Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu

2 2024 / XXII. ROČNÍK / 29. 2. 2024

OBSAH

4551 Rozšířený senát: zahájení řízení o správním vyhoštění z důvodu neoprávněného pobytu po podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany 87

4552 Důchodové pojištění: nemožnost přihlížet k dobám pojištění získaným ve třetím státě; souběh nároků na dílčí důchod 96

4553 Státní sociální podpora: kritéria pro určení nezaopatřených nezletilých dětí ve střídavé péči jako společně posuzovaných osob pro účely příspěvku na bydlení 102

4554 Rozšířený senát: místní příslušnost krajského soudu k řízení o žalobě proti rozhodnutí vydanému v přezkumném řízení; náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti proti usnesení o postoupení věci 108

4555 Mezinárodní ochrana: nemožnost vést řízení a rozhodnout o správním vyhoštění před vydáním rozhodnutí o žádosti o udělení mezinárodní ochrany 116

4556 Mezinárodní právo veřejné: výkladová pravidla pro mezinárodní smlouvy 120

4557 Rozpočtová pravidla: povaha opatření poskytovatele dotace o nevyplacení dotace a rozhodnutí o námitkách 129

4558 Řízení před soudem: přezkum utajovaných informací 132

4559 Zaměstnanost: odnětí povolení ke zprostředkování zaměstnání z důvodu jiného porušení povinností agentury práce 143

4560 Opatření obecné povahy: odůvodnění; ochrana utajovaných informacích 151

4561 Školství: uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání 155

4562 Rozšířený senát: vázanost soudu rozsahem a důvody návrhu na zrušení opatření obecné povahy; vady vyvolávající nicotnost správního aktu 166

4563 Řízení před soudem: provedení důkazu listinami předloženými správním orgánem v řízení o zásahové žalobě 176

4564 Pozemní komunikace: nesouhlas vlastníka pozemku s veřejným užíváním cesty jen v určitém období roku; vyloučení alternativní cesty v zájmu ochrany životního prostředí 179

4565 Provoz na pozemních komunikacích: povinnost cyklisty použít stezku pro chodce a cyklisty 187

4566 Stavební řízení: doručování odvolateli v řízení s velkým počtem účastníků 190

4551

Rozšířený senát: zahájení řízení o správním vyhoštění z důvodu neoprávněného pobytu po podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany

k § 119 odst. 1 písm. b) bodu 4 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 § 3 odst. 1 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu

Správní orgán může zahájit řízení o správním vyhoštění cizince z důvodu jeho neoprávněného pobytu podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 4 zákona 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, i poté, co tento cizinec požádal o udělení mezinárodní ochrany podle § 3 odst. 1 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu.

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 10. 2023, čj. 5 Azs 50/2021-33)[1)]

Prejudikatura: č. 2586/2012 Sb. NSS; rozsudky Soudního dvora ze dne 13. 11. 1990, *Marleasing* (C-106/89), ze dne 28. 4. 2011, *El Dridi* (C-61/11 PPU), ze dne 6. 12. 2011, *Achughbabian* (C-329/11), ze dne 30. 5. 2013, *Arslan* (C-534/11), ze dne 15. 2. 2016, *N.* (C-601/15 PPU) a ze dne 19. 6. 2018, *Gnandi* (C-181/16).

Věc: D. L. H proti Ministerstvu vnitra o správní vyhoštění, o kasační stížnosti žalobce.

Pátý senát postoupil tuto věc rozšířenému senátu k zodpovězení otázky, zda lze postupovat podle zákona o pobytu cizinců na území, ve znění účinném do 30. 6. 2023, a zahájit řízení o správním vyhoštění cizince z důvodu jeho neoprávněného pobytu na území podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 4 tohoto zákona i poté, co tento cizinec požádal o udělení mezinárodní ochrany. Rozšířený senát dospěl k závěru, že je tento postup možný.

Žalobce se dne 24. 2. 2020 dostavil do Přijímacího střediska Zastávka u Brna, kde písemně podal žádost o udělení mezinárodní ochrany podle § 3 odst. 1 zákona o azylu. Předložil platný cestovní pas, jehož kontrolou bylo zjištěno, že v něm má vylepeno vízum vydané německými orgány. Vízum bylo platné od 18. 9. 2018 do 16. 12. 2018, přičemž podle razítka v pase žalobce vstoupil do Německa dne 26. 9. 2018. Na území České republiky měl přicestovat osobním vozem z Německa na konci roku 2019. Protože pobýval na území bez platného oprávnění k pobytu, ač k tomu nebyl oprávněn, bylo s ním dne 28. 2. 2020 zahájeno správní řízení ve věci správního vyhoštění.

Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie (správní orgán I. stupně), dne 19. 8. 2020 rozhodla o správním vyhoštění žalobce podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 4 zákona o pobytu cizinců a stanovila dobu 2 let, po kterou mu nelze umožnit vstup na území členských států. Správní orgán I. stupně stanovil lhůtu k dobrovolnému vycestování z území *„do 30 dnů po nabytí právní moci rozhodnutí o vyhoštění z území členských států Evropské unie nebo od okamžiku, kdy cizinec pozbude postavení žadatele o udělení mezinárodní ochrany a toto rozhodnutí bude pravomocné“.* Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 16. 11. 2020 zamítl.

[1)] Po přijetí usnesení rozšířeného senátu vydal Soudní dvůr rozsudek ze dne 9. 11. 2023, CD, C-257/22, ve kterém dospěl k závěru, že směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí, a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany, brání vydání rozhodnutí o navrácení na základě čl. 6 odst. 1 směrnice 2008/115/ES vůči státnímu příslušníkovi třetí země poté, co podal žádost o mezinárodní ochranu, avšak před tím, než bylo o této žádosti rozhodnuto v prvním stupni, a to bez ohledu na dobu pobytu, které se týká uvedené rozhodnutí o navrácení. Rozšířený senát se v usnesení zabýval i oběma uvedenými směrnicemi a dosavadní judikaturou Soudního dvora, pokud jde o vztah mezi řízením o mezinárodní ochraně a řízením o navracení. Rozsudek ve věci C-257/22 však přináší nový pohled na vztahy mezi těmito směrnicemi a českou vnitrostátní úpravou. Rozšířený senát neměl důvod vyčkávat na rozhodnutí o položené předběžné otázky, neboť ta se týkala zcela odlišné problematiky. Je tak na další rozhodovací praxi navazující na rozsudek ve věci C-257/22, aby posoudila, zda a případně v jakém rozsahu jsou závěry rozšířeného senátu slučitelné s tímto rozsudkem Soudního dvora.

Žalobce se proti rozhodnutí žalovaného bránil žalobou, kterou Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 10. 2. 2021, čj. 41 A 80/2020-48, rovněž zamítl. Žalobce mimo jiné namítal, že řízení o správním vyhoštění bylo zahájeno nezákonně, neboť v dané době pobýval oprávněně na území České republiky jako žadatel o mezinárodní ochranu. Krajský soud k této námitce uvedl, že zákon o pobytu cizinců podmiňuje v § 119 správní vyhoštění tím, že jde o cizince, který na území pobývá přechodně. Pro účely správního vyhoštění se za přechodný pobyt na území považuje mj. *setrvání nebo strpění na území podle zvláštního zákona* (§ 118 odst. 5 zákona o pobytu cizinců). Tímto zákonem je zákon o azylu. Podle § 3d odst. 1 zákona o azylu je žadatel o mezinárodní ochranu oprávněn setrvat na území. Z těchto ustanovení tak podle krajského soudu vyplývá, že se neuplatní negativní působnost zákona o pobytu cizinců podle § 2 písm. a), neboť tento zákon předvídá paralelní vedení řízení o správním vyhoštění a řízení ve věci mezinárodní ochrany. Dostaví-li se proto do přijímacího střediska s cílem podat žádost o mezinárodní ochranu cizinec, jehož pobyt je v danou chvíli neoprávněný, může s ním být zahájeno řízení o správním vyhoštění. Pobyt cizince během azylového řízení není neoprávněný. Předcházel-li však neoprávněný pobyt podání žádosti o mezinárodní ochranu, zákon o pobytu cizinců ani zákon o azylu nebrání zahájení řízení o správním vyhoštění s cizincem, který je žadatelem o mezinárodní ochranu. Žalobce nesplňoval podmínky pro uplatnění čl. 31 Úmluvy o právním postavení uprchlíků (č. 208/1993 Sb.), jehož cílem je zabránit smluvním státům v ukládání sankcí za neoprávněný vstup nebo pobyt uprchlíka, který na jejich území hledá ochranu (§ 119a odst. 1 zákona o pobytu cizinců).

Žalobce (stěžovatel) proti rozsudku krajského soudu podal kasační stížnost, v níž namítal, že řízení o jeho správním vyhoštění bylo zahájeno až v době, kdy byl jeho pobyt na území dočasně zlegalizován podáním žádosti o udělení mezinárodní ochrany. K zahájení řízení proto nedošlo ve chvíli, kdy byl jeho pobyt na území neoprávněný. Nebyl proto naplněn důvod k zahájení řízení o správním vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 4 zákona o pobytu cizinců. Stěžovatel nepopíral, že rozhodnutí o správním vyhoštění může být vydáno až v době, kdy je cizinec již žadatelem o mezinárodní ochranu. To však přichází v úvahu pouze za předpokladu, že toto řízení zahájeno dříve nebo nejpozději ve stejný okamžik jako řízení o udělení mezinárodní ochrany. Stěžovatel nezpochybňoval, že na území České republiky pobýval od 17. 2. 2020 nelegálně. V době zahájení správního řízení však již pobýval na území oprávněně jako žadatel o mezinárodní ochranu. Ustanovení § 119 odst. 1 písm. b) bodu 4 zákona o pobytu cizinců neumožňuje zahájit řízení o správním vyhoštění cizince, který v minulosti pobýval na území bez platného oprávnění k pobytu. Žadatel o azyl má právo setrvat na území členského státu, který je příslušný k posouzení jeho žádosti, a to přinejmenším do doby, než bude jeho žádost zamítnuta v prvním stupni. Nemůže proto být během této doby považován za osobu neoprávněně pobývající v tomto státě (rozsudek Soudního dvora ze dne 30. 5. 2013, *Arslan,* C-534/11).

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na odůvodnění svého rozhodnutí a napadeného rozsudku, v němž krajský soud vysvětlil, proč zákon o pobytu cizinců nevylučuje souběžné vedení řízení o správním vyhoštění a řízení o udělení mezinárodní ochrany, aniž by bylo podstatné, kdy bylo první z těchto řízení zahájeno.

Pátý senát Nejvyššího správního soudu, kterému byla tato věc přidělena, se při jejím rozhodnutí hodlal odchýlit od rozsudku devátého senátu ze dne 18. 11. 2021, čj. 9 Azs 190/2021-28. Nesouhlasil totiž s právním názorem devátého senátu, podle kterého nelze zahájit řízení o správním vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 4 zákona o pobytu cizinců, pokud cizinec požádal o mezinárodní ochranu.

Devátý senát ve zmíněném rozsudku posuzoval skutkově podobnou situaci, v níž se cizinec sám dostavil do zařízení pro zajištění cizinců a požádal o mezinárodní ochranu. Následně s ním však bylo zahájeno řízení o správním vyhoštění a bylo vydáno rozhodnutí podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 4 zákona o pobytu cizinců. Tento postup považoval devátý senát za nezákonný. Požádal-li totiž cizinec o mezinárodní ochranu, nemohl se na něho zákon o pobytu cizinců podle § 2 písm. a) tohoto zákona vůbec vztahovat. Nemohlo proto být ani zahájeno řízení o správním vyhoštění. Cizinec se stal žadatelem o mezinárodní ochranu a toto postavení mu svědčilo i v okamžiku zahájení řízení o správním vyhoštění.

Pátý senát souhlasil s tím, že učinil-li cizinec jasný a srozumitelný projev vůle, že hledá v České republice ochranu před pronásledováním nebo před hrozící vážnou újmou, je třeba od tohoto okamžiku na něj hledět jako na žadatele o mezinárodní ochranu [§ 2 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 3 odst. 1 zákona o azylu]. Toto postavení

cizince jako žadatele o mezinárodní ochranu je v mnoha ohledech podstatné, nicméně z hlediska možného zahájení řízení o správním vyhoštění s ním zákon nespojuje důsledky, které dovodil devátý senát.

Devátý senát vycházel pouze z § 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců, podle kterého se tento zákon nevztahuje mj. na cizince, který je žadatelem o udělení mezinárodní ochrany. To platí však v případě, *nestanoví-li tento zákon nebo zvláštní právní předpis jinak*. Zákon o pobytu cizinců předvídá souběh řízení o správním vyhoštění a řízení o udělení mezinárodní ochrany. Možnost současného vedení obou řízení vyplývá zejména z § 119 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, podle něhož *policie vydá rozhodnutí o správním vyhoštění cizince, který pobývá na území přechodně*. Pro účely správního vyhoštění se podle § 118 odst. 5 téhož zákona považuje za přechodný pobyt i oprávnění setrvat na území České republiky v případě žadatele o mezinárodní ochranu (§ 3d odst. 1 zákona o azylu). Zákon o pobytu cizinců tak umožňuje použít ustanovení o správním vyhoštění také na žadatele o mezinárodní ochranu, kterému policie vydá rozhodnutí o správním vyhoštění, aniž zde hraje roli jakákoliv časová souslednost. Nehraje tedy roli, zda řízení o správním vyhoštění bylo zahájeno před tím, než cizinec požádal o mezinárodní ochranu, nebo naopak.

Právě na tomto časovém odlišení však byl vystavěn rozsudek devátého senátu. Zákon o pobytu cizinců vychází z toho, že rozhodnutí o správním vyhoštění se vydá i cizinci žádajícímu o mezinárodní ochranu, ledaže by se jednalo o případ podle § 119a odst. 1 tohoto zákona. Jde o ustanovení, které odráží čl. 31 Úmluvy o právním postavení uprchlíků. Ochranu uprchlíků před tím, aby nebyli vydáním rozhodnutí o správním vyhoštění trestáni za svůj nelegální příchod nebo pobyt na území České republiky, považoval pátý senát za důležitou a současně dostatečnou (rozsudky NSS ze dne 1. 8. 2013, čj. 6 As 28/2013-38, a ze dne 20. 12. 2017, čj. 10 Azs 213/2017-47). Pokud se však konkrétní skutkové okolnosti případu pod tuto ochranu nevejdou, nedává smysl jakkoliv rozlišovat mezi tím, co bylo časově dříve, tj. zda zahájení řízení o správním vyhoštění, nebo podání žádosti o mezinárodní ochranu. Na tomto východisku však stojí rozsudek devátého senátu, podle kterého by prakticky každý nelegálně pobývající cizinec na území mohl velmi snadno odklonit vydání rozhodnutí o správním vyhoštění tím, že předtím požádá o udělení mezinárodní ochrany.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozhodl, že správní orgán může zahájit řízení o správním vyhoštění cizince z důvodu jeho neoprávněného pobytu podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 4 zákona o pobytu cizinců i poté, co tento cizinec požádal o udělení mezinárodní ochrany podle § 3 odst. 1 zákona o azylu. Věc vrátil k projednání a rozhodnutí pátému senátu.

Z odůvodnění:

III.1 Pravomoc rozšířeného senátu

[15] Rozšířený senát se nejprve zabýval otázkou, zda je dána jeho pravomoc ve věci rozhodovat, neboť pouze v tom případě by se mohl zabývat předloženou otázkou a podstatou právního názoru vyloženého pátým senátem v předkládacím usnesení. Podle § 17 odst. 1 věty první s. ř. s. platí, že *dospěje-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.* Pravomoc rozšířeného senátu je tedy dána, pokud rozšířený senát shledá skutečný rozpor v dosavadní judikatuře týkající se právního názoru potřebného k rozhodnutí o kasační stížnosti nebo pokud se postupující senát hodlá odchýlit od názoru vysloveného v jiném rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.

[16] Z obsahu usnesení o postoupení věci rozšířenému senátu vyplývá, že názor pátého senátu ohledně možnosti zahájit řízení o správním vyhoštění cizince z důvodu jeho neoprávněného pobytu na území podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 4 tohoto zákona poté, co tento cizinec požádal o udělení mezinárodní ochrany, je odlišný od právního názoru devátého senátu vyjádřeného v rozsudku čj. 9 Azs 190/2021-28, od kterého se chce pátý senát odchýlit. Rozšířený senát dále zjistil, že k obdobnému právnímu názoru jako devátý senát dospěl i čtvrtý senát v rozsudku ze dne 18. 5. 2020, čj. 4 Azs 420/2019-47. Současně není sporné, že nyní předložená otázka je významná pro řešení posuzovaného případu. Pravomoc rozšířeného senátu podle § 17 odst. 1 s. ř. s. je proto dána.

III.2 Právní názor rozšířeného senátu

[17] Podle § 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců platí, že *tento zákon se nevztahuje na cizince, který je žadatelem o udělení mezinárodní ochrany, cizincem, který je strpěn na území, azylantem nebo osobou požívající doplňkové ochrany, nestanoví-li tento zákon nebo zvláštní právní předpis jinak.*

[18] Podle § 118 odst. 5 věty první zákona o pobytu cizinců platilo, že *pro účely správního vyhoštění se za přechodný pobyt na území považuje i neoprávněné zdržování se cizince na území nebo zdržování se cizince v tranzitním prostoru mezinárodního letiště, setrvání nebo strpění na území podle zvláštního zákona nebo pobyt do právní moci rozhodnutí ministerstva o udělení oprávnění k pobytu za účelem poskytnutí dočasné ochrany na území nebo soudu o žalobě ve věci dočasné ochrany.*

[19] Podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 4 zákona o pobytu cizinců platilo, že *policie vydá rozhodnutí o správním vyhoštění cizince, který pobývá na území přechodně, s dobou, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území členských států Evropské unie, a zařadí cizince do informačního systému smluvních států až na 5 let, pobývá-li cizinec na území bez platného oprávnění k pobytu, ač k tomu není oprávněn.*

[20] Podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 4 zákona o pobytu cizinců ve znění účinném od 1. 7. 2023 platí, že *policie vydá rozhodnutí o správním vyhoštění cizince, který pobývá na území přechodně, s dobou, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území členských států Evropské unie, Islandské republiky, Lichtenštejnského knížectví, Norského království a Švýcarské konfederace, a zařadí cizince do informačního systému smluvních států až na 5 let, pobývá-li cizinec na území nebo na území členských států Evropské unie, Islandské republiky, Lichtenštejnského knížectví, Norského království a Švýcarské konfederace, bez platného oprávnění k pobytu, ač k tomu není oprávněn.*

[21] Ze shora uvedené citace je zřejmé, že novelizací s účinností od 1. 7. 2023 (zákon č. 173/2023 Sb.) došlo k rozšíření okruhu míst, na která nelze cizinci umožnit vstup, o území Islandu, Lichtenštejnska, Norska a Švýcarska. Důvodem pro správní vyhoštění je pak nově i to, pobývá-li cizinec na území těchto států nebo na území členských státu Evropské unie bez platného oprávnění k pobytu, ač k tomu není oprávněn. Neoprávněný pobyt tak již není vázán pouze na území České republiky. Tato změna však nemá žádný vliv na nyní řešenou otázku. Je totiž nerozhodné, zda cizinec pobýval neoprávněně na území České republiky, jiného členského státu Evropské unie nebo na území některého z výše uvedených dalších států. Podstatné je totiž pouze to, zda i v takovém případě je možné zahájit řízení o správním vyhoštění, jestliže cizinec předtím požádal o udělení mezinárodní ochrany. Změna se dotkla rovněž výše citovaného § 118 odst. 5 věty první zákona o pobytu cizinců, podle kterého se s účinností od 1. 7. 2023 za přechodný pobyt na území pro účely správního vyhoštění považuje i *setrvání na základě výjezdního příkazu.* Ani tato změna však nemá žádný vliv na nyní řešenou otázku.

[22] Podle § 2 odst. 1 písm. b) věty první zákona o azylu platí, že *pro účely tohoto zákona se rozumí žadatelem o udělení mezinárodní ochrany cizinec, který podal v České republice žádost o udělení mezinárodní ochrany, o níž dosud nebylo pravomocně rozhodnuto. Postavení žadatele o udělení mezinárodní ochrany má dále cizinec po dobu běhu lhůty pro podání žaloby podle § 32 a po dobu soudního řízení o žalobě proti rozhodnutí ministerstva podle soudního řádu správního, má-li tato žaloba odkladný účinek nebo do vydání usnesení krajského soudu o nepřiznání odkladného účinku, pokud o něj cizinec požádal. Postavení žadatele o udělení mezinárodní ochrany má dále cizinec, který požádal o udělení mezinárodní ochrany v jiném státě, který je vázán přímo použitelným předpisem Evropské unie, a Česká republika jej převzala na své území za účelem posouzení jeho žádosti o udělení mezinárodní ochrany.*

[23] Podle § 3 odst. 1 zákona o azylu platí, že *žádostí o udělení mezinárodní ochrany je projev vůle cizince, z něhož je zřejmé, že hledá v České republice ochranu před pronásledováním nebo před hrozící vážnou újmou.*

[24] Podle § 3d odst. 1 věty první před středníkem zákona o azylu platí, že *žadatel o udělení mezinárodní ochrany je oprávněn setrvat na území.*

[25] Z výše citovaného § 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců vyplývá, že do osobní působnosti tohoto zákona většinou nespadají mj. cizinci, kteří jsou žadateli o udělení mezinárodní ochrany. Podle § 2 odst. 1 písm. b) zákona o azylu má cizinec postavení žadatele o udělení mezinárodní ochrany od podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany (§ 3 odst. 1 zákona o azylu) až do doby, než je o ní pravomocně rozhodnuto, nebo případně i poté, v souvislosti s přezkumem rozhodnutí o žádosti o mezinárodní ochranu v soudním řízení správním. Po

tuto dobu se na žadatele o mezinárodní ochranu vztahuje zákon o azylu a zároveň je zpravidla vyňat z osobní působnosti zákona o pobytu cizinců. Ustanovení § 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců tak odráží zvláštní postavení žadatelů o mezinárodní ochranu. Zákon o azylu jim totiž zajišťuje vyšší stupeň ochrany (rozsudek NSS ze dne 15. 9. 2006, čj. 2 Ans 7/2005-61).

[26] Vyloučení žadatelů o mezinárodní ochranu z osobní působnosti zákona o pobytu cizinců však neplatí bezvýjimečně. Jak podotkl pátý senát § 2 písm. a) tohoto zákona ostatně sám výslovně počítá s tím, že se uplatní jen tehdy, *nestanoví-li tento zákon nebo zvláštní právní předpis jinak.* Zákon o pobytu cizinců nebo jiný právní předpis mohou pro určité případy stanovit, že se zákon o pobytu cizinců vztahuje i na žadatele o mezinárodní ochranu.

[27] Tak tomu je též v případě rozhodnutí o správním vyhoštění cizince, který pobývá na území bez platného oprávnění k pobytu, ač k tomu není oprávněn podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 4 zákona o pobytu cizinců. Přestože to zákon o pobytu cizinců nestanoví výslovně, lze to z něj výkladem konkrétních ustanovení v jejich vzájemné kombinaci dovodit. Jak totiž vyplývá z návětí § 119 odst. 1 tohoto zákona, *policie vydá rozhodnutí o správním vyhoštění cizince, který pobývá na území přechodně.* Z § 118 odst. 5 věty první zákona o pobytu cizinců pak vyplývá, že pro účely správního vyhoštění se za přechodný pobyt na území považuje i *setrvání nebo strpění na území podle zvláštního zákona.* Žadatel o udělení mezinárodní ochrany je oprávněn setrvat na území podle § 3d odst. 1 zákona o azylu. Protože je setrvání na území považováno pro účely správního vyhoštění za přechodný pobyt, lze rozhodnout o vyhoštění žadatele o udělení mezinárodní ochrany, jsou-li pro to splněny podmínky podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 4 zákona o pobytu cizinců, tedy pobývá-li žadatel o udělení mezinárodní ochrany na území bez platného oprávnění k pobytu, ač k tomu není oprávněn. Neuplatní se proto v tomto případě výjimka z osobní působnosti zákona o pobytu cizinců podle § 2 písm. a) tohoto zákona.

[28] Rovněž z některých dalších ustanovení zákona o pobytu cizinců vyplývá, že řízení o správním vyhoštění lze vést souběžně s řízením o udělení mezinárodní ochrany. Například § 119a odst. 1 zákona o pobytu cizinců stanoví, že nelze rozhodnout o správním vyhoštění žadatele o udělení mezinárodní ochrany z důvodů podle § 119 odst. 1 písm. b) bodů 6 a 7, jestliže cizinec přichází přímo ze státu, kde mu hrozí pronásledování nebo vážná újma. Zároveň zákon o pobytu cizinců v § 120a odst. 7 a 8 (resp. odst. 6 a 7 s účinností od 1. 7. 2023) upravuje zánik platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění, byl-li cizinci udělen azyl nebo doplňková ochrana. To zjevně platí jak pro situace, kdy je o správním vyhoštění rozhodnuto poté, co cizinec požádal o udělení mezinárodní ochrany, tak pro situace, kdy o ni cizinec požádal až v době, kdy je rozhodnutí o správním vyhoštění vykonatelné. V obou těchto situacích totiž není rozhodnutí o správním vyhoštění vykonatelné (resp. není možné pokračovat v nuceném vyhoštění) až do právní moci rozhodnutí o žádosti o udělení mezinárodní ochrany podle § 119 odst. 7 zákona o pobytu cizinců (bod [32] níže). Je-li však cizinci udělen azyl nebo doplňková ochrana, pak ze zákona dojde k zániku platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění, a to bez ohledu na to, v jaké fázi řízení o správním vyhoštění cizinec požádal o udělení mezinárodní ochrany. Je proto zjevné, že zákon o pobytu cizinců předpokládá, že lze řízení o správním vyhoštění a o udělení mezinárodní ochrany podle zákona o azylu vést souběžně. Na tom nemění nic to, že podle § 120a odst. 6 zákona o pobytu cizinců cizinec, jehož vycestování nebylo možné, mohl neprodleně po vydání rozhodnutí o správním vyhoštění požádat o udělení mezinárodní ochrany, a to nejpozději do dvou měsíců ode dne právní moci rozhodnutí o správním vyhoštění, jinak toto oprávnění zaniklo. Citované ustanovení se totiž vztahovalo pouze na ty žádosti o udělení mezinárodní ochrany, které byly podány až po vydání rozhodnutí o správním vyhoštění. Nevylučovalo proto, aby bylo řízení o správním vyhoštění vedeno souběžně s řízením o udělení mezinárodní ochrany, jestliže cizinec požádal o udělení mezinárodní ochrany před tím, než bylo rozhodnuto o jeho správním vyhoštění. Pro úplnost lze poznamenat, že § 120a odst. 6 zákona o pobytu cizinců byl s účinností od 1. 7. 2023 zrušen. Dle důvodové zprávy z důvodu, že šlo v praxi o nepoužívané omezení, které nemělo reálný přínos a bylo zbytečně tvrdé.

[29] Tento postup je i v souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (dále jen „návratová směrnice“). Jak totiž vyplývá z bodů 2 a 4 odůvodnění návratové směrnice, jejím hlavním cílem je vypracování účinné politiky pro vyhošťování a dobrovolný návrat neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí při plném respektování základních práv a důstojnosti těchto osob (rozsudek Soudního

dvora ze dne 28. 4. 2011, *El Dridi,* C-61/11 PPU, bod 31). Podle čl. 6 odst. 1 návratové směrnice *členské státy vydají rozhodnutí o navrácení každému státnímu příslušníkovi třetí země, který pobývá neoprávněně na jejich území.* Soudní dvůr k tomu v rozsudku ze dne 15. 2. 2016, *N.,* C-601/15 PPU, v bodech 75 a 76 uvedl, že *„pokud jde o informaci předkládajícího soudu, že podle jeho vlastní judikatury podání žádosti o azyl osobou, v jejímž případě probíhá řízení o navracení, vede k tomu, že ze zákona pozbývá platnosti jakékoliv rozhodnutí o navrácení, které bylo přijato dříve v rámci tohoto řízení, je nutné zdůraznit, že užitečný účinek směrnice 2008/115 každopádně vyžaduje, aby řízení zahájené na základě této směrnice, v rámci něhož bylo přijato rozhodnutí o navrácení, případně spojené se zákazem vstupu, mohlo dále pokračovat od stadia, v němž bylo přerušeno z důvodu podání žádosti o mezinárodní ochranu, pokud tato žádost byla zamítnuta v prvním stupni. Členské státy jsou totiž povinny neohrožovat dosažení cíle sledovaného posledně uvedenou směrnicí, tedy zavedení účinné politiky pro vyhošťování a dobrovolný návrat neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (v tomto smyslu viz rozsudek El Dridi, C-61/11 PPU, bod 59). V tomto ohledu jak z povinnosti loajality členských států zakotvené v čl. 4 odst. 3 SEU a připomenuté v bodě 56 rozsudku El Dridi (C-61/11 PPU), tak z požadavků na účinnost uvedených zejména v bodě 4 odůvodnění směrnice 2008/115 vyplývá, že povinnost, kterou článek 8 této směrnice ukládá členským státům, tj. povinnost provést v případech uvedených v odstavci 1 tohoto článku vyhoštění, musí být splněna v co nejkratší době (v tomto smyslu viz rozsudek Achughbabian, C-329/11, body 43 a 45). Tato povinnost by nebyla dodržena, pokud by vyhoštění bylo zdrženo tím, že po zamítnutí žádosti o mezinárodní ochranu v prvním stupni by v takovém řízení, jaké je popsáno v předchozím bodě, nemuselo být pokračováno od stadia, v němž bylo přerušeno, nýbrž by bylo vedeno od začátku.“*

[30] Soudní dvůr tak klade požadavek na účinné vyhošťování neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí. Podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany nemá za následek pozbytí platnosti dříve přijatého rozhodnutí o navrácení. Naopak je-li žádost o udělení mezinárodní ochrany zamítnuta, řízení o navrácení musí minimálně pokračovat od stádia, v němž bylo přerušeno z důvodu podání žádosti. Soudní dvůr tak předpokládá koexistenci řízení o navrácení a řízení o udělení mezinárodní ochrany, byť by případný souběh těchto řízení mohl vést k přerušení řízení o navrácení.

[31] K účinkům rozhodnutí o navrácení však nemůže logicky dojít dříve, než je rozhodnuto o žádosti o udělení mezinárodní ochrany. Podle čl. 9 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (dále jen „procedurální směrnice“), včetně poznámky pod čarou, totiž platí, že *žadatelé mohou v členském státě setrvat výlučně za účelem řízení do doby, než rozhodující orgán vydá rozhodnutí v řízení v prvním stupni podle kapitoly III*[2]. *Toto právo setrvat nezakládá nárok na povolení k pobytu.* Právo setrvat na území tak brání tomu, aby žadatel o udělení mezinárodní ochrany mohl být vyhoštěn před tím, než je rozhodnuto o jeho žádosti o udělení mezinárodní ochrany (rozsudek Soudního dvora ze dne 19. 6. 2018, *Gnandi,* C-181/16).

[32] Požadavku procedurální směrnice odpovídá právní úprava obsažená v § 119 odst. 7 zákona o pobytu cizinců. Podle tohoto ustanovení *rozhodnutí o správním vyhoštění cizince, který požádal Českou republiku o mezinárodní ochranu, je vykonatelné až po právní moci rozhodnutí, jímž se a) mezinárodní ochrana neuděluje, b) žádost o udělení mezinárodní ochrany zamítá jako nedůvodná, c) řízení o udělení mezinárodní ochrany zastavuje, nebo d) azyl nebo doplňková ochrana odnímá, a jestliže marně uplynula lhůta pro podání žaloby proti rozhodnutí Ministerstva vnitra ve věci mezinárodní ochrany nebo jestliže podle zákona o azylu podání žaloby proti rozhodnutí ministerstva ve věci mezinárodní ochrany nemá odkladný účinek. Rozhodnutí není vykonatelné, přizná-li soud na žádost cizince jeho žalobě odkladný účinek.* Přestože podle zákona o pobytu cizinců nedochází po podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany k procesnímu přerušení řízení o správním vyhoštění, s ohledem na § 119 odst. 7 zákona o pobytu cizinců nemůže být do rozhodnutí o žádosti o udělení mezinárodní ochrany vykonáno rozhodnutí o správním vyhoštění cizince. Je tedy naplněn čl. 9 odst. 1 procedurální směrnice v tom, že žadatel o udělení mezinárodní ochrany nemůže být vyhoštěn před tím, než je rozhodnuto o jeho žádosti. Zvláštní postavení žadatelů o mezinárodní ochranu je proto zohledněno i při souběžném vedení řízení o správním vyhoštění a řízení o udělení mezinárodní ochrany. Zároveň Česká republika tímto zajišťuje v souladu s požadavky návratové směrnice účinné

[2] Řízení o posouzení žádosti o mezinárodní ochranu podle čl. 31 a násl. procedurální směrnice.

vyhošťování neoprávněně pobývajících cizinců, neboť krátce po skončení pro žadatele neúspěšného řízení o udělení mezinárodní ochrany může přistoupit k výkonu rozhodnutí o správním vyhoštění.

[33] Je však nezbytné pamatovat na to, že rozhodne-li správní orgán o správním vyhoštění před tím, než je rozhodnuto o žádosti o udělení mezinárodní ochrany, pak je podle Soudního dvora podstatné, *„aby všechny právní účinky tohoto rozhodnutí byly pozastaveny, a tedy zejména aby lhůta pro dobrovolné opuštění území stanovená v článku 7 směrnice 2008/115 nezačala plynout, dokud je dotyčnému povoleno setrvat v dotyčném členském státě. Navíc během této lhůty nemůže být dotyčný zajištěn za účelem vyhoštění na základě článku 15 této směrnice."* (bod 62 rozsudku ve věci *Gnandi*). Je proto třeba se zabývat i otázkou, zda v důsledku § 119 odst. 7 zákona o pobytu cizinců dochází ke stavení běhu lhůty k dobrovolnému vycestování stanovené podle § 118 odst. 3 tohoto zákona. Pokud by tomu tak nebylo, musel by rozšířený senát zvážit, zda nelze účinků požadovaných rozsudkem ve věci *Gnandi* dosáhnout jen tak, že řízení o správním vyhoštění nebude možné s žadatelem o udělení mezinárodní ochrany vůbec vést.

[34] Podle čl. 7 odst. 1 návratové směrnice se v rozhodnutí o navrácení poskytuje přiměřená lhůta k dobrovolnému opuštění území v délce od sedmi do třiceti dnů. Podle § 118 odst. 1 ve spojení § 118 odst. 3 zákona o pobytu cizinců se při správním vyhoštění stanoví doba k vycestování z území v rozmezí sedmi až třiceti dnů. Rozšířený senát již v usnesení ze dne 24. 1. 2012, čj. 1 As 106/2010-83, č. 2586/2012 Sb. NSS, dospěl k závěru, že čl. 7 návratové směrnice *„stanoví minimální a maximální délku lhůty k dobrovolnému opuštění území, která má být určena v tzv. rozhodnutí o navrácení cizince, jakož i případy, kdy je možné tuto lhůtu prodloužit nebo naopak zkrátit i mimo rámec stanoveného rozmezí; ovšem počátek běhu této lhůty toto ustanovení také přímo nevymezuje"* (bod 23). Ani zákon o pobytu cizinců nestanoví, od jakého okamžiku běží lhůta k dobrovolnému vycestování. Je proto na správním orgánu, aby ve výrokové části rozhodnutí o správním vyhoštění stanovil počátek lhůty, v níž je cizinec povinen vycestovat z území (bod 29 tamtéž). Může proto stanovit počátek běhu lhůty rovněž až od okamžiku, kdy je pravomocně rozhodnuto o žádosti o udělení mezinárodní ochrany vyhošťovaného cizince v souladu s § 119 odst. 7 zákona o pobytu cizinců (tak ostatně učinil správní orgán I. stupně ve věci nyní řešené). Nevyužije-li však správní orgán této pravomoci a neurčí počátek běhu lhůty k dobrovolnému vycestování, pak *„nelze než vycházet z toho, že tato doba se počítá, tak jako nastávají i ostatní právní účinky rozhodnutí o správním vyhoštění, u nichž zákon nebo rozhodnutí samotné nestanoví jinak, již od dne právní moci tohoto rozhodnutí"* (bod 30 tamtéž).

[35] Byl-li by však počátek běhu lhůty k dobrovolnému vycestování dán právní mocí rozhodnutí o správním vyhoštění, je z následujících důvodů potřeba odklad vykonatelnosti podle § 119 odst. 7 zákona o pobytu cizinců vyložit s ohledem na závěry rozsudku ve věci *Gnandi* šířeji tak, že po dobu řízení o žádosti o udělení mezinárodní ochrany neběží ani lhůta k dobrovolnému vycestování.

[36] Institut poskytnutí přiměřené lhůty k dobrovolnému opuštění území byl do zákona o pobytu cizinců transponován z návratové směrnice. Žadatel o udělení mezinárodní ochrany má zároveň po dobu řízení o žádosti právo setrvat na území podle § 3d odst. 1 zákona o pobytu cizinců ve spojení s čl. 9 odst. 1 procedurální směrnice (viz body [30] a [34] výše). Je proto namístě vyložit § 119 odst. 7 zákona o pobytu cizinců eurokonformně, tj. v souladu se smyslem a účelem procedurální a návratové směrnice (rozsudek Soudního dvora ze dne 13. 11. 1990, *Marleasing,* C-106/89, bod 8). Pouze v případě, kdy je zahájením řízení o žádosti o udělení mezinárodní ochrany odložena nejen vynutitelnost správního vyhoštění, ale i výrok o stanovení lhůty k dobrovolnému vycestování, je plně respektováno právo žadatele o udělení mezinárodní ochrany setrvat na území. Není totiž fakticky nucen, aby vycestoval z území jen z toho důvodu, aby se na něj vztahovaly určité výhody plynoucí z dobrovolného vycestování [například § 123a odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců]. Pokud mu není mezinárodní ochrana udělena, není negativně zasaženo do jeho právní sféry po skončení řízení o žádosti o udělení mezinárodní ochrany [například tím, že by byl zajištěn podle § 124 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců]. Tím, že neběží lhůta k dobrovolnému vycestování po dobu řízení o žádosti o udělení mezinárodní ochrany, totiž nemůže nastat situace, že by po skončení tohoto řízení již lhůta uplynula, a cizinec tak byl ihned považován za cizince, který nevycestoval z území dobrovolně v době stanovené v rozhodnutí o správním vyhoštění. Ustanovení § 119 odst. 7 zákona o pobytu cizinců je proto třeba vykládat eurokonformně tak, že zahájením řízení o žádosti o udělení mezinárodní ochrany se odkládají rovněž i účinky výroku o stanovení lhůty k dobrovolnému vycestování (bod [33]

výše), i pokud tak správní orgán neučinil výslovně ve výroku. Pouze tak bude dostatečně reflektován požadavek Soudního dvora, aby lhůta pro dobrovolné vycestování nezačala plynout, dokud je cizinci povoleno setrvat v členském státě (bod 62 rozsudku ve věci *Gnandi*).

[37] Zákon o pobytu cizinců zároveň v § 119a odst. 1 odráží závazek České republiky nestíhat pro nezákonný vstup nebo přítomnost takové uprchlíky, kteří přicházejí přímo z území, kde jejich život nebo svoboda byly ohroženy, a kteří vstoupí nebo jsou přítomni na území České republiky bez povolení, za předpokladu, že se sami přihlásí bez prodlení úřadům a prokáží dobrý důvod pro svůj nezákonný vstup nebo přítomnost podle čl. 31 odst. 1 Úmluvy o právním postavení uprchlíků (k tomu viz bod 22 rozsudku čj. 6 As 28/2013-38), jak poukázal pátý senát v předkládacím usnesení. Nelze proto rozhodnout o správním vyhoštění žadatele o udělení mezinárodní ochrany, který splňuje podmínky podle § 119a odst. 1 zákona o pobytu cizinců. I to představuje ochranu žadatelů o udělení mezinárodní ochrany, na které jinak dopadá zákon o azylu [§ 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců].

[38] Ostatně výše uvedené devátý senát nijak nezpochybnil. Sám totiž poukázal na to, že správní orgán může rozhodnout o správním vyhoštění cizince, který až v průběhu řízení o správním vyhoštění požádal o mezinárodní ochranu (viz body 16 a 18 rozsudku čj. 9 Azs 190/2021-28).

[39] Devátý senát byl však toho názoru, že v situaci, kdy cizinec nejprve požádá o mezinárodní ochranu, nelze zahájit řízení o správním vyhoštění, neboť se cizinec již ocitá ve zvláštním postavení žadatele o udělení mezinárodní ochrany a má mu být poskytován vyšší standard ochrany. V opačném případě by bylo postupováno v rozporu se smyslem § 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Stal-li se totiž cizinec žadatelem o mezinárodní ochranu, tak mu toto postavení svědčilo i v okamžiku, kdy bylo zahájeno řízení o správním vyhoštění. K shodnému závěru dospěl i čtvrtý senát v rozsudku čj. 4 Azs 420/2019-47, ve kterém v bodě 11 uvedl, že „*správní orgány příslušné k výkonu rozhodnutí o správním vyhoštění tak musí respektovat probíhající řízení o mezinárodní ochraně, přičemž na řízení o mezinárodní ochraně dále pamatuje § 120a odst. 7 zákona o pobytu cizinců, podle něhož platnost rozhodnutí o správním vyhoštění zaniká, pokud byl cizinci udělen azyl. Předmětná ustanovení zákona o pobytu cizinců tak vymezují situaci, kdy již správní orgán vydal rozhodnutí o správním vyhoštění cizince, avšak dosud nebylo ukončeno řízení o žádosti téhož cizince o mezinárodní ochranu. Na uvedeném pak nic nemění § 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců, jelikož toto ustanovení vymezuje situace, kdy cizinec o mezinárodní ochranu požádá před zahájením řízení podle zákona o pobytu cizinců.*“ Přestože v této věci byl cizinec vyhoštěn z důvodu podle § 119 odst. 1 písm. c) bodu 2 zákona o pobytu cizinců, čtvrtý senát svůj závěr uvedl obecně, a tedy i zjevně k důvodu podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 4 tohoto zákona.

[40] Devátý i čtvrtý senát jsou tak toho názoru, že samotné postavení žadatele o udělení mezinárodní ochrany brání s ohledem na § 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců tomu, aby správní orgán zahájil řízení o správním vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 4 tohoto zákona. Rozšířený senát s tímto právním názorem nesouhlasí.

[41] Jak totiž uvedl pátý senát, pro zahájení řízení o správním vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 4 zákona o pobytu cizinců není rozhodné, zda správní orgán nejprve zahájil řízení o správním vyhoštění, nebo zda cizinec nejprve požádal o udělení mezinárodní ochrany. Naopak klíčové je, jak správně uvedl krajský soud v napadeném rozsudku, to, zda důvod pro správní vyhoštění, tj. pobývání na území bez platného oprávnění k pobytu, nastal před samotným podáním žádosti o udělení mezinárodní ochrany. Jak totiž vyplývá z rozsudku ve věci *Gnandi*, na pobyt cizince po podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany nelze nahlížet jako na neoprávněný. Soudní dvůr v bodě 40 zmíněného rozsudku uvedl, že „*podle čl. 7 odst. 1 směrnice 2005/85* [ten odpovídá čl. 9 odst. 1 procedurální směrnice, která nahradila směrnici Rady 2005/85/ES o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka] *může žadatel o mezinárodní ochranu v členském státě setrvat výlučně za účelem řízení do vydání rozhodnutí v řízení v prvním stupni, kterým se zamítá žádost o mezinárodní ochranu. Toto právo setrvat sice nezakládá podle výslovné dikce tohoto ustanovení nárok na povolení k pobytu, avšak zejména z bodu 9 odůvodnění směrnice 2008/115 vyplývá, že uvedené právo setrvat brání tomu, aby pobyt žadatele o mezinárodní ochranu byl považován za ‚neoprávněný‘ ve smyslu této směrnice během období od podání jeho žádosti o mezinárodní ochranu až do vydání rozhodnutí v řízení v prvním stupni o této žádosti.*“ (shodně bod 48, rozsudku ve věci *Arslan*).

[42] Neoprávněný pobyt na území se tak musí vztahovat k době před podáním žádosti o udělení mezinárodní ochrany. Na druhou stranu však právo žadatele o mezinárodní ochranu setrvat na území nezakládá plnohodnotné oprávnění k pobytu. Tímto pohledem je třeba také vykládat § 119 odst. 1 písm. b) bodu 4 zákona o pobytu cizinců, který používá přítomný čas: *pobývá-li cizinec na území bez platného oprávnění k pobytu, ač k tomu není oprávněn.* Podáním žádosti o mezinárodní ochranu proto nedojde k tomu, že by ve smyslu tohoto ustanovení mělo být na žadatele o mezinárodní ochranu nově nahlíženo tak, že již platné oprávnění k pobytu má, a proto se na něj uvedené ustanovení nevztahuje. Opačný výklad, zastávaný stěžovatelem, by byl v rozporu se závěry rozsudku Soudního dvora ve věci *N.* uvedenými shora v bodech [29] a [30]. Jestliže by bylo možné vyhostit pouze cizince, který aktuálně v době rozhodování o správním vyhoštění pobývá na území neoprávněně, porušila by Česká republiky svůj závazek účinně navracet cizince v souladu s cílem návratové směrnice. Řízení o správním vyhoštění by se totiž odložilo až do doby po rozhodnutí o žádosti o udělení mezinárodní ochrany. To by zjevně vedlo k prodloužení neoprávněného pobytu cizince na území, přestože byl dán důvod pro jeho vyhoštění před podáním žádosti o udělení mezinárodní ochrany. Zároveň by nebylo nikdy možné rozhodnout o správním vyhoštění žadatele o udělení mezinárodní ochrany, ačkoliv pobýval před podáním žádosti o udělení mezinárodní ochrany na území neoprávněně. Ostatně ani devátý a čtvrtý senát nezpochybňovaly to, že cizince lze postihnout za dřívější neoprávněný pobyt, není-li již v postavení žadatele o udělení mezinárodní ochrany. Ustanovení § 119 odst. 1 písm. b) bodu 4 zákona o pobytu cizinců je proto třeba vykládat tak, že se vztahuje i na neoprávněný pobyt před podáním žádosti o udělení mezinárodní ochrany, neboť ani podáním žádosti o udělení mezinárodní ochrany cizinec nezískává plnohodnotné oprávnění k pobytu ve smyslu § 119 odst. 1 písm. b) bodu 4 zákona o pobytu cizinců. Tento výklad je v souladu s cílem návratové směrnice. Ochrana postavení žadatele o udělení mezinárodní ochrany je pak zajištěna jinými prostředky (viz body [32] až [37] výše).

[43] Pobýval-li cizinec neoprávněně na území před podáním žádosti o udělení mezinárodní ochrany, pak je nerozhodné, zda řízení o správním vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 4 zákona o pobytu cizinců bylo zahájeno před podáním žádosti o udělení mezinárodní ochrany, současně s podáním žádosti, nebo až poté, co cizinec požádal o udělení mezinárodní ochrany. V každém z těchto případů se totiž bude neoprávněný pobyt na území vždy vztahovat k době před podáním žádosti o udělení mezinárodní ochrany, tedy k době, kdy cizinci nesvědčilo postavení žadatele o udělení mezinárodní ochrany. Na druhou stranu, pokud žádosti o mezinárodní ochranu nepředcházel neoprávněný pobyt, není možné na tuto situaci § 119 odst. 1 písm. b) bodu 4 zákona o pobytu cizinců použít. Jeho smyslem totiž zjevně je postihnout pouze takové formy pobytu na území, které jsou protiprávní. Od okamžiku podání žádosti o mezinárodní ochranu však může cizinec legálně setrvat na území (čl. 9 odst. 1 procedurální směrnice a § 3d odst. 1 zákona o pobytu cizinců), byť, jak bylo uvedeno shora, nejde o plnohodnotné oprávnění k pobytu.

[44] Výše uvedený právní názor rozšířeného senátu není v rozporu se smyslem a účelem § 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Po dobu řízení o správním vyhoštění se totiž práva a povinnosti cizince, který požádal o udělení mezinárodní ochrany před tím, než bylo zahájeno řízení o správním vyhoštění, nadále řídí ve všech podstatných ohledech zákonem o azylu v souladu s § 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Tím, že je zahájeno řízení o správním vyhoštění, cizinec neztrácí nic na svém postavení žadatele o udělení mezinárodní ochrany. Naopak, jak bylo uvedeno v bodech [32] až [37] výše, zákon o pobytu cizinců právní postavení žadatele o mezinárodní ochranu zohledňuje a nijak nesnižuje status jeho ochrany. Ustanovení § 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců proto nebrání tomu, aby správní orgán zahájil řízení o správním vyhoštění cizince podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 4 zákona o pobytu cizinců i v případě, požádá-li cizinec před zahájením tohoto řízení o udělení mezinárodní ochrany. Rozšířený senát souhlasí s pátým senátem, že v opačném případě by každý cizinec, který nemá oprávnění k pobytu na území, mohl jednoduše oddálit vydání rozhodnutí o správním vyhoštění jen tím, že požádá o udělení mezinárodní ochrany. To by bylo v rozporu s cílem návratové směrnice (viz body [29] a [30] výše). Zároveň by tím bylo bezdůvodně rozlišováno mezi cizinci jen na základě toho, zda správní orgán stihl zahájit řízení o správním vyhoštění před podáním žádosti o udělení mezinárodní ochrany. To by vedlo ke zjevně nerozumnému výsledku.

[45] Rozšířený senát k tomu dodává, že podle § 118 odst. 6 věty druhé zákona o pobytu cizinců s účinností od 1. 7. 2023 *policie může zahájit a dokončit řízení o správním vyhoštění, jde-li o důvody související s neoprávněným vstupem nebo pobytem na území, které nastaly před podáním žádosti o udělení mezinárodní ochrany, i pokud byla*

žádost o udělení mezinárodní ochrany podle zákona o azylu podána před zahájením řízení o správním vyhoštění. Zákonodárce tak nově výslovně stanovil, že řízení o správním vyhoštění, které souvisí s neoprávněným vstupem nebo pobytem na území, lze zahájit a dokončit i tehdy, byla-li žádost o udělení mezinárodní ochrany podána před zahájením řízení o správním vyhoštění. Tato otázka by proto neměla činit v budoucnu výkladové problémy.

4552

Důchodové pojištění: nemožnost přihlížet k dobám pojištění získaným ve třetím státě; souběh nároků na dílčí důchod

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

ke Smlouvě o sociálním zabezpečení mezi Českou republikou a Spojenými státy americkými (č. 85/2008 Sb. m. s.; v textu jen „smlouva s USA o sociálním zabezpečení“)

k § 58 odst. 1 větě první zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění

I. Z principu teritoriality systémů sociálního zabezpečení plyne, že doby důchodového pojištění získané v různých státech nelze pro účely dávek důchodového pojištění bez dalšího sčítat. Takový postup musí výslovně umožňovat právní předpis Evropské unie [zejména nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení] či mezinárodní smlouva o koordinaci systémů sociálního zabezpečení. Bez výslovné opory v takové mezinárodní smlouvě nebo právním předpise nelze ani přihlížet k dobám pojištění získaným ve třetím státě, tj. státě, který není stranou mezinárodní smlouvy, resp. členským státem Evropské unie.

II. Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení ani Smlouva o sociálním zabezpečení mezi Českou republikou a Spojenými státy americkými (č. 85/2008 Sb. m. s.) neumožňují přihlížet k dobám pojištění získaným ve třetím státě.

III. V případě, že pojištěnec splňuje podmínky nároku na výplatu dílčích důchodů podle několika mezinárodních smluv či mezinárodní smlouvy a právního předpisu Evropské unie, které neumožňují vzájemné sčítání dob pojištění, vyplácí se mu ten dílčí důchod, který je vyšší (§ 58 odst. 1 věta první zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění).

(Podle rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 30. 10. 2023, čj. 42 Ad 3/2023-55)

Prejudikatura: č. 3845/2019 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 187/2000 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 376/2000) a č. 185/2017 Sb.; rozsudky Soudního dvora ze dne 2. 8. 1993, *Grana-Novoa* (C-23/92), a ze dne 15. 1. 2002, *Gottardo* (C-55/00).

Věc: R. P. proti České správě sociálního zabezpečení o starobní důchod.

Žalobce dne 28. 3. 2022 podal žádost o starobní důchod před dosažením důchodového věku. Ve formuláři žádosti mimo jiné uvedl, že nežádá o důchod ve Spojených státech amerických a v Rakousku požádal o odklad důchodu.

Rozhodnutím ze dne 5. 10. 2022 žalovaná přiznala žalobci podle § 31 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění, a s přihlédnutím k čl. 12 odst. 2 smlouvy s USA o sociálním zabezpečení, starobní důchod ve výši 9 573 Kč od 28. 4. 2022. Žalobci byla uznána doba pojištění v českém důchodovém pojištění 11 215 dní a v americkém důchodovém pojištění 1 823 dní, tj. celkem 13 038 dní, na základě které žalovaná vypočítala přiznanou výši dílčího starobního důchodu. Závěrem uvedla, že ještě vyžádala od rakouského nositele pojištění potvrzení o dobách pojištění na území Rakouska. Po obdržení potvrzení bude posouzena výše žalobcova důchodu podle nařízení o koordinaci. V odůvodnění také uvedla, že nedílnou součástí rozhodnutí je i osobní list důchodového pojištění.

V něm byly uvedeny jednotlivé české a americké doby pojištění (včetně náhradních dob pojištění a vyloučených dob).

Následně rozhodnutím ze dne 26. 11. 2022 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí") žalovaná podle § 56 odst. 1 písm. b) zákona o důchodovém pojištění s přihlédnutím k čl. 6 a čl. 52 odst. 1 nařízení o koordinaci rozhodla, že se výše žalobcova starobního důchodu nemění. Na základě dodatečně prokázaných dob pojištění z Rakouska žalovaná znova vypočítala výši důchodu. S přihlédnutím k čl. 6 nařízení o koordinaci dosáhl žalobce v českém důchodovém pojištění 11 215 dní a v rakouském důchodovém pojištění 1 731 dní, tedy celkem 12 946 dní. Ve smyslu čl. 52 odst. 3 nařízení o koordinaci žalovaná porovnala výši důchodu, která náleží žalobci podle čl. 52 odst. 1 písm. a) nařízení o koordinaci s přihlédnutím k rakouské době pojištění, s výší důchodu, která žalobci náleží podle čl. 12 smlouvy s USA o sociálním zabezpečení. Vzhledem k tomu, že obě dílčí výše důchodu byly shodné, žalobci nadále náležel starobní důchod podle čl. 12 smlouvy s USA o sociálním zabezpečení. Dodatečně provedený zápočet tak byl zcela bez vlivu na rozhodnutí o přiznání důchodu. Nedílnou součástí rozhodnutí byl podle odůvodnění opět osobní list důchodového pojištění, v němž byly tentokráte uvedeny české a rakouské doby pojištění.

Žalovaná rozhodnutím ze dne 13. 2. 2023 (dále jen „napadené rozhodnutí") na základě žalobcových námitek proti prvostupňovému rozhodnutí změnila toto rozhodnutí tak, že podle § 56 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 31 odst. 1 písm. b) zákona o důchodovém pojištění s přihlédnutím k čl. 6 a čl. 52 odst. 1 písm. b) nařízení o koordinaci, přiznala žalobci od28. 4. 2022 starobní důchod v dílčí výši 10 030 Kč měsíčně.

Napadené rozhodnutí žalovaná odůvodnila tím, že žalobce splnil věk pro vznik nároku na starobní důchod před dosažením důchodového věku i délku pojištění, a to součtem české a americké doby pojištění. K žalobcovým námitkám proti rozhodnutí ze dne 5. 10. 2022 žalovaná dále uvedla, že podle čl. 12 odst. 2 smlouvy s USA o sociálním zabezpečení platí, že pokud nárok na dávku podle českých právních předpisů může vzniknout pouze s přihlédnutím k americkým dobám pojištění, pak může žalovaná přihlédnout pouze k americkým dobám pojištění, které se nepřekrývají s českými dobami pojištění. Podle čl. 2 odst. 2 smlouvy s USA o sociálním zabezpečení se dále při aplikaci této smlouvy nepřihlíží k úmluvám nebo jiným mezinárodním smlouvám nebo nadnárodní úpravě sociálního zabezpečení s třetími státy. Žalobce dosáhl celkové doby pojištění 35 let a 263 dnů, do které se započítávají české doby pojištění a české náhradní doby pojištění získané v letech 1977 až 2004 a 2009 až 2017 a americké doby pojištění získané v letech 2003 až 2008. Jelikož žalobce získal potřebnou dobu pojištění 35 let, do celkové doby pojištění se již nezapočítávají rakouské doby pojištění. Žalobcem namítané chybějící americké doby pojištění v rozsahu 1 823 dní, které ani nevymezil konkrétními roky, jsou patrně doby pojištění z let 2001, 2002 a z části 2003 a 2004, které se však překrývají s českými dobami pojištění. K chybějícím českým náhradním dobám pojištění od dubna do prosince 2004, od ledna do září 2005 a od června do prosince 2008 žalovaná konstatovala, že naopak překrývají americké doby pojištění, proto je s ohledem na smlouvu s USA o sociálním zabezpečení nelze započítat.

Následně žalovaná nově vypočetla výši žalobcova starobního důchodu. V souladu s čl. 6 nařízení o koordinaci započetla české doby pojištění (11 526 dní) a rakouské doby pojištění (1 731 dní), jejichž souhrn činil 36 let a 117 dnů (13 257 dnů). V novém výpočtu žalovaná k žalobcově námitce zohlednila náhradní dobu pojištění z části let 2004 a 2008 (doby, kdy byl žalobce uchazečem o zaměstnání), kterou v prvostupňovém rozhodnutí opomněla. Dílčí důchod vypočítala poměrem českých a rakouských dob pojištění podle § 61 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění. Konstatovala dále, že žalobcův dílčí důchod na základě české a rakouské doby pojištění je vyšší (10 030 Kč měsíčně), než by byl na základě české a americké doby pojištění (9 573 Kč měsíčně). Z čl. 6 nařízení o koordinaci žalovaná dovodila, že pro nárok na český starobní důchod před dosažením důchodového věku lze sečíst pouze české a rakouské doby pojištění, neboť Spojené státy americké nejsou členským státem Evropské unie.

K napadenému rozhodnutí byl připojen nový osobní list důchodového pojištění ze dne 10. 2. 2023, v němž byly uvedeny české a rakouské doby pojištění.

Žalobce se proti napadenému rozhodnutí bránil žalobou, v níž především namítal, že žalovaná nezohlednila odpracovanou dobu jak ve Spojených státech amerických, tak v Rakousku. Žalovaná nezapočetla rakouské doby

pojištění. V osobním listě důchodového pojištění sice tyto doby uvedla, ale zase v něm chyběly americké doby pojištění. Žalovaná při novém výpočtu starobního důchodu sečetla českou a rakouskou dobu pojištění, jako kdyby žalobce nikdy nepracoval ve Spojených státech amerických.

Z napadeného rozhodnutí dále nebylo zřejmé, jaké americké doby pojištění žalovaná započetla, zda se jednalo o všechny uvedené v žalobcově žádosti o důchod a jak dospěla k době pojištění v délce 35 let a 263 dnů. Odpracovanou dobu ve Spojených státech amerických si žalovaná nezjistila, ač v napadeném rozhodnutí sama uvedla, že v průběhu české doby pojištění lze zjistit mezeru. Žalovaná taktéž zpochybnila americkou dobu pojištění v délce 1 823 dní, jelikož žalobce v námitkách nespecifikoval, jak k ní dospěl. Toto číslo však žalovaná sama uvedla v rozhodnutí ze dne 5. 10. 2022, u kterého žalobci ani po urgencích nevydala přílohu v podobě osobního listu důchodového pojištění. Zabránila tím žalobci v přístupu k informacím o tom, jak se k tomuto číslu dopočítala.

Žalovaná ve vyjádření k žalobě uvedla, že v rozhodnutí ze dne 5. 10. 2022 žalobci započetla celkem 1 823 dnů amerického pojištění (tj. asi 5 let), což byly doby pojištění, které se nepřekrývaly s českými dobami pojištění a náhradními dobami pojištění. Rakouské doby pojištění v tomto rozhodnutí nezapočítala, neboť starobní důchod přiznala s přihlédnutím ke smlouvě s USA o sociálním zabezpečení. Tyto doby byly zohledněny při přezkumu žalobcovy výše důchodu v prvostupňovém rozhodnutí. V tomto případě naopak nebylo možné zohlednit americké doby pojištění, neboť žalobcův důchod byl přezkoumáván podle nařízení o koordinaci, které se vztahuje jen na členské státy Evropské unie.

V napadeném rozhodnutí žalovaná dílčí starobní důchod nově vypočetla, neboť v prvostupňovém rozhodnutí nebyla započtena veškerá česká doba pojištění (doba uchazeče o zaměstnání s hmotným zabezpečením v části roku 2004 a doba uchazeče o zaměstnání bez podpory v nezaměstnanosti v části roku 2008). Při výpočtu žalovaná přihlédla k čl. 6 a čl. 52 odst. 1 písm. b) nařízení o koordinaci. Rakouský nositel pojištění zaslal formulář ze dne 11. 10. 2021, ve kterém potvrdil dobu pojištění, kterou žalobce získal od srpna 2017 do dubna 2022. Jelikož žalobce na území České republiky nezískal potřebnou dobu pojištění 35 let pro vznik nároku na český starobní důchod před dosažením důchodového věku, žalovaná sečetla českou a rakouskou dobu pojištění (dohromady 36 let a 117 dnů). Ke zvýšení důchodu v námitkovém řízení došlo započtením dalších českých náhradních dob pojištění, nikoli amerických, neboť tak jako v prvostupňovém rozhodnutí žalovaná postupovala podle nařízení o koordinaci.

Závěrem žalovaná uvedla, že přílohou rozhodnutí ze dne 5. 10. 2022 měl být osobní list důchodového pojištění s dobami pojištění získanými ve Spojených státech amerických, které celkem činily 1 823 dnů. Na žalobcovu žádost žalovaná tento list ze dne 29. 9. 2022 zaslala dne 14. 3. 2023 do žalobcovy datové schránky. V osobních listech důchodového pojištění přiložených k prvostupňovému a napadenému rozhodnutí byly kromě českých zaznamenány jen rakouské doby pojištění, které se započítávají do nároku a výpočtu výše důchodu. Americké doby pojištění v něm chybí, neboť je nelze započítat pro nárok a výši důchodu přiznaného podle zákona o důchodovém pojištění a nařízení o koordinaci.

Krajský soud v Praze rozhodnutí žalované zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

(…) [22] Podle § 58 odst. 1 věty první zákona o důchodovém pojištění *jsou-li současně splněny podmínky nároku na výplatu více důchodů téhož druhu nebo na výplatu starobního nebo invalidního důchodu, vyplácí se jen jeden důchod, a to vyšší; to však neplatí, jde-li o nárok na sirotčí důchody podle § 52 odst. 2, nestanoví-li se jinak v odstavci 2.*

[23] Podle § 61 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění *vyplácí-li se poživateli důchodu důchod vypočtený se zřetelem k mezinárodní smlouvě podle poměru dob získaných v České republice k celkově získané době (dále jen „dílčí důchod“), stanoví se základní výměra a procentní výměry dílčího důchodu v poměru těchto dob, nestanoví-li jinak mezinárodní smlouva.*

[24] Podle čl. 2 odst. 1 písm. b) první odrážky smlouvy s USA o sociálním zabezpečení se tato smlouva vztahuje na právní předpisy ve vztahu k České republice, a to mj. na zákon o důchodovém pojištění a předpisy

související s tímto zákonem. Podle odstavce 2 *není-li v této smlouvě stanoveno jinak, při aplikaci právních předpisů uvedených v odstavci 1 tohoto článku se nepřihlíží k úmluvám nebo jiným mezinárodním smlouvám nebo nadnárodní úpravě týkající se sociálního zabezpečení, které jsou v platnosti mezi smluvním státem a třetím státem, ani k zákonům a předpisům vyhlášeným za účelem jejich provádění, s výjimkou těch jejich ustanovení, která upravují rozdělení pojistného břemene.*

[25] Podle čl. 6 nařízení o koordinaci *nestanoví-li toto nařízení, příslušné instituce členského státu, jehož právní předpisy podmiňují: získání, zachování, trvání nebo opětné nabytí nároku na dávky, použití některých právních předpisů, nebo přístup k povinnému, dobrovolnému pokračujícímu nebo dobrovolnému pojištění nebo vynětí z něj, získáním dob pojištění, zaměstnání, samostatné výdělečné činnosti nebo bydlení, přihlíží v nezbytném rozsahu k získaným dobám pojištění, zaměstnání, samostatné výdělečné činnosti nebo bydlení získaným podle právních předpisů kteréhokoli jiného členského státu, jako by byly získány podle právních předpisů, které tato instituce uplatňuje.*

[26] Žalobce byl v průběhu let účastníkem důchodového pojištění v České republice, Rakousku a Spojených státech amerických. Namítá, že žalovaná měla při stanovení výše dílčího starobního důchodu před dosažením důchodového věku započíst všechny české, rakouské i americké doby pojištění – a nikoliv pouze české a americké nebo české a rakouské. Tento názor ale není správný.

[27] Právo sociálního zabezpečení vychází z tzv. principu teritoriality, který znamená, že systém sociální ochrany je vždy omezen na území daného státu (viz Koldinská, K.; Pikorová, G.; Švec, L.; Tomeš, I. *Sociální zabezpečení osob migrujících mezi státy EU*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 19.). Teritoriální charakter systémů sociální ochrany a jejich diverzita jsou příčinou, proč osoby migrující mezi státy nemají z principu bez dalšího zaručeno, že je národní systém „hostitelské země“ přijme okamžitě bez jakýchkoli požadavků do svého osobního rozsahu. Tyto otázky řeší mezinárodní smlouvy tzv. koordinačního typu, popřípadě unijní předpisy upravující koordinaci systémů sociálního zabezpečení; jen takovýto instrument mezinárodního práva zaručí migrujícím osobám (v nejširším slova smyslu) rovnost v zacházení (viz body 73 a 90 nálezu Ústavního soudu ze dne 3. 5. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 2/15, č. 185/2017 Sb.). V případě předpisů sociálního zabezpečení, resp. důchodového pojištění ani není možné použít rozšiřující výklad právních předpisů, neboť by to bylo v rozporu se zájmy ostatních pojištěnců (viz nález Ústavního soudu ze dne 12. 12. 2000, sp. zn. II. ÚS 376/2000, č. 187/2000 Sb. ÚS).

[28] Právě koordinační mechanismy umožňují i sčítání dob pojištění získaných ve více státech. Teprve až na jejich základě je pro účely posouzení nároku na důchod (náležející vždy z vnitrostátního důchodového systému) možné přihlédnout také k dobám pojištění získaným v tzv. smluvní cizině. Výše české dávky se pak zásadně stanoví podle poměru dob získaných v českém systému vůči úhrnu dob získaných v České republice i ve smluvní cizině (tzv. dílčí důchod). Pojištěnec má zároveň nárok na to, aby tímto způsobem vůči němu postupovaly i ostatní státy spadající do rámce koordinovaného prostoru, tj. aby mu i tamější instituce přiznaly dílčí důchod za doby získané v jejich důchodovém systému v obdobném poměru, ovšem podle jejich vnitrostátních předpisů. Výše každé z dávek odpovídá délce doby získané v daném státě, výši příspěvků, které pojištěnec odvedl do tamějšího důchodového systému, a samozřejmě rovněž ekonomickým možnostem daného státu. Zabezpečení ve stáří je tedy financováno z více zdrojů, stejně tak jako pracovní kariéra pojištěnce byla rozložena mezi více smluvních států (viz Koldinská, K.; Tröster, P. a kol. *Právo sociálního zabezpečení.* 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 157 až 158).

[29] Z výše uvedeného plyne, že české a zahraniční doby pojištění nelze pro účely dávek důchodového pojištění bez dalšího sčítat. Takový postup musí mít oporu v unijních právních předpisech či mezinárodní smlouvě koordinačního charakteru. Totéž platí pro započítání dob získaných ve státech, které nejsou smluvními stranami takové smlouvy nebo členskými státy Evropské unie. Příslušný právní předpis či mezinárodní smlouva tedy musí obsahovat výslovné ustanovení, které umožňuje přihlédnout i k dobám získaným v „třetích státech“, tj. ve státech, které nejsou smluvními stranami, popřípadě (u unijních právních předpisů) členskými státy. Jak totiž bylo shora uvedeno, koordinační mechanismy předpokládají, že všechny státy, které se jich účastní, budou vůči pojištěnci přistupovat stejně (zejména mu přiznají dílčí důchod na základě stejných pravidel). Není proto možné, aby jeden ze smluvních či členských států přihlížel k dobám získaným v třetím státě, zatímco jiný nikoliv. To by vedlo k tomu, že by orgány sociálního zabezpečení jednotlivých států vycházely z různých dob pojištění, v důsledku čehož by se lišil výpočet výše dílčích důchodů a vznikaly by nerovnosti v zacházení s pojištěncem (jimž má koordinace naopak přecházet).

[30] V souzené věci umožňuje sčítání českých a rakouských dob pojištění nařízení o koordinaci (viz zvláště čl. 6 a čl. 52 tohoto nařízení). To však neobsahuje žádné výslovné ustanovení, jež by členským státům umožňovalo přihlédnout i k dobám pojištění získaných v jiných než členských státech (viz též *a contrario* čl. 6 nařízení o koordinaci). Ani pojem „právní předpisy" ve smyslu čl. 1 písm. l) nařízení o koordinaci použitý v čl. 6 a čl. 52 tohoto nařízení nezahrnuje mezinárodní smlouvy o sociálním zabezpečení uzavřené pouze jedním členským státem s jedním nebo více třetími státy, nýbrž pouze právní a správní předpisy (k tomu viz též rozsudek Soudního dvora ze dne 2. 8. 1993, *Grana-Novoa*, C-23/92). Nelze tedy argumentovat, že by při sčítání dob podle nařízení o koordinaci byly mezi doby pojištění podle českých právních předpisů automaticky „vtaženy" i doby získané na území Spojených států amerických započtené na základě čl. 12 smlouvy s USA o sociálním zabezpečení jakožto součásti českého právního řádu.

[31] Nic na tom nemění ani rozsudek Soudního dvora ze dne 15. 1. 2002, *Gottardo*, C-55/00, z nějž plyne, že „*pokud členský stát uzavře se třetí zemí dvoustrannou mezinárodní úmluvu o sociálním zabezpečení, která stanoví, že pro nabytí nároku na dávky ve stáří se zohlední doby pojištění získané ve zmíněné třetí zemi, základní zásada rovného zacházení ukládá tomuto členskému státu, aby přiznal státním příslušníkům ostatních členských států stejné výhody, jako mají jeho státní příslušníci na základě uvedené úmluvy*" (bod 34). Soudní dvůr tím pouze zdůraznil, že členský stát nesmí diskriminovat státní příslušníky jiných členských států z důvodu státní příslušnosti. Jestliže tak členský stát uzavřel dvoustrannou mezinárodní smlouvu s třetím státem, musí přiznat výhody plynoucí z této smlouvy i státním příslušníkům jiných členských států, včetně výhody sčítání dob pojištění. Neznamená to ale, že by bylo možné tyto doby pojištění podle nařízení o koordinaci dále sečíst s dobami pojištění získanými na území jiných členských států. Konkrétně v projednávané věci lze z tohoto rozsudku jen dovodit, že rakouské orgány sociálního zabezpečení žalobci jako státnímu příslušníkovi České republiky nesmí odepřít výhody (včetně započtení dob pojištění), které rakouským státním příslušníkům vyplývají z rakouských mezinárodních smluv o koordinaci sociálního zabezpečení. Musí tak žalobci započítat doby pojištění získané ve státech, s nimiž má Rakousko uzavřenou mezinárodní koordinační smlouvu, jako by to učinily u vlastních státních příslušníků, ale nemohou tyto doby bez dalšího (tj. ledaže by to mezinárodní smlouva výslovně umožňovala) přičíst k dobám pojištění podle nařízení koordinaci.

[32] Ani smlouva s USA o sociálním zabezpečení pak na žádném místě výslovně nestanoví, že by se započítávaly doby pojištění získané v třetích (tj. nesmluvních) státech (zejména v Rakousku). Naopak, čl. 2 odst. 2 smlouvy s USA o sociálním zabezpečení výslovně vylučuje, aby smluvní strany přihlížely k jiným mezinárodním smlouvám či nadnárodní úpravě (mezi kterou spadají i unijní právní předpisy) týkající se sociálního zabezpečení, které jsou v platnosti mezi smluvním a třetím státem.

[33] Podpůrně lze doplnit, že existují mezinárodní smlouvy o sociálním zabezpečení, které obsahují výslovné ujednání o započtení doby pojištění získaných v třetích státech. Například Smlouva mezi Českou republikou a Austrálií o sociálním zabezpečení (č. 58/2011 Sb. m. s.) v čl. 13 odst. 2 stanoví, že *pro nárok na dávku vezme příslušná instituce České republiky v úvahu také doby pojištění získané podle právních předpisů třetího státu, se kterým je Česká republika vázána dokumentem o sociálním zabezpečení umožňujícím sčítání dob pojištění.* V praxi se tedy uplatňují tři typy dvoustranných mezinárodních smluv o koordinaci sociálního zabezpečení: (1) ty, které nepředpokládají zápočet dob pojištění získaných ve třetích státech, (2) ty, které umožňují započtení dob získaných ve třetích státech bez dalšího a (3) ty, které je umožňují za podmínky, že má třetí stát uzavřenou smlouvu o sociálním zabezpečení s oběma smluvními státy (viz Sborník stanovisek veřejného ochránce práv *DŮCHODY II*, 2016, s. 120). Smlouva s USA o sociálním zabezpečení spadá do první kategorie, neboť započtení dob z třetích států za žádných okolností neumožňuje.

[34] Pro úplnost krajský soud dodává, že i Rakousko uzavřelo dne 1. 11. 1991 se Spojenými státy americkými koordinační smlouvu o sociálním zabezpečení, avšak ani ta nezahrnuje žádné ujednání o započtení dob pojištění získaných ve třetích státech (včetně České republiky) či o propojení s českou smlouvou s USA o sociálním zabezpečení. Naopak v čl. 2 odst. 3 obsahuje obdobné ujednání jako česká smlouva v čl. 2 odst. 2, které vylučuje možnost přihlížet k jiným mezinárodním smlouvám. I při aplikaci rozsudku Soudního dvora ve věci *Gottardo* tedy nebudou moci rakouské orgány sociálního zabezpečení sčítat rakouské, české a americké doby pojištění.

[35] Lze shrnout, že při výpočtu dílčího důchodu podle nařízení o koordinaci nelze přihlédnout k dobám pojištění získaným ve Spojených státech amerických a při výpočtu dílčího důchodu podle smlouvy s USA o sociálním zabezpečení nelze započíst doby pojištění získané v Rakousku, neboť nařízení ani smlouva takový postup výslovně neumožňují.

[36] Žalovaná též správně dovodila, že žalobci náleží vyšší z dílčích důchodů podle nařízení o koordinaci a podle smlouvy s USA o sociálním zabezpečení. Jestliže žalobce splňuje podmínky nároku na výplatu dvou dílčích starobních důchodů, jedná se o případ souběhu více dílčích důchodů téhož druhu. Ten je třeba řešit v souladu s § 58 odst. 1 větou první zákona o důchodovém pojištění tak, že se žalobci vyplácí ten dílčí důchod, který je vyšší (i „dílčí" důchod je důchodem ve smyslu tohoto ustanovení, viz legislativní zkratka zavedená v § 61 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění). Ustanovení § 61 odst. 3 zákona o důchodovém pojištění nelze použít, neboť § 58 odst. 1 věta první téhož zákona se vztahuje přímo na případy souběhu důchodů stejného druhu, a je tedy ve vztahu speciality k § 61 odst. 3. Lze dodat, že smlouva s USA o sociálním zabezpečení otázku souběhu důchodů neupravuje. Aplikaci § 58 odst. 1 věty první zákona o důchodovém pojištění pak nebrání ani čl. 54 odst. 1 nařízení o koordinaci, který vylučuje použití vnitrostátních pravidel pro předcházení souběhu pouze v případě souběhu dávek stejného druhu náležejících podle právních předpisů dvou nebo více členských států.

[37] Žalobní bod, jímž se žalobce domáhá započtení českých, rakouských i amerických dob, je nedůvodný.

[38] Žalobce dále namítá, že z napadeného rozhodnutí není zřejmé, jaké americké doby pojištění žalovaná započetla. Žalovaná žalobci ani nevydala osobní list důchodového pojištění k rozhodnutí ze dne 5. 10. 2022.

[39] Jak bylo výše uvedeno, v případě souběhu dvou dílčích důchodů se žalobci vyplácí ten vyšší. K tomu, aby žalovaná mohla takové srovnání provést, ovšem musí nejprve oba dílčí důchody vypočítat. Byť tedy žalovaná (nakonec) žalobci přiznala dílčí důchod s přihlédnutím k nařízení o koordinaci, aby k tomuto závěru mohla dospět, muselo napadené rozhodnutí obsahovat i přezkoumatelný výpočet dílčího důchodu podle smlouvy s USA o sociálním zabezpečení, včetně uvedení toho, k jakým českým a americkým dobám pojištění při výpočtu žalovaná přihlédla.

[40] Takový výpočet však v odůvodnění napadeného rozhodnutí absentuje. Žalovaná se v napadeném rozhodnutí podrobně věnovala výpočtu dílčího důchodu podle nařízení o koordinaci a dospěla k závěru, že činí 10 030 Kč měsíčně. K napadenému rozhodnutí pak přiložila i osobní list důchodového pojištění, který zachycuje, k jakým dobám českého a rakouského pojištění přihlédla. V kontrastu s tím u dílčího důchodu podle smlouvy s USA o sociálním zabezpečení toliko bez dalšího konstatovala, že činí 9 573 Kč měsíčně. Stejně tak žalovaná neuvedla, k jakým dobám pojištění, včetně amerických, při výpočtu této částky přihlédla. Osobní list důchodového pojištění, který by uváděl doby pojištění, z nichž žalovaná vycházela při výpočtu dílčího důchodu podle smlouvy s USA o sociálním zabezpečení, žalovaná k napadenému rozhodnutí nepřiložila. Z napadeného rozhodnutí tak není seznatelné, jak k této částce žalovaná dospěla, ani jaké doby pojištění započítala.

[41] Jeví se, že žalovaná v napadeném rozhodnutí vycházela z rozhodnutí ze dne 5. 10. 2022, neboť právě zde vypočetla částku 9 573 Kč měsíčně. Tomu odpovídá i skutečnost, že se vyjádřila k žalobcovým námitkám proti tomuto rozhodnutí. Zejména zdůvodnila, že podle čl. 2 odst. 2 smlouvy s USA o sociálním zabezpečení nelze započítat vzájemně překrývající se české a americké doby pojištění, včetně českých náhradních dob pojištění od dubna do prosince 2004, od ledna do září 2005 a od června do prosince 2008, tj. týchž dob, které posléze částečně započetla při výpočtu dílčího důchodu podle nařízení o koordinaci (v důsledku čehož změnila prvostupňové rozhodnutí).

[42] Nedostatky odůvodnění napadeného rozhodnutí však v tomto případě nelze zhojit ani odkazem na rozhodnutí ze dne 5. 10. 2022. Krajský soud ponechává stranou, že napadeným rozhodnutím žalovaná nerozhodovala přímo o námitkách proti rozhodnutí ze dne 5. 10. 2022, nýbrž proti prvostupňovému rozhodnutí, takže rozhodnutí ze dne 5. 10. 2022 s napadeným rozhodnutím netvoří jeden celek (viz např. bod 27 rozsudku NSS ze dne 20. 4. 2018, čj. 8 As 173/2016-35). Podstatné je především to, že žalobci skutečně nebyl řádně doručen osobní list důchodového pojištění, který byl přílohou rozhodnutí ze dne 5. 10. 2022.

[43] Z obsahu správního spisu plyne, že žalovaná žalobci toto rozhodnutí (včetně přílohy) doručovala prostřednictvím provozovatele poštovních služeb. Dopis byl odeslán podle poštovního podacího razítka dne 12. 10. 2022. V té době však již žalobce měl zřízenou datovou schránku, neboť dne 6. 10. 2022 její prostřednictvím žalované zaslal podání, jímž dokonce výslovně žádal o komunikaci prostřednictvím datové schránky. Má-li účastník zřízenou datovou schránku, je povinností správního orgánu do ní doručovat veškeré písemnosti a nelze ani uplatnit fikci doručování podle § 90 odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení (viz § 19 odst. 1 správního řádu, § 17 odst. 1 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, a rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 25. 9. 2018, čj. 33 Ad 11/2017-41, č. 3845/2019 Sb. NSS). Dopis se žalované vrátil jako nedoručený, žalobce se tedy s jeho obsahem ani fakticky neseznámil, což by jinak vadu doručování mohlo zhojit (viz např. rozsudek NSS ze dne 6. 6. 2019, čj. 7 As 68/2019-33). (…)

[46] Krajský soud shrnuje, že žalobce z napadeného rozhodnutí nemohl seznat, jaké české a americké doby pojištění žalovaná započetla při výpočtu dílčího důchodu podle smlouvy s USA o sociálním zabezpečení. V jeho odůvodnění přímo nejsou uvedeny a byl k němu přiložen pouze osobní list důchodového pojištění obsahující české a rakouské doby pojištění zohledněné při výpočtu dílčího důchodu podle nařízení o koordinaci. Pochybení žalované při doručování osobního listu důchodového pojištění jako přílohy k rozhodnutí ze dne 5. 10. 2022 pak způsobilo, že žalobce v době vydání napadeného rozhodnutí nemohl tuto skutečnost zjistit ani z tohoto rozhodnutí, resp. jeho přílohy. Žalobce také důvodně namítá, že z téhož důvodu ve svých námitkách nemohl tvrzené chybějící americké doby pojištění specifikovat jinak, než jen počtem dní (1 823 dní). Ve výsledku tak není ani přezkoumatelné, zda žalovaná dospěla ke správné výši dílčího důchodu podle smlouvy s USA o sociálním zabezpečení a správnému závěru o tom, že je vyšší než dílčí důchod podle nařízení o koordinaci. Napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

[47] Krajský soud jen nad rámec upozorňuje, že odůvodnění napadeného rozhodnutí trpí v části týkající se započtení českých a amerických dob vnitřní rozporností. Žalovaná totiž nejprve uvedla, že chybějící doby amerického pojištění v rozsahu 1 823 dní nelze započítat, neboť se překrývají s českými dobami pojištění; posléze ale konstatovala, že naopak české náhradní doby pojištění (od dubna do prosince 2004, od ledna do září 2005 a od června do prosince 2008) nelze započítat, protože se překrývají s těmi americkými. Přednost však mohou mít buď vždy české, anebo vždy americké doby pojištění – a nikoliv v jednom případě tak a ve druhém onak. Z žalovanou citovaného čl. 12 odst. 2 smlouvy s USA o sociálním zabezpečení přitom jasně plyne, že se k americkým dobám pojištění přihlédne v rozsahu, ve kterém se nepřekrývají s českými dobami pojištění. Jinými slovy přednost mají české doby pojištění, a až poté se případně přihlíží k těm americkým. „Dobou pojištění“ se pak podle čl. 1 odst. 1 písm. e) smlouvy s USA o sociálním zabezpečení rozumí i *jakákoli jiná doba, pokud ji tyto právní předpisy uznávají jako rovnocennou době pojištění*. Bude tedy na žalované, aby v dalším řízení posoudila, zda se tím rozumí i náhradní doby pojištění ve smyslu § 12 zákona o důchodovém pojištění. V kladném případě bude muset při výpočtu dílčího důchodu podle smlouvy s USA o sociálním zabezpečení přihlédnout i k nově zjištěným náhradním dobám pojištění z částí let 2004 a 2008 tak, jako to v napadeném rozhodnutí učinila u výpočtu dílčího důchodu podle nařízení o koordinaci (namísto dob amerických, které se s nimi kryjí). Z osobního listu důchodového pojištění ze dne 5. 10. 2022 (který žalobce neměl k dispozici a nemohl se tedy ani proti této vadě bránit) totiž plyne, že žalovaná v letech 2004 a 2008 přihlížela pouze k českým a americkým dobám pojištění, aniž by zde uvedla české náhradní doby pojištění z částí let 2004 a 2008.

[48] Žalobní bod je důvodný. (…)

4553

Státní sociální podpora: kritéria pro určení nezaopatřených nezletilých dětí ve střídavé péči jako společně posuzovaných osob pro účely příspěvku na bydlení

k zákonu č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře

k § 4 odst. 3 zákona č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu

k § 35c zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů

Zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, stanoví s odkazem na § 4 odst. 3 zákona č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu, ve vztahu k nezaopatřeným nezletilým dětem svěřeným do střídavé péče rozvedených rodičů posloupnost kritérií pro určení společně posuzovaných osob. Primární je prohlášení jednoho z rodičů, že spolu trvale žijí a společně uhrazují náklady na své potřeby, učiněné dle § 35c zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů. Není-li ho, nastupuje možnost souhlasného prohlášení těchto rodičů o tom, se kterým z nich bude dítě společně posuzováno. Posledním kritériem stanoveným v § 4 odst. 3 větě první zákona o životním a existenčním minimu, sloužícím k určení společně posuzovaných osob, je svěření dítěte do péče (výchovy).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 10. 2023, čj. 7 Ads 138/2022-26)

Prejudikatura: č. 3961/2020 Sb. NSS; nález Ústavního soudu č. 344/2021 Sb.

Věc: A. H. proti Ministerstvu práce a sociálních věcí o příspěvek na bydlení, o kasační stížnosti žalovaného.

Předmětem sporu byla otázka, zda je dohoda rodičů nezletilého nezaopatřeného dítěte svěřeného do jejich střídavé péče o tom, s kým bude toto dítě společně posuzováno, nezbytnou podmínkou pro určení okruhu společně posuzovaných osob ve vztahu k příspěvku na bydlení.

Úřad práce České republiky – Krajská pobočka v Olomouci (dále jen „úřad práce“) rozhodnutím ze dne 12. 4. 2021 žalobci nepřiznal od 1. 7. 2020 příspěvek na bydlení dle zákona o státní sociální podpoře. Podle úřadu práce žalobce nedoložil podklady rozhodné pro stanovení okruhu společně posuzovaných osob dle § 7 zákona o státní sociální podpoře. Žalobce je totiž rozvedený a jeho nezletilá nezaopatřená dcera byla svěřena do střídavé péče rodičů. V takovém případě podle úřadu práce zákon o státní sociální podpoře v § 7 odst. 3 písm. a) vyžaduje předložení dohody rodičů o tom, s kým se bude nezletilé nezaopatřené dítě posuzovat. Jelikož žalobce příslušnou dohodu nepředložil a úřad práce není oprávněn rozhodnout sám o tom, s kým se bude nezletilé dítě posuzovat, nemohl být příspěvek na bydlení přiznán. Odvolání žalobce proti rozhodnutí úřadu práce žalovaný rozhodnutím ze dne 25. 5. 2021 zamítl.

Rozhodnutí žalovaného zrušil Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 2. 6. 2022, čj. 22 A 47/2021-33, a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Podle krajského soudu bylo namístě postupovat primárně podle § 7 odst. 5 zákona o státní sociální podpoře a § 4 zákona o životním a existenčním minimu. Jelikož nebylo zjištěno, že by některý z rodičů uplatňoval daňové zvýhodnění na vyživované dítě žijící s poplatníkem ve společně hospodařící domácnosti („sleva na dítě“), nebylo možné použít toto kritérium podle § 4 odst. 3 zákona o životním a existenčním minimu. Současně však nebylo možné nepřiznat žalobci dávku pro nesplnění povinnosti osvědčit skutečnosti rozhodné pro nárok na dávku (doložit dohodu rodičů). Žalobce se správním orgánem aktivně spolupracoval, avšak obstarání předmětné dohody nebylo v jeho dispozici; jedná se o dvoustranné právní jednání. Podle krajského soudu nebyl rozumný důvod výkladem zákona zcela vyjmout z okruhu oprávněných osob rodiče nezletilých dětí ve střídavé péči, kteří nejsou schopni se dohodnout, kdo z nich bude s dítětem společně posuzován. V takové situaci bude na správním orgánu, aby na základě individuálních okolností (zejména rozsah péče) určil, se kterým rodičem se bude v daném období nezletilé nezaopatřené dítě posuzovat, jako se tomu děje například podle § 8 odst. 2 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi. Příslušnou mezeru v zákoně je totiž zapotřebí vyplnit výkladem, jak ostatně uzavřel rovněž veřejný ochránce práv ve svém stanovisku. Úmyslem zákonodárce nebylo „sankcionovat“ rodiče, kteří se nedohodnou na okruhu společně posuzovaných osob tím, že by je zcela vyloučil z nároku na předmětnou dávku. Nejedná se ani o rozumné a ospravedlnitelné kritérium omezení sociálních práv určité skupiny osob, které je jinak zásadně v kompetenci zákonodárce.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost. Namítl, že zákon nerozlišuje, zda nebyla výzva splněna ze subjektivních či objektivních důvodů. Jedná se o splnění zákonné podmínky pro vznik nároku. Nedohodli-li se rodiče, nemohl stěžovatel stanovit okruh společně posuzovaných osob úvahou; k tomu nemá pravomoc. Dále stěžovatel poukázal na instrukci náměstkyně pro řízení sekce 7 č. 5/2020 (závazná metodika), podle níž se při stanovení okruhu společně posuzovaných osob přednostně aplikují ustanovení zákona

o státní sociální podpoře. Instrukce tedy neodkazuje na postup dle § 4 odst. 3 zákona o životním a existenčním minimu, dle zákonů o nepojistných dávkách ani na analogický postup podle zákona o státní sociální podpoře. Správní orgány nemají kompetenci řešit v podstatě občanskoprávní spor ohledně neshody rodičů na základních principech péče o dítě a zajištění jeho potřeb. Nemohou ani uplatnit správní uvážení, že není třeba dohody rodičů, neboť by postupovaly nad rámec zákona. Uvážení stěžovatele by neodpovídalo požadavkům na řešení věci v souladu s veřejným zájmem, zákazem vzniku nedůvodných rozdílů a individuálním posouzením každé jednotlivé věci. Taktéž odkaz na § 19 odst. 2 zákona o státní sociální podpoře je nepřípadný, neboť ten upravuje výplatu již přiznané dávky. Žalobce není postupem správních orgánů sankcionován, nýbrž spadá do skupiny osob, které nesplnily podmínku pro vznik nároku na dávku. Nevůli rodičů dohodnout se na výchově jejich dítěte nelze napravovat extenzivním výkladem právní normy, určené už podle jejího názvu k sociální pomoci oprávněným žadatelům. Zákon neposkytuje pro takový postup náležitou oporu a jedná se o soudcovské dotváření práva.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

[10] Dle § 7 odst. 1 věty první zákona o státní sociální podpoře platí, že *za rodinu se pro účely tohoto zákona považuje**, není-li dále stanoveno jinak**, oprávněná osoba a společně s ní posuzované osoby, a není-li těchto osob, považuje se za rodinu sama oprávněná osoba*.

[11] Dle § 7 odst. 2 písm. b) zákona o státní sociální podpoře *společně posuzovanými osobami jsou, **není-li dále stanoveno jinak**, nezaopatřené děti (§ 11) a rodiče těchto dětí; za rodiče se považují i osoby, jimž byly nezaopatřené děti svěřeny do péče nahrazující péči rodičů na základě rozhodnutí příslušného orgánu, manžel, partner rodiče nebo uvedené osoby, vdovec nebo vdova po rodiči nebo uvedené osobě a druh (družka) rodiče nebo uvedené osoby*.

[12] Dle § 7 odst. 3 písm. a) zákona o státní sociální podpoře *podmínka, že osoby spolu trvale žijí a společně uhrazují náklady na své potřeby, se považuje vždy za splněnou, **není-li dále stanoveno jinak**, jde-li o nezletilé nezaopatřené dítě a jeho rodiče [odstavec 2 písm. b)]; pokud rodiče dítěte uvedení v odstavci 2 písm. b) části věty před středníkem jsou rozvedeni, posuzuje se jako osoba společně posuzovaná s nezaopatřeným nezletilým dítětem rodič, s nímž dítě společně žije, a bylo-li uvedeným rodičům svěřeno dítě do společné nebo **střídavé péče** obou rodičů podle zvláštního právního předpisu, **posuzuje se s nezaopatřeným nezletilým dítětem rodič určený na základě dohody těchto rodičů** s tím, že tuto dohodu mohou rodiče změnit vždy jen k prvnímu dni kalendářního čtvrtletí*.

[13] Dle § 7 odst. 5 zákona o státní sociální podpoře ***jde-li o příspěvek na bydlení**, považují se za rodinu všechny osoby, s výjimkou osob uvedených v odstavci 4, vymezené podle zvláštního právního předpisu upravujícího životní a existenční minimum*.

[14] Dle § 24 odst. 3 zákona o státní sociální podpoře *splňuje-li podmínky nároku na příspěvek na bydlení více osob, náleží příspěvek na bydlení jen jednou, a to osobě určené na základě dohody těchto osob. **Nedohodnou-li se tyto osoby, určí** krajská pobočka Úřadu práce, která o příspěvku rozhoduje, které z těchto osob se příspěvek na bydlení přizná*.

[15] Dle § 30a odst. 2 zákona o státní sociální podpoře *při péči o totéž dítě zakládající nárok na rodičovský příspěvek nebo splňují-li podle § 30b odst. 1 podmínku péče o dítě pro nárok na rodičovský příspěvek v jednom kalendářním měsíci oba rodiče tak, že **každý ji splňuje po část měsíce**, náleží rodičovský příspěvek jen jednou, a to rodiči určenému na základě dohody rodičů. **Nedohodnou-li se rodiče, určí krajská pobočka Úřadu práce, která o rodičovském příspěvku rozhoduje, kterému z rodičů se rodičovský příspěvek přizná***.

[16] Dle § 4 odst. 3 zákona o životním a existenčním minimu *pokud bylo nezletilé nezaopatřené dítě svěřeno do péče jednoho z rodičů na základě rozhodnutí příslušného orgánu, neposuzuje se společně s druhým rodičem, nestanoví-li tento zákon jinak. V případě svěření dítěte do společné nebo střídavé péče rodičů se dítě posuzuje společně s tím rodičem, se kterým má být posuzováno podle souhlasného prohlášení rodičů. Rodiče mohou měnit toto prohlášení nejdříve po uplynutí kalendářního měsíce. **Společně s nezaopatřeným dítětem se posuzuje pro účely tohoto zákona vždy rodič, který prohlašuje pro účely zvláštního právního předpisu, že spolu trvale žijí a společně uhrazují náklady na své potřeby***.

[17] Zákon o státní sociální podpoře stanoví v § 7 okruh osob spadajících do pojmu „rodina“, který je základem pro určení společně posuzovaných osob. Ustanovení § 7 odst. 3 stanoví okruh těchto osob obecně, přičemž v § 7 odst. 5 zákona o státní sociální podpoře je tento okruh vymezen speciálně pro účely příspěvku na bydlení.

[18] K tomuto systematickému výkladu zákona o státní sociální podpoře se vyjádřil Nejvyšší správní soud v již dobovém rozsudku ze dne 2. 12. 2009, čj. 4 Ads 96/2009-93, tak, že „*institut okruhu společně posuzovaných osob, který slouží ke stanovení rozhodného příjmu pro účely stanovení nároku na dávky státní sociální podpory je zároveň i nutnou součástí výkladu pojmu ‚rodina‘ v intencích § 7 odst. 1 zákona č. 117/1995 Sb. Zákon upravuje definici tohoto pojmu jednak v rovině obecné, a jednak v rovině zvláštní, v níž stanovuje výjimky pro účely některých testovaných dávek státní sociální podpory (sociální příplatek, příspěvek na bydlení). Obecným principem úpravy institutu společně posuzovaných osob, které jsou taxativně vypočteny v ustanovení § 7 odst. 2 písm. a) – d) tohoto zákona, je splnění dvou podmínek, a to jednak trvalého soužití těchto osob s oprávněnou osobou, a jednak společné uhrazování nákladů na společné potřeby*.“ K § 7 odst. 6 zákona o státní sociální podpoře (od 1. 1. 2011 je tato právní úprava obsažena v § 7 odst. 5 tohoto zákona) konstatoval, že „*je vůči citované obecné úpravě speciální a týká se vymezení okruhu společně posuzovaných osob pro účely posouzení nároku na příspěvek na bydlení*“, přičemž rovněž uvedl, že „*s poukazem na velmi stručný, přesto však jednoznačný odkaz v důvodové zprávě k zákonu č. 117/1995 Sb. je naproti tomu třeba vycházet z toho, že zákonodárce zamýšlel konstruovat okruh společně posuzovaných osob pro příspěvek na bydlení odlišně. Rovněž tak relevantní literatura k tomuto problému uvádí, že okruh společně posuzovaných osob pro účely příspěvku na bydlení je definován jiným způsobem, a to tak, že za rodinu se považují všechny osoby, které jsou v témže bytě hlášeny k trvalému pobytu, a to bez ohledu na to, zda spolu trvale žijí a společně uhrazují náklady na své potřeby, či nikoliv. Z uvedeného vymezení okruhu společně posuzovaných osob vyplývá, že se v tomto případě nepřihlíží k příbuzenským svazkům (viz k tomu Břeská, N., Burdová, E., Vránová, L. Státní sociální podpora s komentářem a příklady k 1. 5. 2007, 11. aktualizované a doplněné vydání, ANAG 2007, s. 52). Nejvyšší správní soud souhlasí s názorem stěžovatele, že § 7 odst. 6 zákona č. 117/1995 Sb. (do 31. 12. 1997 se jednalo o § 7 odst. 4) nebylo a není možné v souladu s principem racionálního zákonodárce vykládat tak, že je úřad státní sociální podpory povinen zkoumat i u žadatele o příspěvek na bydlení u zjištěného okruhu společně posuzovaných osob, zda spolu trvale žijí a uhrazují společně náklady na své potřeby. To by bylo ve zjevném rozporu s evidentní vůlí zákonodárce upravit okruh společně posuzovaných osob pro účely posuzování nároku na tuto dávku odlišně, tj. pomocí formálního kritéria údaje o trvalém pobytu v bytě, v němž má trvalý pobyt i oprávněná osoba (žadatel o dávku). Aby toto legislativní opatření přineslo do praxe žádaný efekt, musel zákonodárce vyloučit obě obecné podmínky přináležitosti osoby do okruhu společně posuzovaných osob – trvalé soužití a společnou úhradu nákladů na své potřeby*.“ Citované závěry následoval Nejvyšší správní soud rovněž v rozsudcích ze dne 1. 3. 2017, čj. 6 Ads 218/2016-20, a ze dne 17. 2. 2016, čj. 9 Ads 262/2015-25.

[19] Nemění na nich nic ani novela zákona o státní sociální podpoře provedená zákonem č. 363/2019 Sb., ve které zákonodárce upustil od formálního kritéria přihlášení osoby k trvalému pobytu. Zákonodárce v textu zákona toliko odstranil formální kritérium trvalého bydliště, avšak zachoval pravidlo o vymezení rodiny speciálně v odstavci 5 téhož ustanovení, které odkazuje na zákon o životním a existenčním minimu. V opačném případě by odkaz na zvláštní právní předpis vymezující životní a existenční minimum postrádal jakýkoliv smysl (zákonodárce v § 7 opakovaně používá floskuli „není-li dále stanoveno jinak“). Cílem novely (dle obecné části důvodové zprávy) nadto bylo v oblasti příspěvku na bydlení toliko upřesnit úpravu okruhu osob, které se posuzují společně pro nárok na příspěvek na bydlení. To samo o sobě umožňuje právě i odkazované ustanovení zákona o životním a existenčním minimu, které je systematicky „dále“, a může tak rozsah výše vymezených pojmů stanovit „jinak“.

[20] Pro stanovení obsahu pojmu „rodina“, tedy i okruhu společně posuzovaných osob se pro účely příspěvku na bydlení proto bude primárně vycházet ze zákona o životním a existenčním minimu, jak správně uvedl krajský soud. Na tuto otázku nemá vliv metodika uváděná stěžovatelem, která může toliko založit legitimní očekávání žalobce, nikoliv však jít proti výslovnému znění zákona (např. rozsudek NSS ze dne 31. 10. 2019, čj. 1 As 10/2019-32, č. 3961/2020 Sb. NSS).

[21] Zákon o státní sociální podpoře s odkazem na zákon o životním a existenčním minimu za primární kritérium pro určení společně posuzovaných osob, jde-li o nezaopatřené nezletilé dítě rozvedených rodičů (v souzené věci jde o dítě svěřené do střídavé péče), považuje prohlášení jednoho z rodičů, že spolu trvale žijí a společně uhrazují náklady na své potřeby, učiněné dle § 35c zákona o daních z příjmů. S touto situací spojuje zákon slovo

„vždy“. Uvedená vazba zákona o životním a existenčním minimu na zákon o daních z příjmů je logická z toho důvodu, že zákon o daních z příjmů, podobně jako zákon o státní sociální podpoře s odkazem na zákon o životním a existenčním minimu, vychází z poskytnutí dávky rodiči, který žije ve společně hospodařící domácnosti s nezletilým nezaopatřeným dítětem. Jde o materiální kritérium (fakticita soužití). Rodiče se mohou vzájemně dohodnout pouze na tom, na které z (více) společných dětí žijících s nimi ve společně hospodařící domácnosti si každý z nich uplatní nárok (srov. Morávek, Z. § 35c. In: Hlaváč, J.; Bláha, R.; Morávek, Z.; Beránek, P.; Dráb, O.; Nešleha, M.; Hrdlička, L. a kol. *Zákon o daních z příjmů. Komentář.* Praha: Wolters Kluwer, 2021). Výše uvedené tak směřuje ke zjednodušení administrativy, neboť určení toho, s kým dítě žije dle zákona o státní sociální podpoře pro účely příspěvku na bydlení, lze fakticky převzít z prohlášení dle § 35c zákona o daních z příjmů. Ztěžuje se tím i možnost uplatnění si dávky (příspěvku na bydlení) rodičem, který s nezletilým nezaopatřeným dítětem nežije ve společně hospodařící domácnosti (fakticita soužití nerozlučně spjatá se zaopatřením nezletilého dítěte) dle § 35c zákona o daních z příjmů.

[22] Další z možností, kterou zákon o životním a existenčním minimu výslovně stanoví pro určení společně posuzovaných osob v situaci posuzovaní dětí ve střídavé péči s jedním z rozvedených rodičů, je souhlasné prohlášení těchto rodičů. Krajský soud k této variantě poznamenal, že se jedná o dohodu, tedy dvoustranné právní jednání. To sice není zcela přesné, neboť se jedná o souhlasné prohlášení rodičů, které představuje dvě jednostranná právní jednání. Tato ovšem musí být souhlasného obsahu, tudíž fakticky zde musí dojít ke „shodě“ vůle obou osob, jako se tomu děje u dvoustranného právního jednání – dohody. Lze přitom souhlasit s krajským soudem, že není v silách žalobce, aby tento úkon, bez součinnosti druhého rodiče, na výzvu správního orgánu doložil („donutil“ druhého rodiče cokoliv prohlásit). Jde o jednostranný projev vůle třetí osoby, na který nemá žalobce žádný vliv. Bylo by proto vskutku nelogické, kdyby správní orgány po nedoložení obsahově shodného prohlášení druhého rodiče postupovaly dle § 61 odst. 2 zákona o státní sociální podpoře a dávku nepřiznaly pro nesplnění povinnosti žalobce osvědčit skutečnosti rozhodné pro vznik nároku na dávku. Ostatně, úpravu v § 4 odst. 3 zákona o životním a existenčním minimu (ve spojení s § 7 odst. 5 zákona o státní sociální podpoře) nelze chápat jako podmínku pro přiznání nároku na dávku, nýbrž jako kolizní normu, podle níž se toliko určuje, s kterým rodičem bude dítě [při (ne)existenci společné domácnosti jeho rodičů] pro účely posouzení splnění podmínek pro vznik nároku na dávku posuzováno.

[23] Nejvyšší správní soud v této souvislosti nepomíjí, že i u prohlášení jednoho z rodičů dle § 35c zákona o daních z příjmů může dojít k tomu, že oba rodiče učiní citované prohlášení na stejné zdaňovací (tedy i dávkové) období (o tom dále). Zákon tak v prvních dvou kritériích fakticky vychází z jednostranných prohlášení, které se ideálně mají svým obsahem shodovat, což žadatel o dávku (zde žalobce) nemůže ovlivnit. Jde o svobodnou vůli obou rodičů. V případě, že se však tito nedohodnou, či z rozličných důvodů nedojde k prohlášení dle § 35c zákona o daních z příjmů, použije se poslední, výchozí kritérium – svěření do péče.

[24] Posledním kritériem stanoveným ve větě první § 4 odst. 3 zákona o životním a existenčním minimu, sloužícím k určení společně posuzovaných osob, je svěření dítěte do péče (výchovy). V souzené věci stěžovatel správním orgánům adresoval rozsudek Okresního soudu v Přerově ze dne 12. 11. 2012, čj. 0 Nc 1140/2011-175, kterým byl stanoven rozsah svěření do péče (výchovy) nezletilých nezaopatřených dětí. Na základě tohoto rozsudku je patrné, kdy se dítě ve střídavé péči považuje za žijící a společně uhrazující náklady na své potřeby s matkou a kdy s otcem, tedy kdy je dle § 7 odst. 5 zákona o státní sociální podpoře ve spojení s první větou § 4 odst. 3 zákona o životním a existenčním minimu „rodinou“.

[25] Toto kritérium krajský soud při posouzení věci nevzal v potaz. Vycházel z toho, že situace žalobce (nemožnost obstarat „dohodu“ rodičů o tom, s kým bude dítě posuzováno pro absenci vůle druhého z rodičů) představuje mezeru v zákoně, kterou je zapotřebí vyplnit výkladem a uložil správním orgánům, aby si učinily úsudek o společně posuzované osobě v rámci správního uvážení. Podle Nejvyššího správního soudu krajský soud dospěl ke správnému závěru, avšak k tomuto nevede nutně pouze analogie zvolená krajským soudem, ale i jiná výkladová metoda. Lze se totiž opřít o text samotného § 7 odst. 5 zákona o státní sociální podpoře ve spojení s § 4 odst. 3 zákona o životním a existenčním minimu, konkrétně výše zmiňované věty první § 4 odst. 3 zákona (*Pokud bylo nezletilé nezaopatřené dítě svěřeno do péče jednoho z rodičů na základě rozhodnutí příslušného orgánu, neposuzuje se společně s druhým rodičem, nestanoví-li tento zákon jinak.*).

[26] Nejvyšší správní soud neodhlédl od skutečnosti, že zákon o životním a existenčním minimu v § 4 odst. 3 větě první primárně míří na situaci svěření dítěte do výlučné péče jednoho z rodičů. To však fakticky zahrnuje i situace svěření dítěte do péče (byť střídavé) po stanovenou dobu výlučně jednomu z rodičů, jako v nyní posuzované věci. Střídavá péče totiž spočívá v tom, že dítě je svěřeno pro určité časové období do péče jednoho z rodičů a pro následující časové období do péče druhého rodiče (Nová, H. § 907. In: Petrov, J.; Výtisk, M.; Beran, V. a kol. *Občanský zákoník. Komentář.* 2. vyd. (2. aktualizace). Praha: C. H. Beck, 2023.). Při výkladu dotčených ustanovení pak nelze pominout, že podstatou příspěvku na bydlení je zachytit osoby a rodiny, které mají nedostatečné finanční zdroje na krytí nákladů na udržení jejich stávajícího bydlení (srov. obecnou část důvodové zprávy k vládnímu návrhu zákona č. 203/2022 Sb.). Vychází se přitom z faktického soužití osob, které spolu žijí a společně uhrazují náklady na své potřeby (srov. zvláštní část důvodové zprávy k § 7 vládního návrhu zákona o státní sociální podpoře). Není proto po rozumu (a zákonodárce to ani nezamýšlel) činit rozdíl bez dalšího mezi rodinami (tvořícími jednoho rodiče a nezaopatřené nezletilé dítě) ve stejné sociální situaci. Žije-li nezletilé nezaopatřené dítě (ve společné domácnosti) s rodičem, s nímž by dosáhlo na příspěvek na bydlení, a spolu uhrazují náklady na své potřeby, není rozdíl, zda je soužití deklarováno souhlasným prohlášením, prohlášením učiněným správci daně, či stanoveno rozsudkem soudu, který rozsah péče určil (stanovil, kdy je dítě ve výlučné péči daného rodiče). Všechny tyto situace by měly zachytit rodiny s nedostatečnými finančními zdroji na krytí nákladů na udržení stávajícího bydlení. Stanovení nesplnitelných kritérií pro určitou „část" žadatelů o příspěvek na bydlení formou nutnosti „dohodnout" se na rozsahu péče o dítě je kritériem arbitrárním, a výklad stěžovatele tak směřuje k nastolení neracionální nerovnosti. Zákonodárce přitom toliko stanovil pořadí, podle kterého správní orgány při posuzování žádosti o příspěvek na bydlení vycházejí (postupují). Fakticitu soužití mohou správní orgány v zákonem stanovených situacích ověřit dle § 7 odst. 6 zákona o státní sociální podpoře.

[27] Nejvyšší správní soud nepovažuje za nezbytné, aby se v situaci rodičů, kteří dokládají okruh společně posuzovaných osob v případě dětí ve střídavé péči příslušným soudním rozhodnutím o rozsahu svěření dítěte do péče, zabýval rovněž přesným výpočtem výše nároku, resp. dalšími podmínkami vzniku nároku na příspěvek na bydlení, co se týče výpočtu rozhodného příjmu a nákladů na bydlení. Vybočil by totiž již z předmětu nyní posuzované věci. Na okraj toliko upozorňuje, že zákon o státní sociální podpoře zná možnost správního uvážení i pro příspěvek na bydlení (srov. § 24 odst. 3) a pracuje i se situací, ve které jsou podmínky přiznání nároku na dávku splněny toliko pro část měsíce (§ 30a odst. 2). Ostatně dle § 4 odst. 3 zákona o životním a existenčním minimu se společné prohlášení rodičů pro účely nároku na příspěvek na bydlení může každý měsíc měnit, a to v rámci čtvrtročního „dávkového období". Případné nedůslednosti zákona se pak nesmí projevit nedůvodně rozdílně v postavení žadatelů o dávku. Nelze opomíjet, že se v souzené věci nejedná toliko o materiální pomoc rodiči, ale i dítěti, které, žije-li s rodičem ve společné hospodařící domácnosti (byť po vymezenou dobu), je zpravidla osobou společně posuzovanou dle zákona o státní sociální podpoře (viz výše).

[28] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že nemohl přistoupit na výklad stěžovatele, neboť ten by vedl k rozdílnému zacházení s osobami na základě nahodilé skutečnosti, kterou nemohou fakticky ovlivnit. Souhlasné prohlášení rodičů dle § 4 odst. 3 zákona o životním a existenčním minimu je právní jednání, jehož vznik je podmíněn vůlí obou jeho aktérů a nelze ani po jednom z nich spravedlivě požadovat doložení souhlasného prohlášení toho druhého, a podmiňovat tím vznik nároku na dávku. Podání prohlášení dle § 35c zákona o daních z příjmů pak není povinností, ale právem každého rodiče jednotlivě, pakliže tento dosáhne určité minimální výše příjmů ze závislé nebo samostatné činnosti. Navíc je mohou učinit oba rodiče či naopak žádný, přičemž může dojít i k překryvu v prohlašovaných obdobích, která jsou měsíční, a nemusí proto přesně reflektovat časové úseky péče o nezaopatřené dítě, resp. vůli rodičů na uplatnění daňového zvýhodnění na dítě. Navíc i pravidlo stanovené v § 35c odst. 10 zákona o daních z příjmů, že 1/12 daňového zvýhodnění za kalendářní měsíc se poskytuje tomu, kdo na jeho počátku splnil podmínky pro jeho uplatnění, vyživuje-li dítě kalendářní měsíc, naráží na skutečnost, že lichých a sudých týdnů není v roce stejně a v rámci střídavé péče obvykle nedochází k tomu, že se nezaopatřené děti určují do péče rodičům na dobu jednoho kalendářního měsíce (zpravidla jde o týden či dny). Neobstojí ani výklad, že daňové zvýhodnění si může uplatnit rodič, který splnil podmínky pro jeho přiznání k prvnímu dni kalendářního měsíce. Nelze totiž opomenout, že daňové zvýhodnění má reflektovat úlevu na dani u rodiče, jenž o dítě fakticky pečuje. V případě, že je rozsudkem soudu přiznaná péče jednomu z rodičů v každém prvním týdnu v měsíci, neměl by druhý po celý rok, byť by o dítě pečoval, krom prvního kalendářního měsíce, nárok

(ani poměrný) na daňové zvýhodnění, což je pro účely příspěvku na bydlení absurdní. Rozepře mezi rozvedenými rodiči tak fakticky mohou vyloučit skupinu materiálně zranitelných osob bez racionálního důvodu z nároku na příspěvek na bydlení. To považuje Nejvyšší správní soud za hrubě neracionální a jdoucí proti smyslu a účelu dávky (příspěvku na bydlení). Nelze opomenout ani skutečnost, že pro přiznání nároku na daňové zvýhodnění či daňový bonus, je zapotřebí splnit další podmínky stanovené zákonem, jako například výši příjmu (srov. např. § 35c odst. 4 a 5 zákona o daních z příjmů).

[29] Východiskem pro určení společně posuzovaných osob je tedy v situaci, jakou je ta nynější, svěření do péče (výchovy) dítěte provedené (zpravidla) rozsudkem soudu.

[30] Rozsudek o určení péče (jejího rozsahu) pravomocně určuje, který rodič má kdy dítě ve své péči. Stanoví tedy fakticky i přesný počet dní v roce, v nichž ten který rodič o dítě pečuje. „Nedohodnou-li" se proto rodiče, kteří se v péči o dítě střídají ve stanovených intervalech, je právě výrok soudu o svěření dítěte do výchovy pro posouzení nároku na příspěvek na bydlení rozhodný (fakticky nahrazuje vůli rodičů stran péče o nezletilé). Jde navíc o rozhodnutí soudu, které je závazné pro jeho účastníky a v meritu sporu zakládá překážku věci rozhodnuté (srov. rozsudek NSS ze dne 17. 8. 2022, čj. 1 Afs 86/2021-34). Není proto důvod v otázce svěření dítěte do péče nevycházet právě z rozsudku soudu, nedošlo-li ke změně skutkových okolností věci.

[31] V konečném důsledku tak výklad zastávaný krajským soudem narovnával, v souladu s vyloučením neracionální nerovnosti dle čl. 3 odst. 1 a čl. 4 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (k tomu srov. nález Ústavního soudu ze dne 24. 8. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 40/17, č. 344/2021 Sb.), situaci žalobce ústavněkonformním způsobem. Stanovení kritérií pro přiznání příspěvku na bydlení na základě náhodných skutečností nelze (obzvláště vyzývat k doložení souhlasného prohlášení druhého rodiče při nevůli jednoho z nich). Byť krajský soud blíže nerozvedl poslední z posuzovaných kritérií pro příspěvek na bydlení (rozhodnutí o svěření do péče), správně poukázal na nutnost posouzení rozsahu péče o nezletilé, kterou individuálně zhodnotí správní orgány obdobně jako například dle § 8 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi. K tomuto závěru se ostatně přiklonil i veřejný ochránce práv v dopise adresovaném žalobci. V něm, stejně jako krajský soud, sledoval dosažení stejného cíle [smyslu a účelu posuzované právní úpravy, objektivního (a racionálního) narovnání situace nezletilých nezaopatřených dětí svěřených do střídavé péče]. V této souvislosti upozornil i na skutečnost, že zákonodárce si je obtížností situace vědom a v Poslanecké sněmovně je projednáván (aktuálně je projednávání přerušeno) mimo jiné poslanecký návrh novely zákona o státní sociální podpoře (sněmovní tisk č. 652, Poslanecká sněmovna, 8. období, 2017–2021), ve kterém se v § 7 odst. 5 uvádí, že *nedohodnou-li se rodiče, určí krajská pobočka Úřadu práce, která o příspěvku na bydlení rozhoduje, s kterým rodičem bude dítě posuzováno*. Cestu, kterou krajský soud k dosažení smyslu a účelu právní úpravy zvolil, nelze označit za *a priori* nesprávnou. Sám zákonodárce posuzované ustanovení zákona zamýšlí zpřehlednit (ujasnit).

[32] Nelze opomenout, že podstatou posuzované věci bylo posouzení zákonnosti nepříznivého výsledku žádosti žalobce s ohledem na nedoložení podkladů pro nárok na výplatu příspěvku na bydlení, přičemž k doložení byl žalobce vyzván dle § 61 odst. 2 zákona o státní sociální podpoře. V tomto Nejvyšší správní soud beze zbytku souzní se závěrem rozsudku krajského soudu, že správní orgány měly dostatek podkladů pro rozhodnutí o dávce, přičemž měly vycházet dle § 4 odst. 3 zákona o životním a existenčním minimu z rozsahu péče stanovené rozsudkem civilního soudu o úpravě poměrů k nezletilým pro dobu (do i) po rozvodu manželství, který žalobce doložil. Krajský soud tedy nepochybil, pokud odkázal právě na toto ustanovení zákona a správní orgány zavázal posouzením rozsahu péče.

4554

Rozšířený senát: místní příslušnost krajského soudu k řízení o žalobě proti rozhodnutí vydanému v přezkumném řízení; náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti proti usnesení o postoupení věci

k § 123 odst. 5 daňového řádu

k § 7 odst. 2 a odst. 6 větě první a § 60 soudního řádu správního

I. K řízení o žalobě proti rozhodnutí vydanému v přezkumném řízení podle § 123 odst. 5 daňového řádu je místně příslušný krajský soud, v jehož obvodu má sídlo správní orgán, který rozhodoval v prvním stupni v přezkumném řízení (§ 7 odst. 2 s. ř. s.).

II. O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti proti usnesení krajského soudu o postoupení věci místně příslušnému soudu (§ 7 odst. 6 věta první s. ř. s.) rozhodne krajský soud v rozhodnutí o žalobě, a to podle pravidel o náhradě nákladů řízení o žalobě samotné (§ 60 s. ř. s., tedy zásadně podle procesního úspěchu účastníků řízení o žalobě).

(Podle rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2023, čj. 5 As 84/2022-30)

Prejudikatura: č. 3152/2015 Sb. NSS, č. 3271/2015 Sb. NSS, č. 3450/2016 Sb. NSS, č. 3824/2019 Sb. NSS, č. 4006/2020 Sb. NSS, č. 4039/2020 Sb. NSS a č. 4370/2022 Sb. NSS.

Věc: EKO Logistics, s. r. o., proti Generálnímu finančnímu ředitelství o daň z přidané hodnoty, o kasační stížnosti žalobkyně.

Jádrem sporu bylo, zda k řízení o žalobě proti rozhodnutí vydanému v přezkumném řízení podle § 123 odst. 5 daňového řádu je místně příslušným ve smyslu § 7 odst. 2 s. ř. s. krajský soud, v jehož obvodu je sídlo správce daně, který rozhodoval v původním daňovém řízení v prvním stupni, nebo krajský soud, v jehož obvodu je sídlo správce daně, který rozhodoval v přezkumném řízení v prvním stupni.

Finanční úřad pro Středočeský kraj vydal dne 22. 11. 2018 platební výměry, kterými byla žalobkyně vyrozuměna o předpisu úroku z prodlení s úhradou daně z přidané hodnoty za zdaňovací období května a srpna 2012. Odvolací finanční ředitelství svým rozhodnutím ze dne 15. 11. 2019 zamítlo odvolání žalobkyně a uvedené platební výměry potvrdilo.

Odvolací finanční ředitelství následně rozhodnutím ze dne 24. 8. 2020 v přezkumném řízení podle § 123 odst. 5 daňového řádu změnilo svá původní rozhodnutí. Dále pak rozhodnutím ze dne 11. 2. 2021 v autoremeduře podle § 113 odst. 1 písm. b) daňového řádu částečně vyhovělo odvolání žalobkyně a změnilo své předchozí rozhodnutí. Žalovaný svým rozhodnutím ze dne 17. 8. 2021 zamítl odvolání žalobkyně proti druhému z rozhodnutí Odvolacího finančního ředitelství.

Žalobkyně se proti tomuto rozhodnutí bránila žalobou u Krajského soudu v Praze, který usnesením ze dne 16. 2. 2022, čj. 51 Af 32/2021-35, postoupil věc podle § 7 odst. 6 věty první s. ř. s. Krajskému soudu v Brně jako soudu místně příslušnému. Shledal, že žalobou napadené rozhodnutí bylo vydáno v přezkumném řízení, v němž v prvním stupni rozhodovalo Odvolací finanční ředitelství se sídlem v Brně. Krajský soud v Praze uvedl, že přezkumné řízení podle § 121 a násl. daňového řádu je samostatným řízením, jež nelze chápat jako pokračování odvolacího řízení či jako řízení tvořící s odvolacím řízením jeden celek. Jedná se o samostatné řízení o dozorčím prostředku, které je relativně nezávislé na původním daňovém řízení. Místní příslušnost krajského soudu proto nelze odvozovat od sídla Finančního úřadu pro Středočeský kraj jako správce daně, který rozhodoval v prvním stupni v původním řízení, jež skončilo vydáním rozhodnutí odvolacího orgánu, o jehož přezkumu bylo následně rozhodováno. Krajský soud v Praze tedy dospěl k závěru, že sám není k projednání a rozhodnutí této věci místně příslušný a že soudem místně příslušným je dle § 7 odst. 2 s. ř. s. Krajský soud v Brně.

Usnesení krajského soudu napadla žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížností, v níž namítala, že místní příslušnost bylo nutno zkoumat nikoli ve vztahu k rozhodnutí vydanému v rámci přezkumného řízení, ale ve vztahu k původním prvostupňovým rozhodnutím (platebním výměrům), která vydal Finanční úřad pro Středočeský kraj. Dle stěžovatelky je při posuzování otázky místní příslušnosti určující míra souvislosti žalobou napadeného rozhodnutí s původním řízením. V dané věci bylo úzké propojení napadeného rozhodnutí s původním řízením nepochybné, jelikož v rámci přezkumného řízení bylo přezkoumáváno rozhodnutí Odvolacího finančního ředitelství o odvolání stěžovatelky proti prvostupňovým rozhodnutím finančního úřadu. Dle stěžovatelky je přezkumné řízení vůči přezkoumávanému rozhodnutí v akcesorickém vztahu, přičemž úzká vazba je dána

ustanovením § 123 odst. 5 daňového řádu. To ustanovení umožňuje přezkoumávané rozhodnutí pouze zrušit nebo změnit, nikoli vydat rozhodnutí nové, na původním přezkoumávaném rozhodnutí nezávislé.

Pátý senát, kterému byla věc přidělena, při předběžném posouzení zjistil, že v judikatuře Nejvyššího správního soudu existují odlišné právní názory na to, který krajský soud je podle § 7 odst. 2 s. ř. s. místně příslušný k řízení o žalobě proti rozhodnutí vydanému podle § 123 odst. 5 daňového řádu v přezkumném řízení.

V usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 5. 2018, čj. Nad 80/2018-59, o něž své rozhodnutí opřel i krajský soud, se uvádí, že „*pro posouzení místní příslušnosti správního soudu podle § 7 odst. 2 s. ř. s. v případě, že žalobce napadal rozhodnutí vydané žalovaným v přezkumném řízení, bylo nutné zkoumat, který správní orgán vydal rozhodnutí v prvním stupni takového přezkumného řízení. Přezkumné řízení podle daňového řádu totiž nelze chápat jako pokračování odvolacího řízení či jako řízení tvořící s odvolacím řízením jeden celek; jedná se o samostatné řízení o dozorčím prostředku, relativně nezávislé na původním správním řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2015, čj. 3 Afs 99/2015-28). Jelikož tímto správním orgánem byl v projednávané věci žalovaný, tj. Odvolací finanční ředitelství, jehož sídlo je v Brně, měl být pro řízení o žalobě proti rozhodnutí vydanému v takovém přezkumném řízení příslušný Krajský soud v Brně (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2016, čj. 4 As 50/2016-36).*“ Tento názor zopakoval Nejvyšší správní soud například v usnesení ze dne 20. 6. 2018, čj. Nad 137/2018-25.

Oproti tomu v usnesení ze dne 9. 9. 2021, čj. Nad 148/2021-45, na které odkazovala i stěžovatelka, Nejvyšší správní soud shledal s ohledem na závěry vyslovené v rozsudku ze dne 30. 4. 2019, čj. 2 As 106/2019-15, který se týkal místní příslušnosti krajského soudu v případě rozhodnutí vydaného v rámci zkráceného přezkumného řízení dle § 98 ve spojení s § 97 odst. 3 správního řádu, že mezi rozhodnutími vydanými v přezkumném řízení a původními daňovými rozhodnutími (také se jednalo o platební výměry) je úzká souvislost. Proto uzavřel, že místně příslušným krajským soudem k řízení o žalobě proti rozhodnutí vydanému v přezkumném řízení podle § 123 odst. 5 daňového řádu bude krajský soud, v jehož obvodu sídlí správce daně, který rozhodoval v prvním stupni v původním řízení.

Popsané judikaturní linie se liší v tom, zda za místně příslušný pro řízení o žalobě proti rozhodnutí vydanému v přezkumném řízení podle § 123 odst. 5 daňového řádu považují krajský soud, v jehož obvodu se nachází sídlo správce daně, jenž v přezkumného řízení rozhodoval v prvním stupni, nebo zda vzhledem k úzké souvislosti mezi rozhodnutím vydaným v přezkumném řízení a původním rozhodnutím je místně příslušný krajský soud, v jehož obvodu se nachází sídlo správce daně, který rozhodoval v prvním stupni v původním řízení. Předkládající senát se klonil k názoru vyjádřenému v usneseních čj. Nad 80/2018-59 a čj. Nad 137/2018-25, od něhož se následně odchýlilo usnesení čj. Nad 148/2021-45. Podle překládajícího senátu by měl být místně příslušným soudem k řízení o žalobě proti rozhodnutí vydanému v přezkumném řízení podle § 123 odst. 5 daňového řádu krajský soud, v jehož obvodu se nachází sídlo správce daně, jenž vydal rozhodnutí v přezkumném řízení v prvním stupni, a který tedy rozhodoval v posledním stupni v původním řízení. V této věci jím bylo Odvolací finanční ředitelství.

Přezkumné řízení dle § 121 a násl. daňového řádu je výlučně dozorčím prostředkem, který lze uplatnit toliko z moci úřední a který umožňuje přezkoumat, zda bylo daňové rozhodnutí vydáno v rozporu se zákonem či jiným právním předpisem. Podnět k zahájení přezkumného řízení se dle § 121 odst. 3 a 4 daňového řádu podává u správce daně, který v původním řízení rozhodl v posledním stupni. Přezkoumání rozhodnutí posléze dle § 122 odst. 1 ve spojení s § 121 odst. 1 daňového řádu nařídí správce daně nejblíže nadřízený správci daně, který ve věci rozhodl v původním řízení v posledním stupni, jestliže po předběžném posouzení věci dojde k závěru, že rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právním předpisem. Samotné přezkumné řízení je tedy zahájeno vydáním rozhodnutí o nařízení přezkoumání rozhodnutí a přezkumné řízení provádí dle § 123 odst. 1 daňového řádu správce daně, který ve věci rozhodl v posledním stupni a který je podle § 123 odst. 3 daňového řádu vázán důvody, pro které bylo přezkumné řízení nařízeno, a právním názorem vyjádřeným v rozhodnutí o nařízení přezkoumání.

V rozsudku ze dne 16. 12. 2015, čj. 3 Afs 99/2015-28, Nejvyšší správní soud zdůraznil, že „*přezkumné řízení podle daňového řádu* […] *nelze chápat jako pokračování odvolacího řízení či jako řízení tvořící s odvolacím řízením jeden celek. Obdobně se k povaze přezkumného řízení staví také předchozí judikatura Nejvyššího správního soudu, která dovodila, že institut přezkumného řízení nelze považovat za jakousi ‚nástavbu‘ řádných opravných prostředků*

(srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2011, čj. 9 Afs 36/2011-55). Jde tedy o samostatné řízení o dozorčím prostředku. Správce daně má možnost v tomto řízení zrušit nebo změnit původní rozhodnutí, zjistí-li v průběhu přezkumného řízení, že byly dány podmínky pro jeho zahájení (tj. že původní rozhodnutí je v rozporu s právním předpisem). Zjistí-li správce daně, že tyto podmínky dány nejsou, přezkumné řízení zastaví (srov. § 123 odst. 5 daňového řádu)."

I přes zřejmou souvislost s původním daňovým řízením, která je dána tím, že přezkoumávané původní rozhodnutí může být v přezkumném řízení zrušeno nebo změněno, správce daně, který v původní věci rozhodoval v posledním stupni, vydává rozhodnutí dle § 123 odst. 5 daňového řádu v samostatném řízení, vázán důvody, pro které bylo přezkumné řízení nařízeno. Tento správce daně v přezkumném řízení rozhoduje v prvním stupni, neboť proti jeho rozhodnutí je možné podat odvolání k nadřízenému správci daně, jak stěžovatelka učinila i v této věci. Pátý senát nepovažoval za rozhodující souvislost mezi původním a přezkumným řízením, ale právě to, že i v přezkumném řízení se rozhoduje ve dvou stupních, takže správce daně, který rozhodoval v původním řízení v posledním stupni a který je tedy dle § 123 odst. 1 daňového řádu příslušný k vedení prvostupňového přezkumného řízení, je oním správním orgánem, který ve smyslu § 7 odst. 2 s. ř. s. *ve věci vydal rozhodnutí v prvním stupni*, proti němuž musí daňový subjekt nejprve podat řádný opravný prostředek (odvolání), má-li být pak jeho případná žaloba přípustná.

Je pravda, že důsledkem právního názoru předkládajícího senátu je, že v podstatné části případů řešeného typu bude místně příslušný Krajský soud v Brně (všude tam, kde v původním řízení rozhodovalo jakožto odvolací orgán Odvolací finanční ředitelství), zatímco protichůdný právní názor by patrně vedl k rovnoměrnějšímu rozložení těchto případů mezi krajské soudy. To však podle pátého senátu nemůže být rozhodující pro určení místní příslušnosti dle § 7 odst. 2 s. ř. s. Navíc jde stěží o statisticky významný počet případů, který by představoval pro Krajský soud v Brně citelnější zátěž. I závěry stávající (dosud jednotné) judikatury Nejvyššího správního soudu ohledně místní příslušnosti krajských soudů k řízení o žalobě proti rozhodnutí nadřízeného správce daně dle § 121 odst. 1 daňového řádu o nařízení přezkoumání daňového rozhodnutí vedou k obdobné koncentraci těchto případů, a to u Městského soudu v Praze, vzhledem k tomu, že v podstatné části těchto věcí bude tímto nejblíže nadřízeným správcem daně ve smyslu § 122 odst. 1 daňového řádu Generální finanční ředitelství.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

IV.1 Pravomoc rozšířeného senátu

[17] 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*.

[18] Třetí a čtvrtý senát v usneseních čj. Nad 80/2018-59 a čj. Nad 137/2018-25 vyslovily, že v řízení o žalobě proti rozhodnutí vydanému v přezkumném řízení je za správní orgán, jehož sídlo je kritériem určení krajského soudu místně příslušného k projednání žaloby, třeba považovat správce daně, jenž vydal rozhodnutí v prvním stupni v přezkumném řízení, nikoliv v původním daňovém řízení.

[19] Druhý a sedmý senát naproti tomu v rozsudku čj. 2 As 106/2019-15 a v usnesení čj. Nad 148/2021-45 vyslovily právní názor, že z důvodu úzké souvislosti mezi předmětem přezkumného řízení a předmětem původního daňového řízení je třeba při určení krajského soudu místně příslušného k řízení o žalobě proti rozhodnutí vydanému v přezkumném řízení za správní orgán, který ve věci rozhodoval v prvním stupni, považovat správce daně, který rozhodoval v prvním stupni v původním řízení. V rozsudku čj. 2 As 106/2019-15 nadto druhý senát implicitně naznačil, že takto je potřeba postupovat u všech dozorčích prostředků (řízení o prohlášení nicotnosti, přezkumné řízení, řízení o obnově).

[20] Je zjevné, že uvedené právní názory vyslovené Nejvyšším správním soudem jsou ve vzájemném rozporu. Předkládající pátý senát nemůže ve věci rozhodnout, aniž by se aspoň od jednoho z nich odchýlil. Pravomoc rozšířeného senátu je dána.

IV.2 Právní názor rozšířeného senátu

[21] Podle § 7 odst. 2 s. ř. s., *nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak, je k řízení místně příslušný soud, v jehož obvodu je sídlo správního orgánu, který ve věci vydal rozhodnutí v prvním stupni nebo jinak zasáhl do práv toho, kdo se u soudu domáhá ochrany. Má-li tento správní orgán sídlo mimo obvod své působnosti, platí, že má sídlo v obvodu své působnosti.*

[22] Právní názor, vůči němuž se předkládající senát vymezuje, používá jako kritérium pro určení místní příslušnosti soudů k přezkumu rozhodnutí správních orgánů v řízení o dozorčích prostředcích pojmu „úzké souvislosti" s původním řízením. Zákon však tento pojem pro účely určení místní příslušnosti nezná; byl vytvořen judikaturou Nejvyššího správního soudu.

[23] Poprvé Nejvyšší správní soud formuloval právní názor, že úzká souvislost s původním řízením má vliv na určení místní příslušnosti podle § 7 odst. 2 s. ř. s., v usnesení ze dne 28. 5. 2014, čj. Nad 185/2014-26. V něm k určení soudu místně příslušného k přezkumu rozhodnutí vydaného v řízení o prohlášení o nicotnosti uvedl, že „*řízení o prohlášení nicotnosti dle § 78 správního řádu má obdobně jako přezkumné řízení (§ 94 a násl. správního řádu) charakter dozorčího prostředku (srov. Vedral, J. Správní řád. Komentář. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012. s. 675, resp. obdobně usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 3. 2013, čj. 7 As 100/2010-65, publikované pod č. 2837/2013 Sb. NSS, bod 37). Představuje subsidiární možnost k dosažení nápravy nicotnosti rozhodnutí z důvodu uvedeného v § 77 odst. 1 správního řádu v případech, kdy rozhodnutí nelze odstranit v odvolacím řízení (usnesení rozšířeného senátu čj. 7 As 100/2010-65, bod 39). Řízení o prohlášení nicotnosti je tedy úzce spjato s řízením, v němž bylo nicotné rozhodnutí vydáno. Jeho účelem je náprava vadného stavu, k němuž v předcházejícím správním řízení došlo, a odstranění rozhodnutí, které vůbec nemělo být vydáno, nebylo-li dosud odstraněno. Lze jej chápat jako pokračování řízení, v němž bylo nicotné rozhodnutí vydáno, neboť jeho smyslem je odstranit nedostatky, k nimž v předcházejícím řízení došlo.*" Na základě toho Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že místně příslušným k přezkumu takového rozhodnutí bude soud, v jehož obvodu má sídlo správní orgán, který rozhodoval ve věci v prvním stupni v původním řízení. Tento právní názor byl následně bez dalšího převzat devátým senátem v rozsudku ze dne 3. 10. 2017, čj. 9 As 282/2017-41.

[24] Kritérium úzké souvislosti s původním řízením pak bylo převzato do rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu napříč senáty.

[25] V usnesení čj. Nad 137/2018-25 Nejvyšší správní soud uvedl, že první fáze přezkumného řízení, tedy fáze, v níž správce daně nadřízený správci daně, který v původním řízení rozhodoval v posledním stupni podle § 122 odst. 1 daňového řádu, rozhoduje o tom, zda nařídí přezkum, nemá úzkou souvislost s původním řízením. Pro přezkum rozhodnutí správce daně vydaného v první fázi přezkumného řízení tak je místně příslušný soud, v jehož obvodu má sídlo správce daně, který rozhodoval v prvním stupni ve věci nařízení přezkumu. K obdobnému závěru dospěl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 31. 10. 2018, čj. 2 As 188/2018-19, č. 3824/2019 Sb. NSS, ve vztahu k první fázi řízení o obnově, tedy fázi, v níž správce daně, který rozhodoval v řízení v posledním stupni, rozhoduje o povolení či nařízení obnovy podle § 119 odst. 1 daňového řádu. V rozsudku čj. 2 As 106/2019-15, v bodě 12, pak Nejvyšší správní soud závěry dosavadní judikatury shrnul tak, že „*pro posouzení, zda je vydané rozhodnutí (např. v přezkumném řízení, rozhodnutí o prohlášení nicotnosti dle § 77 odst. 2 správního řádu, povolení či nařízení obnovy řízení dle § 117 a násl. zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů) rozhodnutím v téže věci, nebo se jedná o ‚věc novou', je určující míra souvislosti takového rozhodnutí s původním řízením (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2018, čj. 2 As 188/2018-19, ze dne 3. 10. 2017, čj. 9 As 282/2017-41, usnesení ze dne 28. 5. 2014, čj. Nad 185/2014-26)*".

[26] Kritérium „úzké souvislosti" rozhodnutí o dozorčích prostředcích s původním předmětem řízení však pro určení, který soud je místně příslušný k přezkumu rozhodnutí o dozorčích prostředích, zákon nestanoví. V § 7 odst. 2 s. ř. s. je pravidlo pro určení místní příslušnosti stanoveno poměrně jednoznačně, a to tak, že místní příslušnost soudu určeného k přezkumu aktů orgánů veřejné správy je dána obvodem soudu, v němž má sídlo správní orgán, který rozhodoval „ve věci" v první stupni. Jediným kritériem, jež má mít na určení místně příslušného soudu vliv, je pojem „věc".

[27] Pojem „věc“ je obecně vykládán ve vztahu k jednání veřejné správy, vůči němuž má být poskytnuta soudní ochrana. Nejvyšší správní soud tak například ve své judikatuře posuzoval, co je věc, o které má podle § 31 odst. 2 s. ř. s. rozhodovat specializovaný samosoudce (rozsudky ze dne 28. 12. 2011, čj. 7 Ans 9/2011-106, a ze dne 22. 11. 2011, čj. 1 Ans 10/2011-86), nebo zda určitý okruh právních vztahů spadá pod věci osvobozené ve správním soudnictví od soudního poplatku ve smyslu § 11 odst. 1 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, bez ohledu na to, jakým způsobem v nich veřejná správa jedná (rozsudek rozšířeného senátu ze dne 23. 10. 2014, čj. 4 Ans 11/2013-25, č. 3152/2015 Sb. NSS). Zmíněný rozsudek rozšířeného senátu v bodě 13 uvedený náhled shrnul takto: „*Judikatura NSS zde vychází z premisy, že v případě nečinnostní nebo zásahové žaloby je předmětem řízení nečinnost nebo zásah správního orgánu, nikoliv ‚věc‘, od níž se nečinnost nebo zásah odvíjí. Opačný přístup, tj. že určující není nečinnost či zásah, by podle této judikatury obecně vylučoval např. projednávání žalob na ochranu proti nečinnosti správního orgánu v ‚soukromoprávních věcech‘; ty přitom správní soudy běžně projednávají a rozhodují (takto cit. rozsudek čj. 1 Ans 10/2011-86, bod 14).*“

[28] Pojem „věc“ má klíčový význam i pro vymezení individualizovaného právního vztahu, o němž má soud rozhodovat, pro účely posouzení, zda nedochází k porušení zásady *ne bis in idem*. Správní soudy v tomto kontextu pojem „věc“ používají tehdy, když posuzují, zda došlo k naplnění kritéria „totožnosti věci“ jakožto předpokladu pro vznik překážky věci pravomocně rozhodnuté či překážky litispendence ve smyslu § 46 odst. 1 s. ř. s. Totožnost věci je podle ustálené judikatury dána totožností účastníků a totožností předmětu řízení. V případě žaloby proti rozhodnutí správního orgánu je přitom totožnost předmětu řízení představována totožností napadeného rozhodnutí správního orgánu (rozsudek NSS ze dne 16. 6. 2011, čj. 2 As 63/2011-60). V ostatních řízeních o žalobách nebo jiných návrzích ve správním soudnictví je totožnost předmětu řízení představována totožností žalobního nároku a žalobního důvodu (rozsudek NSS ze dne 18. 5. 2006, čj. 3 Ans 8/2005-52).

[29] Judikatura tedy obecně vzato přijímá, že „věc“ je vymezena předmětem řízení před správním soudem. Pouze v určitých případech daných jejich specifickým kontextem Nejvyšší správní soud na pojem „věc“ nahlížel odlišně, než jak je výše popsáno. Od „věci“ je nutno odlišit pojem „ohniska“ přezkumu, jímž je i v řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu „*v posledku rozhodnutí správního orgánu*“ (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 6. 2020, čj. 8 Azs 339/2019-38, č. 4039/2020 Sb. NSS, zejména bod 44; pojem „ohniska“ přezkumu má v řízení o kasační stížnosti význam zejména v souvislosti s případným přiznáním odkladného účinku kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem).

[30] Za určitých podmínek může být nezbytné odchýlit se od prostého významu slov zákona. Zejména to připadá v úvahu, byl-li by doslovný výklad zákona v rozporu s ústavními hodnotami či pokud by vedl k nepřiměřenému zásahu do ústavně zaručených práv jednotlivce. Dalším důvodem odchýlení se může být rozpor mezi zněním zákona a jeho objektivním smyslem a účelem či, za splnění dalších podmínek, úmyslem historického zákonodárce. Odchýlení se může být nezbytné i kvůli plnění mezinárodních závazků (eurokonformní výklad či výklad v souladu s mezinárodním právem). Jistě jsou představitelné i další důvody, které není nyní třeba podrobněji identifikovat.

[31] Rozsudek rozšířeného senátu čj. 4 Ans 11/2013-25 dospěl v kontextu specifických okolností jím posuzované věci, daných zejména relativně samostatnou právní úpravou soudních poplatků, k závěru, že „standardní“ výklad pojmu „věc“ by zde byl v rozporu s ústavněprávním požadavkem na široký přístup k soudnímu přezkumu aktů orgánů veřejné správy ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (viz zejména body 17 a 18 zmíněného rozsudku).

[32] Specificky byl pojem „věc“ z obdobných důvodů vykládán i v některých dalších případech. Poukázat je třeba zejména na usnesení rozšířeného senátu ze dne 25. 5. 2022, čj. Nad 202/2020-59, č. 4370/2022 Sb. NSS, v němž se řešila otázka místní příslušnosti u nečinnostních a zásahových žalob ve specifickém typu agendy vymezené v § 7 odst. 3 s. ř. s., tedy věcech zjednodušeně řečeno „sociálních“. Stejně restriktivně ve prospěch vyššího standardu soudní ochrany (rozhodování senátem, a nikoli samosoudcem) postupoval předtím rozšířený senát v rozsudku ze dne 26. 7. 2016, čj. 6 As 165/2015-38, č. 3450/2016 Sb. NSS.

[33] Je dobře představitelné, že podobně jako při výběru soudních poplatků může vyvstat potřeba specifického výkladu pojmu „věc“ i v jiném kontextu. V úvahu připadá například vnímání pojmu „věci“ při určení okruhu

věcí, o nichž má rozhodnout soud v občanském soudním řízení podle § 46 odst. 2 a 3 s. ř. s. Není však nyní důvodu tuto otázku hlouběji zkoumat, stačí pouze upozornit, že v některých případech, zejména kvůli zaručení přístupu k soudu, ochraně procesních práv jednotlivců, zaručení vysokého standardu soudní ochrany či z jiných podobných důležitých důvodů, může být pojem „věc" vykládán jinak, než jak je běžně ve správním soudnictví chápán, proto, že k tomu existují zvláštní důležité důvody.

[34] Podobně specificky jako ve shora popsaných výjimečných případech k výkladu pojmu „věc" přistoupil Nejvyšší správní soud v rozsudku čj. 2 As 106/2019-15, v bodě 13, v němž vyslovil právní názor, že „*pokud jde o rozhodnutí vydané v rámci zkráceného přezkumného řízení (§ 98 ve spojení s § 97 odst. 3 správního řádu), nemá Nejvyšší správní soud pochybnosti o tom, že úzká souvislost takového rozhodnutí s původním rozhodnutím (a řízením) je dána*". S ohledem na kritérium „úzké souvislosti" s rozhodnutím v původním řízením (jež měl za v judikatuře zažité, což doložil odkazy v bodě 12 zmíněného rozsudku) pak určil, že k přezkumu rozhodnutí vydaného ve zkráceném přezkumném řízení bude místně příslušný soud, v jehož obvodu má sídlo správní orgán, který rozhodoval ve věci v prvním stupni v původním řízení.

[35] Tento závěr následně přejal ve vztahu k rozhodnutím vydaným v druhé fázi standardního přezkumného řízení, tedy ve fázi, v níž se rozhoduje o tom, zda je původní rozhodnutí nezbytné pro nezákonnost zrušit, sedmý senát v usnesení čj. Nad 148/2021-45, citovaném předkládajícím senátem. Pojem „věc" přezkumného řízení správního je v této judikatuře navázán na předchozí „původní" správní řízení a jeho předmět.

[36] S takto popsaným ztotožněním předmětu původního řízení před orgánem veřejné správy a předmětu přezkumného řízení však pro účely určení místní příslušnosti krajského soudu ve správním soudnictví nelze souhlasit. Při výkladu pravidla pro určení místní příslušnosti krajského soudu u žaloby proti rozhodnutí vydanému v přezkumném řízení dle § 123 odst. 5 daňového řádu nejsou patrné žádné zvláštní důvody, pro které by bylo třeba opustit běžný výklad pojmu „věc", tedy výklad založený na identifikaci předmětu řízení, který je charakterizován jednak konkrétním jednáním veřejné správy, jednak okruhem osob (či šířeji entit), které byly původci či adresáty onoho jednání veřejné správy a na základě toho jim přísluší status účastníka řízení či osoby zúčastněné na řízení ve správním soudnictví (k postavení státu či jeho jednotlivých údů jako účastníků řízení před správními soudy v různých procesních pozicích viz např. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 18. 2. 2020, čj. 8 Afs 128/2018-46, č. 4006/2020 Sb. NSS). Rozhodnutí vydané v přezkumném řízení podle § 123 odst. 5 daňového řádu je zjevně jiným rozhodnutím než rozhodnutí vydané v původním řízení (jimi byly v nyní projednávané věci platební výměry). Skutečnost, že rozhodnutí vydané v přezkumném řízení dopadá na tutéž osobu (stěžovatelku) a v rovině hmotného práva se týká týchž daňových povinností, tedy v tomto smyslu „téhož", čeho se týkaly platební výměry vydané v původním řízení, není rozhodná. Podstatné je, že jde o dvě různá jednání veřejné správy (dvě odlišná správní rozhodnutí vydaná v prvním stupni za odlišných procesních podmínek – jedno v prvním stupni „běžného" daňového řízení, druhé v prvním stupni povoleného přezkumného řízení).

[37] Užití kritéria „úzké souvislosti" s původním řízením, z nějž implicitně vyplývá, že by za „věc" měl být považován předmět původního řízení, tedy vybočuje z toho, jak je pojem „věc" za běžných okolností dosavadní judikaturou vykládán. Ke specifickému výkladu pak nejsou patrné výjimečné důvody srovnatelné důležitosti, jaké judikatura identifikovala v některých případech (viz zejména shora zmíněná rozhodnutí rozšířeného senátu čj. 4 Ans 11/2013-25, čj. 6 As 165/2015-38 či čj. Nad 202/2020-59).

[38] Rozšířený senát si je vědom ve své podstatě věcné, „materiální" argumentace (tj. kritéria faktické totožnosti podstaty řešených právních vztahů, typicky podstaty hmotněprávní, v nyní projednávané věci výše daňové povinnosti na konkrétní dani za určité zdaňovací období), již používá jedna z linií judikatury Nejvyššího správního soudu, pokud hovoří o „souvislosti s původním předmětem řízení". Jakkoliv se jedná o argumentaci samu o sobě racionální a v určitých ohledech snad i praktickou, není důvodu s její pomocí překonat zákonem jasně stanovené pravidlo určení místní příslušnosti.

[39] Žádný z výše popsaných ani jiných důvodů pro odchýlení se od doslovného znění zákona a korekci důsledků jeho doslovného znění dodatečným, v zákoně samotném nezmíněným kritériem „úzké souvislosti" s původním řízením totiž při řešení otázky místní příslušnosti není dán.

[40] Obecně vzato slouží pravidlo pro určení místní příslušnosti jen k tomu, aby přiřadilo věci přicházející na soudy (zde na osm správních úseků krajských soudů) konkrétnímu krajskému soudu podle pokud možno jednoznačného a jednoduše aplikovatelného kritéria. Tomuto účelu doslovný výklad zákona bez doplňujících kritérií neplynoucích ze znění zákona zcela vyhovuje.

[41] Dostatečně silné důvody pro jiný než doslovný výklad nelze vidět ani v rovině praktického působení práva ve společnosti. Z hledisek provozních i kvalitativních by mělo být zásadně lhostejné, který z krajských soudů žalobu projedná; každý z těchto soudů má povinnost své úkoly zvládat nezávisle a nestranně a s patřičnou odborností. Význam to může mít z hlediska účastníků řízení v tom ohledu, aby pro ně byl místně příslušný soud pokud možno dobře dostupný. V podmínkách státu velikosti České republiky s dobře dostupnými sídly krajských soudů a jejich poboček a při obvyklé frekvenci sporů ve správním soudnictví u fyzických a právnických osob však nelze povýtce faktické kritérium komfortu pro účastníka řízení považovat za tak právně významné, aby mu měla ustoupit jasnými slovy zákona vyjádřená vůle zákonodárce.

[42] Již vůbec pak nemůže být rozhodný zájem na rovnoměrném zatížení soustavy správních úseků krajských soudů. Pokud v minulosti docházelo v tomto ohledu k nerovnováhám, byly řešeny legislativně, konkrétně novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb. Ta zejména zavedla místní příslušnost krajského soudu podle sídla správního orgánu, který ve věci rozhodoval v prvním stupni, a fikci, že pokud prvostupňový správní orgán má sídlo mimo obvod své působnosti, platí, že má sídlo v obvodu své působnosti. Účelem bylo, jak se podává i z důvodové zprávy (viz důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. 303/2011 Sb., zvláštní část, k čl. I), především odbřemenění Městského soudu v Praze. V jeho obvodu má totiž sídlo velké množství odvolacích správních orgánů (podle jejichž sídla byla původně místní příslušnost určována). I tak není možno vyhnout se koncentraci přezkumu určitých věcí u jednoho soudu v případě soudního přezkumu rozhodnutí ústředních správních orgánů (např. ministerstev u Městského soudu v Praze, Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže nebo Energetického regulačního úřadu u Krajského soudu v Brně). Koncentrace soudního přezkumu rozhodnutí o dozorčích prostředcích v daňovém řízení tak v praxi rozložení nápadu na krajské soudy není jevem novým ani výjimečným. Pokud by přesto vyvstala potřeba do pravidel místní příslušnosti zasáhnout, lze tak učinit výslovnou úpravou znění zákona.

[43] Není sporu o to, že mezi řízením o dozorčích prostředcích v daňovém řízení a řízením původním, na něž řízení o dozorčích prostředcích navazuje, existuje úzká věcná souvislost. Jak již bylo shora uvedeno, řeší se v nich v mnoha ohledech fakticky totožné právní vztahy, typicky podstaty hmotněprávní, zejména výše daňové povinnosti na konkrétní dani za určité zdaňovací období. Pokud by však tuto skutečnost zákonodárce chtěl zohlednit v pravidle pro určení místní příslušnosti, pamatoval by na to výslovnou zvláštní úpravou. *A contrario* je proto potřeba považovat pravidlo stanovené v § 7 odst. 2 s. ř. s. za relativně univerzální, platící pro všechna řízení před správními soudy stejně, bez ohledu na specifika jejich předmětu a jeho souvislosti s případným jiným „původním“ řízením. Není důvodu dovozovat, že ve specifickém případě žalob proti rozhodnutím vydaným v přezkumném řízení dle § 123 odst. 5 daňového řádu se v relativně univerzální zákonné úpravě místní příslušnosti projevila nezamýšlená mezera, kterou by bylo nezbytné zaplnit zapojením dodatečného kritéria „úzké souvislosti“ s původním předmětem řízení.

[44] Rozšířený senát proto na základě výše uvedeného dospěl k závěru, že v případě žalob proti rozhodnutím vydaným v přezkumném řízení dle § 123 odst. 5 daňového řádu není kritérium „úzké souvislosti“ s původním předmětem řízení přípustné při určování místní příslušnosti. Kritérium je stanoveno přímo v zákoně, a sice kritérium „věci“. Ta je v řízení ve správním soudnictví o žalobě proti rozhodnutí vydanému v přezkumném řízení vymezena předmětem soudního řízení, kterým je dané rozhodnutí, a jeho účastníky.

IV.3 Shrnutí

[45] Z výše uvedeného výkladu tedy plyne následující závěr:[46] K řízení o žalobě proti rozhodnutí vydanému v přezkumném řízení dle § 123 odst. 5 daňového řádu je podle § 7 odst. 2 s. ř. s. místně příslušný krajský soud, v jehož obvodu má sídlo správní orgán, který rozhodoval v prvním stupni v přezkumném řízení.

IV.4 Aplikace právního názoru na nyní projednávanou věc

[47] Otázka místní příslušnosti krajského soudu je v řízení o kasační stížnosti jádrem sporu. Rozšířený senát ji posoudil v souladu se shora vyloženým právním názorem a s ohledem na hospodárnost řízení rozhodl věc sám podle § 71 odst. 1 *in fine* Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu.

[48] V nyní projednávané věci rozhodovalo v prvním stupni v přezkumném řízení Odvolací finanční ředitelství, jehož sídlo leží v obvodu Krajského soudu v Brně. Místně příslušným k rozhodnutí o žalobě proti rozhodnutí vydanému v tomto řízení je proto tento krajský soud.

V. Závěr a náklady řízení

(…) [50] O náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti rozhodne krajský soud v rozhodnutí o žalobě, a to podle pravidel o náhradě nákladů řízení o žalobě samotné (§ 60 s. ř. s., tedy zásadně podle procesního úspěchu účastníků řízení o žalobě). Řízení o kasační stížnosti proti usnesení řešícímu otázku místní příslušnosti totiž je „vnořeno“ do řízení o žalobě (analogicky viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 9. 6. 2015, čj. 1 As 196/2014-19, č. 3271/2015 Sb., body 26 a násl.).

4555

Mezinárodní ochrana: nemožnost vést řízení a rozhodnout o správním vyhoštění před vydáním rozhodnutí o žádosti o udělení mezinárodní ochrany

k § 3 odst. 1 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu

k § 119 odst. 1 písm. b) bodu 4 zákona 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (v textu jen „zákon o pobytu cizinců“)

Požádal-li cizinec o udělení mezinárodní ochrany na území České republiky podle § 3 odst. 1 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, nemůže s ním policie paralelně vést řízení a vydat rozhodnutí o správním vyhoštění [zde dle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 4 zákona 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky] dříve, než Ministerstvo vnitra rozhodne o jeho žádosti o udělení mezinárodní ochrany; teprve v případě negativního rozhodnutí (neudělení mezinárodní ochrany, případně zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné anebo zastavení řízení) může policie vydat rozhodnutí o správním vyhoštění, jak vyplývá ze závěrů rozsudku velkého senátu Soudního dvora ze dne 9. 11. 2023, *CD*, C-257/22.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 12. 2023, čj. 5 Azs 50/2021-45)

Prejudikatura: č. 4321/2022 Sb. NSS a č. 4551/2024 Sb. NSS; rozsudky velkého senátu Soudního dvora ze dne 15. 2. 2016, *N.* (C-601/15 PPU) a ze dne 19. 6. 2018 *Gnandi* (C-181/16); rozsudky Soudního dvora ze dne 30. 5. 2013, *Arslan* (C-534/11), a ze dne 9. 11. 2023, *CD* (C-257/22).

Věc: D. L. H. proti Ministerstvu vnitra o správní vyhoštění, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce se dne 24. 2. 2020 dostavil do Přijímacího střediska Zastávka, kde požádal o udělení mezinárodní ochrany. Předložil platný cestovní pas s německým vízem typu D s platností od září 2018 do prosince 2018. Podle razítek obsažených v cestovním pase vycestoval žalobce z Vietnamu dne 26. 9. 2018 a ještě téhož dne přiletěl do Německa. Od té doby schengenský prostor neopustil. Oznámením ze dne 26. 2. 2020 zahájila Policie ČR, Ředitelství služby cizinecké policie (správní orgán I. stupně) řízení o uložení správního vyhoštění, neboť žalobce pobýval na území České republiky bez platného povolení k pobytu, ač k tomu nebyl oprávněn. Při výslechu žalobce odmítl vypovídat. Před vydáním rozhodnutí doručil správnímu orgánu I. stupně své vyjádření k podkladům rozhodnutí, v němž uvedl, že na území České republiky pobývá oprávněně jakožto žadatel o mezinárodní ochranu.

Správní orgán I. stupně dne 19. 8. 2020 rozhodl podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 4 zákona o pobytu cizinců o správním vyhoštění žalobce, který pobýval minimálně dne 24. 2. 2020 v České republice neoprávněně. Neoprávněný pobyt byl v řízení nepochybně prokázán, proto bylo možné žalobci správní vyhoštění uložit.

Správní orgán I. stupně zdůraznil, že vycestování žalobce je možné, což potvrdilo závazné stanovisko vydané dle § 120a zákona o pobytu cizinců. Správní orgán I. stupně také v souvisejícím rozhodnutím uložil žalobci povinnost uhradit náklady řízení o správním vyhoštění. Proti oběma rozhodnutím podal žalobce odvolání, které žalovaný rozhodnutími ze dne 16. 11. 2020 zamítl.

V meritu věci vyšel žalovaný z toho, že žalobce pobýval v České republice neoprávněně minimálně od 17. 2. 2020, neboť tohoto dne osobně v Liberci podepsal plnou moc udělenou advokátovi, který jej v řízení zastupoval. Žalovaný zdůraznil, že postavení žalobce jako žadatele o mezinárodní ochranu nebránilo zahájení řízení o uložení správního vyhoštění ani jeho následnému uložení. Žalobce byl od podání žádosti o mezinárodní ochranu oprávněn setrvat na území. To však neměnilo nic na jeho předchozím neoprávněném pobytu. Žalovaný tak uzavřel, že správní orgán I. stupně postupoval v souladu se zákonem. Pokud jde o související rozhodnutí o nákladech řízení, odkázal žalovaný na povinnost nahradit náklady řízení paušální částkou vždy, když účastník řízení vyvolal porušením své právní povinnosti (§ 79 odst. 5 správního řádu).

Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Brně, který ji rozsudkem ze dne 10. 2, 2021, čj. 41 A 80/2020-48, zamítl. Krajský soud zdůraznil, že zákon o pobytu cizinců nevylučuje paralelní vedení řízení o správním vyhoštění a řízení ve věci mezinárodní ochrany. Naopak – rozhodnutí o správním vyhoštění umožňuje vydat i v době, kdy s cizincem probíhá řízení ve věci mezinárodní ochrany. Pro ochranu práv cizince je důležité to, že během řízení ve věci mezinárodní ochrany nelze rozhodnutí o vyhoštění vykonat (§ 119 odst. 7 tohoto zákona).

Rozsudek krajského soudu napadl žalobce (stěžovatel) kasační stížností, v níž předestřel několik námitek. Mimo jiné nesouhlasil s tím, že bylo možné zahájit řízení o jeho správním vyhoštění, když se nacházel v postavení žadatele o mezinárodní ochranu. Uvedl, že obecně mohou správní orgány rozhodnout o uložení správního vyhoštění cizince v době, kdy je v postavení žadatele o mezinárodní ochranu. Předpokladem ovšem je, že řízení o správním vyhoštění bude zahájeno dříve nebo nejpozději ve stejný okamžik jako řízení o udělení mezinárodní ochrany. To v případě stěžovatele splněno nebylo. Správní orgány zahájily řízení o správním vyhoštění až několik dní poté, co podal žádost o udělení mezinárodní ochrany, a nebyly tak naplněny zákonné podmínky § 119 odst. 1 písm. b) bodu 4 zákona o pobytu cizinců – stěžovatel se v době zahájení řízení o správním vyhoštění nenacházel na území České republiky neoprávněně (s ohledem na podanou žádost o mezinárodní ochranu byl oprávněn na území pobývat). Skutečnost, že pobyt stěžovatele ke dni zahájení řízení o správním vyhoštění nebyl neoprávněný, krajský soud ani správní orgány vůbec nevzaly v potaz.

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

Z odůvodnění:

(…) [17] Nejvyšší správní soud proto napadený rozsudek podrobil plnému meritornímu přezkumu, přičemž vycházel z uplatněných kasačních námitek; tou první a z pohledu zdejšího soudu zásadní je námitka týkající se toho, zda je možné zahájit řízení o správním vyhoštění cizince (potažmo vydat rozhodnutí o jeho vyhoštění) poté, co tento cizinec požádal o udělení mezinárodní ochrany. Touto otázkou se v rozsudku ze dne 18. 11. 2021, čj. 9 Azs 190/2021-28, zabýval devátý senát Nejvyššího správního soudu, který dospěl k závěru, že postup žalovaného, který zahájil řízení o správním vyhoštění po projevení vůle podat žádost o mezinárodní ochranu, byl nezákonný. S ohledem na § 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců se totiž tento zákon na cizince, který je žadatelem o mezinárodní ochranu, nevztahuje.

[18] Pátý senát nesouhlasil se závěry devátého senátu Nejvyššího správního soudu, a proto usnesením v této věci (ze dne 10. 2. 2022, čj. 5 Azs 50/2021-26), postoupil věc k posouzení rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu. Ten v usnesení ze dne 3. 10. 2023, čj. 5 Azs 50/2021-33, č. 4551/2024 Sb. NSS, dospěl k závěru, že správní orgán může zahájit řízení o správním vyhoštění cizince z důvodu jeho neoprávněného pobytu podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 4 zákona o pobytu cizinců i poté, co tento cizinec požádal o udělení mezinárodní ochrany (projevil vůli podat žádost o mezinárodní ochranu).

[19] V této souvislosti je však třeba zdůraznit, že Nejvyššímu správnímu soudu je známa pozdější judikatura precedenčně nadřazeného soudu, a sice Soudního dvora, který se sice výslovně nevěnoval otázce zahájení řízení o správním vyhoštění v případě vedení řízení o žádosti o udělení mezinárodní ochrany, nicméně jasně se vymezil vůči možnosti v takové situaci vydat rozhodnutí o správním vyhoštění. Konkrétně v rozsudku ze dne 9. 11. 2023, *CD*, C-257/22, Soudní dvůr rozhodl takto:

„*Článek 2 odst. 1 a čl. 3 bod 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí, jsou-li posuzovány ve světle bodu 9 odůvodnění této směrnice a ve spojení s čl. 9 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany, musí být vykládány v tom smyslu, že brání vydání rozhodnutí o navrácení na základě čl. 6 odst. 1 směrnice 2008/115 vůči státnímu příslušníkovi třetí země poté, co podal žádost o mezinárodní ochranu, avšak před tím, než bylo o této žádosti rozhodnuto v prvním stupni, a to bez ohledu na dobu pobytu, které se týká uvedené rozhodnutí o navrácení.* “

[20] Citované závěry tohoto v mezidobí vydaného rozsudku Soudního dvora představují změnu judikatury, a to na úrovni, kterou je Nejvyšší správní soud povinen akceptovat v novém rozhodnutí (k tomu srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2022, čj. 1 Azs 16/2021-50, č. 4321/2022 Sb. NSS, bod 41 a judikaturu tam citovanou). Pátý senát Nejvyššího správního soudu proto poté, co mu rozšířený senát tuto věc vrátil k projednání a rozhodnutí, ověřil z evidenční karty stěžovatele jakožto žadatele o mezinárodní ochranu, že žalovaný o jeho žádosti již rozhodl – a sice rozhodnutím ze dne 11. 9. 2020 (stěžovateli mezinárodní ochranu neudělil, přičemž rozhodnutí mu předal dne 5. 10. 2020 a téhož dne nabylo i právní moci). To znamená, že o žádosti stěžovatele o udělení mezinárodní ochrany bylo v prvním stupni rozhodnuto teprve poté, co bylo vydáno rozhodnutí o jeho správním vyhoštění, k němuž došlo dne 19. 8. 2020, kdy správní orgán I. stupně předal stejnopis písemného vyhotovení rozhodnutí k doručení prostřednictvím veřejné datové sítě do datové schránky zástupce stěžovatele [na rozhodnutí je tato skutečnost v souladu s § 71 odst. 2 písm. a) správního řádu vyznačena slovy: „*Vypraveno dne: 19. 08. 2020*“].

[21] V nyní souzené věci tak nastala z hlediska časové posloupnosti prakticky stejná skutková situace, jako v případě shora citovaného rozsudku Soudního dvora: (i) cizinec požádal o mezinárodní ochranu, (ii) následně s ním policie zahájila řízení o správním vyhoštění (neboť před podáním žádosti o mezinárodní ochranu pobýval na území neoprávněně), (iii) poté policie vydala rozhodnutí o správním vyhoštění, aniž vyčkala, jakým způsobem bude rozhodnuto o žádosti o mezinárodní ochranu – to ovšem závěry Soudního dvora zapovídají, poněvadž vycházejí z toho, že vydat rozhodnutí o správním vyhoštění nelze dříve, než dojde k zamítnutí žádosti o udělení mezinárodní ochrany; v podrobnostech viz odůvodnění uvedeného rozsudku Soudního dvora ve věci *CD*, zejména body 39 až 42:

„***Vzhledem k tomu, že existence povolení setrvat vylučuje během doby od podání žádosti o mezinárodní ochranu do vydání rozhodnutí o této žádosti v prvním stupni neoprávněnost pobytu žadatele, a tedy použití směrnice 2008/115 vůči němu, nelze v této době přijmout ve vztahu k němu rozhodnutí o navrácení*** *(v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 19. června 2018, Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, bod 46, 58 a 59).*

Rozhodnutí o navrácení může být naproti tomu ve vztahu k dotčenému v zásadě přijato hned po zamítnutí jeho žádosti o mezinárodní ochranu či současně s ním v rámci jednoho správního aktu (viz rozsudek ze dne 19. června 2018, Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, bod 59).

Z úvah uvedených v bodech 33 až 40 tohoto rozsudku však nelze vyvodit, že v případě, kdy je rozhodnutím o navrácení rozhodnuto o vyhoštění státního příslušníka třetí země z důvodu neoprávněnosti jeho pobytu před jeho žádostí o mezinárodní ochranu, tato okolnost odůvodňuje to, že příslušný orgán členského státu, u kterého tento státní příslušník třetí země učinil žádost o mezinárodní ochranu, může přijmout takové rozhodnutí o navrácení po podání této žádosti, ovšem před tím, než o ní bylo rozhodnuto v prvním stupni.

Je pravda, jak již Soudní dvůr rozhodl, že z bodu 12 odůvodnění směrnice 2008/115 vyplývá, že se tato směrnice vztahuje na státní příslušníky třetí země, kteří – třebaže s neoprávněným pobytem – mohou legálně setrvat na území dotyčného členského státu, jelikož nemohou být zatím vyhoštěni. Jak však vyplývá z bodu 37 tohoto rozsudku, čl. 9

odst. 1 směrnice 2013/32 ve spojení s bodem 9 odůvodnění směrnice 2008/115 musí být vykládán v tom smyslu, že právo žadatele o mezinárodní ochranu setrvat na území dotyčného členského státu během doby od podání jeho žádosti až do vydání rozhodnutí o této žádosti v prvním stupni brání tomu, aby byl pobyt dotyčné osoby během této doby kvalifikován jako ‚neoprávněný' ve smyslu směrnice 2008/115 (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 19. června 2018, Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, body 46 a 47). ***V tomto ohledu je irelevantní, že se rozhodnutí o navrácení týká doby, během které se tento žadatel nacházel na území dotyčného členského státu neoprávněně před podáním žádosti o mezinárodní ochranu.*** "

[22] Tyto zcela jasné závěry vyslovené Soudním dvorem vedou k tomu, že nemůže obstát nejen napadený rozsudek krajského soudu, ale ani jemu předcházející odvolací rozhodnutí žalovaného, jakož i prvostupňové rozhodnutí o správním vyhoštění stěžovatele. Toto správní rozhodnutí představuje rozhodnutí o navrácení stěžovatele, s nímž je spojen též zákaz vstupu a pobytu na území členských států Evropské unie ve smyslu směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (dále jen „návratová směrnice").

[23] V kontextu návratové směrnice, která byla transponována do zákona o pobytu cizinců, je tedy třeba nahlížet na případ stěžovatele, který významně ovlivňuje judikatura Soudního dvora – viz například rozsudek ze dne 30. 5. 2013, *Arslan*, C-534/11, rozsudek velkého senátu ze dne 19. 6. 2018, *Gnandi*, C-181/16, anebo právě výše citovaný rozsudek ve věci *CD*, v němž se Soudní dvůr v návaznosti na svoji předchozí judikaturu věnoval výkladu právě návratové směrnice ve spojení se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany. Dospěl přitom k závěrům, které – přeneseny na nyní souzenou věc – vyznívají jednoznačně tak, že v dané době (dne 19. 8. 2020) nemohlo být rozhodnutí o navrácení, tj. rozhodnutí o správním vyhoštění stěžovatele vůbec vydáno. Správní orgán I. stupně byl povinen vyčkat až na vydání rozhodnutí o žádosti o udělení mezinárodní ochrany (dne 11. 9. 2020, resp. dne 5. 10. 2020) a pouze v případě negativního rozhodnutí o této žádosti mohlo být slovy Soudního dvora přijato rozhodnutí o navrácení stěžovatele, a to „*hned po zamítnutí jeho žádosti o mezinárodní ochranu či současně s ním v rámci jednoho správního aktu*".

[24] Nutno poznamenat, že návratová směrnice naznačenému provázání rozhodnutí o návratu (tj. rozhodnutí o správním vyhoštění) se zamítavým rozhodnutím ve věci mezinárodní ochrany (tj. rozhodnutím o neudělení některé z jejích forem – azylu a doplňkové ochrany) nebrání; blíže viz její čl. 6 odst. 6. Členské státy mají možnost vést koncentrovaně jen jedno řízení, a spojit tak vlastně obě uvedená správní rozhodnutí do jednoho, nebo naopak mohou vést dvě samostatná řízení a vydávat dvě správní rozhodnutí. První varianta se jeví jako vhodnější nejen z pohledu současné judikatury Soudního dvora, ale i z pohledu efektivity celého řízení a vůbec účinné návratové politiky, na níž mj. odkazoval také rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v odůvodnění usnesení čj. 5 Azs 50/2021-33 (bod 29). Nicméně rozumné a fungující nastavení souběhu řízení o správním vyhoštění a řízení o udělení mezinárodní ochrany je primárně v rukou vnitrostátního zákonodárce, který v České republice zvolil variantu dvou samostatných řízení. V takovém případě je tedy nezbytné nejprve vyčkat, jak bude rozhodnuto ve věci mezinárodní ochrany, a teprve v případě negativního rozhodnutí v této věci (neudělení mezinárodní ochrany, příp. zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné anebo zastavení řízení) by na něho mělo bezprostředně navazovat rozhodnutí o správním vyhoštění, jak dovozuje Soudní dvůr.

[25] Uvedené bude v praxi platit především v situaci, kdy řízení o správním vyhoštění bylo zahájeno dříve, než dotčený cizinec požádal o udělení mezinárodní ochrany – pak totiž není nutné řízení o správním vyhoštění nově zahajovat, ale lze v něm pokračovat od stadia, v němž bylo přerušeno z důvodu podání žádosti o mezinárodní ochranu, a relativně rychle rozhodnout; viz rozsudek velkého senátu Soudního dvora ze dne 15. 2. 2016, *N.*, C-601/15 PPU, bod 76, v němž je akcentována právě potřeba provedení návratu v co nejkratší době. Naproti tomu, pokud už cizinec o udělení mezinárodní ochrany požádal, pak nejenže nelze vydat rozhodnutí o návratu, ale toto řízení není možné ani zahájit a vést, jak vyplývá ze závěrů recentního rozsudku Soudního dvora ve věci *CD*, které jsou citovány výše; viz zejména bod 39. V něm Soudní dvůr výslovně vychází z toho, že žadatel o udělení mezinárodní ochrany není na území neoprávněně, neboť má právo zde setrvat do doby, než o jeho žádosti bude rozhodnuto v prvním stupni, což vylučuje použití návratové směrnice. A nelze-li na takového cizince vztáhnout

návratovou směrnici, neboť je mimo její personální působnost podle čl. 2 odst. 1 (nepobývá na území členského státu neoprávněně), není možné s ním návratové řízení vůbec vést.

[26] Správní orgán I. stupně shora naznačeným způsobem evidentně nepostupoval, neboť nevyčkal na zamítavé rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany stěžovatele, nýbrž s ním „v předstihu" zahájil řízení a následně i vydal rozhodnutí o jeho správním vyhoštění, které ovšem vydat nemohl. Ve světle aktuální judikatury Soudního dvora je tedy zjevné, že krajský soud měl zrušit napadené odvolací rozhodnutí, jakož i prvostupňové rozhodnutí o správním vyhoštění stěžovatele.

[27] Stejně tak měl zrušit krajský soud i související rozhodnutí o nákladech řízení o správním vyhoštění. Rozhodnutí správního orgánu I. stupně, kterým stěžovateli uložil podle § 79 odst. 5 správního řádu povinnost zaplatit náklady řízení o správním vyhoštění paušální částkou 1 000 Kč (§ 6 odst. 1 vyhlášky č. 520/2005 Sb., o rozsahu hotových výdajů a ušlého výdělku, které správní orgán hradí jiným osobám, a o výši paušální částky nákladů řízení), je totiž závislé na rozhodnutí o vyhoštění stěžovatele, neboť jen v případě jeho správnosti a zákonnosti lze dovodit, že stěžovatel porušením své právní povinnosti řízení o vyhoštění vyvolal; viz shodně např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2013, čj. 5 As 71/2013-24, nebo ze dne 13. 3. 2019, čj. 9 Azs 148/2018-26, podle něhož platí následující: „*Rozhodnutí o nákladech správního řízení s rozhodnutím o správním vyhoštění úzce souvisí a je na tomto rozhodnutí závislé. V této souvislosti lze v prvé řadě podotknout, že není vyloučeno, aby správní orgán uložil účastníku povinnost nahradit paušální náklady řízení samostatným rozhodnutím navazujícím na meritorní rozhodnutí; výrok o povinnosti nahradit náklady řízení však i v takovém případě zůstává závislým výrokem, jehož procesní osud se musí odvíjet od výroku ve věci samé, tedy ve věci porušení právní povinnosti. Rozhodnutí ukládající povinnost uhradit náklady řízení proto nemůže obstát, pokud rozhodnutí ve věci samé bylo zrušeno.*"

[28] Vzhledem k tomu, že kasační stížnost ve vztahu k rozhodnutí o správním vyhoštění shledal Nejvyšší správní soud důvodnou a zrušil nejen napadený rozsudek, ale i jemu předcházející rozhodnutí žalovaného a správního orgánu I. stupně, neboť v rozhodné době nemohlo být vůbec vydáno, v souladu s citovanou judikaturou nezbylo než zrušit též související rozhodnutí žalovaného a správního orgánu I. stupně o nákladech řízení. I když zákon ve věci nákladů řízení nevylučuje vydání samostatného rozhodnutí (§ 79 odst. 2 správního řádu), jako vhodnější a do budoucna praktičtější se jeví zahrnutí výroku o povinnosti účastníka uhradit paušální náklady správního řízení do rozhodnutí, kterým se správní orgán vyslovuje k předmětu řízení. Rozhodnutí o nákladech řízení vždy souvisí s nějakým řízením – zde s řízením ve věci správního vyhoštění, od něhož by nemělo být oddělováno.

[29] Závěr, podle něhož v danou dobu nebylo možno vydat rozhodnutí o správním vyhoštění stěžovatele z důvodu dosud neskončeného řízení o jeho žádosti o udělení mezinárodní ochrany, mění náhled na celou věc, včetně zbývajících kasačních námitek, na které již není nutno odpovídat. Popsané pochybení správních orgánů nelze zhojit, naopak je třeba věc posoudit znovu v kontextu toho, jak dopadlo řízení ve věci mezinárodní ochrany stěžovatele, případně dalších relevantních okolností věci, jejíž výsledné posouzení není namístě předjímat a vypořádávat kasační námitky týkající se přiměřenosti rozhodnutí a porušení závazku v čl. 31 Úmluvy o právním postavení uprchlíků (č. 208/1993 Sb.).

4556

Mezinárodní právo veřejné: výkladová pravidla pro mezinárodní smlouvy

Daň z příjmu právnických osob: smlouvy o zamezení dvojího zdanění

k čl. 31 a čl. 32 Vídeňské úmluvy o smluvním právu (č. 15/1988 Sb.)

ke Smlouvě mezi Českou a Slovenskou Federativní Republikou a Korejskou republikou o zamezení dvojího zdanění a zabránění daňovému úniku v oboru daní z příjmu (č. 124/1995 Sb.)[1)]

I. Mezinárodní smlouvy, které jsou součástí právního řádu, se vykládají podle pravidel stanovených ve Vídeňské úmluvě o smluvním právu (č. 15/1988 Sb.). Při výkladu mezinárodní smlouvy soudy přednostně použijí obecné výkladové pravidlo (čl. 31 Vídeňské úmluvy o smluvním právu). Doplňkové výkladové prostředky nastupují jen tehdy, pokud si soud chce potvrdit správnost svého výkladu, odstranit nejasnost či nejednoznačnost nebo se vyhnout zřejmě protismyslnému či nerozumnému výkladu (čl. 32 Vídeňské úmluvy o smluvním právu).

II. Doplňkovými prostředky výkladu [čl. 32 Vídeňské úmluvy o smluvním právu (č. 15/1988 Sb.)] mohou být také modelová smlouva o zamezení dvojího zdanění a komentář k ní. Modelová smlouva a komentář nejsou formálním pramenem práva ani závazným nástrojem při výkladu mezinárodní smlouvy o zamezení dvojího zdanění.

III. Vychází-li smlouva o zamezení dvojího zdanění [zde Smlouva mezi Českou a Slovenskou Federativní Republikou a Korejskou republikou o zamezení dvojího zdanění a zabránění daňovému úniku v oboru daní z příjmu (č. 124/1995 Sb.)] z modelové smlouvy, přednost má ta verze komentáře, která byla aktuální v době uzavření mezinárodní smlouvy. Pozdější verze komentáře lze použít, pokud poskytují odůvodněný výklad, blíže osvětlují a rozvádí předchozí názory a nejsou v rozporu s komentářem aktuálním v době uzavření smlouvy.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 12. 2023, čj. 10 Afs 27/2023-76)

Prejudikatura: č. 3262/2015 Sb. NSS; nález Ústavního soudu č. 18/2008 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 520/06).

Věc: České aerolinie, a. s., proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o daň z příjmu právnických osob, o kasační stížnosti žalobkyně.

V této věci se Nejvyšší správní soud zabýval výkladem mezinárodní smlouvy o zamezení dvojího zdanění. Jádrem sporu byla otázka, zda podle dřívější smlouvy uzavřené mezi Českou republikou a Korejskou republikou (č. 124/1995 Sb.) se příjmy z pronájmu nevybaveného letadla korejskou společností mají danit pouze v Koreji, nebo zda je lze danit i v České republice, kde má příjem z pronájmu zdroj.

Žalobkyně – česká letecká společnost – si za účelem letecké přepravy osob v dubnu 2013 pronajala od jihokorejské letecké společnosti Korean Air Lines Co., Ltd., jedno nevybavené letadlo bez posádky typu Airbus A330, později si pronajala i motor do tohoto letadla. Pronajaté letadlo bylo od května 2013 zapsáno v leteckém rejstříku tak, že jeho vlastnicí je společnost Korean Air Lines a provozovatelkou žalobkyně. V čl. 19 nájemní smlouvy si žalobkyně s vlastnicí letadla sjednaly, že nájemné je očištěno od všech daňových povinností v České republice a žalobkyně musí hradit všechny ostatní daně v souvislosti s pronájmem letadla, vyjma daňové povinnosti vlastnice letadla.

Ve věci se jednalo o zdaňovací období roku 2018. Žalobkyně zaslala Specializovanému finančnímu úřadu (správci daně) vyúčtování daně z příjmů právnických osob vybírané srážkou daně pro zdaňovací období 2018. V ní uvedla, že celková daň má být jen 3,9 milionu Kč. Protože žalobkyně odvedla správci daně 20 milionů Kč, zaplatila o 16,1 milionu Kč více. Rozdíl se týkal pronájmu letadla a motoru od společnosti Korean Air Lines. Žalobkyně tvrdila, že příjem z pronájmu se daní jen v Koreji, proto srážková daň činí 0 Kč. Správce daně byl opačného názoru, trval na tom, že příjmy z pronájmu se daní i v České republice, kde má příjem z pronájmu zdroj. Vydal proto platební výměr na daň ve výši 20 milionů Kč. K odvolání žalobkyně žalovaný jen nepatrně změnil výslednou srážkovou daň na 19,8 milionů Kč, v klíčové části rozhodnutí ze dne 12. 3. 2021 však souhlasil se správcem, že sporný příjem z pronájmu nevybaveného letadla podléhá zdanění v České republice podle čl. 12 smlouvy o zamezení dvojího zdanění.

[1)] Uvedená smlouva pozbyla platnosti dne 20. 12. 2019, kdy vstoupila v platnost Smlouva mezi Českou republikou a Korejskou republikou o zamezení dvojímu zdanění a zabránění daňovému úniku v oboru daní z příjmu (č. 1/2020 Sb. m. s.).

Žalobkyně se poté obrátila na Městský soud v Praze, který však její žalobu rozsudkem ze dne 31. 1. 2023, čj. 11 Af 25/2021-57, zamítl. Městský soud byl postaven před otázku, zda sporný příjem korejských aerolinií z pronájmu nevybaveného letadla spadá pod režim čl. 8, či čl. 12 odst. 2 smlouvy o zamezení dvojího zdanění. V prvním případě by se tyto příjmy danily jen v Koreji, naopak v druhém případě by bylo možné příjmy zdanit též v České republice. Protože předmětem výkladu byla mezinárodní smlouva, městský soud zaměřil pozornost především na její výklad. Ostatní dokumenty, například modelová smlouva Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD) či komentář ke smlouvě, jen doplňují výklad mezinárodní smlouvy. Městský soud se nejprve zabýval výkladem čl. 12 smlouvy o zamezení dvojího zdanění. Uzavřel, že pronájem letadla spadá pod definici licenčních poplatků, proto podléhá zdanění též ve státě zdroje, tj. v České republice.

Městský soud následně obrátil pozornost na čl. 8 smlouvy o zamezení dvojího zdanění. Z jazykového výkladu bylo zřejmé, že případ žalobkyně spadá mimo působnost tohoto článku: aby se příjmy z pronájmu danily pouze v Koreji, musela by společnost Korean Air Lines po dobu nájmu provozovat letadlo. Tak tomu v této věci nebylo. Tento závěr nemohou zvrátit různé odkazy na pozdější verze komentáře k modelovým smlouvám, byť jim nelze upřít jejich význam. Nejedná se ani o formální pramen práva, ani o závazný výkladový dokument. Má-li komentář plnit funkci výkladové pomůcky, musí být výklad v něm obsažený odůvodněný a přesvědčivý. Tento požadavek komentář aktuální v době uzavření smlouvy jednoduše nesplňoval. Až pozdější verze modelové smlouvy a komentář k ní vyjasnily, proč pojem *provozování* zahrnuje i pronájem *nevybaveného letadla bez posádky* (jak tomu bylo i v tomto případě). Pozdější verze modelové smlouvy a komentáře nelze použít; pro výklad smlouvy je rozhodná ta verze, která existovala v době uzavření smlouvy. Z výčtu mezinárodních smluv je zřejmé, že Česká republika rozlišuje, zda pod režim čl. 8 zahrne i pronájem nevybaveného letadla bez posádky, či nikoli. Že příjmy z pronájmu letadla nespadají pod tento článek, nepřímo potvrzuje též nově sjednaná česko-korejská smlouva o zamezení dvojího zdanění z roku 2020 (č. 1/2020 Sb. m. s.). Městský soud proto uzavřel, že příjmy z pronájmu letadla nespadají pod čl. 8 smlouvy o zamezení dvojího zdanění z roku 1995.

Žalobkyně (stěžovatelka) napadla rozsudek městského soudu kasační stížností. V ní mimo jiné polemizovala s výkladem čl. 8 smlouvy o zamezení dvojího zdanění.

Stěžovatelka vznesla k výkladu sporných článků mezinárodní smlouvy vícero argumentů. Tvrdila, že příjmy z pronájmu letadla nemohou být licenčními poplatky, protože Česká republika nevznesla žádnou výhradu a žalovaný nepředložil žádné jiné důkazy, které by prokazovaly úmysl České republiky danit sporné příjmy. Vztah mezi spornými články je vztahem speciality – čl. 8 smlouvy o zamezení dvojího zdanění má aplikační přednost před čl. 12 téže smlouvy. Stěžovatelka nechápala, čeho chtěl městský soud dosáhnout, když rozebíral pojem *provozování*. Podle ní byl takový rozbor zbytečný. Článek 8 hovoří obecně o činnosti spočívající v provozování letadla. Nic nenasvědčovalo tomu, že povaha právního vztahu či zápis letadla v jiném státě vyjímá příjmy z pronájmu z působnosti sporného článku. Stěžovatelka se domáhala výkladu čl. 8 smlouvy o zamezení dvojího zdanění, který odpovídá pozdějším verzím komentáře. Jedná se o celosvětově uznávaný pramen, jehož autoritu není namístě zpochybňovat. Důsledné zohlednění komentářů odpovídá teleologickému výkladu, který zohledňuje vývoj v mezinárodní letadlové dopravě. Městský soud neměl pravdu, že nové znění komentáře mění dřívější pravidlo; to pouze potvrzuje měnící se náhled na otázku pronájmu letadel a režimu (místa) zdanění. Stěžovatelka považovala za vadnou úvahu soudu, který chtěl výčtem mezinárodních smluv ukázat na dlouhodobý postoj České republiky ke zdanění příjmů z pronájmu nevybaveného letadla.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti mimo jiné uvedl, že jen text samotné smlouvy o zamezení dvojího zdanění je rozhodující, právě tato smlouva se vykládá a z ní se také musí vycházet. Modelová smlouva a komentář nejsou závaznými právními prameny, nelze proto zohlednit jejich pozdější verze. Své místo mají jen tehdy, je-li mezinárodní smlouva nejasná, nesrozumitelná apod. V tomto případě nevyvstaly žádné výkladové obtíže. Ačkoli sporná smlouva vychází z modelové smlouvy, přece jen tu jsou odchylky. Česká republika totiž donedávna vycházela ze starší definice licenčních poplatků, o čemž svědčí i výhrada k čl. 12 smlouvy o zamezení dvojího zdanění. Do přijetí nové smlouvy o zamezení dvojího zamezení bylo zřejmé, že Česká republika chce danit příjmy z pronájmu letadla. Uzavřením smlouvy získala společnost Korean Air Lines zisk z pronájmu, ne však z provozu letadla (nebyla provozovatelkou).

V replice stěžovatelka krom jiného uvedla, že zápis pronajatého letadla do českého leteckého rejstříku nevylučuje společnost Korean Air Lines jako provozovatelku pro účely čl. 8 Smlouvy o zamezení dvojího zdanění.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(…)

III.B K výkladu smlouvy o zamezení dvojího zdanění

[25] V této části Nejvyšší správní soud nejprve zdůrazní, že soudy musí vykládat mezinárodní smlouvy podle výkladových pravidel, které stanoví samo mezinárodní právo (**III.B.1**). Poté soud provede výklad sporných článků mezinárodní smlouvy, zváží použitelnost komentářů OECD k modelové smlouvě, která je předlohou smlouvy o zamezení dvojího zdanění, a použitelnost argumentace opačným zněním nově uzavřené mezinárodní smlouvy s Koreou v roce 2020 (**III.B.2**).

III.B.1 Obecná východiska výkladu mezinárodních smluv

[26] Soud je při rozhodování vázán nejen zákony, ale také mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu (čl. 95 odst. 1 Ústavy). Aby se mezinárodní smlouva stala součástí českého právního řádu, musí s její ratifikací souhlasit Parlament (čl. 10 Ústavy), resp. některý z jeho předchůdců na území dnešní České republiky nebo států, jejichž částí Česká republika byla, typicky například parlamenty v bývalém Československu [srov. nález Ústavního soudu ze dne 23. 1. 2008, sp. zn. I. ÚS 520/06, č. 18/2008 Sb. ÚS, *Bistrot de Marlene*, bod 15].

[27] Smlouva o zamezení dvojího zdanění byla uzavřena ještě mezi tehdejší Českou a Slovenskou Federativní Republikou a Korejskou republikou dne 27. 4. 1992. Výměnou nót Ministerstva zahraničních věcí České republiky ze dne 18. 3. 1994 a Velvyslanectví Korejské republiky v Praze ze dne 11. 4. 1994 bylo dohodnuto, že smlouva bude považována za uzavřenou mezi Českou republikou a Korejskou republikou. Se smlouvou vyslovil souhlas Parlament České republiky a prezident republiky ji ratifikoval. Ratifikační listiny byly vyměněny v Praze dne 3. 3. 1995; tím smlouva vstoupila v platnost na základě čl. 28 odst. 1 (sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 124/1995 Sb., o sjednání Smlouvy mezi Českou a Slovenskou Federativní Republikou a Korejskou republikou o zamezení dvojího zdanění a zabránění daňovému úniku v oboru daní z příjmu).

[28] Smlouva je proto součástí českého právního řádu ve smyslu čl. 10 Ústavy. Tato smlouva pozbyla platnosti dne 20. 12. 2019, kdy vstoupila v platnost nová česko-korejská smlouva o zamezení dvojího zdanění (č. 1/2020 Sb. m. s., viz k tomu bod [61] níže). Na nynější věc, která se týká zdaňovacího období roku 2018, je však třeba použít starší česko-korejskou smlouvu z roku 1995.

[29] Součástí právního řádu je také Vídeňská úmluva o smluvním právu (č. 15/1988 Sb.), která obsahuje pravidla pro výklad mezinárodních smluv. S touto úmluvou vyslovilo souhlas ještě Federální shromáždění Československé socialistické republiky.

[30] V případech obtíží při výkladu norem mezinárodních smluv je namístě postupovat způsobem předpokládaným Vídeňskou úmluvou o smluvním právu (srov. k tomu v judikatuře NSS např. rozsudek ze dne 28. 3. 2013, čj. 2 Afs 71/2012-87, *British American Tobacco*, podobně a podrobněji rozsudek ze dne 25. 4. 2019, čj. 2 Afs 103/2018-46, *engelbert strauss*, body 41 násl.).

[31] Pravidla výkladu mezinárodních smluv vymezuje Vídeňská úmluva v čl. 31 až 33. Pro nynější věc jsou klíčová první dvě výkladová pravidla. Článek 31 Vídeňské úmluvy zakotvuje **obecné pravidlo výkladu**:

1. *Smlouva musí být vykládána v dobré víře, v souladu s obvyklým významem, který je dáván výrazům ve smlouvě v jejich celkové souvislosti, a rovněž s přihlédnutím k předmětu a účelu smlouvy.*
2. *Pro účely výkladu smlouvy se kromě textu, včetně preambule a příloh, celkovou souvislostí rozumí:*

a) *každá dohoda vztahující se ke smlouvě, k níž došlo mezi všemi stranami v souvislosti s uzavřením smlouvy;*

b) *každá listina vyhotovená jednou nebo více stranami v souvislosti s uzavřením smlouvy a přijatá ostatními stranami jakožto listina vztahující se ke smlouvě.*

1. Spolu s celkovou souvislostí bude brán zřetel:

a) na každou pozdější dohodu, týkající se výkladu smlouvy nebo provádění jejích ustanovení, k níž došlo mezi stranami;

b) na jakoukoliv pozdější praxi při provádění smlouvy, která založila dohodu stran, týkající se jejího výkladu;

c) na každé příslušné pravidlo mezinárodního práva použitelné ve vztazích mezi stranami.

1. Výraz bude chápán ve zvláštním smyslu, potvrdí-li se, že to bylo úmyslem stran.

[32] Navazující čl. 32 vymezuje **doplňkové prostředky výkladu**:

Doplňkových prostředků výkladu, včetně přípravných materiálů na smlouvě a okolností, za nichž byla smlouva uzavřena, lze použít buď pro potvrzení významu, který vyplývá z použití článku 31, nebo pro určení významu, když výklad provedený podle článku 31:

a) buď ponechává význam nejednoznačným nebo nejasným; nebo

b) vede k výsledku, který je zřejmě protismyslný nebo nerozumný.

[33] Jak již napovídá samotná systematika Vídeňské úmluvy, při výkladu má přednost obecné výkladové pravidlo (srov. Šturma, P.; Čepelka, Č.; Balaš, V. *Právo mezinárodních smluv*. Praha: Aleš Čeněk, 2011, s. 120). Toto obecné pravidlo v sobě obsahuje tři výkladové metody: metodu jazykovou (*v souladu s obvyklým významem*), systematickou či kontextuální (*který je dáván výrazům ve smlouvě v jejich celkové souvislosti*) a teleologickou (*s přihlédnutím k předmětu a účelu smlouvy*). Při výkladu se použijí všechny metody výkladu, avšak žádný z nich nemá přednost před druhým ani není důležitější než jiný.

[34] Doplňkových výkladových prostředků lze užít jen pro účely, které čl. 32 Vídeňské úmluvy předvídá, tj. pro potvrzení výkladu, odstranění nejasnosti či nejednoznačnosti a k zamezení protismyslnosti nebo nerozumnosti výkladu. Tento článek doplňuje čl. 31 Vídeňské úmluvy, nejedná se o svébytné výkladové pravidlo. Článek 32 Vídeňské úmluvy *příkladmo* uvádí, co všechno může být doplňkovým výkladovým prostředkem, jmenovitě přípravné práce a okolnosti při uzavření smlouvy (srov. le Bouthillier, Y. Article 32. Supplementary means of interpretation. In: Corten, O.; Klein, P. (eds.) *The Vienna Conventions on the Law of Treaties. A Commentary.* Oxford: Oxford University Press, 2011, s. 842).

III.B.2 Výklad sporné smlouvy o zamezení dvojího zdanění a využitelnost komentářů OECD

[35] V nynější věci se vede spor o to, zda Česká republika může zdanit příjmy z pronájmu nevybaveného letadla v roce 2018. Korejská společnost Korean Air Lines pronajala stěžovatelce dopravní letadlo a později také letecký motor. Protože společnost Korean Air Lines není tuzemským daňovým rezidentem (§ 17 odst. 4 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů), tíží ji daňová povinnost pouze u příjmů ze zdrojů na území České republiky, například z užívání movité věci nebo její části umístěné na území České republiky [§ 22 odst. 1 písm. g) bod 5 citovaného zákona]. Příjem za nájem průmyslového, obchodního nebo vědeckého zařízení je licenčním poplatkem (§ 19 odst. 7 téhož zákona).

[36] Mezinárodní smlouvy o zamezení dvojího zdanění nenahrazují vnitrostátní daňové předpisy smluvních států, mohou však daňovou povinnost upravit odlišně, přesněji stanovit odlišný právní režim zdanění (srov. rozsudek NSS ze dne 27. 5. 2015, čj. 6 Afs 52/2015-29, č. 3262/2015 Sb. NSS, *ALPEX*, bod 8 a tam citovanou odbornou literaturu). Jejich účelem je určit stát, kde se ten či onen příjem daní. Omezují tak právo prvního smluvního státu zdanit příjem rezidentů druhého smluvního státu. Nejinak je to u nyní vykládané smlouvy o zamezení dvojího zdanění.

[37] Stěžovatelka tvrdí, že příjmy z pronájmu dopravního letadla jsou ziskem společnosti Korean Air Lines z provozování letadla v mezinárodní dopravě, proto je lze danit jen v Koreji. Stěžovatelka argumentuje hlavně čl. 8 odst. 1 česko-korejské smlouvy (*Zisky podniku jednoho smluvního státu z provozování lodí, člunů nebo letadel v mezinárodní dopravě budou zdaněny jen v tomto smluvním státě.*).

[38] Podle žalovaného a městského soudu je příjem z pronájmu letadla licenčním poplatkem, který má zdroj v České republice, a proto ho v České republice lze danit do výše 10 % jeho hrubé částky. Tento závěr naopak

vychází z čl. 12 odst. 1 a 2 česko-korejské smlouvy: podle **odstavce 1** *licenční poplatky, mající zdroj v jednom smluvním státě, které pobírá rezident druhého smluvního státu, mohou být zdaněny v tomto druhém státě*, avšak podle **odstavce 2** *licenční poplatky uvedené v odstavci 3 písm. a), mohou být zdaněny ve smluvním státě, ve kterém je jejich zdroj, a v souladu s právními předpisy tohoto státu, avšak je-li příjemce skutečným vlastníkem licenčních poplatků, částka daně takto stanovená nepřesáhne 10 % hrubé částky z licenčních poplatků)*. Výraz „licenční poplatky" smlouva dále definuje jako *platby jakéhokoli druhu obdržené jako náhrada za užití nebo právo na užití* mimo jiné *průmyslového, obchodního nebo vědeckého zařízení* [čl. 12 odst. 3 písm. a)]. Předpokládá se, že licenční poplatky mají zdroj ve smluvním státě, jestliže plátcem je též rezident tohoto státu (čl. 12 odst. 5).

[39] Jak upozornil městský soud, právě čl. 12 odst. 3 písm. a) česko-korejské smlouvy se v možnosti danit příjmy z pronájmu zařízení ve státu zdroje od modelové smlouvy odchyluje (bod 56 napadeného rozsudku).

[40] V nynější věci není sporné, že pod pojem *průmyslového, obchodního nebo vědeckého zařízení* (v anglické verzi smlouvy *industrial, commercial and scientific equipment*) lze podřadit též dopravní letadlo či letecký motor. Městský soud otázce podřazení letadla a motoru pod kategorii *průmyslového nebo obchodního zařízení* věnoval velký prostor a stěžovatelka s rozsudkem v tomto bodě nepolemizuje (blíže body 65 až 71 napadeného rozsudku).

[41] Nejvyšší správní soud souhlasí s tím, že příjmy z pronájmu nevybaveného letadla nebo z pronájmu motoru nelze podřadit pod čl. 8 česko-korejské smlouvy o zamezení dvojího zdanění, který upravuje zisky z provozování letadel v mezinárodní dopravě (v anglické verzi *profits from the operation of aircraft*). Letadlo provozovala stěžovatelka. Naopak společnost Korean Air Lines se v nájemní smlouvě jako pronajímatelka zavázala do užívání letadla nezasahovat a po dobu nájmu letadlo neprovozovala. Městský soud tedy správně dospěl k závěru, že již jazykový výklad vede k jednoznačnému závěru, že zisk pronajímatele z pronájmu letadla není *příjmem z provozování letadla*, který by spadal pod rozsah čl. 8 smlouvy (blíže body 73 až 76 napadeného rozsudku).

[42] Stěžovatelka nepopírá, že prvotní (jazykový) výklad vede k závěru, k němuž dospěl žalovaný. Svůj názor ale stěžovatelka opírá hlavně o to, že při výkladu čl. 8 česko-korejské smlouvy se musí zohlednit vývoj komentářů k modelové smlouvě OECD o zamezení dvojího zdanění příjmů. Pojem *zisky z provozování letadel v mezinárodní dopravě* se totiž v průběhu času měnil. Podle stěžovatelky měl městský soud upřednostnit teleologický výklad práva, který zohledňuje případné změny při hledání smyslu a účelu sporných pravidel.

[43] Nejvyšší správní soud uznává, že sporný pojem *zisky z provozování letadel v mezinárodní dopravě* vskutku doznal v průběhu času podstatných změn. Ovšem nic jiného neříkal ani městský soud.

[44] Městský soud správně upozornil, že modelová (či vzorová) smlouva OECD o zamezení dvojího zdanění příjmů ani komentář k modelové smlouvě nejsou formálním pramenem práva (bod 52 napadeného rozsudku). Nejedná se o závazný nástroj při výkladu a použití mezinárodních smluv o zamezení dvojího zdanění. Komentář zpravidla netvoří ani celkovou souvislost ve smyslu čl. 31 odst. 2 a 3 Vídeňské úmluvy, neboť není *formálně* spojen s mezinárodní smlouvou (takovou smlouvou totiž modelová smlouva není). Proto ani případná změna obsahu komentáře nutně nezakládá pozdější praxi, kterou by soud či daňové orgány musely zohlednit. Byť komentář požívá vysoké přesvědčivosti, nelze z něho mechanicky vycházet (shodně rozsudek NSS ze dne 23. 3. 2023, čj. 7 Afs 166/2022-38, *HPK – Productions*, body 25, 26 a 28 včetně citace početné judikatury).

[45] Judikatura Nejvyššího správního soudu již k modelové smlouvě OECD uvedla, že patří mezi doplňkové prostředky výkladu; jde totiž o vzorový dokument, na základě kterého byla mezi dvěma konkrétními státy sjednána konkrétní mezinárodní smlouva o zamezení dvojího zdanění. Modelová smlouva však není smlouvou ve smyslu čl. 10 Ústavy, nejde vůbec o mezinárodní smlouvu. Modelovou smlouvu lze *„s určitým zjednodušením připodobnit k důvodové zprávě návrhu zákona. Nejedná se o pramen práva, nýbrž o interpretační vodítko ke zpětnému dovození úmyslu kontrahentů."* (citovaný rozsudek ve věci *engelbert strauss*, bod 43).

[46] Protože se městský soud také zabýval výkladem čl. 12 česko-korejské smlouvy, bylo nezbytné zasadit výše shrnuté úvahy do celkové souvislosti nyní vykládané smlouvy o zamezení dvojího zdanění (tzv. systematický výklad).

[47] Jak správně uvedl městský soud, Česká republika (resp. tehdy ještě Československo) a Korea podepsaly mezinárodní smlouvu o zamezení dvojího zdanění v dubnu 1992, tedy předtím, než došlo k úpravě definice

v čl. 12 odst. 2 modelové smlouvy OECD (nová modelová smlouva byla zveřejněna v září 1992). Definice licenčních poplatků v čl. 12 odst. 3 česko-korejské smlouvy proto odpovídala ještě definici modelové smlouvy OECD z roku 1977. Smluvní strany si však v čl. 12 odst. 2 česko-korejské smlouvy v dubnu 1992 výslovně sjednaly možnost danit příjmy z nájmu zařízení též ve smluvním státě, ve kterém je zdroj těchto příjmů. Sjednáním této možnosti se smluvní strany výslovně odchýlily od modelové smlouvy OECD z roku 1977, která zdanění ve státu, ve kterém je zdroj příjmu, neumožňovala (shodně bod 62 napadeného rozsudku).

[48] Vůli danit příjmy z pronájmu zařízení následně Česká republika potvrdila i při vstupu do OECD v roce 1995, když uplatnila vůči čl. 12 odst. 1 modelové smlouvy výhradu, že si ponechává právo zdanit licenční poplatky, které mají zdroj v České republice. Ve výhradě k čl. 12 odst. 2 modelové smlouvy si Česká republika i Korea vyhradily právo doplnit do definice licenčních poplatků slova *za užití nebo za právo na užití průmyslového, obchodního nebo vědeckého zařízení* (blíže k tomu včetně citací napadený rozsudek, bod 63).

[49] Výklad čl. 12 česko-korejské smlouvy je tudíž jasný. Stěžovatelka se však domáhá toho, aby Nejvyšší správní soud podřadil příjmy z pronájmu nevybaveného letadla bez posádky pod čl. 8 téže smlouvy. Tvrdí tak v podstatě, že čl. 8 je právě u pronájmu letadel zvláštním pravidlem ve vztahu k obecnému pravidlu čl. 12 česko-korejské smlouvy. Přitom se stěžovatelka opírá především o proměny komentářů k modelové smlouvě, které zjevně rozšiřují dosah použitelnosti sporného článku též na provozování pronajatého letadla bez posádky.

[50] Předmětem výkladu je nyní česko-korejská smlouva o zamezení dvojího zdanění. Nejvyšší správní soud již zdůraznil, že soudy musí při výkladu mezinárodní smlouvy přednostně užít obecných výkladových pravidel. Doplňkové výkladové prostředky nastupují jen tehdy, pokud si soud chce potvrdit správnost jejího výkladu, odstranit nejasnost či nejednoznačnost nebo se vyhnout zřejmě protismyslnému či nerozumného výkladu (více v bodech [31] a násl. shora). Prostředkem doplňkového výkladu může být také komentář k modelové smlouvě OECD.

[51] Dle původního komentářového výkladu modelové smlouvy z roku 1963 nebyl příjem z pronájmu nevybaveného letadla bez posádky zahrnut do zisků z provozování letadla. Komentář zahrnoval pod zisky z provozování letadel jen pronájem plně vybaveného letadla s posádkou. Pozdější komentář k modelové smlouvě z roku 1977 tento výklad potvrdil, ovšem na rozdíl od předchozí verze dodal, že čl. 8 se vztahuje též na příjem z pronájmu nevybaveného letadla bez posádky, ovšem pod podmínkou, že jde o *občasný zdroj příjmů* (*occasional source of income*) podniku v mezinárodní dopravě. V roce 2005 se pak komentářový výklad sporného pojmu zásadně změnil. Příjmy, které nejsou spojeny *přímo* s provozováním, ale jsou jen vedlejšího charakteru (*ancillary*), se považují za zisky z provozování letadla v mezinárodní dopravě (podrobně se této otázce včetně obsáhlých citací věnuje napadený rozsudek zejména v bodech 77 až 82 a dále 87 až 90).

[52] Je tedy otázkou, jaký vliv má názorový posun komentáře k modelové smlouvě na výklad česko-korejské smlouvy o zamezení dvojího zdanění z roku 1995.

[53] V době uzavření vycházela mezinárodní smlouva z modelové smlouvy OECD z roku 1977. Pro účely výkladu česko-korejské smlouvy o zamezení dvojího zdanění se tedy přednostně použije ta verze komentáře, která byla vytvořena právě k této modelové smlouvě. Podle ní *občasné* příjmy z pronájmu nevybaveného letadla bez posádky spadají pod zisky z provozování letadla. Městský soud obsáhle analyzoval pochybnosti ohledně správnosti takového výkladu (komentář totiž vůbec nevysvětlil důvody, proč volí výklad nový, odlišný od výkladu předchozího). Nicméně není třeba, aby se stejným směrem vydal též Nejvyšší správní soud a navázal na podrobnou (a třeba říci velmi přesvědčivou) argumentaci městského soudu. Pro tuto věc tyto úvahy nemají větší význam, což nakonec připustil i sám městský soud. Podstatná je zde okolnost, že společnost Korean Air Lines nepřetržitě od roku 2013 pronajímala stěžovatelce letadlo, o čemž svědčí jak doba nájmu, tak opakované prodloužení nájemní smlouvy. Rozhodně se nejednalo o *občasný* zdroj příjmu, nýbrž o zdroj dlouhodobý a pravidelný.

[54] Je pravda, že v době rozhodování žalovaného existovaly i další verze komentáře (z roku 2005). Ty byly o poznání jasnější než komentář k modelové smlouvě OECD z roku 1977. Podle nich jsou příjmy z pronájmu nevybaveného letadla zisky z provozování letadla, pokud mají jen *vedlejší* charakter. Stejně jako městský soud si Nejvyšší správní soud porovnal znění čl. 8 česko-korejské smlouvy s jeho protějškem v pozdějších modelových smlouvách. Nenašel přitom žádné významnější rozdíly (např. čl. 8 modelové smlouvy OECD z roku 2017 se

dokonce doslovně shoduje s nyní vykládaným článkem česko-korejské smlouvy). Nejvyšší správní soud připouští, že taková situace svádí k použití aktuální verze komentáře. Takový názor je ovšem z mnoha důvodů problematický.

[55] Protože v době rozhodování sporu může existovat vícero verzí komentáře k modelové smlouvě, vychází se přednostně z té, která byla aktuální *v době uzavření mezinárodní smlouvy*. Lze totiž předpokládat, že právě z tohoto komentáře vycházeli ti, kteří mezinárodní smlouvu uzavírali. Ovšem ani tato verze komentáře samozřejmě není závazným pramenem práva.

[56] Preferenci komentáře aktuálního v době uzavření mezinárodní smlouvy před komentáři pozdějšími lze potvrdit též komparativním výkladem. Zahraniční judikatura napříč právními kulturami vychází z premisy, že pro výklad je třeba přednostně vycházet z komentáře aktuálního v době uzavření mezinárodní smlouvy, nikoli z komentářů pozdějších [takto např. rozsudek francouzské Státní rady (*Conseil d'État*) ze dne 30. 12. 2003, č. 233894, *SA ANDRITZ*[2]); rozsudek Vrchního soudu pro Anglii a Wales (*High Court of Justice*) – *UBS AG v. HM Revenue and Customs*, [2006] EWHC 117 (Ch), bod 27[3]); rozsudek britské Sněmovny lordů (*House of Lords*) – *Fothergill v. Monarch Airlines*, [1981] AC 251 – stanovisko Lorda Diplocka[4]); nebo rozsudek rakouského Správního soudního dvora (*Verwaltungsgerichtshof*) ze dne 31. 7. 1996, sp. zn. 92/13/0172[5]); pro diskusi doktrinální srov. např. Lang, M. *Introduction to the Law of Double Taxation Convention*. 2nd ed. Amsterdam: IBFD / Wien: Linde Verlag, 2013, s. 50 násl.].

[57] Nejvyšší správní soud opakuje, že komentáře k modelové smlouvě OECD nemohou mít ambici nahradit samotný text mezinárodní smlouvy. Pokud soudy či daňové orgány komentář používají (jako zdroj působící silou své přesvědčivosti), musí se přednostně zaměřit na tu verzi, která existovala v době uzavření smlouvy o zamezení dvojího zdanění. Právě z té verze totiž vycházeli signatáři mezinárodní smlouvy při jejím uzavření. Kdyby Nejvyšší správní soud bez dalšího odkázal na pozdější komentáře, které se přitom vymykají z textu vykládané smlouvy, fakticky by tím měnil samotnou mezinárodní smlouvu. Změna smlouvy však má vlastní pravidla, která nelze svévolně obcházet [viz čl. 39 Vídeňské úmluvy, na vnitrostátní úrovni pak čl. 63 odst. 1 písm. b) a čl. 49 Ústavy]. I proto je třeba větší obezřetnosti, pokud se při výkladu použije pozdější verze komentáře.

---

2) Dostupné on-line na https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000008187891/. Srov. k tomu text, kde Státní rada odmítá přihlédnout k připomínkám Výboru OECD pro fiskální záležitosti k čl. 9 odst. 1 vzorové smlouvy vypracované touto organizací, neboť tyto připomínky byly „vypracovány po přijetí sporných ustanovení" vykládané mezinárodní smlouvy (kompletně v originále relevantní část stručného rozsudku Státní rady zní: „Considérant, d'une part, qu'il n'y a pas lieu, contrairement à ce que soutient le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, de se référer, pour interpréter les stipulations des articles 6 § 5 et 17-A-IV précités, aux commentaires formulés par le comité fiscal de l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE) sur l'article 9 § 1 de la convention-modèle établie par cette organisation, dès lors que ces commentaires sont postérieurs à l'adoption des stipulations en cause; […]").

3) Dostupné on-line na https://www.bailii.org/ew/cases/EWHC/Ch/2006/117.html.

4) Dostupné on-line na https://www.bailii.org/uk/cases/UKHL/1980/6.html. Lord Diplock mj. uvedl: „Mí Lordi, mohu se mnohem stručněji zabývat „doktrínou" a „jurisprudencí". Komentáře učených autorů k textu úmluvy, na které se Vaše Lordstva odvolávají, byly zveřejněny až po uzavření úmluvy. Nepředcházely jí; delegáti je nemohli vzít v úvahu při schvalování textu. Pro soud, který vykládá úmluvu, mohou mít pozdější komentáře toliko hodnotu přesvědčivosti; […]." (v originále: „My Lords, I can deal much more briefly with "doctrine" and "jurisprudence". Those commentaries by learned authors on the text of the Convention to which your Lordships have been referred were published after the Convention had been concluded. They did not precede it; the delegates cannot have taken them into account in agreeing on the text. To a court interpreting the Convention subsequent commentaries can have persuasive value only; […].").

5) „Při výkladu smluv o zamezení dvojího zdanění je třeba poznamenat, že smluvní strany, pokud ve smlouvě o zamezení dvojího zdanění přijmou text vzorové daňové úmluvy OECD, přisuzují jednotlivým ustanovením dvoustranné smlouvy obsah odpovídajícího ustanovení vzorové daňové úmluvy OECD; v důsledku toho se pro výklad smlouvy stává zvláště důležitým komentář Daňového výboru OECD k přijaté vzorové daňové úmluvě existující v době uzavření smlouvy o zamezení dvojího zdanění." (v originále: „Bei der Interpretation von Doppelbesteuerungsabkommen ist zu beachten, daß Vertragsparteien, insoweit sie den Text des OECD-Musterabkommens in ein Doppelbesteuerungsabkommen übernehmen, der einzelnen Vorschrift des bilateralen Vertrages den Inhalt der korrespondierenden Vorschrift des OECD-Musterabkommens beimessen; dadurch erlangt der bei Abschluß eines Doppelbesteuerungsabkommens bestehende Kommentar des OECD-Steuerausschusses zum übernommenen Musterabkommen für die Auslegung des Abkommens besondere Bedeutung").

[58] Inspirativní je v tomto směru rovněž zahraniční judikatura, jmenovitě kanadského federálního odvolacího soudu (*Federal Court of Appeal*). Podle ní lze zohlednit i pozdější verze komentáře, pokud poskytují odůvodněný výklad určitého pojmu a nejsou v rozporu s komentářem, který byl aktuální v době uzavření mezinárodní smlouvy. Pozdější komentář je tedy užitečným výkladovým doplňkem, pokud názory v předchozím komentáři blíže osvětluje a rozvádí, nikoli popírá (*The Queen v. Prévost Car Inc*, 2009 FCA 57, [2010] 2 R. C. F. 65, bod 12).[6] S tímto názorem se Nejvyšší správní soud ztotožňuje.

[59] Přeneseno na nynější věc, pozdější komentáře vůbec neosvětlují obsah komentáře k čl. 8 modelové smlouvy z roku 1977. Naopak, zcela popírají tehdejší výklad zisků z provozování letadla v mezinárodní dopravě. Pozdější komentáře neobsahují zmínku o občasnosti. Místo toho nově pracují s požadavkem, aby určitá činnost byla ve vztahu k provozování letadla v mezinárodní dopravě vedlejší povahy. Obsahově se tedy jedná o nové pojetí zisku z provozování letadla v mezinárodní dopravě, které ani jeden ze smluvních států nemohl předvídat, natož aby to odpovídalo jejich společné vůli v době uzavření smlouvy na počátku 90. let minulého století.

[60] Ani teleologický výklad neumožňuje použití pozdějších komentářů. Nejvyšší správní soud nepopírá, že význam toho či onoho pojmu se může změnit a přizpůsobit se pozdějším společenským změnám. Na druhou stranou nelze pomocí teleologického výkladu nepřípustně rozšiřovat význam vykládaných pojmů. Jestliže městský soud jazykovým a systematickým výkladem uzavřel, že *příjmy z pronájmu nevybaveného letadla* nejsou *zisky z provozování letadla*, pak nelze účelově, třebas pomocí teleologického výkladu, dovozovat opak. Takový postup by totiž narážel na shora popsaná specifika výkladu mezinárodních smluv. Výrazy v mezinárodní smlouvě se vykládají podle významu, který měly v době uzavření smlouvy. Evolutivní výklad, připouštějící proměny významu jednotlivých pojmů, má naopak prostor tam, kde smluvní státy alespoň mlčky projevily vůli, že se význam má v čase měnit – smluvní státy to mohly učinit, ať již v okamžiku uzavření smlouvy, nebo kdykoli později [srov. k tomu rozhodnutí Mezinárodního soudního dvora ze dne 13. 7. 2009 ve věci *Dispute regarding Navigational and Related Rights (Costa Rica v. Nicaragua)*, I.C.J Reports 2009, 213, body 63 a 64 a tam citovanou starší judikaturu].[7] Taková podmínka v nynějším případě chybí.

[61] Komentář k modelové smlouvě ovšem není jediným doplňkovým výkladovým prostředkem. Již výše v bodě [34] Nejvyšší správní soud zdůraznil, že čl. 32 Vídeňské úmluvy obsahuje jen demonstrativní výčet podpůrných prostředků. Nejvyšší správní soud nevidí žádný důvod, proč by jimi nemohly být jiné smlouvy o zamezení dvojího zdanění (mnohé jiné smlouvy detailně pro srovnání městský soud analyzoval) či nově uzavřená česko-korejská smlouva z roku 2020 (č. 1/2020 Sb. m. s.). Doplňkovým výkladovým prostředkem totiž mohou být jak dokumenty, které se obsahově týkají stejné problematiky, tak i následná praxe států, jež netvoří celkovou souvislost ve smyslu čl. 31 odst. 3 Vídeňské úmluvy (srov. Dörr, O. Article 32. In: Dörr, O.; Schmalenbach, K. (eds.) *Vienna Convention on the Law of Treaties. A Commentary.* 2nd ed. Berlin: Springer, 2018, s. 626 a 627).

[62] Analýza městského soudu ukázala, že Česká republika a Korea přistupují k podřazení příjmů z pronájmu letadla obdobně: příjmy z pronájmu nevybaveného letadla jsou zisky z provozování jen tehdy, pokud je tak výslovně ve smlouvě ujednáno. Je to právě nová smlouva z roku 2020, která na rozdíl od své předchůdkyně pod zisky z leteckého provozu už zahrnuje příjmy z pronájmu letadla bez posádky [čl. 8 odst. 3 písm. a) nové smlouvy: *Pro účely tohoto článku a bez ohledu na ustanovení článku 12, zisky z provozování lodí nebo letadel v mezinárodní dopravě zahrnují zisky z pronájmu lodí nebo letadel bez posádky*.]. Na rozdíl od starší smlouvy tedy nová smlouva výslovně vylučuje použití čl. 12 na zisky z pronájmu letadel. A bylo by nesmyslné, aby čl. 8 v nové smlouvě vylučoval použití čl. 12, pokud by čl. 12 na pronájem letadel vůbec nedopadal, jak tvrdí stěžovatelka.

[63] Nejvyšší správní soud souhlasí s městským soudem, že odlišné znění čl. 8 smlouvy z roku 2020 svědčí o vůli smluvních států změnit dosavadní postoj k otázce zdanění sporných příjmů z pronájmu letadel bez posádky. Pokud by snad chtěly Česká republika a Korea zahrnout příjmy z pronájmu nevybaveného letadla již dříve, mohly tak učinit například přijetím výkladového prohlášení podle čl. 31 odst. 3 písm. a) Vídeňské úmluvy.

---

[6] Dostupné on-line na https://publications.gc.ca/collections/collection_2011/cmf-fja/JU1-2-2010-2-1.pdf.

[7] Dostupné on-line na https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/133/133-20090713-JUD-01-00-EN.pdf.

4557

Rozpočtová pravidla: povaha opatření poskytovatele dotace o nevyplacení dotace a rozhodnutí o námitkách

k § 14e odst. 1 a 3 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla)

k § 9 a § 67 správního řádu

Opatření poskytovatele dotace dle § 14e odst. 1 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, nelze považovat za rozhodnutí ve smyslu § 9 a § 67 správního řádu. Tím je až rozhodnutí o námitkách proti tomuto opatření dle § 14e odst. 3 zákona o rozpočtových pravidlech.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2023, čj. 9 Afs 203/2023-45)

Prejudikatura: č. 3579/2017 Sb. NSS, č. 3745/2018 Sb. NSS a č. 3931/2019 Sb. NSS; nález Ústavního soudu č. 177/2015 Sb.

Věc: Zámek Šebestián, družstvo, proti Ministerstvu pro místní rozvoj o nevyplacení části dotace, o kasační stížnosti žalovaného.

Předmětem věci byla otázka, zda opatření poskytovatele dotace o nevyplacení dotace nebo její části dle § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel, ve znění účinném od 20. 2. 2015, je třeba prohlásit za nicotné, nemá-li náležitosti rozhodnutí dle § 68 a § 69 správního řádu.

Žalobce získal dotaci z Integrovaného regionálního operačního programu (IROP) na obnovu zámku Červená Řečice. Za účelem realizace této obnovy vypsal nadlimitní veřejnou zakázku. Řídící orgán IROP jakožto poskytovatel dotace dospěl k závěru, že žalobce se při zadání veřejné zakázky dopustil porušení zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, neboť při stanovení požadavků na prokázání kvalifikace prostřednictvím jiné osoby (§ 83 tohoto zákona) stanovil závazný požadavek na solidární odpovědnost jiné osoby spolu s dodavatelem, ačkoliv takový požadavek § 83 odst. 2 daného zákona neukládá. Dle řídícího orgánu IROP toto pochybení mohlo ovlivnit okruh potenciálních dodavatelů, a tudíž i výběr nejvhodnější nabídky. Řídící orgán IROP tedy přikročil k uplatnění finanční opravy ve výši 1 % z částky v té době dosud nevyplacené dotace.

Žalobce byl o nevyplacení části dotace informován dvěma opatřeními vydanými dle § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel, jež byla označena jako „Informace o nevyplacení části dotace“. Proti těmto opatřením podal žalobce námitky. Ministryně pro místní rozvoj rozhodnutím ze dne 9. 8. 2021 těmto námitkám nevyhověla a konstatovala, že obě opatření byla oprávněná.

Proti rozhodnutí o námitkách žalobce brojil žalobou. V ní namítal jeho nezákonnost z důvodu nesprávného posouzení souladu postupu žalobce se zákonem o zadávání veřejných zakázek. Rovněž uvedl, že i pokud by výklad žalovaného byl připuštěn, žalobcovo pochybení na výběr nejvhodnější nabídky nemělo vliv.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 28. 7. 2023, čj. 9 A 104/2021-31, prohlásil nicotnost rozhodnutí o námitkách, jakož i obou opatření poskytovatele. Uvedl, že opatření o nevyplacení části dotace je dle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2017, čj. 6 Afs 270/2015-48, č. 3579/2017 Sb. NSS, *Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích*, nutné považovat za rozhodnutí přezkoumatelné ve správním soudnictví dle § 65 odst. 1 s. ř. s. Z toho důvodu je na něj třeba klást stejné nároky jako na kterékoliv jiné správní rozhodnutí. Jelikož rozpočtová pravidla neupravují náležitosti takového rozhodnutí, použijí se subsidiárně § 68 a § 69 správního řádu. Městský soud poté dospěl k závěru, že opatření poskytovatele neobsahovala některé náležitosti dle § 68 odst. 1 a 2 správního řádu (výrok rozhodnutí a konkrétní ustanovení právního předpisu, podle něhož bylo rozhodováno) a žádnou z náležitostí dle § 69 odst. 1 správního řádu. Uvedl, že jde o komplex vad dosahující zásadní intenzity, pročež tato opatření za rozhodnutí vůbec považovat nelze. K prohlášení nicotnosti rozhodnutí o námitkách pak přistoupil z důvodu, že spolu s nicotnými opatřeními poskytovatele vytváří jeden celek.

Žalovaný (stěžovatel) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností. Namítal, že městským soudem aplikované usnesení rozšířeného senátu se váže k § 14e rozpočtových pravidel ve znění účinném do 19. 2. 2015, jenž vůbec přezkum opatření vydaných na jeho základě neumožňoval. Novelou č. 25/2015 Sb. ale bylo do zákona zavedeno správní řízení o námitkách, jehož výsledkem je rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu. Opatření poskytovatele tak již není konečným rozhodnutím. Jde toliko o neformální úkon, což potvrzuje i novější judikatura Nejvyššího správního soudu. Jediným správním řízením, které se v oblasti krácení či pozastavení vyplácení dotace vede, je tak řízení o námitkách.

Stěžovatel dále uvedl, že rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 6. 2021, čj. 1 Afs 370/2020-34, dle kterého ustanovení správního řádu, jež nejsou rozpočtovými pravidly výslovně vyloučena, mohou *a contrario* být poskytovatelem dotace použita, se vztahoval toliko k řízení o námitkách. Závěry Nejvyššího správního soudu vyslovené v tomto rozsudku proto nelze aplikovat na opatření poskytovatele.

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

Z odůvodnění:

[12] Nejvyšší správní soud úvodem připomíná, že městský soud prohlásil opatření poskytovatele za nicotná pro absolutní nedostatek formy z důvodu absence náležitostí dle § 68 a § 69 správního řádu. Jádrem sporu je tedy otázka, zda opatření dle § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel lze považovat za rozhodnutí ve smyslu § 9 a § 67 správního řádu.

[13] Dle § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel platí, že *poskytovatel nemusí vyplatit dotaci nebo její část, domnívá-li se důvodně, že její příjemce v přímé souvislosti s ní porušil povinnosti stanovené právním předpisem nebo nedodržel účel dotace nebo podmínky, za kterých byla dotace poskytnuta*. Dle § 14e odst. 2 rozpočtových pravidel *poskytovatel o opatření podle odstavce 1 bez zbytečného odkladu vhodným způsobem informuje příjemce. Příjemce může do 15 dnů ode dne, kdy tuto informaci obdržel, podat poskytovateli proti tomuto opatření námitky. O námitkách rozhoduje ten, kdo stojí v čele poskytovatele*.

[14] Charakterem opatření poskytovatele dotace vydaným na základě § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel se v minulosti zabýval rozšířený senát. V usnesení ve věci *Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích* dospěl k závěru, že jde o rozhodnutí správního orgánu, jež je přezkoumatelné ve správním soudnictví na základě žaloby dle § 65 odst. 1 s. ř. s.

[15] Výše uvedený závěr rozšířeného senátu je nicméně nutno chápat jednak v kontextu právní úpravy účinné v době vydání citovaného usnesení, dále pak v kontextu důvodů, které rozšířený senát k takovému závěru vedly. Ustanovení § 14e odst. 4 rozpočtových pravidel, ve znění účinném do 19. 2. 2015, vylučovalo u opatření poskytovatele dotace o nevyplacení dotace či její části použití obecných předpisů o správním řízení, jakož i jeho soudní přezkum. Proti opatření se tak nebylo možné bránit u správních orgánů či jej napadnout správní žalobou. Výluku ze soudního přezkumu Ústavní soud nálezem ze dne 16. 6. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 12/14, č. 177/2015 Sb., označil za protiústavní. Podstatou rozhodování rozšířeného senátu proto bylo vyřešení otázky, zda prostředkem obrany proti nevyplacení dotace či její části, jež musela být v důsledku citovaného nálezu Ústavního soudu zaručena, je žaloba proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s., či spíše žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu dle § 82 a násl. s. ř. s. Rozšířený senát se přiklonil k prvnímu z těchto řešení. Nevyplacení dotace dle jeho názoru nebylo činěno toliko fakticky, nýbrž na základě oznámení, které musí splňovat určité formální náležitosti. Právě tato úvaha jej vedla k závěru, že opatření poskytovatele dotace o nevyplacení dotace či její části má charakter rozhodnutí v materiálním smyslu, čímž umožnil příjemci dotace toto opatření napadnout žalobou dle § 65 a násl. s. ř. s.

[16] Na závěry Ústavního soudu paralelně reagoval i zákonodárce. Novelou učiněnou zákonem č. 25/2015 Sb. došlo k zavedení možnosti podat proti opatření námitky, o nichž rozhoduje ten, kdo stojí v čele poskytovatele. Je nesporné, že rozhodnutí o námitkách proti opatření poskytovatele o nevyplacení dotace či její části je rozhodnutím správního orgánu ve smyslu správního řádu, jež je v souladu s § 65 odst. 1 s. ř. s. přezkoumatelné ve správním soudnictví. Tím došlo k formalizaci procesu nevyplacení dotace či její části v rámci řízení o námitkách proti opatření poskytovatele dotace. Nejvyšší správní soud proto souhlasí se stěžovatelem,

že podstata závěru rozšířeného senátu ohledně charakteru opatření poskytovatele dotace (jakožto rozhodnutí správního orgánu přezkoumatelného ve správním soudnictví) po účinnosti této novely ztratila svou relevanci. Rozpočtová pravidla totiž výslovně zakotvují právo příjemce dotace podat proti opatření dle § 14e odst. 1 námitky. Proti rozhodnutí o námitkách lze následně brojit správní žalobou. Toho si byl ostatně vědom i rozšířený senát, dovodil-li, že právní úprava účinná od 20. 2. 2015 stanoví „výslednou" povahu opatření o nevyplacení dotace či její části ve formě rozhodnutí (bod 54 usnesení ve věci *Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích*).

[17] Ze závěru rozšířeného senátu ve věci *Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích*, dle kterého je opatření poskytovatele dotace rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., proto nelze bez dalšího dovodit, že toto opatření je rovněž rozhodnutím ve smyslu správního řádu.

[18] Tato skutečnost dále nevyplývá ani z § 14q odst. 1 rozpočtových pravidel, podle nějž *v řízení o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci se nepoužije ustanovení § 37 odst. 3, § 41, § 45 odst. 2 a 4, § 71 odst. 3, § 80 odst. 4 písm. b) až d), § 140 odst. 2 a § 146 správního řádu*. Je sice pravdou, že ostatní ustanovení správního řádu se v případě řízení o poskytnutí dotace *a contrario* použijí (viz rozsudek NSS čj. 1 Afs 370/2020-34, bod 11, na nějž v odůvodnění napadeného rozsudku odkazuje městský soud). Ustanovení § 14e odst. 2 rozpočtových pravidel nicméně výslovně používá pojem *opatření* poskytovatele dotace. Jak vyplývá z judikatury Nejvyššího správního soudu, pojem *opatření* představuje souhrnnou zkratku pro nevyjmenované druhy jiných správních úkonů, jenž nejsou rozhodnutími ve smyslu správního řádu (viz rozsudek NSS ze dne 30. 6. 2014, čj. 8 Ans 4/2013-44, body 35 a 36). Je proto třeba respektovat úmysl zákonodárce, jenž pro úkon, kterým poskytovatel dotace nevyplatí dotaci či její část, zvolil namísto *rozhodnutí* formu *opatření*. Situace je naopak odlišná v případě § 14e odst. 3 rozpočtových pravidel, jenž výslovně užívá pojmu *rozhodnutí o námitkách*, na které je tudíž možné subsidiárně aplikovat § 67 a násl. správního řádu. To ostatně Nejvyšší správní soud ve výše citovaném rozsudku čj. 1 Afs 370/2020-34 učinil. Jak ovšem správně podotkl stěžovatel, Nejvyšší správní soud svůj závěr o subsidiární aplikaci správního řádu omezil toliko na rozhodnutí o námitkách proti opatření poskytovatele dotace, nikoliv na opatření samotné.

[19] Nejvyšší správní soud připomíná, že zákonná konstrukce počítající s formalizací určitého úkonu (opatření) až v rámci řízení o námitkách proti takovému úkonu není v právním řádu České republiky neobvyklá. S obdobnou úpravou se lze setkat například v případě opatření inspektora dle § 7 odst. 1 zákona č. 64/1986 Sb., o České obchodní inspekci. Ačkoliv je toto opatření nutno považovat za úkon měnící, rušící nebo závazně určující práva a povinnosti kontrolované osoby (viz rozsudek NSS ze dne 22. 7. 2005, čj. 4 As 54/2004-34), zjevně se nejedná o rozhodnutí dle správního řádu, a to už jen proto, že toto opatření je oznamováno ústně kontrolované nebo zúčastněné osobě a zároveň je o něm učiněn písemný záznam (§ 7 odst. 2 zákona o České obchodní inspekci). Proti tomuto opatření je následně možné podat námitky, o nichž již ředitel inspektorátu rozhoduje rozhodnutím ve smyslu správního řádu (§ 7 odst. 3 daného zákona). Podobně zákonodárce postupoval při úpravě zvláštního opatření veterinární inspekce dle § 25 odst. 3 zákona č. 154/2000 Sb., o šlechtění, plemenitbě a evidenci hospodářských zvířat a o změně některých souvisejících zákonů (plemenářský zákon). Toto zvláštní opatření rovněž zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje práva a povinnosti kontrolovaným osobám (veterinární inspekce může uložit utracení zvířete či zákaz přemisťování zvířat), aniž by mělo formu rozhodnutí dle správního řádu (dle § 25 odst. 6 plemenářského zákona je uložení zvláštního opatření kontrolované osobě oznámeno zaměstnanci inspekce nebo orgány veterinárního a o jeho uložení je učiněn písemný zápis). I v tomto případě může kontrolovaná osoba podat proti uložení zvláštního opatření námitky, o nichž rozhodnutím ve smyslu správního řádu rozhodne ředitel inspekce nebo orgánu veterinárního dozoru. Konečně lze analogicky zmínit úpravu námitky v řízení při placení daní, kterou je možné uplatnit pouze proti úkonu správce daně, který není rozhodnutím (§ 159 odst. 1 daňového řádu).

[20] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že s ohledem na § 1 odst. 2 správního řádu, dle kterého se správní řád nebo jeho jednotlivá ustanovení použijí, *nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup*, je subsidiární použití § 67 a násl. správního řádu na opatření poskytovatele dotace o nevyplacení dotace či její části vyloučeno.

[21] Na tom nic nemění ani závěr rozšířeného senátu, dle kterého je třeba opatření poskytovatele dotace považovat za rozhodnutí dle § 65 a násl. s. ř. s. Nejvyšší správní soud již v minulosti výslovně potvrdil, že akty způsobilé být předmětem soudního přezkumu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl.

s. ř. s. nemusí nutně představovat rozhodnutí správního orgánu ve smyslu správního řádu (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 17. 9. 2019, čj. 1 As 436/2017-43, *Souhlasy podle stavebního zákona II*, č. 3931/2019 Sb. NSS, či rozsudky ze dne 23. 5. 2018, čj. 6 As 103/2018-53, č. 3745/2018 Sb. NSS, bod 21, či ze dne 14. 5. 2020, čj. 1 Afs 126/2019-32, bod 35). Stejné závěry dlouhodobě zastává i doktrína (viz např. Vedral, J. K pojetí rozhodnutí správního orgánu ve správním řádu a soudním řádu správním. *Správní právo*, č. 1-2, 2012, s. 59, či Průcha, P. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. Praha: Leges, 2015, s. 210).

[22] Ve světle výše uvedeného Nejvyšší správní soud uzavírá, že opatření poskytovatele dotace dle § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel nelze považovat za rozhodnutí ve smyslu správního řádu. Tím je až rozhodnutí o námitkách proti tomuto opatření dle § 14e odst. 3 rozpočtových pravidel.

[23] Z tohoto důvodu městský soud v projednávané věci pochybil, označil-li opatření poskytovatele za nicotná z důvodu absence náležitostí dle § 68 a § 69 správního řádu (body 55 až 57 napadeného rozsudku).

[24] Nejvyšší správní soud nicméně dodává, že i přes výše uvedený závěr je nutné na opatření poskytovatele dotace dle § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel klást určité formální a obsahové nároky, aby se proti němu mohl příjemce dotace účinně bránit námitkami postupem dle § 14e odst. 2 rozpočtových pravidel. Toto opatření musí minimálně obsahovat důvody, ve kterých poskytovatel spatřuje porušení povinnosti stanovené právním předpisem, nedodržení účelu dotace nebo podmínek, za kterých byla dotace poskytnuta.

[25] Jde-li o nicotnost rozhodnutí o námitkách, městský soud, vycházeje z premisy, že opatření poskytovatele, která dle městského soudu tvoří s rozhodnutím o námitkách jeden celek, jsou nicotná, vyslovil rovněž nicotnost tohoto rozhodnutí. V návaznosti na závěr uvedený v bodě [22] výše je zjevné, že tato premisa byla nesprávná. Závěr městského soudu o nicotnosti rozhodnutí o námitkách (bod 58 napadeného rozhodnutí) proto rovněž nemůže obstát.

4558

Řízení před soudem: přezkum utajovaných informací

Energetika: hrubé porušení povinností člena Rady Energetického regulačního úřadu

k § 17b odst. 7 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2021

k čl. 35 odst. 5 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/72/ES o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou a o zrušení směrnice 2003/54/ES[1)]

k čl. 57 odst. 5 směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/944 o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou a o změně směrnice 2012/27/EU

I. Při přezkumu utajovaných informací platí zásada plné jurisdikce. Soud si proto může ověřit věrohodnost a přesvědčivost utajovaných skutkových zjištění tím, že si sám vyžádá další utajované podklady, které tu byly v době vydání rozhodnutí, od žalovaného správního orgánu.

II. Hrubé porušení povinností člena Rady Energetického regulačního úřadu podle § 17b odst. 7 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích, ve znění účinném do 31. 12. 2021, se vykládá v souladu s unijním právem. Pochybení podle vnitrostátního práva ve smyslu čl. 35 odst. 5 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/72/ES o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou [dnes čl. 57 odst. 5 směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/944

[1)] S účinností od 1. 1. 2021 zrušena a nahrazena směrnicí Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/944 o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou.

o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou] nemusí mít povahu trestního či jiného veřejnoprávního deliktu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 11. 2023, čj. 10 As 50/2023-129)

Prejudikatura: č. 3667/2018 Sb. NSS, č. 4031/2020 Sb. NSS, č. 4169/2021 Sb. NSS, č. 4279/2022 Sb. NSS, č. 4328/2022 Sb. NSS a č. 4518/2023 Sb. NSS; rozsudky velkého senátu Soudního dvora ze dne 4. 6. 2013, *ZZ* (C-300/11), a ze dne 6. 10. 2021, *Consorzio Italian Management a Catania Multiservizi* (C-561/19); rozsudek Soudního dvora ze dne 11. 6. 2020, *Prezident Slovenskej republiky* (C-378/19); rozsudky velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 19. 9. 2017, *Regner proti České republice* (stížnost č. 35289/11), a ze dne 15. 10. 2020, *Muhammad a Muhammad proti Rumunsku* (stížnost č. 80982/12).

Věc: Ing. Vladimír Vlk proti vládě, za účasti 1) Energetického regulačního úřadu a 2) Ing. Petra Kusého, o odvolání z funkce člena Rady Energetického regulačního úřadu, o kasační stížnosti žalobce.

V této věci se řešilo odvolání člena Rady Energetického regulačního úřadu vládou v červenci 2019. Nejvyšší správní soud analyzoval souladnost české úpravy odvolání člena Rady platné do konce roku 2021 s právem EU a procedurální otázky s tím spojené a nakonec v obecnosti zhodnotil důvodnost odvolání.

Vláda usnesením č. 570 ze dne 30. 7. 2019 vzala na vědomí materiál „Personální záležitosti Energetického regulačního úřadu“ a informace místopředsedy vlády a ministra průmyslu a obchodu (výrok I), odvolala žalobce z funkce člena Rady Energetického regulačního úřadu (ERÚ) s účinností k 31. 7. 2019 (výrok II) a jmenovala Ing. Petra Kusého členem Rady ERÚ s účinností k 1. 8. 2019 do 31. 7. 2022 (výrok III).

Vláda viděla hrubé porušení povinností žalobce ve smyslu § 17b odst. 7 energetického zákona v tom, že:

- *žalobce narušil nezávislý, nestranný a transparentní výkon pravomoci, což vláda vysvětlila úzkými a nestandardními kontakty žalobce s regulovaným subjektem. Žalobce si nechal zpracovat podklad/argumentaci od regulovaného subjektu v personálních záležitostech. Regulovaný subjekt prostřednictvím zástupce po setkání a domluvě s žalobcem sám činil kroky ve prospěch žalobce, například zajišťoval jeho pozitivní mediální prezentaci nebo v komunikaci se státním sektorem jej pozitivně prezentoval;*
- *žalobce přijímal pokyny v oblasti regulace elektroenergetiky od regulovaného subjektu, čímž jednal v tržním zájmu tohoto subjektu;*
- *žalobce nechránil oprávněné zájmy zákazníků a spotřebitelů v energetických odvětvích;*
- *žalobce se choval v rozporu s požadavkem na zajištění transparentnosti a předvídatelnosti výkonu pravomocí ERÚ, zejména zasahoval do správní činnosti orgánu I. stupně, nechal si předložit protokol z kontroly a dohlížel na to, aby nedošlo k zahájení správního řízení, konkrétně si vyžádal veškeré podklady a vydal ústní pokyn, aby kontrola regulovaného subjektu nebyla zahajována. Tento pokyn byl pracovníkem ERÚ zaznamenán do spisu a následně bylo s tímto záznamem záměrně manipulováno za účelem, aby ústní pokyn nebyl seznatelný.*

(viz odůvodnění v dopise předsedy vlády žalobci ze dne 30. 7. 2019)

Proti odvolání se žalobce bránil žalobou. Městský soud o žalobě rozhodoval celkem třikrát. Nejprve žalobu (původně šlo o žalobu na ochranu před nezákonným zásahem) usnesením ze dne 20. 11. 2020, čj. 6 A 151/2019-74, odmítl pro nepřípustnost, neboť akt vlády je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., nikoli zásahem podle § 82 s. ř. s. Toto usnesení zrušil Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 25. 2. 2021, čj. 10 As 391/2020-65, č. 4169/2021 Sb. NSS. Souhlasil s městským soudem, že napadený akt vlády je rozhodnutím, nesouhlasil ale s tím, že městský soud nepoučil žalobce o tom, že zvolil nesprávný žalobní typ a že proti usnesení vlády se může bránit ne žalobou zásahovou, ale žalobou proti rozhodnutí správního orgánu.

V dalším řízení po poučení městského soudu žalobce změnil žalobní typ a napadl akt vlády žalobou proti rozhodnutí. Žalobě městský soud rozsudkem ze dne 21. 7. 2022, čj. 6 A 151/2019-181, vyhověl a napadené rozhodnutí vlády zrušil. I tento rozsudek však Nejvyšší správní soud zrušil. Městský soud totiž zrušil rozhodnutí vlády též ve výroku, kterým vláda jmenovala Ing. Petra Kusého členem Rady ERÚ. Ing. Kusý proto ve smyslu § 34 odst. 1 s. ř. s. byl přímo dotčen na právech zrušením rozhodnutí vlády, tedy připadal nesporně do úvahy

jako osoba zúčastněná na řízení. Městský soud jej však o probíhajícím řízení neuvědomil a nedal mu šanci uplatnit práva osoby zúčastněné (rozsudek NSS ze dne 1. 11. 2022, čj. 10 As 234/2022-116).

Městský soud proto rozhodoval o žalobě potřetí. Žalobu tentokrát rozsudkem ze dne 8. 3. 2023, čj. 6 A 151/2019-261, zamítl. Nenašel důvod k položení předběžné otázky Soudnímu dvoru, zda české právo správně implementovalo právo EU ohledně odvolávání člena Rady ERÚ. Vláda podle městského soudu poměrně podrobně specifikovala, v čem spatřuje naplnění neurčitého právního pojmu *hrubé porušení povinností* žalobce. Vláda čerpala z výsledků šetření příslušné zpravodajské služby, které mají povahu utajované informace. To vládě znemožnilo důvody rozhodnutí více konkretizovat. Městský soud se s utajovanými informacemi seznámil a shledal je za dostatečné a vyhovující judikatuře (oproti předchozímu rozsudku, kdy žalobě vyhověl, získal též další dokument zpracovaný zpravodajskou službou). Odvolání žalobce z funkce nijak nezasáhlo ani do nezávislosti ERÚ.

Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. Stěžovatel kritizoval rozsudek za jeho překvapivost a za to, že městský soud pro překvapivé nové rozhodnutí použil důkaz uplatněný až po koncentraci řízení, resp. bez řádného dokazování. Stěžovatel poukázal na odlišné posouzení skutkového stavu městským soudem. Zatímco v dřívějším rozsudku soud dovodil, že utajované informace nebyly dostatečné, v napadeném rozsudku zaujal názor opačný. Stěžovatel upozornil, že změna v právním názoru soudu je asi dána dokumentem od Bezpečnostní informační služby (BIS), kterou však do soudního spisu vláda doplnila opožděně. V soudním řízení správním se uplatňuje zásada koncentrace řízení, nadto městský soud ani stěžovatele neuvědomil, že spis je nově doplněn a že probíhá nové dokazování. Dokazování tak proběhlo v rozporu s § 77 s. ř. s. Bylo též třeba vyjasnit, zda nově předložený dokument vůbec měla při svém rozhodování k dispozici vláda (stěžovatel k tomu navrhl důkaz výslechem některých tehdejších ministrů).

Stěžovatel dále upozornil, že městský soud nemohl vyloučit z nahlížení ty části spisu, jimiž dokazoval (s odkazem na § 45 odst. 4 s. ř. s.). Stěžovatel odkázal na bod 32 usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 3. 2016, čj. 4 As 1/2015-40, č. 3667/2018 Sb. NSS, podle něhož soudy i žalovaný správní orgán musí mít možnost posoudit věrohodnost a přesvědčivost zpravodajské informace. To musí platit i pro žalobce, resp. stěžovatele. Pokud městský soud odkázal na jinou judikaturu (rozsudek NSS ze dne 25. 11. 2011, čj. 7 As 31/2011-101, č. 2602/2012 Sb. NSS), jednalo se o věci bezpečnostní prověrky, tedy věci jiné, než tato věc (v případě bezpečnostní prověrky prý žadatel není dotčen na právech, zatímco v této věci ano). Tím městský soud porušil právo stěžovatele na veřejné projednání věci a právo na vyjádření se ke všem důkazům (čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod).

Konečně stěžovatel odkázal na rozpor vnitrostátní úpravy odvolání člena Rady ERÚ s právem EU. Stěžovatel z čl. 35 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/72/ES o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou a čl. 39 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/73/ES o společných pravidlech pro vnitřní trh se zemním plynem dovozoval, že důvodem odvolání musí být alespoň spáchání deliktu podle vnitrostátního práva, nebo porušení nezávislosti a nestrannosti regulačního úřadu. Úprava § 17b odst. 7 energetického zákona je s tím v rozporu. Ostatně sama Evropská komise v notifikačním rozhodnutí EK SA.40171 (2015/NN) měla pochybnost o souladnosti české úpravy s právem EU. Pak se ale rozhodně nemůže jednat o *acte clair*, jak nesprávně řekl městský soud. Bezbřehá pravomoc vlády odvolat člena Rady ERÚ je o to problematičtější, že odvolávaný člen Rady se před aktem odvolání nemá možnost jakkoli bránit, vysvětlit důvody skutku apod. Informace BIS se neřídí správním řádem a slouží ke zcela jinému účelu, než k jakému byly nyní využity. Proto stěžovatel navrhl předložení předběžné otázky Soudnímu dvoru.

Vláda se ve svém stručném vyjádření ztotožnila se závěry městského soudu.

Podrobné vyjádření ke kasační stížnosti podal Energetický regulační úřad jako osoba zúčastněná na řízení 1). Rozsudek městského soudu prý nebyl překvapivý, protože již v předchozím (rušícím) rozsudku městský soud konstatoval, že utajované materiály sice obsahují podrobný popis jednání stěžovatele, nelze však ověřit jejich hodnověrnost (bod 54 rozsudku čj. 6 A 151/2019-181). Tyto pochybnosti však rozptýlila utajovaná listina BIS, kterou městský soud získal v dalším řízení. Vláda navíc nevystupovala v postavení běžného správního orgánu, vycházela totiž z pravdivosti informací obsažených ve zprávách BIS, nemusela ověřovat jejich věrohodnost. Vláda není typickým správním orgánem, o odvolání člena Rady ERÚ nevede správní řízení, proto i odůvodnění

odvolání vypadá jinak. Není proto podstatné, že vláda měla při svém rozhodování k dispozici jen shrnující závěry BIS. Podstatné je, že si další podklady opatřil sám městský soud, který ověřil věrohodnost zpráv BIS. Soud nebyl limitován žalobními námitkami a přezkoumal zprávy BIS jako celek.

Energetický regulační úřad dále upozornil, že stěžovatel je členem tehdy vládní České strany sociálně demokratické (ČSSD), má vztah ke špičkám sociální demokracie, byl kandidátem ČSSD ve volbách do Poslanecké sněmovny v roce 2021. Výslechy ministrů za tehdy vládní ČSSD by tedy nemusely být vypovídající. Stejně tak sdělení konkrétních operativních prostředků všem členům vlády by mohlo vést k jejich vyzrazení. Vláda tedy neměla a ani nemohla znát konkrétní operativní prostředky, o něž se zjištění BIS opíralo. ERÚ neviděl ani nesoulad mezi českou vnitrostátní úpravou a právem EU.

Stěžovatel k vyjádření ERÚ podal repliku. V ní spekuloval, že ERÚ asi musel znát obsah utajovaných zpráv BIS, jinak by nemohl tvrdit, že rozsudek městského soudu nebyl překvapivý. K tomu též dodal, že pokud ERÚ znal utajené zprávy, narušuje to rovnost stran řízení. Zopakoval, že žádá též přezkum věcných závěrů BIS, a kritizoval ERÚ, který naznačil, že stěžovatel obsah utajovaných zpráv nenapadá. Stěžovatel pak obsáhle kritizoval teze, že ani ministři nemají znát obsah dokumentů BIS, což činí z vlády bezmocný nástroj BIS.

Energetický regulační úřad ještě stručně zareagoval v duplice, ve které zdůraznil, že k utajovaným zprávám BIS neměl přístup. Části jeho vyjádření prý stěžovatel různě zkresloval.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

[21] Nejvyšší správní soud nejprve obsáhle posoudil souladnost na věc použitelné úpravy odvolávání člena Rady ERÚ s právem EU (část **IV.A**), dále se pak stručně vyjádřil ke kritice, že druhý rozsudek městského soudu byl nepředvídatelný, neboť soud překvapivě zaujal odlišný právní názor než v rozsudku prvním (**IV.B**). V další části se pak Nejvyšší správní soud věnoval nejrůznějším procesní otázkám použití utajovaných informací soudem i vládou (**IV.C**). Nakonec Nejvyšší správní soud posoudil odůvodněnost odvolání stěžovatele, a to s ohledem na použití utajovaných informací i nad rámec kasačních bodů (**IV.D**).

[22] Nejvyšší správní soud se nevyjadřuje k polemice ohledně členství stěžovatele v ČSSD. Rozhodnutí vlády touto skutečností neargumentuje (a nic takového není ani v utajovaných dokumentech), proto není třeba ani řešit otázku, zda snad stěžovateli nezaniklo členství v Radě ERÚ z důvodu členství v politické straně. Žádné důkazy k této otázce nemusel provádět ani městský soud a nemusí je provádět ani Nejvyšší správní soud.

[23] Stejně tak Nejvyšší správní soud nebude řešit ani stěžovatelovu výtku, že snad ERÚ znal obsah utajovaných informací – na rozdíl od stěžovatele Nejvyšší správní soud nevidí ve vyjádřeních ERÚ žádný náznak, že by snad ERÚ měl nějaký nezákonný přístup k utajovaným informacím.

IV.A K souladu právní úpravy odvolání člena Rady ERÚ s právem EU

[24] Stěžovatel obsáhle polemizuje se závěrem městského soudu, že v rozhodné době platná úprava odvolání člena Rady ERÚ byla v souladu s právem EU.

[25] Nejvyšší správní soud již v prvním rozsudku v této věci vysvětlil podstatu nezávislosti ERÚ, vyvěrající z práva EU, a současnou úpravu vedení ERÚ kolektivním orgánem (Radou), která od roku 2017 nahradila dřívější vedení monokratické (body 26 až 33 rozsudku čj. 10 As 391/2020-65).

[26] Pro nynější věc jsou pak důležité závěry Nejvyššího správního soudu k možnosti odvolat členy kolektivního či monokratického orgánu, jak je stanoví právo EU. Nejvyšší správní soud vysvětlil, že právo EU především chrání nezávislost regulačního orgánu v oblasti vnitřního trhu s elektřinou a zemním plynem. V současné době jde především o směrnici Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/944 o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou a o směrnici Evropského parlamentu a Rady 2009/73/ES o společných pravidlech pro vnitřní trh se zemním plynem. Podle bodu 80 odůvodnění směrnice 2019/944 regulační orgány v oblasti trhu s elektřinou by měly být *plně nezávislé na jakýchkoli veřejných či soukromých zájmech. Prostřednictvím vhodného rotačního systému*

přispívají členské státy k nezávislosti národního regulačního orgánu na jakýchkoli politických či hospodářských zájmech, měly by však mít možnost zohlednit dostupnost lidských zdrojů a velikost rady regulačních orgánů.

[27] Podle čl. 57 odst. 5 směrnice 2019/944 za účelem ochrany nezávislosti regulačních orgánů členské státy mj. zajistí, aby *a) regulační orgán mohl přijímat samostatná rozhodnutí nezávisle na jakémkoli politickém subjektu; d) členové rady regulačního orgánu* […] *byli jmenováni na pevně stanovenou dobu v délce pěti až sedmi let, kterou lze jednou obnovit; g) členové rady regulačního orgánu* […] *mohli být odvoláni pouze na základě zavedených transparentních kritérií*. Členské státy musí také zajistit *vhodný rotační systém pro radu nebo nejvyšší vedení*. Členy rady *je během jejich funkčního období možné z funkce odvolat jen v případě, že již neplní podmínky stanovené v tomto článku nebo se dopustili pochybení podle vnitrostátního práva*. Podobná pravidla směřující k nezávislosti regulačního orgánu a ochraně výkonu funkce člena rady po dobu jeho mandátu má i směrnice 2009/73/ES (podle čl. 39 odst. 5 členy rady *je během jejich funkčního období možné z funkce odvolat jen v případě, že již neplní podmínky stanovené v tomto článku nebo se dopustili pochybení podle vnitrostátního práva*). (rozsudek čj. 10 As 391/2020-65, bod 29)

[28] Směrnice 2019/944 v roce 2019 ještě neplatila. V době odvolání stěžovatele byla platná směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/72/ES o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou (tuto směrnici od roku 2021 nahradila právě směrnice 2019/944), která obsahovala podobná pravidla o nezávislosti regulačního orgánu (srov. např. bod 34 odůvodnění směrnice nebo čl. 35 odst. 5 směrnice 2009/72, podle něhož členy představenstva nebo nejvyššího vedení regulačního orgánu *je během jejich funkčního období možné z funkce odvolat jen v případě, že již neplní podmínky stanovené v tomto článku nebo se dopustili pochybení podle vnitrostátního práva*).

[29] Nejvyšší správní soud nicméně v prvním rozsudku neustal na těchto závěrech, které vychází z práva EU. Současně totiž vysvětlil, že právě ERÚ je v českém právu oním regulačním orgánem, o kterém hovoří shora citované směrnice. Rada, která je v čele ERÚ, má pět členů, jeden z nich je předsedou Rady. Předseda řídí činnost Rady, v jeho nepřítomnosti řídí její činnost jím pověřený člen Rady. Z § 17b odst. 10 a 14 energetického zákona plyne, že Rada ERÚ je vedoucím kolektivním správním orgánem s rozhodovací pravomocí ve správním řízení. Mezi vládou a členem Rady ERÚ není pracovněprávní vztah. Vláda členy Rady ERÚ neřídí a řídit nesmí. Nesmí ani jakkoli jinak ovlivňovat jejich činnost. Důležité ale je též to, že energetický zákon v § 17b určuje délku funkčního období člena Rady ERÚ, upravuje obsazování na základě jmenování, stanoví neslučitelnost funkce s jinými tam uvedenými veřejnými funkcemi a výdělečnými činnostmi, to vše za účelem zajištění nezávislosti a nestrannosti výkonu funkce (rozsudek čj. 10 As 391/2020-65, bod 31).

[30] V době odvolání stěžovatele vládou v červenci 2019 platila úprava § 17b odst. 7 energetického zákona, podle níž *člena Rady vláda může odvolat v případě hrubého nebo opakovaného méně závažného porušení jeho povinností, nemoci trvale znemožňující vykonávání jeho úkolů nebo nevykonává-li svou funkci po dobu delší než 6 měsíců*. V této podobě byla tato úprava platná až do konce roku 2021.

[31] Stěžovatel zpochybňuje dostatečnost úpravy odvolání pro hrubé nebo opakované méně závažné porušení povinností člena Rady ERÚ. Nejvyšší správní soud ve svém prvním rozsudku k tehdy ještě platné úpravě v § 17b odst. 7 energetického zákona vysvětlil, že odvolání podle § 17b odst. 7 energetického zákona je založeno na podmínkách pevně stanovených zákonem (ve smyslu v bodě [46] níže citovaného rozsudku Soudního dvora). Podle Nejvyššího správního soudu ani nevadí, že šlo o kombinaci správního uvážení a neurčitých právních pojmů. Procedura odvolání člena Rady chrání nejen veřejné subjektivní právo člena Rady ERÚ, ale též nezávislost úřadu samotného (rozsudek čj. 10 As 391/2020-65, body 32 a 33).

[32] Nejvyšší správní soud se tedy již vyslovil k souladnosti nynější české zákonné úpravy s požadavky práva EU, především uvedl, že na věc použitelná úprava splňuje požadavky práva EU, jak je vysvětlil Soudní dvůr (více k tomu pasáž citovanou v bodě [46] níže). Nabízí se tedy celou argumentaci stěžovatele odmítnout pro nepřípustnost [§ 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s.]. V daném kontextu by to však bylo nejen nespravedlivé, ale především by to připravilo stěžovatele o možnost účinného přezkumu souladu českého zákona s právem EU. V kasační stížnosti proti prvnímu rozsudku se totiž stěžovatelova argumentace soustředila na otázku, zda je akt vlády rozhodnutím, či zásahem. V situaci, kdy městský soud žalobu odmítl, proto kasační stížnost podaná stěžovatelem podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. dost těžko mohla zpochybnit soulad zákona s právem EU. Stěžovateli šlo v prvém řízení

před Nejvyšším správním soudem především o to, aby se vůbec domohl meritorního přezkumu své žaloby. Proto se Nejvyšší správní soud podrobně vyjádří též k argumentaci stěžovatele o nesouladu úpravy s právem EU.

[33] Nejvyšší správní soud předně souhlasí se stěžovatelem v tom, že úprava platná do konce roku 2021 mohla být konkrétnější. Ostatně od 1. 1. 2022 platí po novele č. 362/2021 Sb. úprava podrobnější. Tato úprava odstranila též správní uvážení vlády a dala tak vládě povinnost člena Rady odvolat, nastanou-li podmínky uvedené v hypotéze této normy. Podle § 17b odst. 7 energetického zákona ve znění účinném od 1. 1. 2022 platí, že *člena Rady vláda odvolá, pokud*

- *porušil některý ze zákazů uvedených v odstavci 6*

[tj. zákaz *být držitelem licence nebo vykonávat jinou podnikatelskou činnost v energetických odvětvích, podílet se na podnikání držitele licence nebo jiné osoby působící v energetických odvětvích, být členem jakýchkoli orgánů takové osoby nebo se jinak podílet na obchodním vedení takové osoby, ani poskytovat přímo nebo zprostředkovaně poradenskou nebo obdobnou činnost držiteli licence nebo jiné osobě působící v energetických odvětvích*; dále je v odstavci 6 zákaz *zastávat jinou placenou funkci, být v pracovním poměru nebo jiném pracovněprávním vztahu ani vykonávat jinou výdělečnou činnost s výjimkou správy vlastního majetku a činnosti vědecké, pedagogické, literární, publicistické a umělecké*]

- *nebo jedná v rozporu s § 17 odst. 3,*

[*Při výkonu působnosti postupuje Energetický regulační úřad nezávisle a řídí se pouze zákony a ostatními právními předpisy. Energetický regulační úřad nesmí při výkonu své působnosti přijímat ani vyžadovat pokyny od prezidenta republiky, Parlamentu České republiky, vlády ani od jakéhokoliv jiného orgánu výkonné moci nebo fyzické nebo právnické osoby. Energetický regulační úřad postupuje tak, aby byla zajištěna transparentnost a předvídatelnost výkonu jeho pravomocí.*],

- *nebo pokud nevykonává svou funkci po dobu delší než 6 měsíců.*

[34] Od 27. 6. 2022 novela č. 176/2022 Sb. doplnila do § 17b odst. 7 energetického zákona ještě další možnost pro odvolání, totiž situaci, kdy člen Rady *svým jednáním naruší řádný výkon pravomocí Energetického regulačního úřadu*.

[35] Stěžovatel má rovněž pravdu, že Komise vyslovila pochybnosti o bezvadnosti české úpravy před rokem 2022, co se týče formulace podmínek pro odvolání člena Rady z funkce. Toho si byl ostatně vědom též zákonodárce, který od 1. 1. 2022 novelizoval § 17b odst. 7 energetického zákona. Dle důvodové zprávy k novele č. 362/2021 Sb. návrh zákona reagoval na výtky Komise, která kritizovala „*možnost obnovitelnosti funkčního období členů Rady ERÚ a důvod odvolání členů Rady ERÚ spočívající v opakovaném méně závažném porušení jejich povinností*“ (s. 35 důvodové zprávy). Ve zvláštní části důvodové zprávy předkladatel zákona dále vysvětlil, že k posílení právní jistoty stanoví nově povinnost vlády člena Rady ERÚ odvolat, nastanou-li k tomu stanovené podmínky – na rozdíl od úpravy před rokem 2022, která dávala v tomto ohledu vládě správní uvážení (s. 48 tamtéž).

[36] Podle Nejvyššího správního však veškeré pochybnosti ohledně souladu právní úpravy před rokem 2022 s právem EU nemají žádný vliv na nynější případ. Výtky Komise směřovaly především vůči pravomoci vlády odvolat člena Rady ERÚ pro opakované méně závažné porušení jeho povinností – v případě stěžovatele se však o žádné méně závažné porušení povinností nejedná. Naopak, jeho pochybení nesporně spadají pod kategorii hrubého porušení povinností (viz část **IV.D** dále). Pro nynější kauzu proto není jakkoli významné, aby se Nejvyšší správní soud dotazoval předběžnou otázkou podanou k Soudnímu dvoru, zda bylo v rozporu s právem EU, pokud vláda do konce roku 2021 mohla odvolat člena Rady ERÚ též z důvodu opakovaného méně závažného porušení jeho povinností.

[37] Odvolání stěžovatele z důvodu *hrubého porušení* jeho povinností nemohlo být ani v rozporu s právem EU. Protože požadavky práva EU byly shodné ve všech shora uváděných směrnicích, vezme Nejvyšší správní soud za příklad čl. 35 odst. 5 směrnice 2009/72/ES, který umožňoval odvolat členy vedení regulačního orgánu *jen v případě, že již neplní podmínky stanovené v tomto článku nebo se dopustili pochybení podle vnitrostátního práva* (shodně čl. 39 odst. 5 směrnice 2009/73/ES, shodně dnes čl. 57 odst. 5 směrnice 2019/944).

[38] Zákonný pojem *hrubého porušení* povinností člena Rady ERÚ je nutno vykládat v souladu s právem EU. Je nepochybné, že ve stěžovatelově případě byly dány dokonce hned obě podmínky alternativně stanovené v čl. 35 odst. 5 směrnice 2009/72/ES. Stěžovatel tedy *neplnil podmínky stanovené v tomto článku* a současně se *dopustil pochybení podle vnitrostátního práva*.

[39] Především, již z písemného odůvodnění rozhodnutí vlády plyne, že stěžovatel neplnil podmínky čl. 35 odst. 4 směrnice 2009/72/ES, jmenovitě porušil povinnost jednat nezávisle na jakémkoli tržním zájmu a porušil zákaz při plnění svých regulačních úkolů vyhledávat či přijímat přímé pokyny od soukromoprávního subjektu.

[40] Současně se některými jednáními (například zásahy do probíhajícího správního řízení a pozměňování správního spisu, které mělo tyto zásahy skrýt) rovněž dopustil pochybení podle vnitrostátního práva.

[41] Co se týče výkladu *pochybení podle vnitrostátního práva* ve smyslu čl. 35 odst. 5 směrnice 2009/72/ES, Nejvyšší správní soud nemá městskému soudu co vytknout. Rozhodně nelze souhlasit se stěžovatelem, že by snad právo EU vyžadovalo, že toto pochybení má mít charakter deliktu podle vnitrostátního práva. Ničemu takovému nenasvědčuje ani české znění směrnice, ani její další jazykové verze. Městský soud v tomto ohledu zohlednil anglické znění směrnice (*have been guilty of misconduct under national law*) a ukázal, že podstatou tohoto ustanovení je zjištění protiprávního jednání podle vnitrostátního práva, nikoli spáchání trestného činu či jiného (svou povahou veřejnoprávního) deliktu (čemuž by odpovídaly anglické termíny jako *crime*, *delict*, *criminal offence* apod.). Nejvyšší správní soud souhlasí, že termín *misconduct* určitě neodpovídá (veřejnoprávnímu) deliktu či přestupku.

[42] Lze dodat, že stejnému výkladu odpovídají též další jazykové verze. Například německý termín *Fehlverhalten* rozhodně neodpovídá trestněprávnímu či jinému veřejnoprávnímu deliktu; jím se obecně označuje chybné či nesprávné chování. Rovněž francouzské či polské znění vyznívá jednoznačně v neprospěch stěžovatelovy argumentace, srov. k tomu polský termín *uchybienie* či francouzský *faute*, které poměrně přesně odpovídají českému *pochybení* (německy *wenn sie sich eines Fehlverhaltens nach nationalem Recht schuldig gemacht haben*; polsky *dopuścili się uchybienia w rozumieniu prawa krajowego*; francouzsky *ont commis une faute selon le droit national* apod.).

[43] K aktivaci § 17b odst. 7 energetického zákona tedy nebylo třeba, aby byl stěžovatel uznán vinným spácháním veřejnoprávního deliktu podle českého práva. Není ani pravda, že městský soud nahradil jasný text české směrnice (odlišně vyznívajícím) textem anglickým, jak tvrdí stěžovatel. Anglickou jazykovou verzi použil soud jen na podporu jasného výkladu verze české, stejně jako Nejvyšší správní soud nyní přihlédl též k verzi německé, polské a francouzské.

[44] Nejvyšší správní soud samozřejmě souhlasí, že (slovy směrnice) *pochybením podle vnitrostátního práva* nemohlo být porušení jakékoli právní povinnosti, ale jen *hrubé* porušení povinností stěžovatele jako člena Rady ERÚ, jak stanovil v roce 2019 energetický zákon. Prostým nahlédnutím do energetického zákona je proto zjevné, že důvody pro odvolání dle znění zákona do konce roku 2021 nemohly být vykládány zásadně odlišně od důvodů, jak je vymezuje dnešní (přesnější) znění zákona. V tomto smyslu měly vlastně obě novelizace energetického zákona v roce 2022 funkci deklaratorní, na podstatě pravomoci odvolat člena Rady ERÚ nic neměnily (krom již výše zmíněného zrušení správního uvážení vlády).

[45] Současně rovněž dnešní znění zákona (počínaje 1. 1. 2022 s doplněním od 27. 6. 2022, viz body [33] a [34] shora) dokazuje, že i podstatně detailnější úprava opět vyvolá podobné výkladové otázky jako úprava podstatně stručnější před rokem 2022. Například důvod odvolání člena Rady ERÚ spočívající v tom, že jednal v rozporu s § 17 odst. 3 energetického zákona, jistě nelze vykládat doslovně tak, že člen Rady ERÚ při výkonu působnosti Rady porušil jakoukoli právní povinnost (bez ohledu na její závažnost), resp. že se dopustil jednání ohrožujícího předvídatelnost výkonu pravomocí Rady ERÚ (bez ohledu na závažnost takovéhoto jednání). A jistě to nebude ani jakékoli jednání „narušující řádný výkon pravomocí“ ERÚ.

[46] Co se týče judikatury k vykládané problematice, lze na prvém místě odkázat na rozsudek Soudního dvora ze dne 11. 6. 2020, *Prezident Slovenskej republiky*, C-378/19. Unijní pravidla o jmenování a odvolání členů vedení regulačního orgánu směřují k ochraně nezávislosti tohoto orgánu, jakým je i český ERÚ. Podle Soudního dvora se nezávislostí regulačního orgánu rozumí „*status, který zajistí dotyčnému orgánu možnost jednat zcela svobodně, bez jakýchkoliv pokynů nebo nátlaku za strany subjektů, na nichž má být nezávislost zajištěna*“ (bod 32). Právo

EU nezakazuje, aby vláda členského státu jmenovala a odvolávala předsedu národního regulačního orgánu. Tato pravomoc jmenovat a odvolávat musí být nicméně vykonávána tak, aby byla zaručena nezávislost tohoto orgánu (tamtéž, body 39 a 40), musí být „*striktně upravena zákonem a musí být vykonávána na základě přesně a taxativně vyjmenovaných a ověřitelných objektivních kritérií*“ (tamtéž, bod 35, viz shodně rozsudek čj. 10 As 391/2020-65, bod 30). Nejvyšší správní soud již v předchozím rozsudku vysvětlil, že odvolání podle § 17b odst. 7 energetického zákona ve znění účinném do konce roku 2021 bylo založeno na takovýchto podmínkách pevně stanovených zákonem (srov. bod [31] shora).

[47] Soudní dvůr tak již vysvětlil, že unijní právo (konkrétně Soudním dvorem analyzovaný čl. 35 odst. 4 a 5 směrnice 2009/72/ES) nebrání právním předpisům členského státu, podle kterých má vláda tohoto státu pravomoc jmenovat a odvolat předsedu národního regulačního orgánu. Nejvyšší správní soud nepochybuje, že podobné závěry nutno v logice rozhodnutí Soudního dvora vztáhnout též na členy kolektivního vedení národního regulačního orgánu, jakým je ERÚ. Důležité je, jak říká Soudní dvůr, aby byly splněny všechny požadavky stanovené v ustanoveních práva členského státu, což však přísluší ověřit příslušnému soudu členského státu (rozsudek ve věci *Prezident Slovenskej republiky*, bod 46).

[48] Nelze akceptovat ani kritiku stěžovatele, že je nepřijatelné, aby se odvolání dělo aktem vlády, mimo správní řízení apod. I k této otázce se již Soudní dvůr vyslovil. Unijní právo neupřesňuje orgán nebo orgány členských států, které by měly být pověřeny jmenováním a odvoláváním členů rady nebo nejvyššího vedení národního regulačního orgánu. Členské státy mají široký prostor pro uvážení, co se týče volby způsobů a prostředků určených k provedení směrnic, požívají institucionální autonomie v rámci organizace a uspořádání svých regulačních orgánů, která musí být nicméně vykonávána při plném dodržování cílů a plnění povinností stanovených v této směrnici (rozsudek ve věci *Prezident Slovenskej republiky*, body 36 až 38).

[49] Je pravda, že vláda nepřijímá rozhodnutí o odvolání člena Rady ERÚ ve správním řízení. Pokud by však tomu mělo být jinak, bylo by to v rozporu s účelem práva EU. Ze shora citovaných směrnic vyplývá, že je třeba chránit nezávislost regulačního orgánu i práva jeho členů. Tyto hodnoty se mohou někdy dostat do konfliktu. Jsou-li ve vedení regulačního orgánu osoby, které narušují jeho nezávislost a nestrannost tím, že straní určitým regulovaným subjektům, k zachování nezávislosti regulátora je třeba urychlené odstranění takových osob z vedení. Pokud by se o tom mělo vést několikaměsíční či dokonce několikaleté správní řízení, ohrozilo by to efektivitu regulace vnitřního trhu s elektřinou a zemním plynem. Ochranu odvolaným osobám proti možným nezákonnostem či svévoli vlády (která by potenciálně rovněž mohla ohrozit nezávislost regulačního orgánu) garantuje soudní přezkum rozhodnutí vlády o odvolání člena Rady ERÚ. Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že soudní přezkum bude do budoucna podstatně rychlejší než ve stěžovatelově případě, kde bylo zdržení dáno především tápáním, jakou povahu má vlastně akt vlády o odvolání člena Rady ERÚ.

[50] Nejvyšší správní soud tedy tuto část rozsudku shrnuje tak, že právní úprava odvolání člena Rady ERÚ byla i ve verzi před rokem 2022 souladná s právem EU, to přinejmenším tam, kde zákon vyžadoval hrubé porušení povinností stěžovatele jako člena Rady ERÚ. V tomto je otázka výkladu práva EU jasná a Nejvyšší správní soud nevidí důvody k položení předběžné otázky, jak se jí domáhá stěžovatel.

[51] K otázce povinnosti položit předběžnou otázku vysvětlil Soudní dvůr: „*Pouhá možnost vyložit určité ustanovení unijního práva jiným způsobem nebo několika dalšími způsoby – jestliže se žádný z těchto jiných výkladů nejeví dotyčnému vnitrostátnímu soudu jako dostatečně hodnověrný, zejména s ohledem na kontext a účel uvedeného ustanovení a rovněž s ohledem na normativní systém, jehož je součástí – sama o sobě nedovoluje se domnívat, že o správném výkladu tohoto ustanovení panuje rozumná pochybnost*“, která by soud nutila podat předběžnou otázku (rozsudek velkého senátu ze dne 6. 10. 2021, *Consorzio Italian Management a Catania Multiservizi*, C-561/19, bod 48). Otázka, zda snad mohla být s právem EU neslučitelná část § 17b odst. 7 energetického zákona, kterou vláda při odvolání stěžovatele nepoužila (opakované méně závažné porušení povinností), nemá pro nynější věc význam.

IV.B K předvídatelnosti druhého rozsudku městského soudu

[52] Stěžovatel kritizuje městský soud za to, že jeho postup byl nepředvídatelný a překvapivý, neboť v prvém rozsudku žalobě vyhověl, ve stejné skutkové situaci však nyní žalobu v pořadí druhým rozsudkem zamítl.

[53] Nejvyšší správní soud nemůže se stěžovatelem souhlasit. Městský soud totiž v prvním rozsudku, kterým žalobě vyhověl, uvedl, že pokud by všechny utajované informace „*byly pravdivé, o porušení povinností daných § 17 odst. 3 energetického zákona žalobcem (tj. mimo jiné postupovat nezávisle, řídit se pouze zákony a ostatními právními předpisy, nepřijímat pokyny od jakékoli fyzické nebo právnické osoby, postupovat transparentně a předvídatelně) by neměl nejmenších pochyb. Skutkové okolnosti popsané v listinách BIS jsou takového charakteru, že v nich lze skutečně shledat nepřípustně úzké vazby na určité regulované subjekty, úmyslné, cílené a nikoli ojedinělé stranění určitým regulovaným subjektům, prosazování zájmů určitých regulovaných subjektů, zasahování do činnosti správního orgánu 1. stupně v zájmu určitého regulovaného subjektu a další jednání rozporná s dikcí § 17 odst. 3 energetického zákona, jak je žalovaný obecně vytkl v napadeném rozhodnutí.*“ (rozsudek městského soudu čj. 6 A 151/2019-181, bod 51)

[54] Důvodem, proč městský soud zrušil rozhodnutí vlády, bylo, že nemohl ověřit věrohodnost utajovaných informací. Z obsahu utajovaných dokumentů totiž soud nemohl zjistit, jakým způsobem byly informace získány (bod 54 tamtéž, srov. obecně body 53 až 55 a bod 58 tamtéž).

[55] V nyní přezkoumávaném rozsudku, kterým žalobu zamítl, soud založil změnu svého právního názoru na utajovaných informacích, které vláda nově městskému soudu předložila. Z těchto utajovaných dokumentů soud dovodil, že závažná fakta, z nichž vláda při odvolání stěžovatele vycházela, obsahují také vysvětlení, proč je zpravodajská služba považuje za věrohodné. Dokumenty nyní předložené soudu totiž „*obsahují popis okolností a důvodů, pro které je má zpravodajská služba za věrohodné. Soud si tak spolehlivě mohl učinit obraz o rozsahu, významu a závažnosti žalobcova jednání na základě jeho dlouhodobého monitoringu.* “ (bod 66 napadeného rozsudku)

[56] Změna právního názoru městského soudu je tedy opodstatněna nově předloženým dokumentem BIS (viz bod 64 napadeného rozsudku). Otázkou, zda mohl soud k tomuto dokumentu přihlédnout, se bude Nejvyšší správní soud zabývat v další části tohoto rozsudku.

IV.C K procesním otázkám použití nově dodané utajované informace soudem a vládou

[57] V další sérii argumentů stěžovatel zpochybňuje použití nově dodaného dokumentu BIS městským soudem. Předkládá k tomu několikero důvodů, proč soud či vláda pochybily.

(i.) K tomu, zda vláda dodala novou utajovanou informaci pozdě

[58] V první námitce stěžovatel tvrdí, že vláda dodala nový dokument BIS dlouho po uplynutí koncentrační lhůty. Jak ale správně uvádí ERÚ, princip koncentrace řízení na tento problém nedopadá. Koncentrace argumentů je v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu upravena v § 71 odst. 2 s. ř. s. Podle tohoto ustanovení žalobce *může kdykoli za řízení žalobní body omezit. Rozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo ji rozšířit o další žalobní body může jen ve lhůtě pro podání žaloby*. Toto ustanovení tedy omezuje právo žalobce kdykoli během řízení rozhojňovat žalobní body. Nedopadá však na žalovaný správní orgán a jeho obranu. To ani není třeba, protože tam obecně dopadá pravidlo, podle něhož správní orgán nedostatky v odůvodnění svého rozhodnutí nemůže napravovat až ve vyjádřeních podaných v průběhu soudního řízení (rozsudek NSS ze dne 13. 10. 2004, čj. 3 As 51/2003-58, a na něj navazující konstantní judikatura).

[59] Nynější věc je specifická, protože vláda vyšla ve svém rozhodnutí kompletně z obsahu utajovaných informací zpravodajské služby. Proto i odůvodnění je strohé. Současně v předchozím řízení nedodala vláda městskému soudu veškeré utajované informace, které byly k dispozici. Jak již Nejvyšší správní soud vysvětlil, nový – a pro nový rozsudek soudu klíčový dokument – dodala vláda teprve v tomto řízení.

[60] Dodává-li vláda správnímu soudu utajované informace takříkajíc „po kouskách“, je to především její chyba. Ohrožuje tím své vlastní rozhodnutí, pokud soudu nebudou dodané utajované informace stačit.

[61] Je pravda, že městský soud v předchozím řízení neuvědomil vládu, že předložené utajované informace nepostačí, neboť z nich (dle mínění soudu) neplyne jejich hodnověrnost. V nynějším řízení však vládu o tomto problému uvědomil (viz bod 63 napadeného rozsudku, kde soud vysvětluje, že doposavad předložené informace ani „*rámcově neukazují na zdroje, na způsob jejich původu, nepopisují okolnosti ani důvody, pro které je BIS má za věrohodné*“, proto si soud vyžádal od vlády „*další podklady umožňující ověření závěrů zpracovatele utajených informací*“). Z judikatury přitom plyne vhodnost takového postupu správních soudů (srov. nedávný rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2023, čj. 1 Azs 87/2023-32, č. 4518/2023 Sb. NSS).

(ii.) K tomu, zda soud porušil § 77 s. ř. s. a § 75 odst. 1 s. ř. s.

[62] V další námitce stěžovatel říká, že ho měl městský soud informovat o tom, že spis byl doplněn o nový dokument a že „*probíhá nové dokazování*“. Soud prý dokazoval v rozporu s § 77 s. ř. s., nový dokument soud nemohl vyloučit z nahlížení.

[63] Nejvyšší správní soud k tomu uvádí následující. Obecně samozřejmě platí, že *dokazování provádí soud při jednání* (§ 77 odst. 1 s. ř. s.) a že by měl zpravit účastníky řízení o doručení nových důkazů a jiných dokumentů. Nyní je však podstatné, že šlo o utajovanou informaci, kterou městský soud vyloučil z nahlížení – podle Nejvyššího správního soudu s ohledem na obsah tam uvedených informací zcela důvodně (§ 45 odst. 3 s. ř. s.). Proto by sdělení stěžovateli a osobám zúčastněným na řízení, že vláda soudu předložila další utajovanou informaci, postrádalo jakýkoli rozumný smysl. Jak již vysvětlil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, dle ustálené judikatury v soudním řízení sice lze provádět dokazování i ohledně obsahu utajovaných skutečností. To však neplatí, jsou-li „*splněny zákonné předpoklady pro znepřístupnění takovýchto informací žalobci. Znepřístupnění informací v průběhu soudního řízení a jejich vyloučení z běžného dokazování proto není automatické, ale nastává jen tehdy, pokud soud dospěje k závěru, že k vyloučení takovýchto informací budou zákonné předpoklady*“ (usnesení ze dne 1. 3. 2016, čj. 4 As 1/2015-40, č. 3667/2018 Sb. NSS, bod 21).

[64] Stěžovatel se snaží odlišovat judikaturu ve věci bezpečnostních prověrek od vlastní situace: v případě bezpečnostních prověrek prý o žádný zásah do práv nejde, v nynějším případě k zásahu do subjektivních práv došlo. Nejvyšší správní soud s tím nesouhlasí. Takové odlišení je totiž umělé. Jak ve věci bezpečnostních prověrek, tak třeba v případě různých opatření proti cizincům na základě utajovaných informací jde vždy o zkrácení na veřejných subjektivních právech (srov. k tomu rozsudky NSS ze dne 22. 9. 2021, čj. 1 Azs 153/2021-78, bod 20, nebo ze dne 4. 11. 2021, čj. 10 Azs 270/2021-54, č. 4279/2022 Sb. NSS, body 14 až 17; žádný rozdíl v tom nečiní ani judikatura Evropského soudu pro lidská práva, srov. zejména dva rozsudky velkého senátu, první ze dne 19. 9. 2017, *Regner proti České republice*, stížnost č. 35289/11, druhý ze dne 15. 10. 2020, *Muhammad a Muhammad proti Rumunsku*, stížnost č. 80982/12). Nejinak tomu je i ve věci stěžovatele a odvolání z funkce člena Rady ERÚ. Proto i na tuto věc dopadají obecné závěry judikatury k rozhodování na základě utajované informace.

[65] Městský soud tedy neporušil § 77 odst. 1 s. ř. s.: nově dodaný dokument vyloučil z nahlížení, a nemohl jím proto ani standardním způsobem dokazovat.

[66] Lze dodat, že městský soud nemohl porušit ani § 75 odst. 1 s. ř. s., podle něhož *při přezkoumání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu*. Nejvyšší správní soud ověřil, že dokument obsahující utajovanou informaci v době rozhodnutí vlády existoval, nadto vypovídá o skutkovém stavu, který tu byl v době rozhodování vlády.

(iii.) K tomu, zda nově předložený dokument BIS měla k dispozici vláda

[67] Podle stěžovatele není ani jasné, zda nově předložený dokument BIS měla vůbec k dispozici vláda při rozhodnutí o odvolání stěžovatele. To měl posoudit městský soud, to ale neučinil. Pokud vláda tento dokument neměla, neměl k němu přihlédnout ani městský soud. Stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud výslechem některých tehdejších členů vlády zjistil, zda měli dokument BIS k dispozici.

[68] Nejvyšší správní soud v případě rozhodování na základě utajovaných informací konstantně judikuje, že listiny v utajovaných podkladech nemohou být pouze vyjádřením názoru jejich zpracovatele, bez patřičného skutkového podkladu v podkladech zachyceného a soudem ověřitelného. Správní soudy musí mít možnost zhodnotit věrohodnost a přesvědčivost skutečností v utajovaných podkladech uvedených a jejich význam ve vztahu ke sporné věci (opět již citované usnesení rozšířeného senátu čj. 4 As 1/2015-40, bod 32, nebo rozsudek ze dne 7. 2. 2022, čj. 10 Azs 438/2021-47, č. 4328/2022 Sb. NSS, bod 30).

[69] V nynější věci není sporné, že vláda měla k dispozici podklady s utajovanými informacemi. Z nich plynuly nepřípustně úzké vazby stěžovatele na určité regulované subjekty, úmyslné, cílené a nikoli ojedinělé stranění určitým regulovaným subjektům, prosazování zájmů určitých regulovaných subjektů, zasahování do činnosti správního orgánu v zájmu určitého regulovaného subjektu a další jednání rozporná s dikcí § 17 odst. 3 energetického zákona, jak je vláda obecně vytkla v napadeném rozhodnutí. Nově předložený dokument BIS ukazuje

některé další aspekty shromažďování informací o stěžovateli, které městskému soudu (a taktéž Nejvyššímu správnímu soudu) potvrzují věrohodnost a přesvědčivost zjištění tvrzených skutečností v utajovaných podkladech.

[70] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že není pravda, že by z utajovaných informací, kterými disponoval městský soud v době rozhodování o prvním, rušícím rozsudku, neplynuly vůbec žádné poznatky o věrohodnosti zpráv zpravodajské služby. Tyto poznatky tam však byly uvedeny v rozsahu, který ještě nemusel správnímu soudu stačit k vlastnímu posouzení věrohodnosti utajovaných informací. Proto si od vlády vyžádal též další informace, které mu vláda předložila.

[71] Nejvyšší správní soud souhlasí s ERÚ, který ve vyjádření ke kasační stížnosti upozornil, že vláda není běžným správním orgánem a v této věci neběželo žádné správní řízení podle správního řádu, nevedl se k tomu ani klasický správní spis. Proto není možné klást nepřiměřené požadavky na detailnost informací, které byly předloženy vládě v červenci 2019. Nebylo by tak ani podstatné, pokud by snad vláda měla při svém rozhodování k dispozici jen shrnující závěry BIS (kterými též disponoval městský soud v řízení, které nejprve vedlo k rušícímu rozsudku). Podstatné je, že i z těchto shrnujících závěrů plynuly určité poznatky o hodnověrnosti informací pořízených zpravodajskou službou, byť nikoli nutně dostatečné pro soudní přezkum vládního rozhodnutí.

[72] A nejpodstatnější pak je, že si další podklady opatřil sám městský soud, který tak ověřil věrohodnost zpráv BIS. Jsou to totiž správní soudy, které v těchto případech poskytují plnohodnotnou ochranu osobám, o jejichž právech bylo rozhodováno na základě obsahu utajovaných informací. Právě správní soudy nahrazují jejich aktivitu a přezkoumávají relevanci utajovaných informací ze všech možných, důležitých hledisek. Také při přezkumu utajovaných informací platí princip plné jurisdikce, která umožňuje, aby soud samostatně vyhodnotil správnost a úplnost skutkových zjištění, i těch utajovaných. Chce-li si soud dodatečně stvrdit věrohodnost utajované informace, může a měl by tak učinit (viz postup soudu v již citované věci sp. zn. 1 Azs 87/2023). Jak již Nejvyšší správní soud v minulosti uvedl, nelze připustit, „*aby pod rouškou údajných utajovaných informací, o jejichž relevanci si nelze učinit úsudek, bylo svévolně a bez spolehlivých skutkových důvodů nakládáno s osudy lidí*“ (rozsudek ze dne 12. 3. 2020, čj. 2 Azs 259/2019-28, č. 4031/2020 Sb. NSS, bod 22).

[73] Ani tento argument tedy není důvodný. Ze stejného důvodu nebylo ani třeba, aby Nejvyšší správní soud prováděl dokazování, zda členové vlády měli k dispozici též dokument BIS, který vláda předložila městskému soudu teprve v posledním soudním řízení. Jak totiž Nejvyšší správní soud uvedl výše, i bez tohoto dokumentu mohla vláda dospět k závěru o věrohodnosti utajovaných informací. Doložení dalšího dokumentu BIS podporujícího závěr o věrohodnosti utajovaných informací je třeba posoudit jako reakci vlády na to, že městskému soudu utajované informace dostatečně věrohodné nepřišly. Městský soud a vláda tedy měly odlišný názor na věrohodnost utajovaných informací, což ovšem nevylučuje závěr, že vládě přišly utajované informace dostatečně věrohodné i bez dokumentu, který teprve poté předložila městskému soudu.

IV.D K přesvědčivosti a hodnověrnosti obsahu utajených informací

[74] Již městský soud správně upozornil na to, že vláda seznámila stěžovatele s podstatou důvodů, na jejichž základě dovodila důvody pro jeho odvolání. Unijní právo totiž vyžaduje, aby dotčená osoba byla seznámena alespoň s podstatou důvodů (anglicky *the essence of the grounds*, francouzsky *la substance des motifs*), na jejichž základě správní orgán vůči této osobě provedl nějaké opatření (rozsudek velkého senátu Soudního dvora ze dne 4. 6. 2013, *ZZ*, C-300/11). Soudní dvůr zdůraznil právo na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces ve smyslu čl. 47 Listiny základních práv EU, a to včetně zásady kontradiktornosti. Soudní dvůr uznává, že v určitých případech může poskytnutí utajených důkazů přímo a konkrétně ohrozit bezpečnost státu, jelikož může mj. „*odhalit metody vyšetřování vnitrostátních bezpečnostních orgánů, a vážně tak narušit plnění budoucích úkolů těchto orgánů, resp. jim v tom zabránit*“ (tamtéž, bod 66; srov. citovaný rozsudek NSS čj. 10 Azs 438/2021-47, bod 23).

[75] Rozhodnutí vlády je založeno na existenci utajovaných informací, rozsudek městského soudu osvědčuje v souladu se zákonnými požadavky dostatečnou kvalitu utajované informace a může jen shrnout podstatu důvodů, na jejichž základě vláda dospěla k žalobou napadenému rozhodnutí. Nelze proto klást náročné požadavky na konkrétnost a kvalitu argumentace v kasační stížnosti stěžovatele. Byť vláda splnila svou zákonnou povinnost a sdělila v obecné rovině stěžovateli, jaké skutečnosti z utajovaných podkladů vyplývají, přesto stěžovatel nemůže

namítat konkrétní nezákonnosti určitých zjištění ani jejich nevěrohodnost. Jeho roli proto přebírá soud, který musí mít možnost přezkoumat relevanci všech předložených informací.

[76] Všichni tři soudci senátu Nejvyššího správního soudu se seznámili s utajovanými informacemi a dospěli ke shodnému výsledku jako městský soud. Utajované informace vytvářejí plastický, dlouhodobý a ucelený obraz o tom, jaké činnosti stěžovatel vyvíjel a jaké kontakty udržoval v souvislostí se svým členstvím v Radě ERÚ, a jak tím ohrožoval nezávislost ERÚ a klíčové úkoly ERÚ, tj. chránit oprávněné zájmy zákazníků a spotřebitelů v energetických odvětvích. Nejedná se o informace vypovídající o jednorázové aktivitě stěžovatele, ale naopak jde o mozaiku skutečností probíhajících dlouhodobě a soustavně.

[77] Z utajovaných informací mimo jiné jasně a zřetelně plyne, jakým způsobem stěžovatel navazoval a udržoval úzké a nestandardní kontakty s jedním regulovaným subjektem. Zcela konkrétně pak vysvětluje okolnosti, za kterých si stěžovatel nechal zpracovat podklady od regulovaného subjektu v personálních záležitostech (včetně všech rozhodných detailů). Současně utajované informace podrobně ukazují, jaké kroky ve prospěch stěžovatele onen regulovaný subjekt činil, v jakých médiích a jak pro něj krom jiného zajišťoval pozitivní mediální prezentaci a jak a s kým jej pozitivně prezentoval v komunikaci se státním sektorem. Utajované informace popisují, jaké pokyny stěžovatel přijímal v oblasti regulace elektroenergetiky od stejného regulovaného subjektu a jak dále v souvislosti s těmito pokyny jednal. Nejvyšší správní soud proto odmítá obranu stěžovatele, že šlo o běžný styk s regulovanými subjekty, které má člen Rady ERÚ v popisu práce.

[78] Neobstojí ani obrana stěžovatele, že jeden člen Rady ERÚ přece nemůže samostatně jednat, navíc je jen jedním z pěti členů Rady, proto ani (sám) nemohl nic ovlivnit. Taková obrana by vlastně vedla k absurdnímu závěru, že pokud je členů Rady více, nevadí že někteří jsou v rozporu se zákonem napojeni na konkrétní regulované subjekty.

[79] Utajované informace pak podrobně analyzují též případ, který poměrně detailně popsala sama vláda v rozhodnutí o odvolání, totiž situaci, kdy stěžovatel zasahoval do správní činnosti orgánu I. stupně tím, že si nechal předložit protokol z kontroly a dohlížel na to, aby nedošlo k zahájení správního řízení, konkrétně si vyžádal veškeré podklady a vydal ústní pokyn, aby kontrola regulovaného subjektu nebyla zahájena (tento pokyn byl pracovníkem ERÚ zaznamenán do spisu a následně bylo s tímto záznamem záměrně manipulováno tak, aby ústní pokyn nebyl seznatelný). Není podstatné, zda nakonec byla, či nebyla kontrola zahájena či jak byla ukončena – podstatné je to, že se stěžovatel pokusil výsledek celé věci ovlivnit. Zda tak učinil úspěšně, či nikoli, je bez významu – proto Nejvyšší správní soud neprováděl dokazování listinami, kterými stěžovatel usiloval ukázat míru svého vlivu na celou kauzu.

[80] Nejvyšší správní soud se s městským soudem shoduje též v tom, že utajované informace nejsou jen vyjádřením názoru jejich zpracovatele, bez patřičného skutkového podkladu zachyceného ve spise a soudem ověřitelného. Rovněž Nejvyšší správní soud měl možnost zhodnotit věrohodnost a přesvědčivost utajovaných informací. Informace jsou dostatečně konkrétní. Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že v nynější věci byly použity informace skutečné a věrohodné, ne vyfabulované. Tyto informace poskytují dostatečně přesný a spolehlivý skutkový základ pro právní posouzení věci (srov. k tomu již citované usnesení rozšířeného senátu čj. 4 As 1/2015-40, bod 32, citovaný rozsudek čj. 2 Azs 259/2019-28, bod 22, nebo rozsudek ze dne 24. 9. 2021, čj. 10 Azs 266/2021-102, bod 24).

4559

Zaměstnanost: odnětí povolení ke zprostředkování zaměstnání z důvodu jiného porušení povinností agentury práce

k § 63 odst. 2 písm. c) zákona 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění účinném do 31. 12. 2023

Důvod odnětí povolení ke zprostředkování zaměstnání dle § 63 odst. 2 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, spočívající v tom, že agentura práce „jinak poruší povinnost podle tohoto zákona“, je

možné aplikovat jen na ty případy, kdy agentura práce poruší ustanovení citovaného zákona související se zprostředkováním zaměstnání, a po posouzení přiměřenosti zásahu v podobě odnětí povolení ve vztahu k závažnosti protiprávního jednání.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2023, čj. 2 Ads 105/2023-34)

Prejudikatura: č. 1778/2009 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 30/1998 Sb., č. 23/2006 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 253/04), č. 409/2006 Sb., č. 151/2009 Sb., č. 152/2009 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 998/09) a č. 81/2018 Sb.

Věc: Česko Evropská Agentura, s. r. o., proti Ministerstvu práce a sociálních věcí o odnětí povolení ke zprostředkování zaměstnání, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalobkyně se žalobou podanou k Městskému soudu v Praze domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 9. 2022. Tím bylo zamítnuto její odvolání proti rozhodnutí Úřadu práce České republiky – generálního ředitelství, kterým jí bylo odňato povolení ke zprostředkování zaměstnání. Správní orgány shledaly, že žalobkyně umožnila výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 2 zákona o zaměstnanosti a nesplnila oznamovací povinnost podle § 87 odst. 1 téhož zákona. Na základě těchto skutečností dospěly k závěru, že žalobkyně naplnila důvod pro odnětí povolení podle § 63 odst. 2 písm. c) zákona o zaměstnanosti ve znění účinném do 31. 12. 2023, neboť *jinak porušila povinnost vyplývající z tohoto zákona*.

Městský soud rozsudkem ze dne 16. 3. 2023, čj. 6 Ad 12/2022-35, žalobu zamítl. Nesouhlasil s žalobním bodem, že žalovaný nehodnotil závažnost porušení jednotlivých ustanovení zákona o zaměstnanosti. Z rozhodnutí žalovaného nevyplývá, jak tvrdí žalobkyně, že každé porušení zákona o zaměstnanosti vede vždy automaticky k odejmutí povolení. Ostatně sama žalobkyně v žalobě rozporovala to, jak žalovaný vyhodnotil závažnost jednotlivých porušení zákona. Žalobkyně konkrétně zpochybňovala například žalovaným tvrzený zájem státu na provádění hodnocení stavu trhu práce a závěr, že hodnocení je zkresleno v případě nesplnění oznamovací povinnosti. Městský soud dospěl k závěru, že je třeba posuzovat závažnost protiprávního jednání, přičemž závažnost jednání žalobkyně v tomto konkrétním případě odnětí povolení odůvodňovala. Případný podle městského soudu nebyl ani odkaz žalobkyně na § 59 zákona o zaměstnanosti, neboť toto ustanovení upravuje zcela odlišnou situaci. Žalobkyně dále namítala, že žalovaný neprovedl test proporcionality. Ani s touto námitkou se městský soud neztotožnil. Je sice pravdou, že žalovaný formálně neprovedl přímo test proporcionality, ale závažnost jednání žalobkyně hodnotil. Proto shledal i tuto námitku nedůvodnou.

Proti rozsudku městského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost, v níž předně rozporovala závěr městského soudu, že žalovaný hodnotil závažnost jejího jednání. Naopak, žalovaný se spokojil toliko s tím, že došlo ze strany stěžovatelky k protiprávnímu jednání. Neposuzoval tak například, zda je jednání spočívající v umožnění výkonu nelegální práce toliko dvěma zaměstnancům natolik závažné, že vyžaduje odnětí povolení ke zprostředkování, tedy zda není nutné k naplnění dostatečné závažnosti pro odejmutí povolení porušení povinnosti ve větším rozsahu (např. u dvaceti zaměstnanců). Správní řízení, jehož předmětem bylo odejmutí povolení, tak bylo zcela zbytečné, neboť žalovaný vycházel pouze z rozhodnutí o přestupku, podle nějž došlo k porušení zákona o zaměstnanosti, přičemž žádné další okolnosti nehodnotil. Tento postup, podle nějž by k odnětí povolení docházelo takřka automaticky, je ovšem nezákonný, neboť řízení o odnětí povolení postrádá v takovém případě smysl. Stěžovatelka poukázala na skutečnost, že pochybení se týkalo pouze dvou zaměstnanců z celkových tří set, trvalo pouze krátkou dobu a nastalo v době, kdy se rychle měnily požadavky uživatelů. Nutnost užít test proporcionality vyplývá i z nálezu Ústavního soudu ze dne 12. 10. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 4/94, č. 214/1994 Sb., který se zabýval odnětím licence ke specifické podnikatelské činnosti.

Stěžovatelka dále namítala, že se městský soud žádným způsobem nevypořádal s výkladem výrazu *jinak poruší povinnosti vyplývající z tohoto zákona*. Pro posouzení věci je ovšem rozhodující, zda její jednání lze pod tento pojem vůbec podřadit, či nikoliv. Stěžovatelka je přesvědčena, že tento pojem je třeba vykládat striktně v souladu s dalšími ustanoveními zákona o zaměstnanosti. Na základě aplikace tohoto zákonného pojmu tak nelze odejmout povolení pro každé porušení zákona o zaměstnanosti. K tomu je nutné takové porušení, které dosahuje intenzity ostatních, výslovně vyjmenovaných, důvodů pro odejmutí povolení. Pokud by tomu tak nebylo, zákonodárce by žádné výslovné důvody uvádět nemusel a stačilo by pouze stanovit, že důvodem pro odejmutí povolení je porušení zákona o zaměstnanosti.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že agenturám práce byla svěřena možnost zprostředkovávat zaměstnání, což je činnost, kterou primárně vykonává stát. Proto je dán zvýšený zájem na tom, aby agentury postupovaly v souladu se zákonem. Pokud tak nečiní, nelze tolerovat jejich další působení v této oblasti. Stěžovatelka jednak nesplnila informační povinnost podle § 87 odst. 1 zákona o zaměstnanosti, jednak umožnila výkon nelegální práce. Za tyto dva skutky byla pravomocně uznána vinnou v řízení o přestupku. To stěžovatelka ani nepopírala. Zákon o zaměstnanosti rozlišuje případy, kdy je možné odejmout povolení (formulace *může odejmout*), od případů, kdy tak musí učinit (formulace *odejme*). V tomto případě se jednalo o obligatorní odejmutí s tím, že ohledně naplnění důvodu pro odejmutí byl žalovaný vázán rozhodnutím o přestupku. Žalovaný měl dále za to, že nemožnost aplikovat správní uvážení vyplývá i z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2016, čj. 10 Ads 38/2016-41. Žalovaný nesouhlasil se závěrem stěžovatelky, že její pochybení není možné podřadit pod pojem *jinak poruší povinnost vyplývající z tohoto zákona* ve smyslu § 63 odst. 2 písm. c) zákona o zaměstnanosti. To ostatně vyplývá i z důvodové zprávy k zákonu č. 347/2010 Sb., která výslovně zmiňuje, že tento pojem míří mimo jiné na situace, kdy agentura umožní výkon nelegální práce. V případě stěžovatelky tak jistě nebylo možné hovořit pouze o drobném porušení jejích povinností. Žalovaný dále odkázal na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2022, čj. 8 Ads 83/2022-54, ze kterého vyplývá, že k odejmutí povolení může dojít právě v důsledku vázanosti správního orgánu rozhodnutím o přestupku. Z těchto důvodů nesouhlasil žalovaný s městským soudem v tom smyslu, že by bylo nutné posuzovat závažnost konkrétního jednání.

Navzdory tomu žalovaný uvedl, že společenská nebezpečnost přestupku spočívajícího v umožnění výkonu nelegální práce je značná. O tom svědčí i možnost správního orgánu uložit pachateli pokutu až do výše 10 mil. Kč. Při výkonu nelegální práce dochází k ohrožení zájmu státu na ochraně pracovního trhu, na vytváření rovných podmínek v tržním prostředí, ochraně zaměstnanců či zájmu na zabezpečení řádného výběru daní a odvodů do veřejných rozpočtů. Právě zahraniční zaměstnanci patří na pracovním trhu k těm nejzranitelnějším. Stěžovatelka se tohoto přestupku navíc dopustila v souvislosti se zprostředkováním zaměstnání. Co se týká nesplnění oznamovací povinnosti, tak tímto opomenutím stěžovatelka ztížila efektivní kontrolu a řízení zaměstnanosti, sledování a vyhodnocování situace na trhu práce, především pak v oblasti zaměstnávání cizinců.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

[10] K námitce nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného je třeba uvést, že žalovaný postavil svoji argumentaci primárně na závěru, že k závažnosti porušení povinnosti stěžovatelkou není třeba přihlížet. Pro případ, že by tomu tak ovšem nebylo, se přímo vyjádřil i k námitkám o nízké závažnosti stěžovatelčina jednání (podrobně viz níže). Stěžovatelce tak nic nebránilo napadat v řízení před soudem jak závěr, že není třeba hodnotit závažnost protiprávního jednání, tak závěr, že i kdyby bylo třeba závažnost hodnotit, je stěžovatelčino jednání natolik závažné, že je namístě povolení jí odejmout. To ostatně učinila. Jakkoliv je tedy závěr žalovaného, o nějž primárně opřel své rozhodnutí, nesprávný (viz níže), není jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Městský soud tak nepochybil, jestliže neshledal tento žalobní bod důvodným a nezrušil rozhodnutí žalovaného pro vadu řízení ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[11] Stěžovatelka dále považuje za nepřezkoumatelný i napadený rozsudek, neboť se městský soud vůbec nezabýval tím, zda lze dané jednání podřadit pod pojem *jinak poruší povinnosti vyplývající z tohoto zákona*. Městský soud v bodě 11 napadeného rozsudku dospěl k závěru, že ne každé porušení povinností dle zákona o zaměstnanosti vždy musí vést k odnětí povolení. V souladu s vázaností soudu uplatněnými žalobními body se následně vypořádal s tvrzenou nízkou závažností, což byl jediný žalobní bod, kterým stěžovatelka argumentovala ve prospěch závěru, že nenaplnila důvod pro odejmutí povolení. V bodě 13 odůvodnění městský soud uzavřel, že stěžovatelčino jednání bylo natolik závažné, že odůvodňuje odejmutí povolení. Nejvyšší správní soud připomíná, že „*nepřezkoumatelnost není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak podrobně by mu měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí*“ (viz rozsudek NSS ze dne 28. 2. 2017, čj. 3 Azs 69/2016-24). Městský soud předestřel podle názoru Nejvyššího správního soudu úvahy, které může v řízení o kasační stížnosti přezkoumat, a proto není kasační námitka důvodná.

[12] Stěžovatelka dále namítá, že správní orgány pouze převzaly závěry z rozhodnutí o přestupku, a celé řízení o odejmutí povolení bylo proto zcela zbytečné (bez reálné možnosti stěžovatelky ovlivnit jeho výsledek). Ani v tomto ovšem nelze se stěžovatelkou souhlasit. Posouzení otázky, zda došlo k porušení povinnosti stanovené zákonem o zaměstnanosti, je jistě nezbytným předpokladem k tomu, aby mohlo být odňato povolení z důvodu, že agentura práce *jinak porušila povinnosti vyplývající z tohoto zákona*. V tomto ohledu je třeba tuto okolnost považovat za předběžnou otázku. O této otázce ovšem již příslušný správní orgán pravomocně rozhodl, a žalovaný tak byl tímto rozhodnutím vázán (§ 57 odst. 3 správního řádu). Bylo tak postaveno najisto, jakého jednání se stěžovatelka dopustila, jaká ustanovení zákona porušila a jaký přestupek svým jednáním spáchala. Všechny tyto okolnosti jsou součástí výrokové části rozhodnutí o přestupku (viz § 93 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich). Úkolem správních orgánů v řízení o odnětí povolení bylo posoudit, zda toto porušení zákona spadá pod pojem *jinak poruší povinnosti vyplývající z tohoto zákona*. Správní orgán I. stupně i žalovaný měli za to, že tomu tak je. Uvedený závěr se stěžovatelka ostatně snažila vyvrátit poukazem na nízkou intenzitu jejího protiprávního jednání, tento argument ovšem správní orgány odmítly. Nejvyšší správní soud proto považuje tuto kasační námitku za nedůvodnou.

[13] Jak se již ze shora uvedeného podává, pro posouzení věci je stěžejní výklad pojmu *jinak poruší povinnosti vyplývající z tohoto zákona* ve smyslu § 63 odst. 2 písm. c) zákona o zaměstnanosti. Touto otázkou se judikatura doposud nezabývala. Nejvyšší správní soud se tedy nejprve zaměřil na to, zda lze uvedený pojem vyložit tak, že skutečně každé porušení právní povinnosti stanovené zákonem o zaměstnanosti je důvodem k odejmutí povolení.

[14] Podle § 63 odst. 2 písm. c) zákona o zaměstnanosti *Generální ředitelství Úřadu práce rozhodnutím povolení ke zprostředkování zaměstnání odejme, jestliže právnická osoba nebo fyzická osoba zprostředkovává zaměstnání v rozporu s vydaným povolením ke zprostředkování zaměstnání nebo s dobrými mravy, nebo jinak poruší povinnosti vyplývající z tohoto zákona*.

[15] Nejvyšší správní soud považuje na úvod za vhodné vyjasnit rozdíl mezi správním uvážením a výkladem právní normy. Výkladem se zjišťuje obsah právní normy, tedy konkrétní pravidlo chování, které je v daném ustanovení vyjádřeno. Správní uvážení naproti tomu dává správnímu orgánu možnost (a zároveň i povinnost) provést v rámci zákonem daných mezí úvahu, zda na daný případ normu aplikuje, a to teprve za situace, kdy dospěje k závěru, že je naplněna hypotéza právní normy. V této souvislosti je třeba dospět k jednoznačnému závěru, že správní orgán nemá v tomto případě možnost provést správní uvážení, zda aplikuje § 63 odst. 2 písm. c) zákona o zaměstnanosti (k tomu srov. rozsudky NSS ze dne 30. 6. 2016, čj. 10 Ads 38/2016-41, bod 25, či ze dne 19. 12. 2019, čj. 9 Ads 439/2018-32, bod 25). To ovšem nic neříká o tom, jak má být vykládána hypotéza dané právní normy.

[16] Z jazykového výkladu jednoznačně vyplývá, že jakékoliv porušení zákona o zaměstnanosti ze strany držitele povolení ke zprostředkování práce je důvodem k odejmutí tohoto povolení. Jakkoliv je jazykový výklad významný a nelze jej při výkladu právní normy nezohlednit, jedná se pouze o prvotní přiblížení se k obsahu právní normy (nález Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, č. 30/1998 Sb.). Mezi další základní výkladové metody patří například výklad systematický, historický, teleologický, které považuje Nejvyšší správní soud za potřebné použít i v této věci. Zároveň je třeba dodat, že „*vzájemný vztah mezi jednotlivými výkladovými metodami nesmí být podle soudu nahodilý – žádná z těchto výkladových metod nemůže mít sama o sobě přednost před ostatními, nýbrž musí být užity jako dílčí nástroje pro hledání takového výkladu zákona, který co nejvíce odpovídá hodnotám, na nichž je založen moderní ústavní stát, a principům, jimiž je veden*“ (rozsudek NSS ze dne 16. 10. 2008, čj. 7 Afs 54/2006-155, č. 1778/2009 Sb. NSS, bod 50).

[17] Hypotéza právní normy vyjádřená slovy *jinak poruší povinnosti vyplývající z tohoto zákona* je tzv. sběrnou klauzulí, která již z toho důvodu vyvolává dojem, že jakékoliv porušení zákona o zaměstnanosti je důvodem k odnětí povolení. Ze systematického hlediska ovšem tento závěr nevyplývá. Pojem je totiž uveden v § 63 odst. 2 písm. c) zákona o zaměstnanosti, který obecně cílí na to, jakým způsobem držitel povolení zprostředkovává zaměstnání. Proto by měl být vykládán právě v intencích tohoto konkrétního ustanovení tak, že pouze takové porušení zákona o zaměstnanosti, které souvisí se zprostředkováním zaměstnání agenturou práce, může založit důvod k odejmutí povolení.

[18] Formulace, jež nyní odpovídá § 63 odst. 2 písm. c) zákona o zaměstnanosti, byla do zákona včleněna zákonem č. 347/2010 Sb., konkrétně do § 63 odst. 2 písm. b) ve znění účinném od 1. 1. 2011. Toto ustanovení ve znění účinném do 31. 12. 2010 znělo následovně: *Ministerstvo rozhodnutím povolení ke zprostředkování zaměstnání odejme, jestliže právnická nebo fyzická osoba zprostředkovává zaměstnání v rozporu s podmínkami pro zprostředkování zaměstnání stanovenými v tomto zákoně nebo v rozporu s vydaným povolením ke zprostředkování zaměstnání nebo s dobrými mravy*. Ve vztahu k této konkrétní změně se v důvodové zprávě uvádí: „*Jedná se o legislativně – technické zpřesnění právního předpisu.*“ (viz důvodovou zprávu k zákonu č. 347/2010 Sb., k části páté, k čl. IX, k bodům 24 a 25)

[19] Smyslem této úpravy zjevně bylo zavést takový zákonný rámec, který bude umožňovat omezení oprávnění zprostředkovatelů práce při porušení jejich zákonných povinností (důvodová zpráva přímo zmiňuje umožnění výkonu nelegální práce): „*Podmínky pro vydání povolení ke zprostředkování zaměstnání a důvody pro odejmutí tohoto povolení byly v roce 2004 nastaveny poměrně liberálně. Z kontrolní činnosti úřadů práce a oblastních inspektorátů práce vychází najevo, že agentury práce jako zaměstnavatelé nedodržují některé povinnosti, které pro ně vyplývají ze zákona o zaměstnanosti nebo ze zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce* […]*, např. umožňují výkon nelegální práce, nevyplácejí zaměstnancům za odvedenou práci mzdu apod. Za taková porušení je jim sice příslušným kontrolním orgánem uložena pokuta, ale výkon jejich zprostředkovatelské činnosti nelze nijak omezit.*“ (viz důvodovou zprávu k zákonu č. 347/2010 Sb., k části páté, bod 1.2.1.1.). Obdobně uvádí důvodová zpráva i na jiném místě: „*Rozšíření důvodů pro odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání umožní Ministerstvu práce a sociálních věcí zasáhnout v těch případech, kdy agentura práce jako zaměstnavatel neplní své povinnosti, které jí vyplývají ze zákona. Jedná se například o situace, kdy agentura práce umožní výkon nelegální práce, opakovaně neplní svou oznamovací povinnost apod.*“ (viz tamtéž, bod 1.2.2.1.)

[20] Ze změny textu zákona je patrné především to, že ve znění účinném do 31. 12. 2010 zákon o zaměstnanosti považoval za důvod k odejmutí povolení *zprostředkování zaměstnání v rozporu s podmínkami pro zprostředkování zaměstnání podle zákona o zaměstnanosti*, přičemž tento důvod byl nahrazen právě pojmem *jinak poruší povinnosti vyplývající z tohoto zákona*. S ohledem na citovanou pasáž důvodové zprávy měl zákonodárce zjevně za to, že tehdejší formulace právní normy nezahrnovala všechna nezákonná jednání zprostředkovatele, která zákonodárce postihnout chce (např. umožnění výkonu nelegální práce). Vzhledem k tomu, že se v důvodové zprávě uvádí, že se jedná pouze o „*legislativně – technické zpřesnění*“, má Nejvyšší správní soud za to, že z historického výkladu pojmu *jinak poruší povinnosti vyplývající z tohoto zákona* nevyplývá, že by se mělo jednat skutečně o porušení kteréhokoliv ustanovení tohoto zákona. Takový závěr by zcela jistě nebyl legislativně technickým zpřesněním původního důvodu spočívajícího ve *zprostředkování zaměstnání v rozporu s podmínkami pro zprostředkování podle zákona o zaměstnanosti*. Úmyslem historického zákonodárce tak podle Nejvyššího správního soudu bylo přijetí takové právní úpravy, na jejímž základě by bylo možné postihnout odejmutím povolení relativně široký okruh protiprávních jednání souvisejících se zprostředkováním, nikoliv pouze ta jednání, která porušují pravidla zprostředkování, neboť takto podle zákonodárce nebylo možné postihnout odejmutím povolení právě například umožnění výkonu nelegální práce. Tomuto výkladu odpovídá ostatně i výklad systematický.

[21] Následně se Nejvyšší správní soud zabýval teleologickým výkladem. Nejvyšší správní soud již judikoval, že zprostředkování zaměstnání je v obecné rovině úkolem státu, přičemž v určité míře přenáší tento úkol i na odlišné subjekty (agentury práce). Tento úzký okruh subjektů proto musí být schopen dodržovat zákonem daná pravidla (byť třeba administrativního rázu), resp. musí snést následky jejich neplnění v podobě odnětí oprávnění (viz rozsudek ze dne 1. 7. 2021, čj. 5 Ads 175/2020-33, především bod 27). Dále judikatura dospěla k závěru, že odejmutí povolení nemá charakter uložení sankce, nýbrž se jedná o specifické dohledové opatření preventivní povahy (viz rozsudek čj. 10 Ads 38/2016-41, bod 25).

[22] Z toho vyplývá, že smyslem odnětí povolení podle § 63 odst. 2 zákona o zaměstnanosti je především zvýšený zájem státu, aby zprostředkování zaměstnání probíhalo podle zákonných pravidel, neboť prostřednictvím agentur práce dochází v zásadě k plnění jednoho z úkolů státu. Naopak, nelze dospět k závěru, že by mělo být prostřednictvím tohoto ustanovení odnímáno agentuře práce povolení k činnosti za jakékoliv porušení zákona o zaměstnanosti, které se zprostředkováním vůbec nesouvisí (např. v souvislosti s povinností zaměstnávat osoby se zdravotním pojištěním). K tomu slouží například jednotlivé skutkové podstaty přestupků.

[23] Závěr, že ustanovení má postihovat mimo jiné umožnění výkonu nelegální práce, v zásadě vyplývá i z odborné literatury (viz Stádník, J.; Dekan, J. § 63. In: Stádník, J. a kol. *Zákon o zaměstnanosti. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2023; či Pastorková, M.; Seidl, P. Vybrané důvody pro odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání. *Práce a mzda*, 2022, č. 5, s. 24.). Prostřednictvím výkonu nelegální práce mohou být obcházena ustanovení chránící zaměstnance, stejně tak i povinnost platit zákonem stanovené odvody. Logicky je tak v zájmu státu výkon nelegální práce potlačovat. Tento cíl se jistě může legitimně promítnout i do regulace fungování agentur práce (k tomu srov. např. čl. 4 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/104/ES o agenturním zaměstnávání).

[24] Stručně shrnuto, Nejvyšší správní soud má za to, že z historického, teleologického a systematického výkladu je nutno dovodit, že pojem *jinak poruší povinnosti vyplývající z tohoto zákona* je třeba vykládat tak, že se jedná toliko o porušení povinností podle zákona o zaměstnanosti, které souvisejí se zprostředkováním zaměstnání. Tuto souvislost je ovšem třeba vykládat šířeji, než jak zákonodárce vykládal pojem *rozpor s podmínkami pro zprostředkování* podle § 62 odst. 2 písm. b) zákona o zaměstnanosti ve znění účinném do 31. 12. 2010.

[25] Stěžovatelce bylo odňato povolení na základě dvou protiprávních jednání. Předně umožnila výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 2 zákona o zaměstnanosti, čímž spáchala přestupek podle § 139 odst. 1 písm. d) tohoto zákona. Tohoto jednání se dopustila tak, že přidělila dva zaměstnance cizí státní příslušnosti k výkonu jiné práce, než kterou mohli konat podle povolení k zaměstnání. V souvislosti se zaměstnáním těchto zaměstnanců se dopustila i dalšího pochybení. Nesplnila totiž oznamovací povinnost podle § 87 odst. 1 věty první zákona o zaměstnanosti související s nástupem do zaměstnání cizince, u kterého se vyžaduje povolení k zaměstnání, čímž se dopustila přestupku podle § 140 odst. 1 písm. d) stejného zákona.

[26] Z uvedeného je zřejmé, že stěžovatelka se dopustila porušení zákona, a to takovými jednáními, která bez jakýchkoliv pochyb souvisí se zprostředkováním zaměstnání. Podmínka souvislosti se zprostředkováním práce je proto naplněna a lze přistoupit k dalším úvahám.

[27] Stěžovatelka namítá, že je třeba posuzovat intenzitu porušení zákona.

[28] Nejvyšší správní soud již uvedl v bodě [21] výše, že agentury práce plní úlohu státu, což odůvodňuje i vyšší nároky na tyto subjekty kladené. Vzhledem k tomu, že se jedná o povinnost státu, má stát v obecné rovině poměrně široký prostor k uvážení, s jakými okolnostmi spojí odnětí povolení. Zákonodárce pomocí pojmu *jinak poruší povinnosti vyplývající z tohoto zákona* stanovil poměrně širokou (a flexibilní) škálu důvodů k odejmutí povolení. Zjevně chtěl docílit toho, že „procesu“ zprostředkování zaměstnání se budou na straně agentur práce účastnit pouze ty subjekty, které jsou schopné v maximální míře plnit své zákonné povinnosti, kdy i na tento požadavek je třeba hledět tak, že jím stát naplňuje svoji úlohu na poli zprostředkování zaměstnání.

[29] Na druhou stranu nelze přehlédnout, že se jedná o opatření, kterým dochází na základě dosti abstraktně formulovaného ustanovení k zásahu do podnikatelské činnosti subjektu, na jejíž povolení je při splnění zákonných předpokladů navíc právní nárok (§ 60 až § 61 zákona o zaměstnanosti). Rozhodnutím o odnětí povolení ke zprostředkování zaměstnání pozbývá agentura práce oprávnění podnikat v oboru zprostředkování zaměstnání, a to na dobu nejméně 3 let [viz § 14 odst. 3 písm. b) a § 63 odst. 5 zákona o zaměstnanosti]. Jedná se tedy o zásah do svobody podnikání garantované čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Ústavní soud dovodil, že zákony, které v souladu s čl. 26 odst. 2 Listiny omezují svobodu podnikání tím způsobem, že stanoví podmínky pro vznik či zánik oprávnění potřebného k výkonu podnikání, musí obstát v testu proporcionality (viz nálezy ze dne 20. 6. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 38/04, č. 409/2006 Sb., a ze dne 7. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 35/08, č. 151/2009 Sb.). Totéž dovodil i ve vztahu k rozhodování orgánů veřejné moci o právu vykonávat povolání, podnikatelskou činnost či jinou hospodářskou činnost (nález ze dne 25. 1. 2006, sp. zn. III. ÚS 253/04, č. 23/2006 Sb. ÚS). Obecně platí, že povinnost respektovat princip proporcionality se nevztahuje pouze na zákonodárce, ale též na veřejné orgány při jejich rozhodovací činnosti (nález ze dne 30. 6. 2009, sp. zn. I. ÚS 998/09, č. 152/2009 Sb. ÚS). Z ústavněprávního hlediska je pak podstatné, že v podmínkách právního státu má být v každém konkrétním případě pečlivě zvažována intenzita nesplnění právní povinnosti (resp. zákonem stanovených podmínek) ve vztahu k negativním dopadům z tohoto porušení vyplývajícím. Zákonodárce může nastavit zákonnou úpravu i velmi

striktně a výslovně stanovit, že z důvodu nesplnění jakékoliv jasně vymezené podmínky musí být vydáno nepříznivé rozhodnutí zasahující do práv (nález ze dne 18. 10. 2023, sp. zn. III. ÚS 1344/23).

[30] Nejvyšší správní soud považuje za podstatné zdůraznit, že v nyní posuzovaném případě je aplikovaná právní norma formulována velmi široce, jedná se o tzv. sběrnou klauzuli, pod kterou lze podřadit velké množství jednání, jejichž povaha a intenzita narušení zákonem chráněných zájmů se značně liší. Nelze tedy vycházet z toho, že test proporcionality provedl již zákonodárce při formulaci této hypotézy právní normy, jak by tomu mohlo být v případě jiných (konkrétněji vymezených) skutkových podstat upravených v § 63 odst. 2 zákona o zaměstnanosti (k tomu viz rozsudek NSS ze dne 1. 7. 2021, čj. 5 Ads 175/2020-33). Naopak vzhledem k její koncepci se otevírá značný prostor k tomu, aby proporcionalitu zásahu zvažovaly orgány aplikující právo při výkladu hypotézy a subsumpci konkrétních případů pod tuto právní normu (srov. rozsudek NSS ze dne 20. 5. 2021, čj. 3 As 107/2019-38). Pojem *jinak poruší povinnosti vyplývající z tohoto zákona* v zákoně nijak blíže definován není. Proto je právě na judikatuře, aby stanovila normativní obsah tohoto abstraktního právního pojmu (viz nález Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 7/17, č. 81/2018 Sb., bod 71). Za této situace proto nic nebrání posuzovat, zda je výklad pojmu *jinak poruší povinnosti vyplývající z tohoto zákona* přiměřený ve vztahu k cíli, který je ustanovením sledován (viz výše body [19] až [21]). Jakkoliv má zákonodárce poměrně široký prostor pro formulaci omezení podnikatelské činnosti, a může být v tomto směru i dosti striktní, nelze akceptovat, aby agentuře práce bylo odňato povolení ke zprostředkování za takové porušení povinnosti, jehož závažnost by byla ve zjevném nepoměru k intenzitě zásahu do její svobody podnikání (k tomu srov. rozsudek NSS ze dne 6. 6. 2019, čj. 1 As 286/2018-26, bod 22). Přitom nelze pouštět ze zřetele, že odnětí povolení ke zprostředkování je nástrojem dohledu nad činností agentur práce, jehož funkce je výlučně preventivní, nikoliv sankční.

[31] Stěžovatelka ve správním řízení poukazovala na to, že porušení povinnosti ve smyslu § 63 odst. 2 písm. c) zákona o zaměstnanosti musí být obdobně závažné jako v případě zbývajících alternativních hypotéz obsažených v § 63 odst. 2 tohoto zákona. Dále argumentovala tím, že porušení povinnosti oznámit den nástupu zaměstnance do zaměstnání není tak závažným proviněním. To platí i pro výkon zaměstnání v rozporu s platným povolením k zaměstnání (nikoliv bez tohoto povolení) po poměrně krátkou dobu. V odvolání pak doplnila, že mělo být přihlédnuto i k tomu, že k porušení povinností došlo v době pandemie onemocnění covid-19, což byla velmi obtížná doba vyžadující náhlá řešení, která mohla přispět k těmto pochybením. Nadto se jednalo o první pochybení od roku 2016, ačkoliv došlo ke zprostředkování zaměstnání řádově stovkám osob.

[32] Správní orgán I. stupně ve svém rozhodnutí uvedl, že výkon práce v rozporu s povolením k zaměstnání naplňuje znaky nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) bodu 2 zákona o zaměstnanosti, které je třeba hodnotit jako jednání se zvlášť vysokým stupněm společenské nebezpečnosti. Stěžovatelka umožnila v případě jednoho cizince výkon nelegální práce po dobu 28 dnů a v případě druhého cizince po dobu cca 4 měsíců, tj. nikoliv po krátkou dobu. V obou případech se tak dělo až do okamžiku provedení kontroly oblastním inspektorátem práce. Výkon práce byl v rozporu s vydanými povoleními k zaměstnání cizinců jak co do druhu práce, tak co do místa výkonu práce. Takové jednání narušuje ochranu českého pracovního trhu. Je v zájmu státu, aby povolení ke zprostředkování zaměstnání náleželo jen těm agenturám práce, které neporušují právní předpisy a náležitě dbají na dodržování všech povinností, které jim právní řád ukládá. Také plnění informační povinnosti je navázáno na realizaci konkrétních opatření umožňujících regulaci pracovního trhu. Nemá-li Úřad práce přesné údaje o zaměstnanosti, dochází k omezení realizace aktivní politiky zaměstnanosti. Je na agentuře práce, jak si nastaví postupy a vnitřní kontrolu, aby zamezila porušení právních předpisů. Porušení povinností agentury práce je o to závažnější, že by měla věnovat zvýšenou pozornost kontrole dodržování a plnění podmínek stanovených právními předpisy v oblasti zprostředkování zaměstnání. Správní orgán I. stupně vyhodnotil stěžovatelčino jednání jako vážné porušení povinností, kterých si musela být vědoma, neboť činnost vykonává od roku 2016. Žalovaný ve svém rozhodnutí odkázal na odůvodnění prvostupňového rozhodnutí a zdůraznil, že je značně žádoucí, aby na trhu zprostředkování zaměstnání nepůsobily subjekty, které umožnily výkon nelegální práce. O závažnosti protiprávního jednání stěžovatelky ostatně svědčí výše pokuty uložené v přestupkovém řízení (130 000 Kč). Doplnil, že porušení oznamovací povinnosti má za následek ztížení efektivní kontroly a řízení zaměstnanosti v České republice. Státní úřad inspekce práce totiž při plánování kontrol vychází z Jednotného informačního systému Ministerstva práce a sociálních věcí, v němž jsou shromažďovány informace oznámené podle § 87 a § 88 zákona

o zaměstnanosti. Není-li nahlášeno zaměstnávání cizinců podle § 87, je ztíženo plánování a provádění kontrol. Dále je ztíženo i pravidelné sledování a vyhodnocování situace na trhu práce v oblasti zaměstnanosti, které provádí krajské pobočky Úřadu práce. To se promítá i do výkazů Českého statistického úřadu publikovaných v jeho ročenkách, které se věnují například ekonomické aktivitě cizinců.

[33] Rozhodnutí správního orgánu I. stupně a rozhodnutí žalovaného tvoří jeden celek, což se promítá i v tom, že žalovaný v odůvodnění svého rozhodnutí odkázal na odůvodnění prvostupňového rozhodnutí, s nímž se ztotožnil a které pouze doplnil.

[34] Z odůvodnění rozhodnutí vyplývá, že se správní orgány podrobně zabývaly závažností porušení povinností stěžovatelky, a to třebaže žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti tvrdí, že to nebylo jejich povinností. Správní orgány identifikovaly zákonem chráněné zájmy, které byly jednáním stěžovatelky narušeny či ohroženy, hodnotily důležitost těchto zájmů. Neustaly však pouze u hodnocení typové závažnosti porušení povinnosti (umožnění výkonu nelegální práce), nýbrž hodnotily i konkrétní okolnosti jednání stěžovatelky. Odmítly, že by nelegální práce byla vykonávána pouze po krátkou dobu. Stejně tak nesouhlasily s tím, že výkon práce v rozporu s povolením k zaměstnání je podstatně méně závažný než výkon práce zcela bez povolení. Poukázaly na to, že stěžovatelka vykonává zprostředkování zaměstnání delší dobu, tudíž musí být dobře obeznámena se svými povinnostmi, čemuž má uzpůsobit své vnitřní mechanismy.

[35] Nejvyšší správní soud se s posouzením závažnosti porušení povinností stanovených zákonem o zaměstnanosti, jak jej provedly správní orgány, ztotožňuje. Je zcela nepochybné, že podstatou činnosti agentur práce je zprostředkování zaměstnání plně v souladu s právními předpisy. Výkon nelegální práce je v tomto ohledu jedním z nejzávažnějších pochybení. Nelze souhlasit s tím, že by závažnost pochybení spočívajícího v umožnění výkonu nelegální práce byla snížena tím, že oba cizinci byli držiteli povolení k zaměstnání. Povolení k zaměstnání se vydává na konkrétní pracovní místo (pro konkrétního zaměstnavatele, konkrétní druh práce a konkrétní místo výkonu práce). Úřad práce před vydáním povolení k zaměstnání provádí test trhu práce z hledisek uvedených v § 92 odst. 1 zákona o zaměstnanosti, tedy hodnotí, zda nelze dané pracovní místo obsadit jinak. Držitel povolení k zaměstnání nemůže na jeho základě vykonávat zcela jinou práci, neboť tím by obešel pravidla stanovená pro vydání tohoto povolení. V posuzovaném případě oba cizinci vykonávali zcela jiný druh práce, než k jakému jim bylo vydáno povolení k zaměstnání, v jiném místě a u jiného zaměstnavatele (uživatele). Závažnost porušení povinnosti je tedy obdobná, jako by cizinci nebyli vůbec držiteli povolení k zaměstnání. Doba výkonu nelegální práce byla poměrně dlouhá, přičemž k ukončení výkonu nelegální práce nedošlo v důsledku toho, že by si stěžovatelka uvědomila své pochybení, nýbrž na základě provedené (vnější) kontroly, při níž byl výkon nelegální práce zjištěn. Tyto skutkové okolnosti, na které poukázal ostatně již správní orgán I. stupně ve svém rozhodnutí, nasvědčují tomu, že stěžovatelka neuplatňuje při výkonu své podnikatelské činnosti v oboru zprostředkování zaměstnání dostatečné kontrolní mechanismy, které by byly schopny případná nahodilá pochybení ihned odhalit a zjednat nápravu. Ostatně sama stěžovatelka se brání tím, že k pochybením došlo v době pandemie onemocnění covid-19, která vyžadovala náhlá řešení. To nasvědčuje tomu, že stěžovatelka neměla svoji činnost plně pod kontrolou, jestliže přijímala „náhlá řešení“ spočívající ve výkonu nelegální práce, a to po dobu i několika měsíců.

[36] Závažnost porušení povinností je nadto v posuzovaném případě zvýšena tím, že stěžovatelka současně nesplnila svoji oznamovací povinnost týkající se nástupu obou cizinců, kteří vykonávali nelegální práci, do zaměstnání (§ 87 odst. 1 věta první zákona o zaměstnanosti). Tím ztížila správním orgánům výkon kontrolní pravomoci a odhalení výkonu nelegální práce. Porušení obou povinností stěžovatelky se tak vzájemně doplňují a prohlubují pochybnosti o schopnostech stěžovatelky organizovat svoji činnost (zprostředkování zaměstnání) tak, aby předcházela situaci, kdy její zaměstnanci vykonávají nelegální práci.

[37] Byť se zjištěná porušení povinností týkají pouze dvou zaměstnanců stěžovatelky, obnažily tyto dva případy zásadní nedostatky ve vnitřních kontrolních mechanismech, které vedou k tomu, že stěžovatelka není schopna při své činnosti zabránit výkonu nelegální práce. To je naprosto zásadní zjištění, které opodstatňuje přijetí preventivního opatření při výkonu dohledu nad činností stěžovatelky v podobě odnětí povolení ke zprostředkování zaměstnání. Výkon nelegální práce nelze vůbec tolerovat (ani v nepatrném rozsahu). Stěžovatelka svá pochybení bagatelizovala, přesvědčivě neobjasnila vnitřní příčiny jejich vzniku a nevyložila, jaká opatření následně přijala, aby zabránila opakování porušení zákona. Přístup stěžovatelky tedy neskýtá záruku, že k obdobnému protiprávnímu

jednání nebude docházet i v budoucnosti. Je tedy nepochybné, že rozhodnutí o odnětí povolení ke zprostředkování zaměstnání sleduje vzhledem ke konkrétním okolnostem posuzované věci legitimní cíl (prevenci výkonu nelegální práce) a je plně opodstatněno vlastním jednáním stěžovatelky a jeho závažností. Rozhodnutí je proto přiměřené.

[38] Nejvyšší správní soud uzavírá, že jak městský soud, tak správní orgány postupovaly správně, pokud aplikovaly na daný skutkový stav § 63 odst. 2 písm. c) zákona o zaměstnanosti.

4560

Opatření obecné povahy: odůvodnění; ochrana utajovaných informacích

Řízení před soudem: přezkum opatření obecné povahy založeného na utajovaných informacích

k zákonu č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti (v textu jen „zákon o ochraně utajovaných informací“)

k § 101a a násl. soudního řádu správního

I. Z odůvodnění opatření obecné povahy, kterým dochází k omezení určitých činností na vymezeném území, musí být zřejmé, proč bylo nezbytné přijmout stanovená omezení v daném rozsahu a podobě. To platí i v případě, že je nutné zároveň chránit utajované informace, které se týkají vlastností vojenského leteckého zařízení. Část odůvodnění opatření obecné povahy lze učinit v některém ze stupňů utajení podle zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti.

II. Na soudní přezkum opatření obecné povahy (§ 101a a násl. s. ř. s.) se přiměřeně užijí východiska judikatury týkající se rozhodnutí založených na utajovaných informacích. Poskytnout soudu v utajovaném režimu potřebné informace nad rámec odůvodnění opatření obecné povahy je však možné pouze za účelem ověření věrohodnosti utajovaných informací, na nichž je opatření obecné povahy založeno. Pokud však příslušné informace zcela chybí již v samotném odůvodnění opatření obecné povahy, nelze tento nedostatek napravit až v rámci soudního řízení.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2023, čj. 1 As 211/2022-57)

Prejudikatura: č. 1885/2009 Sb. NSS, č. 2602/2012 Sb. NSS a č. 4518/2023 Sb. NSS.

Věc: APB PLZEŇ, a. s., proti Ministerstvu obrany o zrušení opatření obecné povahy, o kasační stížnosti odpůrce.

Odpůrce napadeným opatřením obecné povahy ze dne 5. 5. 2021 stanovil ochranné pásmo leteckého pozemního zařízení – radiolokátoru (radaru) Hrušovany, přičemž vymezil dva sektory ochranného pásma. V sektoru A, který má tvar kruhu se středem v ose antény radaru a poloměrem 500 m, nesmí být zřizovány stavby, nadzemní vedení, železniční trakce, kovové ploty, které převyšují vodorovnou rovinu ve výšce 3 m pod úrovní spodní hrany antény radaru. Sektor B má tvar mezikruží se středem v ose antény radaru a poloměry 500 m a 5 km; pokud jde o posuzování vlivu větrných elektráren, má sektor poloměry 500 m a 30 km od osy antény, přičemž v tomto sektoru nesmí být zřizovány stavby, nadzemní vedení, železniční trakce, kovové ploty a větrné elektrárny, pokud jsou v přímé radiové dohlednosti, které převyšují kuželovou plochu se stoupáním + 0,3 stupně, a vrcholem, který leží v ose antény ve výšce 5,6 m pod úrovní spodní hrany antény radaru. V ochranném pásmu radaru lze zřizovat zařízení a provádět činnosti jen se souhlasem Ministerstva obrany, který ministerstvo udělí, nebude-li zařízení nebo činnost bránit leteckému provozu ani ohrožovat jeho bezpečnost. Překážky, které zasahují do ochranného pásma a vznikly před účinností opatření obecné povahy, nejsou nijak dotčeny.

Opatření bylo vydáno na základě § 37 zákona č. 49/1997 Sb., o civilním letectví. Ten umožňuje opatřením obecné povahy zřídit ochranná pásma letišť a leteckých zabezpečovacích zařízení, mezi něž spadají i radiolokační

zařízení. Podle § 40 odst. 2 zákona o civilním letectví lze v ochranných pásmech provádět činnosti a provozovat zařízení jen se souhlasem Úřadu pro civilní letectví, přičemž působnost úřadu ve věcech vojenských letišť, vojenských leteckých staveb a jejich ochranných pásem vykonává Ministerstvo obrany (§ 43 téhož zákona).

Navrhovatel napadl opatření žalobou u Městského soudu v Praze. Do sektoru B ochranného pásma spadá jeho záměr vybudování větrných elektráren „Větrný park Chomutov", které měly být umístěny na pozemcích v jeho vlastnictví, a to ve vzdálenosti více než 20 km od radiolokátoru Hrušovany. Opatření mu proto brání uskutečnit tento záměr, čímž zasahuje do jeho vlastnického práva a práva podnikat. Dle propočtů navrhovatele opatření znemožňuje umístění větrných elektráren na většině území Krušných hor, jelikož lokality vhodné pro jejich umístění (včetně lokalit, v nichž se již nachází několik desítek elektráren) svou nadmořskou výškou převyšují stanovenou kuželovou plochu se stoupáním + 0,3 stupně. Opatření tak znemožňuje umístění větrných elektráren na většině území s největším větrným potenciálem v rámci České republiky. Odpůrce přitom v minulosti souhlasil s umístěním navrhovatelova záměru 3. fáze větrného parku a byl přesvědčen, že toto zařízení neohrožuje radiolokátor. Navrhovatel tedy původně disponoval souhlasným závazným stanoviskem odpůrce, avšak po uplynutí jeho platnosti obdržel od odpůrce dne 24. 11. 2016 nové, avšak již nesouhlasné závazné stanovisko. Stejně tak odpůrce v minulosti souhlasil s umístěním několika desítek větrných elektráren, které jsou již v provozu a nacházejí se nyní v ochranném pásmu radaru.

Městský soud návrhu vyhověl a rozsudkem ze dne 18. 8. 2022, čj. 8 A 48/2022-69, napadené opatření zrušil. Shledal jeho nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů, neboť odpůrce nijak nezdůvodnil zvolený rozsah a velikost ochranného pásma. Zdůvodnění velikosti je nutné s ohledem na to, že ochranné pásmo značnou měrou zasahuje do práv třetích osob a ukládá jim rozsáhlá omezení a povinnosti. Podle městského soudu přitom nestačí, pokud odpůrce opatření odůvodnil odkazem na interní vojenský letecký předpis LET-1-6/L14, který stanoví parametry radiolokátoru. Jedná se však pouze o vnitřní předpis odpůrce, který nemá povahu obecně závazného právního předpisu, a proto je to až opatření, které originárně omezuje práva a stanoví povinnosti třetím osobám. Z toho důvodu byl odpůrce povinen zdůvodnit zvolený rozsah ochranného pásma přímo v napadeném opatření.

Odpůrce (stěžovatel) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností. V odůvodnění napadeného opatření se neodkazuje přímo na vojenský předpis (LET-1-6/L14 – „Vojenská letiště"), ale na stanovisko Sekce dozoru a kontroly Ministerstva obrany, odboru dohledu nad vojenským letectvím ze dne 28. 1. 2019 (dále jen „stanovisko ODVL"), podle kterého je technická dokumentace pro účely vyhlášení ochranného pásma v souladu s vojenskými vnitřními předpisy. V tomto stěžovatel považoval napadený rozsudek za nepřezkoumatelný. Omezení tudíž nevychází z vojenského předpisu, ale z projektové dokumentace zohledňující technické požadavky zařízení na jeho provoz. Na rozdíl od městského soudu byl stěžovatel přesvědčen, že v případě ochranného pásma vojenského zařízení nelze vyčerpávajícím způsobem odůvodňovat rozsah a podobu ochranných pásem, jelikož radiolokátor Hrušovany je objektem důležitým pro obranu státu, což je spojeno s potřebou nezbytného utajení klíčových parametrů tohoto zařízení.

Ze zákona o civilním letectví stěžovatel vyvozoval, že je to příslušný stavební úřad, kdo v procesu přijímání opatření obecné povahy prověřuje přiměřenost a nezbytnost navrhovaných omezení, a to i na základě technických parametrů podléhajících utajení. Stěžovatel upozornil, že jen dostatečná omezení a pravidla pro činnost v okolí leteckých staveb a zařízení zaručí jejich bezchybný chod, a tedy i maximální bezpečnost leteckého provozu z hlediska veřejného zájmu.

Stěžovatel dále poukázal na závěry městského soudu vyjádřené v rozsudku ze dne 13. 5. 2020, čj. 6 A 13/2020-76, podle kterých nemohou být parametry ochranného pásma stanoveny odchylně od požadavků leteckého předpisu L14. V souvislosti s tím stěžovatel upozornil, že také na ochranná pásma vojenských letišť a vojenských leteckých zařízení je třeba aplikovat závazky plynoucí z Úmluvy o mezinárodním civilním letectví (č. 147/1997 Sb.). Rozdílný názor městského soudu v tomto případě byl nedůvodný. Ve věci sp. zn. 6 A 13/2020 považoval městský soud odkaz na předpis L14 za dostačující. Tento předpis byl převzat do vojenského předpisu LET-1-6/L14. Oba předpisy obsahově pouze transformují mezinárodní závazky dle citované úmluvy.

Napadené opatření vydal stěžovatel v souladu s § 37 odst. 1 a § 43 zákona o civilním letectví, samotný § 43 představuje důvod pro zřízení ochranného pásma radaru Hrušovany. Jeho konkrétní parametry odpovídají

technickým požadavkům plynoucím z projektové dokumentace, která byla posouzena stanoviskem ODVL a byla i předmětem projednání návrhu opatření s příslušným orgánem územního plánování. Požadavky městského soudu na odůvodnění opatření považoval stěžovatel za přepjatý formalismus potlačující věcnou podstatu problematiky ochranného pásma.

Navrhovatel ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že argumentace stěžovatele odkazující na stanovisko ODVL je zcela lichá, neboť městský soud si byl vědom, že napadené opatření odkazuje na zpracovanou dokumentaci (bod 93 napadeného rozsudku). V odůvodnění opatření však bylo pouze konstatováno, že tato dokumentace je v souladu s vojenským předpisem. Konkrétní odůvodnění parametrů ochranného pásma však odpůrce neuvedl. Městský soud po něm nevyžaduje vyčerpávající odůvodnění, nýbrž přezkoumatelné. Jak pro civilní, tak vojenské letecké stavby vyžaduje zákonodárce formu opatření obecné povahy. Jeho nezbytnou náležitostí je odůvodnění.

Co se týče námitky rozporu s rozsudkem čj. 6 A 13/2020-76, navrhovatel uvedl, že se jedná o odlišný případ, neboť se týkal ochranného pásma civilního letiště Příbram, nikoliv ochranného pásma vojenského objektu. Navíc městský soud se podrobně zabýval rozdílem mezi civilním a vojenským letectvím. Letecký předpis L14 se týká civilních objektů a k jeho vydání bylo Ministerstvo dopravy výslovně zmocněno v § 102 zákona o civilním letectví. V případě vojenských leteckých objektů takové výslovné zákonné zmocnění chybí. Takové zmocnění neplyne ani z ustanovení odkazovaných stěžovatelem, neboť k vydání právních předpisů musí být ministerstva dle čl. 79 odst. 3 Ústavy výslovně zákonem zmocněny. Závěr městského soudu, že vojenský letecký předpis LET-1-6/L14 nemá sílu obecně závazného podzákonného právního předpisu a je pouze interním předpisem působícím uvnitř působnosti stěžovatele, je zcela logický a správný. Nelze jím tudíž ani ukládat povinnosti třetím osobám a pouhý odkaz na něj v napadeném opatření nemohl být dostatečný.

Navrhovatel dále upozornil, že odkazovaný letecký předpis L14 výstavbu větrných elektráren v blízkosti leteckých staveb nevylučuje a obecně vymezuje parametry ochranných pásem v menší míře než napadené opatření. Je třeba vyvážit nejen zájem na ochraně vojenských leteckých staveb s jinými veřejnými zájmy, například na ochraně vlastnického práva či výrobě energie z obnovitelných zdrojů. Opatření bez jakéhokoliv odůvodnění vymezilo sektor o rozloze zhruba poloviny Ústeckého kraje, zasahovalo další dva kraje a přes hranice České republiky. Zabránilo umístění větrných elektráren na většině území Krušných hor. Ve vymezeném ochranném pásmu je přitom aktuálně v provozu více než 30 větrných elektráren. Opatření vymezilo ochranné pásmo v excesivně velkém rozsahu.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

[14] V dané věci je sporné, zda napadené opatření obsahuje přezkoumatelné odůvodnění. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že nikoliv.

[15] Předně je třeba konstatovat, že napadený rozsudek není nepřezkoumatelný, jak namítá stěžovatel. Městský soud k odůvodnění opatření výslovně uvedl: „*V čl. III OOP s názvem ‚Odůvodnění' je skutečně pouze konstatováno, že dokumentace byla zpracována v souladu s čl. 11.3.1. a 11.3.2. předpisu LET 1 6/L14 a že specifikace ochranného pásma je zpracována v souladu s čl. 11.2.2.1. tohoto předpisu, aniž by byly jinak jakkoliv odůvodněny parametry ochranných pásem – jejich velikost*". Ačkoliv v opatření se uvádí, že citované závěry plynou ze stanoviska ODVL, nemění to nic na tom, že odůvodnění napadeného opatření kromě konstatování, že dokumentace je v souladu s uvedeným vojenským předpisem, neobsahuje žádné jiné důvody pro přijetí omezení ochranným pásmem ve stanoveném rozsahu. Vyvozovat z této skutečně nevýznamné nepřesnosti nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, považuje Nejvyšší správní soud za nepřípadné.

[16] Stěžovateli lze přisvědčit, že rozsah a podobu ochranných pásem nelze odůvodňovat „vyčerpávajícím způsobem", takové odůvodnění však po stěžovateli městský soud nepožadoval. Nepřezkoumatelnost opatření neplyne z toho, že by nebylo odůvodněno dostatečně podrobně, ale že rozsah a podoba stanovených omezení nejsou odůvodněny vůbec. Odůvodnění se omezuje na holé konstatování, že stěžovatel obdržel příslušnou dokumentaci a že tato, stejně jako specifikace ochranného pásma, je v souladu s vojenským předpisem LET 1 6/L14 a zákonem

o civilním letectví. Ani z dokumentace založené ve správním spise pak nevyplývá konkrétní odůvodnění přijatých omezení v dané podobě a rozsahu.

[17] Takový markantní nedostatek v odůvodnění napadeného opatření není opodstatněný ani s ohledem na specifika posuzované věci, na která poukazuje stěžovatel v kasační stížnosti. Jakkoliv Nejvyšší správní soud nezpochybňuje, že jen dostatečná pravidla a omezení pro činnosti v okolí radiolokátoru Hrušovany zaručí jeho bezchybný chod, a tudíž i bezpečnost leteckého provozu, neznamená to, že taková omezení není třeba zdůvodnit tak, aby bylo zřejmé, proč bylo nezbytné přijmout je v daném rozsahu a podobě. Pokud je nutné zároveň chránit utajované informace, které souvisí s klíčovými vlastnostmi vojenského leteckého zařízení, mohl stěžovatel zvolit způsob, který potřebnou ochranu zajistí. Jestliže skutečně není možné zveřejnit v celém rozsahu důvody přijatého řešení, pak měl část odůvodnění opatření učinit v utajovaném režimu podle zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací, aby se s ním mohly seznámit pouze osoby disponující odpovídající bezpečnostní prověrkou. Zároveň by ale správní soudy mohly napadené opatření náležitě přezkoumat a poskytnout dotčeným osobám účinnou ochranu [soudci jsou ze zákona oprávněni seznamovat se s utajovanými informacemi – viz § 58 odst. 1 písm. e) zákon o ochraně utajovaných informací]. Není však možné zcela rezignovat na náležité odůvodnění. V opačném případě by správní orgán mohl pouze s odkazem na existenci utajovaných informací (resp. skutečností) omezovat práva třetích osob naprosto libovolně, aniž by soudy mohly objektivně přezkoumat, zda se nejedná o nezákonnou libovůli a zda nedochází k neodůvodněným a nadbytečným zásahům do práv a povinností dotčených osob. Soud musí mít možnost seznámit se s důvody pro zásah do práv a povinností, ke kterému dochází na základě vydaného opatření obecné povahy.

[18] Obdobně v rámci přezkumu správních rozhodnutí, která jsou založena na utajovaných informacích, zdůrazňuje judikatura Nejvyššího správního soudu, že je třeba provést účinnou soudní kontrolu (srov. rozsudek ze dne 25. 11. 2011, čj. 7 As 31/2011-101, č. 2602/2012 Sb. NSS). V soudním řízení lze zásadně provádět dokazování i ohledně obsahu utajovaných skutečností (informací) [viz například rozsudky ze dne 24. 4. 2008, čj. 2 As 31/2007-107, č. 1885/2009 Sb. NSS, a čj. 2 As 41/2007-58]. Podle rozsudku ze dne 11. 1. 2017, čj. 3 As 58/2016-45, je třeba vztáhnout požadavky plynoucí z uvedených rozhodnutí také na další případy, v nichž je nutné vést dokazování o skutečnostech, které mohou potenciálně obsahovat utajované informace. Není žádného důvodu tyto závěry přiměřeně nepoužít i na přezkum opatření obecné povahy. Pokud soud nedisponuje potřebnými informacemi tak, aby bylo možné poskytnout účinnou soudní ochranu, nemůže daný akt v soudním přezkumu obstát. Tak tomu je i v případě napadeného opatření. Městský soud tudíž nekladl na stěžovatele přemrštěné požadavky.

[19] Nejvyšší správní soud dodává, že v dané věci nebylo možné, aby odpůrce poskytl soudu v utajovaném režimu potřebné informace nad rámec odůvodnění opatření obecné povahy, aniž by bylo nutné napadené opatření zrušit. Takový postup je namístě v případě, kdy soud ověřuje věrohodnost utajovaných informací, na nichž je rozhodnutí (zde opatření obecné povahy) založeno (srov. přiměřeně rozsudky NSS ze dne 31. 8. 2023, čj. 1 Azs 87/2023-32, č. 4518/2023 Sb. NSS, a ze dne 2. 11. 2023, čj. 10 As 50/2023-129). Pokud však příslušné informace chybí již v samotném odůvodnění, nelze tento nedostatek napravit až v rámci soudního řízení (k nemožnosti zhojit nedostatek odůvodnění rozhodnutí doplněním důvodů v řízení o žalobě srov. rozsudek NSS ze dne 13. 10. 2004, čj. 3 As 51/2003-58). Městský soud proto postupoval správně, jestliže napadené opatření pro nepřezkoumatelnost zrušil.

[20] Pokud se stěžovatel dovolává závěrů městského soudu vyslovených v rozsudku čj. 6 A 13/2020-76 a domnívá se, že odkaz na vojenský předpis byl pro odůvodnění rozsahu a podoby omezení v okolí radiolokátoru dostatečný, ani této námitce Nejvyšší správní soud nepřisvědčil. Jak uvedl již městský soud, k vydání leteckého předpisu L14 coby obecně závazného předpisu bylo Ministerstvo dopravy výslovně zmocněno zákonem, zatímco vojenský předpis LET-1-6/L14 nemá sílu obecně závazného předpisu, neboť k jeho vydání nemá stěžovatel zákonem stanovenou pravomoc. To ani stěžovatel nijak nezpochybňuje a tvrdí, že odkaz na tento (obecně nezávazný a veřejně nedostupný) dokument jako odůvodnění rozsahu a podoby omezení stanovených opatřením je dostačující. Uvedená skutečnost však představuje zásadní odlišnost oproti situaci řešené městským soudem ve věci sp. zn. 6 A 13/2020.

[21] Kromě toho přezkoumatelnost konkrétního opatření obecné povahy je třeba řešit vždy případ od případu s ohledem na obsah přezkoumávaného opatření a další okolnosti dané věci. Nyní posuzované opatření se liší i v dalších aspektech. V citované věci nešlo o zřízení zcela nového ochranného pásma, ale o upřesnění a aktualizaci stávajících ochranných pásem podle aktuálně platné legislativy, přičemž tím došlo k jejich zmenšení. Městský soud v citovaném rozhodnutí uzavřel, že zřízení ochranných pásem v konkrétním posuzovaném případě fakticky žádné nové účinky nepřivodilo.

[22] Zejména pak z odkazovaného rozhodnutí nelze vyvodit, že pro zdůvodnění konkrétního rozsahu a podoby stanovených omezení postačuje pouze holý odkaz na letecký předpis L14. Navrhovatel totiž namítal nedostatek odůvodnění, pokud jde o adekvátnost a potřebnost vydání opatření obecné povahy. Ve vztahu k této otázce pak městský soud i v nyní posuzovaném případě vyslovil, že důvodem pro zřízení ochranného pásma je samotná existence leteckého zařízení, a vydání opatření obecné povahy zde tudíž není vázáno na splnění zákonných podmínek kromě existence radiolokátoru (body 90 a 91 napadeného rozsudku). Namítá-li tedy stěžovatel, že samotný § 43 zákona o civilním letectví představuje důvod pro zřízení ochranného pásma dotčeného zařízení, pak nelze než konstatovat, že ze stejné premisy vycházel i městský soud a v tomto rozsahu je argumentace obsažená v kasační stížnosti irelevantní. Nicméně odůvodnění rozsahu a konkrétních omezení v rámci ochranného pásma je otázkou odlišnou. K opakovaným odkazům na parametry plynoucí z projektové dokumentace radaru, kterou stěžovatel obdržel spolu se stanoviskem ODVL, se již Nejvyšší správní soud vyjádřil. I když stěžovatel projednal návrh opatření s příslušným orgánem územního plánování, neznamená to, že opatření nemusel řádně odůvodnit, jak bylo uvedeno shora.

4561

Školství: uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání

k § 89 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách) (v textu jen „vysokoškolský zákon“)

I. Předmětem řízení podle § 89 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, je požadavek na uznání konkrétního zahraničního vysokoškolského vzdělání. Žadatel ve své žádosti identifikuje toto vzdělání (diplom) a může uvést účel požadované nostrifikace. V jeho dispozici ovšem není určit, jakým způsobem má správní orgán toto vzdělání věcně posuzovat.

II. Účinné právo výslovně nestanoví obsah osvědčení podle § 89 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách. Je proto na správním orgánu, aby sám zvolil a patřičně odůvodnil, jakým způsobem zpřesní účinky nostrifikace zahraničního vysokoškolského vzdělání. Musí však zohlednit nejen průběh, kvalitu a strukturu absolvovaného studia, ale též žadatelem uvedený účel, za nímž požadoval jeho uznání.

III. Správním orgánem užitá kategorie pro specifikaci uznaného zahraničního vysokoškolského vzdělání (např. oblast vzdělávání, obor studia či studijní program) musí svou určitostí umožňovat, aby osvědčení podle § 89 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, mohlo žadateli sloužit k naplnění požadovaného účelu. Posouzením této otázky je správní orgán povinen se zabývat v rozsahu odpovídajícím míře konkrétnosti, s jakou žadatel účel požadovaného uznání ve své žádosti precizoval. Pokud žádný neuvedl, správní orgán uznané vzdělání (diplom) v osvědčení specifikuje toliko v obecné rovině.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2023, čj. 2 As 244/2023-42)

Prejudikatura: nález Ústavního soudu č. 167/2012 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 1688/10).

Věc: M. A. proti Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání, o kasační stížnosti žalobkyně.

Rozhodnutím žalovaného ze dne 26. 4. 2021 bylo zamítnuto odvolání žalobkyně proti rozhodnutí rektora Univerzity Karlovy (dále jen „univerzita“) – osvědčení ze dne 19. 1. 2021. Tím univerzita žalobkyni uznala

diplom Univerzity Karla Marxe v Lipsku ze dne 2. 7. 1981 a potvrdila jeho rovnocennost s vysokoškolským diplomem vydaným v České republice veřejnou vysokou školou pro studium v navazujícím magisterském studijním programu v oblasti vzdělávání *Učitelství*. Současně jí uznala vzdělání v oboru *Germanistika* získané studiem na téže univerzitě a potvrdila jeho rovnocennost s vysokoškolským vzděláním získaným v České republice na veřejné vysoké škole absolvováním studia v daném studijním programu. Univerzita uvedla, že žalobkyně může užívat zahraniční titul *Diplomgermanist*, ale nikoliv akademické tituly udělované podle vysokoškolského zákona. Současně konstatovala, že se nejednalo o správní řízení podle zákona č. 18/2004 Sb., o uznávání odborné kvalifikace a jiné způsobilosti státních příslušníků členských států Evropské unie a některých příslušníků jiných států a o změně některých zákonů (zákon o uznávání odborné kvalifikace).

Žalobkyně proti tomuto rozhodnutí brojila žalobou. Namítala, že univerzita nevyčerpala celý předmět řízení, neboť požadovala uznání studijního programu *Učitelství německého a anglického jazyka*; pokud správní orgán chtěl vyhovět žádosti toliko z části, měl současně s osvědčením vydat i odůvodněné negativní rozhodnutí o zamítnutí části žádosti. Žalobkyně brojila též proti tomu, že nedostala možnost vyjádřit se k podkladům před vydáním rozhodnutí podle § 36 odst. 3 správního řádu. Dále tvrdila, že jí mělo být vzdělání uznáno tak, jak požadovala, neboť Úmluva o uznávání kvalifikací týkajících se vysokoškolského vzdělávání v evropském regionu (č. 60/2000 Sb. m. s.; dále jen „Lisabonská úmluva"), užívá jako referenční kritérium při uznávání zahraničního vzdělání srovnání studijních programů, nikoliv oblastí vzdělávání. Z předložených dokladů bylo zjevné, že studium žalobkyně bylo zaměřeno na učitelství; plynulo z nich, že na základě absolvovaných zkoušek a praxe je oprávněna učit. Akcentovala, že rozhodující je obsah studijního oboru a jeho zaměření, nikoliv znění diplomu. Neměl jí být uznán studijní program *Germanistika*, ale *Učitelství německého a anglického jazyka*.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 20. 6. 2023, čj. 3 A 59/2021-48, žalobu zamítl. Konstatoval, že při zjišťování oblasti vzdělávání, která je v případě žalobkyně relevantní, vycházel z jí předložených dokladů. Na základě nich posuzoval, pod kterou oblast vzdělávání lze podřadit požadovanou nostrifikaci *Učitelství německého a anglického jazyka*. Naznal přitom, že z výčtu oblastí vzdělávání uvedených v příloze č. 3 vysokoškolského zákona ve spojení s částí třináctou přílohy č. 3 k nařízení vlády č. 275/2016 Sb., o oblastech vzdělávání ve vysokém školství, je zřejmé, že *Učitelství německého a anglického jazyka* spadá pod oblast vzdělávání *Učitelství*; to je také uvedeno v napadeném osvědčení. Městský soud se proto ztotožnil se žalovaným, že univerzita řádně osvědčila rovnocennost zahraničního vzdělání žalobkyně s tím tuzemským, a to jak ohledně stupně (magisterský studijní program), tak také odpovídající oblasti vzdělávání uskutečňované v České republice. Městský soud nedospěl k závěru, že by univerzita svým postupem porušila čl. VI.1 Lisabonské úmluvy. K námitce existence podstatných rozdílů srovnávaných kvalifikací uvedl, že je z ničeho neshledal a žalobkyně je ani blíže nespecifikovala.

Dále městský soud vyslovil, že z právní úpravy nevyplývá povinnost žalovaného hledat k uznanému vzdělání obsahově podobné studijní programy, neboť za relevantní se považují jednotlivé oblasti vzdělávání; tento požadavek přitom neukládá ani Lisabonská úmluva, neboť studijní program je toliko součástí studia. Rozhodující je proto oblast vzdělávání, kterou žalovaný příhodně dovodil. Žalobkyně ostatně ani netvrdila, že se univerzita zabývala neadekvátním studijním programem. K její námitce, že nepožadovala uznání germanistiky, nýbrž učitelství německého a anglického jazyka, městský soud uvedl, že oblast vzdělávání *Učitelství* jí byla osvědčením uznána; obor germanistika pak vyplynul z překladů vysvědčení. Žalovaný nikdy netvrdil, že titul *Diplomgermanist* je názvem studijního oboru nebo programu. Městský soud též podotknul, že žalobkyně nevysvětlila, co konkrétního ji vede k doplnění dřívější nostrifikace z roku 1983, kdy jí byl uznán obor *Moderní filologie (německý jazyk – literatura)*. Nepředložila jiné podklady než ty, z nichž vyplývá její studium germanistiky; pokud nyní nesouhlasí s jejich obsahem, měla by vysvětlit, proč u Univerzity Karla Marxe nebrojila proti obsahu vystudovaného oboru.

Žalobkyně se dle městského soudu svou žádostí o uznání učitelství německého a anglického jazyka domáhala uznání tzv. odborné kvalifikace. Univerzita je ovšem oprávněna toliko nostrifikovat vysokoškolské kvalifikace; jestliže tedy neakceptovala požadavek žalobkyně, nepostupovala v rozporu s Lisabonskou úmluvou ani vysokoškolským zákonem. Nadto žalobkyni v závěru osvědčení informovala o tom, že uznání odborných kvalifikací se provádí podle zákona o uznávání odborné kvalifikace. V opačném případě by univerzita překročila svou věcnou příslušnost, která náleží jinému orgánu.

Městský soud se neztotožnil ani s tvrzením žalobkyně, že žalovaný nevyčerpal předmět řízení, neboť o žádosti bylo univerzitou rozhodnuto v plném rozsahu. Žalobkyně sice tvrdila, že univerzitu k jinému postupu zavázal žalovaný již svými předchozími rozhodnutími ze dnů 4. 5. 2020 a 20. 11. 2020, ovšem tuto námitku městský soud shledal nekonkrétní. Stejně tak žalobkyni vytknul, že nespecifikovala, co konkrétního měla univerzita v negativním rozhodnutí (částečně zamítajícím její žádost) rozhodnout.

K namítanému porušení § 36 odst. 3 správního řádu městský soud zdůraznil, že podklady pro vydání rozhodnutí do správního spisu poskytla toliko sama žalobkyně, univerzita ani žalovaný žádné dokumenty neobstarali. Správní orgány žalobkyni v maximální možné míře vyhověly, ostatně na základě doložených podkladů dle městského soudu nemohly rozhodnout jinak. I kdyby žalobkyni vyzvaly k možnosti vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, na věci by to nic nezměnilo, neboť ve správním spise jsou pouze listiny, u nichž lze důvodně předpokládat, že žalobkyni byly známy. Městský soud proto uzavřel, že tímto postupem správních orgánů nebylo zasaženo do práv žalobkyně, neboť její žádosti bylo plně vyhověno.

Proti rozsudku městského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost. Zdůraznila, že se jednalo o řízení zahajované na žádost; právě jí je určen předmět řízení, čímž je správní orgán vázán. Požadovala uznání studijního programu *Učitelství německého a anglického jazyka*. Takto formulovaný předmět řízení ovšem nebyl vyčerpán, neboť jí byl uznán obor (nikoliv studijní program) *Germanistika*. Stěžovatelka poukázala na to, že univerzitu zavázal k povinnosti vyčerpat předmět řízení již žalovaný rozhodnutím ze dne 20. 11. 2020, v němž jí uložil, aby porovnala stěžovatelčino zahraniční vysokoškolské vzdělání s obdobným studijním programem uskutečňovaným univerzitou, a zároveň uvedl, že před vydáním rozhodnutí je třeba dát stěžovatelce možnost vyjádřit se k podkladům ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu, pakliže nebude žádosti vyhověno. Stěžovatelka se dovolávala též dřívějšího rozsudku městského soudu ze dne 11. 3. 2020, čj. 14 A 174/2018-38, v němž přikázal žalovanému rozhodnout o (ne)uznání studijního programu učitelství anglického a německého jazyka. V napadeném rozsudku se však městský soud od tohoto svého názoru odklonil a dovodil, že uznání oblasti a oboru vzdělání je dostatečné. Žádost stěžovatelky ale jednoznačně směřovala k uznání studijního programu učitelství anglického a německého jazyka, o čemž rozhodnuto nebylo. Uznání oboru germanistika a oblasti vzdělávání učitelství není totéž. Stěžovatelka rozporovala, že by příslušná žalobní námitka byla nekonkrétní, neboť od počátku jasně tvrdila, co požadovala uznat a že to je v rozporu s tím, co jí nakonec bylo uznáno. Pokud univerzita chtěla její žádosti vyhovět jen částečně, měla současně s osvědčením vydat i řádně odůvodněné negativní rozhodnutí o zamítnutí části žádosti. Z toho, že žádosti nebylo v plném rozsahu vyhověno, pak plyne procesní pochybení univerzity spočívající v tom, že stěžovatelce nedala možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Nerespektování § 36 odst. 3 správního řádu je přitom absolutní vadou řízení, která je i sama o sobě vždy důvodem pro zrušení rozhodnutí. Pokud správní orgán hodlal uznat stěžovatelčino vzdělání jinak, než jak to ona sama požadovala v žádosti, měl ji o tom informovat nebo to mělo alespoň plynout ze spisu, jinak je rozhodnutí překvapivé. Právě proto bylo nutné vydat výzvu dle § 36 odst. 3 správního řádu, k čemuž ovšem nedošlo. Nadto stěžovatelka dodala, že ani případné doplnění chybějícího odůvodnění osvědčení žalovaným by nemohlo překlenout nevyčerpání předmětu řízení, neboť si nelze představit osvědčení, k němuž bude nutné přikládat další rozhodnutí obsahující „dovysvětlení".

Stěžovatelka akcentovala, že dle čl. VI.1 Lisabonské úmluvy má být v pochybnostech rozhodnuto ve prospěch uznání vysokoškolské kvalifikace, přičemž opačný postup je odůvodněn pouze podstatným rozdílem srovnávaných kvalifikací. Zdůraznila, že Lisabonská úmluva pojednává o studijních programech a jejich srovnávání (nikoliv oblastech vzdělávání). Dle vysokoškolského zákona uskutečňují vysoké školy studijní programy. Kompetenční norma ve vztahu k uznávání zahraničního vzdělávání uvádí, že k uznání je příslušná vysoká škola uskutečňující obsahově obdobný studijní program; podkladem pro uznání je doklad vydaný zahraniční vysokou školou a doplňující informace o tom, že studijní program uskutečňovala instituce oprávněná poskytovat srovnatelné vysokoškolské vzdělání. Vzdělání pak nelze uznat, pokud jsou studijní programy (absolvovaný zahraniční a žádaný domácí) v podstatných rysech odlišné. Dle stěžovatelky proto bylo nesprávné, pokud jí byla uznána *oblast vzdělávání*. Jedná se o specifický výraz, který vysokoškolský zákon dříve vůbec neznal a nyní se užívá zejména ve vztahu k tzv. institucionální akreditaci; jde tedy spíše o administrativní kategorii. Stěžovatelka poukázala na to, že vzdělání se získává studiem studijního programu. Ostatně oblast vzdělávání není ani součástí vysokoškolského

diplomu. Tvrdila proto, že z vysokoškolského zákona jasně plyne, že „to“, co se uznává a srovnává, jsou studijní programy, nikoliv oblasti vzdělávání.

Dále stěžovatelka nesouhlasila ani s uznáním oboru germanistika, neboť neměl být hodnocen jen název studijního programu, ale i jeho obsah. Srovnávat se má studijní program na zahraniční vysoké škole s nabídkou studijních programů na české vysoké škole. V samotném názvu programu mohlo dojít k významovému posunu, neboť od jeho absolvování uplynulo více než 40 let. K žádnému porovnání studijních programů ovšem nedošlo. Není ani úlohou soudu něco takového provádět, neboť prvně musí toto srovnání učinit univerzita. Stěžovatelka zdůraznila, že titul *Diplomgermanist* (Diplomovaná germanistka) je akademickým titulem, nikoliv názvem studijního oboru či programu v dnešním pojetí. V dané době jej dostávali všichni, kdo vystudovali učitelství, germánskou lingvistiku, tlumočnictví či překladatelství němčiny. Žádné další rozlišení titul neobsahoval, což lze ostatně přirovnat k dnešní době, kdy samotný titul zpravidla nevypovídá o vystudovaném oboru, tím méně o jeho obsahu. Rozhodující je proto obsah daného oboru a jeho zaměření. Stěžovatelka reflektovala, že předměty řízení dle zákona o uznávání odborné kvalifikace a dle vysokoškolského zákona jsou odlišné – v prvním případě jde o uznání kvalifikace pro regulované povolání, v druhém o uznání vysokoškolského vzdělání jako takového. Zahájila druhé řízení a na něm trvá. Teprve poté, co bude správně ukončeno, hodlá dosáhnout také uznání odborné kvalifikace (má totiž obavu, že jí kvalifikace nebude uznána s podpůrným odkazem na výsledek řízení o uznání vzdělání). Tento postup je plně na její úvaze a nemůže jí být kladen k tíži.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že napadený rozsudek považuje za správný. Stěžovatelka dle něj neuvedla žádné argumenty nad rámec žaloby. Žalovaný připustil, že kulturní a právní odlišnosti cizozemských vzdělávacích systémů mají za následek zejména různost v označení studijních programů či samotných předmětů. Správní orgán proto musí při uznávání zahraničního vzdělání přihlížet především k obsahové (věcné) stránce studia. Není tudíž zcela určující, jak žadatel pojmenoval svou žádost. Pokud by bylo relevantní nominální označení studijního programu, vedlo by to ke globálnímu zamítání žádostí, což by bylo v rozporu s Lisabonskou úmluvou i vysokoškolským zákonem. Dle žalovaného je předmět žádosti určen především obsahem absolvované oblasti vzdělávání či studijního programu. Samotná intence žadatele by mohla být relevantní tehdy, pokud obsah vystudovaného vzdělávacího programu odpovídá obsahu více studijních programů v České republice. Taková situace bude ovšem s ohledem na principy tvorby vzdělávacích programů zcela výjimečná. Žalovaný zdůraznil, že neexistuje veřejné subjektivní právo, aby bylo rozhodnuto o přesném označení studijního programu. Správní orgány musejí činit interpretaci žádosti s ohledem na její obsah, který je po důkazní stránce určen zejména předloženými doklady o vzdělání. Námitku nevyčerpání předmětu řízení považoval žalovaný za lichou, neboť žádosti o uznání zahraničního vzdělání (kvalifikace) bylo v plném rozsahu vyhověno. Stěžovatelčina argumentace měla dle žalovaného původ v nepochopení rozdílu mezi termíny *vysokoškolská kvalifikace* a *odborná kvalifikace*. O odborné kvalifikaci v oboru *Učitelství jazyka německého a anglického* se v řízení vůbec nerozhodovalo, tudíž nebylo možné ani vydat rozhodnutí o zamítnutí části žádosti. Tato problematika se řeší v řízení podle zákona o uznávání odborné kvalifikace (týkajícího se osob, které hodlají na území České republiky vykonávat některá z povolání upravených zvláštním zákonem stanovícím pro jejich výkon specifické podmínky). Žalovaný měl za to, že stěžovatelka od řízení dle vysokoškolského zákona mylně očekávala rozhodnutí mající parametry výsledku řízení podle zákona o uznávání odborné kvalifikace.

Dále žalovaný nesouhlasil ani s tvrzením stěžovatelky, že oblast vzdělávání je pouhou administrativní kategorií, která nemá oporu v právních předpisech. Zdůraznil, že univerzita musí vycházet z obsahu zahraničních dokladů o předmětném vysokoškolském vzdělání. Stěžovatelka v zahraničí nepochybně absolvovala obor se zaměřením na germanistiku, a proto je v osvědčení uvedena *Germanistika*; celé uznání je ovšem pro oblast *Učitelství*, takže stěžovatelka dosáhla maxima možného. Univerzita dle žalovaného nepochybila, pokud rozhodla o uznání diplomu a o jeho rovnocennosti k diplomu vydanému v oblasti vzdělávání učitelství. Naznala totiž, že tehdejší zahraniční studium stěžovatelky mělo i pedagogické prvky, na jejichž základě jí uznala magisterské vzdělání pro oblast *Učitelství*. Uvedení konkrétního textu studijního oboru na osvědčení o magisterském studiu (v daném případě *Učitelství jazyka německého a anglického*) se nelze v této věci domoci. Pokud stěžovatelka potřebuje posoudit i svou odbornou způsobilost pro účely výkonu regulovaného povolání učitele na některé škole na území České republiky, musí si podat žádost podle jiného zákona.

Žalovaný byl taktéž přesvědčen, že správní orgány nepochybily, pokud stěžovatelce nezaslaly výzvu dle § 36 odst. 3 správního řádu. Jelikož odvolací orgán neobstarával žádné nové podklady a univerzita žádosti stěžovatelky vyhověla, nebylo povinností správních orgánů vyzývat ji k seznámení se s podklady rozhodnutí. Ty totiž neshromáždily podklady, které by nebyly stěžovatelce známy; žádostí se nadto zabývaly opakovaně. Pokud jde o námitku, že prvoinstanční rozhodnutí neobsahuje podrobné odůvodnění, žalovaný uznal, že by v dané věci bylo vhodné, ovšem absence odůvodnění nemůže zapříčinit nezákonnost osvědčení, jelikož se nejedná o jeho povinnou náležitost.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

[17] Nejvyšší správní soud předně shrnuje, že v nynější věci (již) není podstatou sporu to, zda stěžovatelka v zahraničí absolvovala vysokoškolské studium, které zahrnovalo též „učitelský" aspekt; není proto relevantní se v tomto řízení zabývat rozsahem či kvalitou samotných jí studovaných pedagogických předmětů. Žalovaný totiž akceptuje tuto složku stěžovatelčina zahraničního vzdělání, když uvádí, že „*správní orgány shledaly, že tehdejší zahraniční studium stěžovatelky (studium germanistiky) mělo i pedagogické prvky, na základě kterých jí uznaly magisterské vzdělání pro oblast Učitelství*". Jádrem řešeného případu tedy není otázka, zdali stěžovatelce mělo být uznáno zahraniční vzdělání též ve specializaci učitelství, ale jakým způsobem se tak mělo stát (resp. jaký konkrétní institut vysokoškolského zákona mělo obsahovat příslušné osvědčení nostrifikující zahraniční vzdělání). Nejvyšší správní soud o věci uvážil na základě následující rozhodné právní úpravy a judikatury:

[18] Podle § 106 odst. 1 vysokoškolského zákona platí, že *ustanovení tohoto zákona se použijí, pokud mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána, nestanoví jinak*.

[19] Dle čl. I Lisabonské úmluvy je vysokoškolským programem *studium, které je uznané příslušným orgánem Strany za součást jejího vysokoškolského systému a jehož dokončení* ***poskytuje studentovi vysokoškolskou kvalifikaci***. Za vysokoškolskou kvalifikaci se považuje *jakýkoliv* ***titul***[1]***, diplom nebo jiné osvědčení*** *vydané příslušným orgánem osvědčující* ***úspěšné ukončení*** *vysokoškolského programu*. Uznáním je pak *oficiální potvrzení hodnoty akademické kvalifikace získané v zahraničí příslušným orgánem za účelem přístupu ke vzdělávacím a/nebo pracovním aktivitám*.

[20] Dle čl. VI.1 Lisabonské úmluvy *do té míry, že rozhodnutí o uznání je založeno na znalostech a dovednostech osvědčených vysokoškolskou kvalifikací, každá Strana uzná* ***vysokoškolské kvalifikace*** *přiznané v jiné Straně, ledaže by mohl být prokázán podstatný rozdíl mezi kvalifikací, o jejíž uznání je žádáno, a odpovídající kvalifikací ve Straně, ve které je o uznání žádáno*.

[21] Dle čl. VI.3 Lisabonské úmluvy platí, že *uznání vysokoškolské kvalifikace vydané v jedné Straně bude mít v jiné Straně jeden ze dvou následujících důsledků nebo oba: a) přístup k dalšímu vysokoškolskému studiu včetně příslušných zkoušek a/nebo k přípravě na doktorát za stejných podmínek, jaké se aplikují na držitele kvalifikací Strany, v níž je o uznání žádáno; b) užívání akademického titulu v souladu se zákony a podzákonnými předpisy nebo s jurisdikcí Strany, v níž je o uznání žádáno*.

[22] Podle důvodové zprávy k Lisabonské úmluvě (DECS HE 97/3 ED 97/CEPES/CONF.I/4, Lisabon 1997) je „*uznání druhem hodnocení individuální kvalifikace. Avšak zatímco hodnocení může být jakýkoliv druh vyjádření ohledně hodnoty zahraniční kvalifikace, uznání znamená úřední stanovisko učiněné odpovědným uznávacím orgánem* ***potvrzujícím hodnotu kvalifikace****, o jejíž uznání se žádá, a označujícím případná práva, která jsou držiteli kvalifikace uznáním udělena.* […] *Pojmy vysokoškolské vzdělání, vysokoškolská instituce a vysokoškolský program jsou vzájemně propojeny a jednotlivé definice a pojmy této Důvodové zprávy je třeba chápat v kontextu*."

[23] Podle § 32 doporučení Rady Evropy ke kritériím a postupům pro posuzování zahraničních kvalifikací a důvodové zprávy z roku 2001, novelizované v roce 2010 (*Recommendation on Criteria and Procedures for the*

[1] Nejvyšší správní soud poznamenává, že v originálním (tj. anglickém) znění Lisabonské úmluvy je užit pojem „degree". Jeho překlad do českého jazyka uvedený ve sdělení Ministerstva zahraničních věcí (č. 60/2000 Sb. m. s.) termínem „titul" není zcela přesný; spíše by se dle Nejvyššího správního soudu mělo jednat o „stupeň vzdělání".

Assessment of Foreign Qualifications and Explanatory Memorandum)[2] existuje přímá vazba mezi uznáním zahraniční vysokoškolské kvalifikace a účelem, pro nějž je toto uznání požadováno. Určitá kvalifikace totiž může být adekvátní například pro účely dalšího studia, avšak nikoliv již pro účely zaměstnání, či naopak. Doporučení proto konstatuje, že rozhodnutí o uznání by mělo jasně uvést, k jakému účelu bylo vydáno. Zároveň uvádí, že uznání téže kvalifikace by mělo být provedeno znovu, pokud je (později) požadováno pro jiný účel, než který je již pokryt účelem předchozího uznání.

[24] Podle § 2 odst. 1 vysokoškolského zákona *vysoká škola uskutečňuje akreditované studijní programy a programy celoživotního vzdělávání. Typ vysokoškolské vzdělávací činnosti je určen typem uskutečňovaných akreditovaných studijních programů*.

[25] Podle § 44 odst. 1 vysokoškolského zákona *vysokoškolské vzdělání se získává studiem v rámci akreditovaného studijního programu podle studijního plánu stanovenou formou studia*.

[26] Podle § 44 odst. 2 písm. h) vysokoškolského zákona *součástmi studijního programu jsou určení oblasti nebo oblastí vzdělávání, v rámci kterých má být studijní program uskutečňován, a návaznost na další typy studijních programů v téže nebo příbuzné oblasti nebo oblastech vzdělávání; v případě kombinovaného studijního programu také procentně vyjádřený podíl základních tematických okruhů náležejících do jednotlivých oblastí vzdělávání na výuce*.

[27] Podle § 44a vysokoškolského zákona *oblast vzdělávání je věcně vymezený úsek vysokoškolského vzdělávání, v jehož rámci jsou připravovány, schvalovány a uskutečňovány studijní programy blízkého nebo příbuzného obsahového zaměření, odrážející společný teoretický a metodologický základ dané oblasti vzdělávání* [odst. 1]. *Vláda stanoví nařízením vymezení jednotlivých oblastí vzdělávání, obsahující výčet typických studijních programů spadajících pod danou oblast vzdělávání* [odst. 3 písm. b)].

[28] Podle § 89 vysokoškolského zákona *na žádost absolventa zahraniční vysoké školy vydá* ***osvědčení o uznání vysokoškolského vzdělání*** *nebo jeho části v České republice veřejná vysoká škola, která uskutečňuje obsahově obdobný studijní program* [odst. 1 písm. b)]. *Veřejná vysoká škola vydá osvědčení na základě znalosti úrovně zahraniční vysoké školy nebo na základě rozsahu znalostí a dovedností osvědčených* ***vysokoškolskou kvalifikací*** [odst. 3].

[29] Podle § 90 vysokoškolského zákona *ve věcech uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace veřejnou vysokou školou rozhoduje rektor* [odst. 1]. *Podkladem pro uznání je originál nebo úředně ověřená kopie diplomu, vysvědčení nebo obdobného dokladu vydaného zahraniční vysokou školou, případně originál nebo úředně ověřená kopie dodatku k diplomu a doplňující informace o tom, že studijní program uskutečňovala instituce oprávněná poskytovat vzdělání srovnatelné s vysokoškolským vzděláním podle tohoto zákona, a o náplni vysokoškolského studia v zahraničí* [odst. 2]. *Zjistí-li veřejná vysoká škola nebo podle § 89 odst. 2 ministerstvo, že jsou studijní programy po jejich srovnání v podstatných rysech odlišné, žádost o uznání zamítne* [odst. 5].

[30] Problematikou podmínek pro uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání se Nejvyšší správní soud, byť v poněkud jiném kontextu než v nyní řešené věci, již v minulosti opakovaně zabýval. Například v rozsudku ze dne 18. 11. 2021, čj. 8 As 193/2019-93, vysvětlil, „*že pro uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání je nutné naplnění dvou podmínek, a to, že žadatel o uznání je absolventem zahraniční vysoké školy (§ 89 odst. 1 zákona o vysokých školách), a že studijní programy nejsou po srovnání v podstatných rysech odlišné (§ 90 odst. 5 stejného zákona). První podmínka zejména obnáší posouzení, zda žadatel o uznání úspěšně dokončil studijní program, zda vysoká škola byla oprávněna k výuce tohoto studijního programu a zda žadateli udělila odpovídající diplom nebo jiný obdobný doklad o absolvování zahraniční vysoké školy. Podstatou posouzení první podmínky tedy je, zda žadatel o uznání*

[2] V originálním znění: „There is a direct connection between the assessment of foreign qualifications and the purpose(s) for which recognition is sought. For example, a given qualification may be adequate for the purpose of further study, but not for the purpose of employment at a given level. Conversely, a given qualification may be adequate for the purpose of employment, but not for further study, e.g. at doctoral level. This could, for example, be the case if a research component, the writing of an independent thesis or another form of substantial independent work were totally lacking in the foreign qualification and such a component were a requirement for access to doctoral studies in the home country. This implies that a recognition statement should make it clear for which purpose(s) it is valid, and a renewed assessment should be undertaken if recognition is sought for other purpose(s) than those (that) covered by a previous statement.“

vystudoval studijní program zahraniční vysoké školy a je v důsledku toho v daném státě oprávněn užívat titul či jiné benefity spojené s vystudováním zahraniční vysoké školy. Jinými slovy, zda i zahraniční správní orgány dané země budou žadatele o uznání považovat za absolventa zahraniční (z jejich pohledu tamní) vysoké školy. Podkladem rozhodnutí je mimo jiné kopie diplomu, informace o kvalifikaci zahraniční vysoké školy a náplni studijního programu." (obdobně srov. rozsudek ze dne 26. 1. 2023, čj. 7 As 100/2021-18). V rozsudku ze dne 11. 7. 2022, čj. 7 As 161/2021-47, pak Nejvyšší správní soud doplnil, že „*není-li přitom první podmínka splněna, tj. není-li vysokoškolské vzdělání, o jehož uznání se žádá, zahraničním vysokoškolským vzděláním ve smyslu zákona o vysokých školách, správní orgán žádost o uznání zamítne, aniž by musel srovnávat studijní programy*" (obdobně srov. rozsudky ze dne 25. 1. 2022, čj. 4 As 268/2021-36, či ze dne 21. 6. 2016, čj. 9 As 286/2015-60). V rozsudku ze dne 2. 6. 2022, čj. 1 As 320/2020-31, Nejvyšší správní soud též konstatoval, že „*k tomu, aby bylo možné uzavřít, že studijní programy po jejich srovnání byly v podstatných rysech odlišné, je nezbytné vycházet z kvalifikovaného posouzení souboru znalostí a dovedností, které si student během studia osvojil. K tomu je nezbytné nejen popsat odlišnosti, ale současně srozumitelně odůvodnit, proč jsou odlišné v podstatných rysech.*"

[31] Stěžovatelka v kasační stížnosti předně namítá, že se jednalo o řízení zahajované na její žádost; v ní se domáhala uznání konkrétně studijního programu *Učitelství německého a anglického jazyka*, přičemž takto jí formulovaný předmět řízení nebyl univerzitou plně vyčerpán. Nejvyšší správní soud se však s touto námitkou neztotožňuje. V řízení podle § 89 vysokoškolského zákona jde o uznání absolventem zahraniční vysoké školy (žadatelem) označeného vysokoškolského vzdělání [Lisabonská úmluva pojednává o uznávání vysokoškolské kvalifikace, tj. titulu (resp. stupně vzdělání), diplomu nebo jiného osvědčení], a to za žadatelem uvedeným účelem, pakliže tento v žádosti vyjádřil. Dle odborné literatury přitom „*určení předmětu řízení žadatelem nečiní obvykle problémy, neboť* ***vyplývá z hmotné úpravy ve zvláštních zákonech***" (srov. Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 395). Dané řízení je tedy dle shora uvedené zákonné úpravy vymezeno určitým zahraničním vysokoškolským vzděláním (diplomem), které žadatel požaduje nostrifikovat. **Předmětem řízení je proto požadavek uznání konkrétního absolventem označeného vzdělání (diplomu)**. Jedná se o řízení zahajované výhradně na žadatelův návrh. V jeho dispozici proto je 1) identifikace onoho zahraničního vzdělání (diplomu) čili označení „toho, co chce uznat", a 2) uvedení účelu požadované nostrifikace tedy „toho, proč to chce uznat", resp. k jakému praktickému využití ono uznání potřebuje (zda např. za účelem svého dalšího konkrétního studia, výkonu některého neregulovaného povolání či členství v profesní nebo zájmové komoře). V dispozici žadatele ovšem již není stanovení přesného způsobu, jak má správní orgán tohoto vzdělání (diplom) věcně posoudit a specifikovat na vydaném osvědčení tedy označení „toho, jak to má být uznáno". Předmět řízení je tedy vyčerpán tehdy, pokud správní orgán rozhodne právě o žadatelem identifikovaném zahraničním vzdělání (diplomu), ať už jej uzná, či nikoliv. Nesouhlasí-li žadatel s tím, jakým konkrétním způsobem bylo jím zvolené zahraniční studium ve vydaném osvědčení uznáno (např. sporuje-li to, že zvolený způsob uznání neodpovídá obsahu absolvovaného studia, či že uvedená konkretizace vzdělání není dostatečně přesná vzhledem k žadatelem deklarovanému účelu využití daného osvědčení), brojí tím již proti samotnému výsledku řízení, nikoliv nevyčerpání jeho předmětu.

[32] V projednávané věci se stěžovatelka domáhala uznání diplomu vydaného Univerzitou Karla Marxe dne 2. 7. 1981, jímž jí byl udělen titul *Diplomgermanist*. Právě o uznání tohoto diplomu rozhodla univerzita napadeným osvědčením; tím pojednala o celém předmětu řízení. Skutečnost, že tak učinila odlišným způsobem, než jaký si stěžovatelka představovala (když univerzita za odpovídající považovala takový diplom, který by byl vydán absolventce studia v České republice v navazujícím magisterském studijním programu v oblasti vzdělávání *Učitelství*, a nikoliv absolventce studijního programu *Učitelství německého a anglického jazyka*), není z hlediska vyčerpání předmětu řízení rozhodující.

[33] Nejvyšší správní soud přisvědčuje stěžovatelce v tom, že svou žádostí se výslovně domáhala toho, aby její zahraniční studium bylo uznáno jako konkrétní (dle ní tomuto studiu nejlépe odpovídající) studijní program nyní realizovaný v České republice; univerzita ovšem předmětný diplom nostrifikovala s jinou než stěžovatelkou požadovanou specifikací. Stejně tak Nejvyšší správní soud nezpochybňuje, že uznání oblasti vzdělávání *Učitelství* a studijního programu *Učitelství německého a anglického jazyka* není totéž. Tyto skutečnosti však ničeho nemění na výše vysloveném závěru, že univerzitou bylo rozhodnuto o celém předmětu řízení, neboť ten je vymezen

konkrétním zahraničním vzděláním (diplomem), nikoliv požadovaným způsobem jeho uznání. Stěžovatelka dále tvrdí, že mělo být současně s napadeným osvědčením vydáno i negativní rozhodnutí o zamítnutí části žádosti (a to v rozsahu, v jakém nebylo vyhověno jejímu požadavku na uznání konkrétního jí požadovaného studijního programu). Ani tato námitka ovšem není důvodná. Z premisy, že napadeným osvědčením byl vyčerpán celý předmět řízení, logicky plyne, že již nezbývá, o čem by mělo být dále takovým rozhodnutím pojednáno. Argumentace stěžovatelky domáhající se souběžného vydání negativního rozhodnutí totiž stojí na nesprávném předpokladu, že předmětem řízení je její konkrétní požadavek, jakým způsobem má být zahraniční studium nostrifikováno; tak tomu ovšem, jak shora vysvětleno, není.

[34] Stěžovatelka poukazuje na to, že univerzitě uložil povinnost vyčerpat celý předmět řízení již žalovaný svým rozhodnutím ze dne 20. 11. 2020. Ten ji přitom zavázal k postupu, který „*zahrnuje posouzení jak zahraničního vysokoškolského vzdělání v jeho porovnání s obdobným (tj. porovnatelným) studijním programem uskutečňovaným Univerzitou, tak i posouzení jej dokládající vysokoškolské kvalifikace (Diplomu) na základě závěru učiněného výhradně z expertního posouzení kompetentním orgánem země původu vzdělání, tj. Spolkové republiky Německo.* […] *Po shromáždění důkazního materiálu potřebného pro rozhodnutí bude možné přikročit k vydání rozhodnutí ve věci.*“ Stěžovatelka v kasační stížnosti akcentuje povinnost prvostupňového správního orgánu porovnat jí získané zahraniční vzdělání s obdobným studijním programem uskutečňovaným univerzitou. Takový postup je však shodně předvídán již vysokoškolským zákonem (srov. § 90 odst. 2 a 3); citovaný závazný právní názor žalovaného tedy neukládá univerzitě pro další řízení nic konkrétního („nového“) nad znění právní úpravy. Rozhodně nepojednává o tom, co přesně je předmětem řízení, ani jakým konkrétním způsobem má být (po porovnání odpovídajících studijních programů) vysokoškolská kvalifikace stěžovatelky nostrifikována.

[35] Dále se stěžovatelka dovolává dřívějšího rozsudku městského soudu čj. 14 A 174/2018-38, který přezkoumával jedno z předcházejících rozhodnutí žalovaného vydané v řízení o téže žádosti stěžovatelky. Městský soud v něm konstatoval, že „*z žádosti tedy jednoznačně plyne, že žalobkyně žádala o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace ve vztahu k oboru ‚učitelství anglického a německého jazyka‘, které získala svým studiem na univerzitě v Lipsku. Žalobkyně tedy definovala předmět řízení tak, že žádala o přiznání práva mít uznán i obor učitelství anglického a německého jazyka, přičemž toto právo jí v minulosti přiznáno nebylo (žalobkyni byl uznán pouze obor moderní filologie).* […] *Dle soudu je tedy nesporné, že o takto vymezené žádosti správní orgán I. stupně v minulosti nerozhodl.*“ (bod 26). „*Diplom jakožto potvrzení o dosažení zahraniční kvalifikace je pouze podkladem pro posouzení žádosti, zatímco jejím* ***předmětem je uznání dosaženého vzdělání****. Zahraniční vysokoškolské vzdělání je tedy třeba posuzovat podle svého obsahu (náplně) tak, aby byl žadateli v České republice uznán ekvivalentní obor (případně obory), který nejvíce odpovídá rozsahu znalostí a dovedností osvědčených zahraniční vysokoškolskou kvalifikací.*“ (bod 28). Nejvyšší správní soud předně zdůrazňuje kontext, v němž byla citovaná partie daného rozsudku vyslovena. V odkazované věci se stěžovatelka žalobou domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto její odvolání proti usnesení univerzity, jímž bylo řízení o její žádosti zastaveno pro neodstranění podstatných vad žádosti. Žalovaný usnesení univerzity zrušil a sám řízení zastavil, protože dospěl k závěru, že je dána existence překážky věci rozhodnuté, neboť žádosti žalobkyně již bylo v minulosti vyhověno a diplom jí byl nostrifikován (srov. body 1 až 6 rozsudku čj. 14 A 174/2018-38). Městský soud přitom předeslal, že „*jádrem sporu v posuzované věci je otázka, zda byla dána překážka věci rozhodnuté v řízení o žádosti, kterou žalobkyně požadovala uznat své vysokoškolské vzdělání v oboru učitelství jazyka německého a anglického*“ (srov. bod 23 citovaného rozsudku). Je tedy nezbytné reflektovat, že dřívější výroky městského soudu ohledně předmětu řízení o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání (diplomu) dle § 89 vysokoškolského zákona musejí být nahlíženy právě prizmatem této stěžejní otázky řešené v odkazované věci.

[36] Nejvyšší správní soud přesto připouští, že závěry zaujaté v rozsudku čj. 14 A 174/2018-38 jsou odlišné od právního názoru vysloveného jak v napadeném rozsudku, tak v nynějším rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Je pravdou, že městský soud byl svým dřívějším posouzením vázán, a tedy pochybil, pokud se od něj (natož bez jakéhokoliv odůvodnění) v nyní přezkoumávané věci odchýlil [srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 9. 10. 2012, sp. zn. II. ÚS 1688/10, č. 167/2012 Sb. ÚS]. Nejvyšší správní soud však nedospěl k závěru, že by pro tuto vadu řízení bylo namístě napadený rozsudek zrušit. Zdůrazňuje totiž, že proti rozsudku čj. 14 A 174/2018-38 nebylo brojeno kasační stížností, tudíž Nejvyšší správní soud se k předmětné právní otázce

doposud nevyjádřil; není proto vázán žádným svým předchozím rozhodnutím vydaným ve věci stěžovatelky, natož dřívějšími závěry městského soudu (a to ani těmi vyslovenými v předcházejícím řízení). Jelikož, jak shora uvedeno, Nejvyšší správní soud o otázce předmětu řízení o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání (diplomu) uvážil shodně jako městský soud v nyní přezkoumávané věci, bylo by v rozporu s principem procesní ekonomie napadený rozsudek rušit toliko za tím účelem, aby městský soud v dalším řízení vydal rozhodnutí sice souladné se svými předchozími rozsudky, avšak podle názoru Nejvyššího správního soudu věcně nesprávné. Takový postup by byl zjevně neefektivní.

[37] Ohledně samotné podstaty sporu stěžovatelka namítá, že z vysokoškolského zákona jasně plyne, že „to", co se uznává, jsou *studijní programy*, nikoliv *oblasti vzdělávání*. Nejvyšší správní soud se však ani s tímto názorem neztotožňuje. Vysokoškolský zákon toliko uvádí, že se uznává „vysokoškolské vzdělání nebo jeho část" (§ 89 odst. 1), Lisabonská úmluva pak pojednává o uznávání „vysokoškolské kvalifikace" (čl. VI.1), kterou představuje *titul, diplom nebo jiné osvědčení* (čl. I). Účinná právní úprava tedy explicitně nestanoví, jakým způsobem, resp. prostřednictvím jakého konkrétního institutu upraveného ve vysokoškolském zákoně má být určena specializace (odborné zaměření) absolventa zahraničního vysokoškolského studia. Je sice pravdou, jak tvrdí stěžovatelka, že k uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání (diplomu) je příslušná vysoká škola uskutečňující obsahově obdobný studijní program; podkladem pro uznání je mimo jiné informace o tom, že studijní program uskutečňovala instituce oprávněná poskytovat srovnatelné vysokoškolské vzdělání; takové vzdělání pak nelze uznat, pokud jsou porovnávané studijní programy v podstatných rysech odlišné. Z těchto východisek ovšem plyne pouze to, že *studijní programy* hrají v zákonem předvídaném procesu uznávání zahraničního vysokoškolského vzdělávání (diplomu) významnou roli; nelze však na jejich základě dospět k závěru, že osvědčení jakožto výsledek nostrifikačního procesu musí bez dalšího nutně obsahovat identifikaci konkrétního studijního programu odpovídajícího zahraničnímu vysokoškolskému studiu. Lze tedy shrnout, že v právní úpravě je sice zakotvena povinnost správního orgánu nalézt obdobný studijní program odpovídající žadatelem absolvovanému studiu (a to pro potřeby samotného procesu uznávání), avšak není již explicitně stanovena povinnost správního orgánu tento studijní program vtělit do osvědčení o uznání. Nejvyšší správní soud se proto ztotožňuje s názorem žalovaného, že vysokoškolský zákon „*nestanoví v situaci, kdy podstatných rozdílů (mezi srovnávanými studijními programy) není, jako výslovnou náležitost uznání zahraničního vzdělání vázat rozhodnutím na jednotlivý tuzemsky akreditovaný studijní program, a tedy nepředepisuje uznání jmenovitého zahraničního vysokoškolského vzdělání definitoricky vztáhnout k němu. Jinými slovy zákon o vysokých školách vymezuje podklad pro postup srovnání, ale v kladném případě nevyžaduje dát rovnítko mezi posuzovaný zahraniční studijní program/vzdělání a jednotlivý studijní program tuzemský*."

[38] V situaci, kdy platné právo výslovně nestanoví konkrétní obsah osvědčení dle § 89 vysokoškolského zákona, je dle Nejvyššího správního soudu na příslušném správním orgánu (univerzitě), aby sám zvolil a patřičně odůvodnil, jakým způsobem zpřesní (specifikuje s ohledem na vnitrostátní systematiku a strukturu vzdělávání) účinky nostrifikace zahraničního vzdělání (diplomu). Musí však zohlednit nejen zjištěný obsah (průběh, kvalitu a strukturu) absolvovaného zahraničního vysokoškolského studia, ale taktéž žadatelem uvedený účel, za nímž jej požaduje uznat. Správním orgánem užitá kategorie pro specifikaci nostrifikovaného vzdělání (diplomu) musí být dostatečně určitá (nebo naopak neurčitá) na to, aby vydané osvědčení mohlo žadateli posloužit k naplnění cíle, pro který o něj usiloval. Posouzením této otázky je správní orgán povinen se zabývat, a to v rozsahu odpovídajícím míře konkrétnosti, s jakou žadatel precizoval účel požadovaného uznání ve své žádosti; pakliže žadatel v žádosti žádný účel neuvede, specifikuje správní orgán uznané zahraniční vysokoškolské vzdělání (diplom) toliko v obecné rovině. Na správním soudu pak následně je, aby k případné námitce žadatele přezkoumal, zda správním orgánem zvolené zpřesnění nostrifikovaného vzdělání (diplomu) není iracionální a lze-li jím dosáhnout v žádosti deklarovaného účelu uznání.

[39] Pokud jde o stěžovatelkou sporovaný přístup žalovaného k její učitelské kompetenci, je třeba zopakovat, že univerzita uznala její zahraniční diplom a potvrdila jeho „*rovnocennost s vysokoškolským diplomem a dodatkem k diplomu vydaným v České republice veřejnou vysokou školou absolventce studia v navazujícím magisterském studijním programu v oblasti vzdělávání Učitelství*". Stěžovatelka však namítá, že v osvědčení neměla být uvedena *oblast vzdělávání*, nýbrž konkrétní *studijní program*. Žalovaný v napadeném rozhodnutí vysvětlil, že na osvědčení zpravidla neuvádí konkrétní tuzemský studijní program, který by měl odpovídat nostrifikovanému zahraničnímu

vzdělání (diplomu), a to z toho důvodu, že „*takový přístup by jako formalistní bránil uvážení rozhodujícího orgánu, protože by pro něj nevytvářel dostatečný prostor. Nalézt obdobu ve smyslu totožnosti u jednotlivého zahraničního vysokoškolského vzdělání s jednotlivým studijním programem tuzemským je téměř vždy objektivně vyloučeno už s ohledem na variabilitu zahraničních vysokoškolských vzdělávacích systémů a studijních programů a jejich proměnlivost mezinárodní a časovou.* […] *Uznávající orgán zjišťuje a porovnává úroveň kvalifikací nabytých akademických práv (tedy stupně vysokoškolského vzdělání a potenciálního oprávnění k postupu do stupně vzdělání vyššího)*." Ve vyjádření ke kasační stížnosti přitom doplnil, že „*kulturní a právní odlišnost cizozemských vzdělávacích systémů má podle názoru žalovaného za následek zejména odlišnost v označení studijních programů či samotných předmětů. Dle mínění žalovaného tak správní orgán v řízení dle § 89 a násl. zákona o vysokých školách musí přihlížet především k obsahové (věcné) stránce studia.* […] *Vzdělání v jednotlivých zemích může vykazovat vysoký stupeň rozmanitosti. Pokud by se měl správní orgán vázat v rozhodování pouze na institut studijního programu, vedlo by to k nadměrnému formalismu, který by ve svém důsledku znemožnil zamítat žádosti jen v případech podstatných odlišností ve smyslu výše uvedených ustanovení*." Nejvyšší správní soud tyto argumenty žalovaného považuje za racionální a oprávněné. Nad rámec výše citovaného dodává, že názvy a věcné obsahy tuzemských *studijních programů* se mohou v čase relativně rychle měnit v závislosti na strategii každé jednotlivé univerzity, jejích akreditačních procesech či poptávce ze strany uchazečů; jedná se tedy o kategorii poměrně flexibilní, a proto nestálou. Ostatně sama stěžovatelka, byť v jiném kontextu, namítá, že v názvech studijních programů může po uplynutí určité doby dojít k významovému posunu. Širší (konkrétním studijním programům nadřazená, a tedy co do svého vymezení podstatně „stabilnější") *oblast vzdělávání* se proto obecně, neuvede-li žadatel účel své žádosti o nostrifikaci, jeví jako kategorie vhodnější pro specifikaci uznávaného zahraničního vzdělání (diplomu).

[40] Za rozhodující kritérium však Nejvyšší správní soud považuje to, zda správním orgánem zvolený způsob specifikace uznaného zahraničního vysokoškolského vzdělání (diplomu) odpovídá žadatelem uvedenému účelu, pro nějž o toto uznání žádal (srov. § 32 doporučení Rady Evropy ke kritériím a postupům pro posuzování zahraničních kvalifikací). V nyní posuzované věci je ovšem třeba zdůraznit, že stěžovatelka ve své žádosti ze dne 23. 1. 2017, jejím prvním doplnění ze dne 27. 7. 2017, druhém doplnění ze dne 15. 11. 2017, včetně všech příloh (a ostatně ani v žalobě) neuvádí žádný konkrétní účel, za nímž o uznání předloženého diplomu žádala. Za této situace, kdy správní orgán nevěděl, jakým požadavkům (resp. nárokům či standardům) bude muset vydané osvědčení čelit, byl oprávněn zvolit „obecný" způsob specifikace uznaného zahraničního vysokoškolského vzdělání (diplomu). Splnění účelu takového (individuálním potřebám žadatele nepřizpůsobeného) uznání je pak třeba posuzovat podle naplnění důsledků uznání vysokoškolské kvalifikace předpokládaných Lisabonskou úmluvou. Těmi jsou 1) přístup k dalšímu vysokoškolskému studiu, včetně doktorátu; 2) užívání akademického titulu (srov. čl. VI.3 Lisabonské úmluvy). Nejvyšší správní soud má přitom v nynější věci za to, že i když je na osvědčení uvedena toliko odpovídající oblast vzdělávání, nebrání to naplnění žádného ze shora vytyčených cílů uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání. Za podstatné totiž považuje, aby z něj plynul stupeň uznaného vzdělání (zde navazující magisterské) a alespoň určitá specifikace jeho odborného zaměření (zde *Učitelství* pro obor *Germanistika*). Takto precizované uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání (diplomu) se soudu jeví obecně jako dostatečné.

[41] Nadto je nezbytné akcentovat, že stěžovatelka v žádném ze svých podání nepoukazuje na jakékoli konkrétní obtíže, které jí plynou z provedeného způsobu uznání jejího zahraničního vysokoškolského vzdělání (diplomu), resp. ze skutečnosti, že v napadeném osvědčení byla užita právě kategorie *oblast vzdělávání*. Netvrdí například, že by měla mít problém při svém dalším (třeba doktorském) studiu, ani nikterak nebrojí proti tomu, že jí nebylo umožněno užívat akademický titul udělovaný dle tuzemského vysokoškolského zákona. Její žalobní i následně kasační argumentace je postavena pouze na tom, že obsah napadeného osvědčení je věcně nesprávný, aniž však uvádí, z jakých konkrétních (praktických) důvodů dle ní neodpovídá univerzitou zvolená specifikace jejího zahraničního vysokoškolského vzdělání skrze kategorii *oblast vzdělávání* naplnění obecného účelu uznávání vysokoškolské kvalifikace dle Lisabonské úmluvy; z podstaty věci nebrojí ani proti tomu, že provedený způsob uznání nevyhovuje účelu, pro nějž o vydání příslušného osvědčení žádala, neboť žádný takovýto účel ve své žádosti neuvedla. Stěžovatelčina zmínka o obavě (navíc poprvé uvedená až v kasační stížnosti), že jí nebude uznána kvalifikace dle zákona o uznávání odborné kvalifikace, a to právě s podpůrným odkazem na výsledek řízení o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání, nijak konkrétně nezdůvodňuje, proč stěžovatelka nesouhlasí

s (pro ni pozitivním) osvědčením její pedagogické kompetence v oblasti vzdělávání *Učitelství*, resp. proč se domnívá, že tento způsob uznání nebude v řízení o odborné kvalifikaci dostačující.

[42] Nejvyšší správní soud proto naznal, že za situace, kdy Lisabonská smlouva ani vysokoškolský zákon explicitně nereglementují obsah osvědčení o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání (diplomu), a stěžovatelka neuvedla účel, za nímž o toto uznání žádala, městský soud ani žalovaný nepochybili, pokud aprobovali postup univerzity, která specifikovala její kvalifikaci prostřednictvím *oblasti vzdělávání*. Stěžovatelka přitom (krom námitek, že její učitelská odbornost měla být stanovena skrze konkrétní studijní program) nezpochybňuje, že *Učitelství* je právě tou oblastí vzdělávání, která nejlépe odpovídá pedagogickému aspektu jí uznávaného zahraničního vysokoškolského vzdělání (diplomu). Nejvyšší správní soud proto neshledal nesprávným závěr městského soudu, že „*vysokoškolskou kvalifikací podle čl. VI.1 Lisabonské úmluvy je v případě žalobkyně oblast vzdělávání Učitelství pro obor germanistika*“ (bod 48 napadeného rozsudku).

[43] Stěžovatelka dále namítá procesní pochybení univerzity spočívající v tom, že jí nebyla dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Dle § 36 odst. 3 správního řádu platí, že *nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí;* ***to se netýká žadatele, pokud se jeho žádosti v plném rozsahu vyhovuje***. Spor mezi stěžovatelkou a žalovaným se vede právě o naplnění této negativní klauzule, tj. zda stěžovatelce bylo napadeným osvědčením v plném rozsahu vyhověno. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s posouzením učiněným městským soudem, že tomu tak bylo, neboť „*univerzita žalobkyni v maximální možné míře její žádosti vyhověla tím, že vysokoškolské vzdělání magisterského studia v oblasti vzdělávání Učitelství jí uznala pro obor germanistiky, a to vše v souladu s podklady předloženými toliko žalobkyní*“ (bod 71 napadeného rozsudku). Již výše Nejvyšší správní soud konstatoval, že univerzita rozhodla o celém předmětu řízení. Stejně tak zdejší soud naznal, že univerzita nepochybila, pokud uznávané zahraniční vysokoškolské vzdělání (diplom) specifikovala ve vydaném osvědčení skrze kategorii *oblast vzdělávání*; taktéž bylo vysloveno, že tou odpovídající oblastí je *Učitelství*, resp. že proti danému posouzení stěžovatelka nic nenamítala. Právě na nedůvodné polemice s těmito východisky je postavena argumentace stěžovatelky, že napadeným osvědčením jí nebylo v plné míře vyhověno.

[44] Předně je třeba znovu připomenout, že předmětem řízení je uznání konkrétního zahraničního vzdělání (diplomu), čemuž bylo v plném rozsahu vyhověno, neboť univerzita uznala stěžovatelkou předložený zahraniční diplom za rovnocenný s vysokoškolským diplomem vydaným v České republice a současně uznala i její vzdělání získané tímto studiem za rovnocenné s vysokoškolským vzděláním získaným v České republice. Pokud jde o specifikaci stěžovatelčiny pedagogické odbornosti, Nejvyšší správní soud považuje za logické, že studijní program učitelství konkrétních odborných předmětů, jehož uvedení na příslušném osvědčení se stěžovatelka domáhala (byť jak shora uvedeno, nebyla oprávněna si takový požadavek klást), je podřaditelný pod oblast vzdělávání *Učitelství* ve smyslu části třicáté přílohy č. 3 k nařízení vlády č. 275/2016 Sb. Tato oblast totiž dle dané přílohy zahrnuje základní tematické okruhy jako *pedagogika* či *oborová didaktika (didaktika konkrétního oboru podle příslušné aprobace)* [písm. A]; typickými studijními programy jsou například učitelství pro základní či střední školy [písm. B]; rámcový profil absolventa zahrnuje mimo jiné *znalosti v oblasti konkrétní oborové specializace* nebo *znalosti oborové didaktiky a teorie učení a vyučování* [písm. C] a relevantní charakteristickou profesí je též učitel prvního či druhého stupně a střední školy [písm. D]. Podle Nejvyššího správního soudu proto lze konstatovat, že stěžovatelce bylo fakticky plně vyhověno. V osvědčení totiž byla uvedena odpovídající oblast vzdělávání, jež představuje nadřazenou (vyšší) kategorii zahrnující mimo jiné taktéž stěžovatelkou požadovaný studijní program. Jestliže tedy za této situace nebyla stěžovatelka vyzvána k seznámení se s podklady před vydáním napadeného osvědčení, nejednalo se o nesprávný postup univerzity v rozporu s § 36 odst. 3 správního řádu. Stejně tak nelze stěžovatelce přisvědčit v tom, že napadené osvědčení bylo překvapivé. Žadatel o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání (diplomu) není oprávněn si sám stanovit, jakým konkrétním způsobem má příslušný správní orgán precizovat jemu nostrifikované vzdělání na osvědčení. Je oprávněn správnímu orgánu toliko sdělit účel, pro nějž o tento úkon žádá; to však stěžovatelka v nynější věci neučinila. Nemohla proto mít očekávání konkrétního obsahu vydaného osvědčení.

[45] Konečně stěžovatelka také namítá, že neměl být hodnocen jen název absolvovaného zahraničního studijního programu, ale i jeho obsah. Tak se ovšem dle Nejvyššího správního soudu také stalo, neboť právě na základě

takového postupu byl stěžovatelce nostrifikován její diplom taktéž pro oblast vzdělání *Učitelství*; tato její odbornost totiž rozhodně neplyne přímo z předmětného diplomu (názvu na něm uvedeného studijního programu), ale až z dalších předložených listin pojednávajících o obsahu samotné výuky (např. vysvědčení o závěrečné zkoušce na vysoké škole, návrhu na zahájení diplomového řízení, závěrečného hodnocení či hodnocení studentky). Kdyby se tedy univerzita a následně žalovaný vůbec nezabývali obsahem absolvovaného studia, jak tvrdí stěžovatelka, nemohli by uznat také pedagogický aspekt jejího studia. Dále stěžovatelka nesouhlasí ani s tím, že jí bylo nostrifikováno vzdělání v oboru *Germanistika*. Nejvyšší správní soud ovšem předesílá, že tato výhrada opětovně vychází z jejího mylného předpokladu, že si jakožto žadatelka o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání (diplomu) mohla sama stanovit i konkrétní způsob, jakým ho měla univerzita uznat. I v tomto případě tedy fakticky brojí proti tomu, že na osvědčení nemá uveden studijní program *Učitelství německého a anglického jazyka*. Jí uznaný obor *Germanistika* považuje za nepřiléhavý. Neuvádí ovšem žádné konkrétní důvody, proč tento způsob identifikace její odbornosti podle ní neodpovídá obsahu jejího vzdělání; nemůže ani namítat, že je v rozporu s účelem, pro nějž o uznání žádala, neboť jej neuvedla. Dle předloženého vysvědčení o závěrečné zkoušce na vysoké škole přitom studovala v oboru *Germanistika*, nadto dva ze tří předmětů „hlavní zkoušky" byly *Germanistická lingvistika* a *Germanistická literární věda*. Stěžovatelka toliko obecně poukazuje na změny způsobené plynutím času, aniž je jakkoli specifikuje. Zdůrazňuje sice, že *Diplomgermanist* je akademickým titulem, nikoliv názvem studijního programu v dnešním pojetí; tomu však přisvědčil již městský soud, když uvedl, že „*neshledal ze správního spisu, že by univerzita či žalovaný její titul považovali za studijní obor či program. Taková argumentace z ničeho nevyplývá.*" (bod 56 napadeného rozsudku). Nepřípadné je též přirovnání stěžovatelky, že dnes udělované tituly (např. *magistr*) zpravidla taktéž ničeho nevypovídají o vystudovaném oboru, tím méně o jeho obsahu. Žalovaný totiž nezaložil své rozhodnutí na samotném znění stěžovatelce uděleného zahraničního titulu (*Diplomgermanist*), nýbrž na tom, že z jí předložených dokladů se podává, že absolvovala studium v oboru *Germanistika*; to nelze nezaměňovat.

[46] Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že městský soud nepochybil, pokud se ztotožnil s postupem univerzity; stěžovatelka nepředestřela žádné konkrétní argumenty, proč jí absolvované zahraniční vzdělání svým obsahem neodpovídá oboru *Germanistika*.

4562

Rozšířený senát: vázanost soudu rozsahem a důvody návrhu na zrušení opatření obecné povahy; vady vyvolávající nicotnost správního aktu

k zákonu č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony

k § 76 odst. 2 a § 101d odst. 1 soudního řádu správního

I. Po novele soudního řádu správního provedené zákonem č. 303/2011 Sb. je soud při přezkumu opatření obecné povahy, s výjimkami plynoucími z právní úpravy, vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.). Pro soud naopak není závazný tzv. algoritmus přezkumu, jak byl poprvé vymezen v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS.

II. Obecně platí, že jen závažná a zjevná vada vyvolává nicotnost správního aktu (§ 76 odst. 2 s. ř. s.). Jinak tomu může být u zvláštních skutkových podstat nicotnosti vymezených zákonem nebo judikaturou.

III. Otázka, zda správní orgán mohl v opatření obecné povahy stanovit určitou konkrétní podobu omezení práv dotčených osob, je zpravidla otázkou zákonnosti opatření obecné povahy, při jejímž zkoumání je soud podle § 101d odst. 1 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody návrhu, nikoliv otázkou nicotnosti ve smyslu § 76 odst. 2 téhož zákona.

IV. Pravidlo vázanosti rozsahem a důvody návrhu podle § 101d odst. 1 s. ř. s. nebrání správnímu soudu posoudit otázku, která nebyla sama o sobě navrhovatelem označena jako důvod návrhu, je-li její zodpovězení nezbytné pro přezkum napadeného opatření v mezích řádně uplatněných návrhových bodů.

4562

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2023, čj. 9 Ao 37/2021-57)

Prejudikatura: č. 740/2006 Sb. NSS, č. 1629/2008 Sb. NSS, č. 2288/2011 Sb. NSS, č. 2837/2013 Sb. NSS, č. 2943/2014 Sb. NSS, č. 3539/2017 Sb. NSS, č. 3928/2019 Sb. NSS a č. 4184/2021 Sb. NSS.

Věc: pumelice, s. r. o., proti Ministerstvu zdravotnictví o zrušení části opatření obecné povahy, o kasační stížnosti navrhovatelky.

V této věci šlo o to, jaké otázky může soud v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části zkoumat i bez návrhu, aniž poruší pravidlo o vázanosti důvody návrhu podle § 101d odst. 1 s. ř. s.

Odpůrce za stavu pandemické pohotovosti podle zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „pandemický zákon"), vydal dne 27. 9. 2021 mimořádné opatření čj. MZDR 14601/2021-25/MIN/KAN. V jeho čl. I bodu 3 písm. a) odst. i) až iv) a vi) nařídil provozovatelům provozoven stravovacích služeb, hudebních, tanečních, herních a podobných společenských klubů a diskoték, heren a kasin, aby dodržovali následující pravidla:

i. zákazníci jsou vždy usazeni, a to tak, že je mezi nimi odstup alespoň 1,5 metru, s výjimkou zákazníků sedících u jednoho stolu,

ii. u jednoho stolu sedí nejvýše 6 osob, s výjimkou osob ze společné domácnosti; jedná-li se o stůl s 10 a více místy k sezení, lze u něj usadit více osob, a to tak, že mezi skupinami nejvýše 6 osob, s výjimkou osob ze společné domácnosti, je rozestup alespoň 1,5 metru,

iii. provozovatel nepřipustí v prostorech provozovny více osob, než je v prostorech provozovny míst k sezení pro osoby,

iv. provozovatel aktivně brání ve vnějších a vnitřních prostorech provozovny shromažďování osob ve vzájemné vzdálenosti menší než 1,5 metru, včetně čekací zóny provozovny,

v. tanec je umožněn pouze osobám, které splňují podmínky podle bodu I/16 písm. c) nebo d) nebo které absolvovaly RT-PCR vyšetření na přítomnost viru SARS CoV-2 nebo rychlý antigenní test (RAT) na přítomnost antigenu viru SARS CoV-2 s negativním výsledkem, a to nejdéle 24 hodin před vstupem do uvedené provozovny; to neplatí pro oslavy svatby, prohlášení osob o tom, že spolu vstupují do registrovaného partnerství, a hostiny po pohřbu; v případě produkce živé hudby musí být vzdálenost zákazníků od místa určeného pro vystupující nejméně 2 m.

Navrhovatelka se návrhem ze dne 27. 10. 2021 domáhala zrušení citovaných částí mimořádného opatření či vyslovení jejich nezákonnosti podle § 13 odst. 4 pandemického zákona pro případ, že by odpůrce mimořádné opatření zrušil (k tomu došlo dne 6. 12. 2021). Uvedla, že provozuje hudební a kulturní klub, jehož podstatou je hudební produkce a tanec. Kombinace povinností, které jí odpůrce napadenou částí mimořádného opatření uložil, zasahuje samu podstatu jejího podnikání. Odpůrce v odůvodnění mimořádného opatření nevysvětlil, proč jsou právě tyto povinnosti nezbytné a o co opírá účinnost zvolených opatření ve vztahu ke sledovanému cíli. Výběr opatření působí nahodilým dojmem, což ukazuje srovnání počtu návštěvníků stanovených pro jednotlivé druhy aktivit. Obsah regulace není zdůvodněn ani ve vztahu k proměňující se epidemické situaci. Odpůrce navíc nezohlednil, že v čl. I bodu 3 opatření stanoví souhrnná pravidla pro typově odlišné provozy a že tato opatření budou mít na jejich fungování zcela odlišný dopad. Pro navrhovatelku znamenala povinnost usadit návštěvníky a omezit počet návštěvníků podle počtu míst k sezení takový zásah do provozu klubu, že se stal nerentabilním. Podmínky, za nichž mohli návštěvníci tančit, představovaly nikoliv omezení, ale zákaz tance. I provoz klubů tak byl fakticky zakázán, což představovalo nedůvodný a nepřiměřený zásah do práv navrhovatelky.

Navrhovatelka v návrhu nevznesla námitku nedostatku zákonného podkladu pro regulaci činnosti klubů odpůrcem. V replice upozornila na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2021, čj. 8 Ao 28/2021-83, vydaný v obdobné věci. Uvedla, že i v této věci trvá na tom, že napadené části opatření jsou nezákonné a že odpůrce nemohl podle zákonné úpravy stanovit navrhovatelce, jako provozovatelce hudebního klubu, povinnosti obsažené v napadené části mimořádného opatření, neboť pro ně zákonná úprava neposkytuje dostatečné

zmocnění. Ve zbytku repliky polemizovala s tvrzeními odpůrce o přiměřenosti a rozumnosti napadeného mimořádného opatření.

Devátý senát, kterému byla věc přidělena, ji předložil rozšířenému senátu z následujících důvodů.

V citovaném rozsudku čj. 8 Ao 28/2021-83 osmý senát přezkoumal dříve vydané, v napadených bodech však obsahově obdobné mimořádné opatření odpůrce. Vyslovil, že v rozsahu čl. I bodu 3 písm. a) odst. i), iii), iv) a vi) bylo toto mimořádné opatření v rozporu se zákonem, a ve zbývající části návrh zamítl.

Osmý senát vycházel z obvyklého pětikrokového algoritmu pro přezkum opatření obecné povahy, poprvé vymezeného v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS. Podle tohoto testu se přezkoumává (1) pravomoc a (2) působnost vydat opatření obecné povahy, (3) procesní postup při jeho vydání, (4) zákonnost, tj. soulad s hmotným právem, a (5) proporcionalita. Protože od novely § 101d odst. 1 s. ř. s. účinné od 1. 1. 2012 je soud vázán důvody návrhu na zrušení opatření obecné povahy, aplikuje se celý algoritmus jen v případě, že navrhovatel uplatní námitky spadající do každého z kroků. Vady spočívající v nedostatku (1) pravomoci či (2) působnosti však soud zkoumá z moci úřední (usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, čj. 1 Ao 2/2010-116, č. 2215/2011 Sb. NSS, bod 28).

Osmý senát dospěl k závěru, že napadená ustanovení mimořádného opatření sice odpůrce stanovil v rámci své pravomoci a působnosti, avšak přisvědčil námitce navrhovatelky, že při tom postupoval nezákonně. Navrhovatelka namítala nedostatek pravomoci, podle osmého senátu „*z hlediska obsahu vznesených námitek je nicméně zřejmé, že jejich podstatou je zpochybnění zákonnosti konkrétních opatření, neboť navrhovatel tvrdí, že taková opatření nelze v souladu se zákonem vydat z důvodu, že se typově podstatně odlišují od v zákoně výslovně uvedených opatření.* […] *Nejvyšší správní soud proto v návaznosti na námitky navrhovatele a) přistoupil k hodnocení zákonnosti napadené části mimořádného opatření. Navrhovatel především tvrdí, že odpůrce nemohl v souladu s § 2 odst. 2 písm. i) pandemického zákona a § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví (na které se odpůrce v daném bodě mimořádného opatření výslovně odkazuje) stanovit provozovatelům hudebních klubů povinnosti obsažené v napadené části mimořádného opatření.*“ (body 21 a 22). Uložené povinnosti (usazení všech zákazníků, omezení počtu návštěvníků podle míst k sezení, aktivní opatření k dodržování rozestupů, umožnění tance jen návštěvníkům splňujícím dodatečné podmínky) nelze považovat za „typově obdobné“ opatřením, která mohou být uložena na základě § 69 odst. 1 písm. a) až h) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“), aby je bylo možno uložit podle písmene i) téhož ustanovení (zákaz nebo nařízení další určité činnosti k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku), resp. opatřením, která mohou být uložena na základě § 2 odst. 2 písm. i) pandemického zákona (příkaz používat ochranné, mycí, čisticí nebo dezinfekční prostředky a další protiepidemická opatření).

V bodě 30 svého rozsudku k důvodům nezákonnosti uvedených částí mimořádného opatření souhrnně uvedl: „*Pokud jde o opatření určující povinnost usazení zákazníků [odrážka i)], nepřipuštění v prostorech provozovny více osob, než je míst k sezení [odrážka iii)], aktivní bránění shromažďování osob v menší vzdálenosti [odrážka iv)] či umožnění tance jen některým osobám [odrážka vi)], zde se již podle Nejvyššího správního soudu jedná o opatření jdoucí nad rámec podstaty opatření vyjmenovaných v § 2 odst. 2 písm. i) pandemického zákona. V případě hudebních (tanečních) klubů účel těchto opatření citovaná pravidla překračují a nelze je považovat za ‚typově obdobné'. Daná pravidla oproti používání ochranných, čistících, mycích či dezinfekčních prostředků stanovují provozovateli hudebních (tanečních) klubů povinnosti takového charakteru že zasahují do jeho práv mnohem intenzivněji, než opatření výslovně předpokládaná v § 2 odst. 2 písm. i) napadaného opatření a jsou oproti nim v tomto ohledu kvalitativně odlišná. Jak již bylo výše uvedeno, zmíněná opatření nepředstavují svou povahou další protiepidemická opatření představující méně významné zásahy do provozu (jako tomu může být např. u již opakovaně zmíněných stravovacích služeb), ale svou povahou (jak jednotlivě, tak i ve svém úhrnu) již nepochybně představují významné omezení činnosti navrhovatele, které nelze považovat za typově podobné s použitím např. dezinfekčních prostředků. Zjevně tedy v tomto ohledu není naplněno kritérium podobnosti spočívající v intenzitě zásahu do práv adresátů (navrhovatele). Zákonné zmocnění k vydání opatření v podobě předpokládané v odrážkách i), iii), iv) a vi), proto ve vztahu k hudebním (tanečním) klubům v § 2 odst. 2 písm. i) pandemického zákona shledávat nelze.*“ Zákonnou oporu pro vydání napadených částí mimořádného opatření následně Nejvyšší správní soud nenašel ani v § 2 odst. 2 písm. b) a e) pandemického zákona (bod 32 rozsudku), ani v § 69 odst. 1 písm. b) a i) zákona o ochraně veřejného zdraví (bod 33 rozsudku).

Devátý senát přistoupil k posouzení, zda stejnou námitku vznesla navrhovatelka i v jím projednávaném návrhu a zda stejnou vadou trpělo i jím přezkoumávané pozdější mimořádné opatření. Formulace napadených částí mimořádného opatření i odkazovaná zákonná ustanovení byla stejná jako v případě řešeném osmým senátem, a proto by byly právní závěry osmého senátu k otázce nedostatku zákonné opory pro vydání mimořádného opatření relevantní i pro věc projednávanou devátým senátem. V návrhu posuzovaném devátým senátem však navrhovatelka příslušnou námitku platně nevznesla, neboť ji uvedla až v replice. Takové rozšíření původního návrhu však odporuje koncentraci řízení o přezkumu opatření obecné povahy ve smyslu § 101b odst. 2 věty druhé s. ř. s., podle nějž po podání perfektního návrhu nelze návrh rozšiřovat o další návrhové body.

Pohledem právního závěru osmého senátu bylo namístě přezkoumat otázku, zda šlo o „typově obdobná opatření" jako opatření výslovně předpokládaná v pandemickém zákoně či zákoně o ochraně veřejného zdraví až v rámci čtvrtého kroku přezkumu, tj. během posouzení zákonnosti mimořádného opatření. V rámci přezkumu zákonnosti se ovšem Nejvyšší správní soud zabývá pouze námitkami, které navrhovatel platně uvedl v návrhu, jak mu ukládá § 101d odst. 1 s. ř. s. Proto by v tomto případě devátý senát návrh projednal výhradně z hledisek, která navrhovatelka vymezila v původním návrhu na zrušení mimořádného opatření. Námitku chybějícího zákonného podkladu nařízení konkrétních povinností provozovatelům navrhovatelka platně nevznesla, na závěry osmého senátu by tak devátý senát nemohl brát zřetel, měl-li by nedostatek zákonného podkladu být posuzován až v rámci čtvrtého kroku přezkumu.

Devátý senát se ovšem domníval, že jde o vadu posuzovanou již v druhém kroku algoritmu, a tedy z úřední povinnosti, a že ohledně otázky, o jakou vadu se jedná a zda k ní přihlížet z úřední povinnosti, existuje rozporná předchozí judikatura Nejvyššího správního soudu. Šlo o otázku, která měla bezprostřední význam pro rozhodnutí devátého senátu o návrhu navrhovatelky. Pokud se totiž jednalo o vadu, k níž má přihlédnout z úřední povinnosti, závěry osmého senátu by dopadaly i do tohoto řízení, ačkoli navrhovatelka příslušnou námitku platně, tedy v původním návrhu, nevznesla. Spornou byla tedy otázka, zda je vada spočívající v nedostatečném zákonném zmocnění, kterou osmý senát v tomto rozsudku shledal, podřaditelná pod nedostatek působnosti ve smyslu druhého kroku, či pod rozpor se zákonem ve smyslu čtvrtého kroku.

Navrhovatelka ve svém vyjádření k postoupení věci rozšířenému senátu uvedla, že otázka, se kterou se devátý senát obrací na rozšířený senát, je již judikatorně zodpovězena. V usnesení ze dne 4. 1. 2022, sp. zn. Pl. ÚS 40/21, Ústavní soud dovodil, že „*konkrétní (individuální) akt aplikace krizových opatření může naplňovat znaky nezákonného správního rozhodnutí nebo nezákonného zásahu, proti nimž se lze bránit ve správním soudnictví. Budou-li v daném případě splněny podmínky řízení, správní soudy si jako předběžnou otázku posoudí zákonnost, resp. právnost ‚podkladových' krizových opatření. Platí totiž, že krizové opatření jako právní předpis sui generis není zákonem, pročež jím soudy nejsou při svém rozhodování vázány (argumentum a contrario čl. 95 odst. 1 Ústavy)*." Tento výklad byl tedy pro věc zásadní, neboť ač je krizové opatření právním předpisem *sui generis* a napadané mimořádné opatření je opatřením obecné povahy, dle navrhovatelky měl být i přes odlišnou právní povahu obou aktů vzhledem k jejich materiální blízkosti použitelný výklad učiněný Ústavním soudem. Navrhovatelka byla přesvědčena, že k přezkumu zákonnosti mělo dojít již z úřední povinnosti, a proto nic nebránilo tomu, aby tak učinil i devátý senát v této věci.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozhodl, že:

– Po novele soudního řádu správního provedené zákonem č. 303/2011 Sb. je soud při přezkumu opatření obecné povahy, s výjimkami plynoucími z právní úpravy, vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.). Pro soud naopak není závazný tzv. algoritmus přezkumu, jak byl poprvé vymezen v rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 1 Ao 1/2005-98.

– Obecně platí, že jen závažná a zjevná vada vyvolává nicotnost správního aktu (§ 76 odst. 2 s. ř. s.). Jinak tomu může být u zvláštních skutkových podstat nicotnosti vymezených zákonem nebo judikaturou.

– Otázka, zda správní orgán mohl v opatření obecné povahy stanovit určitou konkrétní podobu omezení práv dotčených osob, je zpravidla otázkou zákonnosti opatření obecné povahy, při jejímž zkoumání je soud podle § 101d odst. 1 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody návrhu, nikoliv otázkou nicotnosti ve smyslu § 76 odst. 2 s. ř. s.

– Pravidlo vázanosti rozsahem a důvody návrhu podle § 101d odst. 1 s. ř. s. nebrání správnímu soudu posoudit otázku, která nebyla sama o sobě navrhovatelem označena jako důvod návrhu, je-li její zodpovězení nezbytné pro přezkum napadeného opatření v mezích řádně uplatněných návrhových bodů.

Věc vrátil k projednání a rozhodnutí devátému senátu.

Z odůvodnění:

IV.1 Pravomoc rozšířeného senátu

[16] 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.*

[17] Devátý senát uvádí, že dospěl k názoru odlišnému od názoru zaujatého osmým senátem v rozsudku čj. 8 Ao 28/2021-83. Námitku, že odpůrce nemohl vydat napadená opatření, neboť se typově podstatně odlišují od v zákoně výslovně uvedených opatření, osmý senát v citovaném rozsudku posuzoval jako otázku zákonnosti opatření (čtvrtý krok algoritmu) a výslovně ji odmítl posuzovat jako otázku možného překročení působnosti (druhý krok algoritmu), a to s odkazem na rozsudek ze dne 28. 5. 2021, čj. 8 Ao 14/2021-45 (bod 29). Devátý senát má naopak za to, že jde o otázku působnosti (druhý krok algoritmu), kterou lze posoudit i bez námitky.

[18] Rozšířený senát konstatuje, že devátý senát dospěl při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vysloveného v judikatuře Nejvyššího správního soudu. Není přitom sporné, že předložená otázka – respektive její podstata spočívající v tom, zda devátý senát může k určité vadě opatření obecné povahy přihlédnout nad rámec důvodů uvedených navrhovatelkou – je významná pro řešení posuzované kauzy.

[19] Předložená otázka nadto není vyřešena judikaturou Ústavního soudu, jak se domnívá navrhovatelka. Jí zmiňované usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 40/21 se týká krizových opatření vlády, která – jak navrhovatelka připouští – jsou jinými (podzákonnými) právními předpisy *sui generis*, a nikoliv opatřeními obecné povahy. Ústavní soud navíc toliko poukázal na to, že v řízení o žalobě proti nezákonnému rozhodnutí či v zásahové žalobě jsou správní soudy *oprávněny* posuzovat legalitu krizových opatření jako jakýchkoliv jiných podzákonných předpisů. To ale není případ projednávané věci, v níž jde o obecný (abstraktní) přezkum opatření obecné povahy. Již vůbec se Ústavní soud nemohl vyjádřit k tomu, kdy lze přihlédnout k určité vadě opatření obecné povahy nad rámec důvodů návrhu na jeho zrušení.

[20] Pravomoc rozšířeného senátu podle § 17 odst. 1 s. ř. s. je tedy dána.

IV.2 Právní názor rozšířeného senátu

[21] Jádrem sporné otázky je, za jakých podmínek může správní soud zrušit opatření obecné povahy pro vadu, kterou navrhovatel výslovně neuvedl mezi důvody návrhu na jeho zrušení.

Rámec přezkumu opatření obecné povahy

[22] Rozšířený senát připomíná, že zákonná úprava soudního přezkumu opatření obecné povahy prošla od svého přijetí v roce 2005 podstatnými proměnami. Ty se týkaly i otázky, zda je správní soud vázán důvody návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

[23] Podle § 101d odst. 1 s. ř. s. ve znění účinném do 31. 12. 2011 platilo, že *soud posuzuje soulad opatření obecné povahy se zákonem a to, zda ten, kdo je vydal, postupoval v mezích své působnosti a pravomoci a zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným způsobem. Přitom není vázán právními důvody návrhu.*

[24] Tuto právní úpravu vyložil Nejvyšší správní soud v rozsudku čj. 1 Ao 1/2005-98, tak, že při posuzování návrhu na zrušení opatření obecné povahy je třeba postupovat podle pětikrokového algoritmu (testu). V něm se přezkoumávalo:

1. zda měl správní orgán pravomoc vydat opatření obecné povahy;
2. zda nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti;

3. zda opatření obecné povahy vydal zákonem stanoveným způsobem (soulad s procesním právem);
4. zda je opatření obecné povahy z hlediska obsahu v souladu se zákonem (soulad s hmotným právem);
5. zda je opatření obecné povahy proporcionální.

[25] Pravidla, která vyvolala vznik pětikrokového algoritmu, však byla ze soudního řádu správního odstraněna při novelizaci provedené zákonem č. 303/2011 Sb. Východiskem se stalo pravidlo opačné. Podle § 101d odst. 1 s. ř. s. ve znění účinném od 1. 1. 2012 je tak *soud vázán rozsahem a důvody návrhu.*

[26] Tuto změnu reflektovala judikatura Nejvyššího správního soudu. Dovodila, že od této novelizace přestal být pětistupňový algoritmus „*plně a bez dalšího využitelný*“ (rozsudek ze dne 24. 7. 2013, čj. 2 Aos 1/2013-138), jeho povinná aplikace byla „*překonána změnou právní úpravy*“ (rozsudek ze dne 10. 6. 2015, čj. 6 As 188/2014-66, bod 32), a jeho nepoužití tudíž není „*samo o sobě žádnou vadou*“ (rozsudek ze dne 17. 10. 2023, čj. 4 As 254/2021-47, bod 21).

[27] Povinnost aplikovat algoritmus nelze dovodit ani z § 101d odst. 2 věty první s. ř. s. Podle tohoto ustanovení soud zruší opatření obecné povahy, dojde-li k závěru, že je *v rozporu se zákonem, nebo že ten, kdo je vydal, překročil meze své působnosti a pravomoci, anebo že opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem*. Z toho nemůže plynout povinnost aplikovat pětikrokový algoritmus již proto, že zde užité kategorie (rozpor se zákonem, působnost, pravomoc, vydání zákonem stanoveným způsobem) zcela tomuto algoritmu neodpovídají. Toto ustanovení ale nevyžaduje ani aplikaci žádného jiného algoritmu či testu. Jde především o pozůstatek dřívější úpravy přezkumu opatření obecné povahy před novelizací provedenou zákonem č. 303/2011 Sb. Formulace citovaného ustanovení totiž původně odpovídala textaci § 101d odst. 1 s. ř. s. (ve znění účinném do 31. 12. 2011) a zrcadlila v něm zakotvené „revizní“ pojetí přezkumu opatření obecné povahy. Po novelizaci je nutné je vykládat v souladu s provedenými změnami. Ani toto ustanovení tedy využívání algoritmu nevyžaduje.

[28] Novelizace provedená zákonem č. 303/2011 Sb. tak změnila roli správních soudů v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Úlohou správního soudu je přezkoumatelně se vypořádat s důvody návrhu a případně vysvětlit, v čem spočívá vada opatření obecné povahy, k níž se přihlíží i bez návrhového bodu (viz níže). Pětikrokový algoritmus zůstává použitelný jako pomůcka, kterou správní soudy mohou, ale nemusí využívat při strukturování své argumentace. Obdobně platí, že je na účastnících řízení, zda se ve své argumentaci rozhodnou s algoritmem pracovat či nikoliv.

[29] Protože není právně významné, zda soud využije pro strukturování svých úvah algoritmus, není – samo o sobě – podstatné ani to, do kterého jeho kroku zařadí posouzení jednotlivých otázek, s nimiž se vypořádává.

[30] Pokud by mezi senáty Nejvyššího správního soudu panovala neshoda pouze ohledně toho, do kterého kroku algoritmu určitá otázka náleží, ale z tohoto různého náhledu na zařazení by neplynuly žádné právní důsledky, šlo by o akademický problém, který by byl bez významu pro rozhodnutí věci. Rozšířený senát by pak neměl pravomoc ho řešit (usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 2. 2017, čj. 1 As 72/2016-48, č. 3539/2017 Sb. NSS, bod 27).

[31] V posuzované věci se ovšem odlišný názor devátého senátu netýká toliko neshody s osmým senátem na tom, do kterého kroku algoritmu sporná otázka patří. Podstata odlišného názoru devátého senátu je, zda může danou otázku zkoumat „z úřední povinnosti“ nad rámec návrhových bodů. Právě to je úkolem rozšířeného senátu zodpovědět.

Vázanost důvody návrhu

[32] Podle § 101d odst. 1 s. ř. s. je *soud vázán rozsahem a důvody návrhu.*

[33] Toto ustanovení, vztahující se na řízení o návrzích na zrušení opatření obecné povahy, je obdobou úpravy jiných typů řízení ve správním soudnictví. Podle § 75 odst. 2 s. ř. s. soud přezkoumá rozhodnutí *v mezích žalobních bodů*. Podle § 109 odst. 4 s. ř. s. je Nejvyšší správní soud *vázán důvody kasační stížnosti*. Takto obdobná ustanovení by měla být vykládána obdobným způsobem, umožňuje-li to povaha daných řízení.

[34] Zásada vázanosti správních soudů důvody návrhu (žaloby) odráží účel a princip fungování správního soudnictví. Úlohou správních soudů je poskytovat ochranu veřejným subjektivním právům osob (§ 2 s. ř. s.), nikoliv provádět „všeobecnou kontrolu zákonnosti" aktů správních orgánů. Je proto zásadně na dotčených osobách, zda akceptují výsledek činnosti správních orgánů, nebo zda se proti němu budou soudní cestou bránit a z jakých důvodů se budou soudní ochrany domáhat (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 8. 3. 2011, čj. 7 Azs 79/2009-84, č. 2288/2011 Sb. NSS, bod 9).

[35] Ani tato zásada se ale nemůže uplatňovat bezvýjimečně. Obdobně, jako existují výjimky z vázanosti žalobními či kasačními námitkami, tak existují i výjimky z vázanosti důvody návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Ty se buď opírají o výslovné ustanovení zákona, nebo jsou dovozovány judikaturou s poukazem na východiska úpravy správního soudnictví jako celku nebo na právní úpravu vyšší právní síly či přednostně aplikovatelnou.

Nicotnost jako zákonná výjimka z vázanosti návrhem

[36] Zákonná výjimka z vázanosti důvody návrhu při přezkumu opatření obecné povahy je výsledkem již zmiňované novelizace soudního řádu správního provedené zákonem č. 303/2011 Sb. Podle § 101b odst. 4 s. ř. s. se i v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy použije přiměřeně § 76 s. ř. s. Podle jeho odstavce 2 platí: *zjistí-li soud, že rozhodnutí trpí takovými vadami, které vyvolávají jeho nicotnost, vysloví rozsudkem tuto nicotnost i bez návrhu.*

[37] I při soudním přezkumu opatření obecné povahy se tedy přihlíží k jeho nejzávažnějším vadám, které typově odpovídají vadám způsobujícím nicotnost rozhodnutí, a to i když navrhovatel na takovou vadu výslovně nepoukáže v důvodech svého návrhu (rozsudek NSS ze dne 12. 5. 2016, čj. 6 As 174/2015-72, bod 22). Při posuzování, zda opatření obecné povahy takovou závažnou vadou trpí, je namístě vycházet z judikatury týkající se nicotnosti rozhodnutí.

[38] Judikatura hraje pro vymezení nicotnosti zásadní roli. Zákonodárce sice pojem nicotnosti používá (viz např. citovaný § 76 odst. 2 s. ř. s. či § 77 správního řádu), nepodává však obecnou definici nicotnosti. Přestože zákonodárce výslovně upravil některé vady způsobující nicotnost (§ 77 odst. 1 správního řádu), byl si vědom toho, že „*možné širší vymezení důvodů nicotnosti je ponecháváno na judikatuře správních soudů*" (zvláštní část důvodové zprávy, k § 104 až 105). Vymezují-li správní soudy ve své judikatuře obecně, kdy je akt veřejné správy nicotný (tzn. nahrazují v zákonné úpravě nevymezenou generální klauzuli nicotnosti), nebo dovozují-li další zvláštní případy (skutkové podstaty) nicotnosti, toliko tím naplňují úlohu, kterou jim zákonodárce přiřkl soudním řádem správním a správním řádem.

[39] V obecné rovině rozšířený senát ustáleně vychází z toho, že nicotnost způsobují pouze mimořádně závažné vady rozhodnutí. Rozhodnutí je tudíž nicotné tehdy, trpí-li „*natolik intenzivními vadami, že jej vůbec za rozhodnutí* […] *považovat nelze*"; příkladem takových vad je „*absolutní nedostatek pravomoci, absolutní nepříslušnost rozhodujícího správního orgánu, zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy (absolutní nedostatek formy, neurčitost, nesmyslnost), požadavek plnění, které je trestné nebo absolutně nemožné, uložení povinnosti nebo založení práva něčemu, co v právním smyslu vůbec neexistuje, či nedostatek právního podkladu k vydání rozhodnutí*" (rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 13. 5. 2008, čj. 8 Afs 78/2006-74, č. 1629/2008 Sb. NSS, a v něm citovaná předchozí judikatura správních soudů).

[40] Při posuzování, zda je vada závažná, je klíčová její intenzita, nikoliv to, zda ji lze přesně kvalifikovat – podřadit pod některou z vad zmíněných v předchozím bodě. Jde ostatně toliko o příklady, a nikoliv o taxativní výčet skutkových podstat nicotnosti (druhů vad způsobujících nicotnost). Uloží-li správní orgán jednotlivcům určité povinnosti, které mu právní úprava uložit neumožňuje, není vždy nezbytné vyhodnotit, zda tím správní orgán toliko jednal *bez právního podkladu*, nebo zda již jednal mimo svou *působnost*, či dokonce *pravomoc* (šířeji chápanou); podstatné je, zda vybočení ze zákonných mezí bylo dostatečně intenzivní. Například uložil-li by správní orgán jako sankci za přestupek domácí vězení, není podstatné, zda by tato vada byla kvalifikována jako jednání správního orgánu bez právního podkladu, mimo působnost či mimo pravomoc, neboť klíčovou by byla intenzita této vady, která by z ní činila vadu závažnou. Různé právní a doktrinální náhledy na pojmy jako je

pravomoc, *působnost*, či třeba *právní základ*, se mohou značně odlišovat a pro činnost správních soudů zpravidla není potřebné do těchto teoretických rozepří vstupovat či se je pokoušet autoritativně řešit.

[41] Rozšířený senát dále dospěl k závěru, že má-li – v obecné rovině – určitá vada správního aktu způsobovat jeho nicotnost, musí být nejen závažná, ale také zjevná. Požadavek zjevnosti je naplněn, jestliže by osoba obeznámená s právními a skutkovými okolnostmi případu byla schopna tuto vadu rozpoznat. Jde o objektivizované posouzení prováděné správním soudem, případně jiným orgánem. Není podstatné, zda danou vadu identifikovali účastníci (dotčené osoby) v příslušném řízení, pokud ji (objektivně nazíráno) identifikovat mohli.

[42] Uvedený požadavek je odrazem zásadních důsledků, které s sebou nicotnost nese. Zatímco nezákonný akt existuje, je právně závazný, vynutitelný a vychází se z presumpce jeho správnosti, dokud není zrušen, na nicotný akt se vždy hledí jako na neexistující, zdánlivý, nezakládající žádné právní následky, a proto nemusí být respektován a nesmí být ani vynucován (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 12. 3. 2013, čj. 7 As 100/2010-65, č. 2837/2013 Sb. NSS, bod 32). Takto zásadní důsledky by obecně měly nastat pouze v případě, že lze závažnou vadu označit za zjevnou, neboť pouze v takovém případě i adresáti aktu objektivně mají možnost jeho nicotnost rozeznat a přizpůsobit tomu své jednání.

[43] I když obecně se nicotnost váže na existenci závažné a zjevné vady, vyloučeny nejsou ani zvláštní skutkové podstaty nicotnosti. Ty může zakotvit zákonodárce či dovodit judikatura. U zvláštních skutkových podstat může platit, že závažnost či zjevnost vady je typově s danou vadou spojena, a tudíž nemá být v individuálních případech zkoumána.

[44] Příkladem zvláštních zákonných skutkových podstat nicotnosti je § 77 odst. 1 správního řádu. Podle jeho věty druhé je nicotné například rozhodnutí, *které trpí vadami, jež je činí zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným.* Rozšířený senát v rozsudku čj. 8 Afs 78/2006-74 uvedl, že podmínka zjevnosti „*se týká toliko důvodu nicotnosti v podobě vnitřní rozpornosti*“. Toto konstatování je nutné číst v kontextu, v němž bylo učiněno. Znamená, že zatímco u zvláštní skutkové podstaty nicotnosti spočívající ve vnitřní rozpornosti rozhodnutí se zjevnost testuje (výslovně to stanoví zákon), u právně či fakticky neuskutečnitelných rozhodnutí nikoliv (zákonodárce by totiž stanovil, že musí jít o rozhodnutí *zjevně* právně či fakticky neuskutečnitelná). Ustanovení § 77 odst. 1 v závěru věty druhé správního řádu dále uvádí, že nicotné je i rozhodnutí trpící *jinými vadami, pro něž je nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu*; takové vady však zákonodárce nevymezil, a proto v souladu s úmyslem zákonodárce platí, že je vymezuje judikatura – včetně toho, zda má či nemá jít o vady zjevné. Příkladem judikaturně dovozené zvláštní skutkové podstaty je závěr rozšířeného senátu v témže rozsudku čj. 8 Afs 78/2006-74, podle něhož „*rozhodnutí, jehož adresátem je zaniklý daňový subjekt (zemřelá osoba), vydané jako výsledek daňového řízení, které bylo zahájeno a po celou dobu vedeno vůči v té době již neexistujícímu (zaniklému) daňovému subjektu je nicotné*“.

[45] Rozšířený senát na základě výše uvedeného uzavírá, že při přezkumu opatření obecné povahy podle § 101b odst. 4 ve spojení s § 76 odst. 2 s. ř. s. správní soud přihlédne i k vadám způsobujícím nicotnost. Obecně platí, že taková vada musí být závažná a zjevná, nestanoví-li zvláštní skutková podstata nicotnosti jinak.

[46] O takovou závažnou a zjevnou vadu by šlo například tehdy, jestliže by opatření obecné povahy vydal správní orgán, který opatření obecné povahy vydávat nemůže; nebo pokud by se opatření obecné povahy týkalo jiného úseku veřejné správy, než na kterém daný orgán vykonává svou činnost.

[47] O závažnou a zjevnou vadu naopak zpravidla nepůjde tehdy, bude-li pochybení správního orgánu spočívat v tom, že závazná pravidla stanovená v opatření obecné povahy vybočují ze zákonných mezí. Pouze v případě zásadního vybočení by mohlo jít o závažnou a zjevnou vadu nicotnostního charakteru. Pokud by například správní orgán do opatření obecné povahy, k jehož vydání je oprávněn, včlenil ustanovení, které by se svou povahou, ale zejména možnými dopady do právní sféry dotčených osob zcela zřetelně vymykalo zákonem předpokládanému obsahu vydávaného opatření a jeho účelu, jednalo by se o vadu způsobující nicotnost.

[48] Právě tak je třeba chápat závěry usnesení rozšířeného senátu ze dne 17. 9. 2013, čj. 1 Aos 2/2013-116, č. 2943/2014 Sb. NSS, ve věci změny indexu podlažní plochy v územním plánu. Rozšířený senát dovodil, že i když orgán územního plánování (magistrát) nemohl provést změnu indexu podlažní plochy, nezpůsobila tato

vada „*nicotnost takového aktu, ale pouze jeho nezákonnost*“ (bod 43). I když tedy správní orgán upravil pravidla, která mu daným způsobem stanovovat nenáleželo, nešlo podle tehdejšího náhledu rozšířeného senátu o natolik závažnou a zjevnou vadu, aby způsobila nicotnost přezkoumávaného aktu.

[49] Rozšířený senát podotýká, že si je vědom nevyjasněnosti otázky, zda je správní soud, který dojde k závěru o nicotnosti přezkoumávaného opatření obecné povahy, oprávněn ve výroku svého rozsudku nicotnost vyslovit (přiměřeně podle § 76 odst. 2 s. ř. s.), nebo zda i v těchto případech opatření obecné povahy „pouze“ zruší (podle výše citovaného § 101d odst. 2 s. ř. s.). V posuzované věci však rozšířený senát není oprávněn tuto otázku řešit. Jeho pravomoc k tomu není dána již proto, že vadu intenzitou odpovídající nicotnosti neshledává (viz níže), takže řešení této otázky by v posuzované věci nemělo žádný význam.

Vada bránící přezkumu jako judikaturní výjimka z vázanosti návrhem

[50] Výjimky z vázanosti důvody návrhu může vedle zákona stanovit i judikatura. I zde je namístě vyjít při přezkumu opatření obecné povahy z judikatury týkající se výjimky z vázanosti žalobními body.

[51] Rozšířený senát již v usnesení čj. 7 Azs 79/2009-84 dovodil, že rozhodnutí lze zrušit i pro vady podle § 76 odst. 1 s. ř. s., které sice nebyly zahrnuty do žalobních bodů, ale které brání přezkoumání v rozsahu žalobních bodů.

[52] Toto pravidlo pokládá rozšířený senát za projev obecnějšího principu, který se neomezuje pouze na vady podle § 76 odst. 1 s. ř. s. Platí tedy, že pokud určitá vada brání přezkumu napadeného aktu v mezích řádně uplatněných bodů (návrhových či žalobních), je soud oprávněn se i takovou vadou zabývat a na jejím základě napadený akt zrušit.

[53] To platí zejména pro vady právní. Jak Nejvyšší správní soud uvedl v rozsudku ze dne 28. 8. 2019, čj. 6 As 24/2019-22, č. 3928/2019 Sb. NSS, v bodě 14, soud na jednu stranu nemá za navrhovatele právní argumenty domýšlet, na druhou stranu však platí zásada „soud zná právo“ (*iura novit curia)*. Soud tak není při posouzení věci omezen jen na argumentační linii navrhovatele nebo odpůrce, ale může – a měl by – posoudit uplatněné žalobní body autonomně a po právní stránce vyhodnotit věc komplexně.

[54] Správní soud je tudíž oprávněn vybočit z právních důvodů návrhu například tím, že je právně překvalifikuje. Stejně tak musí mít možnost přihlédnout k právní vadě, která by mu jinak zabránila provést přezkum v mezích návrhových důvodů. Opačný přístup rozšířený senát nepokládá za udržitelný. Po navrhovatelích nelze požadovat, aby se při právní kvalifikaci svých námitek vždy „strefili“ do náhledu, který později zaujme správní soud. Stejně tak by nebylo žádoucí, aby byli navrhovatelé nuceni z procesní opatrnosti své námitky kvalifikovat co nejvíce různými způsoby ve snaze vystihnout možný budoucí náhled soudu, a tím zamlžovali podstatu své argumentace.

[55] Kategoricky nelze vyloučit ani to, aby soud nad rámec návrhu přihlédl k okolnosti skutkové. Takový postup by však byl namístě jen ve zcela výjimečných případech; například bude-li soudu z jeho vlastní činnosti známo, že vydání napadeného aktu (opatření) bylo dosaženo trestným činem. Takovou skutečnost ani nemusel mít navrhovatel možnost namítnout (včas či dokonce vůbec), bez přihlédnutí k ní však soud nemůže účinně přezkoumat například namítanou nepřiměřenost opatření obecné povahy přijatého zastupitelstvem územního samosprávného celku. Soud nemůže být nucen zkoumat přiměřenost napadeného opatření, tedy zda je v mezích zákonného prostoru pro uvážení obce, pokud je mu známo, že v mezích tohoto prostoru být nemohlo, neboť bylo ovlivněno trestným činem.

[56] Pravidlo vázanosti rozsahem a důvody návrhu podle § 101d odst. 1 s. ř. s. tedy správnímu soudu nebrání posoudit otázku, která nebyla sama o sobě navrhovatelem označena jako důvod návrhu, pokud je její zodpovězení nezbytné pro přezkum napadeného opatření v mezích řádně uplatněných návrhových bodů.

IV.3 Shrnutí

[57] Po novele soudního řádu správního provedené zákonem č. 303/2011 Sb. je soud při přezkumu opatření obecné povahy, s výjimkami plynoucími z právní úpravy, vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1

soudního řádu správního). Pro soud naopak není závazný tzv. algoritmus přezkumu, jak byl poprvé vymezen v rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 1 Ao 1/2005-98.

[58] Obecně platí, že jen závažná a zjevná vada vyvolává nicotnost správního aktu (§ 76 odst. 2 s. ř. s.). Jinak tomu může být u zvláštních skutkových podstat nicotnosti vymezených zákonem nebo judikaturou.

[59] Otázka, zda správní orgán mohl v opatření obecné povahy stanovit určitou konkrétní podobu omezení práv dotčených osob, je zpravidla otázkou zákonnosti opatření obecné povahy, při jejímž zkoumání je soud podle § 101d odst. 1 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody návrhu, nikoliv otázkou nicotnosti ve smyslu § 76 odst. 2 s. ř. s.

[60] Pouze tehdy, jestliže by správní orgán do opatření obecné povahy, k jehož vydání je oprávněn, včlenil ustanovení, které by se svou povahou, ale zejména možnými dopady do právní sféry dotčených osob zcela zjevně vymykalo zákonem předpokládanému obsahu vydávaného opatření a jeho účelu, mohl by soud shledat nicotnost takového ustanovení, a to i bez námitky.

[61] Pravidlo vázanosti rozsahem a důvody návrhu podle § 101d odst. 1 s. ř. s. nebrání správnímu soudu posoudit otázku, která nebyla sama o sobě navrhovatelem označena jako důvod návrhu, je-li její zodpovězení nezbytné pro přezkum napadeného opatření v mezích řádně uplatněných návrhových bodů.

IV.4 Aplikace na projednávanou věc

[62] V posuzované věci navrhovatelka odůvodnila návrh na zrušení opatření obecné povahy (vyslovení jeho nezákonnosti) zejména nepřezkoumatelností a nepřiměřeností dopadů, které toto opatření má na její podnikání.

[63] Devátý senát má ve shodě s osmým senátem za to, že část z napadených ustanovení opatření obecné povahy odpůrce vůbec nemohl přijmout, neboť – zjednodušeně řečeno – v nich stanovená opatření nespadají ani do zbytkové kategorie „dalších protiepidemických opatření“ ve smyslu § 2 odst. 2 písm. i) pandemického zákona, ani mezi *další určité činnosti k likvidaci epidemie* ve smyslu § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví. Při posuzování, jaká další opatření či činnosti byl odpůrce oprávněn stanovit, je totiž třeba vycházet z výkladového pravidla *eiusdem generis* (stejného druhu), tedy že musí jít o opatření typově obdobná těm stanoveným v § 2 odst. 2 písm. i) pandemického zákona a § 69 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví (rozsudek NSS ze dne 26. 2. 2021, čj. 6 As 114/2020-63, č. 4184/2021 Sb. NSS, bod 143). Z těchto mezí přitom stanovená opatření podle osmého i devátého senátu vybočují. Podstatou odlišného názoru devátého senátu bylo toliko to, zda k této vadě lze přihlédnout, i když není výslovně uvedena mezi (včasně uplatněnými) důvody návrhu.

[64] Jak uzavřel rozšířený senát výše, otázka, zda správní orgán mohl stanovit určitou konkrétní podobu omezení práv dotčených osob, je zpravidla otázkou zákonnosti opatření obecné povahy, nikoliv jeho nicotnosti. Tak je tomu i v posuzované věci. Vybočení odpůrce z mezí § 2 odst. 2 písm. i) pandemického zákona a § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví osmý i devátý senát shledávají pouze na základě užití argumentu *eiusdem generis*, tedy srovnáním intenzity přijatých opatření s těmi, které zákon v demonstrativním výčtu výslovně předpokládá. Přijatá opatření přitom nejsou takového rázu, že by zcela evidentně ze zákonných mezí vybočovala. Nejde tedy o závažnou a zjevnou vadu, k níž by soud přihlížel nad rámec důvodů návrhu jako k vadě způsobující nicotnost podle § 76 odst. 2 ve spojení s § 101b odst. 4 s. ř. s.

[65] To ovšem neznamená, že zde není dán jiný důvod, pro který je přeci jen možné, aby se devátý senát danou otázkou zabýval.

[66] Navrhovatelka zpochybňovala, zda jsou opatření ve vztahu k ní přiměřená. Přiměřenost opatření lze zkoumat pouze tehdy, je-li možné vycházet z toho, že dané opatření by vůbec někdy správní orgán přijmout mohl. Tento předpoklad může být vyvrácen například tím, že z právní úpravy je zřejmé, že určité opatření neumožňuje nařídit, nebo že takový závěr dovodila relevantní judikatura, kterou je soud rozhodující danou věc povinen reflektovat. Je-li domněnka zákonnosti vyvrácena, nelze se již zabývat námitkou přiměřenosti. Je-li zásah do právní sféry dotčené osoby nezákonný, jediná jeho přiměřená míra je nulová. To neznamená, že by správní soudy vždy na základě námitky nepřiměřenosti regulace obsažené v opatření obecné povahy měly zkoumat zákonnost této regulace; avšak v případě, že je nezákonnost regulace zřejmá (z právní úpravy či z judikatury), tuto nezákonnost zohlední.

[67] Taková situace nastala v posuzované věci. Devátý senát se shoduje se závěrem osmého senátu, že část napadených ustanovení opatření obecné povahy vůbec nebylo možné přijmout. Prejudikaturou tak byl vyvrácen předpoklad, že zákon daná opatření vůbec umožňuje uložit. Tento závěr je devátý senát oprávněn zohlednit i bez výslovné námitky, aniž tím poruší vázanost důvody návrhu.

[68] Opačný závěr by vedl k neakceptovatelným důsledkům. Devátý senát by musel vycházet z předpokladu, že odpůrce byl podle zákonné úpravy oprávněn vydat opatření daného obsahu, přestože je mu na základě prejudikatury známo, že tento předpoklad je chybný. Na základě takto vykonstruovaného stavu by se musel zabývat přiměřeností opatření. Řešil by tedy zjevně hypotetický problém, zda odpůrce, pokud by mu zákonodárce vůbec umožnil takové opatření přijmout, tak mohl učinit ve vztahu k navrhovatelce (a dalším subjektům v obdobném postavení) s ohledem na princip přiměřenosti. Správní soudnictví ovšem nemá sloužit k řešení hypotetických problémů. V kontextu posuzované věci je tak namístě, aby devátý senát zohlednil závěry osmého senátu.

4563

Řízení před soudem: provedení důkazu listinami předloženými správním orgánem v řízení o zásahové žalobě

k § 82 soudního řádu správního

k § 17 správního řádu

Ve věcech, o nichž u soudu probíhá řízení o ochraně před nezákonným zásahem (§ 82 s. ř. s.), správní orgán zpravidla nevede spis ve smyslu § 17 správního řádu, který by odrážel průběh úředních úkonů vztahujících se k žalobci. Oproti správnímu řízení završenému rozhodnutím tu proto není obvyklý formální podklad, se kterým by se žalobce mohl seznámit dříve než v soudním řízení a k němuž by se mohl před podáním žaloby vyjádřit. Pokud chce tedy soud vycházet z listin, které mu předložil správní orgán, měl by jimi zásadně provést důkaz při jednání a umožnit na ně žalobci reagovat.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2023, čj. 10 As 326/2022-88)

Prejudikatura: č. 2383/2011 Sb. NSS.

Věc: M. H. proti Ministerstvu vnitra o ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalobce.

V této věci byl spor o zásah policie spočívající ve výzvě žalobci, aby ukončil volání na tísňovou linku a opustil místo, kde se nacházel, v jeho následném zajištění, spoutání, provedení dvou osobních prohlídek, umístění do policejní cely a odebrání mobilního telefonu. K přezkumu samotného zásahu se však Nejvyšší správní soud nedostal, neboť zjistil podstatnou procesní vadu soudního řízení. Městský soud totiž činil skutkové závěry z úředních záznamů a dokumentů policie, k nimž nesprávně přistupoval jako ke správnímu spisu, aniž jimi provedl důkaz při jednání.

Žalobce se u Městského soudu v Praze domáhal vyslovení nezákonnosti zásahu policie vůči němu. V žalobě popsal, že dne 22. 4. 2020 ve 14:20 přicestoval za svým synem, s nímž měl podle rozhodnutí opatrovnického soudu v té době zrovna být, do bydliště synovy matky a zdržoval se poblíž jejího domu. Krátce poté několikrát volal na tísňovou linku policie a žádal o hlídku k synovi. Oznámil, že mu matka brání syna spatřit, a měl obavy o synovu bezpečnost. V 15:12 na místo přijela dvoučlenná hlídka policie, která žalobce u sousedního domu vyzvala, aby upustil od protiprávního jednání a ukončil hovor na tísňovou linku; policisté mu také dali výstrahu, že jinak použijí donucovacích prostředků. Žalobce trval na tom, že protiprávně nejedná, policisté na to však neslyšeli a žalobce v 15:15 zajistili. O minutu později jej spoutali s rukama za zády, následně jej prohledali, odvezli na policejní služebnu, umístili do policejní cely, znovu prohledali a spoutali ho a poté mu odebrali telefon. V 15:47 byl žalobce uvolněn z pout a dostal zpět své věci, o minutu později byl propuštěn ze zajištění.

Žalobce považuje za nezákonnou výzvu policistů k upuštění od protiprávního jednání (aby ukončil volání na tísňovou linku a opustil místo, kde se nacházel), své zajištění včetně spoutání, dvě prohlídky, umístění do policejní cely a odebrání věcí (mobilního telefonu).

Městský soud rozsudkem ze dne 26. 9. 2022, čj. 5 A 100/2020-78, žalobu zamítl. Nejprve dospěl k tomu, že žalobcovo jednání naplnilo předpoklady odpovědnosti za přestupek zlomyslného volání na tísňovou linku [podle § 119 odst. 1 písm. e) zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích)] a policisté měli oprávněně důvodné podezření, že žalobce bude páchat přestupek dál. Policisté také pro účely svého zásahu na místě pojali správně důvodné podezření, že žalobce páchá přestupek proti občanskému soužití obtěžující přítomností v místě bydliště matky jeho syna [podle § 7 odst. 1 písm. c) bodu 4 zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích]. Nepochybili proto, když žalobce vyzvali, aby ukončil protiprávní jednání (volání na tísňovou linku) a opustil místo (před domem matky svého syna).

V dalším kroku městský soud hodnotil zákonnost žalobcova zajištění. Shledal, že žalobce neuposlechl výzvu policistů [učiněnou podle § 43 odst. 1 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky (dále jen „zákon o policii“)], a tím porušil § 114 zákona o policii. Jeho jednání zároveň vykazovalo znaky přestupku podle § 5 odst. 1 písm. a) zákona o některých přestupcích; policisté proto byli oprávněni jej zajistit [podle § 26 odst. 1 písm. f) zákona o policii].

I ve sporné otázce, zda mohli policisté nasadit žalobci k eskortě pouta, městský soud přisvědčil žalovanému Ministerstvu vnitra. Policisté sice odůvodňovali použití pout obavou z toho, že by žalobce mohl uprchnout, a pro to městský soud ve skutkových zjištěních nenašel oporu. Nasazení pout však podle městského soudu odůvodňovala obava o žalobcovu bezpečnost. Z žalobcova jednání bylo zřejmé, že je natolik rozrušen, že nemíní uposlechnout výzvu policistů a řídit se jejich pokyny při eskortě. Nasazením pout jako nejmírnějším donucovacím prostředkem policisté předešli hrozící fyzické újmě, kterou si žalobce mohl způsobit sám v silném rozrušení či kterou mu mohli způsobit policisté použitím důraznějších donucovacích prostředků.

Policisté podle městského soudu také zákonně umístili zajištěného žalobce do cely [podle § 28 písm. a) zákona o policii] a předtím jej prohledali, aby se ujistili, že u sebe nemá zbraň nebo jinou věc způsobilou ohrozit život nebo zdraví (podle § 29 odst. 1 zákona o policii). Ze správního spisu přitom nevyplývalo, že by policisté prohledali žalobce ještě před jeho zajištěním. Stejně tak se neprokázalo, že byl žalobce v policejní cele spoután. Ze správního spisu naopak vyplynulo, že policisté, kteří žalobce umístili do cely, tuto skutečnost výslovně popřeli. Cela krátkodobého zadržení není vybavena kamerovým záznamovým zařízením. Policisté rovněž popřeli, že byl žalobci odebrán mobilní telefon (a nevyplývalo to ani z listin ve správním spisu).

Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. V ní zpochybňoval konkrétní skutkové i právní závěry a formulace v jednotlivých bodech odůvodnění napadeného rozsudku. Mimo jiné namítal, že soudní řád správní zná pojem *správní spis* jen v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, nikoli v řízení o zásahové žalobě. Městský soud zjišťoval skutkový stav z veřejných listin (zejména z úředního záznamu o zajištění osoby ze dne 22. 4. 2020 a z úředního záznamu o okolnostech a důvodech zajištění ze dne 16. 10. 2020), jimiž však neprovedl důkaz při jednání.

Nepřezkoumatelné jsou závěry městského soudu, že policisté i operátor tísňové linky vyvrátili stěžovatelovy obavy o syna; že stěžovatel v době zásahu volal na tísňovou linku; a že se nacházel před bydlištěm matky svého syna. Nemají totiž oporu v soudním spisu.

Ministerstvo ve vyjádření ke kasační stížnosti trvalo na tom, že policie proti stěžovateli nijak nezákonně nezasáhla, a ztotožnilo se se závěry městského soudu.

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

Z odůvodnění:

[23] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou dokazování v řízení před městským soudem.

[24] Podle § 52 odst. 1 s. ř. s. *soud rozhodne, které z navržených důkazů provede, a může provést i důkazy jiné*. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu přitom platí, že správním spisem se nedokazuje: „*Při jednání o žalobě ve správním soudnictví totiž není obsah správního spisu (tj. všechny jeho součásti) považován bez dalšího za důkaz. Vyplývá to ze samotné podstaty řízení ve správním soudnictví, které je přezkumem správního řízení, správní spis je obrazem a výsledkem tohoto správního řízení, dokládá skutkový a právní stav, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Obsah správního spisu je samozřejmě bez pochybností známý správnímu orgánu, tj. žalovanému v řízení o žalobě, avšak i žalobce má v případě zájmu právo se s obsahem správního spisu v průběhu správního řízení seznámit. Je možné, že žalobce učiní určitou část správního spisu spornou, o této otázce poté soud případně vede dokazování. Prostředky, kterými se snaží žalobce zpochybnit jednotlivé fragmenty správního spisu či rozhodnutí, jsou již důkazními prostředky ve smyslu § 52 s. ř. s., které musejí být provedeny zásadně při jednání a účastníci musejí mít možnost se k nim vyjádřit.*“ (rozsudek ze dne 29. 1. 2009, čj. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS)

[25] Tyto závěry však Nejvyšší správní soud přijal pro řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 s. ř. s.), nikoli pro řízení o ochraně před nezákonným zásahem (§ 82 s. ř. s.). Ve věcech, o nichž soud vede řízení o ochraně před nezákonným zásahem, totiž žalovaný zpravidla nevede spis ve smyslu § 17 správního řádu, který by odrážel průběh správního řízení a sloužil jako podklad napadeného správního rozhodnutí, se kterým by se stěžovatel mohl seznámit dříve než v soudním řízení a reagovat na jeho obsah. Listiny předložené žalovaným mohou být důležitým podkladem pro rozhodnutí soudu, ale pokud z nich chce soud v řízení vycházet, měl by je zásadně provést při jednání (rozsudky NSS ze dne 6. 2. 2020, čj. 7 As 317/2019-29, bod 16, a ze dne 8. 3. 2023, čj. 4 As 203/2022-47, bod 25).

[26] Městský soud ve svém rozsudku vyšel z těchto listin:

– úřední záznam o podání vysvětlení ze dne 22. 4. 2020;
– úřední záznam o zajištění osoby ze dne 22. 4. 2020;
– úřední záznam o úkonech ze dne 23. 4. 2020;
– oznámení o přestupku ze dne 23. 4. 2020;
– písemný záznam policie č. 2020 S 33727/127 – Zajištění H. (písemný výtisk záznamů stěžovatele na tísňové lince ze dne 22. 4. 2020);
– úřední záznam o okolnostech a důvodech zajištění M. H. ze dne 16. 10. 2020;
– návrh na vyřízení stížnosti ze dne 8. 6. 2020;
– vyrozumění o prošetření podání ze dne 9. 6. 2020.

V odůvodnění uvedl, že je pokládá za součást správního spisu. Ze zvukového záznamu z jednání vyplývá, že městský soud těmito listinami nedokazoval, kromě prvních dvou, které mu předložil sám stěžovatel.

[27] Tyto listiny ale ve skutečnosti žádný správní spis netvoří. Nepovažuje je za něj ani ministerstvo, které na ně ve vyjádření k žalobě odkázalo jako na „*důkazní materiály*“. Zachycují zpětně skutkové okolnosti zásahu a jeho širší kontext z pohledu policie, právní kvalifikaci jednání policistů, ale nejsou součástí nějakého systematicky vedeného spisu podle § 17 správního řádu. Je to soubor dokumentů, které ministerstvo k věci předložilo. Není jasné, zda je měl stěžovatel před podáním žaloby k dispozici a zda se s nimi mohl seznámit. Přesněji – s úředním záznamem o podání vysvětlení ze dne 22. 4. 2020 a úředním záznamem o zajištění osoby z téhož dne se stěžovatel zjevně seznámil, neboť je předložil soudu sám. Vyrozumění o prošetření podání ze dne 9. 6. 2020 bylo adresováno stěžovateli, s ním byl tedy také nepochybně seznámen. To však neplatí o ostatních listinách, které městský soud považoval za správní spis.

[28] Městský soud tyto dokumenty sice neprovedl k důkazu při jednání, ale při svém rozhodování z nich vycházel a zjišťoval z nich skutkový stav, který následně konfrontoval se stěžovatelovými tvrzeními. Dospěl přitom na několika místech k závěru, že tato tvrzení neodpovídají obsahu správního spisu a stěžovatel neunesl své důkazní břemeno. Stěžovatel však neměl v soudním řízení (a ani dříve) dostatečný prostor na vlastní reakci k policejním záznamům a dokumentům, jimiž soud nedokazoval.

[29] Tímto postupem vznikla v řízení před městským soudem vada, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé, a Nejvyšší správní soud pro ni rozsudek městského soudu zrušil. Stěžovatel tuto vadu sice v kasační stížnosti namítl, ale i kdyby tak neučinil, přihlédl by k ní Nejvyšší správní soud z úřední povinnosti.

[30] Ostatními námitkami stěžovatele k věci samé se Nejvyšší správní soud nezabýval, protože by to bylo s ohledem na zjištěné pochybení předčasné. Nejde přitom jen o to, aby městský soud napravil své pochybení a zjistil obsah listin formálně správným způsobem. V řízení o zásahové žalobě (i té deklaratorní) nenastávají účinky koncentrace, a nelze proto vyloučit, že se po nově provedeném dokazování – na které bude mít stěžovatel možnost reagovat, ať už vlastním vyjádřením, nebo důkazními návrhy – změní skutková zjištění, a v jejich důsledku i právní závěry městského soudu. (…)

4564

Pozemní komunikace: nesouhlas vlastníka pozemku s veřejným užíváním cesty jen v určitém období roku; vyloučení alternativní cesty v zájmu ochrany životního prostředí

k § 7 odst. 1 a § 24 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích

I. Cesta zpravidla bude veřejně přístupnou komunikací (§ 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích) navzdory tomu, že vlastník pozemku, přes nějž cesta prochází, nesouhlasí s jejím veřejným užíváním jen v určitém období roku (zde: v zimě, a to kvůli provozu lyžařských vleků). Takový nesouhlas totiž míří na rozsah užívání cesty a režim provozu na ní, který se může v čase měnit; nelze jej řešit v řízení o určení existence veřejně přístupné účelové komunikace, jehož výsledkem je deklaratorní rozhodnutí. Rozsah obecného užívání by mohl omezit jen silniční správní úřad, a to rozhodnutím konstitutivním (§ 7 odst. 1 věta druhá a § 24 citovaného zákona).

II. Alternativní trasou ke sporné veřejně přístupné účelové komunikaci (§ 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích) nemůže být taková cesta, jejíž užívání omezuje v zájmu ochrany životního prostředí (zde: kvůli klidovému režimu na tokaništích tetřívka obecného) obecně závazný právní předpis.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 11. 2023, čj. 10 As 111/2022-69)

Prejudikatura: č. 1486/2008 Sb. NSS, č. 2012/2010 Sb. NSS, č. 2028/2010 Sb. NSS, č. 3371/2016 Sb. NSS, č. 3571/2017 Sb. NSS a č. 3794/2018 Sb. NSS.

Věc: a) Ski Pec, a. s., a b) město Pec pod Sněžkou proti Krajskému úřadu Královehradeckého kraje, za účasti 1) Property Pec, s. r. o., a 2) Správy Krkonošského národního parku, o určení veřejně přístupné účelové komunikace, o kasační stížnosti žalobců.

V této věci byl spor o veřejně přístupnou účelovou komunikaci v Krkonoších vedoucí k horským boudám. Sporná cesta vede přes lyžařské sjezdové tratě a majitelé pozemků, přes které nebo kolem nichž vede cesta v místě, kde tratě křižuje, nesouhlasí s tím, aby se cesta v zimě využívala.

Nejvyšší správní soud dospěl k tomu, že sezónně podmíněný nesouhlas vlastníka s veřejným užíváním části cesty vedoucí přes jeho pozemek zpravidla nemá mít vliv na její povahu jako veřejně přístupné komunikace. V této věci a v tomto řízení navíc nešlo uvažovat ani o možném zúžení obecného užívání veřejně přístupné komunikace, protože se jednak neprokázalo, že vlastník projevil včas kvalifikovaný nesouhlas s užíváním cesty v zimě, jednak tuto možnost vylučuje charakter navrhovaného omezení. Rozsah obecného užívání by mohl omezit jen silniční správní úřad správním rozhodnutím v jiném řízení. Cesta krom toho naplňuje i nezbytnou komunikační potřebu. Navrhované alternativní trasy nelze využít, protože vedou přes klidové území Slatinná stráň, na nichž je celoročně omezen provoz kvůli ochraně tetřívka obecného.

V listopadu 2018 podala společnost Vebrovy boudy, s. r. o., k Městskému úřadu Trutnov žádost o vydání deklaratorního rozhodnutí o charakteru komunikace. Městský úřad v březnu 2021 rozhodl jedním výrokem o tom,

že se na vybraných pozemcích v k. ú. Pec pod Sněžkou[1] a Velká Úpa I[2] nachází veřejně přístupná komunikace (zpevněná komunikace vedoucí po uvedených pozemcích od Vebrových bud na st. p. č. 161 k dolní stanici vleku Javor 1). Druhým výrokem rozhodl o tom, že od Vebrových bud k horní stanici vleku Javor 1 vede také pěší veřejně přístupná komunikace, o tu však ve věci nebyl dále spor.

Společnost Ski Pec, a. s., vlastní pozemky přímo sousedící s těmi, po nichž vede sporná veřejně přístupná komunikace (parc. č. 326/2 a 326/6). Nachází se na nich lyžařský areál, který komunikace protíná (sjezdové tratě Javor 1 a Javor 2). Město Pec pod Sněžkou vlastní pozemky, na kterých komunikace leží v místě sjezdových tratí (dříve pozemky parc. č. 115/18 a 326/5, nyní oba pod parc. č. 115/18). Společnost i město podaly proti rozhodnutí městského úřadu odvolání. V nich se domáhaly toho, aby Krajský úřad Královéhradeckého kraje zrušil rozhodnutí městského úřadu a řízení zastavil (protože vlastníci pozemků s existencí veřejně přístupné účelové komunikace nesouhlasí, a navíc tu chybí nezbytná komunikační potřeba), nebo aby rozhodnutí změnil tak, že sporná cesta je v části vedoucí přes sjezdové tratě Javor 1, 2 a 3 veřejně přístupnou účelovou komunikací jen v období od května do října. Krajský úřad společnosti Ski Pec ani městu Pec pod Sněžkou nevyhověl a jejich odvolání zamítl.

Společnost Ski Pec i město Pec pod Sněžkou se proti rozhodnutí krajského úřadu bránily žalobami u Krajského soudu v Hradci Králové. Ani ten jim nevyhověl a jejich žaloby rozsudkem ze dne 28. 2. 2022, čj. 30 A 80/2021-89, zamítl. Dospěl k tomu, že všechny čtyři znaky pro určení veřejně přístupné účelové komunikace jsou splněny. Odmítl představu žalobců, že cesta může být účelovou komunikací jen někdy, tedy že by mohla měnit svou povahu v závislosti na ročních obdobích či jiných kritériích vlastníka. Souhlas vlastníka s veřejným užíváním cesty buď existuje, nebo ne, a nelze ho vázat na roční období. Krajský soud zjistil (ve shodě s krajským úřadem), že ani jedna ze dvou navrhovaných alternativních cest není vhodná. Jednak obě vedou přes chráněné klidové území Slatinná stráň (navíc jsou v období tokání tetřívka obecného, tj. od půlky března do konce května každého roku, úplně uzavřené), jednak také protínají sjezdové tratě (Smrk a Zahrádky) – asi v jejich polovině. Průjezd přes ně by proto mohl být ještě nebezpečnější (sporná účelová komunikace křižuje sjezdovou trať Javor 1 asi 50 metrů před jejím koncem).

Společnost Ski pec i město Pec pod Sněžkou (stěžovatelé) podaly proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. V něm zpochybňovali naplnění všech čtyř kritérií pro to, aby mohla být cesta označena jako účelová komunikace. Jejich argumentace se týkala zejména toho, že v zimě se cesta nevyužívá a nemá využívat, protože jsou na jejím místě sjezdové tratě.

Cesta není stálou a v terénu patrnou dopravní cestou, neboť je zřetelná jen v letních měsících. Navíc není asfaltová, jde jen o koridor zpevněný panelovým podložím. Když na ni napadne souvislá vrstva sněhu, stává se opticky i fakticky součástí svahu a sjezdové tratě a v podstatě neexistuje. K průjezdu a průchodu ji tehdy nevyužívají ani běžkaři, ani vlastníci objektů v místě pro potřeby zásobování. Krajský soud k tomu měl provést místní šetření v zimních měsících. Zvýšený pohyb chodců či vozidel po sjezdové trati v zimě nepřichází v úvahu kvůli bezpečnosti, velký zlom by navíc na trati vytvořil v podstatě skokanský můstek nebezpečný pro lyžaře.

V zimním období se cesta nevyužívá ani k obhospodařování lesních pozemků, ani pro uspokojování potřeb vlastníků nemovitostí. Ti v zimě odnepaměti jezdí ke svým pozemkům po jiných cestách (zejména podél okraje lesa nebo přes Pražskou boudu). Vebrovy boudy chtěly svou žádostí u městského úřadu dosáhnout toho, aby si mohly zkrátit cestu k nemovitosti na začátku zimního období, kdy ještě není zasypána souvislou vrstvou sněhu. Výsledné rozhodnutí je nelogické, nijak nerespektuje místní specifika a vytváří problémy jak pro vlastníky pozemků, tak pro provozovatele lyžařského areálu a uživatele sjezdové trati.

Krajský soud nesprávně dovodil, že vlastníci pozemků souhlasili s veřejným užíváním cesty konkludentně. V létě nikdo z nich vstupu nebránil, protože nemají nic proti tomu, aby cesta sloužila ke svozu dřeva, jako turistická trasa, cyklotrasa či k občasnému průjezdu motorových vozidel. V zimě však nikdo cestu nevyužívá, a nebyl tedy důvod jakkoli aktivně vystupovat proti neexistujícímu problému a umisťovat cedule zakazující průchod nebo průjezd. Pozemky nejsou navíc vedeny jako komunikace ani v katastru nemovitostí. Poté, co bylo řízení

[1] Parc. č. 150/1, 155/1, 155/8, 155/18, 155/32, 155/37, 326/3, 326/5.

[2] Parc. č. 589/1, 589/8, 589/44.

u městského úřadu zahájeno, vyslovili nesouhlas s užitím cesty jako veřejně přístupné komunikace minimálně město Pec pod Sněžkou a ještě jeden z dalších vlastníků. Vlastníci pozemků dosud neměli potřebu vystupovat proti fungujícímu režimu, v němž pozemky nesloužily jako účelová komunikace.

Podle stěžovatelů cesta ani nenaplňuje nutnou a ničím nenahraditelnou komunikační potřebu, protože Vebrovy boudy mohou využít k přístupu ke svému pozemku alternativní cesty. Stěžovatelé namítají, že ty jsou vhodnější, protože sjezdové tratě na nich mají v místě křížení menší sklon, což měl krajský soud zjistit zimním místním šetřením. Sporná cesta stejně jako alternativní neumožňuje celoroční užívání, ta první kvůli ochraně životního prostředí, ta druhá kvůli ochraně osob a majetku. Krajský soud nadřadil zájem na ochraně životního prostředí nad zájmem na ochraně osob a majetku. Navíc ani v klidovém území Slatinné stráně neplatí absolutní zákaz vstupu, ale vlastníkům a nájemcům nemovitostí je celoročně umožněn nezbytný přístup v souvislosti s užíváním jejich nemovitostí (pokud se jedná o jedinou přístupovou komunikaci k objektu, což v důsledku napadeného rozhodnutí již neplatí).

Krajský soud stěžovatele odkázal na postup podle § 24 zákona o pozemních komunikacích, který upravuje omezení obecného užívání uzavírkami a objížďkami. Stěžovatelé (resp. provozovatel lyžařského areálu společnost Mega Plus, s. r. o.) se situaci pokoušeli řešit doporučeným způsobem a obrátili se na městský úřad s žádostí o povolení uzavírky na cestě v zimním období, neuspěli však. S objízdnou trasou vedoucí přes Slatinnou stráň městský úřad nesouhlasil, protože je od půlky března do konce května každého roku uzavřena; s další – třetí – navrhovanou objízdnou trasou zase nesouhlasila Policie ČR kvůli vyššímu podélnému sklonu trasy. Stěžovatelé pochybovali o vůli městského úřadu vyhovět jim, i kdyby žádali uzavírku pro období od 20. 11. do 14. 3., než začne období toku tetřívka obecného, a to přesto, že se na místě fakticky nevyskytuje větší počet motorových vozidel. Pro vjezd je totiž nezbytné získat výjimku od Správy Krkonošského národního parku [osoby zúčastněné na řízení 2). Veřejnoprávní status komunikace pak vylučuje jakoukoli možnost soukromoprávního řešení.

Vebrovy boudy[3)], které v řízení uplatnily práva osoby zúčastněné na řízení, uvedly, že stěžovatelé opakují svou polemiku (aby si tak zajistili své podnikatelské aktivity), a odkázaly na svá předchozí vyjádření v soudním i správním řízení. Přiložily svá vyjádření k odvoláním stěžovatelů. Uvedly v něm mimo jiné, že navrhované alternativní trasy jsou nebezpečné, neekologické, neekonomické a neřeší situaci. Sporná cesta slouží širší veřejnosti i běžkařům, kteří jedou z hřebenů Krkonoš do Pece pod Sněžkou. Pro ně je tato svážnice jedinou přístupovou cestou, na obou navrhovaných alternativních trasách je vjezd lyžařům a běžkařům v zimě zakázán. Není logické uzavřít několik kilometrů dlouhou cestu na jejím konci kvůli nesouhlasu vlastníka, kterému patří několik metrů cesty, a to fakticky bez náhrady. Vebrovy boudy také vysvětlily, že v minulosti se komunikace napříč sjezdovkami Javor 1, 2, 3 využívala jako veřejně přístupná a jezdily po ní rolby i vozidla zajišťující zásobování horských objektů, a to až do vzniku objízdné cesty na parcelách č. 328 a 330/1 v k. ú. Pec pod Sněžkou mimo sjezdovky a zónu umělého zasněžování. Tyto parcely si však v roce 2016 pronajala společnost Mega Plus a cestu bez souhlasu vlastníka (kraje) a bez náhrady odstranila, použila je k prodloužení sjezdovky Javor 3 a začala je zasněžovat. Městu je problém znám, a ačkoli se zavázalo smlouvou s Královéhradeckým krajem zpevnit část cesty, neučinilo tak. Alternativní trasy neumožňují „boudařům“ překládání zásob do rolb a skútrů, přeprava se navíc děje většinou v ranních a odpoledních hodinách, tedy provoz lyžařského areálu neohrožuje.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

[16] Podle § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, je účelovou komunikací *pozemní komunikace, která slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků. Příslušný silniční správní úřad může na žádost vlastníka účelové komunikace a po projednání s Policií České republiky upravit nebo omezit veřejný přístup na účelovou komunikaci, pokud je to nezbytně nutné k ochraně oprávněných zájmů tohoto vlastníka.*

[3)] Protože společnost Vebrovy boudy v průběhu řízení o kasační stížnosti zanikla, rozhodl Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 15. 9. 2023, čj. 10 As 111/2022-65, o tom, že v řízení bude pokračovat s její právní nástupkyní, společností Property Pec, s. r. o.

[17] Z tohoto ustanovení ve spojení s definicí pozemní komunikace podle § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích – podle něhož je pozemní komunikací stručně řečeno *dopravní cesta určená k užití silničními a jinými vozidly a chodci* – plynou dva nutné znaky veřejně prospěšné účelové komunikace: charakter dopravní cesty patrné v terénu a jeden ze tří zákonných účelů.

[18] Judikatura doplnila další dva znaky, bez jejichž splnění nelze v řízení o určení právního vztahu (§ 142 správního řádu) rozhodnout o tom, že na určitých pozemcích existuje veřejně přístupná účelová komunikace. Těmito podmínkami jsou souhlas (i konkludentní) vlastníka pozemků (nebo jeho právního předchůdce) s obecným užíváním a nutná komunikační potřeba (např. rozsudky NSS ze dne 30. 11. 2015, čj. 6 As 213/2015-14, č. 3371/2016 Sb. NSS, a ze dne 30. 3. 2017, čj. 5 As 140/2014-85, č. 3571/2017 Sb. NSS).

[19] Aby tedy vznikla účelová komunikace, musejí být naplněny tyto čtyři znaky (souhrnně např. rozsudek NSS ze dne 29. 8. 2017, čj. 7 As 63/2017-48, body 14 až 17):

1. stálá a v terénu patrná dopravní cesta;
2. která naplňuje zákonný účel;
3. jejíž vlastník dal souhlas k obecnému užívání své cesty;
4. a která naplňuje nezbytnou komunikační potřebu.

[20] Stěžovatelé zpochybňují u sporné cesty naplnění všech čtyř uvedených znaků. Jejich argumentace spočívá zjednodušeně v tom, že pro zimní období nejsou tyto podmínky splněny, proto sporná cesta nemůže být účelovou komunikací. Nejvyšší správní soud se stěžovateli nesouhlasí a dále se s jejich argumenty popořadě vypořádá.

3.1 Cestu lze považovat za stálou a v terénu patrnou a naplňující zákonný účel, i když v zimě zmizí pod sněhem

[21] Stěžovatelé v kasační stížnosti zpochybňují naplnění prvních dvou znaků veřejně přístupné účelové komunikace. V žalobě však výslovně uvedli, že „*nelze popřít, že cesta splňuje první dvě kritéria*“, a nijak proti nim neargumentovali. Nečinili tak ani ve správním řízení. Krajský soud pak v bodě 48 rozsudku konstatoval, že o nich není v této věci sporu, jak ostatně stěžovatelé uváděli i v žalobě.

[22] Kasační námitky stěžovatelů mířící do prvních dvou znaků jsou nepřípustné, protože je stěžovatelé neuplatnili v žalobě, ale až v kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud se jimi proto nebude podrobně zabývat a krajský soud je také správně blíže nerozebíral.

[23] Nejvyšší správní soud však navíc doplňuje, že ani on nemá o splnění prvních dvou znaků účelové komunikace pochybnosti. To, že v zimě cesta dočasně zapadne sněhem a v podstatě zmizí, nevadí, charakter účelové komunikace tím neztrácí (tentýž názor zastávají i autoři komentáře k zákonu o pozemních komunikacích, viz Černín, K. § 7. In: Černínová, M.; Černín, K.; Tichý, M. *Zákon o pozemních komunikacích: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015). Zpevněná cesta se na místě pořád nachází, slouží k témuž účelu, jen ji dočasně z objektivních důvodů nelze využívat.

3.2 Vlastník neprojevil kvalifikovaný nesouhlas s obecným užíváním cesty

[24] Krajský soud (a před ním krajský a městský úřad) dovodili v souladu s ustálenou judikaturou konkludentní souhlas města Pec pod Sněžkou s veřejným užíváním cesty z toho, že město s užíváním nevyslovilo kvalifikovaný nesouhlas (např. rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2009, čj. 5 As 27/2009-66, č. 2012/2010 Sb. NSS). Souhlas vlastníka cesty s veřejným užíváním buď existuje, nebo ne. Cesta nemůže měnit svou povahu v závislosti na ročních obdobích či na subjektivně zvolených kritériích vlastníka.

[25] Město sice ve správním řízení projevilo do protokolu ze dne 6. 11. 2018 svůj nesouhlas, stěžovatelé však netvrdí, že veřejné užívání cesty (resp. její užívání i v zimě) začalo až v roce 2018. Město neučinilo nic, aby užívání po kteroukoli část roku bránilo.

[26] Stěžovatelé v kasační stížnosti namítají, že ve správním řízení aktivně vystupovali proti veřejnému užívání pozemků v zimním období. Předtím se cesta v zimě nevyužívala, a neměli tedy důvod řešit neexistující problém.

[27] V této souvislosti je třeba zodpovědět otázku, zda může vlastník pozemku nesouhlasit s veřejným užíváním své cesty jen po určitou část roku (v zimě) a jaký to má vliv na právní povahu této cesty.

[28] Nejvyšší správní soud si ve shodě s krajským soudem a krajským úřadem myslí, že sezónní nesouhlas vlastníka s veřejným užíváním části cesty vedoucí přes jeho pozemek nemá mít vliv na její povahu jako veřejně přístupné komunikace. Stěžovatelé nemají po většinu roku s užíváním cesty problém, přístup veřejnosti jim vadí jen v zimním období, v němž přes ni vede sjezdová trať. To není otázka vzniku veřejně přístupné komunikace jako takové, ale rozsahu jejího užívání a režimu provozu na ní, který se může v čase měnit (rozsudek NSS ze dne 25. 9. 2014, čj. 7 As 68/2014-87). Jinými slovy: i pokud vlastník nesouhlasí s veřejným užíváním své části cesty jen po určitou (menšinovou) část roku, nepřestává tím být cesta veřejně přístupnou účelovou komunikací.

[29] Takový vlastníkův nesouhlas je třeba řešit jinými nástroji podle zákona o pozemních komunikacích. Vlastník cesty může zahájit řízení podle § 7 odst. 1 věty druhé tohoto zákona, v něm žádat, aby silniční správní úřad upravil nebo omezil veřejný přístup na účelovou komunikaci, a tvrdit, že je to nezbytně nutné k ochraně jeho oprávněných zájmů. Také ostatní zájmové osoby se mohou domáhat omezení obecného užívání uzavírkami a objížďkami podle § 24 zákona o pozemních komunikacích (k tomu ještě podrobněji níže).

[30] Krajský soud v bodech 61 až 63 napadeného rozsudku přemýšlel o tom, zda by bylo možné udělit souhlas jen k určitému způsobu užívání komunikace, respektive projevit vůči němu nesouhlas, a to pro určité kategorie vozidel či pro určitý účel. To by ve svém důsledku znamenalo, že veřejně přístupná účelová komunikace by sice vznikla, ovšem její užívání by bylo v souladu s vůlí vlastníka omezeno. Nejvyšší správní soud se domnívá, že tato možnost nepřipadá v nynějším případě v úvahu (ostatně nakonec k tomu dospívá i krajský soud v bodě 68 svého rozsudku).

[31] S omezením souhlasu vlastníka, které má mít za následek zúžení obecného užívání veřejně přístupné účelové komunikace, je třeba nakládat velmi opatrně a připustit jej – pokud vůbec – jen ve skutečně výjimečných, konkrétních a jasných případech.

[32] Podle § 19 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích platí, že *v mezích zvláštních předpisů upravujících provoz na pozemních komunikacích a za podmínek stanovených tímto zákonem smí každý užívat pozemní komunikace bezplatně obvyklým způsobem a k účelům, ke kterým jsou určeny (dále jen „obecné užívání"), pokud pro zvláštní případy nestanoví tento zákon nebo zvláštní předpis jinak. Uživatel se musí přizpůsobit stavebnímu stavu a dopravně technickému stavu dotčené pozemní komunikace*.

[33] Rozsah užívání veřejně přístupné komunikace tedy určuje předně zákon o pozemních komunikacích nebo jiný zvláštní předpis. Už jednou citovaný komentář k zákonu o pozemních komunikacích, z něhož vyšel i krajský soud, sice připouští věcné omezení souhlasu vlastníka s důsledky pro rozsah užívání, ovšem jednak k okamžiku vzniku účelové komunikace, jednak jen v určitých jasných případech (omezení dané šířkou účelové komunikace a omezení týkající se způsobu užívání, např. jen pěší, jen bezmotorová vozidla apod.). Ostatně i městský úřad druhým (a nenapadeným) výrokem rozhodl o veřejné účelové komunikaci určené pro pěší. První (napadený) výrok rozhodnutí městského úřadu však neodpovídá situacím, u nichž komentář připouští věcná omezení. Ta totiž od počátku vycházejí z určitého faktického stavu obvyklého či zažitého v místě, například že šířka a stav určité cesty umožňuje pěší průchod či průjezd jen určitými prostředky. Zejména v takových situacích by bylo myslitelné pohlížet do minulosti a zkoumat, kdy se režim začal měnit a cesta se například začala rozšiřovat – a zda s tím (v období změn) vlastník souhlasil, respektive projevil kvalifikovaný nesouhlas.

[34] To ale není ani náznakem tento případ. V něm je situace opačná: nejprve existovala cesta, která se používala jako veřejně přístupná účelová komunikace (neprokázalo se, že by se v zimě takto neužívala), ale vlastník, respektive jeho nájemce, začal vyjadřovat nesouhlas s jejím obecným užíváním až později, protože v místě provozuje lyžařský vlek.

[35] Krajský soud a před ním správní orgány správně uvedly, že ani jeden ze stěžovatelů netvrdí, že vlastník nesouhlasil s veřejným užíváním – a to i v zimě – v době, v níž komunikace vznikla, respektive kdykoli před rokem 2018. Město Pec pod Sněžkou projevilo nesouhlas s veřejným užíváním až do protokolu v řízení o určení

veřejně přístupné účelové komunikace právě v listopadu roku 2018. To nestačí, protože až v té době její veřejné užívání nepochybně nezačalo.

[36] Podle letité judikatury Nejvyššího správního soudu platí, že obecné užívání pozemní komunikace nemůže být vyloučeno pozdějším jednostranným úkonem vlastníka, který souhlas udělil (i konkludentně), ani jeho právního nástupce. Souhlas vlastníka je neodvolatelný (s výjimkou případů restitucí). Pokud vlastník pozemku v minulosti, kdy pozemek začal sloužit jako veřejně přístupná účelová komunikace, nevyslovil s takovým užíváním kvalifikovaný nesouhlas, jde o veřejně přístupnou účelovou komunikaci, která vznikla ze zákona. Stačí tedy, aby vlastník strpěl užívání pozemku jako komunikace. Pokud je účelová komunikace zřízena, je její právní status závazný i pro budoucí majitele pozemku, na kterém leží účelová komunikace. Tyto osoby nejsou oprávněny komunikaci ze své vůle jen tak uzavřít (rozsudek NSS ze dne 22. 12. 2009, čj. 1 As 76/2009-60, č. 2028/2010 Sb. NSS, body 29 až 31).

[37] Stěžovatelé mnoho neuvádějí k rozsahu veřejného užívání před vysloveným nesouhlasem v roce 2018 a neřešily ho detailně ani správní orgány, protože nemusely. Stačilo totiž, že stěžovatelé ani netvrdili, že nesouhlasili se zimním užíváním své části cesty od počátku jejího vzniku (resp. dříve než v roce 2018). Nyní sice tvrdí, že cestu v zimě nikdo nevyužívá, to však je v rozporu se zjištěními správních orgánů, podle nichž se cesta využívá celoročně; vede po ní dokonce značená běžkařská trasa. Vebrovy boudy ve správním řízení (vyjádření ze dne 8. 11. 2019, 7. 8. 2020 a 10. 6. 2021) popsaly místní poměry takto. Uživatelé běžně (samy Vebrovy boudy od roku 1997) přecházeli a přejížděli i v zimě přes vleky Javor 1 a 2 a sjezdové tratě nejprve Javor 1 a 2, od roku 2012 i přes Javor 3, která byla v tom roce vybudována (do té doby byl na jejím místě les). Pokračovali v tom celoročně až do doby, kdy vznikla na parcelách č. 328 a 330/1 v k. ú. Pec pod Sněžkou objízdná trasa. Tyto parcely si však v roce 2016 pronajala společnost Mega Plus, objízdnou trasu zrušila, na jejím místě prodloužila trať Javor 3, začala areál intenzivně zasněžovat a celý ho oplotila.

[38] I podle vyjádření Správy Krkonošského národního parku založeného ve správním spisu se cesta v místě křížení s lyžařskými vleky historicky využívala jako veřejně přístupná účelová komunikace (do správního spisu doložila Správa KRNAP historické letecké snímky z roku 1953, podle nichž se v té době v místě nacházela koňská stezka využívaná při lesním hospodaření). Vede tudy také upravovaná běžecká trasa (ta tvoří součást projektu *Krkonoše – lyžařský běžecký ráj*).

[39] Stěžovatelé sice v kasační stížnosti uvádějí, že v zimě komunikaci nikdo nevyužívá, a nebyl tedy důvod jakkoli aktivně vystupovat proti neexistujícímu problému, toto tvrzení však v konfrontaci s obsahem správního spisu neobstojí. Stěžovatelé proti zjištěním správních orgánů nijak konkrétně neargumentují, jen obecně trvají na svém. S touto námitkou proto nemohou uspět.

[40] Stěžovatelé právem neuspěli v dosavadním řízení ani s námitkou, že pozemky nejsou vedeny v katastru nemovitostí jako komunikace. Pro vznik veřejně přístupné účelové komunikace totiž není podstatné to, jak je pozemek, na němž se komunikace nachází, veden v katastru nemovitostí (rozsudek NSS ze dne 15. 11. 2007, čj. 6 Ans 2/2007-128, č. 1486/2008 Sb. NSS).

[41] Pro řízení o určení existence veřejně přístupné komunikace v této věci je významné, že v místě existuje jasně patrná zpevněná komunikace a není známo, že by vlastník pozemku projevil nesouhlas s jejím veřejným užíváním v zimě dříve než v roce 2018 a že by průchodu či průjezdu přes ni nějak konkrétně bránil (ať už v zimě, nebo po jinou část roku).

[42] Předmětem řízení o určení existence veřejně přístupné účelové komunikace je jen deklarace toho, zda určitá pozemní komunikace splňuje znaky veřejně přístupné účelové komunikace, či nikoliv. Nezakládá se jím nějaký nový režim provozu na ní. S právním statusem takové komunikace se sice pojí to, že vlastník nemůže svévolně omezovat a regulovat provoz na ní, ovšem účelovou komunikací se cesta stává ze zákona, deklaratorní rozhodnutí jen úředně potvrzuje její status vzniklý *ex lege*. Právně se tedy pro vlastníky pozemků a ostatní zúčastněné osoby nic nemění.

[43] Nejvyšší správní soud znovu zdůrazňuje, že požadovaná omezení provozu na cestě přes zimu jsou typově přesně taková, která se mají řešit v řízení o žádosti vlastníka o omezení přístupu na účelovou komunikaci podle

§ 7 odst. 1 věty druhé zákona o pozemních komunikacích: jednak proto, že vlastníku začalo vadit veřejné užívání cesty v zimě až později, jednak pro charakter navrhovaného omezení a složitost věci. Vlastník komunikace nemůže později z vlastní vůle omezit obecné užívání komunikace, které již v minulosti on sám nebo jeho právní předchůdce strpěl: naopak o takovém omezení by se mělo vést správní řízení, jehož výsledkem bude konstitutivní správní rozhodnutí. V řízení by se měla poměřovat práva a oprávněné zájmy vlastníka komunikace a subjektů, které komunikaci využívají pro přístup ke svým nemovitostem (rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 27. 6. 2018, čj. 30 A 68/2016-107, č. 3794/2018 Sb. NSS, bod 44). Platí přitom, že pokud veřejně přístupná účelová komunikace v minulosti vznikla a vlastník dal souhlas s jejím užíváním veřejností (věnoval ji obecnému užívání), lze následně rozsah užívání omezit jen ve výjimečných případech, je-li to nezbytně nutné k ochraně oprávněných zájmů vlastníka (tamtéž). V onom řízení by se mělo podrobně zjišťovat a řešit, jaká je situace na místě v zimě a jaké omezení obecného užívání – co nejmenší – může připadat v úvahu (jakými dopravními prostředky by šlo přes sjezdové tratě jezdit, či zda by například nestačilo uzavřít cestu či omezit průjezd po ní jen v provozní době vleků). Na deklaraci veřejně přístupné komunikace jako takové to však nemá žádný vliv.

[44] Nejvyšší správní soud k tomuto bodu shrnuje, že:

– sezónní nesouhlas vlastníka s veřejným užíváním části cesty vedoucí přes jeho pozemek zpravidla nemá mít vliv na její povahu jako veřejně přístupné komunikace;

– v této věci nelze uvažovat ani o možném zúžení obecného užívání veřejně přístupné komunikace, protože se jednak neprokázalo, že vlastník (město Pec pod Sněžkou) projevil včas kvalifikovaný nesouhlas s jejím užíváním v zimě, jednak tuto možnost vylučuje charakter navrhovaného omezení;

– rozsah obecného užívání by mohl omezit jen silniční správní úřad správním rozhodnutím (§ 7 odst. 1 věta druhá a § 24 zákona o pozemních komunikacích).

3.3 Splněna je i podmínka nezbytné komunikační potřeby

[45] Podle stěžovatelů nenaplňuje cesta ani čtvrtý znak nutný pro vznik účelové komunikace: nutnou a ničím nenahraditelnou komunikační potřebu. Vebrovy boudy totiž mohou využít k přístupu ke svému pozemku alternativní cesty:

1. budova Javor – Žižkova bouda – Husova bouda – Pražská bouda – Vebrovy boudy;

2. budova Javor – Hnědý vrch (dolní stanice lanové dráhy) – Zahrádky – Pražská bouda – Vebrovy boudy.

[46] Ani tento okruh kasačních námitek není důvodný. Městský úřad i krajský úřad se navrhovanými alternativními trasami podrobně zabývaly, věnoval se jim i krajský soud. Nejvyšší správní soud považuje jejich úvahy za správné a souhlasí i s výsledkem, k němuž dospěly. Vyšly z toho, že jak sporná účelová komunikace, tak alternativní trasy vedou přes pozemky soukromých vlastníků; z tohoto pohledu se tedy potenciálně střetávají soukromé zájmy dotčených subjektů a porovnává se naplnění komunikační potřeby u dvou, respektive tří, „soukromých“ cest. Dále se všechny orgány zabývaly povahou jednotlivých tras. Stěžejním důvodem, pro který nakonec považovaly alternativní trasy za nevhodné a nezpůsobilé naplnit srovnatelnou komunikační potřebu, je ochrana přírody a krajiny.

[47] Obě navrhované alternativní trasy totiž vedou přes Slatinnou stráň, klidové území Krkonošského národního parku stanovené Ministerstvem životního prostředí podle § 17 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Jde o jedno z nejpřísněji chráněných území národního parku *s omezeným pohybem osob z důvodu umožnění nerušeného vývoje ekosystémů nebo jejich složek* – v případě Slatinné stráně tetřívka obecného –, *které jsou citlivé na nadměrný pohyb osob a zranitelné vlivem rušivých vlivů s ním spojených*. V klidovém území platí zákaz vjezdu kromě vozidel podle § 16 odst. 2 písm. l) v kombinaci s § 17 odst. 2 citovaného zákona; ostatní mohou do klidového území vjíždět jen na základě individuální výjimky udělené správou národního parku. Správa KRNAP do správního spisu uvedla, že výjimky nebude udělovat v období od 15. 3. do 31. 5. každého roku, což je doba tokání tetřívka obecného.

[48] Stěžovatelé nesouhlasí s tím, že by měl mít přednost zájem na ochraně životního prostředí nad zájmem na ochraně osob a majetku, ale není jim to nic platné. Podle judikatury Nejvyššího soudu je možné vycházet při

posuzování nutné komunikační potřeby z hledisek ochrany životního prostředí, jestliže by překážku pro užívání jiné cesty stanovil (s ohledem na dopad na životní prostředí) obecně závazný právní předpis (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 5. 2013, sp. zn. 22 Cdo 2178/2012). To je přesně nynější případ. Tento požadavek totiž nelze chápat tak, že v užívání cesty musí veřejnosti bránit absolutní zákaz vstupu/vjezdu do lokality. Stačí, že obecně závazný předpis (zde zákon o ochraně a přírody krajiny a opatření obecné povahy č. 12/2020, kterým se vyhrazují trasy k pohybu osob po Slatinné stráni) významně omezuje provoz v klidovém území.

[49] Ani krajský soud ani správní orgány netvrdí, že v klidovém území platí absolutní zákaz vstupu (či vjezdu), a to ani v období toku. To ovšem nic nemění na tom, že cesta přes Slatinnou stráň je jako alternativa ke sporné a celoročně užívané cestě nevhodná, zvlášť když vede k ubytovacím zařízením s celoročním provozem. Vjezd na individuální výjimku se nevyrovná obecnému užívání komunikace. V zájmu ochrany tetřívka obecného (živočicha extrémně citlivého na jakékoli rušivé vlivy) jednoznačně je (jak podrobně vysvětluje opatření obecné povahy č. 12/2020), aby přes jeho tokaniště nevedla veřejně přístupná účelová komunikace a aby mu klidové území poskytovalo **kdykoli během roku** (a v období toku obzvlášť) maximálně klidné a nerušené útočiště. Tento požadavek je jednoznačně v rozporu s představou, že by přes toto území měla vést veřejně přístupná účelová komunikace sloužící jako přístupová cesta k horským ubytovacím zařízením pro veřejnost či obecně využívaná spojnice horských hřebenů s Pecí pod Sněžkou.

[50] Stěžovatelé se v tomto bodě snaží srovnat svůj zájem na tom, aby byl dočasně (v zimě) omezen provoz na sporné cestě a způsob jejího užívání, se zájmem na dočasném omezení provozu na cestě přes Slatinnou stráň kvůli tokání tetřívka. Domnívají se, že jejich zájem by měl převážit. Nejvyšší správní soud s tím však nesouhlasí. Alternativní trasy mají „právní vadu“: je na nich celoročně omezen provoz (v období toku ještě více), a z tohoto důvodu nemohou plnohodnotně nahradit spornou komunikaci sloužící obecnému užívání.

[51] Nejvyšší správní soud má tedy ve shodě s krajským soudem za to, že průběh navrhovaných tras přes Slatinnou stráň je jako možné alternativy vylučuje.

[52] Krajský soud i správní orgány se vypořádaly též s námitkami stěžovatelů týkajícími se bezpečnosti průjezdu po sporné komunikaci a alternativních trasách. Dospěly k tomu, že i alternativní trasy křižují sjezdové tratě (Smrk a Zahrádky), navíc je přetínají asi v polovině, na rozdíl od sporné komunikace, která křižuje sjezdovou trať asi 50 metrů před jejím koncem, a i kdyby přes ni nevedla účelová komunikace, uživatelé sjezdové trati by museli uzpůsobit své chování a zejména rychlost větší koncentraci lidí na konci trati. Podle krajského úřadu jsou tedy z hlediska bezpečnosti zimního provozu sporná trasa a ty alternativní minimálně srovnatelné, avšak toto hledisko není pro posouzení nutné komunikační potřeby rozhodující: rozhodující je totiž zájem na ochraně tetřívka.

[53] Stěžovatelé i v kasačním řízení opakují své argumenty, že sporná komunikace na rozdíl od těch alternativních má v místě křížení se sjezdovkou větší sklon, mohla by tedy v terénu vytvářet lavici obtížně sjízdnou pro uživatele sjezdových tratí. Domnívají se, že krajský soud měl za tímto účelem provést místní šetření.

[54] Ani s těmito argumenty nemohou stěžovatelé uspět. Otázka bezpečnosti provozu na komunikaci v zimě nebyla pro rozhodnutí správních orgánů a krajského soudu významná, samy to opakovaně zdůraznily. Na jedné straně lze uvažovat nad tím, v jaké části křižují komunikace sjezdovou trať, což hovoří v neprospěch stěžovatelů; proti tomu stojí otázka sklonu komunikací, což by mohlo svědčit ve prospěch stěžovatelů, pokud by se jejich tvrzení prokázalo. Z toho je zjevné, že ani izolované posouzení otázky bezpečnosti zimního provozu na navrhovaných trasách (vychází-li soud čistě z tvrzení stěžovatelů a nesporných zjištění správních orgánů) nedává jednoznačnou odpověď na to, která z variant je vhodnější. Není však třeba rozebírat tuto otázku do hloubky a provádět za tímto účelem další dokazování, protože tento aspekt skutečně není pro posouzení nutné komunikační potřeby za daných okolností podstatný. I kdyby se prokázala tvrzení stěžovatelů, stejně by nemohla převážit nad tím, že alternativní trasy vedoucí přes Slatinnou stráň jsou celoročně nevhodné. Naproti tomu nutnou komunikační potřebu může naplnit i cesta, jejíž užití je v zimním období zcela vyloučeno (citovaný komentář k 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, bod 32). I proto nemá valný význam dopodrobna řešit, která z porovnávaných cest je v zimě lépe průjezdná.

[55] Nejvyšší správní soud se opět vrací k tomu, že sezónní záměr vlastníka omezit provoz na komunikaci je třeba řešit jinými nástroji (viz též bod 85 rozsudku krajského soudu).

[56] Stěžovatelé na to namítají, že provozovatel lyžařského areálu (společnost Mega Plus) se obrátil na městský úřad s žádostí o povolení uzavírky na cestě v zimním období, ale neuspěl. S objízdnou trasou vedoucí přes Slatinnou stráň nesouhlasil městský úřad, protože je od půlky března do konce května každého roku uzavřena; s další – třetí – navrhovanou objízdnou trasou zase nesouhlasila Policie ČR kvůli vyššímu podélnému sklonu trasy. Stěžovatelé pochybují o vůli městského úřadu vyhovět jim, i kdyby žádali uzavírku pro období od 20. 11. do 14. 3., než začne období toku tetřívka, a to přesto, že se na místě fakticky nevyskytuje větší počet motorových vozidel. Pro vjezd je totiž nezbytné získat výjimku od Správy KRNAP.

[57] Ani s těmito námitkami nemohou být stěžovatelé úspěšní. Z toho, že se společnosti Mega Plus provozující lyžařský areál nepodařilo uspět v řízení podle § 24 zákona o pozemních komunikacích, nelze činit závěry pro toto řízení; stejně tak nejsou rozhodné subjektivní pochybnosti stěžovatelů o vůli městského úřadu jim vyhovět. To, že správní orgány a krajský soud doporučily stěžovatelům řešit jejich situaci v řízení podle § 24 či § 7 odst. 1 věty druhé zákona o pozemních komunikacích, ještě neznamená, že stěžovatelům zaručily úspěch. Jen je tím odkázaly na jiné řízení, v němž se mají řešit otázky, které do nynějšího řízení nepatří (tedy zvažovat sezónní omezení obecného užívání různými dopravními prostředky a poměřovat přitom protichůdné zájmy).

4565

Provoz na pozemních komunikacích: povinnost cyklisty použít stezku pro chodce a cyklisty

k § 57 odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění účinném do 31. 12. 2021

Z § 57 odst. 1 ani z jiného ustanovení zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, nevyplývá povinnost cyklisty použít stezku pro chodce a cyklisty.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2023, čj. 4 As 102/2023-25)

Věc: M. A. proti Krajskému úřadu Moravskoslezského kraje o spáchání přestupku, o kasační stížnosti žalobce.

Rozhodnutím Městského úřadu Bruntál ze dne 16. 9. 2021 byl žalobce shledán vinným mimo jiné tím, že jako řidič horského kola dne 10. 7. 2020 v 8:39:01 hodin v křižovatce místní komunikace ulice Myslivecká a silnice č. II/445 ulice Jesenická u Technických služeb, kde je umístěna na sloupu dopravní značka č. IP 7 – „Přejezd pro cyklisty“, v obci Vrbno pod Pradědem, při odbočení vpravo na silnici č. II/445 ulici Jesenickou nevyužil v místě nacházející se stezku pro cyklisty označenou svislou dopravní značkou č. C10a – „Stezka pro chodce a cyklisty dělená“ a vodorovnou dopravní značku č. V14 – „Jízdní pruh pro cyklisty“, kdy svým nedbalostním jednáním porušil povinnosti řidiče podle § 57 odst. 1 zákona o silničním provozu v návaznosti na § 57 odst. 6 téhož zákona, a dopustil se tím přestupku podle § 125c odst. 1 písm. k) citovaného zákona. Toto rozhodnutí v části týkající se popsaného přestupku žalovaný rozhodnutím ze dne 1. 12. 2021 potvrdil.

Žalobce se proti rozhodnutí žalovaného bránil žalobou u Krajského soudu v Ostravě, který ji však ve vztahu k výroku o vině rozsudkem ze dne 20. 12. 2022, čj. 19 A 2/2022-67, zamítl.

Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Ve vztahu k popsanému přestupku namítal nesprávnost právního výkladu povinnosti uvedené v § 57 odst. 1 ve vztahu s § 57 odst. 6 zákona o silničním provozu, jelikož měl za to, že se jedná o stezku pro chodce a cyklisty dělenou a zákon neukládá cyklistovi povinnost ji užít.

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

Z odůvodnění:

(…) [22] Dle § 57 odst. 1 zákona o silničním provozu ve znění účinném v době spáchání přestupků: *Je-li zřízen jízdní pruh pro cyklisty, vyhrazený jízdní pruh pro cyklisty, stezka pro cyklisty nebo je-li na křižovatce s řízeným provozem zřízen pruh pro cyklisty a vymezený prostor pro cyklisty, je cyklista povinen jich užít*.

[23] Dle § 57 odst. 6 téhož zákona: *Je-li zřízena stezka pro chodce a cyklisty označená dopravní značkou „Stezka pro chodce a cyklisty", na které je oddělen pruh pro chodce a pruh pro cyklisty, je cyklista povinen užít pouze pruh vyznačený pro cyklisty. Pruh vyznačený pro chodce může cyklista užít pouze při objíždění, předjíždění, otáčení, odbočování a vjíždění na stezku pro chodce a cyklisty; přitom nesmí ohrozit chodce jdoucí v pruhu vyznačeném pro chodce*.

[24] Výčet případů, v nichž je cyklista povinen použít namísto „běžné" komunikace zvláštní komunikaci či její část určenou právě pro cyklisty, uvedený v § 57 odst. 1 zákona o silničním provozu, je výčtem taxativním. Otázka rozhodná pro posouzení věci je, zda pro účely tohoto ustanovení lze za stezku pro cyklisty považovat i pozemní komunikaci či její část označenou dopravními značkami č. C 9a „Stezka pro chodce a cyklisty společná" a č. C 10a „Stezka pro chodce a cyklisty dělená".

[25] Komentářová literatura k zákonu o silničním provozu (Novopacký, D.; Vetešník, P. a Bezděkovský, K. *Zákon o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů. Komentář.* Praha: Wolters Kluwer, 2022, komentář k § 57) dospěla k závěru, že vzhledem k tomu, že samo citované ustanovení mezi pojmy „stezka pro cyklisty" a „stezka pro chodce a cyklisty" rozlišuje v odstavcích 5 a 6, lze dovodit, že z nich zákon minimálně pro účely § 57 nečiní stejné právní kategorie. Zákon o silničním provozu mezi uvedenými pojmy jasně rozlišuje i v dalších ustanoveních, například v § 60a. Obdobně tak činí i související předpisy, například § 17 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích.

[26] Jak upozorňuje odborná literatura (Kindl, T.; Vomáčka, V. Jsou cyklostezky povinné? *Právní rozhledy*, 2022, č. 4, s. 133), v případě pochybností ohledně výkladu § 57 odst. 1 zákona o silničním provozu je třeba také zohlednit uplatnění zásady *in dubio pro libertate* (v pochybnostech ve prospěch svobody), podle níž „*je v pochybnostech o výkladu práva nutné přiklonit se ve prospěch takového výkladu, který poskytuje větší svobodu, tj. je příznivější pro adresáta práva*" a také zásad správního trestání *nulla poena sine lege* (není trestu bez zákona), resp. *nulla poena sine lege certa* (každý přestupek musí být dostatečně určitě, přesně a jasně vymezen) a *nulla poena sine lege stricta* (zákaz analogie v neprospěch pachatele). *Per analogiam* lze užít i závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2009, čj. 9 As 39/2009-60, jenž pro účely trestání vyloučil rozšiřující výklad zákonného označení kategorií pozemních komunikací: „*Podle Nejvyššího správního soudu však není možné ze skutečnosti, že podle § 42b odst. 1 písm. g) zákona o pozemních komunikacích lze postihnout pouze jednání namířené proti pozemním komunikacím kategorie dálnice, silnice nebo místní komunikace, dovozovat aplikovatelnost § 42b odst. 1 písm. a) citovaného zákona na jednání spočívající v poškození veřejně přístupné účelové komunikace. Pokud se zákonodárce rozhodl takové jednání nesankcionovat podle shora citovaného § 42b odst. 1 písm. g) zákona o pozemních komunikacích, a to i přesto, že o jeho nežádoucích následcích nelze mít pochybnosti, nemůže správní orgán sankcionovat předmětné jednání podle ustanovení, jež na ně zjevně nedopadají.*"

[27] Příloha č. 4 vyhlášky č. 294/2015 Sb., kterou se provádějí pravidla provozu na pozemních komunikacích, jež upravuje význam, užití, provedení a tvary dopravních značek a jejich symbolů, popisuje, že dopravní značka C 9a „Stezka pro chodce a cyklisty společná" přikazuje chodcům a cyklistům užít v daném směru takto označeného společného pruhu nebo stezky. Dopravní značka C 10a „Stezka pro chodce a cyklisty dělená" přikazuje chodcům a cyklistům užít v daném směru části vyznačené pro chodce nebo cyklisty. Jak podrobně rozebírají v čl. V. bodu 2 výše zmíněného článku JUDr. Kindl a JUDr. Vomáčka, toto znění popisků je značně problematické, neboť zde vyhláška „ukládá" povinnost nad rámec zákona, což je přitom v rozporu se zásadou legální licence zakotvené v čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod („*Každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá*.").

[28] S účinností k 1. 1. 2022 byl dotčený § 57 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích novelizován zákonem č. 365/2021 Sb., a to přidáním dovětku *v daném místě a směru, ledaže by tím mohla být ohrožena bezpečnost nebo plynulost provozu na pozemních komunikacích*. Ač v dané věci rozhodovaly správní orgány dle znění ustanovení před novelizací, lze zde sledovat záměr zákonodárce, který byl znám již v době vydání rozhodnutí žalovaného,

a to z poslaneckého pozměňovacího návrhu č. 6148 k citované novele. V odůvodnění pozměňovacího návrhu je uvedeno: „*Je logické, že cyklista nemůže dostát povinnosti užít vyhrazený prostor pro cyklisty (tzv. předsunutou stopčáru), pokud se do tohoto prostoru nemůže kolem stojících motorových vozidel bezpečně dostat. Bezpečnost musí mít přednost.* […] [V] *řadě konkrétních situacích* [je] *vhodné, aby cyklista namísto stezky užil silnici. Užití silnice může být bezpečnější i pro samotného cyklistu, např. pokud by užití stezky znamenalo nutnost několikanásobného odbočování a křížení jinak rovného úseku silnice, které zvyšuje pravděpodobnost výskytu kolizních situací. Podle uznávané teorie dopravních proudů obdobnou rychlostí pohybující se prvky v proudu mají menší pravděpodobnost kolize. Rychlost některých cyklistů je zejména v obcích, ale v závislosti na výškovém profilu často i mimo ně výrazně blíže rychlosti motorových vozidel pohybujících se po silnici než rychlosti účastníků provozu pohybujících se po stezce. Výjimka z povinnosti užít stezku posílí homogenitu dopravních proudů, a tím zvýší bezpečnost provozu. Povinné užití stezky v praxi často znemožňuje místní technické řešení. Například vjezd na stezku a označení stezky mnohdy nebývá přímo u silnice, po které cyklista jede, a proto si cyklista podrobně neznalý místních poměrů nemusí být stezky vůbec vědom. Stejný problém nastává i v situaci, kdy cyklista na silnici, podél níž stezka vede, vjede až za začátkem stezky. Proto se navrhuje upřesnit, že povinnost užít cyklistické opatření se vztahuje pouze na ‚dané místo'. Povinné užití stezky znemožňuje i nevhodný nebo špatně udržovaný povrch některých stezek, který není bezpečně sjízdný pro všechny typy kol. Jako stezka může být např. označena i kamenitá lesní pěšina, která není bezpečně sjízdná zejména pro silniční kola.*“ Na uvedené odkazoval i stěžovatel v kasační stížnosti. I z tohoto odůvodnění novelizace aplikovaného § 57 odst. 1 zákona o silničním provozu vyplývá, že není v souladu se záměrem zákonodárce vykládat povinnost cyklisty využít vyjmenované komunikace či jejich části určené pro cyklisty extenzivním způsobem.

[29] Pro doplnění je ještě možné zmínit stanovisko vlády obsažené v jejím usnesení č. 715 ze dne 13. 7. 2020 k právě uvedenému návrhu zákona, kterým byl novelizován zákon o silničním provozu. Toto stanovisko vlády jasně uvádí, že z „*platné právní úpravy jednoznačně vyplývá, že se předmětná povinnost* [podle § 57 odst. 1 zákona o silničním provozu] *netýká společných stezek pro chodce a cyklisty*.“

[30] Nejvyšší správní soud si je na jedné straně vědom potřeby chránit cyklisty jako zranitelné účastníky provozu na pozemních komunikacích před možnou kolizí zejména s motorovými vozidly, která může nastat při použití (běžných) pozemních komunikací. Ochrany zranitelných účastníků silničního provozu však musí být především dosaženo vzájemnou ohleduplností řidičů a cyklistů, kdy zejména řidiči motorových vozidel si musí zejména při předjíždění cyklistů počínat s náležitou opatrností, k čemuž ostatně slouží mj. povinný odstup zakotvený v § 17 odst. 6 zákona o silničním provozu, ve znění shora zmíněné novely provedené zákonem č. 365/2021 Sb. Cyklisté jsou však plnohodnotnými účastníky silničního provozu, nikoli pouze účastníky trpěnými, které je třeba pokud možno z pozemních komunikací vymístit. Na druhou stranu je ovšem třeba zmínit, že i používání stezky pro chodce a cyklisty je spojeno s určitými riziky. V mnoha případech totiž se jedná o komunikace hojně užívané chodci, kde je zvýšené riziko kolize chodců a cyklistů, a to i v případě stezky dělené. I z tohoto důvodu je rozumné, aby cyklista měl možnost volby podle konkrétních místních podmínek, stavu komunikace, frekvence provozu, rychlosti jízdy apod., zda použije stezku pro chodce a cyklisty, nebo pozemní komunikaci spolu s dalšími řidiči.

[31] Pouze pro dokreslení, že podobnými problémy se soudy nezabývají pouze v nynější době, Nejvyšší správní soud zmiňuje rozsudek Nejvyššího soudu Československé republiky ze dne 17. 12. 1942, č. Rv II 32/42, Vážný č. 18416. Již podle tohoto rozhodnutí cyklisté mohou používat silnice, drží-li se při pravé straně jízdní dráhy, a nejsou povinni uhýbat automobilům z cesty. U žalobce tak „*nelze spatřovati neopatrnost v tom, že neuhnul na banket* [tj. chodník] *ležící při jízdní dráze, když za sebou zaslechl hukot přijíždějícího auta, ač tak směl učiniti mimo uzavřené osady, když tím nepřekážel chodcům* […]*, neboť držel-li se při nejkrajnější straně dostatečně široké jízdní dráhy, dbal všech předepsaných a věcných opatrností*.“

[32] Na základě výše uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že z § 57 odst. 1 zákona o silničním provozu nevyplývá povinnost cyklisty užít stezku pro chodce a cyklisty. Cyklista je totiž účastníkem silničního provozu ve smyslu § 2 zákona o silničním provozu a náleží mu veškerá práva a povinnosti z toho vyplývající. Není-li pozemní komunikace označena dopravní značkou „Zákaz vjezdu jízdních kol“, může ji cyklista využít i za situace, kdy se v blízkosti nachází stezka pro chodce a cyklisty.

[33] Nejvyšší správní soud dále konstatuje, že § 57 odst. 6 zákona o silničním provozu upravuje vzájemná práva a povinnosti cyklistů a chodců jako rovnoprávných uživatelů stezek pro cyklisty a chodce a nezamezuje cyklistům použít pozemní komunikaci. Vzájemná práva a povinnosti chodců a cyklistů v tomto ustanovení se totiž aplikují pouze na provoz na stezkách pro chodce a cyklisty. Z uvedeného ustanovení tudíž plyne povinnost cyklistů použít na stezce pro chodce a cyklisty dělené pouze jízdní pruh pro cyklisty. Nejedná se o doplnění povinnosti cyklistů dle § 57 odst. 1 zákona o silničním provozu použít v některých vypočtených případech komunikaci či její část určené pro cyklisty. Krajský soud tudíž pochybil, když se v bodu 19 napadeného rozsudku ztotožnil s výkladem žalovaného, který shledal porušení § 57 odst. 1 a 6 zákona o silničním provozu stěžovatelem. (…)

4566

Stavební řízení: doručování odvolateli v řízení s velkým počtem účastníků

k § 144 odst. 6 správního řádu

Vedlejšímu účastníkovi stavebního řízení, kterému bylo v prvním stupni doručováno veřejnou vyhláškou dle § 144 odst. 6 správního řádu, musí být poté, co podá odvolání, doručováno individuálně.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 12. 2023, čj. 6 As 285/2021-55)

Prejudikatura: č. 1626/2008 Sb. NSS a č. 4537/2023 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 115/2002 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 92/01) a č. 59/2008 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 2767/07).

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

Rozhodnutími ze dne 1. 6. 2020 žalovaný k odvolání žalobců částečně změnil, ale ve většině potvrdil dvě rozhodnutí o umístění stavby vydaná Úřadem městské části Praha 5 v řízení s velkým počtem účastníků.

Žalobci podali 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. 6. 2020, a žaloby podané dne 26. 3. 2021 tudíž byly opožděné.

Oba žalobci podali proti usnesení městského soudu blanketní kasační stížnost.

Jelikož žalobkyně b) nezaplatila ve stanovené lhůtě soudní poplatek za kasační stížnost, Nejvyšší správní soud samostatným usnesením řízení o její kasační stížnosti zastavil (usnesení ze dne 22. 2. 2022, čj. 6 As 285/2021-29).

Žalobce a) (stěžovatel) 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 účastníky řízení podle § 27 odst. 1 správního řádu, není opodstatnění. Právní úprava aktivní účastníky řízení nutí sledovat rozsáhlý a poměrně nepřehledný systém úřední desky žalovaného minimálně jednou týdně po několik měsíců. V této věci uplynul mezi podáním odvolání a vydáním rozhodnutí žalovaného 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 považuje doručování formou veřejné vyhlášky za protiústavní a rozporné s Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.). Za den doručení proto stěžovatel považoval 3. 2. 2021. Teprve tento den se stěžovatel při nahlížení do spisu s rozhodnutími žalovaného seznámil.

Sporná otázka v této věci spočívala v tom, zda stěžovateli, který byl vedlejším účastníkem územního řízení, mělo být rozhodnutí o odvolání, které sám podal, doručeno jednotlivě jemu osobně nebo veřejnou vyhláškou jakožto jednomu z řady účastníků. Posouzení této otázky je rozhodující pro určení okamžiku doručení rozhodnutí žalovaného a následně pro zhodnocení včasnosti žaloby.

Šestý senát Nejvyšší správního soudu, kterému byla věc přidělena, nesouhlasil s judikaturou tohoto soudu, dle které se rozhodnutí o odvolání mělo stěžovateli, který byl vedlejším účastníkem územního řízení, doručovat veřejnou vyhláškou. Argumenty, na jejichž základě dosavadní judikatura dovozovala možnost doručovat rozhodnutí odvolacího orgánu veřejnou vyhláškou i odvolateli, je-li vedlejším účastníkem územního řízení, šestý senát neshledal přesvědčivými. Naopak měl za to, že zde existuje řada dobrých důvodů pro závěr, že vedlejšímu účastníku územního řízení je třeba rozhodnutí o jeho odvolání doručit individuálně. Šestý senát proto věc v souladu s § 17 odst. 1 s. ř. s. postoupil rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu usnesením ze dne 10. 3. 2022, čj. 6 As 285/2021-33.

Rozšířený senát usnesením ze dne 24. 10. 2023, čj. 6 As 285/2021-48, č. 4537/2023 Sb. NSS, dospěl k závěru, že neměl pravomoc o věci rozhodnout, neboť nevznikl judikaturní rozpor, který by mohl být odstraněn. Konkrétně rozšířený senát uvedl, že zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2012, obsahoval relativně komplexní právní úpravu doručování, která vylučovala aplikaci § 144 odst. 6 správního řádu. Ze srovnání právní úpravy doručování v územním řízení 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), vyplývá podle rozšířeného senátu podstatná odlišnost obou norem. Ustanovení § 92 odst. 3 stavebního zákona ve znění účinném do konce roku 2012 normovalo pro územní řízení s velkým počtem účastníků povinné doručování veřejnou vyhláškou a správním orgánům v této souvislosti nesvěřovalo žádnou diskreci. Úprava účinná od roku 2013 předpokládá aplikaci § 144 odst. 6 správního řádu a je tak 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.

Dle rozšířeného senátu se dřívější judikatura Nejvyššího správního soudu týkala výhradně úpravy účinné do 31. 12. 2012, přičemž nad rámec této úpravy nečinila žádné zobecňující závěry. Nevznikl proto rozpor či nejednota v judikatuře, neboť určitá interpretace konkrétního ustanovení právního řádu nemůže předjímat závěr ohledně interpretace jiného obsahově podstatně odlišného ustanovení. Rozšířený senát uzavřel, že v této věci se rozsudky, které šestý senát označil, týkaly formálně i věcně odlišné právní úpravy, která na věc nedopadala. Proto ani v těchto rozsudcích vyslovené právní závěry týkající se této starší právní úpravy šestý senát v této věci nezavazovaly. Zda a kdy byla stěžovateli oznámena rozhodnutí žalovaného v souladu se zákonem, a kdy tedy začala běžet lhůta pro podání žaloby proti nim, musel posoudit šestý senát, kterému rozšířený senát věc vrátil.

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

Z odůvodnění:

[12] Šestý senát Nejvyššího správního soudu tedy kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že je důvodná, setrvav na svých věcných závěrech, které zaujal již v usnesení o postoupení věci rozšířenému senátu čj. 6 As 285/2021-33.

[13] Dle § 92 odst. 3 stavebního zákona ve znění účinném od 1. 1. 2013, *územní rozhodnutí se doručuje podle § 87 odst. 1 až 3. V případě doručování územního rozhodnutí veřejnou vyhláškou se v něm účastníci řízení podle § 85 odst. 2 písm. b) identifikují označením pozemků a staveb evidovaných v katastru nemovitostí dotčených vlivem záměru*.

[14] Dle § 87 odst. 1 stavebního zákona ve znění účinném od 1. 4. 2015, *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*. 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. 1. 2017; viz čl. II bod 10 zákona č. 225/2017 Sb., kterým byl novelizován stavební zákon.

[15] Dle § 87 odst. 1 stavebního zákona ve znění účinném od 1. 1. 2018, *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“, která se nachází v Praze-Smíchov. V tomto řízení vydal stavební úřad územní rozhodnutí dne 15. 1. 2019 a žalovaný rozhodl o odvolání dne 1. 6. 2020.

[16] Dle § 144 odst. 6 správního řádu *v řízení s velkým počtem účastníků řízení* ***lze*** *doručovat písemnosti, včetně písemností uvedených v § 19 odst. 4, veřejnou vyhláškou. To se netýká účastníků řízení uvedených v § 27 odst. 1, kteří jsou správnímu orgánu známi; těmto účastníkům řízení se doručuje jednotlivě.* S účinností od 1. 7. 2017 došlo k drobné změně tohoto ustanovení; upravené znění nově odkazuje na § 19 odst. 5 správního řádu.

[17] Mezi účastníky řízení není sporu o tom, že stěžovatel se účastnil obou územních řízení jako osoba, jejíž 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) stavebního zákona]. Obě územní řízení byla řízení s velkým počtem účastníků. Dle výše uvedených zákonných ustanovení se tak stěžovateli jakožto vedlejšímu účastníkovi těchto řízení písemnosti v rámci územního řízení doručovaly veřejnou vyhláškou. Sporným zůstává, zda se měla veřejnou vyhláškou stěžovateli doručovat i odvolací rozhodnutí žalovaného za situace, kdy odvolání podal přímo stěžovatel.

[18] K tomuto Nejvyšší správní soud uvádí, že dle závěrů rozšířeného senátu dřívější judikatura na nynější případ nedopadá, neboť se týká odlišné právní úpravy. Nyní rozhodující šestý senát proto právní úpravu dopadající na nynější případ posoudil, aniž by byl vázán právními závěry těch dřívějších rozsudků Nejvyššího správního soudu, od nichž se hodlal prostřednictvím rozšířeného senátu odchýlit.

[19] Výklad žalovaného, že vedlejšímu účastníku územního řízení lze doručit rozhodnutí o jeho odvolání výhradně veřejnou vyhláškou, nemá oporu ve stavebním zákoně ani ve správním řádu. Stavební zákon výslovně stanoví, že veřejnou vyhláškou se vedlejším účastníkům doručuje územní rozhodnutí. O doručování rozhodnutí odvolacího orgánu zákon mlčí. Výslovnou úpravu v tomto směru neobsahuje ani správní řád v ustanoveních týkajících se řízení s velkým počtem účastníků (§ 144), doručování veřejnou vyhláškou (§ 25) či odvolacího řízení (§ 81 a následující).

[20] Nejvyšší správní soud nevylučuje, že by se i v odvolacím územním řízení s velkým počtem účastníků mohlo doručovat veřejnou vyhláškou. Tuto možnost lze dovodit z § 87 odst. 1 stavebního zákona ve spojení s § 144 odst. 6 správního řádu. Doručování veřejnou vyhláškou v řízení s velkým počtem účastníků nicméně není obligatorní. Ustanovení § 144 odst. 6 správního řádu nestanoví, že v takovém řízení *se doručuje* veřejnou vyhláškou, nýbrž že v něm *lze* doručovat veřejnou vyhláškou. Ostatně i rozšířený senát, když odůvodňoval svůj závěr o nedostatku pravomoci se postoupenou věcí zabývat, z odkazu na § 144 odst. 6 správního řádu dovozoval fakultativnost tohoto způsobu doručování, jež je podle něj tou podstatnou změnou oproti dosavadní právní úpravě.

[21] Zákon tak správnímu orgánu dovoluje v konkrétním případě doručovat (některým) účastníkům řízení individuálně. Rozdílný způsob doručování v rámci jedné skupiny účastníků řízení přitom neporušuje zásadu rovnosti účastníků řízení, pokud je odůvodněn objektivními kritérii (srov. přiměřeně rozsudek NSS ze dne 16. 4. 2008, čj. 1 Ans 2/2008-52, č. 1626/2008 Sb. NSS).

[22] Nejvyšší správní soud nicméně dospěl k závěru, že ve věci stěžovatele nejen že odvolací správní orgán stěžovateli mohl, nýbrž že musel svá rozhodnutí doručit individuálně. V rámci prvostupňového řízení byl stěžovatel

vedlejším účastníkem řízení, tedy jedním z mnoha dalších, kterým se vzhledem k velkému počtu doručovalo veřejnou vyhláškou. Proti prvostupňovým rozhodnutím stěžovatel podal odvolání. Tímto individualizovaným úkonem stěžovatel tak říkajíc „vystoupil z davu" vedlejších účastníků. 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 přeneseně chápat jako žádost o přezkum prvostupňového rozhodnutí. Žadateli se přitom i v řízení s velkým počtem účastníků doručuje rozhodnutí vždy jednotlivě.

[23] Odlišné doručování v odvolacím řízení vedlejšímu účastníku řízení, který projednávané odvolání podal, oproti ostatním vedlejším účastníkům (kterým lze i nadále doručovat veřejnou vyhláškou), odůvodňuje právě procesní aktivita odvolatele, která zároveň indikuje jeho zvýšený zájem na výsledku řízení. Přiměřeně zde lze odkázat na judikaturu, která vylučuje doručování prostřednictvím veřejné vyhlášky podle § 42 odst. 4 s. ř. s. těm osobám, jejichž postavení jako osob zúčastněných na řízení je naprosto zřejmé (právě s ohledem na jejich blízký poměr k věci) a jejichž vyrozumění nemůže soudu činit žádné 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). K tomuto Nejvyšší správní soud rovněž doplňuje, že odvolací orgán má povinnost vypořádat se přezkoumatelným způsobem s námitkami vedlejšího účastníka řízení, pokud podal odvolání. Má-li odvolací orgán povinnost jím uplatněné námitky řádně vypořádat, tím spíše musí následné odvolací rozhodnutí obsahující toto vypořádání individuálně doručit tomuto účastníkovi.

[24] Nejvyšší správní soud dále uvádí, že individuálnímu doručování odvolateli nebrání ani zásada legitimního očekávání, hospodárnosti řízení či nemožnosti stanovit v některých územních řízeních jednoznačně okruh účastníků. Ochranu legitimního očekávání účastníků řízení v doručování veřejnou vyhláškou nelze používat jako argument pro poskytnutí nižšího procesního standardu. Individuální doručování namísto doručování veřejnou vyhláškou poskytuje spolehlivější doklad o skutečném doručení, proto pokud je využito, nijak nenarušuje legitimní očekávání osoby, které je takto individuálně doručováno.

[25] Odůvodňovat doručování veřejnou vyhláškou poukazem na hospodárnost řízení bezesporu lze v obecné rovině. Nejvyšší správní soud nicméně uvádí, že individuální doručení rozhodnutí procesně aktivním odvolatelům jednotlivě této zásadě neodporuje. I kdyby jich byl velký počet, činnost odvolacího orgánu zatíží procesní aktivita odvolatelů a potřeba řádně se vypořádat s jejich odvolacími námitkami, nikoli již samotné doručování odvolacího rozhodnutí.

[26] Ani skutečnost, že přesné vymezení účastníků řízení o umístění větších staveb bývá problematické, nemůže odůvodnit doručování odvolatelům pouze veřejnou vyhláškou. O těch účastnících řízení, kteří podají odvolání, totiž správní orgány vědí, a nemohou tedy mít potíže s jejich identifikací (označení toho, kdo odvolání podal, je totiž jeho povinnou náležitostí § 82 odst. 2 ve spojení s § 37 odst. 2 správního řádu).

[27] Výše uvedené závěry podporuje i ústavněprávní rozměr posuzované otázky. Problematika doručování úzce souvisí s právem na spravedlivý proces garantovaným v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (viz např. nález Ústavního soudu ze dne 1. 10. 2002, sp. zn. II. ÚS 92/01, č. 115/2002 Sb. ÚS), potažmo s právem každého, aby jeho věc byla projednána v jeho přítomnosti dle čl. 38 odst. 2 Listiny. Podání odvolání proti prvostupňovému správnímu rozhodnutí je nutnou podmínkou pro přístup ke správnímu soudu [§ 68 písm. a) s. ř. s.], tedy pro výkon práva obrátit se na soud, aby přezkoumal zákonnost rozhodnutí orgánu veřejné správy ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny. Rozhodnutí o odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí o žádosti o územní rozhodnutí bude napadat správní žalobou zpravidla neúspěšný odvolatel, jímž může být v závislosti na obsahu prvostupňového rozhodnutí žadatel, jiný hlavní účastník řízení či vedlejší účastník. Dle výkladu stavebního zákona zastávaného žalovaným je přitom odvolatel – vedlejší účastník řízení znevýhodněn, neboť je nucen pravidelně sledovat úřední desku odvolacího orgánu, zatímco žadatel a ostatní hlavní účastníci řízení se mohou spolehnout na procesní komfort v podobě individuálního doručení rozhodnutí o odvolání. Toto znevýhodnění je ještě zvýrazněno tím, že odvolací orgán musí individuálně vypořádat námitky uvedené v odvolání vedlejšího účastníka, avšak posléze mu rozhodnutí s vypořádáním jeho vlastních námitek individuálně nedoručuje. Nejvyšší správní soud pro toto znevýhodnění neshledává žádné opodstatnění (právní, administrativní ani ekonomické).

[28] Doručení písemnosti veřejnou vyhláškou je v podstatě fikcí (výše citovaný rozsudek čj. 1 Ans 2/2008-52). Ústavní soud sice fikce doručení v obecné rovině připouští (např. usnesení ze dne 30. 5. 2007, sp. zn. I. ÚS 355/06), nabádá však k pečlivému posuzování, aby tento institut nebyl v konkrétních případech aplikován protiprávně, potažmo protiústavně (nález ze dne 19. 3. 2008, sp. zn. II. ÚS 2767/07, č. 59/2008 Sb. ÚS). Fikci doručení lze uplatnit jen za předpokladu, že vede k naplnění účelu, ke kterému byla zakotvena (srov. přiměřeně nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 92/01), v tomto případě tedy k zajištění procesní efektivity v řízení s velkým počtem účastníků. Naplnění tohoto účelu 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).

[29] Nejvyšší správní soud na tomto základě konstatuje, že žalovaný při doručování výše uvedených rozhodnutí stěžovateli pochybil a neodůvodněně zasáhl do jeho procesních práv. Stěžovatel byl sice v prvostupňovém řízení vedlejším účastníkem, ale po podání odvolání, projevil zřetelnou procesní aktivitu spočívající v nesouhlasu s prvostupňovými rozhodnutími. Žalovaný se tímto nesouhlasem projeveným odvoláním musel zabývat, proto měl následně výsledek odvolacího řízení v podobě výše uvedených rozhodnutí zaslat stěžovateli individuálně, aby se proti němu případně mohl bránit správní žalobou.

[30] Napadená rozhodnutí žalovaného tedy stěžovateli nebyla platně a účinně doručena veřejnou vyhláškou. Nejvyšší správní soud se proto zabýval otázkou, v jaký okamžik se stěžovatel o rozhodnutí skutečně dozvěděl, tedy od jakého okamžiku počala běžet lhůta pro podání správní žaloby. Dle obsahu spisového materiálu se stěžovatel o rozhodnutí žalovaného fakticky dozvěděl až při nahlížení do spisu 3. 2. 2021. Žalobu podal 26. 3. 2021. Dvouměsíční lhůta dle § 72 odst. 1 s. ř. s. tak zůstala zachována. Nejvyšší správní soud proto žalobu stěžovatele považuje za včasně podanou. Tuto otázku městský soud nesprávně posoudil, proto mu Nejvyšší správní soud vrátil věc k dalšímu řízení. (…)