konstatoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 25. 2. 2015, čj. 1 As 236/2014-22, na který odkázal i krajský soud. Z tohoto důvodu nelze porušení povinnosti dle § 12 odst. 7 zákona o silničním provozu shledat v tom, že žalobce nevyužil pravidlo „zipu“, respektive že se nezařazoval až na konci připojovacího jízdního pruhu.

[28] Tímto závěrem však Nejvyšší správní soud nijak nepředjímá výsledek řízení o přestupku žalobce. Taktéž nedospívá k závěru, že by se řidič z připojovacího jízdního pruhu mohl bez dalšího zařadit do průběžného jízdního pruhu v jakémkoliv místě ve chvíli, kdy by dospěl k závěru, že se pro jeho vozidlo vytvořil v koloně dostatečný prostor. Řidič vozidla zařazujícího se z připojovacího jízdního pruhu má stále povinnost neohrozit řidiče jedoucí v průběžném jízdním pruhu. K porušení této povinnosti může dojít i bez porušení pravidla „zipu“. Dochází k tomu například v případě, kdy si řidič vozidla jedoucího v připojovacím pruhu nemůže být jistý tím, že řidič jedoucí v průběžném jízdním pruhu ví o jeho plánovaném manévru. Povinnost neohrozit, uvedená v § 12 odst. 7 zákona o silničním provozu, totiž dle § 2 písm. l) tohoto zákona znamená *povinnost počínat si tak, aby jinému účastníkovi provozu na pozemních komunikacích nevzniklo žádné nebezpečí*, přičemž lze dospět k závěru, že nebezpečí vznikne řidiči, který neví o tom, že se někdo před něj chystá zařadit, a proto tomuto manévru nemůže přizpůsobit svou jízdu.

[29] V projednávané věci mohla závěru o ohrožení řidiče kamionu jedoucího v průběžném jízdním pruhu svědčit stěžovatelova poznámka na straně šesté rozhodnutí o odvolání, že se žalobce do průběžného jízdního pruhu zařazoval bez očního kontaktu s řidičem kamionu, tedy že řidič kamionu vůbec nemusel vědět, že se žalobce má v plánu zařadit bezprostředně před něj. Z rozhodnutí o odvolání však nevyplývá, že by stěžovatel svůj závěr o porušení povinnosti dle § 12 odst. 7 zákona o silničním provozu založil právě na tomto důvodu, když k výše uvedenému konstatoval, že ho pouze dodává pro úplnost. Stěžovatel tímto důvodem ani neargumentuje v kasační stížnosti.

[30] Stěžovatel nyní uvádí, že pravidlo o zařazování se na konci připojovacího pruhu uvedl pouze nad rámec vlastního posouzení, když hodnotil možnost řidiče kamionu předpokládat, že se žalobce nebude zařazovat na konci připojovacího pruhu. Nejvyššímu správnímu soudu však není zřejmé, v čem tedy spatřoval ohrožení řidiče kamionu, tedy porušení § 12 odst. 7 zákona o silničním provozu. Stěžovatel totiž na jedné straně uvádí, že si je vědom, že ke střetu vozidel nemuselo dojít jen kvůli porušení této povinnosti, nicméně rozhodnutí o odvolání nenabízí dostatečnou argumentaci ohledně jiné skutečnosti, ve které by mělo porušení výše uvedeného ustanovení spočívat. Pokud by Nejvyšší správní soud dal stěžovateli zapravdu, musel by shledat, že rozhodnutí o odvolání je nepřezkoumatelné, jelikož spolehlivě nenabízí jiný konkrétní důvod pro shledání porušení povinnosti neohrozit řidiče jedoucího v průběžném jízdním pruhu.

[31] Dle stěžovatele se krajský soud též nadbytečně věnoval jednání řidiče kamionu. K této námitce lze připomenout, že sám stěžovatel na páté straně rozhodnutí o odvolání uvedl následující: *„Pokud se tedy obviněný při řízení motorového vozidla zařazoval z připojovacího pruhu do průběžného pruhu a v souvislosti s jeho jednáním došlo k ohrožení vozidla jedoucího v průběžném pruhu, což došlo, jelikož tato vozidla se střetla, pak je jeho jednání protiprávní.“* Je pravdou, že pokud by stěžovatel porušení povinností řidiče shledal pouze v jednání žalobce, které

předcházelo střetu s řidičem kamionu, pak by úvahy o jednání řidiče kamionu byly nadbytečné, jelikož by nemohly mít žádný vliv na tom, zda došlo k porušení povinnosti žalobce či nikoliv. Ustanovení § 12 odst. 7 zákona o silničním provozu hovoří pouze o „ohrožení“ řidiče jedoucího v průběžném jízdním pruhu, tedy o ohrožovacím přestupku, u kterého ke škodlivému důsledku (zde střetu vozidel) vůbec nemusí dojít (srov. rozsudek NSS ze dne 17. 2. 2016, čj. 1 As 237/2015-31). Stěžovatel však na straně páté rozhodnutí o odvolání shledal ohrožení kamionu jedoucího v průběžném jízdním pruhu, tedy porušení povinnosti řidiče dle § 12 odst. 7 zákona o silničním provozu, právě v tom, že došlo ke střetu. Proto bylo namístě, aby se krajský soud na základě námítky, směřující proti tomuto závěru, zabýval i tím, zda byl střet způsoben výhradně porušením žalobcových povinností, či zda ke střetu vozidel přispěla i reakce řidiče kamionu.

## 4533

### Správní řízení: systémová podjatost

#### Zákon o dráhách: příslušnost speciálního stavebního úřadu

k § 14 odst. 2 správního řádu ve znění účinném od 1. 11. 2018

k zákonu č. 266/1994 Sb., o dráhách

**I. Východiskem pro výklad pojmu systémové podjatosti jsou i po novele § 14 odst. 2 správního řádu provedené zákonem č. 176/2018 Sb. (tj. ve znění účinném od 1. 11. 2018) závěry rozšířeného senátu vyjádřené v usnesení ze dne 20. 11. 2012, čj. 1 As 89/2010-119, č. 2802/2013 Sb. NSS.**

Služební, pracovní či jiný obdobný vztah úřední osoby ke státu nebo územnímu samosprávnému celku sám o sobě nezpůsobuje vyloučení této osoby ve věci, v níž má stát či územní samosprávní celek vlastní zájem. Vyvolává však tzv. systémové riziko podjatosti úřední osoby, a je tak signálem ke zvýšené opatrnosti a „podezřivostí“ při posuzování pochybností o její nepodjatosti.

Důvodem vyloučení úřední osoby jsou teprve takové skutečnosti, které nasvědčují tomu, že zájem státu či územního samosprávného celku může být v dané věci prosazován právě prostřednictvím vztahu ekonomické závislosti úřední osoby na jejím zaměstnavateli. Novelu § 14 odst. 2 správního řádu je třeba chápat jako posílení důrazu právě na tyto přístupující okolnosti.

**II. Zákon č. 266/1994 Sb., o dráhách, nestanoví Magistrátu hlavního města Prahy výlučnou věcnou příslušnost k rozhodování jako speciálního stavebního úřadu ve věci tramvajové, trolejbusové, lanové a speciální dráhy.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 8. 2023, čj. 6 As 52/2023-127)*

**Prejudikatura:** č. 2802/2013 Sb. NSS a č. 4118/2021 Sb. NSS.

**Věc:** a) E. N. d. R., b) P. H., c) A. P. a d) Pankrácká společnost, z. s., proti Ministerstvu dopravy, za účasti 1) hlavního města Prahy, 2) Dopravního podniku hl. m. Prahy, a. s., a 3) Občanského sdružení zelené Čechy, o stavební povolení, o kasačních stížnostech žalobců c) a d).

Magistrát hlavního města Prahy, odbor pozemních komunikací a drah, jako speciální stavební úřad na úseku drah vydal dne 30. 6. 2021 stavební povolení pro veřejně prospěšnou stavbu „Výstavba trasy I. D metra v Praze, provozní úsek Pankrác – Nové Dvory“ a stanovil podmínky pro provedení stavby. Žalovaný v odvolacím řízení částečně změnil podmínky stanovené správním orgánem prvního stupně, a to na základě změny závazných stanovisek dotčených orgánů, ve zbytku rozhodnutí potvrdil.

Proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 3. 2022 brojili žalobci u Krajského soudu v Ostravě, který žalobu postoupil místně příslušnému Městskému soudu v Praze. Závěr o příslušnosti městského soudu potvrdil Nejvyšší

správní soud rozsudkem ze dne 11. 8. 2022, čj. 4 As 144/2022-37, kterým zamítl kasační stížnost proti usnesení o postoupení věci.

Městský soud žalobu neshledal důvodnou a rozsudkem ze dne 8. 2. 2023, čj. 14 A 78/2022-410, ji zamítl.

Nejprve se zabýval námitkou, že stavební povolení bylo vydáno vyloučeným správním orgánem. Poukázal přitom na novelu správního řádu provedenou zákonem č. 176/2018 Sb. s účinností od 1. 11. 2018, která v § 14 odst. 2 stanovila pravidlo, že vyloučena z projednávání věci není taková úřední osoba, u níž je *pochybnost o její nepodjatosti vyvolána jejím služebním poměrem nebo pracovněprávním nebo jiným obdobným vztahem ke státu nebo k územnímu samosprávnému celku*. I přes toto ustanovení však dle městského soudu nelze mít za nemožné, že při existenci dalších závažných skutečností by mohly být podjaty všechny úřední osoby, které by mohly vystupovat ve stavebním řízení.

Dle žalobců měla podjatost označených úředních osob vyplývat z prokázaného mimořádně intenzivního zájmu politického vedení Magistrátu hlavního města Prahy na výsledku řízení a na urychlení začátku výstavby. Městský soud však konstatoval, že takto obecně pojaté podezření nemůže představovat skutečnost prokazující mimořádné riziko systémové podjatosti všech označených úředních osob. V daném případě již bylo pravomocně rozhodnuto o umístění stavby jako takové, v řízení o vydání stavebního povolení pak má mnohem větší prostor řešení konkrétních technických parametrů stavby, které vychází z odborných podkladových studií a jiných technických dokumentů. Žalobci neprokázali, ani netvrdili, že by na úřední osoby byl činěn ze strany vedení města tlak, aby rozhodovaly v rozporu s těmito odbornými (závažnými) stanovisky, či aby rozhodovaly na základě neúplné stavební dokumentace. Ani z obsahu spisu nic takového nevyplývalo.

K poukazu žalobců na rozhodnutí Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 28. 12. 2020, kterým bylo rozhodnuto o podjatosti ředitele Magistrátu hlavního města Prahy v řízení o umístění stavby „Silniční okruh kolem Prahy, stavba 511 Běchovice dálnice D1“, městský soud uvedl, že ministerstvo v dané věci posuzovalo podjatost podle právní úpravy účinné do 30. 10. 2018. Významnou skutečností také bylo, že působnost Magistrátu hlavního města Prahy je v případě stavebního povolení pro stavbu metra stanovena zákonem č. 266/1994 Sb., o dráhách (§ 57 odst. 1). Nelze také pominout, že uvedeným rozhodnutím Ministerstva pro místní rozvoj byla konstatována podjatost ředitele magistrátu, nikoliv všech úředních osob, které se mohly na rozhodování podílet. Městský soud souhlasil také s odkazem na strukturu aparátu Magistrátu hlavního města Prahy.

Jestliže bylo ministrem dopravy v rozhodnutí o rozkladu proti prvostupňovému rozhodnutí o námitce podjatosti ze dne 8. 12. 2021 poukazováno na specifčnost stavby s tím, že pro rozhodnutí ve věci stavebního povolení je zákonem o dráhách dána výlučná příslušnost Magistrátu hlavního města Prahy a že příslušnost nelze delegovat na jiný stavební úřad, městský soud uvedl, že toto konstatování je správné ve vztahu k jiným obcím, kterým v přenesené působnosti nepřísluší vykonávat působnost speciálního stavebního úřadu na úseku drah [§ 57 odst. 2 písm. f) zákona o dráhách].

Městský soud tak dospěl k závěru, že námitka podjatosti vznesená žalobcem d) byla vypořádána v souladu s § 14 správního řádu a ve věci nerozhodoval vyloučený správní orgán. Závěrem uvedl, že se ztotožnil s důvody uvedenými v napadeném rozhodnutí a nepovažoval za účelné opakovat závěry správních orgánů obou stupňů.

Dále se městský soud zabýval ostatními žalobními námitkami (rozpor stavebního povolení s územním rozhodnutím, nezákonné zahájení stavby před právní mocí stavebního povolení, zpochybnění závazných stanovisek, porušení procesních práv žalobců v průběhu správního řízení). Ani tyto námitky neshledal důvodnými.

Proti rozsudku městského soudu podali žalobci c) a d) (stěžovatelé) kasační stížnost, v níž brojili – mimo jiné – proti posouzení námitky podjatosti.

Žalobce d) tvrdil, že v řízení o námitce podjatosti předložil celou řadu důkazů, zejména mediálních prohlášení radního pro dopravu a primátora včetně aktivit na sociálních sítích, tiskových zpráv hlavního města, mediálních ohlasů průběhu řízení atd. Stěžovatelé rovněž doložili zcela nestandardní nátlak politických představitelů hlavního města Prahy na účastníky řízení, kteří podali námitky, primátorem (resp. radním pro dopravu) iniciovaná jednání s účastníky řízení za účelem jejich odrazení od uplatnění opravných prostředků kombinací slibů a zastrahování, pokusy o mediální dehonestaci pozdějších žalobců, vyhrožování předsedkyni žalobce d) vyloučením

ze zastupitelského klubu atd. Městský soud tyto doklady nijak nehodnotil ani je nezmínil. Nebylo proto zřejmé, proč uvedené příklady mimořádného intenzivního zájmu považoval jen za „obecně pojaté podezření“, které neprokazuje riziko systémové podjatosti. Stěžovatelé tak považovali napadený rozsudek za nepřezkoumatelný. Jako absurdní označili jeho požadavek na tvrzení a prokázání tlaku z vedení města na úřední osoby, neboť takové důkazy nemohou mít k dispozici.

Stěžovatelé poukázali na první rozhodnutí ministra dopravy o rozkladu ze dne 9. 6. 2021, který zrušil první rozhodnutí žalovaného o námitce podjatosti a věc vrátil k novému projednání. Toto rozhodnutí zmizelo ze spisu, a to možná právě proto, že v něm riziko podjatosti úředníků magistrátu bylo uznáno jako reálné.

Dále stěžovatelé nesouhlasili s argumentací městského soudu, že o umístění stavby jako takové již bylo pravomocně rozhodnuto. Politický tlak na vydání stavebního povolení dle nich vyplýval z toho, že je nezbytnou podmínkou pro legální provádění stavby.

Dle stěžovatelů byla nesprávná i úvaha, že Magistrát hlavního města Prahy nemůže být podjatý, neboť zákonodárce mu stanovil výlučnou působnost pro projednávání stavby metra. Předně se jedná o domýšlení záměru zákonodárce, navíc zákon nevylučuje možnost atrakce, kterou by byla otázka podjatosti všech úředních osob magistrátu řešena. Uvedenou úvahou městský soud také odbyl poukaz na rozhodnutí týkající se podobně politicky exponované stavby pražského silničního okruhu (stavby 511 Běchovice dálnice D1), a porušil tak princip rozhodování skutkově podobných případů bez důvodných rozdílů.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti předeslal, že stěžovatelé v zásadě opakovali argumenty z odvolání a žaloby. Ve vztahu k námitce podjatosti považoval rozsudek městského soudu za přezkoumatelný a správný. Stěžovatelé přehlíželi pokračování řízení o námitce po zrušení prvního rozhodnutí ministrem dopravy, v němž byla námitka shledána nedůvodnou a toto rozhodnutí bylo ministrem dopravy následně potvrzeno. Všechna rozhodnutí se nacházela ve správním spise.

Ke kasační stížnosti se vyjádřila i osoba zúčastněná na řízení 1) (hlavní město Praha). Rozsudek městského soudu považovala ve všech částech za přezkoumatelný a s jeho závěry se zcela ztotožňovala. Námitku týkající se podjatosti vyhodnotil městský soud správně. Předmět řízení je pojmovým znakem obecné podjatosti (§ 14 odst. 1 správního řádu – poměr k věci), městskému soudu tedy nelze vytýkat, že jej zohlednil. Jisté riziko podjatosti může být za stejných či obdobných okolností zvýšené například při rozhodování o samotném umístění stavby, zatímco v navazujícím řízení o vydání stavebního povolení stejné či obdobné skutečnosti nemohou vést k překročení kritické míry takového rizika (jakkoliv v daném případě nebyly vůbec dány důvody podjatosti). Osoba zúčastněná na řízení 1) dále uvedla, že zákonodárce zjevně záměrně v § 57 odst. 1 zákona o drahách stanovil pro výstavbu metra výlučnou příslušnost Magistrátu hlavního města Prahy. Navzdory tomu, že taková stavba bude mít zásadní význam prakticky vždy, zákonodárce nepředpokládal systematické rozhodování jinými správními orgány z důvodu podjatosti, která by měla být dovozována od významu stavby. Pokud by byla přijata žalobní argumentace, znamenalo by to, že o výstavbě metra na území hlavního města Prahy by pak prakticky v žádném případě nemohl z důvodu podjatosti rozhodovat správní orgán, jemuž byla zákonem výlučná příslušnost k rozhodování těchto věcí svěřena, tedy prakticky popření tohoto ustanovení. Správní řád nepředpokládá možnost atrakce z důvodu podjatosti. Ta je dle § 131 odst. 4 správního řádu řešena delegací, přičemž v daném případě nebylo jiného věcně příslušného orgánu, na který by projednávání a rozhodnutí věci bylo možno delegovat. K argumentaci rozhodnutím o vyloučení ředitele magistrátu ve věci stavby pražského silničního okruhu osoba zúčastněná na řízení 1) uvedla, že se nejednalo o skutkově podobný případ.

Osoba zúčastněná na řízení 2) (Dopravní podnik hl. m. Prahy) se ve vyjádření ke kasační stížnosti také ztotožnila s rozsudkem městského soudu. Následně doplnila svoje vyjádření podáním, v němž se vyjádřila i ke kasační námitce vadného posouzení námitky podjatosti. V jejím hodnocení se ztotožňovala s městským soudem. Odkázala na rozsudky Nejvyššího správního soudu týkající se posuzování vyjádření komunálních politiků a mediálních ohlasů u významných staveb. Dále uvedla, že na posuzované riziko podjatosti je třeba hledět také prizmatem zásady jednotnosti správního řízení. Odkázala na rozsudek ze dne 22. 3. 2013, č. 5 As 28/2009-115, v němž Nejvyšší správní soud uvedl, že skutečnost, že bylo od počátku zřejmé, že odvolacím orgánem je Ministerstvo dopravy, snižuje systémové riziko podjatosti pracovníků Magistrátu hlavního města Prahy. Osoba

zúčastněná na řízení 2) také poukázala na novelu § 14 správního řádu účinnou od 1. 11. 2018. Měla za to, že na jejím základě nelze dovozovat systémovou podjatost, jak to činili stěžovatelé. S odkazem na důvodovou zprávu k novele tvrdila, že důvodem pro vyloučení osoby z rozhodování nemůže být existence pracovního, služebního nebo jiného poměru úřední osoby a pouze teoretický potenciál skrze tento poměr ovlivnit její postup v řízení, ale pouze konkrétní skutečnosti svědčící o působení (nátlaku) na nezávislost rozhodování úřední osoby. Lze si představit i situaci, kdy by tímto způsobem mohly být vyloučeny všechny úřední osoby správního orgánu. V tomto případě však nic nenasvědčovalo tomu, že by na úřední osoby byl činěn jakýkoliv nátlak. Šlo přitom k tíži stěžovatelů, že svoje podezření na překročení nadkritické míry rizika systémové podjatosti nekonkretizovali a omezili se na obecné prohlášení.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

#### III.A Podjatost

[44] První spornou otázkou je posouzení námitky systémové podjatosti úředníků Magistrátu hlavního města Prahy.

[45] Dle § 14 odst. 1 správního řádu *každá osoba bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu (dále jen „úřední osoba“), o níž lze důvodně předpokládat, že má s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový zájem na výsledku řízení, pro něž lze pochybovat o její nepodjatosti, je vyloučena ze všech úkonů v řízení, při jejichž provádění by mohla výsledek řízení ovlivnit.*

[46] Nejvyšší správní soud ve své judikatuře k tomuto ustanovení (viz zejména usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 11. 2012, čj. 1 As 89/2010-119, č. 2802/2013 Sb. NSS, a na něj navazující rozhodnutí) vysvětlil, že u úředních osob, které jsou v zaměstnaneckém či jemu obdobném poměru k subjektu, jehož zájmy mohou být v řízení, v němž rozhodují, dotčeny, existuje tzv. systémové riziko podjatosti. To je důsledkem systému nastavení působnosti správních orgánů a povahy právních vztahů mezi těmito orgány a zaměstnanci subjektu (územního samosprávného celku či státu), do něhož jsou tyto orgány zasazeny a v nichž zaměstnanci působí jako úřední osoby.

[47] Rozšířený senát měl za to, že systémová podjatost takto vystupujících úředních osob není dána samotnou existencí zaměstnaneckého či jiného obdobného poměru, ale pouze v případě překročení kritické míry systémového rizika. Zaměstnanecký či obdobný poměr je však signálem ke zvýšené opatrnosti a „podezřivavosti“, k němuž musí přistoupit další skutečnosti, které způsobí překročení oné kritické míry systémového rizika.

[48] Důvodem pochyb o nepodjatosti úřední osoby dle § 14 odst. 1 správního řádu je tedy dle rozšířeného senátu její zaměstnanecký poměr k územnímu samosprávnému celku tehdy, je-li z povahy věci či jiných okolností patrné podezření, že v důsledku tohoto zaměstnaneckého poměru by mohl být její postoj k věci ovlivněn i jinými než zákonnými hledisky. Takovými okolnostmi mohou být *„například jevy v politické či mediální sféře, jež předcházejí příslušnému správnímu řízení či je doprovázejí a naznačují zvýšený zájem o výsledek řízení ze strany osob schopných ovlivnit jednání územního samosprávného celku jako zaměstnavatele úřední osoby. Příkladem může být zájem politických činitelů či jiných v rámci daného územního samosprávného celku vlivných osob (např. zákulisních aktérů místní politiky či podnikatelských subjektů) na určitém výsledku řízení (např. na tom, aby určitá stavba, činnost apod. byla povolena, anebo naopak nepovolena); takový zájem lze vysledovat například z různých mediálních vyjádření, předvolebních slibů, konkrétních investičních či jiných obchodních počínů, předchozích snah nasměrovat určité související rozhodovací procesy určitým způsobem apod. Stejně tak uvedenou skutečností může být samotná povaha a podstata rozhodované věci, její kontroverznost či politický význam a s tím spojené zájmy. Zjevně a bez dalšího pak uvedenými skutečnostmi budou podezření z nátlaku či snahy přímo ovlivnit rozhodování příslušné úřední osoby prostřednictvím jejího zaměstnaneckého vztahu“* (bod 63 usnesení čj. 1 As 89/2010-119).

[49] V rámci vysvětlení pojmu systémové podjatosti je nutno dodat, že tímto pojmem označuje judikatura Nejvyššího správního soudu pouze situace, kdy je obsahem námitky podjatost úředních osob právě z důvodu jejich ekonomické závislosti způsobené zaměstnaneckým, služebním či obdobným poměrem k subjektu, do něhož je organizačně zasazen příslušný správní orgán a jehož zájmy mohou být v daném řízení dotčeny, nikoliv

jakoukoliv námitku podjatosti týkající se všech úředních osob zařazených do správního orgánu, který vede správní řízení (rozsudek ze dne 4. 7. 2019, čj. 9 As 70/2019-34).

[50] S účinností od 1. 11. 2018 byl správní řád novelizován zákonem č. 176/2018 Sb. a byl do něj nově vtělen § 14 odst. 2, který stanoví, že *úřední osoba není vyloučena podle odstavce 1, pokud je pochybnost o její nepodjatosti vyvolána jejím služebním poměrem nebo pracovněprávním nebo jiným obdobným vztahem ke státu nebo k územnímu samosprávnému celku*.

[51] Především, městský soud správně vyšel z toho, že ani § 14 odst. 2 správního řádu nebrání aplikaci výše citovaných závěrů rozšířeného senátu k tzv. systémové podjatosti, posiluje však důraz na existenci dalších závažných skutečností svědčících pro vyloučení úředních osob. Rovněž správní orgány rozhodující v nynější věci o námitce podjatosti uvedenou novelu správního řádu nevnímaly jako zrušení institutu systémové podjatosti. Naopak i po této novele odkazovaly na závěry usnesení rozšířeného senátu čj. 1 As 89/2010-119 a v něm vyložená kritéria při posuzování námitky aplikovaly. Tento přístup ostatně již dříve uplatnil i Nejvyšší správní soud (rozsudek ze dne 8. 10. 2020, čj. 6 As 171/2020-66, č. 4118/2021 Sb. NSS, body 45 a 46).

[52] Je třeba připustit, že samotný text § 14 odst. 2 správního řádu není jednoznačný a je možno jej vykládat dvěma způsoby. Buď jako potvrzení závěrů rozšířeného senátu, které stojí na premise, že samotný zaměstnanecký či obdobný poměr k subjektu, o jehož právech či zájmech je rozhodováno, nezakládá sám o sobě důvod pro vyloučení z rozhodování pro podjatost, ale vytváří tzv. systémové riziko, které ve spojení s dalšími relevantními skutečnostmi může vyústit ve vyloučení úředních osob pro podjatost, nebo jako snahu o popření těchto judikaturních závěrů.

[53] Z důvodové zprávy k provedené novele vyplývá, že *„navrhovaná právní úprava se snaží reagovat na stávající judikaturu, která § 14 správního řádu vykládá extenzivně“*. Důvodová zpráva dále dovozuje, že pokud existence služebního poměru nebo pracovněprávního nebo jiného obdobného vztahu úřední osoby, která o věci rozhoduje, ke státu nebo k územnímu samosprávnému celku, jichž se rozhodovaná věc dotýká, není důvodem systémové podjatosti, *„nemůže být (vzhledem k logickému argumentu a maiori ad minus) překročena kritická míra systémového rizika podjatosti ani přistoupením další skutečnosti, která by jinak (neplatila-li by výchozí podmínka) mohla být důvodem systémové podjatosti. Jinými slovy řečeno, splnění této výchozí podmínky vylučuje, aby další skutečnosti (např. jevy v politické nebo mediální sféře, zájem vlivných osob na výsledku řízení), které přímo nebo nepřímo souvisejí s existencí daného vztahu úřední osoby ke státu nebo k územnímu samosprávnému celku, byly důvodem systémové podjatosti. Vše uvedené nevylučuje individuální posouzení podjatosti v souladu s důvody uvedenými v § 14 odst. 1 správního řádu.“*

[54] Takto přísně pojatý výklad § 14 odst. 2 správního řádu by však dle Nejvyššího správního soudu ve svém důsledku vedl k absurdnímu závěru o nemožnosti vyloučit úřední osobu v zaměstnaneckém poměru rozhodující ve věci, jež se dotýká státu či územního samosprávného celku v pozici jejího zaměstnavatele, a to i při existenci okolností, které by jinak dle § 14 odst. 1 správního řádu byly bez dalšího zjevně důvodem pro konstatování pochybnosti o její nepodjatosti.

[55] Pokud by totiž ve smyslu důvodové zprávy neměl být služební či pracovní poměr ani ve spojení s dalšími okolnostmi k němu přístupujícími relevantními kritériem při posuzování podjatosti úřední osoby, nebylo by možno shledat podjatost ani v případech prokázaného ovlivňování úřední osoby v podobě například finančních motivací, ať už pozitivní (odměnou či jejím příslibem) či negativní (pohrůzkou snížení osobního ohodnocení, nevyplacením odměn apod.) či jakýmkoliv jiným způsobem, který by se promítal do pracovního či služebního poměru úředních osob (rozvržením pracovní doby, schvalováním dovolené, přidělováním práce či změnou její organizace, ztrátou jiných pracovních benefitů jako možnost práce z domova atp.). Tyto okolnosti jsou však svojí povahou nerozlučně spjaty se služebním poměrem nebo pracovním či obdobným vztahem způsobujícím ekonomickou závislost úřední osoby na státu nebo územním samosprávném celku.

[56] Takový výklad by znamenal, že by ve správním řízení mohly rozhodovat i úřední osoby, u nichž lze na základě konkrétních skutečností pochybovat o jejich nestrannosti v dané věci, a tedy popření jedné ze základních zásad správního řízení (§ 7 správního řádu).

[57] Před subjektivně historickým výkladem je proto třeba upřednostnit výklad systematický, který novelizovaný § 14 odst. 2 správního řádu umožní aplikovat jako integrální součást celé právní úpravy. Východiskem pro tento výklad jsou i nadále závěry rozšířeného senátu vyslovené ve věci sp. zn. 1 As 89/2010. Služební či pracovní vztah úřední osoby ke státu nebo územnímu samosprávnému celku sám o sobě nezpůsobuje vyloučení úřední osoby ve věci, v níž má stát či územní samosprávní celek svůj vlastní zájem. K tomu musí přistoupit další okolnosti svědčící tomu, že takový zájem může být v dané věci prosazován právě prostřednictvím vztahu ekonomické závislosti úřední osoby na státu či územním samosprávném celku. Provedenou novelu správního řádu je pak třeba chápat jako posílení důrazu právě na tyto přístupující okolnosti.

[58] V projednávané věci stěžovatelé v prvé řadě namítají, že městský soud nevyhodnotil jimi uváděné důvody systémové podjatosti úředníků Magistrátu hlavního města Prahy a doklady, které k nim předkládali, a konstatoval, že se jedná o obecně pojaté podezření.

[59] Dle stěžovatelů měla podjatost označených úředních osob vyplývat z prokázaného mimořádně intenzivního zájmu politického vedení Magistrátu hlavního města Prahy na výsledku řízení a na urychlení začátku výstavby. Městský soud však konstatoval, že takto obecně pojaté podezření nemůže představovat skutečnost prokazující mimořádné riziko systémové podjatosti všech označených úředních osob. Soud připomněl, že v daném případě již bylo pravomocně rozhodnuto o umístění stavby, v řízení o vydání stavebního povolení pak má mnohem větší prostor řešení konkrétních technických parametrů stavby, které vychází z odborných podkladových studií a jiných technických dokumentů. Stěžovatelé neprokázali, ani netvrdili, že by na úřední osoby byl činěn ze strany vedení města tlak, aby rozhodovaly v rozporu s těmito odbornými (závaznými) stanovisky či na základě neúplné stavební dokumentace. Ani z obsahu spisu nic takového nevyplývá.

[60] K tomu musí Nejvyšší správní soud zdůraznit, že soudní řízení správní je ovládáno dispoziční zásadou a městský soud byl vázán žalobními námitkami tak, jak je stěžovatelé formulovali (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.).

[61] Stěžovatelé ve správním řízení dokládali články a jiná veřejná vyjádření primátora Hřiba a náměstka pro dopravu Scheinherra týkající se metra D, která podle nich svědčí o eminentním zájmu politického vedení města na výsledku řízení. Správní orgány na tyto podklady reagovaly v rozhodnutích o námitkách. V žalobě stěžovatelé tyto závěry konkrétně nepochybovali, pouze obecně namítali, že správní orgány bagatelizovaly jimi předložené materiály a nedovodily z nich systémovou podjatost. Konkrétní žalobní námitky se soustředily na jiné části odůvodnění rozhodnutí o námitkách (význam úpravy působnosti v zákoně o dráhách a paralelu s rozhodnutím v jiné věci).

[62] Městskému soudu proto nelze vytknout, že nepřezkoumával závěry správních orgánů týkající se mediálních vyjádření a namísto toho se soustředil na vypořádání konkrétních námitek, které stěžovatelé podrobně odůvodňovali. V žalobě stěžovatelé nevznášeli žádné konkrétní podezření, a jehož základě by měl městský soud dospět k závěru o systémové podjatosti úředníků magistrátu na základě zásadního zájmu politického vedení města na výsledku řízení. Nejvyšší správní soud proto neshledal rozsudek městského soudu v této části nepřezkoumatelným.

[63] Obecně lze také dodat, že Nejvyšší správní soud již v řadě dřívějších případů konstatoval, že veřejná vystoupení politiků jsou v případě místně důležitých či kontroverzních staveb běžným jevem a korelují s podstatou politiky jako správy věcí veřejných; jakákoliv politická vyjádření nelze automaticky považovat za důvod podjatosti úředníků vystupujících v zaměstnaneckém či obdobném poměru vůči korporaci, kterou tito političtí představitelé zastupují (viz např. rozsudek ze dne 21. 12. 2018, čj. 4 As 302/2018-55, či ze dne 2. 3. 2017, čj. 4 As 219/2016-35). Zároveň však dodal, že je v zájmu politických představitelů vyjadřovat se z hlediska probíhajících řízení uměřeně tak, aby nezbudili pochybnosti o možném zasahování politického vedení samospráv či státu do těchto řízení (rozsudek čj. 6 As 171/2020-66).

[64] Stěžovatelé tvrdili, že ve správním spise chybí rozhodnutí ministra dopravy ze dne 9. 6. 2021 o rozkladu proti rozhodnutí Ministerstva dopravy o vznesené námitce podjatosti ve stavebním řízení, kterým bylo rozhodnutí ministerstva zrušeno a věc mu vrácena k dalšímu řízení. Toto tvrzení ovšem není pravdivé. Nejvyšší správní soud ověřil, že rozhodnutí je součástí spisu správního orgánu I. stupně. Nadto nové rozhodnutí ministerstva

o námitce podjatosti všech úředních osob Magistrátu hlavního města Prahy na toto rozhodnutí korektně odkazuje a reflektuje jím vytýkané nedostatky.

[65] Stěžovatelé dále nesouhlasí s úvahou, že Magistrát hlavního města Prahy nemůže být podjatý, neboť zákonodárce mu v zákoně o dráhách stanovil výlučnou působnost pro projednávání stavby metra. Takový závěr však městský soud neučinil.

[66] K otázce působnosti Magistrátu hlavního města Prahy jakožto speciálního stavebního úřadu Nejvyšší správní soud uvádí následující. Věcná příslušnost speciálních stavebních úřadů ve věcech drah [§ 15 odst. 1 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)] je rozdělena mezi Magistrát hlavního města Prahy a Drážní úřad (§ 54 odst. 1 a 2 ve spojení s § 57 odst. 1 a 2 zákona o dráhách). Magistrát ji vykonává ve věcech tramvajové, trolejbusové, lanové a speciální dráhy, která se nachází na území Prahy, Drážní úřad pak ve věcech dráhy tramvajové, trolejbusové, lanové a speciální nacházející se na ostatním území České republiky a také ve věcech železničních drah, a to i na území hlavního města Prahy (§ 57 odst. 3 zákona o dráhách). Nejedná se tak o výlučnou věcnou příslušnost Magistrátu hlavního města Prahy, jak tvrdí ve svém vyjádření například osoba zúčastněná na řízení 1).

[67] Úvaha, zda zákonem o dráhách stanovená příslušnost Magistrátu hlavního města Prahy k rozhodnutí jako speciálního stavebního úřadu ve věci dráhy tramvajové, trolejbusové, lanové a speciální vylučuje systémovou podjatost těchto úředníků, by byla namísto pouze v případě, pokud by se jednalo o jediný správní orgán věcně příslušný k takovému rozhodnutí a nebyl by jiný správní orgán, který by mohl o věci rozhodnout. To však není nynější případ. Z výše uvedeného je zřejmé, že v případě vyloučení všech úředních osob Magistrátu hlavního města Prahy pro podjatost by nadřízený správní orgán (Ministerstvo dopravy) postupem dle § 131 odst. 4 správního řádu (předvídaným v § 14 odst. 5 správního řádu) pověřil projednáním a rozhodnutím ve věci právě Drážní úřad. Jednalo by se pouze o změnu místní, nikoliv věcné příslušnosti správního orgánu.

[68] Městský soud správně konstatoval, že delegaci není možné provést na jiný stavební úřad ostatních obcí, které působnost speciálního stavebního úřadu podle zákona o dráhách nevykonávají. Netvrdil však, že by byla Magistrátu hlavního města Prahy dána výlučná věcná příslušnost k rozhodování ve věcech stavby speciální dráhy, a tedy že by výkon státní správy nebylo možno vůbec delegovat, jak v kasační stížnosti uvádějí stěžovatelé.

[69] Nad rámec výše uvedeného Nejvyšší správní soud dodává, že nelze přisvědčit ani argumentu osoby zúčastněné na řízení 1), že v případě povolování staveb metra bude Magistrát hlavního města Prahy v případě přijetí argumentace stěžovatelů podjatý z podstaty věci vždy, a dojde tak k vyprázdnění pravomoci svěřené mu zákonem o dráhách. Takový pohled na věc je však příliš paušalizující. Magistrát jako speciální stavební úřad na úseku drah je obecně příslušný k rozhodování o všech žádostech o stavební povolení týkající se speciální dráhy (metra). Nelze, mimo jiné, rozumně předpokládat, že například oprava stanice metra, její modernizace a podobně, se svým významem a pozorností, která jí je věnována, vyrovná projektu zcela nové trasy metra. Závěr o naplnění hledisek systémové podjatosti může být skutečně učiněn pouze tam, kde přistoupí další relevantní skutečnosti a jsou také, přinejmenším v řízení před správními soudy, včas a řádně namítány. V této souvislosti nutno dodat, že významností stavby jako samostatnou indicií systémové podjatosti stěžovatelé ani neargumentovali.

[70] Stěžovatelé městskému soudu dále vytýkají, že porušil princip rozhodování skutkově podobných případů bez důvodných rozdílů, neboť nepřihlédl dle jejich názoru k obdobnému případu, kdy Ministerstvo pro místní rozvoj rozhodlo o vyloučení ředitele Magistrátu hlavního města Prahy ve věci stavby pražského silničního okruhu, a porušil tak zásadu rozhodování obdobných otázek obdobně. Ani s touto námitkou se Nejvyšší správní soud neztotožňuje. Městský soud ve svém rozsudku (bod 43) vysvětlil, z jakých důvodů nepovažoval situace za obdobné, a neposoudil proto věc stejně jako v namítaném rozhodnutí týkajícím stavby části pražského silničního okruhu. Jedním z argumentů bylo právě stanovení působnosti magistrátu zákonem o dráhách, ke kterému se Nejvyšší správní soud vyjádřil výše. Ostatní důvody, které městský soud na podporu svého závěru o nesrovnatelnosti obou situací snesl, stěžovatelé v kasační stížnosti nerozporují. Nejvyšší správní soud proto ani z tohoto důvodu neshledal důvod ke kasačnímu zásahu.

[71] Stejně tak městský soud nepochybil, když při hodnocení námítky podjatosti přihlédl k charakteru řízení. Jakkoliv je třeba obecně souhlasit se stěžovateli, že nežádoucí ovlivňování úředních osob může zpochybnit



zákonost kteréhokoliv rozhodnutí nezbytného pro uskutečnění dotčeného záměru, intenzita takového rizika nebude nutně ve všech takových řízeních stejná (srov. např. rozsudek NSS ze dne 30. 1. 2013, čj. 1 As 89/2010-152, bod 32). Rozsudek městského soudu s těmito závěry není v rozporu. To obdobně platí i o otázce míry „odstupu“ rozhodujících úředníků od politického vedení města, jinými slovy, institucionálním uspořádání územního samosprávného celku a jeho velikosti (viz již uváděné usnesení rozšířeného senátu čj. 1 As 89/2010-119, bod 66).

[72] Nejvyšší správní soud uzavírá, že městský soud se řádně vypořádal s uplatněnými námitkami týkajícími se podjatosti úředníků Magistrátu hlavního města Prahy a kasační soud shledal jeho závěry zákonnými. (...)

## 4534

### **Správní trestání: závaznost pravidel chování pro lyžaře vydaných Mezinárodní lyžařskou federací (FIS)**

k § 2900 občanského zákoníku

**Pravidla chování pro lyžaře vydaná Mezinárodní lyžařskou federací (FIS) nejsou právně závazným předpisem a není ani patrné, že by v prostředí České republiky nabyla povahu obyčejového práva. Jejich dodržování však obvykle směřuje k zajištění rozumné míry bezpečí na sjezdových tratích, neboť jde o pravidla racionální, opírající se o širokou zobecněnou zkušenost s danou činností. Tato pravidla za běžných okolností lze považovat za měřítko pro posouzení, zda lyžař (snowboardista) na sjezdovce dbá obecné prevence (§ 2900 občanského zákoníku), a zároveň za jakýsi návod, jak se v tomto ohledu má na sjezdovce chovat.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2023, čj. 2 As 275/2020-35)*

**Prejudikatura:** č. 3014/2014 Sb. NSS; č. 55/2010 Sb. rozh. tr.

**Věc:** P. M. proti Krajskému úřadu Pardubického kraje, za účasti M. R., o spáchání přestupku, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalobce byl rozhodnutím Městského úřadu Česká Třebová ze dne 17. 7. 2019 uznán vinným ze spáchání přestupku proti občanskému soužití z nedbalosti podle § 7 odst. 1 písm. b) zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích. Během lyžování totiž měl na sjezdovce Peklák v České Třebové dne 10. 2. 2018 okolo 18:30 způsobit osobě zúčastněné na řízení M. R. (dále jen „poškozený“) při srážce zranění uvedená v lékařské zprávě ze dne 1. 4. 2018 a hospitalizaci na oddělení ústní, čelistní a obličejové chirurgie Pardubické nemocnice od 12. do 16. 2. 2018. Městský úřad žalobci uložil pokutu ve výši 2000 Kč. V souladu s § 89 odst. 2 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“), městský úřad odkázal poškozeného s jeho požadavkem na náhradu škody v celkové výši 61 702 Kč na soud.

Na základě odvolání žalobce změnil žalovaný svým rozhodnutím ze dne 22. 10. 2019 rozhodnutí městského úřadu tak, že žalobci uložil pokutu ve výši 1000 Kč. Ve zbývající části odvolání zamítl.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu ke Krajskému soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích. Ten rozsudkem ze dne 23. 6. 2020, čj. 61 A 8/2019-61, žalobu zamítl. Shledal, že v řízení před městským úřadem byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. S jistotou uzavřel, že žalobce poškozenému ublížil na zdraví, čímž naplnil skutkovou podstatu přestupku dle § 7 odst. 1 písm. b) zákona o některých přestupcích, a to přinejmenším ve formě nevědomé nedbalosti.

Krajský soud odkázal na rozhodovací činnost Nejvyššího soudu. Z ní vyplývá, že poruší-li lyžař svou povinnost přizpůsobit rychlost a způsob jízdy na lyžích svým schopnostem a zkušenostem a celkové situaci na místě, jímž projíždí, lze u něho dovodit porušení tzv. obecné prevenční povinnosti podle § 2900 občanského zákoníku. Ačkoli pravidla chování pro lyžaře vydaná Mezinárodní lyžařskou federací (FIS) nejsou obecně závazným právním předpisem, pro lyžaře na sjezdové trati závazná jsou a jejich zaviněné nedodržení znamená porušení právní povinnosti předcházet vzniku škod. Shodně s městským úřadem a žalovaným i krajský soud dovodil, že žalobce

porušil první tři pravidla FIS (ohled na ostatní, zvládnutí rychlosti a způsobu jízdy a volba jízdny stopy). Tím se dopustil jednání v rozporu s § 2900 občanského zákoníku, v důsledku čehož došlo ke srážce s poškozeným. Mezi porušením obecné prevenční povinnosti a vznikem zranění poškozeného byla beze sporu dána příčinná souvislost.

Krajský soud uzavřel, že důkazy navrhované žalobcem byly nadbytečné, neboť stav věci byl zjištěn bez důvodných pochybností. Správní orgány tudíž nijak nepochybyly, postupovaly zcela v souladu se zásadou materiální pravdy a správně nepřistoupily k uplatnění zásady *in dubio pro reo*.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, v níž krajskému soudu vytkl nesprávné skutkové závěry, které neměly oporu v provedeném dokazování, a dále nesprávné právní posouzení věci, zejména ve vztahu k zásadě *in dubio pro reo*. Ačkoli krajský soud shledal, že poškozený v době srážky stál nebo jel velmi pomalu, tento závěr byl dle stěžovatele v rozporu mimo jiné se dvěma ze tří znaleckých posouzení věci. Znalec Ing. Dítě totiž dovedl, že naopak poškozený zezadu narazil do stěžovatele. Toto ostatně odpovídalo provedenému dokazování a též popisu skutku stěžovatelem. Znalec PaedDr. Gnad konstatoval, že verze poškozeného je nejasná a nejednoznačná, navíc v případě, že poškozený stál zády ke svahu, by se na děti díval jen obtížně. Poškozený nadto uvedl, že zatácel do kopce, což dle PaedDr. Gnada korespondovalo s tvrzením, že jel v protisměru. Znalec PaedDr. Gnad proto dovedl, že poškozený provedl nezvyklý (a těžko ostatními lyžaři očekávatelný) obrat směrem do kopce. Stěžovatel upozornil na skutečnost, že k takovému manévru v prudké části sjezdovky poškozený jistě potřeboval patřičnou rychlost, a tedy nemohl být ve fázi zastavování nebo stání.

Pouze znalec Mgr. Gracias podpořil verzi poškozeného, ačkoli ta měla podle stěžovatele hned tři základní trhliny. Poškozený totiž připustil, že neví, odkud k němu stěžovatel přijel, jedná se tedy pouze o jeho domněnku. Navíc jestliže došlo k čelnímu střetu, oba účastníci nehody by se před srážkou museli vidět. Tuto verzi však nepodporovala výpověď žádné další osoby.

Krajský soud též zcela opomněl, že poškozený a stěžovatel shodně tvrdili, že se před srážkou neviděli, čemuž odpovídalo pouze odborné vyjádření Ing. Dítěte, které však krajský soud označil za nesprávné. Podle stěžovatele měl krajský soud přistoupit k doplnění dokazování o výslech znalce, případně k zadání revizního znaleckého posudku, neboť závěry napadeného rozsudku neměly oporu v zjištěném skutkovém stavu. Správní orgány ani krajský soud nezjistily úplně a přesně skutkový stav, protože nepostavily najisto průběh nehody odkud přijel stěžovatel, proč se účastníci nehody neviděli a jaká byla příčina srážky a zranění poškozeného.

Stěžovatel vysvětlil, že kombinace verzí znalce Mgr. Graciase a PaedDr. Gnada, již vytvořil v žalobě, měla ukázat, jak absurdní bylo činit závěry a mít za prokázanou jeho vinu za stávající důkazní situace, kdy očití svědci i účastníci nehody nakreslili zcela rozdílné náčrtky a znalci přednesli tři různé verze nehodového děje. Není možné bez dalšího dovozovat vinu každého, kdo si nasadí lyže, vyjede na svah a stane se účastníkem nehody se zraněním. Dále nelze bez dalšího předpokládat, že zraněná osoba nehodu nezavinila, protože ke střetu mohlo dojít též nešťastnou náhodou bez zavinění. Správní orgán je povinen provedenými důkazy s dostatečnou mírou jistoty prokázat naplnění skutkové podstaty přestupku včetně subjektivní stránky (zavinění). Pokud se mu toto nepodaří, je v souladu se zásadou *in dubio pro reo* povinen řízení zastavit podle § 86 odst. 1 písm. c) zákona o odpovědnosti za přestupky.

Ke kasační stížnosti se vyjádřil též poškozený, který označil napadený rozsudek za věcně správný. Skutkový stav byl podle poškozeného zjištěn dostatečně a krajský soud se taktéž vypořádal se všemi námitkami stěžovatele. Poškozený dovedl jednoznačnou odpovědnost stěžovatele za svá zranění a popřel, že by sám nějaké povinnosti porušil. Z tohoto důvodu požaduje po stěžovateli náhradu veškeré způsobené škody (bolestné, ztráta na výdělku atd.).

Nejvyšší správní soud rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka Pardubice, rozhodnutí žalovaného i rozhodnutí Městského úřadu Česká Třebová zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

#### Z odůvodnění:

[18] Podle § 7 odst. 1 písm. b) zákona o některých přestupcích *fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že jinému ublíží na zdraví.*

[19] Podle § 2900 občanského zákoníku, *vyžadují-li to okolnosti případu nebo zvyklosti soukromého života, je každý povinen počínat si při svém konání tak, aby nedošlo k nedůvodné újmě na svobodě, životě, zdraví nebo na vlastnictví jiného.*

[20] Zavinení u přestupku fyzické osoby je upraveno v § 15 zákona o odpovědnosti za přestupky, který zní:

(1) *K odpovědnosti fyzické osoby za přestupek se vyžaduje zavinení. Postačí zavinení z nedbalosti, nestanoví-li zákon výslovně, že je třeba úmyslného zavinení.*

(2) *Přestupek je spáchán úmyslně, jestliže pachatel*

a) *chtěl svým jednáním porušit nebo ohrozit zájem chráněný zákonem, nebo*

b) *věděl, že svým jednáním může porušit nebo ohrozit zájem chráněný zákonem, a pro případ, že jej poruší nebo ohrozí, s tím byl srozuměn.*

(3) *Přestupek je spáchán z nedbalosti, jestliže pachatel*

a) *věděl, že svým jednáním může porušit nebo ohrozit zájem chráněný zákonem, ale bez přiměřených důvodů spolehal na to, že tento zájem neporuší nebo neohrozí, nebo*

b) *nevěděl, že svým jednáním může porušit nebo ohrozit zájem chráněný zákonem, ač to vzhledem k okolnostem a svým osobním poměrům vědět měl a mohl.*

[21] Stěžovatel předně namítá nesprávné skutkové závěry, které nemají oporu v provedeném dokazování, tedy namítá, že žalovaný nezjistil správně a úplně skutkový stav a že krajský soud pochybil, pokud to aproboval.

[22] V projednávaném případě se jedná o řízení o přestupku. V takovém řízení musí správní orgán obecně postupovat tak, aby zjistil stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu potřebném pro rozhodnutí o přestupku (§ 3 správního řádu). Povinnost zjišťovat skutkový stav ohledně skutečností odpovídajících skutkové podstatě přestupku je na správním orgánu, bez zřetele na to, zda jde o objasňování skutkových okolností svědčících ve prospěch, či v neprospěch obviněného. Pokud existuje rozumná pochybnost, tzn. ne zcela nepravděpodobná možnost, že deliktního jednání se dopustil někdo jiný než obviněný z přestupku, resp. že se skutek vůbec nestal, nelze obviněného za přestupek postihnout (*in dubio pro reo*; srov. přiměřeně rozsudek NSS ze dne 24. 5. 2006, č. 2 As 46/2005-55, či usnesení rozšířeného senátu ze dne 14. 1. 2014, č. 5 As 126/2011-68, č. 3014/2014 Sb. NSS).

[23] Ve vztahu ke stěžovateli z výše uvedeného vyplývá, že jej bude možno případně postihnout za přestupek podle § 7 odst. 1 písm. b) zákona o některých přestupcích jen tehdy, bude-li mu prokázáno, že deliktního jednání se dopustil právě on, a budou-li přesvědčivě vyvráceny jeho skutkové námitky, tj. bude-li postaveno najisto, že alternativní verze reality, které stěžovatel prohlašuje za pravdivé (zejména že nejel výše než poškozený, že nenarazil do poškozeného), se určitě nestaly či že je extrémně nepravděpodobné, že se staly.

[24] Správní orgány ani krajský soud však tyto premisy nenaplnily. Stěžovatel i poškozený představili své dvě skutkové verze, které se v podstatných (rozhodných) skutečnostech lišily – jakou trasou lyžaři jeli, kdy a jak se srazili. Tyto odlišnosti nevyjasnil ani ustanovený znalec Mgr. Gracias, ani znalec Ing. Dítě ve svém odborném vyjádření, ani znalec PaedDr. Gnad ve svém posudku. (...)

[28] Na základě výše uvedených závěrů znalců není možné bez důvodných pochybností určit průběh nehodového děje včetně pohybu a jednání účastníků, posoudit příčinu nehody a to, zda ke zraněním poškozeného došlo způsobem popisovaným poškozeným, obviněným, anebo jinak. Ačkoliv znalci na základě toho, co tvrdili poškozený, obviněný i další osoby, dospěli k představám o tom, jaký rozhodný skutkový děj se mohl odehrát, lišili se v závěru o jeho průběhu. Své závěry formulovali jako pravděpodobnostní, se zdůrazněním potřeby dalších důkazů k získání vyšší míry jistoty o tom, jak se rozhodný skutkový děj odehrál.

[29] Je zřejmé, že v přestupkovém řízení byly opatřeny důkazy, které byly správním orgánům k dispozici, zejména tvrzení poškozeného a obviněného a svědectví nezletilých dcer poškozeného. Jiné informace o tom, co přesně se na sjezdovce odehrálo, k dispozici nebyly (další relevantní informací byla pouze ta o povaze zranění poškozeného). Na základě těchto informací lze mít za jisté pouze to, že poškozený a obviněný se na sjezdovce

v blízkosti dcer poškozeného srazili a že poškozený při tom utrpěl zranění v obličeji. Není však jisté, jak přesně ke srážce a s ní spojenému zranění poškozeného došlo. Zejména nebylo zjištěno, kdo z obou aktérů srážky odkud kam přesně jel, kdo do koho narazil, kdo byl v okamžiku srážky „nad“ kým na sjezdovce, jak rychle který z účastníků jel a zda případně některý z nich již nestál, kdo mohl co v době bezprostředně předcházející srážce vidět a zda mohl případně reagovat na nastalou situaci tak, aby ke srážce nedošlo. Znalci představili různé možné a dle jejich závěrů dobře představitelné verze rozhodného skutkového děje, avšak nebyli schopni tento děj popsat s dostatečnou mírou jistoty o tom, jak se odehrál. Skutková zjištění zůstala v rovině variantních a pravděpodobnostních úsudků.

[30] Existuje tedy rozumná pochybnost, že se skutkový stav odehrál jinak, než jak ve svých rozhodnutích uvádějí správní orgány. Na základě takovýchto nedostatečně na jisto postavených skutkových závěrů nemohly správní orgány vyhodnotit, že stěžovatel spáchal přestupek, a krajský soud neměl bez dalšího aprobovat rozhodnutí žalovaného postavená na těchto nejistých skutkových zjištěních. Jestliže nebylo jasné, co se vlastně stalo v rovině objektivního skutkového děje, nebylo možno ani posoudit, jaký byl řetězec příčin vedoucích ke škodlivému následku (újmě na zdraví, již utrpěl poškozený), tedy či jednání tuto újmu na zdraví způsobilo. Tím méně pak bylo možno posoudit, zda ten, kdo újmu způsobil, jednal zaviněně aspoň formou nevědomé nedbalosti. Námítka nesprávných (neboť o nedostatečná a nejednoznačná zjištění opřených) skutkových závěrů je tedy zcela důvodná.

[31] Nejvyšší správní soud v obecné rovině souhlasí se závěry správních orgánů a krajského soudu, že lyžaři či snowboardisté mají obecnou preventivní povinnost dle § 2900 občanského zákoníku. Lyžování či snowboarding na sjezdovce, jež spočívají v kontrolovaném skluzu po sněhu ze svahu, jsou nepochybně činnostmi, u nichž může při neopatrné jízdě dojít ke srážce s jinými lyžaři, snowboardisty, eventuálně chodci či dalšími osobami. Lyžaři či snowboardisté tedy jsou povinni *počínat si při svém konání tak, aby nedošlo k nedůvodné újmě na [...] životě, zdraví nebo na vlastnictví jiného*, zejména jiného lyžaře či snowboardisty. Možnost srážky s jiným musí každému jen trochu rozumnému lyžaři a snowboardistovi být zřejmá již jen z obecně známé povahy této činnosti. Ta vyžaduje předvídaní pohybu po sněhu, včetně volby směru a rychlosti jízdy a ovládnání lyží či snowboardu tak, aby jízda byla patřičně kontrolována a probíhala v přiměřeném odstupu od podobného počínání si jiných lyžařů či snowboardistů. Za rozumné, neboť odpovídající povaze lyžování či snowboardingu, lze za běžných okolností považovat chování se na sjezdovce způsobem odpovídajícím pravidlům vydaným Mezinárodní lyžařskou federací (FIS). Jejich obsahem jsou základní pravidla pro bezpečný pohyb po sjezdových tratích. Pravidla FIS nejsou právně závazným předpisem a není ani patrné, že by v prostředí České republiky nabyla povahu obyčejového práva. Jejich dodržování však obvykle směřuje k zajištění rozumné míry bezpečí na sjezdových tratích, neboť jde o pravidla racionální, opírající se o širokou zobecněnou zkušenost s danou činností. Pravidla FIS tak za běžných okolností lze považovat za měřítko pro posouzení, zda lyžař (snowboardista) na sjezdovce dbá obecné prevence (§ 2900 občanského zákoníku), a zároveň za jakýsi návod, jak se v tomto ohledu má na sjezdovce chovat.

[32] Podobně na povahu pravidel FIS hledí judikatura Nejvyššího soudu v trestních věcech (viz např. jeho rozsudek ze dne 17. 2. 2010, sp. zn. 8 Tdo 68/2010, č. 55/2010 Sb. rozh. tr., či usnesení ze dne 28. 11. 2018, sp. zn. 8 Tdo 1372/2018) i věcech občanskoprávních (viz např. usnesení ze dne 23. 2. 2005, sp. zn. 25 Cdo 1506/2004, rozsudek ze dne 1. 4. 2015, sp. zn. 25 Cdo 1668/2014, a zejména pak z poslední doby rozsudek ze dne 21. 2. 2023, sp. zn. 25 Cdo 914/2022, jež zohledňuje nahlížení pravidel FIS rakouským právem a jenž se nejvíce blíží pojetí Nejvyššího správního soudu).

[33] Pokud by tedy správní orgány s dostatečnou mírou jistoty zjistily, jak se rozhodný skutkový děj odehrál, bylo by zcela namístě, pokud by jej poměřily s pravidly FIS. Zjistily-li by, že některý z aktérů srážky tato pravidla zaviněně porušil a že toto jeho jednání vedlo k zákonem sankcionovanému následku (ublížení na zdraví), odpovědnost dotyčného aktéra srážky za přestupek podle § 7 odst. 1 písm. b) zákona o některých přestupcích by nepochybně přicházela v úvahu. Ve věci srážky poškozeného a obviněného by mohla hrát roli zejména pravidla č. 1 – „Každý lyžař nebo snowboardista se musí neustále chovat tak, aby neohrožoval nebo nepoškozoval někoho jiného.“, č. 2 – „Každý lyžař nebo snowboardista musí jezdit s přiměřeným odstupem a s ohledem na vzdálenost, na kterou vidí. Svou rychlost a svůj způsob jízdy musí přizpůsobit svému umění, terénním, sněhovým a povětrnostním poměrům, jakož i hustotě provozu.“, a č. 3 – „Lyžař nebo snowboardista přijíždějící zezadu musí svou jízdní stopu zvolit tak, aby neohrožoval lyžaře jedoucího před ním.“

## **Řízení před soudem: zohlednění důvodů zrušení trestního rozsudku, ze kterého správní orgán vycházel v době rozhodování**

k § 75 soudního řádu správního

**Správní soud musí prolomit pravidlo obsažené v § 75 odst. 1 s. ř. s., podle kterého soud při přezkoumání rozhodnutí vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, rovněž v případech, kdy byl po vydání rozhodnutí správního orgánu zrušen trestní rozsudek, na jehož závěrech postavil správní orgán své rozhodnutí. V takovém případě musí správní soud zohlednit důvody zrušení trestního rozsudku a posoudit, jestli rozhodnutí správního orgánu nadále obstojí.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 10. 2023, čj. 10 Afj 104/2023-59)*

**Prejudikatura:** č. 442/2005 Sb. NSS, č. 1572/2008 Sb. NSS, č. 1936/2009 Sb. NSS, č. 2312/2011 Sb. NSS, č. 3528/2017 Sb. NSS a č. 3948/2019 Sb. NSS.

**Věc:** T. K. proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o porušení rozpočtové kázně, o kasační stížnosti žalobce.

V této věci šlo o vyměření odvodů za porušení rozpočtové kázně. Ústřední právní otázka se ovšem týkala výkladu soudního řádu správního (§ 75 odst. 1) a spočívala v tom, zda měl krajský soud přihlédnout ke zrušení trestního rozsudku, který s věcí souvisel a na kterém žalovaný dílem postavil své závěry o porušení rozpočtové kázně (ke zrušení trestního rozsudku došlo poté, co ve věci rozhodl žalovaný, ale předtím, než o žalobě rozhodl soud).

Ministerstvo průmyslu a obchodu schválilo v roce 2013 žalobci poskytnutí dotace na projekt „Rekonstrukce objektu Holubí Zhoř“ v celkové maximální výši 16 mil. korun. Projekt se skládal ze dvou etap a jeho cíl spočíval v rekonstrukci objektu a na něj navazujících ploch; po ukončení rekonstrukce měl být objekt uzpůsoben ke strojírenské výrobě ocelových konstrukcí. Ještě tentýž rok byla žalobci vyplacena dotace k první etapě projektu ve výši 8,1 milionů korun.

Následující rok (2014) provedl finanční úřad u žalobce kontrolu, při které zjistil tři porušení rozpočtové kázně. Zaprvé, že žalobce nerealizoval projekt v souladu se žádostí o poskytnutí dotace a nezajistil financování projektu podle rozpočtu a harmonogramu. V žádosti o platbu navíc vykázal vyšší způsobilé výdaje, než jaké ve skutečnosti vznikly. Zadruhé, žalobce neoprávněně vyloučil jednoho z uchazečů z účasti na zadávacím řízení. Zatřetí, žalobce nesplnil účel dotace. V rekonstruovaném objektu nebyla umístěna výrobní linka ke strojírenské výrobě a objekt nebyl využíván k účelu, ke kterému byla poskytnuta dotace. Finanční úřad proto vyměřil dvěma platebními výměry ze dne 16. 2. 2016 stěžovateli odvodů za porušení rozpočtové kázně v plné výši dotace vyplacené na první etapu projektu, celkem ve výši 8,1 mil. korun [§ 44a odst. 4 písm. b), c) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla)]. Proti oběma platebním výměrům podal žalobce odvolání, která žalovaný zamítl.

Následně ovšem žalobce uspěl se žalobou u Krajského soudu v Brně, který rozsudkem ze dne 1. 7. 2021, čj. 29 Af 52/2017-104, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Krajský soud posuzoval všechna tři porušení rozpočtové kázně, s žalovaným se nezotožnil jen u třetího kontrolního zjištění. Nebylo totiž možné uzavřít, že podmínkou poskytnutí dotace bylo umístění výrobní linky v rekonstruovaném objektu, resp. skutečnost, že v objektu musí probíhat strojírenská výroba jen s využitím takové výrobní linky. Podle krajského soudu sice bylo možné dovodit předpoklad umístění a používání výrobní linky, to však maximálně jako jeden z několika cílů projektu, nikoli nutně konkrétní sporné linky.

V dalším řízení žalovaný rozhodnutím ze dne 10. 6. 2022 opět zamítl žalobcovu odvolání. Závěr o odvodech za porušení rozpočtové kázně však postavil na důvodu zcela novém. V novém rozhodnutí totiž zohlednil v mezidobí vydané trestní rozsudky Krajského soudu v Brně a Vrchního soudu v Olomouci, kterými byl žalobce uznán vinným ze spáchání vícero trestných činů, které spočívaly mj. v tom, že žalobce v žádostech o nyní posuzovanou

dotaci uvedl nepravdivé údaje a dále předložil nepravdivé doklady. Žalovaný odsuzující rozsudky zohlednil, rovněž ovšem provedl vlastní posouzení skutkového stavu. Dospěl k závěru, že žalobce v žádostech o poskytnutí dotace uvedl nepravdivé údaje a předložil nepravdivé doklady, které navíc potvrdil čestným prohlášením. Protože nepravdivé údaje a doklady uvedené v žádostech o poskytnutí dotace ministerstvo při posuzování žádostí zohlednilo, dospěl žalovaný k závěru o porušení rozpočtové kázně. Stanovil tak odvod v celé výši vyplacené dotace za první etapu projektu. S rozhodnutím žalovaného se krajský soud tentokrát již ztotožnil a druhou žalobu rozsudkem ze dne 4. 4. 2023, čj. 29 Af 47/2022-75, zamítl. Odmítl přitom přihlédnout k rozhodnutí Nejvyššího soudu, který zrušil žalovaným použitý trestní rozsudek Vrchního soudu v Olomouci.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. Ohledně jednotlivých věcných pochybení úvodem namítl, že žalovaný v napadeném – tedy v pořadí druhém – rozhodnutí nerespektoval právní názor vyslovený v prvním rozsudku, kterým krajský soud původní rozhodnutí žalovaného zrušil. Namísto toho, aby žalovaný právní názor krajského soudu respektoval a napodruhé rozhodl v souladu s ním, přišel ve druhém rozhodnutí se zcela novým důvodem pro vyměření odvodu za porušení rozpočtové kázně. Tento nový důvod navíc žalovaný opřel pouze o trestní rozsudky, aniž sám provedl jakékoli dokazování. K tomu stěžovatel upozornil i na údajně nesprávný výklad rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 2. 2015, čj. 3 Afs 163/2014-38. Z něj totiž plyne právě to, že listiny obsažené v trestním spisu smí žalovaný v daňovém řízení použít pouze k přezkumu a doplnění skutkových zjištění, nikoli výlučně na těchto listinách postavit závěr o porušení rozpočtové kázně stěžovatele.

Před vydáním rozhodnutí žalovaného navíc stěžovatel doložil, že proti trestním rozsudkům podal dovolání u Nejvyššího soudu s návrhem na přerušení jejich výkonu. Žalovaný tedy před vydáním rozhodnutí věděl, že jeho nový rozhodovací důvod založený právě na trestních rozsudcích ještě není jistý. Stěžovatel k žalobě připojil usnesení ze dne 15. 6. 2022, kterým Nejvyšší soud do doby rozhodnutí o stěžovatelově dovolání přerušil výkon trestního rozsudku. Následně krajskému soudu dodal další usnesení ze dne 27. 7. 2022, kterým Nejvyšší soud zrušil trestní rozsudek Vrchního soudu v Olomouci. V průběhu řízení před krajským soudem navíc vrchní soud usnesením ze dne 24. 1. 2023 zrušil původní trestní rozsudek Krajského soudu v Brně. Přesto krajský soud s odkazem na § 75 odst. 1 s. ř. s. odmítl přihlédnout ke zrušení trestních rozsudků. K tomu, že měl krajský soud prolomit pravidlo obsažené v § 75 odst. 1 s. ř. s. a zrušení trestních rozsudků zohlednit, stěžovatel uvedl rozsáhlou argumentaci založenou na judikatuře Nejvyššího správního soudu, základních zásadách soudního řízení správního a komentářové literatuře. Podstatu jeho argumentace lze shrnout tak, že v právním státě nelze akceptovat situaci, kdy krajský soud posvětlí závěr žalovaného postavený na mezitím zrušených trestních rozsudcích.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že všechny stěžovatelovy argumenty byly krajským soudem vyvráceny. Nebyla pravda, že ve druhém rozhodnutí nerespektoval závazný právní názor krajského soudu. Změna rozhodovacího důvodu byla způsobena vydáním trestních rozsudků, které žalovaný musel zohlednit. Nebylo ani pravdou, že by žalovaný v druhém rozhodnutí vyšel pouze z trestních rozsudků, ale závěr o odvodech za porušení rozpočtové kázně postavil i na vlastním posouzení spisového materiálu. Konečně žalovaný souhlasil s krajským soudem, že soud musí při přezkoumání správního rozhodnutí vycházet ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), proto nemohl přihlédnout k pozdějšímu zrušení trestních rozsudků.

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

### Z odůvodnění:

(...) [17] Před samotným věcným posouzením napadeného rozsudku považuje Nejvyšší správní soud za nutné shrnout podstatné skutkové okolnosti nynější věci, a to jak běžely v čase:

- Správní linie: Finanční úřad pro Kraj Vysočina vyměřil dvěma platebními výměry ze dne 16. 2. 2016 stěžovateli odvody za porušení rozpočtové kázně.
- Správní linie: Rozhodnutím ze dne 5. 4. 2017 žalovaný zamítl stěžovatelova odvolání a potvrdil platební výměry.

- Trestní linie: Krajský soud v Brně uznal rozsudkem ze dne 24. 11. 2020, sp. zn. 50 T 7/2016, stěžovatele vinným z několika trestných činů spojených s nyní řešenou dotací.
- Trestní linie: Vrchní soud v Olomouci rozsudkem ze dne 25. 5. 2021, sp. zn. 4 To 10/2021, rozsudek krajského soudu částečně zrušil, v podstatné míře (a především v rozsahu podstatném pro nynější věc) jej však potvrdil.
- Správní linie: Rozsudkem ze dne 1. 7. 2021, čj. 29 Af 52/2017-104, krajský soud rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.
- Správní linie: Dne 22. 7. 2021 se žalovaný dozvěděl přípisem finančního úřadu o vydání obou trestních rozsudků.
- Správní linie: Rozhodnutím ze dne 10. 6. 2022 žalovaný opět zamítl stěžovatelovo odvolání a potvrdil platební výměry.
- Trestní linie: Nejvyšší soud usnesením ze dne 27. 7. 2022, sp. zn. 5 T do 1132/2021, zrušil rozsudek Vrchního soudu v Olomouci a přikázal mu, aby věc znovu projednal a rozhodl.
- Správní linie: Dne 15. 8. 2022 podal stěžovatel žalobu ke krajskému soudu v nynější věci.
- Trestní linie: Vrchní soud v Olomouci usnesením ze dne 24. 1. 2023, sp. zn. 4 To 10/2021, zrušil původní trestní rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.
- Správní linie: Dne 4. 4. 2023 krajský soud vydal nyní přezkoumávaný rozsudek, kterým zamítl stěžovatelovu žalobu.

[18] Nejvyšší správní soud se dále zaměří na tyto tři otázky:

a) zda mohl žalovaný změnit rozhodovací důvod původního rozhodnutí a v druhém rozhodnutí postavit závěr o odvodu na zcela novém důvodu (část **III.A**);

b) zda žalovaný druhé rozhodnutí postavil pouze na trestních rozsudcích (**III.B**);

c) zda měl krajský soud zohlednit zrušení trestního rozsudku, které nastalo až po vydání rozhodnutí žalovaného (**III.C**).

Zatímco v prvních dvou otázkách Nejvyšší správní soud stěžovateli za pravdu nedal, přisvědčil mu v otázce třetí.

### ***III.A Žalovaný v druhém rozhodnutí mohl zohlednit v mezidobí vydané trestní rozsudky a na jejich základě mohl změnit rozhodovací důvod svého rozhodnutí***

[19] Již výše Nejvyšší správní soud uvedl, že původní platební výměry na odvod dotace i následné (první) rozhodnutí žalovaného a (první) rozsudek krajského soudu (čj. 29 Af 52/2017-104) se týkaly tří porušení rozpočtové kázně. Krajský soud tímto rozsudkem rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, protože se s ním neztotožnil ohledně posouzení třetího porušení rozpočtové kázně, s posouzením prvních dvou porušení naopak souhlasil.

[20] Ačkoli v druhém rozhodnutí žalovaný opět posoudil všechna tři porušení rozpočtové kázně, je zřejmé, že žalovaný odvod stanovil za zcela nové porušení rozpočtové kázně spočívající v tom, že stěžovatel v žádostech o dotaci vědomě uvedl nepravdivé údaje a podklady. Žalovaný se tedy kvůli podstatné změně skutkových okolností neřídil závazným právním názorem krajského soudu (body 35 a 36) a druhé rozhodnutí postavil na zcela novém rozhodovacím důvodu.

[21] Podle Nejvyššího správního soudu takto žalovaný postupovat mohl. Prolomení vázanosti správního orgánu právním názorem soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.) přichází v úvahu výjimečně. Jedním z důvodů pro tento výjimečný postup je situace, pokud v průběhu dalšího správního řízení po zrušení rozhodnutí správního orgánu byla učiněna nová skutková zjištění (takto již rozsudek NSS ze dne 23. 9. 2004, čj. 5 A 110/2002-25, č. 442/2005 Sb. NSS, z novějších rozhodnutí např. rozsudek NSS ze dne 18. 6. 2020, čj. 2 AfS 282/2018-41, *Řetězárna Česká Třebová*, bod 32).

[22] V případě, kdy se správní orgán rozhodne kvůli změně skutkových okolností nerespektovat závazný právní názor krajského soudu a druhé rozhodnutí postavit na zcela novém rozhodovacím důvodu, je z pohledu dodržení procesních práv účastníka správního řízení podstatné, zda správní orgán o tom účastníka řízení informoval a dal mu možnost se s tímto záměrem seznámit a vyjádřit se k němu. I to žalovaný v nynějším případě splnil. Ze správního spisu vyplývá, že zaslal dne 13. 1. 2022 stěžovateli písemnost „Seznámení se zjištěnými skutečnostmi a výzva k vyjádření se v rámci odvolacího řízení“, ke které se stěžovatel vyjádřil dne 17. 2. 2022.

[23] Ohledně první otázky tedy Nejvyšší správní soud uzavírá, že žalovaný v nynější věci nepochybil, když pro podstatnou změnu skutkových okolností postavil druhé rozhodnutí na zcela novém rozhodovacím důvodu. Žalovaný s tím stěžovatele předem seznámil a poskytl mu prostor k vyjádření. Tato námitka tedy není důvodná.

### **III.B Žalovaný nepostavil rozhodovací důvod druhého rozhodnutí pouze na trestních rozsudcích**

[24] Dále se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou, v jaké míře založil žalovaný rozhodovací důvod druhého rozhodnutí na závěrech trestních rozsudků. Stěžovatel totiž namítl, že žalovaný nepřipustně vyšel pouze z trestních rozsudků. Naopak žalovaný trvá na svém závěru, že trestní rozsudky v rozhodnutí zohlednil, ale současně se opřel i o vlastní posouzení spisového materiálu.

[25] Ani s touto stěžovatelovou námitkou nemůže Nejvyšší správní soud souhlasit. Předně třeba upozornit, že dokazování rozhodnutími a jinými listinami majícími původ v trestním řízení je v daňovém řízení možné (obecně srov. k této problematice např. rozsudek NSS ze dne 30. 1. 2008, čj. 2 Afs 24/2007-119, č. 1572/2008 Sb. NSS, *EURO PRIM*). Provedení důkazu listinou, pokud tento důkaz nebyl opětovně proveden v řízení daňovém, je ovšem omezením zásady bezprostřednosti dokazování. Z tohoto důvodu není možné, aby takovýto důkaz mající svůj původ v trestním řízení byl jediným rozhodujícím důkazem, kterým by správce daně unesl své důkazní břemeno. Pro účely dokazování v daňovém řízení je třeba preferovat použití „bezprostředně“ provedených důkazů a umožnit daňovému subjektu, aby jeho věc byla projednávána v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům (viz rozsudky NSS ze dne 22. 7. 2009, čj. 1 Afs 19/2009-57, č. 1936/2009 Sb. NSS, *RACING TEAM*, bod 24, včetně citací ústavní judikatury, nebo ze dne 30. 7. 2020, čj. 10 Afs 173/2017-58, *Poradenství pro podniky – Aleš Klauďy*, bod 45).

[26] Z rozhodnutí žalovaného však zřetelně vyplývá, že žalovaný svůj závěr o uvedení nepravdivých údajů a podkladů v žádosti o dotaci nepostavil pouze na trestních rozsudcích, ale rovněž na vlastním posouzení spisového materiálu. Ani tato námitka proto není důvodná (Nejvyšší správní soud zatím nemůže hodnotit správnost závěrů žalovaného, a to s ohledem na důvod zrušení rozsudku krajského soudu).

### **III.C Krajský soud měl přihlédnout ke zrušení trestního rozsudku**

[27] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že žalovaný mohl postavit své druhé rozhodnutí na zcela novém rozhodovacím důvodu. Žalovaný navíc druhé rozhodnutí nepostavil jen na trestních rozsudcích, ale i na vlastním posouzení otázek a důkazů, které hodnotil sám a přímo (Nejvyšší správní soud neříká, že tyto otázky žalovaný posoudil též správně, neboť k této otázce se zatím vyslovit nemůže – viz dále). Nyní zbývá posoudit, zda měl krajský soud zohlednit zrušení trestního rozsudku Nejvyšším soudem, k němuž došlo až po vydání druhého rozhodnutí žalovaného.

[28] Nejvyšší správní soud připomíná (srov. bod [17] výše), že Nejvyšší soud zrušil dne 27. 7. 2022 rozsudek Vrchního soudu v Olomouci a přikázal mu, aby věc znovu projednal. Stěžovatel podal žalobu dne 15. 8. 2022. V žalobě upozornil, že usnesením ze dne 15. 6. 2022 přerušil Nejvyšší soud do doby rozhodnutí o dovolání výkon rozsudku vrchního soudu. V doplnění žaloby ze dne 15. 11. 2022 stěžovatel informoval krajský soud o tom, že Nejvyšší soud zrušil trestní rozsudek vrchního soudu. Krajský soud vydal rozsudek v této věci 4. 4. 2023. Nejvyšší správní soud k tomu navíc doplňuje, že Vrchní soud v Olomouci usnesením ze dne 24. 1. 2023 zrušil trestní rozsudek soudu prvního stupně a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[29] Otázkou, zda zohlednit zrušení trestního rozsudku Nejvyšším soudem, se krajský soud stručně zabýval v bodu 26 rozsudku. Dospěl k závěru, že v souladu s § 75 odst. 1 s. ř. s. musí vycházet ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného. Proto krajský soud nemohl přihlédnout k usnesení Nejvyššího soudu. S tím stěžovatel nesouhlasí a Nejvyšší správní soud mu dává za pravdu.



[30] Je pravda, že podle § 75 odst. 1 s. ř. s. vychází soud při přezkoumání rozhodnutí *ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu*. Fixace přezkumu správního rozhodnutí do minulosti – k okamžiku rozhodování správního orgánu, tedy k tehdejšímu skutkovému a právnímu stavu – je jedním ze stěžejních pravidel českého správního soudnictví. Vyjadřuje se jím přezkumná (kontrolní) povaha správního soudnictví ve věcech žalob proti rozhodnutí. Řízení před správním soudem není pokračováním správního řízení. Soud nepokračuje ve správním řízení ve „třetí instanci“, nýbrž jen kontroluje, zda je rozhodnutí správního orgánu v souladu s právem a zda správní orgán postupoval v souladu s procesními předpisy (srov. např. rozsudek NSS ze dne 20. 8. 2020, čj. 5 Ads 332/2019-34, bod 25).

[31] Ani pravidlo § 75 odst. 1 s. ř. s. však nelze aplikovat bezvýjimečně. Existují jiné, zvláštní zákonné normy, které toto pravidlo vylučují (např. pravomoc správního soudu moderovat správní trest podle § 78 odst. 2 s. ř. s. se vztahuje k aktuálnímu skutkovému stavu, nikoli nutně ke skutkovému stavu minulému – srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2016, čj. 5 As 104/2013-46, č. 3528/2017 Sb. NSS, body 24, 30 a 39).

[32] Nadto tam, kde mechanická aplikace tohoto pravidla vede k protiústavním závěrům, případně k závěrům rozporným s právem mezinárodním nebo právem EU, již judikatura přišla s jeho prolomením. Jak vysvětlil rozšířený senát, bude „*tomu tak v případech, jejichž právní posouzení se dotkne více právních systémů a k jejich vyřešení nepostačí aplikace tzv. jednoduchého vnitrostátního práva, nýbrž je třeba je konfrontovat s příslušnými ustanoveními ústavního, mezinárodního či unijního práva a při zjištění jejich vzájemného konfliktu zvolit obvyklou aplikační či interpretační prioritu*“ (usnesení čj. 5 As 104/2013-46, bod 21).

[33] Příkladem výjimky z § 75 odst. 1 s. ř. s. je i situace, kdy **v důsledku později vydaného rozhodnutí vzniknou důvodné pochybnosti o tom, zda správní orgán ve svém rozhodnutí vycházel ze skutečného stavu věci** (např. rozsudek NSS ze dne 21. 9. 2007, čj. 4 As 58/2006-94; tento rozsudek byl souhlasně zmíněn mj. v usnesení rozšířeného senátu ze dne 22. 10. 2019, čj. 6 As 211/2017-88, č. 3948/2019 Sb. NSS, „*Peklo na Čertovině*“, bod 32 – srov. též jiné příklady z judikatury tam uvedené).

[34] V takových případech totiž podle rozsudku čj. 4 As 58/2006-94 mechanická aplikace pravidla v § 75 odst. 1 s. ř. s. naráží na jiné konkurující normy, mj. na § 52 odst. 2 s. ř. s. Podle tohoto ustanovení je soud *vázán rozhodnutím soudů o tom, že byl spáchán trestný čin a kdo jej spáchal, jakož i rozhodnutím soudu o osobním stavu. O jiných otázkách si soud učiní úsudek sám; je-li tu však rozhodnutí o nich, soud z něj vychází*. Smyslem tohoto pravidla je zabezpečit obsahovou shodu různých aktů orgánů veřejné moci (tj. veřejné správy i soudů), které se týkají podobné otázky. V právním státě totiž nelze připustit, aby existovala dvě rozhodnutí orgánů veřejné moci, která by z podobných skutkových zjištění činila diametrálně odlišné závěry. Pokud soud takové rozpory zjistí, musí se s nimi náležitě vypořádat a svůj postup patřičně zdůvodnit, jinak se dopouští svévole, která může nabyt až kvality protiústavnosti (viz již citovaný rozsudek čj. 4 As 58/2006-94). Stejně by ostatně musel postupovat správní orgán, bylo-li by ono odlišné rozhodnutí vydáno ještě během správního řízení.

[35] V již citované věci sp. zn. 4 As 58/2006 se Nejvyšší správní soud zabýval situací, kdy byl policista propuštěn ze služebního poměru, neboť měl pod vlivem alkoholu řídit motorové vozidlo a způsobit dopravní nehodu. Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu, protože krajský soud přezkoumávající rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru nezohlednil pozdější rozhodnutí o přestupku, podle něhož se nepodařilo prokázat, kdo motorové vozidlo opravdu řídil. Podle Nejvyššího správního soudu je § 52 odst. 2 s. ř. s. speciálním pravidlem ve vztahu k § 75 odst. 1 s. ř. s. a představuje prolomení zásady, že soud vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Krajský soud měl tedy správně zahrnout do svých úvah skutečnost, že v pozdějším rozhodnutí dospěl jiný správní orgán k závěru, že se nepodařilo prokázat, že vozidlo řídil právě propuštěný policista.

[36] Je pravda, že nynější situace je poněkud jiná, žalovaný totiž své rozhodnutí nezaložil na tom, že stěžovatel spáchal trestný čin. Klíčové pro tuto věc je, zda byla porušena rozpočtová kázeň, tedy konkrétně zda stěžovatel v žádostech o nyní posuzovanou dotaci uvedl nepravdivé údaje a dále předložil nepravdivé doklady. Naopak otázka, zda tím snad stěžovatel spáchal trestný čin, je v obecné rovině pro nynější věc bez významu. Jak ale již výše Nejvyšší správní soud uvedl, žalovaný své druhé rozhodnutí postavil též na (odsuzujícím) trestním rozsudku a na závěrech tam uvedených (a též na rozsudku odvolacího trestního soudu). Trestní rozsudek pro

rozhodování žalovaného byly významné a představovaly jeden z důležitých pramenů, o něž žalovaný opřel své druhé rozhodnutí o odvodu za porušení rozpočtové kázně. Dokonce i krajský soud z těchto trestních rozsudků vycházel a opakovaně na ně odkazoval, třebaže věděl, že ony trestní rozsudky byly jako nezákonné zrušeny. To ale nelze akceptovat. Výklad, který zvolil krajský soud, je protiústavní, v rozporu s právem stěžovatele na spravedlivý proces (čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod).

[37] Jak totiž v jiné souvislosti, ale rovněž ve vztahu k § 75 odst. 1 s. ř. s., vysvětlil rozšířený senát, jednotlivá pravidla soudního řádu správního nelze vykládat tak, že povedou „*k vytváření „bílých míst“, kde není možno v řízení před správními soudy dosáhnout účinné nápravy určitých nezákonností. Takový stav jistě není žádoucí a není v souladu s požadavky na praktickou a efektivní soudní ochranu a přezkum soudním orgánem s plnou jurisdikcí oprávněným napravit jakékoli pochybení správních orgánů*“ (usnesení ve věci „*Peklo na Čertovině*“, bod 31).

[38] Ačkoli má krajský soud pravdu, že standardně je třeba respektovat pravidlo v § 75 odst. 1 s. ř. s. a vycházet ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného, v nynějším případě by dogmatické trvání na dodržení tohoto pravidla vedlo k protiústavnímu výsledku, který by zpochybnil základní zásady právního státu přesně v tom duchu, jak Nejvyšší správní soud vysvětlil již před více než šestnácti lety v rozsudku čj. 4 As 58/2006-94. Krajský soud musí proto zohlednit zrušení trestních rozsudků v důsledku rozhodnutí Nejvyššího soudu.

[39] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že krajský soud se měl v nynější věci vypořádat s novým, v mezidobí vydaným usnesením Nejvyššího soudu. Tím Nejvyšší správní soud automaticky neříká, že po zrušení trestního rozsudku rozhodnutí žalovaného neobstojí. Nejvyšší správní soud připomíná, že daňové ani rozpočtové právo není trestním právem, svět daňového a trestního práva je oddělený a závěry činnosti orgánů činných v trestním řízení nelze bez dalšího mechanicky vtaňovat do daňové sféry (k tomu např. rozsudky NSS ze dne 30. 1. 2008, čj. 2 AfS 24/2007-119, č. 1572/2008 Sb. NSS, *EURO PRIM*, ze dne 30. 4. 2008, čj. 1 AfS 15/2008-100, *Ondřejovická strojárna*, nebo ze dne 26. 2. 2020, čj. 10 AfS 268/2019-53, *Golden Snack*, bod 41).

[40] K otázce, zda rozhodnutí žalovaného obstojí i přesto, že byly zrušeny rozsudky v související trestní věci, se bude muset nejprve vyjádřit krajský soud. Krajský soud tak především posoudí, zda závěr žalovaného o odvodu za porušení rozpočtové kázně obstojí i bez zrušených trestních rozsudků. Soud vezme v potaz především důvody, pro které Nejvyšší soud dospěl ke zrušení rozhodnutí odvolacího trestního soudu. Aniz by nyní Nejvyšší správní soud hodnotil obsah usnesení Nejvyššího soudu (to ani nemohl, neboť jím zatím nebyl proveden důkaz – viz dále), uvede jen pro srozumitelnost některé příklady, které v těchto typových věcech mohou nastat.

[41] Nejvyšší soud mohl trestní rozsudek zrušit z důvodů, které obvykle nebudou mít na obsah rozhodnutí žalovaného vliv [např. důvody uvedené v § 265b odst. 1 písm. a) až d) nebo h) až m) trestního řádu].

[42] Ke zrušení trestního rozsudku ale může Nejvyšší soud vést třeba i zpochybnění zákonnosti důkazů, z nichž vyšel také správní orgán [tzv. *procesně nepoužitelné důkazy* ve smyslu § 265b odst. 1 písm. g) trestního řádu ve znění účinném od 1. 1. 2022]. Ze závěrů Nejvyššího soudu o nezákonnosti důkazů by pak měl vyjít též krajský soud ve smyslu § 52 odst. 2 věty druhé s. ř. s. (takové důkazy nemohl účinně použít ani žalovaný, srov. k tomu výše citovaný rozsudek ve věci *EURO PRIM* nebo ve věci *RACING TEAM*, bod 17).

[43] Nejvyšší soud mohl též dospět k závěru, že z provedených důkazů nevyplývají skutečnosti, na kterých trestní soudy založily své závěry a z nichž vyšel také žalovaný [*rozhodná skutková zjištění, která jsou určující pro naplnění znaků trestného činu, jsou ve zjevném rozporu s obsahem provedených důkazů*, § 265b odst. 1 písm. g) trestního řádu ve znění účinném od 1. 1. 2022]. V takovémto případě by musel krajský soud zvážit, v jakém rozsahu se závěry skutkového hodnocení Nejvyššího soudu mohou vztáhnout též na úvahy žalovaného, resp. zda úvahy žalovaného obstojí samy o sobě, i bez zrušeného trestního rozsudku. Byť v daňových věcech pravidelně zrušení trestního rozsudku z tohoto důvodu nebude mít větší význam (srov. důkazní břemeno a břemeno tvrzení daňového subjektu v typické daňové věci *versus* presumpce nevinny v trestních věcech), ve věcech rozpočtové kázně tomu může být jinak.

[44] Nejvyšší správní soud tedy nyní rozsudek krajského soudu ruší a věc mu vrací k dalšímu řízení. V něm se krajský soud vypořádá se zrušením trestního rozsudku, jmenovitě zejména s obsahem usnesení Nejvyššího soudu

a s jeho dopady na nynější věc (případně s dalšími trestními rozhodnutími, navrhne-li je stěžovatel či žalovaný k důkazu). Lze dodat, že krajský soud provede důkaz (neanonymizovaným) usnesením Nejvyššího soudu čj. 5 Tdo 1132/2021-5878, neboť z usnesení bude čerpat nikoli obecné právní závěry (*quaestio iuris*), ale naopak individuální skutkové poznatky pro nynější věc (srov. k tomuto rozlišení rozsudek NSS ze dne 12. 4. 2011, čj. 1 As 33/2011-58, č. 2312/2011 Sb. NSS, bod 26, kde Nejvyšší správní soud vysvětlil, že dokazováním je též situace, v níž soud nebo správní orgán čerpá určitá individuální fakta ze soudních či jiných rozhodnutí, ledaže jde o rozhodnutí známé soudu či správnímu orgánu z jeho vlastní rozhodovací činnosti).

## 4536

### Rozšířený senát: následek nedodržení doby pro přípravu k jednání

k § 49 odst. 1 a § 103 odst. 1 písm. d) soudního řádu správního

**Nedodržení nejkratší zákonem stanovené doby 10 dnů, poskytnuté účastníkům řízení pro přípravu k projednání věci samé při nařízeném jednání podle § 49 odst. 1 s. ř. s. nemusí být podle okolností takovou vadou řízení, která mohla mít za následek nezákonnost rozhodnutí o věci samé ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.**

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 10. 2023, čj. 6 As 24/2021-30)

**Prejudikatura:** č. 323/2004 Sb. NSS, č. 1949/2009 Sb. NSS, č. 3196/2015 Sb. NSS a č. 3217/2015 Sb. NSS.

**Věc:** L. Č. proti Magistrátu hlavního města Prahy, za účasti K. B., o spáchání přestupku, o kasační stížnosti žalobce.

Jádrem sporu bylo, zda nedodržení nejkratší zákonem stanovené doby 10 dnů, poskytnuté účastníkům řízení pro přípravu k projednání věci samé při nařízeném jednání podle § 49 odst. 1 s. ř. s., představuje takovou vadu řízení, která bez dalšího mohla mít za následek nezákonnost rozhodnutí krajského soudu o věci samé ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., anebo nikoli.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 27. 11. 2020, čj. 4 A 12/2018-63, zamítl žalobu směřující proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 1. 2018. Tímto rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil prvostupňové rozhodnutí Úřadu městské části Praha - Petrovice ze dne 15. 11. 2017, kterým bylo zastaveno řízení o přestupku proti občanskému soužití, zahájené na základě žalobcova návrhu.

Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost, v níž mimo jiné poukázal na procesní vadu, ke které došlo v řízení před městským soudem a jež měla dle jeho názoru za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Stěžovatel namítal, že ze strany soudu nebyla zachována lhůta pro předvolání k jednání v délce 10 dnů před konáním jednání, jak zákon předpokládá v § 49 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatel očekával, že jednání bude v souladu s dosavadní judikaturou z tohoto důvodu odročeno, resp. že ve věci bude nařízeno nové jednání, při němž bude moci rozvinout svou dosavadní právní argumentaci k jednotlivým žalobním bodům a uvést další rozhodné skutečnosti. Městský soud tak dle názoru stěžovatele zatížil řízení vadou mající vliv na zákonnost napadeného rozsudku, projednal-li věc v rozporu se zákonem v jeho nepřítomnosti.

Šestý senát Nejvyššího správního soudu, zjistil, že v dané věci skutečně nebyla dodržena zákonem stanovená doba, jež se poskytuje účastníkům řízení pro přípravu k projednání věci samé při nařízeném jednání. Městský soud nařídil ústní jednání ve věci na den 27. 11. 2020, k němuž stěžovatele předvolal písemností doručenou mu systémem datových schránek dne 19. 11. 2020. K odeslání a dodání písemnosti stěžovateli do datové schránky došlo dne 11. 11. 2020. Ačkoliv tak soud v souzené věci doručoval předvolání k jednání stěžovateli s dostatečným předstihem, doba dle § 49 odst. 1 s. ř. s. nebyla zachována, neboť stěžovatel měl na přípravu k jednání 7 dnů (namísto 10 dnů). Ze zvukového záznamu pořizovaného z jednání u městského soudu pak vyplynulo, že městský soud v úvodu jednání bez dalšího konstatoval, že stěžovatel se k jednání nedostavil, a následně vyhlásil usnesení,

že bude jednáno v jeho nepřítomnosti. Učinil tak, aniž ověřoval a hodnotil, zda byl stěžovatel k jednání řádně předvolán ve smyslu § 49 odst. 1 a 3 s. ř. s.

Šestý senát dospěl při předběžném posouzení věci k názoru odlišnému od dřívějších rozhodnutí jiného senátu Nejvyššího správního soudu. Měl za to, že neodročení jednání nebo nenařízení jednání na nový termín v případě, kdy soud poskytl účastníkovi k přípravě na jednání dobu kratší 10 dnů, nemusí vždy představovat vadu řízení před krajským soudem s vlivem na zákonnost rozhodnutí ve věci samé. Ve vyslovení tohoto závěru však předkládajícímu senátu bránily dřívější rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2004, čj. 7 Ads 41/2003-50, č. 323/2004 Sb. NSS, a ze dne 16. 11. 2016, čj. 7 As 199/2016-39. Podle právní věty ke staršímu z rozsudků platí: „*Jestliže účastník, jemuž byla k přípravě na jednání poskytnuta lhůta kratší deseti dnů (§ 49 odst. 1 s. ř. s.), neprohlásil, že tato lhůta je dostačující, soud nemůže jednat a vydat rozhodnutí, ale musí nařízené jednání do uplynutí zákonem stanovené lhůty odročit. Nepostupuje-li tak a ve věci rozhodne, je vydané rozhodnutí zatíženo vadou řízení, která mohla mít za následek nesprávné rozhodnutí ve věci.*“

Šestý senát byl přesvědčen, že striktní a paušální pojmání následků nedodržení desetidenní doby pro přípravu na jednání, které dovodila dřívější judikatura, nemá opodstatnění. Dle jeho názoru je naopak nutno zohledňovat další rozhodné skutkové okolnosti konkrétní věci.

Podle čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod má každý právo, aby jeho věc byla projednána veřejně, bez zbytečných průtahů a v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem provedeným důkazům. Rovněž Ústava v čl. 96 odst. 2 zaručuje veřejnost a ústnost jednání před soudem. Účastníkům řízení je tedy Listinou a Ústavou garantováno základní právo na osobní účast při jednání před soudem. Soud má zásadně předvolávat účastníky tak, aby měli čas k přípravě na jednání přiměřený povaze věci, nicméně vždy nejméně 10 dnů. Účastníkovi by mělo být poskytnuto na přípravu jednání vždy celých 10 dnů tak, aby jednání proběhlo až den jedenáctý. Pokud je účastníkovi ve výsledku poskytnut kratší čas na přípravu (jak k tomu došlo v této věci), jedná se o procesní vadu řízení způsobenou nedodržením doby stanovené v § 49 odst. 1 s. ř. s. Tato vada však nemusí bez dalšího způsobovat nezákonnost rozhodnutí ve věci samé, jejímž nutným následkem je zrušení rozsudku krajského (resp. městského) soudu na základě § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Dle šestého senátu nedochází k porušení ústavního práva na veřejné ústní projednání věci, pokud se sám účastník řízení na předvolání nedostaví k jednání soudu ani svou neúčast na jednání předem neomluví, přestože byl k jednání v předstihu předvolán a předvolání se prokazatelně dostalo do jeho dispozice. Je přiměřené, aby účastník řízení v takovém případě, domnívá-li se, že mu nebyla zachována desetidenní doba na přípravu, poskytl soudu alespoň minimální procesní odezvu. Předvolání soudu k jednání má svou váhu, nelze je účastníky ignorovat a námitku nedostatečnosti soudem poskytnutého času k přípravě si ponechat tzv. „v záloze“ až do řízení o kasační stížnosti v návaznosti na to, jaký bude výsledek rozhodnutí ve věci samé. Nelze akceptovat procesní strategii účastníků řízení spočívající ve vyčkání na vlastní výsledek sporu a vznesení uvedené námítky poprvé až v kasační stížnosti v případě věcného neúspěchu, k níž Nejvyšší správní soud musí podle dosavadní judikatury napadené soudní rozhodnutí bez dalšího zrušit. Neposkytnutí dostatečného času účastníkům řízení k přípravě na jednání může představovat vadu s vlivem na zákonnost rozhodnutí ve věci samé. Z řízení o žalobě před krajským soudem však musí být patrná alespoň nějaká aktivita účastníka řízení takto zkráceného na svém právu, jež je vedena snahou tento pro něj nepříznivý stav zvrátit.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozhodl, že nedodržení nejkratší zákonem stanovené doby 10 dnů, poskytnuté účastníkům řízení pro přípravu k projednání věci samé při nařízeném jednání podle § 49 odst. 1 s. ř. s. nemusí být podle okolností takovou vadou řízení, která mohla mít za následek nezákonnost rozhodnutí o věci samé ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Věc vrátil k projednání a rozhodnutí šestému senátu.

## Z odůvodnění:

### V.1 Právomoc rozšířeného senátu

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

[11] V rozsudcích čj. 7 Ads 41/2003-50 a čj. 7 As 199/2016-39 byl vysloven právní názor, že nedodrží-li krajský soud zákonem stanovenou nejkratší dobu pro přípravu k projednání věci samé na jednání (§ 49 odst. 1 s. ř. s.) a zároveň účastníci výslovně neuvedli, že je poskytnutá lhůta dostačující, musí soud odročit jednání podle § 50 s. ř. s. za účelem poskytnutí dostatečné doby k přípravě. V opačném případě zatíží své rozhodnutí vadou s vlivem na zákonnost rozhodnutí o věci samé podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[12] Podle šestého senátu je naopak nastíněná situace sice vadou řízení před soudem, avšak nemusí mít bez dalšího vliv na zákonnost rozhodnutí o věci samé. Zejména by neměla tato vada představovat důvod pro zrušení rozhodnutí o věci samé, jestliže účastník řízení zvolil procesní strategii, podle které zůstává v řízení před krajským soudem ve vztahu k otázce času na přípravu pasivní, vyčkává na výsledek řízení o žalobě, a až v případě neúspěchu ve věci samé jako „zálohu“ v řízení o kasační stížnosti namítá, že jeho čas na přípravu nebyl dostatečný.

[13] Šestý senát tak k posuzované otázce chce zaujmout právní názor odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutích Nejvyššího správního soudu. Uvedená právní otázka je přitom rozhodná pro rozhodnutí o kasační stížnosti, neboť setrvání na již vyjádřeném právním názoru by bez dalšího vedlo ke zrušení napadeného rozsudku městského soudu pro vadu řízení, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí o věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Pravomoc rozšířeného senátu je tedy dána.

### V.2 Právní názor rozšířeného senátu

[14] Řízení o přestupku bylo zahájeno podle § 68 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Žalobce tedy podal žalobu s oporou v § 65 odst. 2 s. ř. s. (viz k tomu rozsudky NSS ze dne 13. 8. 2009, čj. 9 As 57/2008-35, č. 1949/2009 Sb. NSS, ze dne 26. 2. 2015, čj. 5 As 139/2014-21, č. 3217/2015 Sb. NSS, ze dne 12. 2. 2021, čj. 2 As 214/2019-38, body 19 až 20, ze dne 19. 10. 2021, čj. 3 As 379/2019-45, bod 32, či ze dne 12. 8. 2022, čj. 8 As 28/2020-32, body 17 až 18). V řízení o přestupku měl žalobce jako navrhovatel postavení účastníka řízení ve smyslu § 72 písm. d) zmíněného zákona a s tím spojená procesní práva, mimo jiné i právo na to, aby řízení bylo zastaveno jen ze zákonného důvodu. Na tom nic nezměnilo ani následně nabytí účinnosti zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (viz přechodné ustanovení v § 112 odst. 4 tohoto zákona, podle něhož *zahájená řízení o přestupku a dosavadním jiném správním deliktu, s výjimkou řízení o disciplinárním deliktu, která nebyla pravomocně skončena přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, se dokončí podle dosavadních zákonů*).

[15] Podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené *nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé*.

[16] Podle § 49 odst. 1 s. ř. s. *k projednání věci samé nařídí předseda senátu jednání a předvolá k němu účastníky tak, aby měli čas k přípravě přiměřený povaze věci, alespoň však 10 dnů; kratší čas k přípravě lze stanovit v řízeních, v nichž je soud povinen rozhodnout ve lhůtách počítaných na dny. O jednání vyrozumí osoby zúčastněné na řízení*.

[17] Podle § 49 odst. 3 s. ř. s. *neúčast řádně předvolaných účastníků nebrání projednání a skončení věci, nejsou-li důvody pro odročení podle § 50*.

[18] Nejvyšší správní soud ustáleně judikuje, že žádná procesní pravidla nejsou samoúčelná – jejich cílem je poskytování ochrany hmotně právním vztahům (usnesení rozšířeného senátu ze dne 9. 12. 2014, čj. Nad 224/2014-53, č. 3196/2015 Sb. NSS, bod 24).

[19] Není pochyb o tom, že zužující podmínka, že vada řízení u soudu je relevantní pro výrok přezkumného soudu jen tehdy, *mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé* [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], znamená, že v určitých situacích zůstane nezákonnost spočívající ve vadě řízení procesně „nepotrestána“ a ve výroku rozhodnutí přezkumného orgánu se neprojeví. Tento důsledek je však zákonodárcem nepochybně zamýšlen – znění zmíněného ustanovení je jednoznačné. V kontextu dalších pravidel právního řádu není ani pochyb o jeho ústavní konformitě – zákonodárce dal v určité míře přednost efektivitě fungování mechanismů rozhodování o právech a povinnostech před přísným lpěním na tom, aby se dílčí procesní nezákonnosti, k nimž v něm dojde, vždy a za každých okolností, i když nemají dopad na zákonnost rozhodnutí o věci samé, projevíly povinností veřejné moci odstranit je v opakovaném řízení.

[20] Smyslem a účelem doby pro přípravu k projednání věci samé na jednání je umožnit účastníkům řízení účinnou ochranu veřejných subjektivních práv v řízení před soudem. Má zřejmý a obecně i značný procesní význam. Poskytuje časový prostor, v němž může účastník shromáždit argumenty a podklady svědčící v jeho prospěch, připravit se na pravděpodobné argumenty a podklady jiných aktérů řízení a celkově připravit svou procesní strategii pro jednání před soudem. To však neznamená, že porušením tohoto pravidla dochází vždy a bez dalšího ke znemožnění účinné ochrany práv toho, vůči němuž k porušení došlo. To závisí na konkrétních okolnostech věci, které je třeba zkoumat a následně posoudit, zda dotyčná vada řízení mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí o věci samé.

[21] Tyto konkrétní okolnosti nelze předem abstraktně definovat, avšak přesto lze označit určité typické rysy, podle nichž lze o možnosti následku v podobě nezákonného rozhodnutí o věci samé uvažovat. Jedním z nich je míra nedodržení doby na přípravu – v čím větší míře dodržena nebyla (tj. v čím kratším předstihu před jednáním byl o něm účastník informován), tím pravděpodobnější je, že tato vada následek v podobě nezákonnosti rozhodnutí o věci samé mít mohla. Za běžných okolností totiž lze předpokládat, že kratší doba na přípravu účastníka vystaví stresu a časovému tlaku, který může kvalitu jeho přípravy negativně ovlivnit, a tedy jeho procesní pozici ztížit. Dalším rysem, který je třeba vzít v úvahu, je povaha věci samé, zejména míra její skutkové a právní složitosti a z toho vyplývající pravděpodobná náročnost (časová, intelektuální aj.) přípravy, kterou by účastník či jeho zástupce za běžných okolností věci věnoval. Vliv mohou mít i nejrůznější individuální okolnosti, například to, že o konání jednání se účastník věrohodně fakticky dozvěděl dříve, než o tom byl formálně vyrozuměn, či jeho argumentace při jednání soudu. Při hodnocení možnosti následku v podobě nezákonnosti rozhodnutí o věci samé je nutno v pochybnostech mít za to, že taková možnost byla dána, neboť to nesmí být jednotlivec, který by nesl případné negativní následky procesního pochybení orgánu veřejné moci. Na druhé straně, pokud byl možný negativní dopad takového pochybení na jednotlivce prakticky vyloučen, není důvodu jen kvůli tomuto pochybení rozhodnutí soudu rušit.

[22] V souladu s požadavkem patřičně respektovat zákonem zaručená procesní práva účastníka řízení je i zásada, že pochybení v souvislosti se zachováním doby na přípravu je třeba pokud možno minimalizovat a napravit v takové míře, jak to jen rozumně jde. Proto tedy, pokud doba na přípravu nebyla soudem zachována a účastník jej na toto pochybení upozorní a domáhá se nápravy (typicky tím, že písemně či přímo na jednání požádá o odročení z uvedeného důvodu), je nezbytné mu vyhovět.

### *V.3 Shrnutí*

[23] Z výše uvedeného výkladu tedy plyne, že nedodržení nejkratší zákonem stanovené doby 10 dnů poskytnuté účastníkům řízení pro přípravu k projednání věci samé při nařízeném jednání podle § 49 odst. 1 s. ř. s. nemusí být podle okolností takovou vadou řízení, která mohla mít za následek nezákonnost rozhodnutí o věci samé ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

### *V.4 Aplikace právního názoru rozšířeného senátu na projednávanou věc*

[24] V nyní projednávané věci stěžovatel v odpovědi na výzvu soudu podle § 51 odst. 1 s. ř. s. výslovně uvedl, že požaduje nařízení jednání. Ve věci není sporu o tom, že předvolání k jednání bylo stěžovateli řádně doručeno, byť nikoliv s předstihem splňujícím podmínky § 49 odst. 1 s. ř. s.

[25] Pokud by stěžovatel měl za to, že doba 7 dnů, kterou měl k dispozici k přípravě, byla nedostatečná, měl k dispozici časový prostor o tom soud s předstihem informovat a požádat o odročení jednání. Stejně tak by mohl stěžovatel postupovat, pokud by mu doručením předvolání (ať již s dostatečným předstihem či nikoli) vznikla v jeho časovém plánu kolize s nařízeným jednáním. I pokud však stěžovatel nepožádal soud o odročení jednání předem, stále se mohl dostavit na nařízené jednání a na něm prohlásit, že mu nebyl poskytnut dostatečný čas k přípravě, a požádat o odročení jednání. Stěžovatel nicméně nic takového neučinil. Ze záznamu z jednání před městským soudem plyne, že se k jednání nedostavil.

[26] Vcelku dlouhá doba na přípravu jednání, kterou měl stěžovatel k dispozici (7 dnů namísto 10 dnů dle zákona), ve spojení s jeho procesní pasivitou ve vztahu k této vadě tedy v daném konkrétním případě

nenasvědčuje tomu, že by, pokud by doba na přípravu jednání byla dodržena bezezbytku, v řízení před soudem jednal způsobem, který by mohl vést k jinému výsledku rozhodnutí o věci samé.

[27] V řízení o kasační stížnosti bylo stěžovateli doručeno usnesení o předložení jeho věci rozšířenému senátu a poučení, že se k právní otázce předkládané rozšířenému senátu může vyjádřit. Ani poté nicméně nepředstřel důvody, které by nasvědčovaly, že pokud by v jeho případě doba na přípravu jednání byla dodržena bezezbytku, mohlo to vést k jinému výsledku řízení o žalobě. Rozšířený senát ani sám neshledává, že by se jednalo o věc výjimečně skutkově či právně složitou.

[28] Za těchto okolností je třeba při posouzení, zda nezajištění doby 10 dnů pro přípravu na jednání před soudem mohlo mít vliv na zákonnost rozhodnutí o věci samé ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., uzavřít, že takový možný vliv nevyšel najevo.

## 4537

### Rozšířený senát: pravomoc rozšířeného senátu

k § 17 odst. 1 soudního řádu správního

**Pro založení pravomoci rozšířeného senátu rozhodovat ve věci dle § 17 odst. 1 s. ř. s. je potřebné, aby postoupená věc měla stejný, popřípadě alespoň srovnatelný právní rámec jako věc, v níž byl vysloven právní názor, od něhož se postupující senát hodlá odchýlit.**

*(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2023, čj. 6 As 285/2021-48)*

**Prejudikatura:** č. 3428/2016 Sb. NSS.

**Věc:** a) Ing. S. K. a b) Ing. I. K., za účasti ARTA, s. r. o., proti Magistrátu hlavního města Prahy o umístění stavby, o kasační stížnosti žalobce a).

Rozhodnutími ze dne 1. 6. 2020 žalovaný rozhodl o odvolání žalobců tak, že zčásti změnil a ve zbytku potvrdil dvě rozhodnutí o umístění stavby vydaná Úřadem městské části Praha 5 v řízení s velkým počtem účastníků.

Žalobci podali dne 26. 3. 2021 proti oběma rozhodnutím žalovaného žaloby, které Městský soud v Praze nejprve spojil ke společnému projednání a následně usnesením ze dne 26. 8. 2021, čj. 10 A 33/2021-114, odmítl. Dospěl k závěru, že napadená rozhodnutí byla žalobcům, kteří byli tzv. vedlejšími účastníky územních řízení, doručena veřejnou vyhláškou dne 18. 3. 2020, a žaloby tudíž podali opožděně.

Žalobce a) (stěžovatel) podal proti usnesení městského soudu kasační stížnost. Namítal, že doručování veřejnou vyhláškou účastníku řízení, který podal odvolání, je nepřiměřeně tvrdé. Stěžovatel a žalobkyně b) byli jedinými odvolateli, vystupovali v řízení od počátku aktivně. Požadavky, které na ně právní řád klade, jsou však ve zjevném nepoměru s požadavky na jiné účastníky řízení. Pro takovou přísnost, zejména ve srovnání s tzv. hlavními účastníky řízení podle § 27 odst. 1 správního řádu, není opodstatněná. Právní úprava aktivní účastníky řízení nutí sledovat rozsáhlý a poměrně nepřehledný systém úřední desky žalovaného uplynul téměř rok a půl. Zákon předpokládá, že stěžovatel bude po celou tuto dobu pravidelně kontrolovat úřední desku, aniž by mohl odhadnout, kdy bude rozhodnutí zveřejněno. Doručování prostřednictvím úřední desky lze akceptovat vůči pasivním účastníkům řízení, nemělo by však odpírat právo na soudní ochranu účastníkům, kteří v řízení vystupují aktivně. Tyto okolnosti měl žalovaný zohlednit z úřední povinnosti, neboť je vázán základními zásadami činnosti správních orgánů. Stěžovatel považoval doručování formou veřejné vyhlášky za protiústavní a rozporné s Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.).

Šestý senát Nejvyššího správního soudu, kterému byla věc přidělena, postoupil věc rozšířenému senátu, neboť při předběžné poradě k názoru odlišnému od názoru již vyjádřeného v jiných rozhodnutích Nejvyššího správního soudu.

Mezi účastníky řízení nebylo sporu o tom, že se žalobci účastnili obou územních řízení jako *osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčeno* [§ 85 odst. 2 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)]. Tato skupina účastníků řízení odpovídá kategorii tzv. vedlejších účastníků ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu.

Územní řízení, v nichž byla vydána žalobou napadená rozhodnutí, byla řízeními s velkým počtem účastníků. V souladu s § 87 odst. 1 větou čtvrtou ve spojení s § 92 odst. 3 stavebního zákona se tedy mělo doručovat podle § 144 odst. 6 správního řádu, který stanoví, že *v řízení s velkým počtem účastníků řízení lze doručovat písemnosti, včetně písemností uvedených v § 19 odst. 5, veřejnou vyhláškou. To se netýká účastníků řízení uvedených v § 27 odst. 1, kteří jsou správnímu orgánu známi; těmto účastníkům řízení se doručuje jednotlivě*. Vedlejšími účastníkům řízení tak lze v územním řízení s velkým počtem účastníků doručovat veřejnou vyhláškou.

Judikatura Nejvyššího správního soudu přitom dovozuje (byť to stavební zákon ani správní řád výslovně nestanoví), že pokud se doručovalo veřejnou vyhláškou územní rozhodnutí, má se tímto způsobem doručovat i rozhodnutí o odvolání, a to i odvolateli, je-li vedlejším účastníkem řízení. Tento názor byl vyjádřen v rozsudku ze dne 4. 2. 2009, čj. 2 As 70/2008-94, který se ovšem týkal stavebního povolení dle předchozího stavebního zákona (č. 50/1976 Sb.). Stejný názor byl posléze vysloven v rozhodnutích týkajících se přímo územního řízení podle nynějšího stavebního zákona (rozsudky ze dne 13. 3. 2014, čj. 6 As 55/2013-55, ze dne 25. 9. 2014, čj. 2 As 117/2014-34, a ze dne 23. 11. 2016 čj. 1 As 227/2016-54).

Dle názoru postupujícího senátu nemá výklad, že vedlejšímu účastníkovi územního řízení lze doručit rozhodnutí o jeho odvolání veřejnou vyhláškou, jednoznačnou oporu ve stavebním zákoně ani ve správním řádu. Zároveň argumenty, z nichž uvedené rozsudky Nejvyššího správního soudu vycházely, nelze považovat za dostatečné pro to, aby převážily nad ochranou procesních (a jejich prostřednictvím i hmotných) práv takového účastníka řízení. Stavební zákon výslovně stanoví, že veřejnou vyhláškou se vedlejšími účastníkům doručuje územní rozhodnutí. O doručování rozhodnutí odvolacího orgánu mlčí. Výslovnou úpravu v tomto směru neobsahuje ani správní řád.

Účastník řízení, který podal odvolání, se totiž pro účely odvolacího řízení stává v jistém (přeneseném) smyslu žadatelem, odvolací orgán totiž rozhoduje o jeho podání – odvolání, které lze chápat jako žádost o přezkum prvostupňového rozhodnutí. Žadatel se přitom i v řízení s velkým počtem účastníků doručuje rozhodnutí jednotlivě. Ustanovení § 91 odst. 1 správního řádu váže právní moc rozhodnutí odvolacího správního orgánu na jeho oznámení *všem odvolatelům a účastníkům řízení uvedeným v § 27 odst. 1*. V kontextu právní moci, která obecně nemůže nastat bez oznámení (doručení) rozhodnutí (§ 73 odst. 1 správního řádu), tedy odvolatele staví na roveň „hlavním“ účastníkům správního řízení.

Doručování veřejnou vyhláškou v řízení s velkým počtem účastníků navíc není obligatorní (§ 144 odst. 6 správního řádu nestanoví, že v takovém řízení *se doručuje* veřejnou vyhláškou, nýbrž že v něm *lze* takto doručovat). Odlišné doručování v odvolacím řízení vedlejšímu účastníkovi řízení, který projednávané odvolání podal, oproti ostatním vedlejšími účastníkům (kterým nepochybně lze doručovat veřejnou vyhláškou), ospravedlňuje procesní aktivita odvolatele, která zároveň vyjadřuje jeho zvýšený zájem na výsledku řízení. Přiměřeně lze odkázat na judikaturu, která vylučuje doručování prostřednictvím veřejné vyhlášky podle § 42 odst. 4 s. ř. s. osobám, jejichž postavení jako osob zúčastněných na řízení je naprosto zřejmé (právě s ohledem na jejich blízký poměr k věci) a jejichž vyzkoušení nemůže soudu činit žádná zvláštní obtíže (rozsudky NSS ze dne 25. 7. 2007, čj. 1 As 1/2007-104, ze dne 29. 5. 2013, čj. 6 AOs 3/2012-74, ze dne 10. 12. 2014, čj. 9 AOs 7/2013-88, či ze dne 4. 3. 2015, čj. 1 As 152/2014-115).

Proti tomu stojí argumentace legitimním očekáváním účastníků řízení v dosavadní způsob doručování (rozsudek čj. 2 As 70/2008-94), hospodárností řízení (rozsudky čj. 6 As 55/2013-55 a 2 As 117/2014-34) a nemožností stanovit v některých územních řízeních jednoznačně okruh účastníků (rozsudek čj. 2 As 117/2014-34). Postupující senát měl nicméně za to, že uvedené argumenty nepostačují pro tak zásadní omezení procesních práv odvolatele, jakým je doručování rozhodnutí o jeho odvolání pouze veřejnou vyhláškou.



Šestý senát dále upozornil na ústavněprávní rozměr posuzované otázky. Problematika doručování úzce souvisí s právem na spravedlivý proces zaručeným v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Podání odvolání proti prvostupňovému správnímu rozhodnutí je nutnou podmínkou pro přístup ke správnímu soudu [§ 68 písm. a) s. ř. s.], tedy pro uplatnění základního práva obrátit se na soud, aby přezkoumal zákonost rozhodnutí orgánu veřejné správy dle čl. 36 odst. 2 Listiny. Odvolatel – vedlejší účastník řízení – je při výkonu tohoto práva znevýhodněn, neboť je nucen pravidelně sledovat úřední desku odvolacího orgánu, zatímco žadatel a ostatní hlavní účastníci řízení se mohou spolehnout na individuální doručení rozhodnutí o odvolání. Pro toto znevýhodnění však není žádná objektivní opodstatnění.

Doručení písemnosti veřejnou vyhláškou je v podstatě fikcí. Dle Ústavního soudu lze fikci doručení uplatnit jen za předpokladu, že vede k naplnění účelu, ke kterému byla zakotvena (srov. přiměřeně nález ze dne 1. 10. 2002, sp. zn. II. ÚS 92/01, č. 115/2002 Sb. ÚS), v tomto případě tedy k zajištění procesní efektivity v řízení s velkým počtem účastníků. Naplnění tohoto účelu ovšem nijak neohrožuje individuální doručení rozhodnutí odvolacího orgánu vedlejším účastníkům, kteří podali odvolání (a odvolací orgán tak fakticky projednával jejich věc). Popsaná omezení práva vedlejšího účastníka řízení na spravedlivý proces tedy nesledují legitimní cíl, ke kterému právní úprava doručování veřejnou vyhláškou v řízení s velkým počtem účastníků v obecné rovině směřuje (hospodárnost takového řízení).

K usnesení o postoupení věci rozšířenému senátu se vyjádřil stěžovatel. Poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 8. 2010, čj. 7 Afs 6/2010-201, č. 2485/2012 Sb. NSS, v němž se uvádí, že faktická možnost adresáta seznámit se s doručovanou písemností je při individuálním doručování mnohem vyšší než při doručování úřední deskou. Možnost doručování úřední deskou je proto třeba využívat obezřetně, tedy v případech, kdy by snaha doručit individuálně každému účastníkovi vedla k významnému prodloužení řízení, případně k riziku faktického znemožnění skončení řízení, nebo kdy by individuální doručování bylo spojeno s neúměrnými náklady. Ani v takových případech ovšem není možné rezignovat na individuální doručení osobám, jejichž zájem na řízení je naprosto zřejmý a jejichž vyrozumění nemůže soudu činit potíže. Ačkoli se tyto závěry týkají řízení před správními soudy, jejich východiska je dle stěžovatele třeba aplikovat i na správní řízení. Praxe správních orgánů aprobovaná dosavadní judikaturou vede k disproporcii mezi faktickou možností účastníka seznámit se s doručovanou písemností v řízení před soudem a ve správním řízení. Nadto by v mnoha případech byla účastníku správního řízení fakticky odepřena možnost se na soud vůbec obrátit.

K postoupení věci se vyjádřil též žalovaný. Uvedl, že vzhledem k zásadě jednoty řízení před správními orgány obou stupňů není důvodu přistupovat k doručování v odvolacím řízení odlišně než v řízení prvostupňovém. Výklad předestřený šestým senátem byl podle žalovaného v rozporu s § 144 odst. 6 správního řádu a s § 7 správního řádu, z něž vyplývá rovné postavení účastníků, neboť by správní orgány měly odlišně přistupovat k odvolateli a jinak k ostatním vedlejším účastníkům. Navíc, pokud odvolatel byl schopen sledovat úřední desku v prvostupňovém řízení a seznámit se s rozhodnutím stavebního úřadu (a podat proti němu včas odvolání), není zřejmé, proč by stejný diskomfort nemohl unést též v odvolacím řízení, a to tím spíše, že odvolací řízení sám vyvolal a že ostatní účastníci řízení musí rovněž sledovat úřední desku, ačkoli rozhodnutí stavebního úřadu akceptovali, když proti němu sami nepodali odvolání. Proto by dle žalovaného měla být potvrzena dosavadní judikatura, proti níž se postupující senát vymezoval.

Rozšířený senát věc vrátil šestému senátu.

### Z odůvodnění:

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

[18] Nejprve ověřil, zda z rozsudků označených v usnesení o postoupení věci vyplývá názor, který z nich šestý senát dovozuje. V rozsudku čj. 6 As 55/2013-55 se uvádí následující: „*Územní řízení může proběhnout v jednom či více stupních. Řízení v prvním stupni se zahajuje na základě žádosti žadatele o vydání územního rozhodnutí. Řízení ve druhém stupni se zahajuje na základě opravného prostředku (např. odvolání). [...] Důsledkem podání řádného opravného prostředku je tak faktické pokračování územního řízení s tím rozdílem, že řízení vede instancně nadřízený*

správní orgán. Územní řízení v I. a II. stupni tedy tvoří jeden celek. [...] Stavební zákon tedy obsahuje speciální úpravu pro doručování územních rozhodnutí, za které lze ve smyslu výše uvedeného považovat i rozhodnutí o odvolání proti prvostupňovému územnímu rozhodnutí. Veřejnou vyhláškou proto bylo možno doručovat nejen prvostupňové rozhodnutí, nýbrž i rozhodnutí o odvolání proti takovému rozhodnutí. [...] Je nepochybné, že doručování veřejnou vyhláškou klade na účastníky územního řízení vyšší nároky než doručování přímo adresáti s průkazem doručení (na dodejku). Nelze však odhlédnout od toho, že v územním řízení se může vyskytovat rozsáhlá množina dotčených osob, přičemž jejich jednotlivé vyrozumívání by bylo velmi nákladné a procesně neefektivní, neboť by mohlo neúměrně prodlužovat délku řízení. Z těchto důvodů podle Nejvyššího správního soudu **zákonodárce zakotvil povinnost doručování veřejnou vyhláškou účastníkům řízení ve smyslu § 85 odst. 2 stavebního zákona**. V současné době je uveřejněná zátěž účastníků řízení minimalizována možností elektronického nabližení na úřední desku (§ 26 odst. 1 správního řádu). Účastník řízení tedy již nemusí fyzicky kontrolovat úřední desku.“ V tomto rozhodnutí ovšem Nejvyšší správní soud dále dodal: „Se stěžovatelem lze soubližit pouze v tom, že **stavební zákon byl výrazně změněn zákonem č. 350/2012 Sb., tento zákon však nabyl účinnosti až 1. 1. 2013**, a proto podle něj nemohlo být v daném případě postupováno, když prvostupňové územní rozhodnutí bylo vydáno dne 26. 1. 2011 a rozhodnutí o odvolání proti tomuto rozhodnutí dne 26. 5. 2011.“ I z této poznámky jasně vyplývá, že soud aplikoval právní úpravu § 87 odst. 1 stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2012.

[19] V dalším rozsudku, od něž se postupující senát chce odchýlit (čj. 2 As 117/2014-34), se uvádí: „**Stavební zákon tedy obsahuje speciální úpravu pro doručování územních rozhodnutí, za které lze ve smyslu výše uvedeného považovat i rozhodnutí o odvolání proti prvostupňovému územnímu rozhodnutí. Veřejnou vyhláškou proto bylo možno doručovat nejen prvostupňové rozhodnutí, nýbrž i rozhodnutí o odvolání proti takovému rozhodnutí. V územním řízení jsou rozhodnutí i ostatní písemnosti doručovány veřejnou vyhláškou (tento princip byl do jisté míry modifikován novelou stavebního zákona č. 350/2012 Sb.)**.“ Z tohoto rozsudku ovšem dále vyplývá, že se v daném případě jednalo o územní řízení se šesti vedlejšími účastníky, tj. vůbec nešlo o řízení s velkým počtem účastníků. V každém případě i v této věci byla aplikována právní úprava doručování v územním řízení obsažená v § 92 stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2012. Druhý senát k tomu zdůraznil, že uvedené ustanovení výslovně ukládalo povinnost doručování veřejnou vyhláškou účastníkům podle § 85 odst. 2 stavebního zákona, aniž by v tomto směru svěčovalo správním orgánům jakoukoli diskreci: „Zalovanému nepřisloužela volba způsobu doručování, neboť byl vázán zákonnou úpravou, kterou nelze považovat za diskriminační.“

[20] Rozsudek čj. 1 As 227/2016-54, od něž se postupující senát rovněž chce odchýlit, se také týkal právní úpravy účinné před 31. 12. 2012. Jeho relevance ve vztahu k posuzované právní otázce je dále snížena tím, že dovedil v daném případě povinnost doručit územní rozhodnutí žalobci individuálně a k obecné otázce doručování územního rozhodnutí odvolatel se vyjádřil pouze okrajově formou reprodukce výše uvedených rozsudků.

[21] Naopak v nyní projednávané (postoupené) věci sice rovněž jde o doručování účastníkovi územního řízení podle § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona, avšak pro tento případ je aplikovatelné znění stavebního zákona účinné od 1. 1. 2018 (resp. i znění účinné od 1. 4. 2015, srov. níže bod [24]). Pro posouzení, zda je pro projednávanou věc aplikovatelná judikatura, jejíž překonání postupující senát navrhuje, rozšířený senát považuje za potřebné zkoumat vývoj právní úpravy doručování účastníkům územního řízení obsažen ve stavebním zákoně.

[22] Původní úprava doručování územního rozhodnutí byla obsažena v § 92 odst. 3 stavebního zákona (ve znění účinném do 31. 12. 2012, tj. rozhodně pro rozsudky čj. 6 As 55/2013-55, čj. 2 As 117/2014-34 a čj. 1 As 227/2016-54), který zněl takto: *Je-li v území vydán územní nebo regulační plán, doručuje se územní rozhodnutí účastníkům řízení uvedeným v § 85 odst. 1 a dotčeným orgánům jednotlivě. Účastníkům řízení uvedeným v § 85 odst. 2 se doručuje územní rozhodnutí veřejnou vyhláškou.*

[23] S účinností od 1. 1. 2013 došlo k významné novelizaci stavebního zákona zákonem č. 350/2012 Sb. Ustanovení § 92 odst. 3 věty první stavebního zákona v této verzi znělo takto: *Územní rozhodnutí se doručuje podle § 87 odst. 1 až 3. Odkazovaný § 87 odst. 1 věta poslední pak v této verzi zněl: Oznámení o zahájení územního řízení a další úkony v řízení se doručují účastníkům řízení a dotčeným orgánům jednotlivě, **nejde-li o řízení s velkým počtem účastníků**; v řízení s velkým počtem účastníků se oznámení o zahájení řízení a další úkony v řízení doručují účastníkům řízení uvedeným v § 85 odst. 1 a v § 85 odst. 2 písm. a) a dotčeným orgánům jednotlivě.* Ve znění účinném od 1. 1. 2013 tedy právní úprava obsažená ve stavebním zákoně (implicitně ač toto ustanovení

výslovně nebylo citováno, bylo zřejmé, že subsidiárně mělo být použito) odkazovala na § 144 odst. 6 správního řádu (s určitými dílčími odchylkami jako vyloučení doručování obci, na jejímž území projednáváný záměr má být umístěn, veřejnou vyhláškou). Tak tomu přes různé dílčí úpravy zůstalo i nadále.

[24] S účinností od 1. 4. 2015 došlo k další novelizaci stavebního zákona (provedené zákonem č. 39/2015 Sb.), po níž § 87 odst. 1 poslední věta zněla: *Oznámení o zahájení územního řízení a další úkony v řízení se doručují účastníkům řízení a dotčeným orgánům jednotlivě, nejde-li o řízení s velkým počtem účastníků; v řízení s velkým počtem účastníků se oznámení o zahájení řízení a další úkony v řízení doručují postupem podle § 144 odst. 6 správního řádu.* Vyloučení doručování veřejnou vyhláškou obci jakožto účastníku dle § 85 odst. 1 písm. b) stavebního zákona se přesunulo do § 87 odst. 3 věty první za středníkem. Odkaz na § 144 odst. 6 správního řádu byl tedy napříště vyjádřen explicitně. Toto znění je rozhodné pro část rozhodované věci, která se týká územního řízení o umístění stavby „Novostavba bytového domu U Plátenice 6“, Praha-Smíchov, v němž stavební úřad vydal územní rozhodnutí dne 21. 1. 2019 a o odvolání rozhodl žalovaný rozhodnutím ze dne 1. 6. 2020. Žádost o vydání územního rozhodnutí byla totiž podána (a řízení zahájeno) dne 13. 11. 2017 (srov. čl. II bod 10 zákona č. 225/2017 Sb.). V tomto směru je tedy zavádějící usnesení o postoupení věci rozšířenému senátu, z něž vyplývá, že na věc je aplikovatelná právní úprava § 87 odst. 1 stavebního zákona ve znění účinném od 1. 1. 2018 (srov. jeho bod 9).

[25] Poslední a dosud účinné znění § 87 odst. 1 poslední věty, tj. ve znění zákona č. 225/2017 Sb., který nabyl účinnosti od 1. 1. 2018, pak zní: *Oznámení o zahájení územního řízení a další úkony v řízení se doručují účastníkům řízení a dotčeným orgánům jednotlivě, nejde-li o řízení s velkým počtem účastníků; v řízení s velkým počtem účastníků se oznámení o zahájení řízení a další úkony v řízení doručují postupem podle § 144 odst. 6 správního řádu, dotčeným orgánům a obci, která je účastníkem řízení podle § 85 odst. 1 písm. b), se doručuje jednotlivě; účastníky řízení podle § 27 odst. 1 správního řádu jsou vždy účastníci řízení podle § 85 odst. 1 písm. a) a § 85 odst. 2 písm. a).* Toto znění stavebního zákona je použitelné pro druhou část projednávané věci, která se týká územního řízení o umístění stavby „Stavební úprava a přístavba domu Na Hřebenkách 41“, Praha-Smíchov. V tomto řízení vydal stavební úřad územní rozhodnutí dne 15. 1. 2019 a žalovaný v něm rozhodl o odvolání rozhodnutím ze dne 1. 6. 2020.

[26] Pro úplnost rozšířený senát doplňuje též znění § 144 odst. 6 správního řádu: *V řízení s velkým počtem účastníků řízení lze doručovat písemnosti, včetně písemností uvedených v § 19 odst. 5, veřejnou vyhláškou. To se netýká účastníků řízení uvedených v § 27 odst. 1, kteří jsou správnímu orgánu známi; těmto účastníkům řízení se doručuje jednotlivě.*

[27] Z právě uvedeného rozboru vývoje právní úpravy doručování rozhodnutí v územním řízení lze dovodit, že stavební zákon ve znění účinném do 31. 12. 2012 obsahoval relativně komplexní právní úpravu tohoto doručování, která vylučovala aplikaci § 144 odst. 6 správního řádu. Ze srovnání právní úpravy doručování v územním řízení (pro území, pro něž byl vydán územní nebo regulační plán) podle stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2012 a právní úpravy účinné poté, která předpokládá v řízeních s velkým počtem účastníků aplikaci § 144 odst. 6 správního řádu (s dílčími odchylkami), dále vyplývá podstatná odlišnost obou norem. Ustanovení § 92 odst. 3 stavebního zákona ve znění účinném do konce roku 2012 normovalo pro územní rozhodnutí týkající se záměrů umístěných v území, pro něž byl vydán územní nebo regulační plán, povinné doručování veřejnou vyhláškou a správním orgánům v této souvislosti nesvěřovalo žádnou diskreci. Tato právní úprava byla rozhodná pro všechna rozhodnutí, jejichž překonání bylo navrženo šestým senátem v usnesení o postoupení věci (rozsudky čj. 6 As 55/2013-55, čj. 2 As 117/2014-34 a čj. 1 As 227/2016-54). Tato rozhodnutí správně poukazují na to, že právní úprava obsažená v citovaném ustanovení výslovně ukládá v určitých případech doručování veřejnou vyhláškou. V rozsudcích čj. 6 As 55/2013-55 a čj. 2 As 117/2014-34 se nadto zdůrazňuje, že právní úprava účinná od 1. 1. 2013 je jiná. V uvedených rozsudcích vyslovené závěry nejsou formulovány jakkoli zobecňujícím způsobem, naopak jsou jasně vztaženy pouze na aplikovaná ustanovení stavebního zákona v daném znění.

[28] Úprava účinná od roku 2013 předpokládající aplikaci § 144 odst. 6 správního řádu je vskutku obsahově odlišná od starší úpravy. Ve vztahu k posuzované právní otázce je zejména podstatné to, že § 144 odst. 6 správního řádu pro případy řízení s velkým počtem účastníků předepisuje fakultativní, nikoli obligatorní doručování veřejnou vyhláškou. Doručování veřejnou vyhláškou je v takovém případě na úvaze správního orgánu [srov. Balounková, J. § 144. In: Kopecký, M.; Staša, J. a kol. *Správní řád. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2022: „S

ohledem na charakter řízení s velkým počtem účastníků řízení, je dále stanoveno, že v řízení lze doručovat písemnosti, a to včetně písemností uvedených v § 19 odst. 5 (např. rozhodnutí ve věci samé) veřejnou vyhláškou. I v tomto případě se jedná o možnost danou právním řádem správnímu orgánu, a je pouze na správním orgánu, aby vyhodnotil, který způsob doručování bude vhodnější (obecně je způsob doručování upraven v § 19)<sup>41</sup>. Na to ostatně výslovně upozorňuje šestý senát v usnesení o postoupení věci a staví na tom svou argumentaci.

[29] Rozšířený senát uvádí, že pro aktivaci povinnosti postoupit věc rozšířenému senátu dle § 17 odst. 1 s. ř. s. (a tedy pro založení pravomoci rozšířeného senátu ve věci rozhodovat) je potřebné, aby věc postoupená, v níž se tříčlenný senát Nejvyššího správního soudu hodlá odchýlit od právního názoru vysloveného v jiném rozhodnutí stejného soudu, měla stejný, popřípadě alespoň srovnatelný právní rámec dopadající na obě věci (postoupenou věc i věc, v níž bylo vydáno rozhodnutí, od něž se postupující senát hodlá odchýlit). Pokud tomu tak není, nemůže z povahy věci vzniknout rozpor či nejednota v judikatuře, již má právě § 17 s. ř. s. zamezit. Je totiž logické, že určitá interpretace konkrétního ustanovení právního řádu nemůže předjímat závěr ohledně interpretace jiného obsahově podstatně odlišného ustanovení.

[30] Rozšířený senát sice v minulosti v některých případech shledal svou pravomoc založenou na vůli tříčlenného senátu odchýlit se od závěru vysloveného na základě jiné (předchozí) právní úpravy týčích vztahů; zdůraznil přitom však podstatnou shodu staré a nové právní úpravy. Například v usnesení ze dne 10. 5. 2016, čj. 8 As 79/2014-108, č. 3428/2016 Sb. NSS, *Chou servis*, bod 22, uvedl: „Rozšířený senát zdůrazňuje, že jakkoli právní úprava změny v užívání stavby ve stavebním zákonu z roku 1976 a ve stavebním zákonu z roku 2006 vykazuje určité dílčí odlišnosti (např. možnost v některých případech povolit změnu v užívání stavby souhlasem mimo správní řízení), ohledně řešených otázek (i) a (ii) lze považovat tuto úpravu za shodnou, a proto by bylo krajně nežádoucí tato v zásadě shodná ustanovení vykládat zcela odlišným způsobem pouze s odkazem na to, že se jedná (formálně) o jiný právní předpis.“

[31] Komentář k § 17 s. ř. s. (Kühn, Z. Komentář k § 17. In: Kühn, Z.; Kocourek, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 114) uvádí k situacím, kdy by právní názor, o jehož zaujetí soud uvažuje, mohl být v rozporu s judikaturou vztahující se k již zrušené či změněné právní úpravě, následující: „Povinnost iniciovat proceduru sjednocovacího mechanismu zásadně nenastává ani tehdy, pokud dojde ke zrušení nebo ke změně interpretovaného zákona. V takovémto případě autorita předchozího judikátu padá, neboť normativní síla judikátu je vždy spojena s právním předpisem, který judikát vykládá.“

[32] V případě doručování územního rozhodnutí došlo ke změně právní úpravy nikoli formální, ale pro předloženou právní otázku podstatné. Odlišnost nové úpravy ostatně výslovně uvádí rozsudky čj. 6 As 55/2013-55 a čj. 2 As 117/2014-34, které jasně omezily aplikovatelnost v nich vyslovených závěrů na právní úpravu účinnou do konce roku 2012 a výslovně ponechaly novou úpravu otevřenou budoucí judikatuře. Zároveň i usnesení o postoupení věci staví právě na tom aspektu pozdější právní úpravy, který se odlišuje od zákona vykládaného rozsudky, od nichž se chce odchýlit (tj. fakultativnost doručování veřejnou vyhláškou v řízení s velkým počtem účastníků), aniž by ovšem reflektovalo, že tyto rozsudky se týkají starší obsahově odlišné právní úpravy.

[33] Rozšířený senát uzavírá, že v projednávané věci se rozsudky, které postupující senát označil v rozhodnutí o postoupení věci, týkaly formálně i věcně odlišné právní úpravy, která na tuto věc nedopadá. Proto ani v těchto rozsudcích vyslovené právní závěry týkající se právě této starší právní úpravy postupující senát v posuzované věci nezavazují.

[34] Závěrem rozšířený senát doplňuje, že pokud šestý senát v usnesení o postoupení věci uvedl i rozsudek čj. 2 As 70/2008-94, ten se týkal stavebního povolení na liniovou stavbu vydaného podle předchozího stavebního zákona (č. 50/1976 Sb.) a předchozího správního řádu (č. 71/1967 Sb.). Jelikož stavební zákon z roku 1976 v § 69 odst. 1 ve spojení s jeho § 61 odst. 4 ukládal oznámení stavebního povolení na liniové stavby veřejnou vyhláškou, aniž by v tomto ohledu umožňoval úvahu správního orgánu o odlišném způsobu doručování, platí ve vztahu k tomuto rozsudku totéž, co je výše uvedeno o rozsudcích čj. 6 As 55/2013-55, čj. 2 As 117/2014-34 a čj. 1 As 227/2016-54. Správní řád z roku 1967 navíc nerozlišoval účastníky na tzv. hlavní a vedlejší, jak to činí současný správní řád, což je rovněž podstatné pro řešení šestým senátem postoupené právní otázky. Ani uvedený rozsudek proto nemá relevanci ve vztahu k postoupené věci.

[35] Pravomoc rozšířeného senátu proto není dána.

## 4538

## **Daň z příjmů: povinnost oznámit bezúplatné nabytí „balíku“ podílových listů jako osvobozený příjem**

k § 10 odst. 3 písm. c) bodu 1 a § 38v odst. 1 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů

**Bezúplatný převod (darování mezi manžely) několika podílových listů učiněný na základě jednoho právního titulu, v jeden čas, mezi stejnými osobami a se stejným záměrem, představuje jednorázový převod majetku. Zvýšení majetku na straně obdarovaného představuje jeho příjem, který je od daně osvobozený [§ 10 odst. 3 písm. c) bod 1 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů]. Pokud ale takový příjem překročí zákonnou hranici pro oznamování osvobozených příjmů podle § 38v odst. 1 téhož zákona, pak je příjemce povinen tento příjem oznámit správci daně. Není významné, že hodnota žádného z dílčích podílových listů tuto hranici nepřekročila.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 10. 2023, čj. 8 AfS 370/2021-43)*

**Prejudikatura:** č. 843/2006 Sb. NSS.

**Věc:** M. Š. proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o uložení pokuty za neoznámení osvobozeného příjmu, o kasační stížnosti žalovaného.

Finanční úřad pro Královéhradecký kraj (správce daně) vyhledávací činností zjistil, že na žalobkyni byly dne 14. 4. 2016 převedeny podílové listy v celkové hodnotě 15 735 394,55 Kč. Žalobkyně ovšem nepodala za zdaňovací období roku 2016 oznámení o osvobozených příjmech fyzických osob ve smyslu § 38v odst. 1 zákona o daních z příjmů. Správce daně proto žalobkyni k podání tohoto oznámení vyzval. Poté, co jej žalobkyně zaslala, vydal platební výměr, jímž jí podle § 38w odst. 1 písm. b) téhož zákona uložil za neoznámení osvobozeného příjmu pokutu ve výši 10 % z částky neoznámeného příjmu. Žalovaný posléze rozhodnutím ze dne 10. 3. 2020 změnil platební výměr správce daně tak, aby obsahoval popis skutku a vyhověl tím usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, čj. 2 As 34/2006-73, č. 461/2005 Sb. NSS.

Žalobkyně proti rozhodnutí žalovaného brojila žalobou u Krajského soudu v Hradci Králové. Ten jí rozsudkem ze dne 27. 10. 2021, čj. 31 Af 16/2020-47, vyhověl, napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Za předmět sporu považoval otázku, zda byla žalobkyně povinna oznámit správci daně výše uvedený příjem ve smyslu § 38v odst. 1 zákona o daních z příjmů. Z daňového spisu zjistil, že manžel žalobkyně převedl na žalobkyni podílové listy ve výše uvedené celkové hodnotě. U žádného z nich nepřesáhla celková hodnota hranici 5 000 000 Kč. Manželé měli od roku 2005 zúžené společné jmění, proto se jednalo o převod z výlučného vlastnictví manžela do výlučného vlastnictví žalobkyně. Bezúplatné příjmy od manžela jsou osvobozeny od daně podle § 10 odst. 3 písm. c) bodu 1 zákona o daních z příjmů. Správní orgány tak dospěly k závěru, že žalobkyně převodem podílových listů obdržela příjem v hodnotě vyšší než 5 000 000 Kč, a proto jí oznamovací povinnost vznikla. Ačkoli se jednalo o více odlišných podílových listů, jejich převod se uskutečnil v jeden den a od jedné osoby.

Krajský soud naproti tomu uvedl, že nelze bez dalšího počítat více příjmů a teprve u takto vzniklé částky posuzovat, zda nepřesáhla uvedený limit. Znění zákona je jednoznačné, zákonodárce použil pojem „příjem“ v jednotném čísle. Týž závěr vyplývá i z důvodové zprávy k novele zákona o daních z příjmů č. 267/2014 Sb., jíž byl do zákona institut oznámení osvobozeného příjmu zaveden. Ke shodným závěrům dospívá i komentářová literatura. Krajský soud dovodil, že jednotlivým příjmem ve smyslu § 38v zákona o daních z příjmů je zásadně každé přijaté plnění v podobě peněžní, nepeněžní, popřípadě i v podobě pekuniárně ocenitelné výhody (které je osvobozeno od daně z příjmů fyzických osob). Dále je třeba za jednotlivý příjem považovat přijaté plnění v podobě hromadné věci, případně příjem, který byl účelově rozložen do více plnění, s cílem obcházet režim § 38v zákona o daních

z příjmů. V této věci žalovaný neuvedl nic, co by nasvědčovalo účelovosti transakce, tedy že by žalobkyně rozdělila jedno plnění do více dílčích plnění proto, aby oznamovací povinnost obešla. Účelovost transakce proto nebyla důvodem, pro nějž žalovaný převod podílových listů posoudil jako jednotlivý příjem.

Pokud žalovaný argumentoval zejména tím, že se převod uskutečnil v jeden den a od jedné osoby, pak podle krajského soudu tyto skutečnosti nepostačují k závěru o jednotlivém příjmu. Pouze v případě, že daňový subjekt obdrží více jednotlivých věcí, které zároveň bude možné považovat za jednu hromadnou věc, bude se jednat o jeden příjem. Pokud ale půjde o jednotlivé věci, které uvedené podmínky nesplňují, bude se jednat o samostatné příjmy. Žalobkyně obdržela soubor podílových listů tvořených různě označenými podílovými listy, které jí byly převedeny na základě celkem 12 příkazů k zápisu převodu investičních nástrojů. Z příkazů plyne, že se jedná o samostatné investiční nástroje s odlišnými identifikačními čísly (ISIN). Nelze tedy dovodit, že by soubor podílových listů představoval jednu hromadnou věc. Ani finančními orgány shromážděné podklady nijak nenásvědčovaly tomu, že by v tomto případě existovalo vnitřní spojení jednotlivých prvků (podílových listů), aby celý soubor podílových listů bylo možné považovat za jeden předmět. V této věci bylo „rozložení“ způsobeno již povahou převáděných podílových listů, samostatnost převedených podílových listů je dána objektivně, bez jakéhokoliv zásahu převodce či žalobkyně jako nabyvatele. Jejich přijetí žalobkyní proto nelze posuzovat jako obdržení jednoho příjmu, ale jako celkem 12 příjmů. Neplatí tak, že by u jednotlivých příjmů došlo k překročení zákonného limitu ve výši 5 000 000 Kč.

Žalovaný (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností. V ní úvodem poukázal na to, že institut oznámení o osvozených příjmech byl podle důvodové zprávy do zákona přijat „*v návaznosti na společenskou poptávku [...] po opatřeních, která by vedla k větší transparentnosti majetkových transakcí a tím i podpořila boj proti daňovým únikům a rozkrývání transakcí odehrávajících se v „šedé“ či „černé“ části ekonomiky*“.

Zákon o daních z příjmů žádnou obecnou definici pojmu „příjem“ neobsahuje. Kritérii jsou proto podle stěžovatele okolnosti časového hlediska, totožnost subjektů a skutečnosti týkající se stran samotné úhrady – zda se jednalo o jednu či vícero úhrad, nebo zda případně šlo o splátky. Tato kritéria uvádí shodně i výklad Generálního finančního ředitelství (viz zápis z jednání Koordinačního výboru s Komorou daňových poradců ze dne 13. 4. 2016). Jestliže jsou uvedená kritéria naplněna, nastává důvodná domněnka jednoho příjmu. Mělo-li by se naopak jednat o více samostatných příjmů, je povinností daňového subjektu, aby tuto skutečnost doložil a prokázal (např. předložením nabývacích listů).

V tomto případě byla provedena jedna úhrada. Příkazy k zápisu převodu předmětných investičních nástrojů byly bankou převzaty naráz dne 13. 4. 2016 ve 14 hod., téhož dne žalobkyně souhlasila s jejich příjmem a následujícího dne byly podílové listy bankou společně připsány na její účet. Žalobkyně tedy nepřijala jednotlivé podílové listy nebo „skupinu“ podílových listů jednoho druhu samostatně, ale všechny společně jako jeden celek. Bylo tedy splněno časové kritérium. Taktéž byla naplněna totožnost subjektů.

Skutečnost, že bylo učiněno 12 příkazů k zápisu převodu investičních nástrojů, sama o sobě neznamená, že žalobkyně nabyla vlastnické právo na základě 12 samostatných právních titulů. To ostatně ani netvrdila, ani neprokazovala. Příkazy k zápisu převodu investičních nástrojů byly sice vystaveny zvlášť za každý druh cenných papírů, banka je ovšem převzala najednou. Nelze tedy tvrdit, že žalobkyně přijala samostatně každý jednotlivý cenný papír nebo „balík“ cenných papírů jednoho druhu. Stěžovateli nebylo zřejmé, na základě jakých právních titulů by bylo možné tento příjem zákonně diverzifikovat. Podle § 1104 občanského zákoníku se vlastnické právo k zaknihovanému cennému papíru nabyvá zápisem na účet vlastníka. Právním titulem je ovšem v takovém případě smlouva. Zápis do příslušné evidence představuje způsob nabytí vlastnického práva.

Závěr krajského soudu, že příjem je třeba označit za jediný, pouze pokud by šlo o převod věci hromadné nebo v případě, že by plnění bylo účelově rozloženo na více dílčích plnění, považoval stěžovatel za nesprávný. Takto striktní pojetí totiž ze zákona nevyplývá. Podle stěžovatele byla rozhodující jiná kritéria: zda k převodu dochází v jednom čase, mezi totožnými subjekty, případně s jednou úhradou a jedním titulem. Krajský soud tedy nesprávně a nezákonně zúžil pojem „příjem“ ve smyslu § 38v zákona o daních z příjmů. V každém případě jsou podstatné konkrétní okolnosti. V opačném případě by byl otevřen prostor pro obcházení zákonného ustanovení a jeho možné obsahové vyprázdňení.

Pokud jde o smysl a účel normy, stěžovatel v podrobnostech odkázal na důvodovou zprávu k § 38v zákona o daních z příjmů. Za touto právní úpravou stojí snaha o přijetí opatření vedoucího k větší transparentnosti majetkových transakcí a podpora boje proti daňovým únikům. Význam posuzovaného opatření není primárně fiskální, ale spočívá zejména v tom, že zužuje prostor pro „praní špinavých peněz“ a limituje obranu daňových subjektů postavenou na tvrzení, že majetek byl nabyt prostřednictvím příjmu osvobozeného od daně. Stěžovatel pak rovněž poukázal na to, že ačkoli krajský soud touto důvodovou zprávou argumentoval, její obsah závěry krajského soudu ve skutečnosti nepodporuje, spíše naopak. Podle důvodové zprávy je totiž rozhodný celek a rozkládání tohoto celku na jeho jednotlivé složky (příjmy) není v souladu se zákonem ani jeho smyslem.

Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že jí povinnost oznámit osvobozený příjem vůbec nevznikla. Ustanovení zákona používá slovo „příjem“ v jednotném čísle. Rovněž také důvodová zpráva hovoří o tom, že se zavádí povinnost oznámit „jednotlivý příjem“, což ovšem stěžovatel v kasační stížnosti neuvedl, ač jinak důvodovou zprávou argumentuje. Žalobkyně v této souvislosti připomenula, že zákon o daních z příjmů jednotné a množné číslo rozlišuje.

Podle názoru žalobkyně nebylo smyslem a účelem novely č. 267/2014 Sb. postihovat bezúplatná plnění mezi manžely. V daném případě navíc nešlo o více úhrad nebo o splátky, ale o přijetí nepeněžního plnění. Výklad Generálního finančního ředitelství není právně závazný, neboť se doposud nevytvořila správní praxe výkladu § 38v zákona o daních z příjmů. Extenzivní výklad normy v neprospěch daňového subjektu je přitom nepřipustný. V daném případě nešlo o přijetí celého „balíku“ podílových listů, nýbrž o různé podílové listy s různým ISIN. Balík podílových listů představuje z podstaty věci vícero cenných papírů téhož ISIN, druhu a podoby. V tomto smyslu na ni manžel převedl 12 balíků podílových listů. Účelovost převodu vůbec nešlo zvažovat, neboť jednotlivé příkazy k převodu nevyhotovovala žalobkyně, nýbrž banka. K účelovému rozložení nedošlo.

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

#### Z odůvodnění:

[16] Podstatou nyní projednávané věci je spor o to, zda příjem, který vznikl v návaznosti na přijetí daru v podobě několika podílových listů, darovaných ve stejný den stejným právním titulem, lze považovat za jeden příjem. Vyřešení této otázky je nezbytné pro posouzení, zda byla žalobkyně povinna oznámit svůj příjem správci daně podle § 38v odst. 1 zákona o daních z příjmů. Hodnota jednotlivých darovaných podílových listů totiž nepřesáhla zákonnou hranici 5 000 000 Kč pro vznik oznamovací povinnosti, součet hodnot těchto podílových listů ovšem ano.

[17] Oznamovací povinnost vyplývá z § 38v odst. 1 zákona o daních z příjmů, podle něhož *pokud poplatník daně z příjmů fyzických osob obdrží příjem, který je od daně z příjmů fyzických osob osvobozen a je vyšší než 5 000 000 Kč, je povinen oznámit správci daně tuto skutečnost do konce lhůty pro podání daňového přiznání za zdaňovací období, ve kterém příjem obdržel.*

[18] Žalobkyně s manželem měli od roku 2005 zúžené společné jmění manželů až na věci tvořící obvyklé vybavení společné domácnosti, proto se v případě převodu podílových listů jednalo o převod z výlučného vlastnictví manžela žalobkyně do výlučného vlastnictví žalobkyně. Žalobkyně v žalobě (ani později ve vyjádření ke kasační stížnosti) nespороvala, že šlo o převod bezúplatný. Příjem z takového převodu je osvobozen podle § 10 odst. 3 písm. c) bodu 1 zákona o daních z příjmů. Jedna z podmínek pro vznik oznamovací povinnosti, tedy obdržení příjmu, který je od daně z příjmů fyzických osob osvobozen, je splněna. Zbývá posoudit podmínku druhou, kterou je výše příjmu. Ta musí přesahovat 5 000 000 Kč.

[19] Nejvyšší správní soud předepisuje, že ačkoli jde o oznamování příjmů, které jsou od vlastní daně z příjmů fyzických osob osvobozeny, je třeba oznamovací povinnost dodržovat. Nelze ji vnímat pouze jako možnost. Není tedy na úvaze poplatníka, zda při dosažení výše uvedeného limitu příjmy osvobozené od daně oznámí či nikoli. Význam této povinnosti není primárně fiskální povahy, jde o opatření, které vede k větší transparentnosti majetkových transakcí a které může pomoci podpořit boj proti daňovým únikům (srov. výše uvedenou důvodovou zprávu k zákonu č. 267/2014 Sb.; rozsudek NSS ze dne 31. 7. 2020, čj. 5 Afs 245/2019-28, bod 19). Tato oznamovací povinnost se vztahuje na příjmy, které jako osvobozené definuje zákon, tedy na příjmy uvedené v § 4, 4a,

§ 6 odst. 9 a § 10 odst. 3 zákona o daních z příjmů. Netýká se přitom příjmů, které nejsou předmětem daně ve smyslu § 3 odst. 4 zákona o daních z příjmů. Oznámení o osvobozených příjmech se netýká ani příjmů nezdaněných podle § 36 zákona o daních z příjmů z důvodu zaokrouhlování (srov. Pelc, V. *Daně z příjmů*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2021, komentář k § 38v).

[20] Zákon o daních z příjmů výslovnou obecnou definicí pojmu „příjem“ neobsahuje. Na to upozornil Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 12. 1. 2006, čj. 2 Afs 42/2005-136, č. 843/2006 Sb. NSS. K obsahu pojmu „příjem“ Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku, uvedl že za „příjem podléhající předmětné dani [je třeba] pokládat navýšení majetku daňového poplatníka (obdobně vyplývá např. z § 10 odst. 1 [zákona o daních z příjmů]). K tomu však Nejvyšší správní soud dodává, že se musí jednat o příjem skutečný, a nikoliv toliko zdánlivý. To znamená, že se toto navýšení majetku musí v právní sféře daňového poplatníka reálně projevit, a to tak, že může být poplatníkem skutečně využitelné.“ Dále odkázal na důvodovou zprávu k návrhu tohoto zákona, z níž současně citoval následující: „Předmětem daně jsou zásadně všechny příjmy s výjimkou příjmů plynoucích z činností, které nemohou být předmětem právně účinné smlouvy. Rozsah příjmů, které nejsou předmětem daně nebo jsou od daně osvobozeny, reaguje na potřebu vyloučení dvojího zdanění a na specifický charakter některých druhů příjmů, u nichž není i při tendenci k maximálně širokému daňovému základu účelné, aby byly zdanovány. [...] Rozdělení příjmů podle hlavních pramenů odpovídá potřebě respektovat rozdíly při stanovení základu i při vybírání daně, které především z praktických důvodů bude rozdílné. Zdanitelným příjmem nebudou náhrady škod, při jejichž úhradě nedochází ke zvýšení poplatníkovu majetku, na rozdíl od náhrad za ztrátu příjmu (náhrad ušlého zisku, náhrad ušlé mzdy apod.).“

[21] K pojmu „příjem“ se samozřejmě vyjadřuje i komentářová literatura, na niž odkázal již krajský soud. „Slovem ‚příjem‘ zákon o daních z příjmů označuje různé předměty daně; nevymezuje ho jako pojem, tedy jako obecné určení podstatných charakteristik různých daňověprávních skutečností (k povaze pojmu patří, že je definován, vymezen); obecné určení proto, že stejné či obdobné charakteristiky jsou vlastní více daňověprávním skutečnostem. Obecně lze označení ‚příjem‘ charakterizovat jako přijaté plnění v podobě peněžní, nepeněžní, popřípadě i formou pekuniární ocenitelné výhody, které je zákonem vymezeno jako daňověprávní skutečnost, přičemž společnou charakteristikou takových příjmů (daňověprávních skutečností) je, že jsou objektem daně. Zákon slovo (označení) ‚příjem‘ ani pro celý zákon, ani pro jednotlivé druhy příjmů nedefinuje, u jednotlivých druhů příjmů obsah slova charakterizuje hmotněprávními daňovými skutečnostmi. Z hlediska takových skutečností je pak příjem – objekt daně u jednotlivých druhů příjmů – rozdílný. Navíc příjem, jenž může být peněžní i nepeněžní, popř. dosažený i směnou, sám o sobě z hlediska své hodnoty nemusí být základem daně – základ daně (jeho část) z hlediska některých příjmů může být stanoven i fikcí. Je tomu tak např. v případě nepeněžního příjmu spočívajícího v bezplatném užívání motorového vozidla zaměstnavatele zaměstnancem i pro soukromé účely – za příjem zaměstnance se z hlediska příjmů ze závislé činnosti považuje jedno procento ze vstupní ceny vozidla za každý kalendářní měsíc (jeho část), v němž vozidlo takto bylo poskytnuto. Jde tak o zdanitelný příjem stanovený fikcí.“ (Pelc 2021, komentář k § 3)

[22] Krajský soud i žalobkyně shodně tvrdí, že užití jednotného čísla slova „příjem“ v textu § 38v odst. 1 zákona o daních z příjmů značí nutnost posuzovat pro účely výkladu tohoto ustanovení každý cenný papír (podílový list označený samostatným ISIN) jako jednotlivý příjem. Tento výklad má vyplývat z jazykové interpretace § 38v odst. 1 zákona o daních z příjmů a také z jeho důvodové zprávy. Výsledkem tohoto výkladu je podle nich závěr, že v projednávané věci šlo o 12 samostatných příjmů, přičemž ani v jednom případě nedošlo k překročení limitu 5 000 000 Kč.

[23] Již jazyková interpretace § 38v odst. 1 zákona o daních z příjmů však podle Nejvyššího správního soudu nevylučuje ani výklad, podle něhož bude za jednotlivý příjem považován takový příjem, který je vůči stranám darování jednotný materiálně. Nejvyšší správní soud má totiž za to, že spíše než jako jednotlivý příjem z hlediska formy je nutno posuzovat tento příjem z hlediska jeho obsahu. Jako příjem je totiž chápáno reálně navýšení majetku daňového subjektu (rozsudek čj. 2 Afs 42/2005-136).

[24] Darem mezi manžely se v projednávané věci stal převod majetku v hodnotě 15 735 394,55 Kč. Tento majetek měl sice formu 12 podílových listů (podílů ve 12 fondech, jakožto souboru majetku), nicméně převod všech těchto podílových listů byl propojen objektivní a subjektivní jednotou. Subjektivní jednota spočívala ve společném účelu daru v podobě podílových listů, tedy k převodu celého předmětného majetku na manželku a také právě ve stejnosti subjektů, tedy stejnosti dárce a obdarovaného. Objektivní jednota pak spočívala ve



společném právním titulu, kterým byla darovací smlouva. Společný byl také okamžik, kdy byly podány příkazy dárce k převedení podílových listů a kdy k nim obdarovaná nabyla vlastnické právo. Jako právní titul zde figuruje darovací smlouva mezi manžely, přičemž příkazy dárce k převodu podílových listů představovaly projev povinnosti dárce k naplnění cíle této smlouvy, neboť vlastnické právo se nabyvá zápisem na majetkový účet nabyvatele.

[25] Skutečnost, že převáděný majetek měl formu 12 podílových listů, je tedy s ohledem na výše uvedené nepodstatná. Předmětem daně z příjmů fyzických osob v podobě bezúplatného příjmu (byť ve výsledku půjde o příjem osvobozený) totiž není majetek samotný, nýbrž až přijatá hodnota tohoto majetku, slovy rozsudku č. 2 Afs 42/2005-136 navýšení majetku daňového poplatníka. Jelikož převod naplnil výše popsané znaky objektivní a subjektivní spojitosti, nejednalo se významově o mechanický součet hodnoty 12 podílových listů, ale o jednorázový převod majetku, jenž v tu chvíli měl formu právě těchto podílových listů. Jinými slovy, není důležitá forma, ale obsah.

[26] Za nepřiléhavý Nejvyšší správní soud považuje argument krajského soudu poukazující na skutečnost, že v dané věci šlo o samostatné investiční nástroje s odlišnými identifikačními čísly (ISIN). ISIN, tedy mezinárodní identifikační číslo cenného papíru, při určitém zjednodušení nepředstavuje nic jiného než evidenční označení pro cenný papír vydaný v rámci jedné emise. Slouží k identifikaci cenných papírů při pohybu na finančním trhu či zaznamenání v příslušné evidenci. Význam ISIN tedy nelze v kontextu posuzované věci přeceňovat. Pro srovnání lze uvést příklad darování nemovitostí, například souboru několika pozemků se samostatnými parcelními čísly. Takový dar, resp. bezúplatný příjem z něho plynoucí, nebude také považován za několik samostatných příjmů jen z důvodu rozdílných parcelních čísel, která jim jsou přidělena pro účely veřejnoprávní evidence. U cenných papírů je význam jejich označení ISIN čísly podobný.

[27] Výklad zastávaný krajským soudem by popíral smysl a účel ustanovení § 38v zákona o daních z příjmů. Ačkoli i krajský soud vycházel z důvodové zprávy, která smysl a účel právní úpravy popisuje, ve výsledku její závěry pomínil. Krajský soud by totiž bezúplatný příjem související s převodem podílových listů způsobem, jakým k tomu došlo v nyní projednávané věci, nepovažoval za příjem, který je třeba oznámit, byť by souhrnná hodnota převáděných podílových listů byla sebevyšší. Postačilo by, pokud by se pod limit stanovený zákonem vždy vešly podílové listy označené jedním ISIN. Bylo by již nevýznamné, kolik takových balíků podílových listů by bylo převáděno. Jeho závěr je totiž skutečně postaven na tom, že jde o samostatné investiční nástroje a je nerozhodné, že byly převedeny mezi týmiž osobami a v jeden okamžik v rámci jedné smlouvy. Za jeden příjem by považoval pouze situaci, kdy by šlo o hromadnou věc či obcházení zákona v podobě rozložení příjmu v nadlimitní hodnotě do více plnění v podlimitních hodnotách. V důsledku tohoto výkladu by bez oznámení mohl být převáděn majetek uložený do cenných papírů o značných hodnotách. Takový závěr by jednoznačně popíral smysl a účel ustanovení § 38v zákona o daních z příjmů.

[28] Z důvodové zprávy k zákonu č. 267/2014 Sb. plyne, že smyslem právní úpravy plynoucí z § 38v odst. 1 zákona o daních z příjmů je přijetí opatření, které by vedlo „*k větší transparentnosti majetkových transakcí a tím i podpořila boj proti daňovým únikům a rozkrývání transakcí odehrávajících se v „šedé“ či „černé“ části ekonomiky*“. Dále z důvodové zprávy plyne, že „*s ohledem na to, že cílem je postihnout zejména transakce vyšších řádů, a na snahu minimalizovat přírůstek administrativní zátěže, je klíčové zvolení vhodného limitu, od kterého se osvobozené příjmy musí oznamovat (zejména je třeba limitem vyjmout běžné rodinné transakce jako bezúplatné převody automobilů, peněžní dary rodičů na pořízení bydlení atd.). Z tohoto důvodu byl zvolen limit 5 milionů Kč.*“

[29] Nejvyšší správní soud tímto nedovozuje, že by předmětné plnění mělo být důsledkem praní špinavých peněz či důsledkem jakýchkoli jiných nezákonných praktik. Je si vědom toho, že podílové listy jsou určeny spíše pro neprofesionální investory a zpravidla si je kupují běžní lidé, kteří někam chtějí v průběhu života relativně bezpečně pravidelně ukládat peníze. Nedovozuje ani, že by žalobkyně předmětné plnění účelově rozdělila do několika skupin o nižších hodnotách. Ostatně posuzovaný příjem by se nestal předmětem zdanění, i kdyby byl považován za jeden společný či za 12 dílčích příjmů. Limit 5 000 000 Kč nicméně vzniknul dle důvodové zprávy za účelem snížení administrativní zátěže, a to tak, že zákonodárce z oznamovací povinnosti vyloučil běžné rodinné transakce. Nemůže být přitom sporu o tom, že transakci o přibližné hodnotě 15 000 000 Kč nelze považovat za běžný rodinný příjem. Jednak je její hodnota trojnásobná v porovnání se zákonným limitem a také dle obecných znalostí a úvah soudu tato částka značně převyšuje hodnoty běžných rodinných darů, například i k těm sloužícím

k pořízení bydlení. Pokud tedy v rámci rodiny proběhne transakce vymykající se z nastaveného limitu, je povinností takovou transakci, resp. příjem z ní vzniklý, správci daně oznámit. Administrativní zatížení daňového subjektu zde musí ustoupit snaze vést efektivní boj s daňovými úniky, jakožto jednomu z prostředků, kterým lze usilovat o důslednější zjištění a stanovení daní (rozsudek NSS ze dne 15. 9. 2023, čj. 7 Afs 33/2023-45, bod 26).