

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

3 2024 / XXII. ROČNÍK / 31. 3. 2024

OBSAH

4567	Soudy a soudci: započtení doby výkonu funkce vyššího soudního úředníka před získáním vysokoškolského právníckého vzdělání pro účely justiční zkoušky	195
4568	Řízení před soudem: přezkum hodnocení chování žáka na konci pololetí.....	199
4569	Policie České republiky: poučení o právu odepřít poskytnutí kamerového záznamu z vozidla.....	201
4570	Zaměstnanost: rozsah ručení za úhradu úhrnné pokuty uložené za nelegální zaměstnávání cizinců; námitky ručitele.....	205
4571	Důchodové pojištění: účast asistenta sociální péče na pojištění.....	217
4572	Volby do Poslanecké sněmovny: osobní volební kampaň; povinnost uvést informace o zadavateli a zpracovateli	225
4573	Střelné zbraně: povaha zápisu či výmazu údaje z centrálního registru zbraní.....	233
4574	Důchodové pojištění: vyloučení nároku na příplatek k důchodu podle zákona o soudní rehabilitaci a na jednorázový přídavek k důchodu	239
4575	Daňové řízení: povaha námitek proti exekučnímu příkazu	243

Soudy a soudci: započtení doby výkonu funkce vyššího soudního úředníka před získáním vysokoškolského právníckého vzdělání pro účely justiční zkoušky

k § 110 odst. 3 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích; v textu jen „ZSS“)

Pro účely odborné justiční zkoušky se doba výkonu funkce vyššího soudního úředníka, kterou vykonal předtím, než získal vysokoškolské vzdělání řádným ukončením studia v magisterském studijním programu v oblasti práva na vysoké škole v České republice, započítává do právní praxe dle § 110 odst. 3 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 10. 2023, čj. 11 A 86/2023-34)¹⁾

Prejudikatura: č. 499/2005 Sb. NSS, č. 2317/2011 Sb. NSS a č. 3841/2019 Sb. NSS; stanovisko pléna Ústavního soudu č. 1/1996 Sb. ÚS (sp. zn. Pl. ÚS-st. 1/96); nálezy Ústavního soudu č. 30/1998 Sb. a č. 152/2006 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 138/06).

Věc: L. K. proti Ministerstvu spravedlnosti o ochranu před nezákonným zásahem.

Žalobkyně – vyšší soudní úřednice – se obrátila na Městský soud v Praze, neboť ji žalovaný nepřipustil k odborné justiční zkoušce. K vykonání této zkoušky se přihlásila, žalovaný jí však sdělil, že nespĺňuje podmínku tříleté právní praxe ve smyslu ZSS. Za právní praxi lze totiž podle žalovaného považovat jen výkon právnícké činnosti po dokončení vysokoškolského právníckého vzdělání v magisterském studijním programu v oblasti práva na vysoké škole v České republice. Žalobkyně dokončila právníckou fakultu 23. 5. 2022, a proto dle žalovaného tuto podmínku nespĺňovala.

Žalobkyně poukázala na to, že nepřipustění k odborné justiční zkoušce může být dle judikatury Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 20. 12. 2018, čj. 6 As 102/2018-39, č. 3841/2019 Sb. NSS) nezákonným zásahem. Měla přitom za to, že tak tomu je i v jejím případě. Uvedla, že úspěšně ukončila studium vyšších soudních úředníků na Justiční akademii a od 1. 5. 2015 do 31. 12. 2018 pracovala na pozici vyšší soudní úřednice u Okresního soudu v Pardubicích. Následně od 1. 2. 2019 začala pracovat opět jako vyšší soudní úřednice u Okresního soudu Plzeň-jih, kde pracuje dodnes. Délka její praxe tudíž postačuje pro splnění podmínky tříleté právní praxe. V roce 2018 začala studovat plzeňskou právníckou fakultu, kterou dokončila 23. 5. 2022, čímž splnila též zákonnou podmínku spočívající v získání magisterského vysokoškolského vzdělání v oblasti práva.

Žalobkyně byla přesvědčena, že splnila všechny zákonné podmínky pro připuštění k odborné justiční zkoušce, a proto navrhla, aby soud vyslovil, že zásah žalovaného, který jí ke zkoušce nepřipustil z důvodu nespĺnění tříleté právní praxe, byl nezákonný.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě zdůraznil, že žalobkyně dostatečně netvrdila, že byla zkrácena na svých právech. Navrhl proto, aby městský soud žalobu odmítl. Pro případ, že by se žalobou zabýval věcně, žalovaný tvrdil, že zásah nebyl nezákonný. Poukázal na zákonnou úpravu s tím, že z ní plyne, že tříleté právní praxe lze dosáhnout výkonem činnosti výhradně po dokončení požadovaného vysokoškolského vzdělání. Žalobkyně tento požadavek nespĺnila, a proto jí žalovaný nemohl ke zkoušce připustit.

Žalobkyně v replice setrvala na své argumentaci. Z žaloby podle ní jasně vyplývalo, že byla postupem žalovaného zasažena na svých právech. Žalovaný jí nepřipustil k justiční zkoušce, ač splnila všechny zákonné podmínky. Dále poukázala na to, že studium vyšších soudních úředníků lze nahradit ukončeným vysokoškolským vzděláním magisterského studijního programu v oblasti práva. Zákonodárce tudíž postavil na roveň vyššího soudního úředníka s ukončeným studiem vyšších soudních úředníků a vyššího soudního úředníka s ukončeným magisterským

¹⁾ Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost žalobkyně proti tomuto rozsudku svým rozsudkem ze dne 20. 12. 2023, čj. 9 As 258/2023-33.

právníkům vzděláním na vysoké škole v České republice. Není žádný důvod, aby tato vzdělání byla v některých případech zastupitelná a v některých ne. Ze ZSS dle žalobkyně neplyne, že by se právní praxe pro účely justiční zkoušky měla počítat až po ukončení vysokoškolského studia. Žalobkyně má za sebou téměř sedmiletou praxi jako vyšší soudní úřednice, ukončení magisterského vzdělání na její pozici nic nezměnilo.

Městský soud v Praze určil, že zásah žalovaného spočívající v nepřipuštění žalobkyně k odborné justiční zkoušce z důvodu, že nespňuje podmínku tříleté právní praxe, byl nezákonný.

Z odůvodnění:

(...) [25] Mezi účastníky je sporné, zda žalobkyně splnila podmínku tříleté právní praxe.

[26] Žalobkyně je vyšší soudní úřednicí. Pro přístup této profese k odborné justiční zkoušce obsahoval ZSS do 31. 12. 2021 zvláštní úpravu v § 117. V něm stanovil, že *požádá-li vyšší soudní úředník, který splňuje předpoklady pro výkon funkce soudce podle § 60 odst. 1 až 4 s výjimkou odborné justiční zkoušky, souhlasu s ustanovením za soudce a s přidělením k určitému soudu, a který vykonává funkci vyššího soudního úředníka po dobu nejméně 5 let, umožní mu ministerstvo vykonat odbornou justiční zkoušku nejpozději do 3 měsíců od doručení žádosti.*

[27] Tato úprava doznala změny od 1. 1. 2022, a to zákonem č. 218/2021 Sb. Nově upravuje ZSS přístup vyšších soudních úředníků k odborné justiční zkoušce v § 111 odst. 1 tak, že *ministerstvo umožní vykonat odbornou justiční zkoušku vyššímu soudnímu úředníkovi, který získal vysokoškolské vzdělání řádným ukončením studia v magisterském studijním programu v oblasti práva na vysoké škole v České republice, a soudci Ústavního soudu; § 110 se použije obdobně.*

[28] Dle § 110 odst. 1 ZSS *ministerstvo umožní asistentovi soudce vykonat odbornou justiční zkoušku, a to nejpozději do 6 měsíců ode dne doručení žádosti.* Dle odstavce 2 citovaného ustanovení je podmínkou pro podání žádosti *vykon právní praxe po dobu 3 let, z toho nejméně po dobu 1 roku výkon funkce asistenta soudce.*

[29] Co se započítává do tříleté právní praxe stanoví odstavec 3 věta první citovaného ustanovení tak, že *do doby právní praxe se započítává doba výkonu funkce asistenta soudce, asistenta státního zástupce, právního čekatele, soudce Ústavního soudu, praxe advokátního koncipienta, notářského kandidáta, notářského koncipienta, exekutorského kandidáta, exekutorského koncipienta, vyššího soudního úředníka, činnost zaměstnance ministerstva, který získal vysokoškolské vzdělání řádným ukončením studia v rámci magisterského studijního programu v oblasti práva na vysoké škole v České republice a který se samostatně podílí na tvorbě návrhů obecně závazných právních předpisů, a asistenta Veřejného ochránce práv.*

[30] Z právě zrekapitulované právní úpravy plyne, že chce-li vyšší soudní úředník absolvovat odbornou justiční zkoušku, musí mít vysokoškolské vzdělání v magisterském studijním programu v oblasti práva na vysoké škole v České republice (§ 111 odst. 1 ZSS). Na tom se žalobkyně i žalovaný shodnou stejně jako na tom, že žalobkyně tuto podmínku splňuje. Rozchází se v tom, zda se do právní praxe vyššího soudního úředníka započítává právní praxe až po absolvování vysokoškolského studia, nebo i praxe před tím.

[31] Z textu § 110 odst. 3 věta první ZSS dle soudu jasně plyne, že se do právní praxe započítává též činnost vyššího soudního úředníka před dokončením vysokoškolského magisterského vzdělání v oblasti práva. Citované ustanovení obsahuje výčet profesí, jejichž výkon se do právní praxe započítává, přičemž tyto profese jsou uvedeny bez jakýchkoliv dalších podmínek. Pouze u činnosti *zaměstnance ministerstva* je doplněno, že se do právní praxe započítává jen činnost zaměstnance, *kteřý získal vysokoškolské vzdělání řádným ukončením studia v rámci magisterského studijního programu v oblasti práva na vysoké škole v České republice a který se samostatně podílí na tvorbě návrhů obecně závazných právních předpisů.* Z uvedených formulací je zřejmé, že se obě vedlejší věty vztahují právě jen k zaměstnanci ministerstva. Druhá vedlejší věta totiž dává smysl pouze u této činnosti, neboť žádná jiná z uvedených profesí se nemůže samostatně podílet na tvorbě návrhů obecně závazných právních předpisů. Tato druhá vedlejší věta je přitom spojena s první vedlejší větou spojkou *a* ve slučovacím poměru. Není tudíž možné, aby se první vedlejší věta (požadavek na vysokoškolské vzdělání) vztahovala ke všem předchozím profesím, zatímco druhá pouze k *zaměstnanci ministerstva.*

[32] Tato interpretace dává smysl i proto, že pokud by se vedlejší věta *který získal vysokoškolské vzdělání řádným ukončením studia v rámci magisterského studijního programu v oblasti práva na vysoké škole v České republice* měla týkat též všech předchozích profesí, jednalo by se o podmínku duplicitní, neboť vyjma vyššího soudního úředníka nelze žádnou z uvedených profesí vykonávat bez uvedeného vzdělání [srov. např. § 36a odst. 3 ZSS, čl. 84 odst. 3 Ústavy, a § 37 odst. 1 písm. b) zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii] a pro vyšší soudní úředníky je tento požadavek výslovně stanoven v § 111 odst. 1 ZSS, z něhož plyne, že musí mít vysokoškolské právnické vzdělání před vykonáním justiční zkoušky. Navíc pokud by se citovaná vedlejší věta obsahující požadavek na vysokoškolské vzdělání měla týkat všech předchozích profesí ve výčtu, nebylo by zřejmé, z jakého důvodu byl asistent Veřejného ochránce práv zařazen až za vedlejší větu, která by se ho tak zcela jistě netýkala.

[33] Z uvedeného dle soudu plyne, že § 110 odst. 3 ZSS je třeba číst tak, že do doby právní praxe se započítává doba výkonu činnosti:

- a) asistenta soudce,
- b) asistenta státního zástupce,
- c) právního čekatele,
- d) soudce Ústavního soudu,
- e) advokátního koncipienta,
- f) notářského kandidáta,
- g) notářského koncipienta,
- h) exekutorského kandidáta,
- i) exekutorského koncipienta,
- j) vyššího soudního úředníka,
- k) zaměstnance ministerstva, který získal vysokoškolské vzdělání řádným ukončením studia v rámci magisterského studijního programu v oblasti práva na vysoké škole v České republice a který se samostatně podílí na tvorbě návrhů obecně závazných právních předpisů, a
- l) asistenta Veřejného ochránce práv.

[34] Z doslovného jazykového výkladu proto dle soudu jasně plyne, že žalobkyni měla být započítána do tříleté právní praxe též její činnost vyšší soudní úřednice před dokončením vysokoškolského vzdělání v oblasti práva.

[35] Jazykový výklad však není jedinou metodou interpretace. Judikatura i teorie práva opakovaně zdůrazňují, že nelze ztotožňovat text právního předpisu a právní normu, která z něj plyne (srov. např. náleží Ústavního soudu ze dne 10. 8. 2006, sp. zn. I. ÚS 138/06, č. 152/2006 Sb. ÚS). Podstatné je vždy především zjišťování smyslu a účelu aplikované právní normy. Ústavní soud tuto myšlenku vyjádřil již okřídlenou frází, že *„jazykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě. Je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu“* (náleží ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, č. 30/1998 Sb.). Obdobně i Nejvyšší správní soud od počátku zdůrazňuje, že *„jazykový výklad je sice výkladem prvotním, ale pouze a jedině v tom smyslu, že se jím interpret poprvé seznamuje s obsahem právní normy, která je ukryta ve vykládaném právním předpisu. Zda extenze a intenze právní normy je skutečně taková, jak se zdá z jazykového výkladu právního předpisu, musí potvrdit nebo vyvrátit ostatní výkladové metody – především výklad teleologický, logický, systematický a případně historický, jejichž závěry je nezbytné poměřovat imperativem ústavně konformní interpretace a aplikace“* (usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 10. 2004, čj. 6 A 97/2001-39, č. 499/2005 Sb. NSS).

[36] I přes paletu výkladových metod, jež má interpret k dispozici, je však nutné zdůraznit, že pro opuštění doslovného výkladu musí existovat silné důvody: *„V případě aplikace právního ustanovení nutno prvotně vycházet z jeho doslovného znění. Pouze za podmínky jeho nejasnosti a nerosumitelnosti (umožňující např. více interpretací), jakož i rozporu doslovného znění daného ustanovení s jeho smyslem a účelem, o jejichž jednoznačnosti a výlučnosti není*

jakákoli pochybnost, lze upřednostnit výklad e ratione legis před výkladem jazykovým.“ (stanovisko Ústavního soudu ze dne 21. 5. 1996, sp. zn. Pl. ÚS-st. 1/96, č. 1/1996 Sb. ÚS). Soud se proto dále zabýval tím, zda v posuzované věci takto silné důvody existují.

[37] Ze subjektivního historického výkladu plyne, že zákonodárce měl pravděpodobně v úmyslu zvolit variantu prosazovanou žalovaným. Tedy, aby se do právní praxe vyšších soudních úředníků započítávala pouze jejich praxe získaná po absolvování vysokoškolského právnického studia. To plyne z důvodové zprávy k zákonu č. 218/2021 Sb., v níž předkladatel uvedl, že „praxe se započítává vždy po ukončení vysokoškolského studia v magisterském studijním programu Právo a právní věda v oblasti vzdělání Právo nebo v obsahově odpovídajícím studijním programu“. Tento záměr se však zákonodárci nepovedlo převést do textu právní normy, jak soud vysvětlil výše. Subjektivní historický výklad může sloužit jako vodítko například při výkladu neurčitého právního pojmu nebo při posuzování, kterou z možných jazykových interpretací zvolit. Sám o sobě však nemůže být důvodem pro prolomení doslovného významu textu právního předpisu (srov. obdobně též Wintř, J. *Metody a zásady interpretace práva*. 2. vyd. Praha: Auditorium, 2019, s. 263). V posuzované věci § 110 odst. 3 ZSS nenabízí více rovnocenných výkladových variant, proto není bez dalšího možné, aby soud dotvořil toto ustanovení jen proto, že to tak chtěl historický zákonodárce.

[38] Systematický výklad svědčí spíše pro doslovný výklad § 110 odst. 3 ZSS. Pokud by se vyšším soudním úředníkům započítávala pouze praxe po dokončení vysokoškolského právnického studia, byla by v § 111 odst. 1 ZSS nadbytečně (resp. duplicitně) stanovena povinnost vyšších soudních úředníků získat toto vysokoškolské vzdělání. Jednou ze zásad systematického výkladu je přitom právě princip vyloučení redundance (srov. Wintř, J. *Metody a zásady interpretace práva*, s. 100 a násl.). Též porovnání právní úpravy rozhodovací činnosti vyšších soudních úředníků a asistentů soudce svědčí dle soudu spíše pro závěr, že § 110 odst. 3 je třeba interpretovat doslovně (k tomu viz dále).

[39] Pro prolomení doslovného výkladu nesvědčí ani teleologická interpretace. Z ničeho totiž neplyne, že by účelem § 110 odst. 3 ZSS mělo být započítání praxe vyšším soudním úředníkům až po získání vysokoškolského právnického vzdělání. Soud naopak nachází dobré důvody pro závěr, že účelem § 110 odst. 3 ZSS je umožnit započíst celou právní praxi vyššího soudního úředníka bez ohledu na to, zda jde o praxi před nebo po získání vysokoškolského právnického vzdělání.

[40] Vyšší soudní úředník se podílí na rozhodovací činnosti soudu (§ 3 odst. 2 ZSS) a může v omezeném rozsahu provádět úkony soudu (§ 1 odst. 1 zákona č. 121/2008 Sb., o vyšších soudních úřednících a vyšších úřednících státního zastupitelství; dále jen „zákon o vyšších soudních úřednících“). Rozsah těchto úkonů je shodný s rozsahem, v němž se na rozhodovací činnosti soudu podílí asistent soudce (§ 36a odst. 5 ZSS). Asistent soudce a vyšší soudní úředník mají též obdobné kvalifikační předpoklady – oba musí být bezúhonnými občany České republiky. Asistent musí mít vysokoškolské vzdělání v magisterském studijním programu v oblasti práva na vysoké škole v České republice, vyšší soudní úředník musí mít ukončené studium vyšších soudních úředníků, vysokoškolské vzdělání absolvováním bakalářského nebo magisterského studijního programu v oblasti práva na vysoké škole nebo úspěšně ukončené studium vyšších úředníků státního zastupitelství (§ 2 odst. 1 zákona o vyšších soudních úřednících a § 36a odst. 3 ZSS). Na postavení asistenta *se přiměřeně použijí ustanovení upravující postavení vyšších soudních úředníků* (§ 36a odst. 5 ZSS). Zákon o vyšších soudních úřednících žádným způsobem nerozlišuje mezi vyššími soudními úředníky, kteří mají ukončené vysokoškolské právnické vzdělání, a těmi, kteří ne. Rozhodovací oprávnění i rozsah úkonů jsou pro tyto skupiny stejné.

[41] Z právě shrnuté právní úpravy dle soudu plyne, že vyšší soudní úředníci mohou ze zákona zastávat u soudu funkci obdobnou té, kterou zastává asistent soudce. Za takové situace dává smysl, pokud jejich praxe bude započítávána do právní praxe ve smyslu § 110 odst. 3 ZSS v celém rozsahu. Rozlišení na praxi vyšších soudních úředníků, kteří vysokoškolské vzdělání absolvovali, a těch, kteří ne, naopak dle soudu žádný rozumný smysl nedává, neboť z právní úpravy plyne, že činnost těchto dvou skupin je totožná.

[42] Soud proto uzavírá, že vyjma subjektivního historického výkladu podporují ostatní výkladové metody doslovný výklad § 110 odst. 3 ZSS. Samotný záměr historického zákonodárce tento doslovný výklad prolomit nemůže.

[43] Na uvedených interpretačních závěrech nic nemění ani odkaz žalovaného na komentář Jiřího Kocourka k ZSS (*Zákon o soudech a soudcích. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2015). Ten se totiž vztahuje k úpravě účinné do 31. 12. 2021 a navíc pro závěr o tom, že se započítává pouze praxe vykonaná po dosažení právnického vysokoškolského vzdělání v magisterském studijním programu, nepředkládá žádné argumenty, pouze ho konstatuje.

[44] Závěrem považuje soud za vhodné dodat, že pokud by k prolomení doslovného výkladu přistoupil a přijal výklad zastávaný žalovaným, šlo by o dotvoření práva v neprospěch žalobkyně. Judikatura se k dotváření práva v neprospěch jednotlivce staví velmi zdrženlivě (za všechny srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 22. 3. 2011, čj. 5 Afs 35/2009-265, č. 2317/2011 Sb. NSS, bod 33). Zdejší soud má za to, že ve výjimečných případech by ze zásadních důvodů i takové dotvoření práva bylo možné, v nyní posuzované věci však soud neshledal žádné důvody (natož zásadní) pro odklon od doslovného výkladu § 110 odst. 3 ZSS.

6. Závěr

[45] Soud dospěl k závěru, že do právní praxe dle § 110 odst. 3 ZSS se započítává též doba výkonu funkce vyššího soudního úředníka, kterou vykonal předtím, než získal vysokoškolské vzdělání řádným ukončením studia v magisterském studijním programu v oblasti práva na vysoké škole v České republice. Právní názor žalovaného, kterým odůvodnil nepřipustění žalobkyně k odborné justiční zkoušce, je proto nesprávný.

4568

Řízení před soudem: přezkum hodnocení chování žáka na konci pololetí

k § 69 odst. 10 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon)

Hodnocení chování žáka střední školy na konci prvního nebo druhého pololetí ani přezkoumání jeho výsledků dle § 69 odst. 10 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání, nezasahují do práv žáka, a jsou proto ze soudního přezkumu vyloučeny.

(Podle usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 12. 10. 2023, čj. 62 A 79/2023-36)

Přjudikatura: č. 3104/2014 Sb. NSS a č. 3921/2019 Sb. NSS.

Věc: F. H. proti Moravskému gymnáziu, s. r. o., o hodnocení výsledků vzdělávání.

Chování žalobce – žáka gymnázia – bylo na vysvědčení za druhé pololetí školního roku 2022/2023 hodnoceno jako neuspokojivé. Zákonní zástupci požádali ředitele o přezkoumání výsledků hodnocení žalobce dle § 69 odst. 9 a 10 školského zákona. Ředitel žalovaného v reakci ze dne 11. 7. 2023 zákonným zástupcům sdělil, že pravidla pro hodnocení výsledků vzdělávání žáků byla dodržena, a hodnocení chování žalobce za dané období potvrdil.

Tuto reakci žalobce napadl žalobou. Dle žalobce se jednalo o rozhodnutí v materiálním smyslu. Hodnocení chování bylo zdůvodněno zejména tím, že žalobce měl užít marihuany na školní akci v Rakousku, což dle žalobce nebylo prokázáno. Žalobci vytýkané opisování při testu z fyziky, za něž mu byla uložena důtka třídního učitele, pak zákonným zástupcům nebylo nikdy oznámeno. Žalobce proto navrhl, aby soud reakci ředitele žalovaného zrušil.

Krajský soud v Brně žalobu odmítl.

Z odůvodnění:

[3] Zdejší soud se nejprve zabýval tím, zda je napadená reakce rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Podle tohoto ustanovení je rozhodnutím úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti jeho adresáta. Aby byl určitý úkon správního orgánu rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1

s. ř. s., musí mít takový úkon především skutečně účinky rozhodnutí, tj. musí mít povahu individuálního správního aktu, jímž jsou konkrétní osobě přímo zakládána, měněna, odnímána nebo závazně určována práva nebo povinnosti.

[4] Práva a povinnosti osob, které se účastní středoškolského vzdělávání, a působnost orgánů vykonávajících na tomto úseku státní správu upravuje především školský zákon. Ředitel školy, případně i jiné orgány, vystupují nezřídká vůči žákům a jiným osobám v rámci těchto vztahů vrchnostensky. Ředitel školy *rozhoduje ve všech záležitostech týkajících se poskytování vzdělávání a školských služeb, pokud zákon nestanoví jinak*, a zajišťuje včasnou informovanost dotčených osob *o průběhu a výsledcích vzdělávání dítěte, žáka nebo studenta* [§ 164 odst. 1 písm. a) a f) školského zákona]. V § 165 odst. 2 školského zákona je výslovně stanoveno, ve kterých případech ředitel školy rozhoduje o právech a povinnostech žáka nebo studenta (jedná se např. o přijetí ke vzdělávání ve střední škole, podmíněně vyloučení nebo vyloučení žáka ze školy, povolení a ukončení individuálního vzdělávání).

[5] Vztahy v rámci středoškolského vzdělávání se ovšem realizují v různých podobách a nejedná se vždy o rozhodování o právech a povinnostech žáků. Některými z těchto vztahů se již v minulosti zabývaly také správní soudy.

[6] Jedná se zejména o přezkoumání průběhu a výsledků závěrečné a maturitní zkoušky dle § 82 školského zákona. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 19. 8. 2014, čj. 6 As 68/2012-47, č. 3104/2014 Sb. NSS, konstatoval, že přezkoumání výsledků maturitní zkoušky je koncipováno jako zcela samostatné řízení, které má charakter jakéhosi kvazi opravného řízení. *„Úspěšné vykonání všech částí maturitní zkoušky je podmínkou pro získání středního vzdělání s maturitní zkouškou, což je samo o sobě podmínkou pro výkon určitých povolání, podnikání v určitých oborech, respektive pro přijetí k dalšímu studiu na vyšších odborných či vysokých školách, stanovenou ve veřejnoprávních předpisech. Právo na svobodnou volbu povolání a právo na podnikání a provozování jiné hospodářské činnosti je zaručeno čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), právo na vzdělání pak vyplývá z čl. 33 Listiny. Nelze tedy popřít, že výslovné řízení o žádosti o přezkoumání výsledku maturitní zkoušky je rozhodnutím o (veřejných subjektivních) právech.“*

[7] Nejvyšší správní soud se v minulosti zabýval také povahou výchovných opatření dle § 31 školského zákona (rozsudek ze dne 6. 8. 2019, čj. 8 As 80/2019-30, č. 3921/2019 Sb. NSS). Vycházel z toho, že kázeňská opatření existují ve dvou podobách: a) kázeňská opatření, která mají právní důsledky pro žáka nebo studenta, tj. vyloučení žáka nebo studenta ze školy a podmíněně vyloučení žáka nebo studenta ze školy, právním důsledkem zde je ukončení (resp. možnost ukončení) vzdělávání žáka nebo studenta; b) kázeňská opatření, která nemají právní důsledky pro žáka nebo studenta. Absenci právních důsledků pro žáka nebo studenta u těchto kázeňských opatření vykládá Nejvyšší správní soud tak, že jejich uložení nemá žádné dopady, které by souvisely s poskytováním vzdělávání či školských služeb danému žákovi nebo studentovi. Odborná literatura k tomu uvádí: *„Jejich uložení (a zaznamenáním ve školní matrice, popřípadě také na vysvědčení) tedy celý proces končí a v budoucnu nelze ze skutečnosti, že žákovi či studentovi bylo uloženo toto další kázeňské opatření, vyvozovat žádné právní důsledky.“* (Katzová, P. *Školský zákon: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2009, k § 31)

[8] Tato opatření *„jsou opatřeními, která nemají žáka či studenta v právní rovině trestat a zasahovat jeho právní sféru, naopak mají působit pouze v rovině výchovné a zejména upozorňovat na více či méně závažné chování konkrétního žáka či studenta, které koliduje s obecně akceptovanými pravidly chování; jsou to zejména rodiče, kteří by měli na uložení těchto výchovných opatření adekvátně reagovat, ať již případně snahou o pozitivní změnu v chování potomka, či vzájemnou komunikací se školou za účelem odstranění možných nedorozumění, která mohou vzniknout na obou stranách; touto reakcí by ovšem primárně neměla být (za srovnatelných okolností) obrana cestou práva.“*

[9] Povahou úkonu ředitele školy dle § 69 odst. 10 školského zákona, kterým ředitel školy potvrdil hodnocení chování žáka na konci prvního nebo druhého pololetí, a možnostmi jeho soudního přezkumu, se správní soudy dosud nezabývaly.

[10] Podle § 69 odst. 9 školského zákona, *„má-li zletilý žák nebo zákonný zástupce nezletilého žáka pochybnosti o správnosti hodnocení na konci prvního nebo druhého pololetí, může do 3 pracovních dnů ode dne, kdy se o hodnocení prokazatelně dozvěděl, nejpozději však do 3 pracovních dnů od vydání vysvědčení, požádat ředitele školy o přezkoumání výsledků hodnocení žáka; je-li vycučujícím žáka v daném předmětu ředitel školy, krajský úřad.“*

[11] Podle § 69 odst. 10 školského zákona *v případě, že se žádost o přezkoumání výsledků hodnocení týká hodnocení chování nebo předmětů výchovného zaměření, posoudí ředitel školy, je-li vyučujícím žáka v daném předmětu výchovného zaměření ředitel školy, krajský úřad, dodržení pravidel pro hodnocení výsledků vzdělávání žáků podle § 30 odst. 2. V případě zjištění porušení těchto pravidel ředitel školy nebo krajský úřad výsledek hodnocení změní; nebyla-li pravidla pro hodnocení výsledků vzdělávání žáků porušena, výsledek hodnocení potvrdí, a to nejpozději do 14 dnů ode dne doručení žádosti.*

[12] Zdejší soud zohlednil shora uvedená východiska a vzal přitom v úvahu následující skutečnosti. Hodnocení chování není na zákonné úrovni nijak upraveno, podrobnosti pro hodnocení stanoví školní řád (§ 30 odst. 2 školského zákona). V § 69 odst. 10 školského zákona je sice upraven přezkum hodnocení chování žáka ze strany ředitele školy (pokud je ředitel vyučujícím, pak ze strany krajského úřadu), ten ovšem probíhá pouze v rozsahu dodržení pravidel pro hodnocení dle školního řádu a zákon pro něj nestanoví žádná formální pravidla (na rozdíl od § 82 školského zákona se nepředpokládá ani „rozhodnutí“). Hodnocení chování neovlivňuje klasifikaci výsledků ve vyučovacích předmětech, nepromítá se do studijního průměru a nijak neovlivňuje postup žáka do dalšího pololetí a do dalšího ročníku. Nemá vliv ani na případné přijetí k dalšímu studiu na vyšších odborných či vysokých školách či výkon vzdělečné činnosti. Hodnocení chování tedy přímo nezasahuje do práva žáka na vzdělání ve smyslu čl. 33 Listiny základních práv a svobod (na rozdíl od krajních prostředků v podobě podmíněného vyloučení či vyloučení žáka).

[13] Jakkoliv je hodnocení chování součástí vysvědčení a zákon umožňuje požádat o jeho revizi, dle zdejšího soudu se svou povahou jedná o institut, který nemá žáka či studenta v právní rovině trestat, ovlivnit jeho výsledky ve vyučovacích předmětech, potažmo úspěšné dokončení vzdělání a přijetí ke vzdělání ve vyšším stupni či jinak zasahovat jeho právní sféru, nýbrž působit primárně ve výchovné rovině tak, aby nebylo v budoucnu nutné užít jiných opatření, které již nepochybně práva žáka či studenta zasáhnou (zmiňované podmíněné vyloučení či vyloučení). Jelikož se tedy hodnocení chování odráží jen v tom, že je uvedeno na vysvědčení žalobce, a jinak se jeho právní sféry nedotýká (nic konkrétního v tomto směru netvrdí ani žalobce), napadená reakce ředitele žalovaného nenaplnuje definiční znaky rozhodnutí dle § 65 odst. 1 s. ř. s., tj. nezasahuje přímo do práv žalobce.

[14] Podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. *soud usnesením odmítne návrh, jestliže je návrh podle tohoto zákona nepřipustný.* Podle § 68 písm. e) s. ř. s. je žaloba nepřipustná, *domáhá-li se přezkoumání rozhodnutí, které je z přezkoumání podle tohoto nebo zvláštního zákona vyloučeno.* Podle § 70 písm. a) s. ř. s. jsou ze soudního přezkoumání vyloučeny *úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími.*

[15] Zdejší soud proto žalobu dle shora uvedených ustanovení odmítl.

Policie České republiky: poučení o právu odepřít poskytnutí kamerového záznamu z vozidla

k § 13 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky (v textu jen „zákon o policii“)

Vyzve-li policista v rámci šetření přestupku před zahájením správního řízení účastníka nehody k poskytnutí kamerového záznamu z jeho vozidla, aniž by ho dle § 13 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, poučil o právu odepřít poskytnutí tohoto důkazu za podmínek, za kterých je oprávněn odepřít výpověď, poruší tím zásadu zákazu sebeobviňování.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 29. 11. 2023, čj. 47 A 35/2022-48)

Prejudikatura: č. 2938/2014 Sb. NSS.

Věc: M. N. proti Krajskému úřadu Středočeského kraje o spáchání přestupku.

Žalobce se domáhal zrušení rozhodnutí ze dne 3. 2. 2022, jímž žalovaný zamítl jeho odvolání a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Kutná Hora (správní orgán I. stupně) ze dne 23. 9. 2021. Prvostupňovým

rozhodnutím byl žalobce uznán vinným ze spáchání nedbalostního přestupku podle § 125c odst. 1 písm. k) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), jehož skutkovou podstatu naplnil porušením § 4 písm. a), b) a c) a § 28 odst. 5 tohoto zákona tím, že dne 8. 11. 2020 řídil motorové vozidlo v obci Horka nad Sázavou po silnici č. II/336 směrem od obce Dolní Pohled v obci Čejtice, kdy před železničním přejezdem nerespektoval dopravní značku P6 „Stůj, dej přednost v jízdě!“ umístěnou vpravo mimo vozovku. Před železničním přejezdem nezastavil a plynule jej přejel. Po ujetí asi 200 m, kde byl v jeho směru jízdy uzavřený pravý jízdní pruh přes most přes řeku Sázavu a provoz řízen přenosným signalizačním zařízením, na signál „Volno“ přešel do protisměrné části vozovky, když se na počátku mostu nechoval ohleduplně a ukázněně, aby svým jednáním neohrožoval život a zdraví nebo majetek jiných osob ani svůj vlastní, nepřizpůsobil své chování zejména stavebnímu a dopravně technickému stavu pozemní komunikace a situaci v provozu a nevěnoval se plně řízení vozidla a levou přední částí vozidla se střetl s levou přední částí jiného motorového vozidla, které jelo v protisměru stejným jízdním pruhem. Při dopravní nehodě došlo k hmotným škodám na vozidlech. Za spáchaný přestupek byla žalobci uložena pokuta ve výši 2 000 Kč.

Žalobce v žalobě mimo jiné namítal, že žalovaný stejně jako správní orgán I. stupně použil při rozhodování důkaz získaný nezákonným způsobem, neboť vycházeli z kamerového záznamu, který žalobce předložil policejnímu orgánu se souhlasem pro jeho použití, avšak pouze ve vztahu k předmětné dopravní nehodě. Pokud policejní orgán vyhodnotil z daného záznamu i porušení silničních předpisů žalobcem, které nesouvisí s předmětnou nehodou a vztahuje se k jednání žalobce dávno před tím, než k dopravní nehodě došlo, pak jednal nezákonně. Žalobce zdůrazňoval, že nedal souhlas k použití videozáznamu v rozsahu, ve kterém se nedotýká samotné dopravní nehody a okolností, které jí bezprostředně předcházely. Důkazy získané nezákonně nemohou být ve vztahu k prokázání viny žalobce použity. Přestože byly správní orgány informovány o nezákonnosti použití tohoto záznamu, tak k danému důkazu přihlédly, čímž zasáhly do ústavně zaručeného práva žalobce *nemo tenetur se ipsum accusare* upraveného v čl. 37 odst. 1 a čl. 40 odst. 2, 3 a 4 Listiny základních práv a svobod. Pokud chtěl policejní orgán kamerový záznam použít k obvinění žalobce z jiného jednání, než které se týkalo vyšetřování dané nehody, měl si k takovému využití kamerového záznamu vyžádat souhlas žalobce a měl jej také poučit o tom, že žalobce má právo takový souhlas odepřít, poněvadž není jeho povinností předkládat policejnímu orgánu důkazy svědčící o jeho vině. Tento nedostatek nebyl zhojen ani správními orgány. Správní orgány jsou povinny hodnotit důkazy nejen podle vlastní úvahy, ale také podle toho, zda mohou sloužit jako podklad pro rozhodnutí ve věci (srov. § 50 odst. 4 správního řádu). Žalobce poukázal na § 13 zákona o policii, podle kterého je policista povinen před provedením jakéhokoli úkonu řádně poučit osobu, které se úkon týká, a v tomto ohledu je povinen rovněž poučit osobu o právu odepřít výpověď.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že se správní orgán I. stupně v odůvodnění svého rozhodnutí vypořádal s námitkou žalobce, že neposkytl souhlas s použitím kamerového záznamu. Vycházel ze svědecké výpovědi policisty, který ve výpovědi popsal zajištění důkazního materiálu, ze kterého vyplývá, že žalobce poskytl kamerový záznam o třech souborech, byl po celou dobu přítomen situaci, kdy policista přehrával tyto soubory do pracovního počítače a současně všechny tři soubory zhlédli. Žalobce poskytl kameru ze svého vozidla dobrovolně, čímž byl důkaz zajištěn s jeho souhlasem.

Ze správního spisu krajský soud zjistil, že správní orgán I. stupně obdržel oznámení přestupku ze dne 16. 11. 2020, ve kterém byl popsán den a místo dopravní nehody a dále bylo uvedeno, že „*průběh dopravní nehody je zaznamenán na palubní kameru, která byla ve vozidle [...]. Kamerový záznam poskytl na místě dopravní nehody řidič uvedeného vozidla p. M. N. Kamerový záznam je uložen na DI Kutná Hora pro případné další využití.*“ Přílohou oznámení byl i úřední záznam o podání vysvětlení, z něhož vyplývalo, že byl žalobce před podáním vysvětlení dne 8. 11. 2020 hodin poučen podle § 61 odst. 3 a 4 zákona o policii. Dále bylo v tomto úředním záznamu uvedeno, že „*policii dobrovolně poskytl kamerový záznam z jeho vozidla, kdy byly záběry z dopravní nehody za jeho přítomnosti zkopírovány na přenosné médium PCŘ*“. Postavení žalobce bylo v úředním záznamu specifikováno jako podezřelý. Přílohou byl mimo jiné i protokol o nehodě z téhož dne a kamerový záznam na CD.

Žalobce ve vyjádření ve správním řízení mimo jiné uvedl: *Nerespektování příkazu k zastavení nebylo v souvislosti s dopravní nehodou. K použití záznamu z jízdy před nehodovým dějem jsem nedal souhlas. Souhlas jsem dal s použitím kamerového záznamu z dopravní nehody, jak je i v úředním záznamu o podání vysvětlení [...] uvedeno.*

Pokud si příslušníci PČR zkopírovali další materiál, který následně použili, učinili tak bez mého souhlasu, což je dle mého názoru nejen nepřijatelné, ale i nezákonné.“ Žalobce rovněž uvedl, že „železniční přejezd nesouvisí s dopravní nehodou. Kamerový záznam, na který je odkazováno, byl poskytnut pouze k dopravní nehodě. Příslušníci PČR si předcházející jízdu stáhli neoprávněně.“

Policista, který vyšetřoval dopravní nehodu, byl vyslechnut jako svědek a ve výpovědi uvedl, že „*bud' jsem od hlídky OOP Zbraslavice dostal doklady obou řidičů, nebo jsem je vyzval, aby mi je předložili. Po jejich kontrole a prohlídce místa nehody jsem ve služebním vozidle počal zapisovat údaje. Po nějaké chvíli jsem se zeptal p. N., zda nám může ukázat a případně poskytnout kamerový záznam z jeho vozidla. Myslím, že řekl, že moc neví, jak se záznam přehraje, tak jsem vzal náš notebook a šli jsme společně s p. N. do jeho vozidla. Tam jsem myslím vyndal kameru z držáku, připojil ji k notebooku a přehráli jsme záznam z průběhu dopravní nehody. Pamatuji si, že v kameře byly jako poslední tři soubory kromě jiných. Na posledním byl záznam z již stojícího automobilu, předposlední zachycoval příjezd automobilu k železničnímu přejezdu a příjezd k signalizačnímu zařízení, průjezd kolem něj a vlastní střet automobilů a poslední zachycoval jízdu automobilu někde asi od předcházejícího autobazaru dolů z kopce k uvedenému železničnímu přejezdu. Zeptal jsem se p. N., zda si mohu uvedené kamerové záznamy stáhnout, neboť to dělám vždy, že se na to ptám, a on souhlasil, tak jsem je uložil do našeho notebooku.“ Svědek dále odpověděl na otázku žalobce, jaký kamerový záznam mu poskytl: „*Při stahování záznamu v našem služebním automobilu jsem stáhl za vaší přítomnosti a dohledu vpředu uvedené tři soubory, všechny tři soubory jste viděl a jsem přesvědčen, že takto to bylo za vašeho souhlasu, nevím, proč bych si stahoval nějaké jiné soubory.“**

Správní orgán I. stupně ve svém rozhodnutí z hlediska okolností podstatných pro posouzení žaloby uvedl, že žalobce kameru z jeho vozidla poskytl policii dobrovolně, byl přítomen stahování souborů z kamery, mohl sledovat činnost policisty a to, jaké soubory policista stahuje a nic proti tomu na místě nenamítal. Správní orgán I. stupně odkázal na § 124 odst. 11 písm. a) a b) zákona o silničním provozu, podle kterého *policie vykonává dohled na bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích tím, že kontroluje dodržování povinností účastníků a pravidel provozu na pozemních komunikacích a podílí se na jeho řízení a objasňuje dopravní nehody.* Správní orgán I. stupně z tohoto dovodil, že policie získala kamerový záznam zákonným způsobem, se souhlasem žalobce a že policista postupoval v rámci zákonné povinnosti.

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

Z odůvodnění:

[20] Soud se nejprve zabýval žalobní námitkou, že došlo k porušení zásady zákazu sebeobviňování, jelikož žalobce nebyl poučen o možnosti odepřít poskytnutí kamerového záznamu z jeho vozidla.

[21] Podle § 50 odst. 2 správního řádu *podklady pro vydání rozhodnutí opatřuje správní orgán. Jestliže to nemůže ohrozit účel řízení, může na požádání účastníka správní orgán připustit, aby za něj podklady pro vydání rozhodnutí opatřil tento účastník. Nestanoví-li zvláštní zákon jinak, jsou účastníci povinni při opatřování podkladů pro vydání rozhodnutí poskytovat správnímu orgánu veškerou potřebnou součinnost.*

[22] Podle § 51 odst. 1 správního řádu *k provedení důkazů lze užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy. Jde zejména o listiny, ohledání, svědeckou výpověď a znalecký posudek.*

[23] Správní řád sice neobsahuje zvláštní úpravu pro dokazování videozáznamem pořízeným soukromou osobou, avšak není důvod, proč by se na provedení jakéhokoli důkazu nemohly analogicky aplikovat principy platné a výslovně stanovené pro provedení důkazů listinou či ohledáním, se kterými je též spojena poučovací povinnost správních orgánů a zásada zákazu sebeobviňování (srov. § 53 odst. 2 a § 54 odst. 2 správního řádu).

[24] Z § 53 odst. 2 a § 54 odst. 2 správního řádu jednoznačně vyplývá, že poskytnutí listiny nebo provedení ohledání může být odepřeno z důvodů, pro které může svědek odepřít výpověď. Komentářová literatura (Kopecký, M.; Staša, J. a kol. *Správní řád. Komentář.* Praha: Wolters Kluwer, 2022) k § 53 odst. 2 správního řádu uvádí, že „*ze shodných důvodů, pro které nesmí být vyslýchán svědek nebo pro které může osoba odepřít výpověď, nelze ani žádat předložení listiny nebo může být předložení listiny odepřeno. Komentované ustanovení odkazuje na důvody pro zákaz výslechu svědka a pro právo svědka odepřít výpověď, jak jsou stanoveny v § 55 odst. 2 a 4. Osoba, kterou*

vyzývá správní orgán k předložení písemnosti, by měla proto také být o těchto důvodech předem poučena, a to způsobem odpovídajícím povinnosti správního orgánu před výslechem poučit svědka o důvodech, pro které nesmí být vyslýchán, a o právu odepřít výpověď (srov. § 55 odst. 5). Porušení těchto pravidel by mohlo znamenat, že by listinný důkaz byl získán nebo proveden v rozporu s právními předpisy a byl by nepřipustný při hodnocení podkladů pro vydání rozhodnutí (srov. § 51 odst. 1 a § 50 odst. 4). “Totožné závěry pak komentářová literatura dovozuje i ve vztahu k provedení důkazu ohledáním. Není přitom třeba činit rozdíl mezi tím, jestli je osoba vyzvána k předložení listiny nebo kamerového záznamu. Právo odepřít poskytnutí důkazu není dovozováno z povahy důkazu, ale z následků, které mohou z takového poskytnutí důkazu pro danou osobu vyplynout.

[25] Pokud je tak konkrétní osoba oprávněna v rámci správního řízení odepřít výpověď z důvodu, že by tím sobě nebo osobě blízké způsobila nebezpečí stíhání pro trestný čin nebo přestupek, nebo je z této důvodu oprávněna neposkytnout součinnost při jiném dokazování [s výjimkou výkonu kontrolní činnosti některých správních orgánů (tomu srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 3. 4. 2017, sp. zn. I. ÚS 529/17, nebo rozsudek NSS ze dne 11. 8. 2015, čj. 6 As 159/2014-52)], neexistuje racionální argument, proč by tímto právem neměla disponovat i před zahájením správního řízení, a navíc v situaci, kdy již probíhá zajišťování důkazů právě pro potřeby následného správního řízení. Správní orgán přitom může porušit zásadu zákazu sebeobviňování dvojitým způsobem. V prvním případě tak, že dotyčné osobě ani neposkytne poučení, že může výpověď/součinnost při jiném dokazování odepřít (existují-li pro to zákonem předvídané důvody). Anebo může tuto zásadu porušit tak, že nebude respektovat relevantní důvody účastníka/svědka, pro které se rozhodl nevypovídat nebo neposkytnout součinnost při dokazování, a bude ho k této výpovědi nebo jiné součinnosti při dokazování nutit například pod sankcí uložení pořádkové pokuty.

[26] Není-li tedy osoba, která je vyzvána k poskytnutí důkazu, poučena o tom, že může poskytnutí důkazu odepřít z důvodu, pro který je oprávněna odepřít výpověď, je tím porušena zásada zákazu sebeobviňování, neboť taková osoba nebyla seznámena se skutečností, že není povinna takový důkaz vůbec vydat. Smysl poskytnutého poučení tkví v tom, aby účastníkovi nemohla vzniknout v řízení újma jen proto, že nevěděl o svých základních procesních právech (srov. rozsudek NSS ze dne 20. 10. 2010, čj. 8 As 4/2010-94). O nucení k sebeobviňování nelze hovořit toliko u procesních úkonů, u kterých se nepožaduje aktivní jednání účastníka řízení, ale které jsou získávány z moci úřední, například neinvazivní způsoby získávání podkladů pro případné zahájení řízení, jakými jsou odběr slin, potu nebo dechová zkouška na přítomnost ovlivnění alkoholem či návykovou látkou. Podle Pavla Matese a Františka Púryho se nejedná o nucení k sebeobviňování ani tehdy, pokud je o ústním jednání a provádění důkazů nebo jiných úkonech souvisejících s řízením pořizován protokol, obrazový a zvukový záznam, za situace, že **dotyčný byl před úkonem řádně poučen mimo jiné o právu odepřít výpověď, předložit listinu nebo strpět ohledání** (Mates, P.; Púry, F. Zákaz nucení k sebeobviňování. *Bulletin advokacie*, 2019, č. 3, s. 7).

[27] Podle § 74 odst. 1 písm. f) zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, *orgán policie učiní nezbytná šetření ke zjištění osoby podezřelé ze spáchání přestupku a k zajištění důkazních prostředků nezbytných pro pozdější dokazování před správním orgánem, nasvědčující-li okolnosti tomu, že byl spáchán přestupek podle zákona o silničním provozu.*

[28] Podle § 13 zákona o policii *policista je povinen před provedením úkonu poučit osobu dotčenou úkonem o právních důvodech provedení úkonu, a jde-li o úkon spojený se zásahem do práv nebo svobod osoby, také o jejích právech a povinnostech. Pokud poučení brání povaha a okolnosti úkonu, poučí nebo zajistí toto poučení ihned, jakmile to okolnosti dovolí.*

[29] Podle § 67 odst. 2 zákona o policii *policista je dále oprávněn provádět ohledání místa přestupku, ohledání věci mající vztah ke spáchanému přestupku a v souvislosti s tím zjišťovat a zajišťovat stopy.*

[30] Z výše citované právní úpravy vyplývá, že před zahájením správního řízení o přestupku je policie oprávněna provádět nezbytná šetření a zajišťovat důkazní prostředky. Jak soud uvedl výše, není přitom důvod, aby se v souvislosti se zajišťováním důkazů již před zahájením správního řízení neaplikovaly principy a zásady, které jsou obecně platné v průběhu správního řízení, tedy i poučovací povinnost související se zásadou zákazu sebeobviňování. Policistovi je navíc uložena poučovací povinnost i výslovně prostřednictvím § 13 zákona o policii. Pokud tedy policista zajišťuje důkaz (nezbytný pro pozdější dokazování před správním orgánem), což je úkon, kterým může

být zasaženo do práv žalobce (zásada zákazu sebeobviňování), je povinen poučit osobu, kterou vyzval k předložení důkazu, o právu odepřít poskytnutí tohoto důkazu. Lze tak mít za to, že policista byl povinen poučit žalobce o jeho právu odepřít poskytnutí kamerového záznamu.

[31] Ze správního spisu vyplývá, že žalobce nebyl poučen o právu odepřít poskytnutí kamerového záznamu, a to ani policistou při zajišťování kamerového záznamu, ani následně v průběhu správního řízení. Není přitom rozhodné, že kamerový záznam poskytl na základě výzvy policisty dobrovolně a nebyl k poskytnutí záznamu nucen (na což se správní orgány odvolávaly). Podstatná je absence poučení před poskytnutím záznamu. Soud upozorňuje na to, že jiná by byla situace tehdy, pokud by žalobce poskytl záznam dobrovolně bez výzvy policisty – tedy zcela z vlastní iniciativy. Pak by se nemohl dovolávat porušení zásady zákazu sebeobviňování, pokud by byl záznam použit i bez předchozího poučení i v jeho neprospěch (např. v části před nehodovým dějem).

[32] Kamerový záznam (v části před nehodovým dějem) tak byl jako důkaz získán v rozporu se zákonem, neboť nebyla dodržena poučovací povinnost o právech žalobce a správní orgány nebyly ve smyslu § 51 odst. 1 správního řádu oprávněny takový důkaz provést. Došlo tak k porušení zásady zákazu sebeobviňování. Ze správního spisu je přitom zřejmé, že žalobce opakovaně sděloval, že kamerový záznam dobrovolně poskytl toliko v části zachycení nehodového děje a měl za to, že správní orgány nebyly oprávněny postihnout ho za přestupek nezastavení na železničním přejezdu, neboť k této části jízdy kamerový záznam poskytnout nehodlal. V této části tak dává soud žalobci za pravdu a konstatuje, že je žaloba důvodná, neboť využitím části kamerového záznamu, při jehož zajištění nebyl žalobce poučen o právu odepřít jeho poskytnutí a s jehož provedením neposkytl žalobce správním orgánům souhlas, došlo k porušení zásady zákazu sebeobviňování. Žalovaný, který aproboval postup správního orgánu I. stupně při použití tohoto nezákonného důkazu, tak podstatně porušil ustanovení o řízení ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí, neboť součástí skutkové podstaty přestupku, ze kterého byl žalobce uznán vinným, bylo i jednání, které bylo podloženo toliko na základě nezákonného důkazu – části kamerového záznamu. Zároveň soud upozorňuje na to, že v případě skutku nezastavení vozidla na přejezdu je situace žalobce odlišná od skutkových okolností, které posuzoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 2. 8. 2013, čj. 4 As 28/2013-24, č. 2938/2014 Sb. NSS, ve kterém měly správní orgány dostatek jiných podkladů, na základě kterých mohly konstatovat naplnění skutkové podstaty přestupku. (...)

4570

Zaměstnanost: rozsah ručení za úhradu úhrnné pokuty uložené za nelegální zaměstnávání cizinců; námitky ručitele

k § 139 odst. 1 písm. f) a § 140 odst. 1 písm. e) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti

k § 141a zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění účinném do 31. 12. 2023

I. Rozhodnout o ručení za úhradu pokuty podle § 141a zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, lze pouze v rozsahu, který odpovídá (samostatně uložitelné) pokutě za přestupek podle § 139 odst. 1 písm. f) nebo § 140 odst. 1 písm. e) citovaného zákona a rovněž poměrům ručitele.

II. V řízení podle § 141a zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, může ručitel kromě zpochybnění zákonných předpokladů vzniku ručení vznést také veškeré námitky, které mohla v přestupkovém řízení uplatnit osoba obviněná z přestupku.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2023, čj. 3 Ads 261/2022-27)

Prejudikatura: č. 791/2006 Sb. NSS, č. 1865/2009 Sb. NSS, č. 1754/2009 Sb. NSS, č. 2671/2012 Sb. NSS a č. 3632/2017 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 147/2000 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 358/99), č. 211/2007 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS924/06), č. 49/2012 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 1424/09) a č. 149/2020 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 3705/19); rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 23. 9. 1982, *Sporrong a Lönnroth proti Švédsku* (stížnosti č. 7151/75 a 7152/75).

Věc: Gumárny Zubří, a. s., proti Státnímu úřadu inspekce práce o ručení za úhradu pokuty, o kasační stížnosti žalovaného.

Tato věc nastolila právní otázku rozsahu a podmínek ručení podle § 141a zákona o zaměstnanosti za úhradu pokuty, jež byla uložena subdodavatelé ručitele za přestupek spočívající v umožnění výkonu nelegální práce [§ 139 odst. 1 písm. f) nebo § 140 odst. 1 písm. e) tohoto zákona]. Sporná byla především uplatnitelnost institutu ručení za úhradu úhrnné pokuty, která byla uložena za souběh více přestupků ve společném řízení, a dále požadavky kladené na rozhodnutí o ručení podle § 141a zákona o zaměstnanosti a možnost obrany potenciálního ručitele.

Oblastní inspektorát práce pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj (správní orgán I. stupně) na základě provedené kontroly zahájil proti společnosti Minaki property, s. r. o., v likvidaci (dále jen „společnost Minaki“), přestupkové řízení. V tomto řízení ji následně rozhodnutím ze dne 11. 11. 2019 uznal vinnou ze spáchání tří přestupků:

1. umožnění výkonu nelegální práce podle § 5 písm. e) bodů 1 a 2 zákona o zaměstnanosti – výkon závislé práce mimo základní pracovněprávní vztah a současně výkon závislé práce cizincem bez patřičného povolení nebo v rozporu s ním [přestupek podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti],
2. umožnění výkonu nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 3 zákona o zaměstnanosti – výkon závislé práce cizincem pro právnickou nebo fyzickou osobu bez platného oprávnění k pobytu na území České republiky [přestupek podle § 140 odst. 1 písm. e) zákona o zaměstnanosti] a
3. zastřené zprostředkování zaměstnání podle § 5 písm. g) zákona o zaměstnanosti [přestupek podle § 140 odst. 1 písm. g) zákona o zaměstnanosti].

Za tyto přestupky byla společnosti Minaki uložena úhrnná pokuta ve výši 7 600 000 Kč, a to dle § 41 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“) ve spojení s § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, jež dle hodnocení správního orgánu představuje přestupek nejzávažnější.

Po právní moci uvedeného rozhodnutí zahájil správní orgán I. stupně s žalobkyní správní řízení podle § 141a odst. 1 zákona o zaměstnanosti. Rozhodnutím ze dne 12. 3. 2021, konkrétně určil, že žalobkyně ručí za úhradu celé pokuty, která byla společnosti Minaki uložena za přestupek podle § 140 odst. 1 písm. e) zákona o zaměstnanosti. Odvolání žalobkyně následně žalovaný rozhodnutím ze dne 10. 9. 2021 zamítl.

Žalobkyně podala proti tomuto rozhodnutí správní žalobu. V ní namítla nemožnost rozhodnout o ručení za úhradu úhrnné pokuty uložené za více přestupků, absenci prokázání její vědomosti o umožnění výkonu nelegální práce společností Minaki a dále, že má právo vznést námitky nejen vůči části rozhodnutí, kterým byla tato společnost uznána vinnou ze spáchání přestupku podle § 140 odst. 1 písm. e) zákona o zaměstnanosti, ale i zbylým částem rozhodnutí o přestupku.

Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci rozsudkem ze dne 22. 8. 2022, čj. 60 Ad 1/2022-64, napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Uznal, že dle § 41 zákona o odpovědnosti za přestupky musí správní orgán uložit za souběh více přestupků ve společném řízení úhrnnou pokutu, jejíž výše je ovlivněna absorpční zásadou a obecnými kritérii trestání. To v případě spáchání více přestupků zpravidla vede k uložení přísnější sankce z důvodu zvýšené závažnosti sankcionovaného protiprávního jednání. Správní orgány jsou sice povinny náležitě odůvodnit, na základě jakých kritérií dospěly k výměře úhrnné sankce, současně však nemají povinnost a ani nesmí určit dílčí pokutu za každý ze sbíhajících se přestupků. To by totiž vedlo k uložení úhrnné pokuty na základě kumulační zásady, což je v rozporu s principy správního trestání (rozsudek NSS ze dne 1. 6. 2020, čj. 9 As 299/2019-43). Úhrnnou pokutu tak nelze již zpětně rozdělit na částky, které by odpovídaly jednotlivým přestupkům.

Současně krajský soud zdůraznil, že § 141a zákona o zaměstnanosti zakládá ručení pouze za úhradu pokuty uložené toliko za přestupky podle § 139 odst. 1 písm. f) a § 140 odst. 1 písm. e) zákona o zaměstnanosti. Přístup správních orgánů, které rozhodly o ručení za úhrnnou pokutu uloženou za souběh více přestupků, přitom krajský soud považoval za nepřipustně extenzivní. Vede totiž k tomu, že ručitel bude fakticky odpovídat i za jiné než zákonem předvídané přestupky, které spáchal přestupce jako zaměstnavatel a které spolu nemusí ani vůbec věcně

souviset. Pro takový extenzivní výklad však nesvědčí logický, systematický ani teleologický výklad § 141a zákona o zaměstnanosti. *Ad absurdum* by pro správní orgány bylo výhodné, pokud odhalí a společně projednají co největší množství přestupků, neboť pak by mohly úhradu úhrnné pokuty za ně uložené žádat po ručiteli. Stejně tak krajský soud zohlednil, že vznikem ručení dochází k zásahu do vlastnického práva ručitele zaručeného čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), a dále že veřejnou moc lze ve smyslu čl. 2 odst. 2 Listiny vykonávat *jen v případech a mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví*. Všechny tyto aspekty vedly krajský soud k závěru, že ručitel odpovídá toliko za pokuty uložené za přestupky výslovně zmíněné v § 141a zákona o zaměstnanosti. To je současně podle názoru krajského soudu jediný ústavně konformní výklad.

Jelikož nelze uloženou úhrnnou pokutu zpětně rozčlenit na dílčí pokuty za jednotlivé sbíhající se přestupky, je podle názoru krajského soudu nutné vyložit § 141a odst. 1 zákona o zaměstnanosti tak, že ručitelství může vzniknout pouze tehdy, bude-li (za splnění dalších zákonných podmínek) přestupce uznán vinným toliko ze spáchání přestupků zmíněných v § 141a zákona o zaměstnanosti. Jejich souběh s jinými přestupky proto ručitelství vylučuje. Pokud zákonodárce vztáhl ručitelství jen na konkrétní přestupek, ale současně nestanovil žádná pravidla pro situace, ve kterých dojde k uložení pokuty za více přestupků (čímž nezohlednil ostatní právní předpisy), a tedy nedostatečně transponoval směrnici Evropského parlamentu a Rady 2009/52/ES o minimálních normách pro sankce a opatření vůči zaměstnavatelům neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí, nelze to klást k tíži adresátům veřejné správy.

Ostatními žalobními námitkami se již krajský soud podrobně nezabýval. Pouze pro úplnost bez bližšího odůvodnění na závěr svého odůvodnění dodal, že případnému ručiteli nelze v řízení vedeném podle § 141a zákona o zaměstnanosti upřít námitky, které by mohla vznést osoba obviněná ze spáchání přestupku. Právo ručitele brojit proti samotné povinnosti, za jejíž splnění má ručit, lze podle krajského soudu označit jako imanentní všem úpravám ručitelství, včetně těch veřejnoprávních, jako je § 171 a § 172 daňového řádu.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost. Podle něj byly zákonné podmínky pro vznik ručení u žalobkyně splněny. Společnost Minaki, jakožto přestupce, byla předně shledána vinnou ze spáchání přestupku dle § 140 odst. 1 písm. e) zákona o zaměstnanosti, který je výslovně předvídan v § 141a zákona o zaměstnanosti pro vznik ručení za úhradu uložené pokuty. Stejně tak bylo prokázáno, že žalobkyně o vzniku ručení věděla či při vynaložení náležité péče vědět mohla a měla. Podle stěžovatele nevádí, že takto lze ručit za úhrnnou pokutu uloženou za více přestupků. Smyslem daného ustanovení je, aby se obchodní partneři (potenciální ručitelé) zaměřili v rámci své obchodní spolupráce na možnost nezákonného umožnění výkonu práce bez oprávnění k pobytu, přičemž spáchání jiných přestupků je nemusí zajímat. Pokud by tedy žalobkyně vynaložila náležitou péči, nemohla by za uloženou pokutu ručit. Spáchání většího množství přestupků navíc nemá vliv na skutečnost, že pokuta, za kterou žalobkyně ručí, byla uložena právě za přestupek dle § 140 odst. 1 písm. e) zákona o zaměstnanosti. Stanovením zmíněných podmínek pro vznik ručení má být navíc zajištěna odpovědnost obchodních partnerů za úhradu pokuty, jak vyžaduje čl. 8 směrnice 2009/52/ES.

Podle stěžovatele byl výklad krajského soudu zcela v rozporu se smyslem a účelem právní úpravy. Z důvodové zprávy k zákonu č. 1/2012 Sb. plyne, že účelem tohoto zákona a směrnice 2009/52/ES je potírání porušování zákazu zaměstnávání státních příslušníků třetích zemí, kteří nemají právo pobytu na území EU, a předcházení jeho porušování. Osoby vstupující do obchodních vztahů tak nesmí být „laxní“, nýbrž si musí ověřovat a případně se smluvně zajišťovat, že při naplňování obchodně závazkových vztahů nebudou vykonávat práci cizinci bez platného oprávnění k pobytu. Výklad krajského soudu tomuto účelu neodpovídá. Naopak má být výhodný pro subjekty, které si za smluvního obchodního partnera zvolí osobu, u které předpokládají větší rozsah porušování zákonných povinností, aby posléze nemusely ručit za úhradu uložené pokuty. Krajský soud tak předestřel výhodnost porušování většího množství zákonných ustanovení, aby se jejich smluvní partneři vyhnuli ručení, čímž nepatřičně zasáhl do podstaty čl. 2 odst. 3 Listiny.

Stěžovatel také odmítl závěr krajského soudu o výhodnosti odhalení většího množství přestupků jako spekulativní. Upozornil, že má zákonnou povinnost kontrolovat dodržování právních předpisů a věst o odhalených porušeních přestupkové řízení. Stejně tak odmítl, že by vznikem ručení došlo k zásahu do vlastnického práva ručitele. V tomto směru poukázal na to, že ručitel může apelovat na primárního přestupce, aby uloženou pokutu uhradil, případně má práva tzv. regresu vůči dlužníkovi, za kterého by pokutu uhradil.

Závěrem stěžovatel zpochybnil též závěr krajského soudu, podle něhož může ručitel uplatnit v řízení podle § 141a zákona o zaměstnanosti stejné námitky jako přestupce. Toto řízení má veřejnoprávní prvky a lze jej zahájit až po právní moci rozhodnutí o přestupku, tj. v době, kdy je rozhodnutí závazné jak pro přestupce, tak pro správní orgán. V tomto směru stěžovatel poukázal na § 73 odst. 2 správního řádu, dle něhož je pravomocné rozhodnutí závazné nejen pro účastníky, ale i pro všechny správní orgány. Správní orgán si tak po právní moci již nemůže dělat vlastní úsudek o dané věci. Žalobkyně nebyla v postavení obviněného, a proto neodpovídá za přestupky spáchané přestupcem. Odpovědný je pouze přestupce, který mohl v řízení veškeré námitky uplatnit. Krajský soud se s existencí § 73 odst. 2 správního řádu nijak nvyvořádal, ačkoli jeho závěr nutí správní orgán tuto svoji povinnost porušit. K odkazům na daňový řád konečně stěžovatel uvedl, že vznik ručitelství podle § 141a zákona o zaměstnanosti je projednáván dle správního řádu, nikoli daňového řádu. Správní řád přitom žádnou obdobnou povinnost, kterou správní orgánům ukládá § 172 daňového řádu, nestanovuje. Žalobkyně tím však není nijak zkrácena, neboť může uvádět veškeré námitky, které se týkají její vědomosti o nelegálním zaměstnávání cizinců jejím obchodním partnerem.

Žalobkyně považovala rozsudek krajského soudu za věcně správný. Uvedla, že již s ohledem na podmínku vědomosti o nelegálním zaměstnávání pro vznik ručení je zřejmé, že nemohla odpovídat za pokutu uloženou za přestupky, o kterých podle zákona nemusí mít žádnou povědomost. Stěžovatelův extenzivní výklad by znamenal svévolné rozšíření ručení, s nímž zákonodárce nepočítal. Pokud zákonodárce chtěl, aby ručení bylo i za úhradu pokuty za jiné přestupky, formuloval by to tak v zákoně. Souhlasí s krajským soudem, že názor stěžovatele *ad absurdum* znamená, že pro správní orgán bude výhodné, pokud odhalí a ve společném řízení projedná co největší množství přestupků, neboť pak bude moci ručení za úhradu této pokuty vztáhnout na žalobkyni. To je významné především v případě, jako byla tato věc, kdy správní orgán již dopředu věděl, že přestupce je v likvidaci, a tudíž uloženou pokutu nevymůže. Pokud proto nelze úhrnnou pokutu zpětně rozdělit, je ručení za její úhradu vyloučeno.

Stejně tak žalobkyně souhlasila s názorem krajského soudu, že je jako ručitelka oprávněna dávat námitky a připomínky, které měl v samotném řízení o přestupku přestupce. Poukázala na to, že v projednávané věci správní orgány využily naprosté pasivity společnosti Minaki. Považovala proto za nespravedlivé a v právním státě nepřípustné, aby za pasivitu odpovídala z pozice ručitele bez možnosti cokoli namítat, a to navíc ve vztahu k přestupkům, za něž nemůže podle zákona ručení vzniknout. Pokud by žalobkyně neměla možnost zpochybnit rozsah nelegální práce a zastřené zprostředkování, byla by zkrácena na svých právech. Tyto okolnosti totiž do značné míry determinují výši ukládané sankce. Smyslem zákona navíc nebylo, aby ručitel jako neúčastník řízení mohl své dokazování zaměřit pouze na situaci jeho vědomosti o nelegální práci.

Podle žalobkyně tak správní orgány překročily svoji pravomoc, a proto je jejich rozhodnutí nicotné. Rovněž namítla, že správní orgán využil nečinnost a pasivitu společnosti Minaki taktéž v rovině uložené sankce, když upustil od zásady zákonnosti a principu přiměřenosti a uložil úhrnnou pokutu v nepřiměřené výši, která je doslova likvidační. To vše s jediným cílem – potrestat ručitele, a nikoli samotného pachatele přestupku.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

[18] Kasační stížnost **není** důvodná. Rozsudek krajského soudu ve výroku a v rozhodné míře odůvodnění ob stojí. Vyslovený závazný právní názor krajského soudu je však zapotřebí částečně korigovat.

III.A Rozsah ručení dle § 141a zákona o zaměstnanosti za úhrnnou pokutu

[19] Stěžejní část kasační stížnosti a napadeného rozsudku krajského soudu se týká otázky, zda a případně jakým způsobem lze uplatnit institut ručení dle § 141a zákona o zaměstnanosti na úhradu úhrnné pokuty, která byla primárněmu přestupci uložena ve společném řízení za více přestupků spáchaných v souběhu (§ 88 ve spojení s § 41 zákona o odpovědnosti za přestupky).

[20] Podle § 141a zákona o zaměstnanosti platí:

1. *Za úhradu pokuty uložené za přestupek podle § 139 odst. 1 písm. f) nebo § 140 odst. 1 písm. e) ručí právnická nebo fyzická osoba, které právnická nebo fyzická osoba, jež umožnila cizinci výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 3, poskytla v rámci obchodního vztahu plnění jako subdodavatel přímo nebo prostřednictvím jiné osoby; stejně ručí i prostředník. Ručení vzniká pouze v případě, pokud o nelegální práci podle § 5 písm. e) bodu 3 tyto osoby věděly, nebo při vynaložení náležité péče vědět měly a mohly.*
2. *O tom, zda ručení podle odstavce 1 vzniklo a kdo je ručitelem, vydá Státní úřad inspekce práce nebo oblastní inspektorát práce, který o uložení pokuty rozhodoval v prvním stupni, rozhodnutí. Správní řízení podle věty první lze zahájit nejpozději do 90 dnů ode dne nabytí právní moci rozhodnutí o uložení pokuty za přestupek podle § 139 odst. 1 písm. f) nebo § 140 odst. 1 písm. e).*

[21] Přestupky výslovně předvídané § 141a zákona o zaměstnanosti dopadají na situace, kdy fyzická osoba [§ 139 odst. 1 písm. f) zákona o zaměstnanosti] či podnikající fyzická osoba nebo právnická osoba [§ 140 odst. 1 písm. e) zákona o zaměstnanosti] *umožnila cizinci výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 3.* Podle posledně jmenovaného ustanovení je nelegální prací *práce vykonávaná cizincem pro právnickou nebo fyzickou osobu bez platného oprávnění k pobytu na území České republiky, je-li podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky vyžadováno.*

[22] Oba uvedené přestupky tak postihují stejné protiprávní jednání v závislosti na tom, zda se jej dopustí fyzická osoba [přestupek dle § 139 odst. 1 písm. f)], nebo podnikající fyzická či právnická osoba [přestupek dle § 140 odst. 1 písm. e)]. Souběh těchto přestupků proto není možný. Žádné jiné přestupky, k nimž se institut ručení za úhradu pokuty vztahuje, poté zákon nepředvídá.

[23] Spor v projednávané věci lze shrnout následovně: zatímco podle krajského soudu a žalobkyně nelze institut ručení stanovený v § 141a zákona o zaměstnanosti vůbec vzáhnout na úhradu úhrnné pokuty uložené ve společném řízení za souběh většího počtu přestupků, podle stěžovatele tak učinit lze v každém případě, když je úhrnná pokuta uložena mimo jiné za přestupek spočívající v umožnění výkonu nelegální práce [§ 139 odst. 1 písm. f) nebo § 140 odst. 1 písm. e) zákona o zaměstnanosti], jenž je § 141a zákona o zaměstnanosti výslovně předvídan.

[24] Podle názoru Nejvyššího správního soudu se správné řešení nachází mezi těmito dvěma protikladnými přístupy. Pro každý z nich sice hovoří některé dobré důvody a sledované zájmy, ani jeden však nelze považovat za správný. Přístup stěžovatele naráží na zákonné a ústavní limity. Naopak přístup přijatý krajským soudem a zastávaný v řízení o kasační stížnosti žalobkyně ve svém důsledku vyprazdňuje úpravu ručení podle § 141a zákona o zaměstnanosti v situacích, kdy je přestupek dle § 139 odst. 1 písm. f) nebo § 140 odst. 1 písm. e) zákona o zaměstnanosti spáchán v souběhu s jiným přestupkem, což vede k nerespektování závazků České republiky plynoucím jí ze směrnice 2009/52/ES. Je tomu tak konkrétně z následujících důvodů.

[25] Za prvé, přístup stěžovatele by znamenal nepřipustný rozšiřující výklad. Ten by nad rámec zákona vedl k tomu, že ručitel bude fakticky odpovídat rovněž za pokutu, která byla uložena i za jiné přestupky, než výslovně předvídané v § 141a zákona o zaměstnanosti. Jak již korektně uvedl krajský soud v bodě 13 napadeného rozsudku, s ohledem na absorpční zásadu a obecné zásady a kritéria trestání může mnohost přestupků skutečně ovlivnit výši ukládané úhrnné sankce, neboť zpravidla zvyšuje závažnost sankcionovaného jednání. Tak tomu je i v právě projednávané věci. Správní orgán I. stupně výslovně za nejzávažnější přestupek považoval výkon závislé práce mimo základní pracovněprávní vztah a výkon závislé práce cizincem bez patřičného povolení nebo v rozporu s ním podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, nikoli tedy přestupek podle § 140 odst. 1 písm. e), ke kterému se má ručení za úhradu uložené pokuty vztahovat.

[26] Pro takový rozšiřující výklad však nehovoří žádná výkladová metoda, a to ani krajským soudem připuštěný výklad jazykový. Pokud § 141 odst. 1 zákona o zaměstnanosti jasně omezuje ručení „za přestupek podle“, lze jazykově těžko dovodit, že je přípustné rovněž ručení za přestupek jiný. Nejvyšší správní soud dále souhlasí s názorem krajského soudu uvedeným v bodech 16 a 17 napadeného rozsudku, podle něhož logický a systémový výklad svědčí o záměru zákonodárce, aby ručitel neodpovídal za úhradu pokuty uložené za jiné přestupky než ty

uvedené výslovně v § 141a zákona o zaměstnanosti. Pro rozšiřující výklad správních orgánů nesvědčí ani teleologický výklad. Stěžovatel sice správně upozorňuje, že smyslem § 141a zákona o zaměstnanosti a čl. 8 směrnice 2009/52/ES, které uvedené ustanovení transponuje do českého právního řádu, je v případě ručitele předcházet porušování zákazu zaměstnávání státních příslušníků třetích zemí, kteří nemají právo pobytu na území EU; taktó má však ručitel odpovídat za úhradu pokuty výhradně v těch případech, kdy věděl či vědět mohl a měl, že jeho obchodní partner *umožňuje výkon nelegální práce*. Účel právní úpravy tak nevyžaduje odpovědnost za úhradu pokuty uložené za jiné přestupky, nýbrž pouze a výlučně za přestupek samotné nelegální práce [konkrétně výkon práce bez platného oprávnění k pobytu ve smyslu § 5 písm. e) bodu 3 zákona o zaměstnanosti].

[27] Stejně tak Nejvyšší správní soud souhlasí se závěrem krajského soudu, že mechanické uplatnění § 141a zákona o zaměstnanosti rovněž na úhrnnou pokutu uloženou také za jiné přestupky než výslovně předvídané v tomto ustanovení, by mohlo zasahovat do vlastnického práva ručitele v rozporu s čl. 11 Listiny (srov. body 15 a 17 napadeného rozsudku); potažmo být v rozporu s čl. 4 odst. 1 a čl. 2 odst. 2 Listiny. Stěžovatelem poukázovaný regresivní nárok v případě úhrady pokuty ručitelem či možnost ručitele apelovat na primárního přestupce, aby uloženou pokutu uhradil, na tomto závěru nic nemění. Uplatnění institutu ručení se totiž nepříznivě dotýká práva vlastnit majetek podle čl. 11 Listiny, potažmo práva na pokojné užívání majetku ve smyslu čl. 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.), pokud není přiměřené, resp. neodráží spravedlivou rovnováhu mezi požadavky obecného zájmu a ochranou práv jednotlivce. Tak tomu je například v situaci, pokud dotčená osoba nese zvláštní a nadměrné břemeno (srov. např. náleze Ústavního soudu ze dne 14. 7. 2020, sp. zn. I. ÚS 3705/19, č. 149/2020 Sb. ÚS, či rozsudek ESLP ze dne 23. 9. 1982, *Sporrong a Lönnroth proti Švédsku*, stížnosti č. 7151/75 a 7152/75, body 26 až 28). Pokud by ručitel byl odpovědný za úhradu úhrnné pokuty, jejíž výše byla vyměřena i za jiné, zákonem nepředvídané přestupky, mohlo by se právě o takové nadměrné a nepřiměřené břemeno jednat.

[28] Výklad, kterého se stěžovatel dovolává, tedy že ručení podle § 141a zákona o zaměstnanosti lze *plně* uplatnit na úhradu celé výše pokuty, pokud je uložena mimo jiné i za přestupek spočívající v umožnění výkonu nelegální práce (§ 139 odst. 1 písm. f) nebo § 140 odst. 1 písm. e) zákona o zaměstnanosti], proto není z ústavního ani zákonného hlediska přijatelný.

[29] Za druhé, ani paušalizující odmítnutí možnosti jakéhokoliv ručení za úhrnnou pokutu uloženou ve společném řízení, učiněné krajským soudem v napadeném rozsudku, nelze považovat za správné. Vyloučení ručitelství v případě spáchání přestupku podle § 139 odst. 1 písm. f) nebo § 140 odst. 1 písm. e) zákona o zaměstnanosti v souběhu s jiným přestupkem ve svém důsledku celý institut ručení podle § 141a zákona o zaměstnanosti vyprazdňuje. Podle názoru Nejvyššího správního soudu totiž spáchání jiných přestupků přestupcem vedle přestupku spočívajícího ve výkonu nelegální práce (§ 139 odst. 1 písm. f) nebo § 140 odst. 1 písm. e) zákona o zaměstnanosti] nebude v praxi ojedinělým jevem. Naopak lze předpokládat, že zaměstnavatel, který v rozporu se zákonem o zaměstnanosti zaměstnává cizince bez platného pobytového oprávnění, se může dopustit i dalších provinění na úseku zákona o zaměstnanosti, typicky zaměstnání cizinců mimo pracovníprávní poměr či bez povolení k zaměstnání (§ 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti].

[30] Stěžovateli lze navíc přisvědčit, že tento krajským soudem dovozený závěr by popřel jakoukoliv smysluplnou existenci § 141a zákona o zaměstnanosti. Jak bylo uvedeno, institut ručení za úhradu uložené pokuty je stanoven s cílem předcházet porušování zákazu zaměstnávání cizinců bez oprávnění k pobytu na území EU, konkrétně pak preventivně působit na potenciální ručitele, aby byli obezřetní při volbě svých subdodavatelů, a neumožnili tak výkon nelegální práce. Lze přitom přisvědčit stěžovateli, že důsledky vyloučení institutu ručení v případě souběhu více přestupků může mít dopady paradoxně zcela opačné. *Ad absurdum* by mohl potenciální ručitel volit takové smluvní partnery, u kterých má vědomost o větším rozsahu porušování zákonných povinností.

[31] Závěr krajského soudu o nemožnosti uplatnit institut ručitelství podle § 141a zákona o zaměstnanosti na úhradu úhrnné pokuty uložené za souběh více přestupků, a nikoli tedy jen za přestupek výkonu nelegální práce podle § 139 odst. 1 písm. f) nebo § 140 odst. 1 písm. e) zákona o zaměstnanosti, je problematický konečně i s ohledem na závazky České republiky plynoucí z unijního práva. Dotčený § 141a zákona o zaměstnanosti je transpozicí čl. 8 odst. 2 směrnice 2009/52/ES, podle něhož *pokud je zaměstnavatel subdodavatelem, členské státy zajistí, aby hlavní dodavatel a jakýkoli zprostředkující subdodavatel mohli v případě, že věděli o tom, že*

zaměstnávající subdodavatel zaměstnává neoprávněně pobývajících státní příslušníky třetích zemí, nést odpovědnost za úhradu plateb uvedených v odstavci 1 vedle zaměstnávajícího subdodavatele nebo dodavatele, jehož je zaměstnavatel přímým subdodavatelem, nebo namísto nich. Zatímco tedy směrnice 2009/52/ES vyžaduje uplatnitelnost určitého vnitrostátního režimu odpovědnosti za úhradu pokuty uložené za přestupek spočívající v zaměstnávání cizinců bez pobytového oprávnění na území EU, závěr krajského soudu má za následek, že v případě spáchání takového přestupku v souběhu s jinými přestupky nelze českým zákonodárcem zvolenou formu odpovědnosti v podobě ručení (§ 141a zákona o zaměstnanosti) uplatnit vůbec.

[32] Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že nesprávnou, resp. nedokonalou transpozicí, která nestanovuje pravidla pro situace uložení pokuty za více přestupků, nelze klást k tíži adresátům veřejné správy (srov. bod 19 napadeného rozsudku). S ohledem na čl. 1 odst. 2 Ústavy je nicméně nutné usilovat o nalezení řešení, které v co největší míře umožní České republice dodržovat závazky, které pro ni plynou z mezinárodního či unijního práva. Závěr krajského soudu o kategorické nemožnosti uplatnit § 141a zákona o zaměstnanosti by proto byl odůvodněn pouze v situaci, pokud by skutečně nebylo možné nalézt jakékoliv smysluplné řešení, které umožňuje sladit jak požadavky zákonnosti a českého ústavního pořádku, tak závazky plynoucí pro Českou republiku ze směrnice 2009/52/ES. Tak tomu však v projednávané věci není.

[33] Podle názoru Nejvyššího správního soudu je možné nalézt řešení, které umožní v podstatné míře zachovat účel právní úpravy, respektovat unijní závazky České republiky a současně zajistit, že ručitel nebude odpovědný za úhradu pokuty, jejíž výše odpovídá také přestupkům, které nejsou § 141a zákona o zaměstnanosti předvídaný. Takového řešení lze docílit za pomoci *zaplnění mezery v právu*. Právě vyvstalá otázka totiž představuje *nepravou mezeru v zákoně*, neboť zákonodárce neupravil řešení otázky ručitelství v situaci, kdy je přestupce shledán vinným z více přestupků, za které mu je ve společném řízení uložena úhrnná pokuta. Zaplnění takové mezery soudní judikaturou přitom v projednávané věci vyžaduje *důležitý důvod vyplývající z ústavního pořádku* (srov. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 29. 8. 2017, čj. 5 As 154/2016-62, č. 3632/2017 Sb. NSS), konkrétně potřeba ochrany vlastnictví, resp. práva ručitele na pokojné užívání majetku.

[34] Tuto mezeru v zákoně je podle názoru Nejvyššího správního soudu nutné zaplnit následovně: správní orgán musí při rozhodování o ručení podle § 141a zákona o zaměstnanosti rozhodnout rovněž o jeho *rozsahu*. Zatímco tedy o tom, *zda* ručení vzniklo a *kdo* je ručitel, vydává správní orgán deklaratorní rozhodnutí (srov. § 141a odst. 2 zákona o zaměstnanosti, což je potvrzeno i důvodovou zprávou k zákonu č. 1/2012 Sb.), v němž zkoumá pouze naplnění zákonných předpokladů pro vznik ručení (pravomocné rozhodnutí o přestupku, vědomost, resp. nevědomá nedbalost ručitele ohledně výkonu nelegální práce jeho subdodavatelem), toto rozhodnutí musí být doplněno o *konstitutivní* stanovení konkrétního *rozsahu*, v jakém ručitel za uloženou pokutu odpovídá. Jinými slovy, povinnost ručení vzniká již ze zákona při naplnění podmínek dle § 141a zákona o zaměstnanosti, konkrétní rozsah ručení je však nutné stanovit s ohledem na okolnosti dané věci.

[35] Stanovený rozsah ručení přitom bude muset být uveden ve výroku správního rozhodnutí konkrétní částkou. Skutečnost, že částka, k jejíž úhradě bude ručitel rozhodnutím povolán, bude odlišná oproti primární povinnosti dlužníka (přestupce) určené výší uložené pokuty, tomuto závěru nebrání. Přiměřeně lze poukázat na usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 10. 2008, čj. 9 Afs 58/2007-96, č. 1754/2009 Sb. NSS, podle něhož „*ručitel nemusí být vždy povolán k plnění dluhu za dlužníka v plné výši; dlužník mohl část dluhu splatit, část dluhu mohla zaniknout či mohlo v mezidobí dojít k opravě nesprávně stanovené částky cla. Za všech těchto okolností je nezbytné, aby ručitel obdržel řádný a samostatný platební výměr, který se může lišit od částky stanovené dříve dlužníkoví.*“ Stejně tak soukromoprávní předpisy připouštějí ručení pouze za část dluhu (srov. § 2020 občanského zákoníku). Právě rozhodnutí o ručení a o jeho konkrétním rozsahu přitom budou exekucním titulem pro případné vymožení úhrady stanovené částky vůči ručiteli v exekucním řízení.

[36] Pokud je ručení vztahováno na úhrnnou pokutu uloženou za souběh více přestupků, musí správní orgán rozsah ručení *omezit* tak, aby odpovídal pouze výši pokuty, která by byla uložena samostatně za přestupek podle § 139 odst. 1 písm. f) nebo § 140 odst. 1 písm. e) zákona o zaměstnanosti, pokud by se proti přestupci nevedlo společné řízení.

[37] Nejvyšší správní soud si je vědom, že s ohledem na absorpční a asperační zásadu nelze v rozhodnutí vydaném ve společném řízení o několika přestupcích určovat dílčí pokutu za každý ze sbíhajících se přestupků. Jak uvedl Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 1. 6. 2020, čj. 9 As 299/2019-43, takový postup by vedl k uložení úhrnné pokuty na základě kumulační zásady, což je v rozporu s principy správního trestání. To však neznamená, že správní orgán při rozhodování o rozsahu ručení jiné osoby než přestupce podle § 141a zákona o zaměstnanosti si nemůže učinit *vlastní úvahu* o tom, jaká sankce by s ohledem na okolnosti popsané v rozhodnutí o přestupku byla bývala uložena v případě, že by nedošlo k uložení úhrnné pokuty přestupci ve společném řízení. Taková úvaha by byla učiněna výhradně pro účely rozhodnutí o rozsahu ručení, a tudíž by byla závazná pouze pro samotného ručitele. Nijak by nepochoybňovala předchozí rozhodnutí o přestupku vůči přestupci, které je pouze podkladem, resp. východiskem pro následné uplatnění ručení.

[38] Právě vlastní úvahu o tom, jaká sankce by byla bývala přestupci uložena v případě, že by nedošlo ke spáchání přestupku v souběhu s jinými přestupky, by podle názoru Nejvyššího správního soudu měl správní orgán učinit, aby mohl rozhodnout o ručení pouze v rozsahu, který odpovídá sankci za přestupek výslovně předvídaný v § 141a zákona o zaměstnanosti. Tato úvaha přitom bude omezena výhradně na rozhodnutí o konkrétním rozsahu ručení. Při tomto rozhodování tak správní orgán nebude zpětně dělit již uloženou pokutu přestupci. Pokuta, jak byla přestupci vyměřena a uložena, zůstane nedotčena. Učiněním vlastní úvahy pro účely stanovení konkrétního rozsahu ručení proto nedochází k popření principů správního trestání, včetně zásady absorpce.

[39] Řešení, jež umožňuje zohlednit určité okolnosti důležité pro rozhodnutí dřívější a promítnout je v rozhodnutí následném, není výjimečné. Povinnost provést takovou úvahu se v opačném směru uplatňuje v případech, kdy se přestupce dopustil souběhu více přestupků, ty však nebyly projednány ve společném řízení a nebyla za ně uložena úhrnná pokuta. K tomu, že nebylo rozhodnuto ve společném řízení, se totiž podle § 37 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky přihlédne při určení druhu a výměry trestu (srov. např. rozsudek NSS ze dne 12. 4. 2018, čj. 2 As 426/2017-62). Jak Nejvyšší správní soud upřesnil například v rozsudku ze dne 13. 11. 2023, čj. 3 As 278/2022-40, uvedená povinnost znamená potřebu „*koordinace rozhodování o jednotlivých deliktech a zohlednění již uložených sankcí při ukládání trestů. Pokud nemůže být o věci vedeno společně řízení, je povinností správního orgánu svá jednotlivá, tedy logicky následná, rozhodnutí koordinovat tak, aby došel k obdobnému trestu či vyšší pokuty, jako kdyby společně řízení vedeno bylo.*“

[40] Při činění vlastní autonomní úvahy o rozsahu ručení bude muset správní orgán vyjít ze zákonného rozpětí sankce za konkrétní spáchaný přestupek podle § 139 odst. 1 písm. f) nebo § 140 odst. 1 písm. e) zákona o zaměstnanosti a zohlednit veškerá hlediska, která vedla k vyměření úhrnné pokuty přestupci. V tomto směru musí správní orgán své posouzení založit na okolnostech uvedených v odůvodnění výše uložené sankce v rozhodnutí o přestupku, zejména na tam vymezených polehčujících a přitěžujících okolnostech a hodnocené závažnosti přestupku, k němuž se ručení za úhradu pokuty váže. Nesmí však přihlížet k ostatním spáchaným přestupkům a k okolnostem vztahujícím se výhradně k nim. Právě na základě okolností takto zjištěných z odůvodnění rozhodnutí o přestupku správní orgán musí provést vlastní úvahu ohledně výše pokuty, která by byla uložena, pokud by nedošlo k souběhu. V tomto rozsahu následně rozhodne o ručení. Svůj závěr přitom musí přezkoumatelným způsobem odůvodnit.

[41] Ačkoli Nejvyšší správní soud připouští, že právě předestřené řešení bude pro správní orgány představovat zvýšené nároky při rozhodování o ručení podle § 141a zákona o zaměstnanosti, nemělo by být nadměrnou a nepřiměřenou zátěží. Ve společném řízení se totiž projednávají přestupky, k jejichž projednání je příslušný též správní orgán (§ 88 odst. 1 a 2 zákona o odpovědnosti za přestupky). O ručení přitom rozhoduje Státní úřad inspekce práce nebo oblastní inspektorát práce, který o uložení pokuty rozhodoval v prvním stupni (§ 114a odst. 2 zákona o zaměstnanosti). Proto i o omezení rozsahu ručení bude rozhodovat stejný správní orgán, který dříve rozhodl o přestupku a o uložení pokuty, k jejíž úhradě se má ručení vztahovat.

[42] Přisvědčit nelze ani námitce žalobkyně uvedené v jejím vyjádření, dle níž je rozhodnutí správních orgánů nicotné z důvodu, že překročily svoji pravomoc. Z již uvedeného je zřejmé, že správní orgány měly pravomoc a příslušnost rozhodnout v projednávané věci o ručení žalobkyně a o jejím rozsahu. Jejich rozhodnutí jsou nicméně nezákonná, jelikož vztáhla ručení na celou výši uložené úhrnné pokuty, jež byla ve společném řízení uložena i za jiné přestupky než stanovené v § 139 odst. 1 písm. f) nebo § 140 odst. 1 písm. e) zákona o zaměstnanosti.

[43] Závěrem Nejvyšší správní soud uvádí, že obdobně jako právě nastiněné řešení v zásadě zvolil i Krajský soud v Brně ve svém rozsudku ze dne 31. 10. 2022, čj. 30 Ad 14/2021-82 (kasační stížnost proti tomuto rozsudku projednává NSS pod sp. zn. 5 Ads 314/2022). Různé krajské soudy tak pro řešení stejné právní otázky zvolily rozdílné způsoby řešení. Byť proto v nyní projednávané věci Nejvyšší správní soud rámcově souhlasí s Krajským soudem v Ostravě – pobočkou v Olomouci o nemožnosti vztahovat ručení podle § 141a zákona o zaměstnanosti na úhradu úhrnné pokuty uložené i za jiné přestupky než výslovně předvídané v tomto ustanovení, ohledně konkrétního dopadu tohoto závěru a zvoleného způsobu řešení se Nejvyšší správní soud ztotožňuje s přístupem Krajského soudu v Brně dle uvedeného rozsudku.

III.B Individualizace pokuty, za jejíž úhradu ručitel odpovídá

[44] Omezení rozsahu ručení na úhradu výše pokuty, která odpovídá výhradně přestupku podle § 139 odst. 1 písm. f) nebo § 140 odst. 1 písm. e) zákona o zaměstnanosti, nicméně podle názoru Nejvyššího správního soudu nestačí k tomu, aby bylo možné považovat rozhodnutí o ručení podle § 141a zákona o zaměstnanosti za ústavně konformní.

[45] Žalobkyně ve svém vyjádření ke kasační stížnosti (a předtím v žalobě) namítla, že správní orgán ukládal již přestupci úhrnnou pokutu ve výši, která je „zcela nepřiměřená“ a „doslova likvidační“. Krajský soud se k této námitce vyjádřil v bodě 20 napadeného rozsudku pouze nad rámec nosných důvodů, a tudíž se jí blíže nezabýval. Dospěl totiž ke kategorickému závěru, že institut ručení podle § 141a zákona o zaměstnanosti nelze použít na úhradu úhrnné pokuty uložené za souběh s přestupky, které toto ustanovení výslovně nepředjímá. Pokud však Nejvyšší správní soud v nyní projednávané věci dotvořil právo zaplněním nepravé mezery v zákoně a umožnil rozhodnout o rozsahu ručení, a tím i vztáhnout institut ručení také na úhradu přípustné části úhrnné pokuty uložené za více přestupků, je nutné na vznesenou námitku reagovat.

[46] Nejvyšší správní soud považuje za klíčové, že správní trestání je založeno na principu *individualizace trestu* (např. rozsudek NSS ze dne 24. 11. 2015, čj. 8 As 48/2015-69). Z toho důvodu zákonodárce v zákoně o odpovědnosti za přestupky výslovně stanovil určitá demonstrativně vymezená kritéria, k nimž se při určení druhu a výměry trestu přihlíží (§ 37 zákona o odpovědnosti za přestupky), jako jsou především rozličné polehčující a přitěžující okolnosti (§ 39 a 40 zákona o odpovědnosti za přestupky), a dokonce umožnil od uložení správního trestu zcela upustit (§ 43 zákona o odpovědnosti za přestupky). Určení konkrétního trestu a jeho výměry, případně rozhodnutí o upuštění od uložení správního trestu přitom odráží nejen okolnosti, jež naplňují znaky objektivní znanky skutkové podstaty přestupku, ale i okolnosti *vztahující se přímo k osobě přestupce*, například jeho osobní a majetkové poměry, povahu jím prováděné činnosti, či skutečnost, že se protiprávní činnosti dopouští opakovaně.

[47] V souladu s ustálenou judikaturou správních soudů musí správní orgány při určení výměry a druhu sankce přihlížet rovněž k tomu, zda ukládaná sankce není *nepřiměřená* (např. rozsudek NSS ze dne 3. 4. 2012, čj. 1 Afs 1/2012-36, č. 2671/2012 Sb. NSS), či *likvidační* (např. rozsudek NSS ze dne 17. 6. 2010, čj. 1 As 9/2008-156, či ze dne 17. 9. 2010, čj. 5 As 3/2010-63).

[48] Tato kritéria se pochopitelně zkoumají ve vztahu k situaci přestupce, kterému je konkrétní správní trest ukládán. Majetkové poměry ručitele se však mohou významnou měrou lišit od majetkových poměrů přestupce. Zatímco přestupcem může být například finančně silná a stabilní společnost s velkým obratem, potenciální ručitel může být i malý živnostník bez vlastních zaměstnanců, který pouze využil subdodávky od dodavatele, jenž nelegálně zaměstnával cizince bez platného oprávnění k pobytu. Mechanické uplatnění institutu ručení za úhradu celé uložené pokuty by tak mohlo vést k tomu, že konkrétní pokuta, jejíž výše je přiměřená osobním a majetkovým poměrům přestupce, bude zcela nepřiměřená a likvidační pro ručitele.

[49] Takový výklad nelze připustit. Pokud se požadavek přiměřenosti pokuty a zákazu ukládání likvidačních sankcí vztahuje na přestupce, musí se tím spíše vztahovat i na ručitele, který má za úhradu uložené pokuty sekundárně odpovídat. Rovněž v tomto směru je třeba dotvořit právo zaplněním nepravé mezery v zákoně, neboť to vyžaduje důležitý důvod vyplývající z ústavního pořádku. Stanovení zákonného ručení za uloženou pokutu ve výši individualizované podle poměrů přestupce, aniž by bylo možné zohlednit též majetkové poměry a finanční situaci ručitele, by mohlo představovat nepřiměřené břemeno narušující vlastnické právo, a dále ústavní princip

rovnosti, zejména v rovině mezi primárním přestupem a zákonným ručitelem. Při rozhodování o rozsahu ručení tak musí správní orgán kromě zohlednění úhrnné povahy pokuty (uložené za více přestupků) zohlednit také přiměřenost dané částky vůči ručiteli a její případné likvidační dopady. Pokud dospěje k závěru, že stanovení ručení za pokutu v určité výši by bylo majetkovým poměrům ručitele nepřiměřené, resp. mělo by pro něj likvidační dopady, musí v odpovídající míře rozsah ručení snížit.

[50] Zbývá doplnit, že rozsah ručení nemůže v žádném případě přesáhnout horní hranici zákonné sazby pokuty za přestupky podle § 139 odst. 1 písm. f) nebo § 140 odst. 1 písm. e) zákona o zaměstnanosti, tedy 10 000 000 Kč. Stejně tak nemůže ručitel ručit za úhradu vyšší částky, než která odpovídá výši skutečně uložené sankce přestupci. Posledním limitem je poté skutečná výše dosud neuhrazené pokuty ze strany přestupce. Ručení podle § 141a zákona o zaměstnanosti totiž výslovně dopadá na *úhradu pokuty*. Jestliže tedy byla část pokuty již zaplacená, nelze v tomto rozsahu ručitele povolávat k plnění. Na tato hlediska maximálního přípustného rozsahu ručení tudíž musí správní orgán při rozhodnutí o rozsahu ručení brát zřetel.

III.C Postup správního orgánu při stanovení rozsahu ručení

[51] Lze proto uzavřít, že uplatnit institut ručení podle § 141a zákona o zaměstnanosti je možné uplatnit i na úhradu úhrnné pokuty uložené za více přestupků. Správní orgán nicméně musí rozsah ručení v rámci vlastní úvahy omezit tak, aby *odpovídal pouze sankci za přestupek* dle § 139 odst. 1 písm. f) nebo § 140 odst. 1 písm. e) zákona o zaměstnanosti, a *poměrům ručitele*.

[52] Postup správního orgánu při rozhodování o rozsahu ručení lze shrnout do třech kroků:

1. *Správní orgán stanoví maximální přípustný rozsah ručení. Tím může být výše pokuty uložené přestupci, maximálně však horní hranice sazby stanovená v § 139 odst. 1 písm. f) nebo § 140 odst. 1 písm. e) zákona o zaměstnanosti, tedy 10 000 000 Kč. Nižší z těchto hranic je současně nutné dále snížit o případně již přestupcem uhrazenou část pokuty.*
2. *Pokud dochází k rozhodnutí o ručení podle § 141a zákona o zaměstnanosti za úhradu úhrnné pokuty uložené za více přestupků, musí správní orgán provést vlastní úvahu ohledně výše pokuty, která by byla přestupci uložena, pokud by nedošlo k souběhu s jinými přestupky, jež byly projednány ve společném řízení. V tomto směru správní orgán vyjde z okolností rozhodných pro výměru úhrnné sankce, nebude však zohledňovat žádné okolnosti, jež se týkají jiných přestupků než na které lze institut ručení vztáhnout. V rámci této úvahy poté určí přípustný rozsah ručení, který by odpovídal právě výši pokuty, pokud by byla za zjištěné okolnosti uložena v samostatném řízení. Na tuto částku rozsah ručení omezí, ledaže je maximální přípustný rozsah ručení s ohledem na částečné splnění ze strany přestupce nižší.*
3. *Správní orgán zohlední, zda zjištěná přípustná výše ručení není nepřiměřená majetkovým poměrům ručitele, resp. na ně nemá likvidační dopad. V případě zjištění nepřiměřeného či likvidačního rozsahu ručení správní orgán sníží částku, za kterou ručitel odpovídá, v takové míře, aby uvedené dopady rozhodnutí o ručení nemělo.*

[53] Konkrétní částka, ke které správní orgán dospěje, musí být uvedena ve výroku rozhodnutí podle § 141a zákona o zaměstnanosti jakožto rozsah, v němž ručitel odpovídá za úhradu pokuty uložené přestupci. Právě toto rozhodnutí následně může vůči ručiteli sloužit jako exekuční titul pro případné vymožení takto stanovené povinnosti. Ručitel, který uloženu částku zaplatil, případně vůči kterému byla pokuta v této míře vymožena, má následně regresní nárok na úhradu takto zaplacené částky vůči přestupci v souladu s příslušnými soukromoprávními předpisy.

[54] Vztaheno k projednávané věci: za předpokladu, že budou splněny zákonné předpoklady pro vznik ručení podle § 141a zákona o zaměstnanosti vůči žalobkyni, musí správní orgány rozhodnout též o rozsahu, v němž žalobkyně ručí za pokutu uloženou společnosti Minaki. Výši ručení musí správní orgány v rámci vlastní úvahy omezit na částku, která odpovídá pouze sankci za přestupek dle § 140 odst. 1 písm. e) zákona o zaměstnanosti a poměrům žalobkyně.

III.D Obrana ručitele a předpoklady rozhodnutí o ručení

[55] Stěžovatel dále zpochybňuje závěr krajského soudu, podle něhož může ručitel v řízení podle § 141a zákona o zaměstnanosti uplatnit stejné námitky jako přestupce. Konkrétně poukazuje na § 73 odst. 2 správního řádu, s nímž se krajský soud nevypořádal a podle něhož jsou pravomocná správní rozhodnutí závazná pro všechny správní orgány.

[56] Odkaz stěžovatele na ustanovení § 73 odst. 2 správního řádu je v tomto kontextu dosti zavádějící. Skutečnost, že pravomocné rozhodnutí je závazné pro účastníky a pro všechny správní orgány znamená, že nastupují (v principu nezměnitelné) právní účinky s formální a materiální právní mocí spojené. Toto ustanovení však rozhodně neznamená, co se mu snaží přičknout stěžovatel, tedy že by právní moc rovněž znamenala právní účinky (zde pokutu) pro *neúčastníka* řízení.

[57] Otázku možné obrany ručitele v řízení podle § 141a zákona o zaměstnanosti ostatně již posuzoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 13. 1. 2023, čj. 10 Ads 115/2021-45. Konkrétně uvedl, že „*i když ručitel není účastníkem řízení o přestupku, má v řízení o vzniku ručení zachovány námitky, které mohl uplatnit přestupce*“. Z citovaného rozsudku tak plyne, že v řízení dle § 141 zákona o zaměstnanosti může ručitel uplatnit ty námitky, jež zpochybňují jak samotné spáchání přestupku, tak jeho postavení ručitele.

[58] Nejvyšší správní soud nevidí důvod se od tohoto závěru nyní odchýlit. S ohledem na právo na slyšení, jež je součástí práva na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 odst. 1 a násl. Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy, vázanost pravomocným rozhodnutím o přestupku dle § 73 odst. 2 správního řádu pro *všechny správní orgány* nebrání v předložení námitek osobám, které nebyly účastníky řízení o přestupku, avšak kterým může v důsledku existence takového rozhodnutí vzniknout určitá povinnost.

[59] Tento závěr již potvrdil Ústavní soud v nález ze dne 8. 3. 2012, sp. zn. I. ÚS 1424/09, č. 49/2012 Sb. ÚS, a to ve vztahu k vázanosti soudů rozhodnutím o trestném činu podle § 135 občanského soudního řádu. Konkrétně uvedl:

„23. Součástí spravedlivého procesu ve smyslu čl. 36 odst. 1 a násl. Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy je i právo na právní slyšení. Jeho obsahem je mj. právo činit skutkové přednesy a navrhnout důkazy k prokázání těchto tvrzení, jakož i oprávnění vyjádřit se k právní stránce věci. Byl-li žalovaný, proti němuž bylo vedeno trestní řízení, pravomocně shledán vinným, není vázanost civilního soudu odsuzujícím trestním rozsudkem s právem na právní slyšení nijak v rozporu, neboť žalovaný měl coby strana trestního řízení možnost vyjádřit se ke skutkové i právní stránce věci a navrhnout důkazy právě již v řízení trestním.

24. Odlišná je však situace třetí osoby, která stranou trestního řízení nebyla, a z tohoto důvodu nemohla své právo na právní slyšení realizovat; pokud by jí měla být v civilním řízení uložena povinnost k plnění (např. proto, že jako zaměstnavatel má odpovídat za škodu nebo nemajetkovou újmu způsobenou jeho zaměstnancem odsouzeným v trestním řízení), aniž by v něm mohla v důsledku vázanosti soudu trestním rozsudkem činit skutkové přednesy a důkazní návrhy týkající se zejména zavineného protiprávního jednání, vzniku škody a příčinné souvislosti, došlo by tím zjevně k zásahu do jejího práva na právní slyšení. Takové osobě by totiž byla uložena povinnost, aniž kdy měla příležitost vyjádřit se ke skutkové a právní stránce věci a činit důkazní návrhy. To je v právním státě nepřijatelné a zjevně by mohlo být zdrojem věcně nesprávných či nespravedlivých rozhodnutí, popř. alespoň pocitu křivdy či nespravedlnosti vyvolané tím, že třetí osobě bylo upřeno právní slyšení. Právo na projednání věci v plném rozsahu v právě nastíněném smyslu nesmí být nikomu upřeno.

*25. Právě uvedené však zároveň není důvodem pro zrušení § 135 odst. 1 o. s. ř., neboť toto ustanovení připouští ústavně konformní interpretaci, vyloží-li se restriktivně. Vázanost soudu v civilním řízení trestním rozsudkem ve smyslu citovaného ustanovení se dle tohoto náhledu může prosadit jenom ve vztahu k osobám, které vystupovaly v trestním řízení, v němž měly možnost skutkové a právně argumentovat, jakož i činit důkazní návrhy. [...] **Vůči třetím osobám, které neměly možnost v trestním řízení skutkově a právně argumentovat a činit důkazní návrhy, se vázanost civilního soudu trestním rozsudkem neuplatní, a není tedy vyloučeno provádět dokazování k těm okolnostem, které byly zjišťovány v trestním řízení a které jsou zároveň významné i pro soukromoprávní posouzení věci.***

[60] Pokud se právě citovaný závěr váže k trestnímu rozsudku, musí stejnou měrou dopadat i na pravomocná rozhodnutí o přestupku. Rovněž okolnosti zjišťované přestupkového řízení totiž mohou být významné pro následný vznik či uložení povinnosti v civilním či správním řízení. Tak je tomu i u ručení za uloženou pokutu podle § 141a zákona o zaměstnanosti. Předpokladem jeho vzniku je totiž předchozí pravomocné rozhodnutí, podle něhož se osoba, již byl potenciální ručitel subdodávatelem či prostředníkem, dopustila přestupku podle § 139 odst. 1 písm. f) nebo § 140 odst. 1 písm. e) zákona o zaměstnanosti. Primární přestupce se přitom z různých důvodů nemusí mít zájem v přestupkovém řízení bránit (například již s ohledem na probíhající likvidaci či insolvenční řízení), využít opravných prostředků či svoji vinu přímo uzná. Pokud tedy ručiteli již ze zákona vzniká povinnost takto uloženou pokutu uhradit, musí mít tato osoba rovněž možnost spáchání přestupku či vyšší uložené sankce zpochybnit.

[61] Ostatně, jedním z předpokladů vzniku ručení podle § 141a zákona o zaměstnanosti je vědomost potenciálního ručitele (resp. jeho nevědomá nedbalost) o nelegálním zaměstnávání ze strany jeho smluvního partnera, tedy o jeho protiprávním jednání. Otázka vědomosti o protiprávním jednání a protiprávní jednání ze strany primárního přestupce samotné jsou nicméně odlišnými, ač vzájemně propojenými, předpoklady pro vznik ručení ve smyslu § 141a zákona o zaměstnanosti. Zatímco ohledně spáchání přestupku přestupcem bude správní orgán vycházet z pravomocného rozhodnutí o přestupku, otázku vědomosti bude správní orgán nově hodnotit až v rámci řízení o ručení. Stěžovateli proto nelze přisvědčit, že žalobkyně by nebyla nijak zkrácena případnou nemožností zpochybnit spáchání přestupku, jelikož může brojit proti závěru o vlastní vědomosti o protiprávním jednání přestupce. Žalobkyně jakožto ručitelka, jež nebyla účastníkem předchozího přestupkového řízení, musí mít možnost zpochybňovat rovněž samotné spáchání přestupku jejím smluvním partnerem, a tím reagovat na případné významné okolnosti protiprávního jednání, které primární přestupce z různých důvodů sám nezpochybnil.

[62] Ústavně konformní výklad § 52 odst. 2 s. ř. s. (obdobně jako § 135 o. s. ř.), tedy vyžaduje, aby *ručitel mohl v řízení před správními soudy zpochybnit okolnosti spáchání přestupku primárním přestupcem, a tím i naplnění předpokladů ručení*. S ohledem na kasační princip a přezkumný charakter správního soudnictví je přitom primární odpovědnost za rozhodnutí o ručení podle § 141a zákona o zaměstnanosti na správních orgánech. Pokud tedy právo na slyšení přestupce vyžaduje přípustění námitek zpochybňujících dopuštění se protiprávního jednání primárním přestupcem, musí tuto otázku správní orgán rozhodující o ručení podle § 141a zákona o zaměstnanosti v rozsahu vznesené námítky posoudit v rámci *hodnocení splnění předpokladů pro vznik ručení*. Kasační námítky stěžovatele, že tak učinit nemůže, proto nejsou důvodné.

[63] Na tomto závěru nic nemění ani fakt, že v řízení podle § 141a zákona o zaměstnanosti se postupuje podle správního řádu, jak na to poukazuje stěžovatel, a nikoli podle daňového řádu. Krajský soud na § 172 daňového řádu odkázal pouze na podporu svého závěru, že právo ručitele brojit proti samotné povinnosti, za jejíž splnění má ručit, lze označit za imanentní všem úpravám ručení, včetně těch veřejnoprávních (srov. bod 20 napadeného rozsudku). Skutečnost, že správní řád nestanovuje správním orgánům obdobnou povinnost jako § 172 daňového řádu, jenž výslovně prolumuje vázanost pravomocnými správními rozhodnutími ve smyslu § 73 odst. 2 správního řádu [jakož i § 57 odst. 1 písm. c) a § 57 odst. 3 správního řádu], je přitom nutné překonat právě s ohledem na právo na slyšení ručitele.

[64] Nejvyšší správní soud závěrem doplňuje, že dalšími předpoklady pro vznik ručení je kromě pravomocného rozhodnutí o spáchání přestupku podle § 139 odst. 1 písm. f) nebo § 140 odst. 1 písm. e) zákona o zaměstnanosti (tj. protiprávního jednání primárního přestupce) a uložení pokuty za takový přestupek rovněž *postavení přestupce jako subdodavatele či zprostředkujícího subdodavatele* ve vztahu k postavení ručitele, a dále již zmíněná vědomost, resp. nevědomá nedbalost potenciálního ručitele, tj. že ručitel o výkonu nelegální práce *věděl nebo při vynaložení náležitě péče vědět měl a mohl* (srov. rozsudek již citovaný rozsudek čj. 10 Ads 115/2021-45).

[65] Ve vztahu k poslednímu citovanému předpokladu vzniku ručení považuje Nejvyšší správní soud za nutné nad rámec projednávané věci ještě doplnit, že tuto podmínku nelze vykládat široce. Je tomu tak zejména v případě tam stanovené nižší formy nevědomé nedbalosti, tedy že potenciální ručitel o nelegálním zaměstnávání ze strany svého smluvního partnera *při vynaložení náležitě péče vědět mohl a měl*. Nejvyšší správní soud považuje za důležité podtrhnout, že sama směrnice 2009/52/ES v čl. 8 vyžaduje uplatnění odpovědnosti za úhradu uložené finanční sankce pouze v případě *vědomosti* potenciálního ručitele. Smyslem je, aby odpovídaly právě takové

osoby, které svým jednáním *vykon nelegální práce vědomě umožňují* a z postavení v dodavatelském řetězci z něj vlastně profitují.

[66] Směrnice nicméně výslovně členským státům umožňuje stanovit přísnější pravidla (srov. čl. 8 odst. 3). Českým zákonodárcem zvolená forma nevědomé nedbalosti s ní tudíž není v rozporu, byť se tedy nelze než pozastavit nad ústavními dopady situací, kdyby měli být za podobný typ pochybení odpovědní rovněž subdodávatelé či prostředníci ve formě *nevědomé nedbalosti*.

[67] Podle názoru Nejvyššího správního soudu je proto nutné tuto kategorii výkladem zúžit tak, aby odpovídala smyslu unijní právní úpravy, kterou ostatně sama provádí, a zároveň nebyla v rozporu jak s českou, tak samotnou unijní ochranou základních práv a právních principů. Nejvyšší správní soud má konkrétně za to, že smyslem požadavku stanoveného v § 141a *in fine* zákona o zaměstnanosti není klást na podnikající fyzické či právnické osoby takové břemeno, aby vždy předem a proaktivně ověřovaly, zda jejich potenciální smluvní partner – jakkoli významný – nezaměstnává některé cizince bez pobytového oprávnění. V rámci běžných subdodavatelských vztahů by takový požadavek byl zcela nereálný. Lapidárně řečeno, nelze požadovat, aby podnikající subjekty chodily po provozovnách všech svých subdodavatelů a hledaly tam, zda tam náhodou nepracuje nějaký cizinec, a v případě, že některého najdou, se následně domáhaly předložení jeho pobytového oprávnění. Naopak, určitou míru obezřetnosti lze v tomto směru legitimně požadovat v těch případech, kdy podnikající subjekt přímo profituje z práce zaměstnanců svého subdodavatele, typicky pokud přímo pro něj tito zaměstnanci vykonávají určité konkrétní činnosti, a tudíž má, resp. měl by mít určité povědomí o poměrech zaměstnávání u svého smluvního partnera a daných osobách.

[68] Předpoklad vzniku ručení podle § 141a *in fine* zákona o zaměstnanosti je tak nutné vykládat tak, že potenciální ručitel o nelegálním zaměstnávání cizinců buď *musel vědět*, nebo *musel přímo profitovat z práce nelegálně pobývajících cizinců*, aniž by s ohledem na kontext vynaložil dostatečnou péči k ověření jejich pobytových oprávnění. V případě nevědomé nedbalosti ručitele tedy půjde zpravidla o situace, které překračují běžné subdodavatelské vztahy, jako je typicky zastřené agenturní zaměstnávání. Naopak o nevědomou nedbalost zásadně nepůjde, pokud nedochází k žádnému personálnímu překryvu ve výkonu práce pro primárního přestupce a potenciálního ručitele.

[69] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že se ztotožňuje s krajským soudem, že žalobkyně může v řízení podle § 141a zákona o zaměstnanosti vznést veškeré námitky, které mohla vznést osoba obviněná z přestupku. Z příkazu vnitřní souladnosti a nerozpornosti právního řádu plyne požadavek, aby tentýž právní institut (zde ručení) znamenal totéž, bez ohledu na to, v jakém odvětví práva je zrovna aplikován (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 10. 2000, sp. zn. III. ÚS 358/99, č. 147/2000 Sb. ÚS, či ze dne 29. 11. 2007, sp. zn. III. ÚS 924/06, č. 211/2007 Sb. ÚS, či rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 10. 2005 čj. 2 Afs 81/2004-54, č. 791/2006 Sb. NSS). To platí právě i pro možnost vznést námitky týkající se zpochybnění povinnosti, za jejíž splnění ručí. S ohledem na právo na slyšení nemůže tento závěr zpochybnit ani vázanost pravomocným rozhodnutím o přestupku dle § 73 odst. 2 správního řádu [či § 57 odst. 1 písm. c) a odst. 3 správního řádu], a tedy bránit žalobkyni, která nebyla účastníkem přestupkového řízení, vnést při rozhodování o ručení námitky, které zpochybňují spáchání přestupku ze strany jejího smluvního partnera (přestupce). (...)

Důchodové pojištění: účast asistenta sociální péče na pojištění

k § 5 odst. 2 písm. d) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění

Asistent sociální péče může být účasten důchodového pojištění podle § 5 odst. 2 písm. d) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, pouze za předpokladu, že poskytuje jedné konkrétní osobě v příslušném stupni závislosti osobní péči v takovém časovém rozsahu, který mu brání ve výkonu výdělečné činnosti.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 1. 2024, čj. 8 Ads 390/2021-52)

Prejudikatura: č. 20/2003 Sb. NSS a č. 410/2004 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 30/1998 Sb.

Věc: A. M. proti České správě sociálního zabezpečení o uznání doby a rozsahu péče o osobu závislou na pomoci jiné osoby, o kasační stížnosti žalované.

V této věci se Nejvyšší správní soud zabýval výkladem § 5 odst. 2 písm. d) a § 14 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění z hlediska toho, jaký rozsah péče poskytované asistentem sociální péče (§ 83 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách) osobě závislé na pomoci jiné osoby je podmínkou jeho účasti na důchodovém pojištění.

Žalobkyně jako asistentka sociální péče poskytovala v období od 3. 1. 2019 do 30. 11. 2019 péči osobě závislé na pomoci jiné osoby M. B. (dále jen „opečováná“). Návrhem se domáhala vydání rozhodnutí podle § 85 odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, o době a rozsahu této péče.

Okresní správa sociálního zabezpečení Znojmo (dále jen „OSSZ Znojmo“) rozhodnutím ze dne 20. 2. 2020 vyslovila, že žalobkyně nelze v době od 3. 1. 2019 do 30. 11. 2019 považovat za osobu pečující osobně o osobu závislou na pomoci jiné osoby ve smyslu § 5 odst. 2 písm. d) zákona o důchodovém pojištění. V odůvodnění uvedla, že pokud má být péče považována za osobní péči ve smyslu zákona o důchodovém pojištění, musí být vykonávána v takovém rozsahu, v jakém je při obvyklém pracovním úvazku vykonávána výdělečná činnost. Podle sdělení Úřadu práce České republiky – krajské pobočky v Brně (dále jen „úřad práce“) poskytovalo opečováné v rozhodném období péči 19 asistentů sociální péče s tím, že nelze určit, že by péče některého z nich převažovala. Žalobkyně současně poskytovala pomoc i jiným klientům Spolku pro seniory Mír Práče, z. s. (dále jen „spolek“). Péče žalobkyně o opečovánou proto nebyla osobní péčí zajišťovanou v rozsahu zakládajícím účast na pojištění. Odvolání žalobkyně proti tomuto rozhodnutí žalovaná zamítla rozhodnutím ze dne 8. 6. 2020.

Rozhodnutí žalované napadla žalobkyně žalobou u Krajského soudu v Brně, který rozsudkem ze dne 23. 11. 2021, čj. 33 Ad 16/2020-66, rozhodnutí žalované zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení.

Krajský soud konstatoval, že názor správních orgánů ke zjištěnému skutkovému stavu postrádá potřebnou oporu v provedeném dokazování. Bez vyjádření opečováné mohly správní orgány jen těžko dovodit, že péče nemohla být poskytována tak, jak tvrdila žalobkyně. Sdělení úřadu práce vycházelo z formálních podkladů, a proto není dostatečným podkladem pro závěry správních orgánů k faktickému charakteru péče. Dokazování provedené krajským soudem (zpráva veřejného ochránce práv ze systematické návštěvy spolku dne 11. 12. 2019) ukázalo, že ve spolku pravděpodobně docházelo k obcházení některých pravidel zákona o sociálních službách. Dokazování však nebylo způsobilé vyvrátit čestná prohlášení žalobkyně a dalších asistentů sociální péče, podle kterých se žalobkyně osobně starala o opečovánou jako „hlavní pečovatelka“. Krajský soud připustil, že pochybnosti o přesnějším časovém rozsahu péče umocňuje fakt, že podle sdělení úřadu práce mělo být k opečováné vedeno až 19 asistentů sociální péče. K vyvrácení tvrzení žalobkyně, že i přesto poskytovala péči osobně a v největším rozsahu, by však bylo třeba další dokazování, jež správní orgány neprovedly. Krajský soud proto napadené rozhodnutí označil za nepřezkoumatelné pro nedostatek skutkových důvodů.

Dále se krajský soud věnoval výkladu podmínek uznání doby péče asistenta sociální péče jako náhradní doby pojištění. Konstatoval, že správní orgány v tomto ohledu nedisponují žádnou správní úvahou, jde pouze o prokázání, či neprokázání splnění zákonem stanovených podmínek. Zařazení asistenta sociální péče k osobám, které pečují o jiné fyzické osoby závislé na této péči a v důsledku toho nemohou vykonávat výdělečnou činnost v rozsahu zakládajícím dobu pojištění, považoval krajský soud za logické zohlednění možností výkonu péče podle zákona o sociálních službách. Žalovaná podle krajského soudu pominula specifika péče poskytované asistentem sociální péče, pokud vycházela z toho, že péče asistenta musí být poskytována alespoň v rozsahu obvyklého pracovního úvazku. Možnost péče více osob předznamenává, že doba péče bude spíše flexibilní se zřetelem k potřebám závislé osoby a její rodiny. Neurčitý pojem „v největším rozsahu“ (§ 14 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění) je pojmem kvantitativním a relativním, který je třeba interpretovat se zřetelem k podmínkám konkrétního případu a s přihlédnutím k principu předvídatelnosti a zákazu svévole. Zákon výslovně nepředpokládá žádnou minimální dobu péče. Přístup žalované označil krajský soud za příliš striktní, až restriktivní. Pro uplatnění jednoduché *analogie legis* mezi osobou blízkou a asistentem sociální péče krajský soud neshledal podmínky.

Závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2020, čj. 5 Ads 66/2018-52, na věc dopadají pouze nepřímo, neboť oba případy jsou skutkově i právně značně odlišné. Žalovaná se odvolávala na ustálenou správní praxi okresních správ sociálního zabezpečení, aniž by ji blíže označila a dokumentovala. Krajský soud přitakal žalobkyni, že dokazování provedené ve správním řízení spíše nahrávalo závěru, že poskytovala péči přibližně v rozsahu obvyklé pracovní doby. Krajský soud zavázal žalovanou k tomu, aby nesrovnávala výkon činnosti asistenta sociální péče s obvyklým pracovním úvazkem a soustředila se na otázku, zda byla splněna podmínka „největšího rozsahu“ poskytované péče.

Žalovaná (stěžovatelka) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, v níž namítala, že pouhá podmínka největšího rozsahu péče je nedostatečná. Byť ani u ostatních typů náhradních dob uvedených v § 5 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění není stanoven „minimální“ rozsah, lze dovodit, že v některých případech je celodenní [písm. a), b), e), f) či doba poskytování zvláštní ochrany osobám ve smyslu písm. g)]. Ve zbývajících náhradních dobách pojištění je stanovena podmínka osobní péče o danou osobu, která podle stěžovatelky předpokládá minimální denní rozsah odpovídající výdělečné činnosti na plný úvazek. To stěžovatelka dovodila též z důvodové zprávy k zákonu o důchodovém pojištění. Z hlediska teorie jsou náhradní doby pojištění definovány jako časový úsek, po který trvala zákonem definovaná právní událost, která zpravidla neumožňuje výkon výdělečné činnosti. Náhradní doby jsou tedy výjimečným institutem, kterým zákonodárce umožňuje účast na důchodovém pojištění i osobám, jež z určitého ospravedlnitelného důvodu neodvídají pojistně.

K rozhodování o době a rozsahu péče nelze podle stěžovatelky přistupovat benevolentně, ale musí být zjištěno, zda jsou naplněny určité podmínky. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 5 Ads 66/2018-52 stěžovatelka trvala na tom, že péče by měla být zajišťována v rozsahu znemožňujícím výkon výdělečné činnosti. Podle stěžovatelky není důvod přistupovat k asistentům sociální péče jinak než k osobám blízkým, u kterých je účast na pojištění posuzována podle stejného ustanovení a náhradní doba se pro nárok na důchod hodnotí ve stejném rozsahu a za stejných podmínek. Rozdíl mezi péčí blízké osoby a asistentem sociální péče spočívá pouze v příbuzenském vztahu a v tom, že asistent sociální péče musí mít s osobou, které poskytuje pomoc, uzavřenu smlouvu o poskytování pomoci podle zákona o sociálních službách. Požadavek na rozsah péče odpovídající obvyklému pracovnímu úvazku správní orgány aplikují bez rozdílu na asistenty sociální péče i na osoby blízké.

Stěžovatelka namítala, že krajský soud se značně vzdálil od teologického výkladu a pominul, že účelem novely § 5 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění nebylo zajistit asistentům sociální péče možnost legálně obcházet pracovníprávní předpisy, popřípadě předpisy týkající se účasti osob samostatně výdělečně činných na důchodovém pojištění. Pokud by správní orgány neporovnávaly výkon činnosti asistenta sociální péče s pracovním úvazkem, postupovaly by v rozporu s principem předvídatelnosti a zákazem svévole. Výklad krajského soudu by podle stěžovatelky znamenal, že o tom, zda bude doba péče hodnocena jako náhradní doba pojištění a komu (a to v plném rozsahu pro nárok na důchod bez uhrazeného pojistného), by rozhodovala toliko jedna minuta, tj. výsledek porovnání, který z devatenácti asistentů podílejících se na péči, pečoval o opečovávanou o jednu minutu déle než ostatní. Osobní péči nelze vykonávat řádně a v největším rozsahu za podmínek, kdy se v péči střídá 19 asistentů sociální péče. Na této skutečnosti nic nemění smlouva o poskytování pomoci asistentem sociální péče uzavřená mezi žalobkyní a opečovávanou, která obsahuje jen obecné a dosti zkrácené údaje.

Skutečnost, že žalobkyně nebyla nikde zaměstnána a měla uzavřenou smlouvu s dalšími šesti osobami, podle stěžovatelky v žádném případě neprokazuje, že o opečovávanou pečovala v největším rozsahu. Žalobkyně byla evidentně „vytěžována“ ve spolku formou péče o několik závislých osob, tudíž nevykonávala výdělečnou činnost nikoli z toho důvodu, že pečovala o opečovávanou „v největším rozsahu“, ale z toho důvodu, že pečovala o několik dalších osob. Žalobkyně nikdy neposkytovala opečovávané pomoc 24 hodin denně, jak je uvedeno ve smlouvě, která je v otázce rozsahu péče velmi obecná. Stěžovatelka zdůraznila, že k tomu, aby péče mohla být považována za péči zajišťovanou v rozsahu zakládajícím účast na pojištění ve smyslu § 5 odst. 2 písm. d) zákona o důchodovém pojištění, požadovaný rozsah péče musí být naplněn ve vztahu k jedné konkrétní opečovávané osobě.

Stěžovatelka konstatovala, že ani při zohlednění čestného prohlášení ostatních asistentů sociální péče a sdělení spolku nemohla být s ohledem na organizaci výkonu péče ve spolku (asistenti se při poskytování péče o jednotlivé klienty střídají) péče žalobkyně o opečovávanou zajišťována v takovém rozsahu, v jakém je při obvyklém

pracovním úvazku vykonávána výdělečná činnost. V rozhodném období totiž žalobkyně poskytovala péči i jiným klientům spolku. Péče žalobkyně o opečovávanou v době od 3. 1. 2019 do 30. 11. 2019 tedy nebyla osobní péčí zajišťovanou v rozsahu zakládajícím účast na pojištění ve smyslu § 5 odst. 2 písm. d) zákona o důchodovém pojištění. OSSZ Znojmo ve vztahu k interpretaci pojmu „osobní péče“ respektovala ustálenou rozhodovací praxi okresních správ sociálního zabezpečení, že za osobní péči nelze považovat činnost, která nedosahuje časového rozsahu obvyklého pracovního úvazku (zpravidla 8 hodin denně).

Podle stěžovatelky byl uvedený závěr OSSZ Znojmo podpořen důkazními materiály předloženými při jednání krajského soudu. Upozornila na specifika fungování spolku a závěry zprávy veřejného ochránce práv ze systematické návštěvy spolku dne 11. 12. 2019. Podle této zprávy měl každý asistent podepsanou smlouvu s několika klienty a u klientů, s nimiž smlouvu neměl, byl uveden v jejich smlouvě jako další osoba, která mohla poskytovat péči. Ve smlouvách kontrolovaných veřejným ochráncem práv však jména osob, které mohou poskytovat péči, nekorespondovala s aktuálním seznamem asistentů. Veškeré finance, včetně příspěvku na péči, předávali klienti předsedovi spolku, který je následně přerozděloval asistentům ve formě odměny. Rozpis služeb asistentů připravovalo vedení zařízení dopředu na konkrétní měsíc, denní služba byla zajišťována dvěma asistenty, noční služba jedním asistentem. Podle stěžovatelky mohla být podmínka obvyklého rozsahu péče žalobkyně o opečovávanou těžko splněna za situace, kdy přes den museli péči o všech 23 klientů zajistit dva asistenti sociální péče, přes noc pouze jeden. Domněnka, že výkon práce asistentů je řízen vedením spolku, byla podle stěžovatelky podpořena pravomocným rozhodnutím Oblastního inspektorátu práce pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj ze dne 1. 8. 2019, jímž byl spolek uznán vinným ze spáchání přestupku umožnění výkonu nelegální práce asistentům podle § 140 odst. 4 písm. f) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti.

Vzhledem ke všem výše uvedeným skutečnostem stěžovatelka nesouhlasila s názorem krajského soudu, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Skutkový stav byl prokázán již v rámci správního řízení, dokazování při jednání před krajským soudem závěry stěžovatelky jen podpořilo. Výslech opečovávané již provést nelze, neboť zemřela, a nelze očekávat, že by žalobkyně při výslechu sdělila jiné informace, než uvedla v čestném prohlášení.

Stěžovatelka nezpochybňovala záslušnou činnost žalobkyně při péči o opečovávanou a další osoby ve spolku. S ohledem na způsob výkonu však tato péče nemůže být považována za osobní péči zajišťovanou v rozsahu zakládajícím účast na pojištění ve smyslu § 5 odst. 2 písm. d) zákona o důchodovém pojištění. Uznání této péče by podle stěžovatelky bylo podporou obcházení platných právních předpisů a poskytování sociálních služeb bez registrace. Rovněž by byl popřen stěžejní cíl zavedení institutu asistenta sociální péče, tedy umožnit poskytování pomoci a péče v přirozeném sociálním prostředí bez nutnosti využívat pobytových zařízení sociálních služeb. Stěžovatelka dodala, že asistent sociální péče, který nemá nárok na hodnocení této péče ve smyslu § 5 odst. 2 písm. d) zákona o důchodovém pojištění, má možnost být účasten důchodového pojištění tak, že se přihlásí k dobrovolné účasti na důchodovém pojištění anebo k účasti na pojištění osob samostatně výdělečně činných.

Žalobkyně ve vyjádření kasační stížnosti uvedla, že napadený rozsudek je věcně správný a reflektuje všechna specifika daného případu. Potřeba stěžovatelky poměřovat rozsah péče asistenta s dobou obvyklého pracovního úvazku se podle žalobkyně ukázala jako zcela nepřipadná a žalobkyně se ani z kasační stížnosti nedozvěděla, jak stěžovatelka k potřebě naplnění této podmínky dospěla. Žalobkyně byla asistentkou sociální péče s řádně uzavřenou smlouvou a osobně pečovala o opečovávanou, a to v největším rozsahu. Formulace „v největším rozsahu“ podle žalobkyně značí, že zákonodárce počítá s pluralitou pečujících osob. Žalobkyně tedy prokázala, že splnila zákonné podmínky. Stěžovatelka však dovedla další podmínku nad zákonný rozsah, čímž porušila čl. 2 odst. 3 a čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 2 odst. 4 Ústavy. Pokud měly správní orgány pochybnosti o úplnosti dokazování, nabízely se krajským soudem naznačené cesty, které však správní orgány nevyužily. Okolnosti faktického fungování spolku nejsou podle žalobkyně předmětem řízení o určení doby a rozsahu péče.

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

Z odůvodnění:

[18] Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval námitkami týkajícími se výkladu § 5 odst. 2 písm. d) a § 14 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění, neboť posouzení toho, zda stěžovatelka dostatečně zjistila skutkový stav a zda je její rozhodnutí přezkoumatelné, se odvíjí právě od výkladu těchto ustanovení.

[19] Zákon o důchodovém pojištění rozlišuje doby pojištění (§ 5 odst. 1), kdy pojištěná osoba odvádí pojistné, a tzv. náhradní doby pojištění (§ 5 odst. 2), kdy pojistné odváděno není. Náhradní doba pojištění je doba, po kterou osoba z vážných, společensky uznávaných důvodů nevykonává výdělečnou činnost, a tudíž neplatí pojistné na důchodové pojištění (Hůrka, P.; Komendová, J.; Stránský, J.; Smejkal, M.; Halíř, J.; Kadlubiec, V.; Machálek, P. *Právo sociálního zabezpečení*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2023, s. 217).

[20] Podle § 5 odst. 2 písm. d) zákona o důchodovém pojištění platí, že *pojištění jsou při splnění podmínek stanovených v tomto zákoně účastny dále osoby pečující osobně o osobu mladší 10 let, která je závislá na pomoci jiné osoby ve stupni I (lehká závislost), nebo o osobu, která je závislá na pomoci jiné osoby ve stupni II (středně těžká závislost) nebo stupni III (těžká závislost) anebo stupni IV (úplná závislost), pokud spolu žijí v domácnosti; podmínka domácnosti se nevyžaduje, jde-li o blízkou osobu nebo asistenta sociální péče podle § 83 odst. 1 zákona č. 108/2006 Sb.*

[21] Z § 14 odst. 2 téhož zákona vyplývá, že *tutěž dobu péče o dítě podle § 5 odst. 2 písm. c) nelze započítat současně více osobám; pečovalo-li o dítě současně více osob, započte se tato péče jako náhradní doba pojištění té osobě, která pečovala v největším rozsahu. Ustanovení předchozí věty platí obdobně i při péči podle § 5 odst. 2 písm. d).*

[22] Krajský soud v napadeném rozsudku shledal, že z citovaných ustanovení nelze dovodit minimální časový rozsah poskytované péče, který musí být splněn, aby mohla být pečující osobě uznána náhradní doba pojištění. S tímto závěrem Nejvyšší správní soud nesusouhlasí.

[23] Závěr krajského soudu částečně podporuje jazykový výklad daných ustanovení, neboť požadavek na určitou absolutní hodnotu časového rozsahu poskytování péče v těchto ustanoveních výslovně uveden není, podmínka rozsahu (a to opět nikoli v absolutní hodnotě) je upravena pouze pro případ, kdy je pečujících osob více (§ 14 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění). Nelze však zároveň přehlížet, že se podle dikce daného ustanovení musí jednat o péči o jednu osobu a že péče má být vykonávána osobně. K významu pojmu „osobně“ se Nejvyšší správní soud vyjádří níže, nicméně již na tomto místě konstatuje, že požadavek na osobní výkon péče v sobě nepřímo zahrnuje i požadavek na její určitý časový rozsah.

[24] Podle nálezu Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, č. 30/1998 Sb., však „*jazykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě. Je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad e racione legis atd.)*.“ Při výkladu § 5 odst. 2 písm. d) zákona o důchodovém pojištění tak nelze vycházet pouze z jeho textu a opomíjet jeho smysl a účel.

[25] Z hlediska systematického výkladu daného ustanovení považuje Nejvyšší správní soud za podstatné, že asistenti sociální péče jsou postaveni naroveň osobám blízkým, neboť pro získání náhradní doby pojištění musejí splnit stejné podmínky. Ty jsou pro ně společně stanoveny právě v § 5 odst. 2 písm. d) zákona o důchodovém pojištění. Nejvyšší správní soud proto nesusouhlasí s blíže neodůvodněným závěrem krajského soudu, že asistenta sociální péče nelze pro účely výkladu daného ustanovení srovnávat s pečující osobou blízkou.

[26] Důvod pro odlišování těchto dvou kategorií pečujících osob neshledal Nejvyšší správní soud ani v zákoně o sociálních službách. Ten sice asistenta sociální péče a pečující osobu blízkou od sebe odlišuje, nicméně práva a povinnosti jim stanovuje shodně; ve většině ustanovení je uvádí vedle sebe v rovnocenném postavení [srov. § 16 odst. 1, § 21 odst. 2 písm. d), § 21a odst. 1 a 2, § 29 odst. 1 a 6, § 83 odst. 1 a § 106 odst. 3 zákona o sociálních službách]. Jedinou výjimku představuje § 83 odst. 2 a 3 tohoto zákona, který stanoví, kdo může být asistentem sociální péče a že musí s osobou, o kterou pečuje, uzavřít písemnou smlouvu; na to pak navazuje přestupek podle § 106 odst. 4 zákona o sociálních službách spočívající v porušení této povinnosti. Tento rozdíl mezi asistentem sociální péče a pečující osobou blízkou však nemá žádnou souvislost s podmínkami obsaženými v § 5 odst. 2 písm. d) zákona o důchodovém pojištění. Lze tedy uzavřít, že z hlediska výkladu dané právní úpravy neexistuje

žádný důvod, proč by se měly podmínky pro získání náhradní doby pojištění posuzovat jinak u pečující osoby blízké a jinak u asistenta sociální péče.

[27] I v nyní řešené věci lze proto vycházet ze závěrů rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 5 Ads 66/2018-52, který se týkal náhradní doby pojištění pečující osoby blízké. V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud vyslovil, že „*osobní péče o osobu závislou na péči v konkrétním stupni logicky vyžaduje, aby pečující osoba byla u této osoby přítomna a jí nápomocna. To z povahy věci vylučuje výkon zaměstnání v takovém rozsahu, při němž pečující osoba nemůže být bezprostředně s osobou, která vyžaduje péči.*“ Nejvyšší správní soud pak shrnul svůj právní názor do právní věty: „*Podmínka osobní péče ve smyslu § 5 odst. 1 písm. s) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, při výkonu zaměstnání je splněna jen tehdy, je-li zaměstnání konáno při takovém zkrácení pracovní doby nebo za jiných obdobných podmínkách, které nebrání řádnému výkonu osobní péče.*“ Citovaný rozsudek tedy danou úpravu vykládá tak, že obsahuje i požadavek na určitý časový rozsah poskytované péče nezbytný pro získání náhradní doby pojištění, neboť péči poskytovanou při běžném výkonu zaměstnání nepovažuje pro tento účel za dostatečnou.

[28] Určité vodítko pak mohou představovat podmínky pro získání náhradní doby pojištění v ostatních případech uvedených v § 5 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění.

[29] Především lze poukázat na podmínky týkající se osob pečujících osobně o dítě ve věku do 4 let [§ 5 odst. 2 písm. c) zákona o důchodovém pojištění], neboť jednou z nich je – stejně jako v případě péče poskytované asistentem sociální péče – podmínka, že poskytovaná péče musí být osobní. Předpoklad „osobní péče o dítě“ přitom znamená soustavnou a aktivní osobní péči (rozsudky NSS ze dne 4. 12. 2003, čj. 3 Ads 37/2003-49, č. 410/2004 Sb. NSS, nebo ze dne 28. 5. 2015, čj. 7 Ads 277/2014-43). Vzhledem k tomu, že shodné pojmy v jednom ustanovení právního předpisu musí být vykládány shodně, je třeba i zákonný požadavek osobní péče vykonávané asistentem sociální péče vykládat tak, že se má jednat o péči soustavnou a aktivní. Tento argument podporuje závěr, že osobní péče musí být vykonávána v nezanedbatelném časovém rozsahu, neboť jinak by nebylo možné ji označit za soustavnou a aktivní.

[30] U dalších náhradních dob pojištění upravených v § 5 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění lze určitý nezbytný časový rozsah rovněž dovodit. Poživatelům invalidního důchodu pro invaliditu třetího stupně [písm. e)] a osobám v dočasné pracovní neschopnosti [písm. f)] se náhradní doba pojištění zjevně započítává z toho důvodu, že jim jejich zdravotní stav brání vykonávat výdělečnou činnost v rozsahu zakládajícím účast na důchodovém pojištění podle § 5 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění. Také v případě osob vedených v evidenci úřadu práce jako uchazeči o zaměstnání [písm. a)] a osob se zdravotním postižením zařazených v teoretické a praktické přípravě pro zaměstnání nebo jinou výdělečnou činnost [písm. b)] náhradní doba pojištění logicky kompenzuje to, že ze společensky uznaného důvodu nevykonávají výdělečnou činnost v rozsahu zakládajícím účast na důchodovém pojištění. V případě osob, kterým je poskytována zvláštní ochrana a pomoc na základě zákona upravujícího zvláštní ochranu svědka a dalších osob v souvislosti s trestním řízením, zákon o důchodovém pojištění v § 5 odst. 2 písm. g) výslovně zmiňuje jako podmínku pro získání náhradní doby pojištění to, že dotčená osoba nemůže vykonávat výdělečnou činnost.

[31] Systematický výklad tedy ukazuje, že jednotlivé zákonem stanovené důvody pro uznání náhradní doby pojištění uvedené v § 5 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění vylučují výkon výdělečné činnosti zcela (tedy v celodenním rozsahu), případně v rozsahu výkonu zaměstnání nebo samostatné výdělečné činnosti, nebo stanovují podmínku osobního výkonu péče, která předpokládá, že půjde o péči soustavnou a aktivní, kterou časově nelze skloubit s běžným výkonem výdělečné činnosti.

[32] Dále se Nejvyšší správní soud zabýval historickým výkladem, tj. výkladem podle vůle historického zákonodárce. Vůli zákonodárce lze předně zjistit z důvodové zprávy k zákonu. Důvodovou zprávu sice netvoří zákonodárce, vychází se ale z toho, že pokud se s návrhem zákona ztotožní, souhlasí i s důvody vyjádřenými v důvodové zprávě. Soudy tak běžně pro zjištění vůle zákonodárce z důvodové zprávy vycházejí (rozsudek NSS ze dne 21. 8. 2003, čj. 5 A 116/2001-46, č. 20/2003 Sb. NSS).

[33] Asistent sociální péče byl do § 5 odst. 2 písm. d) zákona o důchodovém pojištění vložen zákonem č. 191/2018 Sb. Důvodová zpráva k tomuto zákonu však ohledně asistentů sociální péče mlčí, neboť tato změna právní úpravy byla důsledkem pozměňovacího návrhu poslankyně Markéty Pekarové Adamové. Z jeho

odůvodnění vyplývá, že „asistenti sociální péče jsou důležitým článkem v péči (nejen) o seniory v České republice. Tyto osoby pečující o druhé jsou kvůli stávajícímu znění zákona o důchodovém pojištění připravovány o vlastní zabezpečenou existenci v důchodovém věku. Proto navrhuji zařadit smluvní asistenty do okruhu pojištěných osob, čímž by se výrazně zlepšilo společenské postavení asistentů sociální péče a byla jim kompenzována jejich služba společnosti, jako je to u osob blízkých a žijících ve společné domácnosti.“ Cílem poslaneckého pozměňovacího návrhu tedy bylo narovnat rozdíl mezi asistenty sociální péče a pečujícími osobami blízkými. To jen potvrzuje výše uvedený závěr, že není žádný důvod, proč by se měly podmínky pro získání náhradní doby pojištění posuzovat jinak u pečující osoby blízké a jinak u asistenta sociální péče.

[34] Předtím byla právní úprava náhradní doby pojištění pečujících osob změněna novelou provedenou zákonným opatřením Senátu č. 344/2013 Sb., o změně daňových zákonů v souvislosti s rekodifikací soukromého práva a o změně některých zákonů. Tato novelizace však spočívala jen v tom, že se náhradní doba pojištění pečujících osob přesunula z dosavadního § 5 odst. 1 písm. s) do nového § 5 odst. 2 písm. d). Důvodem tohoto přesunu bylo zpřehlednění právní úpravy tak, že všechny náhradní doby pojištění mají být uvedeny v odstavci 2, zatímco odstavce 1 je vyhrazen dobám pojištění, za které je odváděno pojistné (srov. důvodovou zprávu k zákonnému opatření Senátu č. 344/2013 Sb.).

[35] Z hlediska historického výkladu je významnější předchozí novelizace § 5 odst. 1 písm. s) zákona o důchodovém pojištění, provedená zákonem č. 109/2006 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o sociálních službách. Zmíněné ustanovení ve znění účinném do 31. 12. 2006 stanovilo, že *pojištění jsou při splnění podmínek stanovených v tomto zákoně účastni: osoby pečující osobně o převážně nebo úplně bezmocnou osobu nebo částečně bezmocnou osobu starší 80 let, pokud spolu žijí v domácnosti; podmínka domácnosti se nevyžaduje, jde-li o osobu blízkou.* Důvodová zpráva k zákonu č. 109/2006 Sb. uvádí, že *„podle současné právní úpravy jsou účastny důchodového pojištění také osoby pečující o dítě ve věku do 18 let, které je dlouhodobě těžce zdravotně postižené vyžadující mimořádnou péči, a osoby pečující o převážně nebo úplně bezmocnou osobu nebo o částečně bezmocnou osobu starší 80 let. Vzhledem ke zrušení institutu bezmocnosti a transformaci zvýšení důchodu pro bezmocnost a příspěvku při péči o blízkou nebo jinou osobu do nové dávky, kterou je podle zákona o sociálních službách příspěvek na péči, se nově upravuje i posuzování zdravotního stavu uvedených osob, kdy míra závislosti na pomoci jiné osoby bude vyjádřena stupni závislosti. Návrh zákona o sociálních službách předpokládá, že zdravotní stav uvedených osob odpovídá stupňům závislosti II až IV. Navrhuje se proto, aby osoby pečující o blízké osoby v těchto stupních závislosti byly účastny důchodového pojištění. K realizaci tohoto záměru se navrhuje nezbytná úprava dotčených ustanovení.“*

[36] Podle původní právní úpravy (účinné do 31. 12. 2006) tedy mohly náhradní dobu pojištění získat osoby pečující osobně o převážně nebo úplně bezmocnou osobu, případně o částečně bezmocnou osobu starší 80 let. Jednotlivé stupně bezmocnosti a bližší vymezení podmínky osobní péče upravovala na základě zmocnění obsaženého v § 108 odst. 1 písm. a) zákona o důchodovém pojištění ve znění účinném do 31. 12. 2006 vyhláška Ministerstva práce a sociálních věcí č. 248/1995 Sb. Převážně bezmocná osoba potřebovala pravidelnou pomoc, popřípadě soustavný dohled jiné osoby při hlavních životních úkonech (§ 2 odst. 2 vyhlášky), úplně bezmocná osoba zcela pozbyla schopnost sebeobsluhy, potřebovala soustavné ošetřování a byla odkázána trvale na pomoc jiné osoby při všech životních úkonech (§ 2 odst. 3 vyhlášky). Klíčové pravidlo pak obsahoval § 2 odst. 4 zmíněné vyhlášky, podle kterého *podmínka osobní péče o blízkou bezmocnou osobu se při výkonu zaměstnání považuje za splněnou jen tehdy, je-li zaměstnání konáno při takovém zkrácení pracovní doby nebo za jiných obdobných podmínkách, které nebrání řádnému výkonu osobní péče.*

[37] Právní úpravu účinnou do 31. 12. 2006 lze tedy charakterizovat tak, že pečující osoba musela vykonávat osobní péči v takovém rozsahu, že jí to neumožňovalo vykonávat zaměstnání bez zkrácení pracovní doby nebo jiné podobné změny pracovních podmínek. Navíc samotná definice osoby převážně a úplně bezmocné ukazuje, že byla vyžadována pravidelná pomoc či soustavný dohled pečující osoby při hlavních životních úkonech, resp. soustavné ošetřování a trvalá pomoc. I z definice převážně a úplně bezmocné osoby ve spojení citovaným § 2 odst. 4 vyhlášky č. 248/1995 Sb. tak jednoznačně vyplývá, že pečující osoba musela pro získání náhradní doby pojištění vykonávat osobní péči v rozsahu bránícím běžnému výkonu výdělečné činnosti. Vzhledem k tomu, že podle důvodové zprávy k zákonu č. 109/2006 Sb. bezmocnost předvídaná v § 5 odst. 1 písm. s) zákona o důchodovém pojištění odpovídá tehdy nově zaváděným stupňům závislosti II až IV a že k jiné změně dotčeného

ustanovení nedošlo, lze uzavřít, že i nadále by měla být podmínka osobní péče vykládána tak, že se jedná o péči vykonávanou v rozsahu bránícím běžnému výkonu výdělečné činnosti.

[38] Historický výklad tedy potvrzuje, že § 5 odst. 2 písm. d) zákona o důchodovém pojištění předpokládá, že asistent sociální péče bude poskytovat osobní péči určité osobě v určitém časovém rozsahu vyplývajícím přinejmenším z toho, že případný souběžný výkon výdělečné činnosti musí mít zkrácenou pracovní dobu či jinak upravené podmínky tak, aby nebránil řádnému výkonu osobní péče.

[39] Dále se Nejvyšší správní soud zabýval výkladem podle smyslu a účelu daného ustanovení. Při tomto výkladu je třeba v prvé řadě zohlednit skutečnost, že náhradní doba pojištění je již ze své podstaty dobou náhradní, tedy alternativou k základní době pojištění z titulu výdělečné činnosti, ze které se odvádí pojistné na důchodové pojištění. V případě náhradní doby pojištění se toto pojistné neplatí, neboť pojištěná osoba nevykonává výdělečnou činnost, a to z vážných, společensky uznávaných důvodů.

[40] V případě § 5 odst. 2 písm. d) zákona o důchodovém pojištění stát tímto způsobem za stanovených podmínek uznává a kompenzuje činnost asistentů sociální péče, kteří v důsledku jejího vykonávání nemohou být účastníky důchodového pojištění z titulu standardní výdělečné činnosti. Smyslem dané právní úpravy je chránit asistenta sociální péče osobně pečujícího o osobu závislou na pomoci jiné osoby, nikoli poskytnout náhradní dobu pojištění všem asistentům sociální péče bez ohledu na způsob, jakým svou činnost vykonávají. Nejvyšší správní soud má za to, že osobní péče o osobu závislou na pomoci v příslušném stupni závislosti může naplnit charakteristiku vážného, společensky uznávaného důvodu, pro který asistent sociální péče nevykonává výdělečnou činnost a neodvádí pojistné, pouze za předpokladu, že je vykonávána v určitém časovém rozsahu.

[41] Tento požadavek výklad zvolený krajským soudem nespňuje. Pokud by totiž postačoval toliko výkon péče v největším rozsahu (bez ohledu na to jakém), mohl by náhradní dobu pojištění získat asistent sociální péče, který by poskytoval péči například v rozsahu 30 minut denně, pokud by péči stejně osobě současně v menším rozsahu poskytoval i další asistent sociální péče. Tato situace by totiž naplňovala krajským soudem zdůrazňovaný největší rozsah péče (30 minut versus méně než 30 minut). To však nepochybně smyslem a účelem zákona není.

[42] Z hlediska smyslu a účelu zákona je proto nezbytné, aby náhradní doba pojištění byla asistentům sociální péče uznávána jen tehdy, pokud péči ve vztahu ke konkrétní osobě vykonávají osobně a v časovém rozsahu neumožňujícím výkon výdělečné činnosti při běžné (standardní) pracovní době. Tomu odpovídá i výklad pojmu „náhradní doba pojištění“ v odborné literatuře (Brejcha, A.; Šantrůček, V. *Právo důchodového pojištění*. Praha: Linde, 1998, s. 121), podle které jsou náhradní doby pojištění vymezeny jako časový úsek, po který trvala zákonem definovaná právní událost, která zpravidla neumožňuje výkon výdělečné činnosti. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že před náhradní dobou pojištění má vždy přednost doba pojištění, za kterou se odvádí pojistné. To vyplývá z povahy náhradní doby pojištění. Pokud tedy poskytovaná péče o osobu závislou na pomoci jiné osoby nebrání asistentovi sociální péče v tom, aby vykonával výdělečnou činnost v rozsahu zakládajícím účast na důchodovém pojištění, měl by být důchodového pojištění účasten právě z titulu výdělečné činnosti a odvádět pojistné.

[43] Za relevantní považuje Nejvyšší správní soud i argument stěžovatelky, že účelem novely § 5 odst. 2 písm. d) zákona o důchodovém pojištění nemohlo být ani zajistit asistentům sociální péče možnost obcházet pracovněprávní předpisy, popřípadě předpisy týkající se účasti osob samostatně výdělečně činných na důchodovém pojištění. I to by totiž výklad zvolený krajským soudem umožňoval. Byť stěžovatelka ve svém rozhodnutí možným obcházením zákona neargumentovala, při výkladu dotčeného ustanovení nelze tuto okolnost přehlížet. Souběžná péče o více osob závislých na pomoci jiné osoby (zde 7 osob, s nimiž měla žalobkyně uzavřenou příslušnou smlouvu, či dokonce až 12 osob, vyjdeme-li ze zjištění veřejného ochránce práv, že denní službu ve spolku vykonávali pouze dva asistenti pečující celkem o 23 osob) se svou povahou spíše blíží výdělečné činnosti, neboť z asistenta sociální péče činí „profesionálního pečovatele“. Měla by proto být vykonávána v režimu § 5 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění (jako zaměstnání či samostatná výdělečná činnost) a mělo by z ní být odváděno pojistné. Výklad zastávaný krajským soudem by tedy umožňoval, aby se asistenti sociální péče v těchto případech povinnosti platit pojistné vyhnuli. To však jistě smyslem a účelem zákona není.

[44] Lze tedy shrnout, že všechny výkladové metody i odborná literatura vedou ke shodnému závěru, že § 5 odst. 2 písm. d) zákona o důchodovém pojištění je třeba vykládat tak, že asistentům sociální péče umožňuje

získat náhradní dobu pojištění pouze za předpokladu, že poskytují jedné konkrétní osobě v příslušném stupni závislosti osobní péči (tj. péči soustavnou a aktivní) v takovém časovém rozsahu, který jim brání ve výkonu výdělečné činnosti. Závěr krajského soudu, že zákon nepředpokládá žádné omezení minimální dobou péče, tudíž není správný. Nejvyšší správní soud proto shledal napadený rozsudek nezákonným z důvodu nesprávného posouzení právní otázky [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

[45] Nejvyšší správní soud nevylučuje, že by za určitých specifických okolností v odůvodněných případech mohla být podmínka minimálního časového rozsahu poskytované péče splněna i v případě, že asistent sociální péče souběžně osobně pečuje o více osob v příslušném stupni závislosti (typicky o nemohoucí manžele žijící ve společné domácnosti). O takový případ se však v nyní řešené věci nejednalo, a proto se soud touto možností blíže nezabýval.

[46] Uvedená podmínka minimálního časového rozsahu poskytované péče vyplývá z platné právní úpravy. Je totiž výslovně vyjádřena požadavkem osobní péče a vyplývá též z dalších výkladových metod. Nejde tudíž o podmínku stanovenou nad zákonný rozsah, jak tvrdí žalobkyně. Nejvyšší správní soud proto nepřisvědčil jejímu názoru, že stěžovatelka stanovením této podmínky porušila čl. 2 odst. 3 a čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 2 odst. 4 Ústavy. Při posuzování toho, zda byla uvedená podmínka v případě žalobkyně splněna, je třeba zkoumat, v jakém rozsahu se žalobkyně o opečovávanou starala. Jednou z indicií, na jejichž základě lze rozsah poskytované péče hodnotit, může být i počet dalších osob, o něž se žalobkyně ve spolku souběžně starala. Nejvyšší správní soud proto na rozdíl od žalobkyně považuje okolnosti faktického fungování spolku za relevantní pro nyní řešenou věc. (...)

4572

Volby do Poslanecké sněmovny: osobní volební kampaň; povinnost uvést informace o zadavateli a zpracovateli

k § 16 odst. 1 a odst. 6 věty první zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění účinném od 1. 1. 2017 (v textu jen „volební zákon“)

I. Je-li v období volební kampaně propagován kandidát politické strany nebo hnutí způsobem, který je obvykle poskytován za úplatu, tak, že jsou vychvalovány jeho osobní vlastnosti a zkušenosti, jedná se zpravidla o volební kampaň podle § 16 odst. 1 zákona č. 247/1995 Sb. o volbách do Parlamentu České republiky, i když tato propagace není výslovně spojena s politickou stranou či hnutím (tzv. osobní kampaň). Výjimku budou představovat pouze ty případy, kdy je zcela evidentní, že se s ohledem na konkrétní okolnosti dané věci nejedná o cílenou propagaci tohoto kandidáta.

II. Povinnost uvést informace o zadavateli a zpracovateli podle § 16 odst. 6 věty první zákona č. 247/1995 Sb. o volbách do Parlamentu České republiky, dopadá na všechny účastníky volební kampaně, tedy i na kandidáta politického hnutí.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2023, čj. Ars 2/2023-45)

Prejudikatura: č. 2833/2013 Sb. NSS; nález Ústavního soudu č. 124/2023 Sb.

Věc: Mgr. René Novotný proti Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí o spáchání přestupku, o kasační stížnosti žalobce.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 17. 3. 2022 uznal žalobce vinným ze spáchání přestupku podle § 16g odst. 1 písm. c) volebního zákona. Žalobce se měl přestupku dopustit tím, že v rozporu s § 16 odst. 6 větou první volebního zákona nezajistil, aby propagace v podobě plakátů, které ho zobrazovaly jako kandidáta do Poslanecké sněmovny za politické hnutí ANO 2011 a které byly od začátku září 2021 do skončení volební kampaně umístěny na velkoplošných zařízeních (billboardech) na území města Brna v počtu 33 kusů, obsahovala informaci o zadavateli a zpracovateli. Žalovaný uložil žalobci pokutu ve výši 15 000 Kč.

Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu u Krajského soudu v Brně, který ji však rozsudkem ze dne 17. 1. 2023, čj. 22 A 30/2022-62, zamítl.

Krajský soud se zabýval mimo jiné tím, zda žalobcovy billboardy představovaly volební kampaň podle § 16 odst. 1 volebního zákona. Bylo nesporné, že žalobce byl kandidátem kandidujícího politického hnutí, že za umístění billboardů byla poskytnuta úplata a že billboardy byly použity v době volební kampaně. Žalobce na nich byl vyobrazen spolu s hesly, která působila jako politická proklamace a propagace jeho dosavadních zásluh, nikoliv jako propagace sportu nebo návratu dětí ke sportu. Billboard byl proveden v barvách typických pro propagaci hnutí ANO 2011. U čísla 20 byl vyobrazen symbol fajfky. Žalobce měl číslo 20 na kandidátní listině. Symbol fajfky proto bylo možné vyložit jako symbol preferenčního hlasu. I pokud bylo cílem kampaně rozšířit povědomí o jeho činnosti na Magistrátu města Brna a propagovat ho na pozici předsedy krasobruslařského svazu, šlo o propagaci jeho osoby. Protože byl žalobce také kandidátem ve volbách do Poslanecké sněmovny, bylo možné tuto propagaci vnímat i ve vztahu k těmto volbám. Podstatné bylo, jak kampaň mohla působit na adresáty. V opačném případě by se povinné subjekty mohly zprostit svých povinností jednoduše tím, že by deklarovaly jiný účel kampaně. Podstatné nebylo ani to, že žalobce kampaň plánoval na dřívější období a že billboardy zůstaly umístěny i po ukončení voleb. Důležité totiž je, že byly ve veřejném prostoru umístěny v období volební kampaně. Krajský soud proto uzavřel, že o volební kampaň šlo.

Žalobce byl povinen uvést informace o zadavateli a zpracovateli podle § 16 odst. 6 věty první volebního zákona. Tato povinnost se vztahuje na veškerou volební propagaci, včetně zadavatele reklamy, kterým byl žalobce. Hlas pro jednotlivého kandidáta je také hlasem pro politickou stranu či hnutí. Věta druhá § 16 odst. 6 volebního zákona stanovuje jinou povinnost, než kterou porušil žalobce, a její porušení naplňuje skutkovou podstatu odlišného přestupku. Jako první úkon v řízení byl vydán příkaz. Je proto logické, že žalobci předtím nebyla dána možnost se k věci vyjádřit. Svá procesní práva mohl uplatnit v navazujícím řízení. Není podstatné, zda výrok budil dojem rozsáhlé kampaně. Smyslem popisu skutku je jeho nezaměnitelnost. Ve výroku byl přesně uveden počet billboardů, období a město, ve kterém byly umístěny. Přestupek podle § 16g odst. 1 písm. c) volebního zákona není trvajícím přestupkem. Právním chráněným zájmem se dotýká již prvotní rozšíření propagace mezi veřejnost. Žalobce se přestupku dopustil ve chvíli, kdy byly billboardy fyzicky umístěny. Odpovědnost za přestupek nezanikla jeho vyloučením z kandidátní listiny hnutí ANO 2011.

Materiální znak je u ohrožovacích deliktů naplněn tím, že jsou naplněny formální znaky. Chráněným zájmem je transparentní volební kampaň. Rozhodné není to, že se stěžovatel nakonec volební soutěže neúčastnil. Jako kandidát ve volbách propagoval za úplatu svou osobu v období volební kampaně bez uvedení informací o zadavateli a zpracovateli, čímž ohrozil chráněný zájem na transparentnosti volební kampaně. Naplnil tak formální i materiální stránku přestupku. Stěžovatel neodstoupil z kandidátní listiny z vlastní vůle s úmyslem omezit škodlivost svého jednání. Krajský soud tak neshledal žádné důvody vylučující společenskou škodlivost stěžovateleva jednání.

Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Namítal zejména, že šlo o osobní a sportovní kampaň. Směřoval ji na začátek školního roku. Měl dlouhodobý záměr vytvářet zázemí pro podporu sportovní reprezentace. Angažuje se v orgánech na podporu sportu a pozornost věnuje zejména podpoře sportu dětí. Domníval se, že organizace osobní a sportovní kampaně, byť v období voleb, je povolena a že se na tuto kampaň nevztahuje povinnost uvést zadavatele a zpracovatele. Billboardy stěžovatele a hnutí ANO 2011 se lišily textem i celkovou vizuální podobou (billboardy hnutí se navíc řídily jednotným grafickým manuálem). Na billboardu může být heslo o několika slovech, které však nemůže obsahovat podrobné informace k otázce sportu dětí. Na podrobnosti proto odkazovala webová stránka. Stěžovatel o podpoře sportu nemluví, ale prosazuje ji. Nesliboval tedy nic, co by již nedělal. Nelze proto hovořit o politické propagaci. Na billboardu nebyla uvedena žádná politická strana. Číslo 20 by proto možnému voliči nenapovědělo, koho volit. Dvě dvacítky se objevují i v názvu sportovní agentury RN Sport 2020, kterou stěžovatel založil. Jeho osobní a sportovní kampaň byla čestná a poctivá. Financoval si ji sám a nikoho nepoškodila. V tuzemsku nejsou osobní kampaně obvyklé, ale v zahraničí ano.

Ustanovení § 16 odst. 6 volebního zákona nelze při výkladu rozdělovat na jednotlivé věty. O tom žalovaný věděl, a proto se tento problém snažil odstranit tím, že uvedl, že byla porušena pouze věta první tohoto

ustanovení. Ustanovení § 16g volebního zákona hovoří o rozporu s § 16 odst. 6 téhož zákona jako celkem. Podle § 16 odst. 1 volebního zákona se na stěžovatele vztahuje označení *kandidát politického hnutí*, přičemž zákon ve svém výčtu pro tento typ subjektu používá výraz „jejich kandidát“. Struktura § 16 odst. 6 tohoto zákona je taková, že věta první před středníkem obsahuje výčet prostředků, pomocí nichž lze volební kampaň provádět. Nejsou v ní však upřesněny subjekty, kterým je tato povinnost uložena. To činí až druhá věta tohoto ustanovení. Jsou jimi kandidující politické strany, politická hnutí nebo koalice a nezávislý kandidát. Tento výčet se liší od výčtu uvedeného v § 16 odst. 1 volebního zákona. Neobsahuje totiž slova „jejich kandidát“. Volební zákon tak používá při stanovení práv a povinností dvojí výčet subjektů. Pokud by věty § 16 odst. 6 tohoto zákona měly samostatnou platnost, je otázka, jak by se dalo vysvětlit, že u některých volebních subjektů je konkretizován způsob označení volebního prostředku, avšak u kandidáta nikoliv.

Výklad stěžovatele podporuje i webová stránka <https://outly.cz>, jejímiž autory jsou radní žalovaného Jan Outlý a předseda žalovaného František Silvera. V námětech k novelizaci uvedli, že věta druhá § 16 odst. 6 volebního zákona neobsahuje sousloví „jejich kandidát“, a že proto navrhuji jeho doplnění. Porušení § 16 odst. 6 věty druhé volebního zákona neodpovídá sankce podle § 16g odst. 1 písm. d) tohoto zákona. Písmeno d) obsahuje povinnost uvést registrované třetí osoby, na které věta druhá § 16 odst. 6 volebního zákona nedopadá. Výklad účelem zákona nepostačuje. Touto logikou by totiž stačilo stanovit účel zákona a samotné povinnosti dovodit. Povinnosti mohou být podle čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále „Listina“) ukládány pouze na základě zákona a musí být jednoznačné. Zvolený výklad byl nepřipustně rozšiřující ve vztahu k jednotlivému kandidátovi.

Zákon rozlišuje dvě kategorie subjektů účastnících se politické kampaně, jejichž postavení je rozdílné. První kategorií jsou politické strany a hnutí. Ty se uchází o zvolení i za finanční podpory státu. Druhou kategorií jsou fyzické osoby zařazené na kandidátce politické strany nebo hnutí. Jde o pasivní právo být volen a ucházet se o veřejné funkce. Musí jim proto být umožněno ucházet se o hlasy voličů bez nepřiměřených administrativních zásahů. Žalovaný nebyl zřízen ke kontrole jednotlivců, kteří provádí vlastní kampaň za vlastní prostředky. Neexistovalo nebezpečí dotčenému zájmu. Bylo zřejmé, že se nejedná o anonymní kampaň, nýbrž že jde o kampaň placenou z prostředků stěžovatele. Zpracovatel byl rovněž známý. Povinnost uvést zadavatele a zpracovatele nechrání zájem na čistotě volební kampaně.

Umístění billboardů upozorňujících na důležitost sportu a propagujících osobní stránky není společensky škodlivé. Rovněž není společensky škodlivé to, že stěžovatel sám financoval sportovní kampaň. Neexistovala zde totiž třetí osoba, kterou by bylo třeba znát, aby bylo rozkryto financování stěžovatele. Nedává proto smysl, aby byl uváděn zadavatel a zpracovatel. Podle pravidel Benátské komise pro regulaci politických stran kandidát může na kampaň používat své osobní zdroje. V České republice neexistuje žádná úprava zveřejňování zdrojů kandidátů při osobní kampani. Vedení osobní kampaně nelze zakázat.

V doplnění kasační stížnosti stěžovatel rozvedl, proč nebyly jeho billboardy a billboardy hnutí ANO 2011 stejné, přičemž v tabulce porovnal jednotlivé prvky billboardů.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že stěžovatel opakuje již vypořádané argumenty. Pokud prezentace naplňuje znaky volební kampaně podle § 16 odst. 1 volebního zákona, pak jde o prostředek volební kampaně šířený prostřednictvím komunikačních médií, který by měl být označen informací o zadavateli a zpracovateli. Veřejní činitelé, kteří kandidují ve volbách, se při výkonu svých funkcí zčásti ocitají v režimu volební kampaně. Je proto nutné v některých případech pozměnit prezentaci své osoby. Text na billboardech představoval propagaci stěžovatele jako kandidáta do Poslanecké sněmovny a prezentaci jeho osoby. Propagaci stěžovatele v době volební kampaně byla ovlivňována veřejnost i možní voliči. Povinnost označit propagaci informací o zadavateli a zpracovateli se týká všech subjektů, které se účastní volební kampaně, a tedy i kandidáta na kandidátní listině. To vyplývá i z důvodové zprávy k zákonu č. 322/2016 Sb.

Společenská škodlivost přestupku spočívá v tom, že voliči ani široká veřejnost neměli v době volební kampaně možnost seznámit se s tím, kdo je zadavatel a kdo zpracovatel. Transparentní volební kampaň je jednou z podmínek řádné a férové politické soutěže. Tvrzení stěžovatele, že chtěl rozšířit povědomí o své činnosti na Magistrátu města Brna a že chtěl kampaň použít při své kandidatuře na pozici předsedy Českého krasobruslařského

svazu, vyvracelo to, že mělo jít o kampaň na podporu sportování dětí. Do limitů pro výdaje na volební kampaň politických stran a hnutí se započítávají i náklady hrazené jednotlivými kandidáty. Činnost žalovaného spočívá zejména v dohledu nad transparentním průběhem volebních kampaní. Těch se účastní i fyzické osoby. Každá věta § 16 odst. 6 volebního zákona dopadá na jiné subjekty, kterým ukládá jiné povinnosti.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...)

IV.4 K volební kampani

[32] Stěžovatel namítá, že billboardy nepředstavovaly volební kampaň podle § 16 odst. 1 volebního zákona, nýbrž že šlo o kampaň osobní a sportovní. Ta byla odlišná od volební kampaně hnutí ANO 2011.

IV.4.A Obecná východiska

[33] Podle § 16 odst. 1 volebního zákona platí, že *volební kampaní se rozumí jakákoliv propagace kandidující politické strany, politického hnutí nebo koalice, jejich kandidáta anebo nezávislého kandidáta nebo volební agitace ve prospěch kandidující politické strany, politického hnutí nebo koalice, jejich kandidáta nebo nezávislého kandidáta, zejména veřejné oznámení určené na jejich podporu anebo sloužící v jejich prospěch, včetně jakékoliv doprovodné akce, za které se poskytne nebo obvykle poskytuje úplata. Za volební kampaň se považuje i sdělení v neprospěch jiné kandidující politické strany, politického hnutí, koalice, jejich kandidáta nebo nezávislého kandidáta.*

[34] Podle § 16 odst. 3 téhož zákona dále platí, že *volební kampaň podle tohoto zákona začíná dnem vyhlášení voleb do Parlamentu České republiky a končí dnem vyhlášení celkových výsledků voleb do Parlamentu České republiky.*

[35] Volební zákon s účinností od 1. 1. 2017 (od novelizace provedené zákonem č. 322/2016 Sb.) obsahuje v § 16 odst. 1 definici volební kampaně sloužící pro účely nově zavedených povinností, které se týkají zejména limitů pro vedení kampaní a s tím souvisejících požadavků na zvýšení transparentnosti financování voleb. Ustanovením § 16 odst. 3 byla také takto pojatá volební kampaň časově omezena. Zákonodárce novelou zúžil pojem volební kampaně pro tyto účely pouze na úplatné činnosti a jasně ohraničil její trvání. V nyní projednávané věci není sporu o tom, že za umístění billboardů byla poskytnuta úplata a billboardy byly umístěny v době volební kampaně. Je proto třeba zabývat se tím, zda činnost stěžovatele naplňuje další znaky definice volební kampaně podle § 16 odst. 1 volebního zákona.

[36] Nejvyšší správní soud se obecně smyslem volební kampaně zabýval již v usnesení ze dne 18. 2. 2013, čj. Vol 44/2013-72, č. 2833/2013 Sb. NSS. Dospěl k závěru, že jím je „*snaha aktérů politického boje o získání co největší přízně voličů pro své kandidáty a volební programy. Jejimi základními funkcemi jsou proto informovanost, identifikace a mobilizace. Podstata volební kampaně spočívá v tzv. politické komunikaci, a to jak mezi kandidujícími subjekty navzájem, tak především mezi kandidáty (zejména politickými stranami) a voliči (potenciálními i skutečnými; [...]). V podmínkách demokratického státního režimu a svobodných voleb bývá obvyklé, že kandidáti a jejich stoupenci využívají vedení pozitivní i negativní kampaně.*“

[37] Primárním účelem volební kampaně tedy je sdělit voliči pozitivní či negativní informace o kandidujícím subjektu tak, aby se na jejím základě rozhodl nebo utvrdil ve svém rozhodnutí volit či nevolit daný subjekt. Ve volební kampani jde o „*získání (především) voličů, aby se k volbám dostavili a hlasovali pro určitý program ztělesněný volební stranou a zejména pro její kandidáty*“ a je u ní „*předurčený účel, obsah, čas a místo volební komunikace*“ (nález Ústavního soudu ze dne 11. 4. 2023, sp. zn. Pl. ÚS 92/20, č. 124/2023 Sb., registrace třetích osob, bod 79).

[38] Aby určitá činnost naplňovala zákonnou definici volební kampaně, je třeba, aby splňovala několik dílčích podmínek. Předně se musí jednat o propagaci kandidujícího subjektu nebo o agitaci v jeho prospěch či neprospěch, tj. vyzdvihování jeho kladných nebo záporných stránek způsobem, který má ovlivnit jeho volbu. Zákon však mezi tyto subjekty výslovně řadí v případě kandidujících politických stran, politických hnutí nebo koalic i jejich kandidáta. Forma volební kampaně v tomto ohledu není podstatná. Klíčový je obsah, ze kterého musí být zřejmé, že jde o komunikaci směrem k voliči nebo případně i k ostatním kandidujícím subjektům

(například za účelem tvorby budoucí koalice). Při posouzení, zda je splněna tato podmínka, je třeba brát v úvahu cíl konkrétního sdělení a jeho objektivní způsoblost ovlivnit rozhodování ve prospěch či neprospěch konkrétního kandidujícího subjektu (usnesení NSS ze dne 26. 10. 2022, čj. Vol 4/2022-22, bod 16). V tomto ohledu proto není rozhodné, jak bylo sdělení subjektivně zamýšleno. Rozhodné je, zda objektivně mohlo u adresáta vzbudit rozhodnutí volit určitým způsobem. V opačném případě by bylo velmi jednoduché vyhnout se pravidlům volební kampaně pouhým tvrzením, že cíl kampaně byl jiný. Tím by se fakticky obcházel volební zákon, přestože by sdělení bylo objektivně způsobitelné ovlivnit rozhodnutí voliče. To je zjevně v rozporu se smyslem a účelem regulace volební kampaně, která má zaručit její transparentnost, kultivovanost a férovost.

[39] Osobní kampaň proto bude zpravidla zároveň volební kampaní. Vychvalování osobních stránek a zkušeností osoby, která je kandidátem kandidující politické strany nebo hnutí nebo která je nezávislým kandidátem, totiž v období volební kampaně může objektivně ovlivnit rozhodování voličů v její prospěch. Ti si daného kandidáta snáze zapamatují a spojí s pozitivními vlastnostmi. To logicky zvyšuje pravděpodobnost, že se ho následně rozhodnou volit, a tím hlasovat i pro politickou stranu či hnutí, za které kandiduje. Výjimkou by mohly být pouze případy, u kterých by bylo zcela zjevné, že účelem určité kampaně není propagace dané osoby. Například šlo-li by o propagaci sportovní události nespojené s volbami a zaštitěnou osobou v tomto sportu váženou, která takovou podporu poskytuje dlouhodobě.

[40] Volební zákon nezakazuje jednotlivým kandidátům vést osobní kampaň a používat na ni své zdroje. Naplňuje-li však osobní kampaň pojem volební kampaně podle § 16 odst. 1 volebního zákona, jsou kandidáti povinni dodržovat její zákonná pravidla. Mimo jiné to, aby propagace, volební agitace nebo sdělení šířené prostřednictvím komunikačních médií nebo velkoplošných zařízení obsahovaly informaci o jejich zadavateli a zpracovateli podle § 16 odst. 6 věty první tohoto zákona. To je významné z hlediska finančních limitů na vedení volební kampaně. Pokud totiž bude tato osobní kampaň vedena s vědomím kandidující politické strany, hnutí či koalice, pak se peněžní prostředky na ni vynaložené budou počítat do limitu daného kandidujícího subjektu na výdaje volební kampaně podle § 16c odst. 3 volebního zákona. Naopak bude-li osobní kampaň vedena bez vědomí kandidujícího subjektu, pak dané osobě, která tuto kampaň vede, vznikne povinnost registrovat se jako registrovaná třetí osoba podle § 16 odst. 2 volebního zákona. Její výdaje na volební kampaň jsou rovněž limitovány podle § 16e odst. 8 tohoto zákona. Bylo-li by totiž možné vést osobní kampaň, aniž by se na ni vztahovala pravidla volební kampaně, bylo by možné zcela popřít její finanční limity. To by bylo zjevně v rozporu s cílem zákonné regulace volební kampaně.

[41] Z výše uvedeného tak vyplývá, že bude-li v období volební kampaně propagován způsobem, který je obvykle poskytován za úplat, určitý kandidující subjekt (například formou osobní kampaně) nebo bude-li agitováno v jeho prospěch či neprospěch, bude se zpravidla jednat o volební kampaň podle § 16 odst. 1 volebního zákona. Výjimku budou představovat pouze ty případy, kdy je zcela evidentní, že se s ohledem na konkrétní okolnosti dané věci o volební kampaň nejedná.

IV.4.B Kampaň stěžovatele

[42] Nejvyšší správní soud ze správního spisu zjistil, že na billboardu byla v pravé třetině umístěna fotografie stěžovatele spolu se zlatou medailí. Ve zbylé části billboardu se nacházel text „*Pro sport dostupný všem dětem*“, „*Mistr světa v krasobruslení, olympionik, trenér, veřejný činitel*“, „*20 let sportovní reprezentace ČR*“ a „*20 let práce pro český sport*“ a odkaz na webové stránky stěžovatele. U obou čísel 20 byl vyobrazen znak fajfky naznačující jejich zatřetí.

[43] Z obsahu billboardu je zjevné, že je zaměřen na propagaci stěžovatele, jak správně uvedl krajský soud. Je na něm totiž umístěna jeho fotografie spolu s popisem jeho úspěchů, profese a zkušeností. Již to samo o sobě ukazuje, že šlo o volební kampaň na propagaci stěžovatele. V tomto ohledu není podstatné, že na billboardech nebylo uvedeno politické hnutí, za které stěžovatel kandiduje, a jak byly billboardy graficky zpracovány oproti billboardům hnutí ANO 2011. Vytvoření kladného obrazu stěžovatele je podstatou osobní kampaně, které se stěžovatel dovolává (bod [39] výše).

[44] Jde-li o tvrzenou sportovní kampaň, Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že obecné heslo „*Pro sport dostupný všem dětem*“ působí jako politické zvolání. Vyznívá totiž tak, že sport nyní není dostupný všem

dětem a že stěžovatel je schopen zajistit, aby dostupný byl. To zároveň evokuje slib, že se o to stěžovatel nějakým způsobem přičiní. Stěžovatel tak zjevně v určité míře obecnosti poukázal na společenský problém, který chce řešit. To je ale podstata politických hesel používaných ve volební kampani. Z ničeho nevyplývá, že by mělo jít o kampaň na podporu sportu bez ohledu na volby, jak tvrdí stěžovatel. Mělo-li by se jednat o sportovní kampaň, byly by na billboardu propagovány zejména sportující děti, konkrétní sport nebo sportovní událost. Tak tomu však v nyní projednávané věci nebylo. Nejde proto o výjimku uvedenou v bodě [39] výše. V tomto ohledu není podstatné, kolik textu lze na plochu billboardu umístit. Rozhodná je propagace kvalit stěžovatele, nikoliv sportu. Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že kampaň stěžovatele zaměřená na jeho propagaci objektivně působí jako volební kampaň podle § 16 odst. 1 volebního zákona. Subjektivní záměry stěžovatele v tomto ohledu nejsou podstatné (bod [38] výše).

[45] Nejvyšší správní soud k tomu dodává, že přestože se stěžovatel dovolává pojmu „osobní a sportovní kampaň“, nijak blíže nevysvětluje jejich podstatu a proč by osobní a sportovní kampaň měla sloužit k jinému účelu než k jeho zviditelnění tak, aby byl více známý a spojovaný s pozitivními emocemi. To však v období volební kampaně jednoznačně představuje právě propagaci kandidáta, a tedy i volební kampaň. Opakované použití čísla 20 a jeho zatřetí ve spojení s tímtéž číslem stěžovatele na kandidátce hnutí ANO 2011 jen dokresluje, že kampaň stěžovatele naplňovala znaky volební kampaně. Krajský soud proto dospěl ke správnému závěru, že billboardy stěžovatele představovaly volební kampaň podle § 16 odst. 1 volebního zákona.

IV.5 K povinnosti uvést informace o zadavateli a zpracovateli

[46] Stěžovatel namítá, že povinnost uvést informace o zadavateli a zpracovateli podle § 16 odst. 6 věty první volebního zákona nedopadá na kandidáty politického hnutí.

[47] Podle § 16 odst. 6 volebního zákona platí, že *propagace nebo volební agitace šířené prostřednictvím komunikačních médií musí obsahovat informaci o jejich zadavateli a zpracovateli; to platí obdobně i pro využití velkoplošných zařízení a sdělení v neprospěch kterékoli kandidující politické strany, politického hnutí nebo koalice, jejich kandidáta nebo nezávislého kandidáta. Kandidující politické strany, politická hnutí, koalice nebo nezávislý kandidát jsou povinni označit svým názvem nebo zkratkou, v případě nezávislého kandidáta svým jménem a příjmením, jimi využitě prostředky volební kampaně. Registrované třetí osoby jsou povinny jimi využitě prostředky volební kampaně označit názvem, zkratkou nebo jménem a příjmením a evidenčním číslem registrované třetí osoby přiděleným Úřadem.*

[48] Podle § 16g odst. 1 písm. c) téhož zákona dále platí, že *fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že v rozporu s § 16 odst. 6 nezajistí, aby propagace nebo volební agitace šířená prostřednictvím komunikačních médií nebo s využitím velkoplošného zařízení anebo sdělení v neprospěch kterékoli kandidující politické strany, politického hnutí nebo koalice, jejich kandidáta nebo nezávislého kandidáta obsahovaly informaci o zadavateli a zpracovateli. Stejný správní delikt (resp. přestupku s ohledem na § 112 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich) se dopustí právnická nebo podnikající fyzická osoba podle § 16h odst. 1 písm. c) volebního zákona.*

[49] Volební zákon v § 16 odst. 6 větě první stanoví, že propagace, volební agitace či negativní sdělení šířené prostřednictvím komunikačních médií nebo za využití velkoplošných zařízení musí obsahovat informaci o jejich zadavateli a zpracovateli. Nestanovuje výslovně, kdo je povinen zajistit splnění této povinnosti. Jde tak o všeobecně stanovenou povinnost pro kohokoliv (bod [56] níže). Ustanovení § 16g odst. 1 písm. c) a § 16h odst. 1 písm. c) pak stanovuje, že se přestupku dopustí ten, kdo nezajistí, aby propagace nebo volební agitace obsahovaly informaci o zadavateli a zpracovateli. To rovněž potvrzuje, že jde o povinnost stanovenou komukoliv. Jazykový výklad je tak jednoznačný.

[50] Z důvodové zprávy k osobní působnosti povinnosti uvést informace o zadavateli a zpracovateli podle § 16 odst. 6 věty první volebního zákona nic relevantního nevyplývá.

[51] Jde-li o systematický výklad, kterého se stěžovatel zejména dovolává, je třeba se zabývat tím, jaké konkrétní povinnosti stanovuje § 16 odst. 6 volebního zákona. Věta první tohoto ustanovení stanovuje požadavek, aby vyjmenované formy šíření volební kampaně obsahovaly informace o jejich zadavateli a zpracovateli. Nezájštění tohoto požadavku představuje přestupek podle § 16g odst. 1 písm. c) a § 16h odst. 1 písm. c) volebního

zákona (bod [48] výše). Věta druhá a třetí § 16 odst. 6 volebního zákona stanoví další informační povinnosti, avšak už pouze vyjmenovaným subjektům. Věta druhá stanovuje povinnost kandidující politické strany, politického hnutí, koalice nebo nezávislého kandidáta označit svým názvem, zkratkou nebo svým jménem a příjmením jimi využitě prostředky volební kampaně. Porušením této povinnosti se pak dopustí přestupku podle § 16g odst. 2 písm. a) a § 16h odst. 2 písm. a) volebního zákona [v rozporu s § 16 odst. 6 neoznačí svým jménem a příjmením, názvem nebo zkratkou využitě prostředky volební kampaně; krajský soud chybně uvedl, že jde o porušení § 16g odst. 1 písm. d) tohoto zákona; tato dílčí vada však nemá vliv na zákonnost napadeného rozsudku]. Věta třetí § 16 odst. 6 téhož zákona stanovuje obdobnou povinnost registrovaných třetích osob. Porušením této povinnosti se pak tyto osoby dopustí přestupku podle § 16g odst. 1 písm. d) a § 16h odst. 1 písm. d) volebního zákona. Povinnosti podle věty druhé a třetí § 16 odst. 6 volebního zákona představují samostatnou povinnost vyjmenovaných subjektů konkrétně označit jakékoliv jimi využitě prostředky volební kampaně tak, aby jim byly přičitatelné. Povinnost podle § 16 odst. 6 věty první volebního zákona oproti tomu dopadá pouze na propagaci a agitaci, která je šířena prostřednictvím komunikačních médií a billboardů. Jde proto o specifickou formu vedení volební kampaně, ke které se vztahuje samostatná povinnost uvádět informaci o zadavateli a zpracovateli.

[52] Z výše uvedeného tak vyplývá, že jde o tři samostatné povinnosti stanovené ve třech větech § 16 odst. 6 volebního zákona. Porušení každé z nich vede k naplnění skutkové podstaty jiného přestupku. Volební zákon spojuje porušení konkrétní věty tohoto ustanovení s konkrétní skutkovou podstatou přestupku tak, že vždy danou povinnost přesně specifikuje (*fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že v rozporu s § 16 odst. 6 nezajistí, aby propagace nebo volební agitace šířená prostřednictvím komunikačních médií [...] obsahovaly informaci o zadavateli a zpracovateli* – bod [48] výše). Je proto liché tvrzení stěžovatele, že § 16g odst. 1 písm. c) volebního zákona odkazuje na § 16 odst. 6 tohoto zákona jako celek a že adresáty povinnosti podle § 16 odst. 6 věty první volebního zákona určuje věta druhá tohoto ustanovení.

[53] Je proto nepodstatné, že předseda žalovaného a jeho radní by doplnili do věty druhé sousloví „jejich kandidát“, jak tvrdí stěžovatel. Taková úprava zákona by se totiž nijak nedotkla osobní působnosti věty první.

[54] Nejvyšší správní soud proto nesouhlasí se stěžovatelem, podle kterého nelze jednotlivé věty tohoto ustanovení rozdělovat. Pokud by se totiž mezi jednotlivými větami nerozlišovalo, smísily by se různé povinnosti, které jsou stanoveny různým adresátům a na které jsou navázána rozdílná sankční ustanovení.

[55] Stěžovatel pak správně poukázal na to, že účastníky volební kampaně podle § 16 volebního zákona jsou v prvé řadě kandidující politické strany, politická hnutí, koalice, jejich kandidáti a nezávislí kandidáti podle § 16 odst. 1 tohoto zákona. Tím však výčet účastníků volební kampaně nekončí. Podle § 16 odst. 2 volebního zákona se do volební kampaně zapojují i registrované třetí osoby, tedy fyzické nebo právnické osoby, které se účastní volební kampaně bez vědomí kandidující politické strany, politického hnutí nebo koalice, jejich kandidáta anebo nezávislého kandidáta. Z uvedeného výkladem opaku vyplývá, že účastníky volební kampaně jsou vedle toho rovněž fyzické nebo právnické osoby, které se účastní volební kampaně s vědomím kandidujících subjektů. Ty však nemají povinnost se registrovat. Tvrzení stěžovatele, že volební zákon v § 16 stanoví pouze dvojí výčet subjektů [i) kandidující politické strany, hnutí, koalice, jejich kandidát nebo nezávislý kandidát; a ii) kandidující politické strany, hnutí, koalice nebo nezávislý kandidát], jimž stanoví povinnosti, je proto zjevně nesprávné.

[56] Volební zákon na některých místech konkrétně uvádí, komu povinnost ukládá – například fyzické nebo právnické osobě, která se účastní volební kampaně bez vědomí kandidujícího subjektu (§ 16 odst. 2 tohoto zákona); kandidující politické straně, politickému hnutí, koalici nebo nezávislému kandidátovi (§ 16 odst. 6 věta druhá tohoto zákona); registrované třetí osobě (§ 16 odst. 6 věta třetí tohoto zákona). Jinde stanovuje povinnosti bez vazby na konkrétního adresáta – povinnost čestné a poctivé volební kampaně (§ 16 odst. 5 tohoto zákona) nebo povinnost uvést informace o zadavateli a zpracovateli (§ 16 odst. 6 věta první tohoto zákona). Tyto povinnosti tak zjevně dopadají na všechny účastníky volební kampaně, tedy jak na kandidující politické strany, politická hnutí, koalice, nezávislé kandidáty nebo na registrované třetí osoby, tak i na samotné kandidáty.

[57] Systematický výklad proto podporuje závěr krajského soudu, že se povinnost uvést informaci o zadavateli a zpracovateli na billboardech vztahovala i na stěžovatele jako na kandidáta politického hnutí.

[58] Stěžovatel nemá pravdu, že žalovaný byl zřízen ke kontrole politických stran a hnutí, nikoliv ke kontrole jednotlivců, kteří provádí vlastní kampaň za vlastní finanční prostředky. Jak totiž vyplývá z § 16f odst. 1 písm. d) volebního zákona, do pravomoci žalovaného patří projednávání přestupků a ukládání sankcí podle volebního zákona. Žalovaný tak kontroluje dodržování povinností volební kampaň u všech subjektů, které se do ní určitým způsobem zapojují (bod [56] výše).

[59] Stěžovatel dále zpochybňuje teleologický výklad § 16 odst. 6 věty první volebního zákona provedený krajským soudem. Nejvyšší správní soud však souhlasí s krajským soudem. Povinnost uvést informaci o zadavateli a zpracovateli zajišťuje větší transparentnost volební kampaň a jejího financování. Údaje o zadavateli a zpracovateli totiž umožňují ztotožnit původce sdělení učiněného v rámci volební kampaň a jeho zpracovatele. Volební kampaň se tak díky tomu stává průhlednější, a to zejména ve vztahu k veřejnosti (rozsudek NSS ze dne 13. 6. 2019, čj. Ars 8/2018-41, *Občanská demokratická aliance*, bod 18), byť i tento nástroj má své meze v případě nečestné a nepoctivě jednajících subjektů. Smyslem a účelem tohoto pravidla je však vyloučit anonymní volební kampaň, včetně negativní. Zároveň pravidlo umožňuje určit, zda konkrétní propagace nebo volební agitace určitého zadavatele představuje výdaj na volební kampaň, který se započítává do limitu na financování volební kampaň kandidujícího subjektu podle § 16c odst. 2 a 3 volebního zákona. To přispívá k průhlednějšímu financování volební kampaň. V opačném případě by totiž nebylo možné určit, kdo je zadavatelem konkrétní volební kampaň a komu je z hlediska financování volební kampaň přičitatelná.

[60] K naplnění tohoto účelu je nezbytné, aby tuto povinnost měly všechny subjekty, které se zapojují do volební kampaň (bod [56] výše). Byla-li by tato povinnost omezena pouze na kandidující politické strany, politická hnutí, koalice a nezávislé kandidáty, jak tvrdí stěžovatel, pak by registrované třetí osoby, fyzické nebo právnické osoby, které se účastní volební kampaň s vědomím kandidujících subjektů, a rovněž samotní kandidáti politických stran, hnutí či koalic mohli vést volební kampaň prostřednictvím komunikačních médií a velkoplošných zařízení, aniž by měli povinnost uvést informace o zadavateli a zpracovateli. To by zjevně bylo v rozporu se smyslem a účelem této povinnosti. Kandidující subjekty by mohly zneužívat tyto osoby k vedení nečestné a nepoctivé volební kampaň a k obcházení limitů na její výdaje. Také teleologický výklad proto vede k závěru, že se povinnost uvést informace o zadavateli a zpracovateli podle § 16 odst. 6 věty první volebního zákona vztahuje na kohokoliv, kdo se zapojuje do volební kampaň.

[61] Nejvyšší správní soud tak dospěl k závěru, že povinnost podle § 16 odst. 6 věty první volebního zákona mají všichni účastníci volební kampaň (bod [56] výše). Znění § 16 odst. 6 věty první tohoto zákona je jednoznačné a potvrzuje jej i systematický a teleologický výklad. Námítky stěžovatele proto nejsou důvodné. Povinnost uvést informace o zadavateli a zpracovateli dopadala rovněž na stěžovatele, jak správně uvedl krajský soud. Na tomto závěru nemění nic to, že v době zahájení správního řízení bylo žalovanému zřejmé, kdo je zadavatelem a zpracovatelem billboardů, neboť to není pro naplnění skutkové podstaty přestupku podle § 16g odst. 1 písm. c) volebního zákona podstatné.

[62] Výklad § 16 odst. 6 věty první volebního zákona zastávaný správními soudy není v rozporu s právem být volen a ucházet se o veřejné funkce podle čl. 21 Listiny, jak tvrdí stěžovatel. Povinnost uvést informaci o zadavateli a zpracovateli nepochybně zasahuje do volební kampaň. Nijak však přístup k voleným funkcím neztěžuje. Požadavky volebního zákona spojené s transparentností volební kampaň se nedotýkají osob, které vykonávají své pasivní volební právo. Je na nich, zda se rozhodnou, že chtějí zvýšit své volební šance tím, že povedou volební kampaň. V takovém případě však musí dodržet její pravidla, mj. podle § 16 odst. 6 věty první volebního zákona. Toto pravidlo je však nijak finančně nezatěžuje a je pro všechny stanovené stejně bez rozdílu. Naopak tato povinnost chrání pasivní volební právo tím, že umožňuje ztotožnit zadavatele a zpracovatele konkrétní volební kampaň. To je významné v případě negativní volební kampaň. Zvyšuje totiž šance kandidáta bránit se vůči jejímu původci. (...)

Střelné zbraně: povaha zápisu či výmazu údaje z centrálního registru zbraní

Řízení před soudem: přezkum nevygazání údaje z centrálního registru zbraní

k § 73a zákona č. 119/2002 Sb., o střelných zbraních a střelivu (zákon o zbraních)

k § 65 odst. 1 a § 82 soudního řádu správního

I. Zápis údaje do centrálního registru zbraní (§ 73a zákona č. 119/2002 Sb., o střelných zbraních a střelivu) či jeho výmaz není rozhodnutím dle § 65 odst. 1 s. ř. s.

II. Proti nevygazání údaje z centrálního registru zbraní (§ 73a zákona č. 119/2002 Sb., o střelných zbraních a střelivu) se lze bránit žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu dle § 82 s. ř. s.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2024, čj. 6 As 262/2022-44)

Prejudikatura: č. 2206/2011 Sb. NSS, č. 3196/2015 Sb. NSS, č. 3379/2016 Sb. NSS, č. 3779/2018 Sb. NSS a č. 3931/2019 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 147/2019 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 2398/18).

Věc: Řehák & Řehák, v. o. s., proti Policejnímu prezidiu České republiky o vydání rozhodnutí, o kasací stížnosti žalovaného.

Žalobkyně se u Městského soudu v Praze žalobou proti nečinnosti domáhala, aby žalovaný rozhodl o její žádosti ze dne 27. 10. 2021 o výmaz zbraní z centrálního registru zbraní (dále též „CRZ“).

Žalobkyně je podnikatelkou v oboru zbraní a střeliva a dle § 31 zákona o zbraních je držitelem zbrojní licence vydané pro skupiny oprávnění A, B, C, D, E. Na zbraních, o jejichž výmaz žádala, provedla úpravy, o nichž měla za to, že v jejich důsledku došlo ke změně kategorie zbraní z původní kategorie B na zbraně kategorie D zákona o zbraních ve znění účinném do 29. 1. 2021. Zbraně s provedenými úpravami předložila Českému úřadu pro zkoušení zbraní a střeliva, který dne 31. 1. 2020 rozhodl, že zbraně s vlastnostmi vymezenými v tomto rozhodnutí spadají do kategorie D.

Následně žalobkyně ohlásila provedení úprav Krajskému ředitelství policie Pardubického kraje jako příslušnému útvaru policie dle § 39 odst. 1 písm. q) zákona o zbraních a předložila zbraně k prohlídce. Sdělením ze dne 25. 8. 2021 krajské ředitelství žalobkyni uvědomilo, že zbraně odpovídají zbraním kategorie C-I, avšak dle platného § 3 odst. 4 zákona o zbraních (ve znění účinném od 30. 1. 2021) se na ně nadále pohlíží jako na zbraně původní kategorie.

Dne 27. 10. 2021 předložila žalobkyně žalovanému žádost, aby zbraně jako zbraně kategorie D vymazal ze systému CRZ. Žalobkyně uvedla, že ze sdělení ze dne 25. 8. 2021 nevyplývá, že by zbraně po provedení úprav a po kontrole těchto úprav příslušným útvaru policie nebyly zbraněmi kategorie D. Žalobkyně poukázala na rozhodnutí Českého úřadu pro zkoušení zbraní a střeliva. Zároveň vyjádřila přesvědčení, že její žádost nemůže být negativně dotčena aktuálně (od 30. 1. 2021) účinným zněním zákona o zbraních. Dále poukázala na znění přechodných ustanovení tohoto zákona a na správní praxi.

Na žádost žalobkyně reagoval žalovaný vyrozuměním ze dne 3. 11. 2021, v němž žalobkyni informoval o postoupení podání příslušnému správnímu orgánu, a to Krajskému ředitelství policie Pardubického kraje, odboru služby pro zbraně a bezpečnostní materiál. Z usnesení o postoupení věci krajskému ředitelství ze dne 3. 11. 2021 pak vyplynulo, že žalovaný se nepovažoval za místně příslušný správní orgán, neboť v rámci žádosti je nutné posouzení kategorie zbraní a žádost se podává podle § 10 odst. 2 zákona o zbraních u krajského ředitelství policie příslušného podle sídla žadatele.

Žalobkyně neuspěla s podnětem na ochranu proti nečinnosti žalovaného u Ministerstva vnitra, obrátila se proto na městský soud. Ten však její žalobu rozsudkem ze dne 7. 11. 2022, čj. 3 A 30/2022-43, zamítl.

Městský soud předeslal, že podstatou sporu byla otázka, zda je žalovaný nečinný s vydáním rozhodnutí ve věci žalobkyniny žádosti, nikoliv posouzení kategorie dotčených zbraní [ačkoliv má tato skutečnost vliv na posouzení, zda měly být zbraně vymazány z CRZ, neboť podle § 73a odst. 2 ve spojení s § 71 odst. 2 písm. d) zákona o zbraních se do CRZ nezařazují zbraně kategorie D]. Proto se nezabýval ani otázkou, jaká právní úprava má být na posouzení kategorizace zbraní aplikována.

Městský soud nejprve posuzoval, zda žalobkyně požadovaný výmaz údajů z CRZ splňuje parametry rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s. Poukázal na skutečnost, že tento registr lze definovat jako základní informační systém, ve kterém jsou vedeny údaje o zbraních kategorie A až C-I, jejich držitelích a další informace. Soud měl za to, že označení kategorie zbraně v CRZ je určující pro kategorizaci každé konkrétní zbraně, jinak by vedení registru postrádalo smysl. Zákon zároveň pro držení zbraní různých kategorií stanoví výrazně odlišné povinnosti. Teprve výmazem zbraně z registru je najisto určeno, že se nejedná o zbraň kategorie C a vyšší, neboť do tohoto registru se zapisují pouze takovéto zbraně. Až od okamžiku výmazu dosud registrované zbraně kategorie B může s touto zbraní její držitel (či držitel zbrojní licence) nakládat jako se zbraní kategorie D. Výmaz z registru má tedy významný dopad do práv a povinností držitele této zbraně a jako takovým se jím tedy, ve smyslu legislativní zkratky, *zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti*. Žalobkyně tak mohla bránit svá práva prostřednictvím žaloby proti nečinnosti.

Dále se městský soud zabýval otázkou, zda může být v tomto případě žalovaným správním orgánem žalobkyně označený žalovaný, tedy Policejní prezidium. Vyšel z § 74 odst. 5 písm. b) zákona o zbraních, z něž vyplývá, že *Policejní prezidium vede informační systémy podle tohoto zákona*, tedy také CRZ. Soud proto konstatoval, že jestliže žalovaný vede tento informační systém, nenachází důvod, pro který by nemohl být orgánem, který provede výmaz zbraně ze systému, pokud je v tomto systému vedena nesprávně. Tomu ostatně také odpovídá správní praxe žalovaného, který k žádosti žalobkyně již v minulosti některé zbraně z CRZ odstranil.

Ačkoliv zákon žalovanému nepřiznává pravomoc posuzovat změnu kategorizace jednotlivé zbraně [tato pravomoc náleží podle § 39 odst. 1 písm. q), § 29 odst. 1 písm. k) a § 10 odst. 2 zákona o zbraních v prvé řadě místně příslušnému krajskému ředitelství policie], jako správce CRZ musí žalovaný posuzovat žádosti týkající se výmazu zbraní z tohoto registru. V případě žádosti o výmaz zbraně kategorie D je přitom součástí tohoto posouzení též skutečnost, zdali zbraň skutečně spadá pod deklarovanou kategorii D. A při tomto posouzení bude žalovaný vycházet ze shromážděných podkladů, kterými typicky bude posouzení ohlášení změny ráže ze strany příslušného útvaru policie či další důkazy předložené žadatelem (především rozhodnutí Českého úřadu pro zkoušení zbraní a střeliva).

Podpůrně městský soud odkázal na § 73c odst. 5 zákona o zbraních, podle kterého Policejní prezidium rozhoduje *v pochybnostech o zařazení zbraně do již existující položky číselníku podle odstavce 3*. Položkou číselníku zbraní je přitom *soubor údajů o druhu, výrobci, vzoru nebo modelu, ráži a kategorii zbraně* (§ 73c odst. 2 zákona o zbraních).

Městský soud shrnul, že v situaci, kdy by držitel zbraně prokázal, že jím držena zbraň je zbraní kategorie D, a nemusí tedy být vedena v CRZ, měl by žalovaný vyhovět žádosti o výmaz této zbraně z informačního systému. Určení kategorizace zbraně přitom podléhá dokazování ve správním řízení s tím, že zásadní postavení zde bude mít vyjádření příslušného útvaru policie, který posuzoval zbraň po její úpravě. Není však vyloučeno, aby i žadatel o výmaz zbraně z registru předložil takové důkazy, z nichž bude patrné, že se jedná o zbraň kategorie D. Významné, avšak nikoli určující postavení má v tomto ohledu rozhodnutí Českého úřadu pro zkoušení zbraní a střeliva o kategorii zbraně, neboť podle § 17 odst. 3 písm. e) zákona č. 156/2000 Sb., o ověřování střelných zbraní, střeliva a pyrotechnických předmětů, rozhoduje tento úřad o zařazení zbraně, doplnku zbraně nebo střeliva do kategorie zbraní A až D, obdrží-li stanovenou střelnou zbraň, stanovený doplněk nebo stanovené střelivo k ověření, nebo na žádost.

Městský soud proto shledal nesprávným postup žalovaného, který žádost žalobkyně o výmaz z CRZ posoudil jako ohlášení podle § 39 odst. 1 písm. q) zákona o zbraních a postoupil je dle § 12 správního řádu příslušnému útvaru policie. Jeho povinností bylo žádost žalobkyně o výmaz zbraní z registru na základě shromážděných

důkazů posoudit a vymazat označené zbraně z registru, nebo ji zamítnout. Jestliže takto nepostupoval, zůstal nečinný ve vydání rozhodnutí.

Městský soud dodal, že hodnocení zbraní příslušným orgánem policie, tj. v dané věci sdělení Krajského ředitelství policie Pardubického kraje ze dne 25. 8. 2021 nelze považovat za rozhodnutí, které by autoritativně rozhodovalo o právech a povinnostech držitele zbraně. Rozhodnutím zasahujícím do práv a povinností žalobkyně je teprve zaznamenání údaje o zbrani (či případně jeho výmaz) v CRZ. Sdělením policie fakticky nebyla žalobkyni uložena žádná práva a povinnosti, ani nebyla žádná takováto práva deklarována. Ty by byly založeny až změnou záznamu v CRZ, neboť teprve tento záznam autoritativně určuje zbraňovou kategorii.

Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost, ve které vysvětlil, proč měl na posouzení kategorizace zbraní být použit zákon o zbraních účinný od 30. 1. 2021 ve znění zákona č. 13/2021 Sb., a proč rozhodnutí Českého úřadu pro zkoušení zbraní a střeliva ze dne 31. 1. 2020 nepostačuje k zařazení žalobkyní uváděných zbraní do kategorie D.

Dále namítal, že § 74 odst. 5 písm. b) zákona o zbraních, který akcentoval městský soud, je toliko obecným východiskem pro provozování informačních systémů podle zákona o zbraních. Pro CRZ existuje speciální právní úprava uvedená v § 73a zákona o zbraních. Podle jeho odstavce 3 je správcem tohoto registru policie, a to podle § 9 odst. 2 zákona o zbraních jako celek, nikoliv pouze jeho jednotlivý útvar, tj. policejní prezidium. V rámci Policie České republiky vykonává státní správu ve věcech zbraní a střeliva příslušný útvar a Policejní prezidium, jak vyplývá z § 74 odst. 2 zákona o zbraních.

Za klíčový z hlediska posouzení příslušnosti k provádění úkonů v rámci informačního systému CRZ považoval stěžovatel § 73c zákona o zbraních, týkající se číselníku zbraní, který byl doplněn novelizací provedenou zákonem č. 13/2021 Sb. a který je třeba při provádění úkonů v CRZ od 30. 1. 2021 reflektovat. Policejní prezidium má koncipovánu působnost jako správce číselníku zbraní, jenž tvoří součást CRZ, má založenu pravomoc vkládat novou položku číselníku zbraní a úpravu stávajících položek číselníku. Naproti tomu změnu zařazení zbraně do položky číselníku zbraní provádí dle § 73c odst. 3 věty třetí zákona o zbraních příslušný útvar policie.

Konstrukci městského soudu, že o žádosti o výmaz zbraně z CRZ má rozhodovat žalovaný, hodnotil stěžovatel v kontextu výše uvedeného jako nesprávnou a také rozpornou s principem vyřizování věcí bez zbytečných průtahů. Držitel zbrojní licence plní ohlašovací povinnost dle § 39 odst. 1 písm. q) zákona o zbraních vůči příslušnému útvaru policie, který následně vyzývá držitele zbrojní licence k předložení zbraní k navazující praktické prohlídce, existuje tu tedy logická návaznost pravomocí příslušného útvaru činit změny zařazení zbraně do položky číselníku zbraní. Dle stěžovatele tedy nedává smysl, aby se mohl jakýkoliv držitel zřejmě dle svého uvážení obracet se žádostí přímo na Policejní prezidium.

V jiných případech disponuje Policejní prezidium pravomocí rozhodnout o zařazení zbraně do již existující položky číselníku i bez návrhu, stejná pravomoc je ovšem přiznána i příslušnému útvaru policie (§ 73c odst. 4 zákona o zbraních). Stěžovatel se domníval, že příslušnost státního orgánu by tak měla být i v této souvislosti interpretována ve spojení s § 39 odst. 1 písm. q) zákona o zbraních, tedy s ohledem na koncipování plnění povinnosti držitele zbrojní licence. Ustanovení § 73c odst. 5 zákona o zbraních, kterým argumentoval městský soud, zakládá pravomoc Policejnímu prezidiu rozhodovat v případě pochybností o zařazení zbraně. Stěžovatel však tvrdil, že v tomto případě neidentifikoval přítomnost pochybností o kategoriích zbraní s ohledem na dostupné podklady

Samotná proveditelnost (technická možnost) provést výmaz (tedy nastavení rozsahu administrátorských oprávnění) není dle stěžovatele relevantním kritériem pravomocí.

Ani vyřízení stížnosti ze dne 17. 12. 2021 není standardním postupem stěžovatele a nezakládá správnou praxi. Jednalo se pouze o napravení situace, kdy nedošlo k provedení změny v CRZ, ačkoliv k tomu existovaly příslušné podklady. Žádost přitom žalobce nejprve podal u příslušného útvaru police, který z neznámého důvodu nepostupoval, jak měl.

Stěžovatel na podporu své argumentace odkazoval na dle jeho názoru obdobnou úpravu týkající se registru silničních vozidel, jehož správcem je Ministerstvo dopravy, zápis změn vlastníka silničního vozidla však provádí

obecní úřad obce s rozšířenou působností (§ 4 odst. 1, § 8 odst. 1 a § 80 zákona č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích).

Stěžovatel dále uvedl, že ve spojitosti s výmazem zbraní, jež se na základě provedené úpravy staly (či měly stát) zbraněmi kategorie D, zákon o zbraních neupravuje institut žádosti, na rozdíl od situací uvedených například v § 10, § 35 či § 39 zákona o zbraních. V klíčovém § 73c zákona o zbraních se hovoří o provádění změny zařazení na návrh. Stěžovatel proto spatřoval v zakotvení jiné formy podání než žádosti záměr zákonodárce založit odlišnou právní situaci. U takového návrhu není zákonem o zbraních výslovně předvídáno zahájení správního řízení. Takový stav nesvědčí o postupu dle § 44 správního řádu, na rozdíl od jiných případů upravených zákonem o zbraních. Dle stěžovatele se v případě vedení evidence údajů o zbraních v CRZ jedná o jiné úkony veřejné správy informativního charakteru. Jedná se o úkony prováděné na základě splnění ohlašovací povinnosti dle § 39 odst. 1 písm. q) zákona o zbraních a iniciované návrhem či bez návrhu, jak vyplývá z § 73c zákona o zbraních. Stěžovatel proto v případě žádosti ze dne 27. 10. 2021 neměl povinnost vést správní řízení o takové žádosti a vydávat o žádosti rozhodnutí.

Stěžovatel s ohledem na výše uvedené považoval za správný svůj postup dle § 12 správního řádu, kdy podání postoupil s ohledem svoji nepříslušnost o věci rozhodnout a nepovažoval se za nečinného, jak dovodil městský soud.

Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti poukázala na skutečnost, že žalovaný dříve mnohokrát výmaz z CRZ na její podnět provedl, aniž by žalobkyni odkázal na krajské ředitelství policie. Svoji věcnou a místní příslušnost k provedení úkonu žalovaný nikdy dříve nečinil spornou a dosud z CRZ vymazal řádově tisíce zbraní, které žalobkyně upravila na zbraně kategorie D. Žalobkyně se v posouzení věci ztotožnila s městským soudem, tedy že v případě výmazu zbraní CRZ se jedná o rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s., k jehož vydání je věcně i místně příslušný žalovaný. Žalobkyně předkládáním zbraní ke kontrole krajskému ředitelství postupovala podle stanoviska odboru bezpečnostní politiky Ministerstva vnitra ze dne 15. 2. 2019 k postupu při úpravách zbraní podléhajících registraci na zbraně kategorie D.

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

Z odůvodnění:

[35] Spornou je v daném případě otázka, zda měl žalovaný povinnost vydat rozhodnutí o výmazu zbraně z CRZ.

[36] Dle § 73a odst. 1 zákona o zbraních *centrální registr zbraní je neveřejný informační systém veřejné správy podle zvláštního právního předpisu sloužící k výkonu státní správy a k dalším úkonům v oblasti zbraní, střeliva a munice*. V registru zbraní jsou dle § 73a odst. 2 ve spojení s § 71 odst. 2 písm. d) zákona o zbraních vedeny mimo jiné údaje o registrovaných zbraních kategorie A, A-I, B nebo C a zbraních kategorie C-I.

[37] Nečinnostní žaloba je prostředkem ochrany pouze tehdy, pokud je požadovaný akt, ohledně jehož vydání má být správní orgán nečinný, rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. nebo osvědčením. Proti neaktivitě správního orgánu, která spočívá v něčem jiném, než je nevydávání rozhodnutí nebo osvědčení, naopak poskytuje ochranu zásahová žaloba (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, čj. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS, *záznam do katastru nemovitostí*, bod 20).

[38] Městský soud se tedy správně v prvé řadě zaměřil na otázku, zda žalobkyni požadovaný výmaz z registru zbraní je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s.

[39] Městský soud při posuzování povahy výmazu z CRZ vyšel z předpokladu, že takový zápis či výmaz závazně určuje práva a povinnosti dotčených osob, jedná se proto o rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Takové posouzení však Nejvyšší správní soud považuje za nedostatečné.

[40] Rozšířený senát již v usnesení ve věci *záznam do katastru nemovitostí* konstatoval, že soudní ochrany proti provedení takového evidenčního úkonu (záznamu do KN) se nelze domáhat v řízení o žalobě proti rozhodnutí dle § 65 s. ř. s. a násl. z důvodu nedostatku formy takového úkonu (a tedy ani žalobou proti nečinnosti v případě

jeho neprovedení) a soudní ochranu připustil prostřednictvím řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu podle § 82 a násl. s. ř. s.

[41] V usnesení ze dne 10. 7. 2018, čj. 9 As 79/2016-41, č. 3779/2018 Sb. NSS, *výtka státnímu zástupci*, rozšířený senát dále upřesnil, že rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. musí vykazovat současně určité materiální i formální znaky, které obsáhleji vyloučil.

[42] Ve vztahu k formálním znakům rozšířený senát v uvedeném usnesení konstatoval, že „*rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. je do určité míry formalizovaný projev vůle správního (dohledového) orgánu, který obsahuje zákonem stanovené náležitosti. Formální znaky rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. jako znaky vymezující nezbytné vlastnosti přezkoumávaného aktu [...] vyplývají z těch míst dílu prvního části druhé soudního řádu správního, která se týkají např. časových podmínek podání žaloby (oznámení rozhodnutí jako zásadně písemného aktu) či vlastností, které tento akt nutně musí mít, aby obstál u přezkumu (přezkoumatelnost; náležitosti, které vylučují, že by šlo o akt nicotný). Těmito formálními znaky (srov. zejména § 71, 72 a 76 s. ř. s.) tedy jsou: i) předepsaná formalizovaná podoba úkonu, který obvykle obsahuje výrok a odůvodnění; ii) skutečnost, že úkon je vydáván v rámci formalizovaného postupu, byť nemusí jít o řízení ve smyslu správního řádu či daňového řádu; iii) o průběhu a výsledku postupu je pořizována dokumentace, iv) výsledný úkon je oznamován účastníkům řízení.“*

[43] Změna v CRZ je navázána na změnu stavu samotné zbraně. Postup v případě opravy či úpravy zbraně, při které dochází k takovým zásahům, které nevratně pro účely balistického zkoumání jinak znehodnotí hlavní část zbraně, upravuje § 63 zákona o zbraních. Ten v odstavci 1 stanoví, že *znehodnotit zbraň kategorie A, A-I, B nebo C nebo vyrobit jejich řez* (případně upravit zbraň výše uvedeným způsobem – viz odstavec 5) *lze jen na základě povolení příslušného útvaru policie*. Povolení vydá příslušný útvar policie na základě písemné žádosti vlastníka zbraně. Po znehodnocení zbraně, její hlavní části či výrobě řezu je žadatel povinen předložit zbraň ke kontrole příslušnému útvaru policie. V případě, že příslušný útvar policie neshledá pochybení, potvrdí změnu kategorie zbraně v CRZ, jinak může vrátit zbraň žadateli a vyzvat jej k odstranění kontrolou zjištěných nedostatků, pokud to jejich povaha umožňuje (odst. 7).

[44] Mimo výše uvedený postup zákon o zbraních ve vztahu k zápisu údajů do CRZ, resp. jejich výmazu, žádná pravidla či formalizovaný proces nestanoví. V ustanovení § 73 odst. 8 zákona o zbraních jsou pouze obecně vyjmenovány subjekty, které do CRZ zapisují údaje, zákon však neupravuje institut žádosti o zápis, změnu či výmaz údajů v CRZ, a tedy nepočítá ani s vedením správního řízení v takovém případě či s vydáním formalizovaného rozhodnutí obsahujícího výrok a odůvodnění, které by bylo žadateli o změnu údajů v CRZ doručováno.

[45] Zákon o zbraních přitom v určitých případech s vedením správního řízení počítá, lze tedy považovat za úmysl zákonodárce rozlišovat různé situace upravené v zákoně o zbraních a zatížit formalizovaným postupem pouze některé úkony. Správní řízení je vedeno například o udělení výjimky k nabytí do vlastnictví, držení či nošení zbraně kategorie A a A-I (§ 9 a násl. zákona o zbraních) či povolení k nabytí a držení zbraně kategorie B (§ 12 zákona o zbraních) nebo povolení týkající se přepravy zbraní. Tomu odpovídá také kompetenční vymezení jednotlivých správních orgánů v zákoně o zbraních. Dle § 74 odst. 3 písm. a) zákona o zbraních *ministerstvo ve správním řízení plní úkoly nadřízeného správního orgánu vůči Policejnímu prezidiu* a dle § 74 odst. 5 písm. a) *Policejní prezidium ve správním řízení plní úkoly nadřízeného správního orgánu vůči příslušnému útvaru policie*.

[46] Stěžovatel v kasační stížnosti odkazuje na úpravu týkající se číselníku zbraní, která je zakotvena v § 73c zákona o zbraních. Ten zní:

1. *Součástí centrálního registru zbraní je číselník zbraní. Správcem číselníku zbraní je Policejní prezidium.*
2. *Položkou číselníku zbraní je soubor údajů o druhu, výrobci, vzoru nebo modelu, ráži a kategorii zbraně.*
3. *Novou položku číselníku zbraní vkládá a případné úpravy stávajících položek provádí policejní prezidium. Zařazení zbraně do již existující položky číselníku zbraní provádí příslušný útvar policie nebo podnikatel v oboru zbraní a střeliva, jde-li o nově vyrobenou nebo dovezenou zbraň, která je předmětem jeho podnikatelské činnosti. Změnu zařazení zbraně do položky číselníku provádí příslušný útvar policie na základě návrhu oprávněného držitele zbraně nebo podnikatele v oboru zbraní a střeliva, jde-li o zbraň, která je předmětem jeho činnosti.*

4. *Úpravu položky číselníku zbraní nebo zařazení zbraně do položky číselníku zbraní může i bez návrhu provést příslušný útvar policie nebo Policejní prezidium, vyžaduje-li to plnění úkolů státní správy podle tohoto zákona.*
5. *V pochybnostech o zařazení zbraně do již existující položky číselníku podle odstavce 3 rozhoduje Policejní prezidium. Vyhoví-li Policejní prezidium návrhu v plném rozsahu, provede namísto vydání rozhodnutí pouze navrhovaný zápis do centrálního registru zbraní.*

[47] Odstavce 3 a 4 týkající se zařazení zbraně do položky číselníku či změny takového zařazení neobsahují žádnou indicii k tomu, že by se tak mělo dít jakkoliv formalizovaným postupem. Pouze v odstavci 5 je zakotveno pravidlo, že v pochybnostech o zařazení zbraně do existující položky číselníku rozhoduje Policejní prezidium. V takovém případě zákon výslovně počítá s vydáním rozhodnutí, resp. jeho nahrazením navrhovaným zápisem. Takové rozlišení není nelogické, lze v něm spatřovat záměr, aby pouze v situacích, kdy bude zařazení zbraně do položky číselníku nejasné či nejednoznačné, byla vydávána rozhodnutí, na něž je třeba klást nároky vyplývající pro takovou formu činnosti správního orgánu ze správního řádu. Ve standardních případech předvídaných v odstavcích 3 a 4 se však opět jedná o bezformální úkony činěné v nevěřejné evidenci.

[48] V projednávané věci ovšem ze skutkových tvrzení žalobkyně ani žalovaného nevyplývá, že by se žalobkyně na žalovaného obracela s žádostí o změnu zařazení zbraní v číselníku zbraní, resp. že by u žalovaného bylo vedeno řízení v pochybnostech dle § 73c odst. 5 zákona o zbraních.

[49] Z podání účastníků řízení také plyne, že žalobkyně nepostupovala dle postupu nastíněného v § 63 zákona o zbraních, který Nejvyšší správní soud zrekapituloval v bodu [43], resp. není patrné, že by pro úpravy zbraní před jejich provedením žádala o povolení příslušného útvaru policie. Po úpravách zbraní žalobkyně běžně předkládala zbraně ke kontrole Českému úřadu pro zkoušení zbraní a střeliva, následně podle § 39 odst. 1 písm. q) ohlásila příslušnému útvaru policie úpravu zbraně mající za následek změnu kategorie zbraně a následně na výzvu policie předložila dle 39 odst. 1 písm. h) zbraň ke kontrole příslušnému útvaru policie, kterým je dle § 10 odst. 2 zákona o zbraních krajské ředitelství policie příslušné podle místa pobytu fyzické osoby či sídla právnické osoby. Žalobkyně dále tvrdí, že ve standardních případech krajské ředitelství po kontrole zbraní uvědomilo Helpdesk CRZ, který provedl výmaz zbraně z registru. Ve sporném případě, kdy se u soudu domáhala ochrany, tak ovšem příslušný útvar policie neučinil s ohledem na změnu posouzení kategorie zbraní v důsledku novely zákona o zbraních.

[50] Taktéž z tohoto popisu vyplývá, že změna údajů v CRZ byla v obvyklých případech činěna v podstatě bezformálně.

[51] Nejvyšší správní soud má s ohledem na výše uvedené za to, že výmaz z CRZ nespňuje formální podmínky kladené na rozhodnutí dle § 65 s. ř. s., jak byly výše vymezeny. Zákon o zbraních zápis či výmaz z CRZ považuje za faktický úkon, nespojuje s ním žádnou proceduru, jejímž výsledkem by bylo vydání rozhodnutí o tom, zda bude údaj do registru zapsán či nikoliv. Tomu odpovídá i situace nastalá v nynějším případě, kdy krajské ředitelství policie poté, co žalobkyně předložila po úpravě zbraně ke kontrole, vyrozumělo žalobkyni o tom, že dle jeho názoru je na tyto zbraně třeba hledět jako na zbraně kategorie C-I (s ohledem na změnu právní úpravy), ovšem nevydalo rozhodnutí o tom, že zbraně z CRZ nebudou vymazány, proti němuž by žalobkyně mohla dále brojit. Ani § 65 odst. 7 zákona o zbraních, který stanoví postup v případě znehodnocení zbraně, nepočítá s vydáním negativního rozhodnutí o nevymazání údajů z CRZ, pouze žadateli v případě, že z důvodu nesplnění podmínek není možno změnu v CRZ provést, vrátí zbraň a vyzve jej k odstranění nedostatků.

[52] Uvedené však neznamená, že by postupem správního orgánu (ať již konáním či v nynějším případě nekonáním) nemohla být dotčena právní sféra žalobkyně.

[53] Městský soud správně vyložil, že označení kategorie zbraně CRZ je určující pro kategorizaci každé konkrétní zbraně, jinak by jeho vedení postrádalo smysl. Smyslem CRZ je vytvořit přehled o každé jednotlivé zbraní a zaznamenávat v něm veškeré podstatné změny (jak ve vztahu ke zbraní samé, tak ve vztahu k jejímu vlastníku či držiteli). Městský soud osvětlil, že CRZ „páruje“ danou zbraň s konkrétními oprávněními osoby, jež ji chce nabýt, a umožňuje převod jen v případě, že je daná osoba držitelem odpovídajících oprávnění. Tomu odpovídá

zákaz uložený držiteli zbrojní licence zákonem o zbraních převést vlastnictví na osobu, která k nabytí zbraně není oprávněna. Jestliže je tedy zbraň vnesena do informačního systému pod určitou kategorií, je nezbytné, aby její vlastník či uživatel s ní zacházel jako se zbraní této kategorie.

[54] Žalobkyně má bezpochyby právo, aby informace o jí držených či vlastněných zbraních byly za předepsaných podmínek evidovány předepsaným způsobem (viz usnesení rozšířeného senátu ve věci *záznam do katastru nemovitostí* či rozsudek ze dne 11. 2. 2016, čj. 9 As 281/2015-57, č. 3379/2016 Sb. NSS, týkající se zápisu změn v registru vozidel). V druhém z uvedených rozhodnutí Nejvyšší správní soud konstatoval: „*Stěžovatelce lze přisvědčit, že neuvedení jí, jako vlastníka vozidla, v registru silničních vozidel se může negativně dotýkat její právní sféry, neboť jí případně může svědčit veřejné subjektivní právo, aby její soukromá práva či soukromé povinnosti vztahující se k silničnímu vozidlu byly předepsaným způsobem za splnění předepsaných podmínek zaznamenány ve veřejnoprávní evidenci. Při této úvaze vyšel zdejší soud z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, čj. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS, které se týkalo záznamů do katastru nemovitostí, ale tyto závěry lze vztáhnout i na provedení zápisu změn údaje o vlastníkovi vozidla v registru silničních vozidel. Registr silničních vozidel je totiž, stejně jako katastr nemovitostí, veřejnoprávní evidencí, která plní funkce v oblasti zajištění veřejného zájmu (např. zajištění přehledu veřejné moci o vlastnických a jiných právech k silničním vozidlům a zajištění jisté míry právní jistoty o těchto vztazích subjektům, kterým jsou z něj poskytovány údaje). Stav zápisu v této evidenci má pak dopady i do oblasti práva soukromého (zejména ztížení možnosti převodu vlastnického práva k vozidlu v případě, že evidovaný stav neodpovídá stavu skutečnému).*“ Uvedené úvahy se obdobně uplatní taktéž v nynějším případě týkajícím se registru zbraní.

[55] Nejvyšší správní soud uzavírá, že zápis do registru zbraní, resp. výmaz údaje z registru, není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. Soudní ochrany je nutno se v daném případě domáhat cestou žaloby proti nezákonnému zásahu. Městský soud proto v souladu s ustálenou judikaturou (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 17. 9. 2019, čj. 1 As 436/2017-43, č. 3931/2019 Sb. NSS, a náleze Ústavního soudu ze dne 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 2398/18, č. 147/2019 Sb. ÚS) v dalším řízení poučí žalobkyni o možnosti změny žalobního typu.

[56] Nejvyšší správní soud se s ohledem na nesprávně zvolený žalobní typ nezabýval otázkou určení žalovaného správního orgánu, neboť v případném dalším řízení o nezákonném zásahu stanoví soudní řád správní jiná pravidla pro určení žalovaného než v případě žaloby proti rozhodnutí. Proto je nyní bez relevance argumentace stěžovatele týkající se jeho nepřislušnosti k výmazu z CRZ. Bude na městském soudu, aby v případě, že bude vedeno další řízení (po případné změně žalobního typu), ve spolupráci s účastníky řízení vyjasnil, čeho se žalobkyně skutečně domáhá, zda změny samotné kategorie zbraně z B na D, a tedy faktického výmazu zbraní z CRZ, či změny zařazení zbraně do položky číselníku zbraní (které by ovšem muselo mít stejný žalobkyní zamýšlený efekt faktického výmazu jí požadovaných zbraní z CRZ). Toto vyjasnění může být relevantní pro správné určení žalovaného správního orgánu, neboť jak stěžovatel nastínil v kasační stížnosti, § 73c definuje, které správní orgány provádí ve vztahu k číselníku zbraní jaké kroky. Nejvyšší správní soud připomíná, že dle usnesení rozšířeného senátu ze dne 9. 12. 2014, čj. Nad 224/2014-53, č. 3196/2015 Sb. NSS, posoudí-li soud na základě tvrzení žalobce s přihlédnutím k dalším informacím, které má k dispozici, otázku, komu je přičitatelné jednání, jež má být podle žalobce nezákonným zásahem, odlišně od žalobce, upozorní soud žalobce na svůj závěr a vyzve jej, aby případně reagoval úpravou označení žalovaného.

[57] V návaznosti na další procesní vývoj ve věci se soud případně bude zabývat otázkou, zda žalovaný skutečně jednal nezákonně, pokud nevymazal z CRZ žalobkyní požadované údaje.

Důchodové pojištění: vyloučení nároku na příplatek k důchodu podle zákona o soudní rehabilitaci a na jednorázový přírůstek k důchodu

k zákonu č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích

k § 25 odst. 7 zákona č. 119/1990 Sb., o soudní rehabilitaci

k § 2 odst. 1 nařízení vlády č. 51/1994 Sb., o nárocích osob, kterým byl odňat nebo snížen důchod podle dřívějších předpisů, a některých osob účastných soudní rehabilitace (v textu jen „nařízení vlády“)

Osoby, kterým byl důchod vypočten nebo jeho výše upravena podle zákona č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích, nemají nárok na příspěvek k důchodu podle § 25 odst. 7 zákona č. 119/1990 Sb., o soudní rehabilitaci. Nesplňují proto ani podmínky pro přiznání jednorázového přídatku k důchodu podle § 2 odst. 1 nařízení vlády č. 51/1994 Sb., o nárocích osob, kterým byl odňat nebo snížen důchod podle dřívějších předpisů, a některých osob účastných soudní rehabilitace.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2024, čj. 4 Ads 51/2022-26)

Věc: Z. Č. proti Ministerstvu obrany o jednorázový přídatek k důchodu, o kasační stížnosti žalobce.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 29. 6. 2021 zamítl žalobcovu žádost o jednorázový přídatek k důchodu podle nařízení vlády. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce námitky. Žalovaný těmto námitkám rozhodnutím ze dne 5. 8. 2021 nevyhověl.

Žalobce podal proti rozhodnutí o námitkách žalobu ke Krajskému soudu v Praze, který ji však rozsudkem ze dne 31. 1. 2022, čj. 58 Ad 18/2021-18, zamítl.

Krajský soud popsal, že žalobce byl propuštěn ze služebního poměru vojáka z povolání dne 31. 1. 1971 z důvodů uvedených v § 21 zákona o mimosoudních rehabilitacích, a to z funkce I. kategorie. Před ukončením služebního poměru byl žalobce ze stejných důvodů odvolán dne 1. 11. 1969 z funkce I. kategorie a ustanoven na nižší funkci I. kategorie. V roce 1977 žalobce byl odsouzen za trestný čin výtržnictví na 5 měsíců odnětí svobody a v roce 1982 za trestný čin pobuřování na 2 roky odnětí svobody. Usneseními Okresního soudu v Chomutově ze dne 27. 2. 1991, sp. zn. 3 T 125/90, a Okresního soudu v Pardubicích ze dne 26. 7. 1990, sp. zn. Rt 139/90, byly odsuzující trestní rozsudky zrušeny. Rozhodnutím Federálního ministerstva obrany ze dne 3. 9. 1991 byl žalobci podle § 132 zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení¹⁾, a podle § 24 a § 27 zákona o mimosoudních rehabilitacích přiznán starobní důchod ve výši 3 800 Kč (tedy v maximální možné výši podle § 24 odst. 4 zákona o sociálním zabezpečení).

Podle krajského soudu se ustanovení zákona o mimosoudních rehabilitacích a zákona o soudní rehabilitaci vzájemně vylučují. Výši důchodu tak nelze vypočítat, případně upravit současně podle zákona o mimosoudních rehabilitacích a zákona o soudní rehabilitaci. To vyplývá výslovně z § 25 zákona o mimosoudních rehabilitacích, podle kterého se výpočet důchodu nebo úprava jeho výše podle § 24 tohoto zákona provede jen tehdy, je-li to pro občana výhodnější než podle obecných předpisů důchodového zabezpečení nebo než podle § 25 zákona o soudní rehabilitaci.

S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 5. 2021, čj. 3 Ads 108/2018-29, krajský soud uvedl, že příspěvek k důchodu podle § 25 odst. 7 zákona o soudní rehabilitaci představuje pouze alternativu k zápočtu dob podle odstavce 5. Nejde o nový nárok, jenž by se měl vztahovat i na osoby, které nemohlo jednání státu v rozporu s demokratickými principy v oblasti důchodového zabezpečení jakkoli poškodit. Jak odstavce 1 až 6, tak odstavce 7 uvedeného ustanovení představují podle krajského soudu pravidla pro výpočet či úpravu důchodu. Příjemce důchodu má možnost volby mezi zápočtem dob podle odstavce 5 a příplatkem podle odstavce 7. Krajský soud dodal, že odstavce 8 označuje odstavce 7 za ustanovení upravující jeden ze způsobů úpravy výše důchodu. Uvedený výklad podporuje též skutečnost, že § 25 zákona o mimosoudních rehabilitacích odkazuje na § 25 zákona o soudní rehabilitaci jako celek, nikoli jen na některé jeho odstavce. Krajský soud uzavřel, že zákon o mimosoudních rehabilitacích vylučuje současnou aplikaci ustanovení upravujících důchod podle tohoto zákona a podle § 25 zákona o soudní rehabilitaci jako celku, tedy včetně odstavce 7.

Nařízení vlády se podle krajského soudu vztahuje na osoby, které si na základě zákona o soudní rehabilitaci zvolili při úpravě důchodu příplatek k důchodu za každý měsíc vazby nebo výkonu trestu, ale tento příplatek

¹⁾ Tento zákon byl s účinností od 1. 1. 2012 zrušen zákonem č. 329/2011 Sb., o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením a o změně souvisejících zákonů.

jim nebyl přiznán vůbec nebo v plné míře, protože důchod spolu s tímto příplatkem ke dni provedení úpravy důchodu z tohoto důvodu nebo ke dni přiznání důchodu přesahoval nejvyšší výměru vyjádřenou v pevné částce 3 800 Kč měsíčně. To však není případ žalobce, neboť ten pro úpravu svého důchodu vůbec nemohl volit příplatek k důchodu podle § 25 odst. 7 zákona o soudní rehabilitaci, neboť jeho důchod byl vypočten a upraven podle zákona o mimosoudních rehabilitacích, který aplikací § 25 zákona o soudní rehabilitaci *en bloc* vylučuje. I v případě, že by žalobci nebyla přiznána maximální výše důchodu, ale jeho důchod by byl vypočten podle zákona o mimosoudních rehabilitacích, protože by to pro něj bylo výhodnější, neměl by podle krajského soudu současně nárok na příplatek podle § 25 odst. 7 zákona o soudní rehabilitaci. Podmínky pro přiznání přídatku podle § 2 nařízení vlády tak nebyly splněny. Krajský soud shrnul, že byl žalobcům důchod vypočten a upraven podle zákona o mimosoudních rehabilitacích, proto již nepřichází v úvahu jeho úprava podle zákona o soudní rehabilitaci, a to ani prostřednictvím příplatku ve smyslu § 25 odst. 7 tohoto zákona, který představuje toliko alternativu k výpočtu a úpravě důchodu podle odstavců 1 až 6 téhož ustanovení.

Podle krajského soudu bylo úmyslem zákonodárce satisfakce vyplývající z nezákonného věznění a ukončení pracovního poměru nekumulovat, ale vždy provést výpočet důchodu (resp. jeho úpravu) nejpříznivější pro jeho příjemce. Krajský soud připomněl, že žalobci byla již v roce 1990 v souvislosti s jeho soudní rehabilitací poskytnuta náhrada za ztrátu na výdělků po dobu vazby a výkonu trestu odnětí svobody, v roce 2001 pak jako politický vězeň obdržel jednorázovou částku podle zákona č. 261/2001 Sb., o poskytnutí jednorázové peněžní částky účastníkům národního boje za osvobození, politickým vězňům a osobám z rasových nebo náboženských důvodů soustředěným do vojenských pracovních táborů a o změně zákona č. 39/2000 Sb., o poskytnutí jednorázové peněžní částky příslušníkům československých zahraničních armád a spojeneckých armád v letech 1939 až 1945²⁾. Žalobcovo nezákonné věznění bylo zohledněno též prostřednictvím příplatku k důchodu podle nařízení vlády č. 622/2004 Sb., o poskytování příplatku k důchodu ke zmírnění některých křivd způsobených komunistickým režimem v oblasti sociální, a zvláštního příspěvku k důchodu podle zákona č. 357/2005 Sb., o ocenění účastníků národního boje za vznik a osvobození Československa a některých pozůstalých po nich, o zvláštním příspěvku k důchodu některým osobám a o jednorázové peněžní částce některým účastníkům národního boje za osvobození v letech 1939 až 1945. Skutečnost, že žalobce byl nezákonně vězněn a současně nezákonně propuštěn ze služebního poměru, tedy nebyla opomenuta. Krajský soud dodal, že si je plně vědom skutečnosti, že žádná finanční náhrada dostatečně neodčiní způsobené nezákonné perzekvovaným osobám zločineckým komunistickým režimem. Není však možno, byť i z morálně pochopitelných důvodů, nad rámec zákona rozšiřovat nároky, kterými historický zákonodárce zamýšlel uvedené křivdy zmírnit.

Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Namítal, že nebyl postižen jen nezákonným skončením služebního poměru, nýbrž byl také nezákonně uvězněn (a následně rehabilitován). Žalovaný i krajský soud jeho nárok na příplatek k důchodu podle § 25 odst. 7 zákona o soudní rehabilitaci, potažmo o jednorázový přídatek k důchodu podle nařízení vlády, odmítli s tím, že vše mu už bylo přiznáno podle zákona o mimosoudních rehabilitacích a že pokud je pro něj výhodnější postup podle tohoto zákona, nárok podle zákona o soudní rehabilitaci nepřipadá v úvahu. Tento názor podle stěžovatele nebyl správný, neboť jde o dvě různá řízení. Stěžovatel uplatnil nároky pramenící z mimosoudní rehabilitace podle zákona o mimosoudních rehabilitacích a potom samostatně nárok ze soudní rehabilitace podle § 25 odst. 7 zákona o soudní rehabilitaci. Stěžovatel nesouhlasil s tím, že by nárok podle zákona o mimosoudních rehabilitacích „pohltil“ nárok pramenící z jiných právních skutečností. Zdůraznil, že postup podle zákona o mimosoudních rehabilitacích si nezahlavil cílem vzdát se svých nároků podle zákona o soudní rehabilitaci, potažmo podle nařízení vlády. Stěžovatel se cítil diskriminován, neboť jeho nárok byl posouzen jen na základě zákona o mimosoudních rehabilitacích, jako by k jeho nezákonnému věznění a rehabilitaci podle zákona o soudní rehabilitaci vůbec nedošlo.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

²⁾ Tento zákon byl s účinností od 1. 1. 2024 zrušen zákonem č. 276/2023 Sb., o zrušení obsoletních právních předpisů.

Z odůvodnění:

[16] Předmětem správního řízení byla stěžovatelova žádost o jednorázový přírůvek k důchodu podle nařízení vlády. Podle § 2 odst. 1 nařízení vlády platí, že *osobám, které byly v době od 25. února 1948 do 17. listopadu 1989 pravomocně odsouzeny nebo byly ve vazbě a jsou z tohoto důvodu účastny soudní rehabilitace a jimž není podle zákona o soudní rehabilitaci vyplácen přírůvek k důchodu nebo je vyplácen ve snížené výměře jen proto, že ke dni přiznání spolu s důchodem převyšil nejvyšší výměru starobního důchodu stanovenou zvláštním předpisem, náleží jednorázový přírůvek k důchodu*. Z citovaného ustanovení vyplývají dvě základní podmínky pro vznik nároku na jednorázový přírůvek k důchodu. První podmínkou je pravomocné odsouzení nebo pobyt ve vazbě ve vymezeném období a skutečnost, že žadatel byl z tohoto důvodu účasten soudní rehabilitace. Tuto podmínku stěžovatel splňuje, což žalovaný nijak nespochybnil. Druhá podmínka spočívá v tom, že žadateli není podle zákona o soudní rehabilitaci vyplácen přírůvek k důchodu nebo je vyplácen ve snížené výměře jen proto, že ke dni přiznání spolu s důchodem převyšil nejvyšší výměru starobního důchodu. Tuto podmínku stěžovatel podle žalovaného nespĺňuje.

[17] Zákon o soudní rehabilitaci (ve znění zákona č. 47/1991 Sb.) upravuje přírůvek k důchodu v § 25 odst. 7, podle kterého platí, že *poškozený může žádat, aby mu byly místo nároků vyplývajících z ustanovení předchozích odstavců poskytnuty měsíční příplatky k důchodu v částce:*

- a) 20 Kčs za každý měsíc vazby a výkonu trestu odnětí svobody, ve kterém poškozený konal práce za zvlášť obtížných pracovních podmínek, které by odůvodňovaly jejich posuzování jako zaměstnání I. nebo II. pracovní kategorie,
- b) 15 Kčs za každý měsíc vazby a výkonu trestu odnětí svobody v ostatních případech.

Přírůvek k důchodu se poskytuje ode dne 1. 7. 1990, byl-li poškozený k tomuto dni poživitelem důchodu. Stane-li se poškozený poživitelem důchodu po tomto dni, poskytuje se přírůvek k důchodu od přiznání důchodu. Přírůvek k důchodu se vyplácí jen do výše, která spolu s důchodem nepřevyšuje nejvyšší výměru starobního důchodu stanovenou zvláštním předpisem.

[18] Charakterem příplatku k důchodu podle § 25 odst. 7 zákona o soudní rehabilitaci se Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku čj. 3 Ads 108/2018-29. Vyslovil, že „z § 25 odst. 1 a 5 zákona o soudní rehabilitaci vyplývá, že odškodnění v oblasti důchodového zabezpečení mělo primárně sloužit k tomu, aby nebyla daná osoba znevýhodněna oproti jiným poživitelům dávek důchodového pojištění v důsledku toho, že jí bylo znemožněno pracovat. Příslušné doby se proto mají započítávat tak, jako kdyby se jednalo o výkon práce. I ze zařazení § 25 do oddílu šestého zákona o soudní rehabilitaci nazvaného ‚Odškodnění‘ je zřejmé, že má jít o nahrazení újmy, která se daným osobám stala, oproti stavu, pokud by vůči nim nebylo postupováno v rozporu s principy demokratické společnosti. Přírůvek k důchodu podle § 25 odst. 7 zákona o soudní rehabilitaci představuje pouze alternativu k zápočtu dob podle odst. 5. Nejde o zcela nový nárok, jenž by se měl vztahovat i na osoby, které nemohlo jednání státu v rozporu s demokratickými principy v oblasti důchodového zabezpečení jakkoliv poškodit.“ Nejvyšší správní soud neshledal žádný důvod se od těchto závěrů v nyní řešené věci jakkoliv odchýlit.

[19] Účastník soudní rehabilitace měl tedy dvě možnosti: buď mohl žádat, aby mu byly doby výkonu vazby a trestu započítány tak, jako by se jednalo o výkon práce, nebo mohl požádat o přírůvek k důchodu podle § 25 odst. 7 zákona o soudní rehabilitaci. Vzhledem k tomu, že § 2 odst. 1 nařízení vlády hovoří o tom, že přírůvek k důchodu *není vyplácen nebo je vyplácen ve snížené výměře*, implicitně tím podle názoru Nejvyššího správního soudu vyjadřuje podmínku, že si dotčený žadatel – účastník soudní rehabilitace – z uvedených dvou možností zvolil přírůvek k důchodu. Pojem *vyplácen* (výplata) totiž předpisy sociálního zabezpečení spojují výhradně s přiznanou dávkou, tedy v daném případě s dávkou, kterou si účastník soudní rehabilitace zvolil ze zákonem nabízených možností.

[20] Ke stejnému závěru dospěla také odborná literatura, podle které „*druhá část nařízení vlády (ust. § 2) se vztahuje na ty osoby, které na základě zákona [...] o soudní rehabilitaci (příp. po jeho novele provedené zákonem č. 47/1991 Sb.), si zvolily při úpravě důchodu přírůvek k důchodu za každý měsíc vazby nebo výkonu trestu, ale tento přírůvek jim nebyl přiznán vůbec nebo v plné míře, protože důchod spolu s tímto příplatkem ke dni provedení úpravy*

důchodu z tohoto důvodu nebo ke dni přiznání důchodu přesahoval nejvyšší výměru vyjádřenou v pevné částce, tedy 3800 Kč měsíčně“ (srov. Voříšek, V. Další odčinění křivd. Sociální politika, 1994, č. 4, s. 18).

[21] Stěžovatel si však příplatek k důchodu podle § 25 odst. 7 zákona o soudní rehabilitaci nezvolil, resp. o tento příplatek nepožádal, a ani nemohl. Pro stěžovatele byl totiž výhodnější postup podle § 24 zákona o mimosoudních rehabilitacích, který má podle § 25 téhož zákona přednost. Stěžovatel na základě § 24 zákona o mimosoudních rehabilitacích splnil ke dni 13. 7. 1986 (dovršení věku 55 let) podmínky pro přiznání starobního důchodu I. kategorie a poté jako účastník mimosoudní rehabilitace požádal o přiznání starobního důchodu, který mu byl přiznán od 1. 8. 1991.

[22] Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že v případě, kdy je pro žadatele výhodnější postup podle zákona o mimosoudních rehabilitacích, je vyloučena aplikace zákona o soudní rehabilitaci. Toto pravidlo vyplývá z § 25 zákona o mimosoudních rehabilitacích, podle kterého *výpočet důchodu nebo úprava jeho výše podle § 24 zákona se provede jen tehdy, je-li to pro občana výhodnější než podle obecných předpisů důchodového zabezpečení nebo než podle § 25 zákona č. 119/1990 Sb., ve znění zákona č. 47/1991 Sb.* Není přítom podstatné, že stěžovatel uplatnil nároky podle obou rehabilitačních zákonů samostatně ani že postup podle zákona o mimosoudních rehabilitacích si nezvolil s cílem vzdát se nároků podle zákona o soudní rehabilitaci, potažmo podle nařízení vlády. V tomto případě totiž nejde o volbu rehabilitované osoby, nýbrž o to, co je pro ni objektivně výhodnější. Pokud je objektivně výhodnější aplikace § 24 zákona o mimosoudních rehabilitacích, jako tomu bylo v případě stěžovatele, důchod se vypočte nebo upraví podle tohoto zákona a zákon o soudní rehabilitaci se nepoužije.

[23] Lze tedy uzavřít, že stěžovatel nesplnil podmínky § 2 odst. 1 nařízení vlády, které má kompenzovat nižší výši příplatku k důchodu podle § 25 odst. 7 zákona o soudní rehabilitaci. Ten se však stěžovatele netýká, neboť nebyl odškodněn podle zákona o soudní rehabilitaci, ale podle zákona o mimosoudních rehabilitacích, což pro něj bylo výhodnější.

[24] Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že stěžovateli bylo v minulosti veřejnou mocí ukřivděno a byl postížen nejen nezákonným skončením služebního poměru, nýbrž také nezákonným uvězněním. Účelem rehabilitačních zákonů a dalších navazujících předpisů však není poskytnout úplnou nápravu, nýbrž jen zmírnit některé z utrpených křivd, a to výhradně za podmínek, které tato právní úprava stanovila. Stěžovateli byly poskytnuty veškeré nároky podle zákona o mimosoudních rehabilitacích, což pro něj bylo výhodnější a zároveň to pokrylo i jeho nároky vyplývající ze zákona o soudní rehabilitaci. Nejde přitom o diskriminaci, neboť stejná pravidla platí pro všechny, kteří se nacházejí ve stejné situaci jako stěžovatel.

4575

Daňové řízení: povaha námítky proti exekučnímu příkazu

k zákonu č. 283/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony

k § 159 daňového řádu ve znění účinném od 1. 1. 2021

k § 68 písm. a) soudního řádu správního

Ani po novele provedené zákonem č. 283/2020 Sb., účinné od 1. 1. 2021, nepředstavuje námítka podle § 159 daňového řádu podaná proti exekučnímu příkazu řádný opravný prostředek ve smyslu § 68 písm. a) s. ř. s., který je nutné vyčerpat před podáním správní žaloby.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2024, čj. 8 Afs 59/2023-39)

Prejudikatura: č. 454/2005 Sb. NSS, č. 1409/2007 Sb. NSS, č. 1113/2007 Sb. NSS, č. 1255/2007 Sb. NSS, č. 1915/2009 Sb. NSS, č. 2321/2011 Sb. NSS, č. 2838/2013 Sb. NSS, č. 3060/2014 Sb. NSS, č. 3104/2014 Sb. NSS, č. 3410/2016 Sb. NSS, č. 3539/2017 Sb. NSS, č. 3579/2017 Sb. NSS, č. 3632/2017 Sb. NSS, č. 3873/2019 Sb. NSS, č. 4078/2020 Sb. NSS, č. 4169/2021 Sb. NSS, č. 4184/2021 Sb. NSS

a č. 4517/2023 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 167/2000 Sb., č. 424/2001 Sb., č. 240/2005 Sb., č. 313/2017 Sb., č. 206/2021 Sb. a č. 79/2007 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 493/06).

Věc: R. F. proti Finančnímu úřadu pro hlavní město Prahu o nařízení daňové exekuce, o kasační stížnosti žalobce.

Podstatou této věci byla otázka, zda je námitka podle § 159 daňového řádu, ve znění účinném od 1. 1. 2021, podaná proti exekučnímu příkazu řádným opravným prostředkem, jenž je účastník daňového řízení povinen bezvýsledně vyčerpat ve smyslu § 68 písm. a) s. ř. s. před podáním žaloby proti rozhodnutí správního (daňového) orgánu.

Žalobce brojil proti čtyřem exekučním příkazům na srážky ze mzdy nebo jiných příjmů, na prodej nemovitých věcí a na prodej spoluvlastnického podílu na nemovitých věcech.

Městský soud v Praze usnesením ze dne 28. 2. 2023, čj. 14 Af 6/2023-125, žalobu odmítl pro nepřipustnost podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. a) s. ř. s., neboť žalobce před podáním žaloby nevyčerpal řádný opravný prostředek v řízení před správním orgánem. V této věci byla přípustným řádným opravným prostředkem námitka podle § 159 daňového řádu. Podle městského soudu není pochyb, že zákonodárce změnou § 159 daňového řádu provedenou zákonem č. 283/2020 Sb. v odstavci 5 tohoto ustanovení fakticky doplnil taxativní výčet řádných opravných prostředků uvedený v § 108 odst. 1 písm. a) daňového řádu (tj. odvolání a rozklad) o námitku podle § 159 daňového řádu, je-li podána proti rozhodnutí správce daně při placení daní, proti němuž zákon nepřipouští podání odvolání. Vzhledem k zásadní změně rozhodné právní úpravy podle městského soudu nelze aplikovat závěry dřívější judikatury, konkrétně usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2019, čj. 1 Afs 271/2016-53, č. 3873/2019 Sb. NSS, ANAFRA, jež vycházejí z původní právní úpravy účinné do 31. 12. 2020, podle které nebyla námitka v § 159 daňového řádu výslovně zakotvena jako řádný opravný prostředek. Nyní účinná právní úprava je zcela jednoznačná a námitka je výslovně stanovena jako řádný opravný prostředek.

Proti usnesení městského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. Namítal, že procesně vadným postupem městského soudu byl zbaven svého práva na přístup k soudu a nebyla mu tak poskytnuta soudní ochrana. Městský soud nemohl správní žalobu odmítnout jako nepřipustnou z důvodu nevyčerpání řádných opravných prostředků v řízení před správním orgánem. Jelikož stěžovatel splnil podmínku aktivní procesní legitimace podle § 65 odst. 1 s. ř. s., měl městský soud zohlednit, že z Ústavy, Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) i Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.; dále jen „Úmluva“), vyplývá, že ve správním soudnictví jsou vždy přezkoumatelná ta rozhodnutí, která se dotýkají základních práv a svobod, zde konkrétně zásahu do práva vlastnit majetek. Městský soud byl proto povinen se žalobou věcně zabývat a posoudit krom jiného to, zda byla porušena veřejná subjektivní práva stěžovatele či nikoliv.

S odkazem mj. i na závěry usnesení ANAFRA stěžovatel namítl, že se městský soud měl přiklonit k závěru svědčícímu ve prospěch věcného projednání žaloby, protože výluky ze soudního přezkumu je obecně nutné vykládat restriktivně.

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

Z odůvodnění:

[10] Podle § 5 s. ř. s. *nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak, lze se ve správním soudnictví domáhat ochrany práv jen na návrh a po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon.*

[11] Podle § 68 písm. a) s. ř. s. *žaloba je nepřipustná také tehdy, nevyčerpal-li žalobce řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, připouští-li je zvláštní zákon, ledaže rozhodnutí správního orgánu bylo na újmu jeho práv změněno k opravnému prostředku jiného.*

[12] Podle § 108 odst. 1 písm. a) daňového řádu *rozhodnutí vydané při správě daní lze přezkoumat na základě řádného opravného prostředku, kterým je odvolání nebo rozklad.*

[13] Podle § 159 odst. 1 daňového řádu platí, že *proti úkonu správce daně při placení daní, nejde-li o rozhodnutí, u kterého zákon připouští podání odvolání, může osoba zúčastněná na správě daní uplatnit námitku ve lhůtě 30*

dnů ode dne, kdy se o úkonu dozvěděla. Vyrozmívá-li správce daně osobu zúčastněnou na správě daní o úkonu při placení daní, proti němuž lze uplatnit námitku, poučí ji současně o možnosti jejího uplatnění.

[14] Podle odstavce 5 téhož ustanovení *v případě, kdy námitka směřuje proti rozhodnutí správce daně, je řádným opravným prostředkem proti tomuto rozhodnutí. Řádným opravným prostředkem námitka není ve vztahu k ustanovení vylučujícímu uplatnění řádného opravného prostředku.*

[15] Podle § 178 odst. 4 daňového řádu *exekuční příkaz se doručuje dlužníkovi a dalším příjemcům tohoto rozhodnutí a nelze proti němu uplatnit opravné prostředky.*

[16] Pro zodpovězení otázky, zda lze napadnout žalobou podle § 65 s. ř. s. přímo exekuční příkaz (jak učinil stěžovatel), či je nutno nejprve (bezávadně vyčerpání námitky jako řádný opravný prostředek a žalobou tak brojít až proti nevyhovujícímu rozhodnutí o námitce (jak uzavřel městský soud), je třeba vyjít z toho, že exekuční příkaz je rozhodnutím zasahujícím do právní sféry stěžovatele ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. (usnesení ve věci *ANAFRA*, body 32, 36 a především 43).

[17] To však samo o sobě k přípustnosti správní žaloby proti správnímu rozhodnutí (exekučnímu příkazu) nestačí, neboť zákon (s. ř. s.) stanoví i další podmínky přípustnosti. Stěžejní podmínkou vyjadřující zásadu subsidiarity a posteriority správního soudnictví je nutnost vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon [obecně § 5 s. ř. s., konkrétně ve vztahu k žalobě proti správnímu rozhodnutí citovaný § 68 písm. a) s. ř. s.]. Správní soudy tedy přezkoumávají pouze konečná rozhodnutí vydaná ve správních řízeních (rozsudek NSS ze dne 16. 11. 2004, čj. 1 As 28/2004-106, č. 454/2005 Sb. NSS, vyjadřující se k omezení tzv. generální žalobní legitimace, či usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 18. 4. 2017, čj. 6 Afs 270/2015-48, č. 3579/2017 Sb. NSS, bod 53).

[18] V nyní projednávané věci není sporu ani pochyb o tom, že žalobou napadené exekuční příkazy jsou úkony správce daně vydané při placení daní, jež mají formu rozhodnutí, a proti nimž zákon nepřipouští podání odvolání (podle § 159 odst. 1 daňového řádu), neboť odvolání jako (řádny) opravný prostředek proti exekučnímu příkazu uplatnit nelze [§ 178 odst. 4 ve spojení s § 108 odst. 1 písm. a) daňového řádu].

[19] Proti exekučnímu příkazu však lze podat námitku, jež je v tomto případě zákonem (§ 159 odst. 5 věty první daňového řádu ve znění účinném od 1. 1. 2021) výslovně označena za řádný opravný prostředek. Aby uplatnění námitky jako opravného prostředku proti exekučnímu příkazu nebylo současně vyloučeno na základě § 178 odst. 4 tohoto zákona, stanovil zákonodárce v § 159 odst. 5 věty druhé daňového řádu, že námitka řádným opravným prostředkem není *ve vztahu k ustanovení vylučujícímu uplatnění řádného opravného prostředku*. Zákon zavedl jakousi právní fikci, že ustanovení vylučující uplatnění řádných opravných prostředků nevylučují uplatnění námitky, která má být řádným opravným prostředkem (důvodová zpráva k zákonu č. 283/2020 Sb., k části první – změna daňového řádu, bod 83).

[20] Nejvyšší správní soud souhlasí s městským soudem, že změnou § 159 daňového řádu, účinnou od 1. 1. 2021, zákonodárce evidentně zamýšlel koncipovat námitku jako řádný opravný prostředek, jenž lze v rámci daňového řízení uplatnit (i) proti exekučnímu příkazu, na rozdíl od jakýchkoli jiných opravných prostředků [§ 178 odst. 4 ve spojení s § 108 odst. 1 písm. a) a b) daňového řádu]. Zákonodárce tento svůj záměr vyjádřil v textu § 159 odst. 5 tohoto zákona, jakož i v důvodové zprávě k zákonu č. 283/2020 Sb. V podrobnostech lze odkázat i na odůvodnění usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 4. 4. 2023, čj. 43 Af 2/2022-34, především body 8 a násl. Otázkou však zůstává, zda se tento záměr zákonodárci skutečně a jednoznačně podařilo do nové právní úpravy vtělit (přiměřeně rozsudek NSS ze dne 20. 8. 2020, čj. 6 Azs 192/2020-21, č. 4078/2020 Sb. NSS, bod 11 a násl.), a to pro adresáty normy, jasně, srozumitelně a funkčně.

III.A Doktrinnální a judikatorní pojetí řádného opravného prostředku

[21] Z pohledu Nejvyššího správního soudu je důležité zodpovědět rovněž a vlastně především otázku, zda námitka podle § 159 daňového řádu, jak je nyní koncipována, splňuje nároky kladené na řádný opravný prostředek jako autonomně vykládaný pojem pro účely § 68 písm. a) s. ř. s. Skutečnost, že zákonodárce v procesním předpise upravujícím postup správních (daňových) orgánů ve správním (daňovém) řízení některý prostředek nápravy výslovně označí za řádný opravný prostředek, ještě bez dalšího neznamená, že takovým prostředkem pro

účely § 68 písm. a) s. ř. s. skutečně je, tj. že plní funkci a vykazuje rozhodné znaky řádného opravného prostředku formulované doktrínou a návazně soudní judikaturou.

[22] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 19. 12. 2006, čj. 1 AfS 56/2004-114, č. 1113/2007 Sb. NSS, opravný prostředek – řádný nebo mimořádný – vymezil jako procesní institut, který „je plně v rukou účastníka řízení; je charakterizován tím, že účastník má subjektivní procesní právo na to, aby takový prostředek byl projednán v zákonem předpokládané procesní formě. Správní orgán se jej nemůže zbýt a zůstat pasivní; opravný prostředek musí být projednán předepsaným pořadem správních stolic; nestane-li se tak, dochází k porušení účastníkovy subjektivního procesního práva. Zpravidla je také opravný prostředek vázán zákonnou lhůtou, ve které musí být podán (řádný prostředek ve lhůtě kratší, mimořádný ve lhůtě delší) a jejíž zmeškání má za následek ztrátu takového prostředku. Opravný prostředek je přizpůsoben k ochraně subjektivního práva účastníka a jeho podání je ponecháno jeho vlastní aktivitě; úřad nemůže tuto aktivitu nahradit.“ (též usnesení ve věci ANAFRA, bod 21)

[23] Řádné opravné prostředky jsou instituty procesního práva, které, jsou-li podány řádně a včas, dávají účastníkům řízení procesní oprávnění („právo“) iniciovat přezkoumání vydaného správního rozhodnutí dříve, než toto nabude právní moci. Včasný a přípustný řádný opravný prostředek tedy s sebou pravidelně přináší suspensivní (odkladný) účinek. Účinky právní moci a potažmo i vykonatelnosti se přitom odkládají až do vyřízení opravného prostředku (citovaný rozsudek čj. 1 As 28/2004-106 a na něj navazující rozsudek NSS ze dne 18. 4. 2014, čj. 4 As 157/2013-33, č. 3060/2014 Sb. NSS, bod 26).

[24] Vlastnost opravného prostředku jako „řádného“ spočívá podle obecně uznávaných doktrinárních a právně-teoretických názorů ve skutečnosti, že je prostředkem nápravy nepravomocných rozhodnutí správního orgánu (usnesení ve věci ANAFRA, bod 22). Tato vlastnost řádného opravného prostředku je pak výslovně zachycena i v procesních řádech upravujících správní (daňové) řízení. Podle nich je v právní moci takové rozhodnutí správního orgánu, jež bylo oznámeno a proti němuž nelze podat odvolání (jako nejčteněji užívaný řádný opravný prostředek – srov. § 73 odst. 1 správního řádu, resp. § 103 odst. 1 ve spojení s § 101 odst. 5 daňového řádu). Zároveň jde o vlastnost odlišující řádný opravný prostředek od mimořádného, sloužícího k nápravě vad již pravomocných rozhodnutí.

[25] Z výše uvedeného plynou dva vzájemně na sebe navazující a doplňující se závěry: (i) správní rozhodnutí, proti němuž lze podat řádný opravný prostředek, nenabývá právní moci, a (ii) řádný opravný prostředek lze podat výlučně proti nepravomocnému správnímu rozhodnutí (obdobně rozsudek čj. 6 Azs 192/2020-21, bod 14). V jistém smyslu jde o definici kruhem, neboť platí, že „řádnost“ opravného prostředku se odvíjí od toho, že se podává proti nepravomocným rozhodnutím, stejně tak jako platí, že „nepravomocnost“ rozhodnutí se odvíjí od možnosti podat řádný opravný prostředek.

[26] Institut právní moci je vlastní všem oblastem, kde dochází k vydávání aktů veřejné moci, kterými je autoritativně rozhodováno o právech a povinnostech adresátů veřejné moci, tj. fyzických nebo právnických osob. Jde o důležitou vlastnost rozhodnutí znamenající jeho nezměnitelnost (formální právní moc) a závaznost (materiální právní moc). Na jedné straně vyjadřuje vůli státu určitou věc vyřešit konečně, vedle toho pak i zákaz dále jednat o téže věci v rámci téhož procesu. Jde o významnou záruku právní jistoty nejen pro účastníky řízení a jejich práva a svobody, ale i pro celou společnost. Musí být respektováno všemi orgány i osobami, že věc je rozřešena konečně a závazně (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 4. 2007, čj. 2 Ans 3/2006-49, č. 1255/2007 Sb. NSS).

[27] Odložení okamžiku nabytí právní moci správního rozhodnutí je tedy stěžejním a v zásadě bezvýjimečným účinkem (možností) uplatnění (včasného a přípustného) řádného opravného prostředku, který jej zároveň odlišuje od mimořádného opravného prostředku. Vedle něj jsou pak s podáním řádného opravného prostředku obvykle spojeny i suspensivní (odkladný) a devolutivní (odvalovací) účinek. První z nich způsobuje odložení vykonatelnosti a jiných právních účinků správního rozhodnutí (než je právní moc, na niž má podání řádného opravného prostředku vliv vždy bez výjimky), druhý z nich spočívá v tom, že o řádném opravném prostředku rozhoduje jiný, nadřízený správní orgán (Frumarová, K. In: Frumarová, K.; Grygar, T.; Pouperová, O.; Škurek, M. *Správní právo procesní*. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 324, body 1141 a 1142).

[28] Z výše uvedeného podle Nejvyššího správního soudu plyne, že obvyklými určujícími znaky opravného prostředku jako řádného jsou (i) odložení vykonatelnosti a jiných právních účinků, (ii) přesunutí příslušnosti

k rozhodnutí na nadřízený správní orgán, a především (iii) odložení okamžiku nabytí právní moci napadeného rozhodnutí. Není však potřeba, aby byly vždy splněny všechny znaky zároveň, nicméně zvláštní důraz je kladen na odklad nabytí právní moci. Suspensivní ani devolutivní účinek nemohou představovat podmínku *sine qua non* (nutnou) řádného opravného prostředku již jen proto, že by jím nemohlo být žádné odvolání, u něž zákon či správní orgán odkladný účinek vyloučil, ani rozklad jako klasický řádný opravný prostředek proti rozhodnutí, které vydal ústřední správní úřad, ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu v prvním stupni (§ 152 odst. 1 správního řádu a obdobně i § 108 odst. 2 daňového řádu).

[29] Pro zodpovězení stěžejní sporné otázky, zda námitka podle § 159 daňového řádu uplatněná proti exekučnímu příkazu je řádným opravným prostředkem, jenž je nutno bezvýsledně vyčerpat před podáním správní žaloby, je proto třeba se zaměřit na podmínku odkladu nabytí právní moci. V rámci těchto úvah lze do značné míry vyjít z obdobných prostředků nápravy obsažených v českém právním řádu. Vedle v podstatě analogické úpravy „exekučních“ námitek podle § 117 správního řádu, jsou svojí povahou a funkcí nejbližším prostředkem nápravy námitky podle § 88 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, podávané proti vybraným rozhodnutím orgánů sociálního zabezpečení ve věcech důchodového pojištění. I zde totiž zákonodárce namísto klasického odvolání zavedl námitky jako specifický prostředek nápravy, rovněž výslovně označený za řádný opravný prostředek (odst. 1 posledně uvedeného ustanovení).

[30] Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu jsou námitky podle § 88 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení řádným opravným prostředkem, jež je třeba vyčerpat před podáním správní žaloby ve smyslu § 68 písm. a) s. ř. s. (rozsudky ze dne 22. 3. 2017, čj. 3 Ads 300/2016-36, ze dne 8. 3. 2018, čj. 5 Ads 171/2016-22, bod 12, ze dne 25. 1. 2021, čj. 6 Ads 53/2020-39, bod 12, či ze dne 22. 10. 2021, čj. 4 Ads 197/2021-44, bod 18).

[31] Řádným opravným prostředkem ve smyslu § 68 písm. a) s. ř. s. jsou námitky podle § 88 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení i přesto, že krom zákonem konkrétně stanovených výjimek obecně nemají odkladný účinek (odst. 5 tohoto ustanovení), a nikdy nemají ani devolutivní účinek (Pelikánová, H.; Vlasák, F. § 88. In: Voříšek, V.; Lang, R. a kol. *Zákon o organizaci a provádění sociálního zabezpečení: Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018). Neexistence devolutivního účinku podaných námitek, na rozdíl od klasického odvolání, není problematická ani z pohledu judikatury Nejvyššího správního soudu (rozsudek čj. 5 Ads 171/2016-22, bod 12).

[32] Potud vykazují námitky podle § 88 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení shodné či srovnatelné znaky s námitkou (proti exekučnímu příkazu) podle § 159 (odst. 5) daňového řádu. Ani z daňového řádu totiž neplyne, že by uplatněná námitka měla odkladný účinek. Ostatně, odkladný účinek v daňovém řízení zásadně nemá ani klasické odvolání, ledaže zákon stanoví jinak (§ 109 odst. 5 daňového řádu). Tak by tomu bylo například i s ohledem na § 110 odst. 3 daňového řádu, podle něhož má včas podané odvolání odkladný účinek i tehdy, je-li v poučení chybně přiznán odvolání odkladný účinek, přestože jej zákon nepřiznává (pozn. NSS: nyní napadené exekuční příkazy obsahují poučení, že podání námitky odkladný účinek nemá). Neexistence devolutivního účinku námitky je pak dána přímo § 159 odst. 2 a 3 daňového řádu, podle nichž o námitce rozhoduje (prvostupňový) správce daně, který úkon provedl, zde vydal exekuční příkazy (shodně usnesení ve věci *ANAFRA*, body 29 až 31, 33, 34 a 36). Nutno dodat, že neexistence odkladného ani devolutivního účinku nebyla důvodem, o němž rozšířený senát v citovaném usnesení opřel svůj závěr, že námitka není řádným opravným prostředkem proti exekučnímu příkazu.

[33] Ačkoli nemají námitky podle § 88 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení odkladný a devolutivní účinek, jsou námitky řádným opravným prostředkem ve smyslu § 68 písm. a) s. ř. s. Jejich řádné uplatnění (stejně jako podle obecné úpravy ve správním řádu) totiž ze zákona odkládá právní moc napadeného prvostupňového rozhodnutí orgánů sociálního zabezpečení, jež právní moci nabývá až oznámením rozhodnutí o námitkách (§ 88a odst. 1 a 2 tohoto zákona; Pelikánová, H.; Vlasák, F. § 88a. In: Voříšek, V.; Lang, R. a kol. *Zákon o organizaci a provádění sociálního zabezpečení: Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018).

[34] Oproti tomu ovšem námitka podle § 159 daňového řádu právní moc (zde exekučního příkazu) neodkládá. V tom se oba instituty liší.

[35] Jedním z hlavních důvodů pro závěr rozšířeného senátu ve věci *ANAFRA*, že námitka není řádným opravným prostředkem proti exekučnímu příkazu, byla skutečnost, že výčet řádných opravných prostředků v § 108 odst. 1 písm. a) daňového řádu je výčtem taxativním a námitky podle § 159 daňového řádu do něho zjevně nespádají. Pojem „řádny opravný prostředek v řízení před správním orgánem“ ve smyslu § 68 písm. a) s. ř. s., připouští-li jej „zvláštní zákon“, musí být totiž v řízení podle daňového řádu vykládán v logice zvolené daňovým řádem. Právě ten totiž je oním „zvláštním zákonem“ (usnesení ve věci *ANAFRA*, bod 26).

[36] Nicméně, v bodě 27 usnesení rozšířený senát připustil, že „řádny opravný prostředek proti exekučnímu příkazu by námitky podle § 159 daňového řádu byly, pokud by bylo možno dovodit, že obecná úprava opravných prostředků, zakotvená v části druhé, hlavě VII daňového řádu, je pro oblast placení daní, tedy pro část třetí, hlavu V daňového řádu, nahrazena speciální úpravou, na niž taxativní výčet v § 108 odst. 1 písm. a) daňového řádu nedopadá a jež zná i jiný řádný opravný prostředek, než jaký je uveden v tomto výčtu.“ Na podkladě tehdy vykládané právní úpravy, ve znění účinném od 1. 1. 2014 do 31. 12. 2020, rozšířený senát dospěl k závěru, že tomu tak nebylo.

[37] Jak však bylo uvedeno výše v bodě [20], zákonodárce obecnou úpravu opravných prostředků v části druhé, hlavě VII daňového řádu [tj. včetně § 108 odst. 1 písm. a) obsahujícího taxativní výčet řádných opravných prostředků] pro oblast placení daní, tedy pro část třetí, hlavu V daňového řádu (tj. včetně § 159) s účinností od 1. 1. 2021 doplnil speciální úpravou. Tou výslovně zavedl jiný řádný opravný prostředek. Skutečnost, že záměrem zákonodárce bylo doplnit taxativní výčet řádných opravných prostředků obsažený v tomto ustanovení, výslovně plyne z bodu 83 důvodové zprávy k zákonu č. 283/2020 Sb., jímž byl od 1. 1. 2021 novelizován mj. i § 159 daňového řádu (viz bod 10 nyní napadeného usnesení městského soudu; shodně i Nováková, P. § 159. In: Lichnovský, O.; Ondříšek, R.; Nováková, P.; Kostolanská, E.; Rozehnal, T. *Daňový řád. Komentář* 4. vyd. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 685).

[38] Závěry rozšířeného senátu se však neomezily pouze na označení námitky podle daňového řádu. Zákonodárcem provedená změna proto nemůže vést sama o sobě k závěru, že s účinností od 1. 1. 2021 již námitka je řádným opravným prostředkem ve smyslu § 68 písm. a) s. ř. s. Rozšířený senát v bodě 27 usnesení ve věci *ANAFRA* totiž, vedle popsání gramatického a systematického výkladu, položil stěžejní důraz na otázku odložení právní moci. Uzavřel, že podání námitky podle § 159 daňového řádu nevede k odložení právní moci exekučního příkazu, a proto námitku nelze za řádný opravný prostředek považovat. Byť rozšířený senát tento závěr blíže neodůvodňuje, z kontextu celého odůvodnění usnesení je zřejmé, že vyšel z toho, že zákonodárce otázku nabytí právní moci rozhodnutí, proti němuž daňový řád připouští podání námitky, neupravil odlišně od „obecné“ úpravy § 103 odst. 1 daňového řádu, který s možností podat námitku nespojuje odklad nabytí právní moci, na rozdíl od odvolání či rozkladu (§ 108 odst. 2 věta třetí) – k tomu podrobněji dále.

[39] Vzhledem ke stěžejnímu významu právní moci jako nejdůležitějšího právního účinku každého rozhodnutí orgánu veřejné moci (viz body [26] a [27] výše) je podle Nejvyššího správního soudu nutno posoudit i nyní projednávanou věc optikou toho, zda uplatnění námitky odkládá okamžik nabytí právní moci exekučního příkazu, tj. shodně jako učinil rozšířený senát v usnesení ve věci *ANAFRA*. Jelikož nutnost zkoumat okamžik nabytí právní moci exekučního příkazu nebyla samotnou novelizací § 159 daňového řádu nikterak dotčena (ta se týká toliko výslovného označení námitky za řádný opravný prostředek), dopadá tato podmínka uplatněná rozšířeným senátem i na nyní projednávanou věc. V tomto ohledu je tedy nesprávný kategorický závěr městského soudu v bodě 11 nyní napadeného usnesení, že závěry rozšířeného senátu na projednávanou věc nelze aplikovat. Obdobně podle literatury nová právní úprava závěry usnesení ve věci *ANAFRA* zcela nepřekonává (Burda, Z. Námitka dle daňového řádu – výběr z judikatury správních soudů. *Daně a právo v praxi*, 2022, č. 12, citováno v bodě 13 usnesení Krajského soudu v Praze čj. 43 Af 2/2022-34).

[40] Obdobně nemůže obstát ani argumentace Krajského soudu v Praze uvedená v bodě 15 usnesení čj. 43 Af 2/2022-34, podle níž přípustnost řádného opravného prostředku proti pravomocnému rozhodnutí je sice absurdní, nikoli však nemyslitelná, neboť ji Nejvyšší správní soud již dříve připustil ve vztahu k § 168 odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění účinném od 31. 7. 2019 do 1. 8. 2021 (rozsudek čj. 6 Azs 192/2020-21). Rozšířený senát výslovně uvedl, že otázka vlivu na právní moc exekučního příkazu je rozhodná pro odpověď, zda námitka podle § 159 daňového řádu je řádným opravným prostředkem. Na nyní projednávanou věc proto nelze jakkoli vztahovat závěry rozsudku čj. 6 Azs 192/2020-21 učiněné ve

vztahu k jinému právnímu předpisu a odlišnému opravnému prostředku (námitka vs. odvolání), nadto ve zcela specifické situaci způsobené neuváženým a nepromyšleným zásahem zákonodárce do zákona o pobytu cizinců. Jelikož i nyní projednávaná věc je „obdobně“ specifická, ze své podstaty se vymyká možnosti aplikace právních závěrů učiněných za zcela jiných rozhodných okolností. I kdyby však šlo o závěry zobecnitelné s dopadem na nyní projednávanou věc a Nejvyšší správní soud by se od nich nyní hodlal odchýlit, mohl by tak učinit bez nutnosti postupu podle § 17 s. ř. s. již z toho důvodu, že zde existuje souladný závazný právní názor vyslovený rozšířeným senátem přímo k námitce podané proti exekučnímu příkazu, přičemž změna právní úpravy na tento názor bezpochyby vliv neměla (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 2. 2017, čj. 1 As 72/2016-48, č. 3539/2017 Sb. NSS, bod 20).

[41] Existence vlivu námítky podle § 159 daňového řádu, resp. možnosti jejího podání, na právní moc exekučního příkazu je proto rozhodná pro to, zda námitka představuje řádný opravný prostředek (podávaný proti nepravomocnému rozhodnutí), tedy zda je jí nutno bezvýsledně vyčerpat před podáním správní žaloby, ve smyslu § 68 písm. a) s. ř. s.

[42] Podle § 103 odst. 1 daňového řádu platí, že *rozhodnutí, které je účinné* (tj. doručené podle § 101 odst. 5 a 6) *a proti kterému se nelze odvolat, je v právní moci*. Podle odstavce 2 téhož ustanovení *rozhodnutí, které je účinné, je vykonatelné, jestliže se proti němu nelze odvolat, nebo jestliže odvolání nemá odkladný účinek, a uplynula-li lhůta k plnění, pokud byla stanovena*. Uvedené se obdobně užije i na řízení o rozkladu (§ 108 odst. 2 věta třetí téhož zákona).

[43] Samotné znění § 103 odst. 1 daňového řádu s možností podat námitku výslovně nespojuje odklad nabytí právní moci exekučního příkazu (viz bod [38] výše). Takový jazykový (gramatický) výklad je však toliko prvotním přiblížením se k aplikované právní normě, jejíž skutečný význam je nutno hledat i prostřednictvím dalších výkladových postupů (rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 5. 9. 2023, čj. 2 Afs 363/2019-50, č. 4517/2023 Sb. NSS, bod 36 a tam citovaná judikatura Ústavního soudu).

[44] Jak uvedeno výše, záměrem zákonodárce bylo koncipovat námitku podle § 159 daňového řádu jako řádný opravný prostředek ve smyslu § 68 písm. a) s. ř. s. Zároveň pro závěr, zda se mu tento záměr skutečně podařilo do nové právní úpravy vtělit, je stěžejním faktorem (ne)existence vlivu námítky na právní moc exekučního příkazu. U racionálního zákonodárce, jenž si při znalosti závěrů usnesení ve věci *ANAFRA*, na něž ostatně změnou právní úpravy reagoval, musel být vědom významu otázku vlivu na právní moc, je nutné vyjít z předpokladu, že pokud skutečně zamýšlel spojit odklad právní moci rozhodnutí správce daně s možností podat námitku, výslovně by to v zákoně uvedl, a to například změnou § 103 odst. 1, či úpravou § 159 nebo § 178 daňového řádu. Vždyť v jiných ustanoveních daňového řádu záměr zavést námitku jako řádný opravný prostředek zákonodárce výslovně zohlednil [např. § 102 odst. 1 písm. f) upravující jako povinnou součást rozhodnutí správce daně poučení o možnosti podání opravného prostředku (nikoli již jen odvolání), o lhůtě k podání, místu podání a upozornění na případné vyloučení odkladného účinku; viz bod 45 důvodové zprávy k zákonu č. 283/2020 Sb.].

[45] Stěžovatel byl přesně takto v nyní napadených exekučních příkazech správcem daně poučen, včetně upozornění, že *„podaná námitka nemá odkladný účinek“*. Nicméně, vzhledem k výše uvedenému (viz bod [27]) poučení o neexistenci odkladného účinku podané námítky nikterak nezodpovídá otázku, zda má námitka vliv na právní moc či vykonatelnost exekučního příkazu, neboť oba tyto právní účinky jsou odvislé od toho, k jakému okamžiku zákon jejich vznik (nabytí) stanoví (ve vztahu k odvolání § 103 odst. 1 a 2 daňového řádu), ve vztahu k námitce však zákon mlčí.

[46] Nejvyšší správní soud proto přistoupil k úvaze, zda v tomto případě neexistuje prostor pro dotvoření práva výkladem (v širším slova smyslu) z důvodu možné existence mezery v zákoně (rozsudek čj. 6 Azs 192/2020-21, bod 15 a tam citovaná odborná literatura a judikatura NSS k problematice mezer v zákoně).

[47] O tzv. mezeru pravou (logickou či technickou) se v tomto případě bezpochyby nejedná. Prává mezera znamená, že aplikace určité pozitivněprávní normy logicky předpokládá jinou právní normu, která však chybí a bez jejíhož doplnění je dané ustanovení neaplikovatelné (jedna právní norma odkazuje na jinou, která však chybí), a z hlediska účelnosti práva je třeba takovou mezeru odstranit aplikačním dotvořením práva soudem (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 12. 3. 2013, čj. 1 As 21/2010-65, č. 2838/2013 Sb. NSS, bod 49).

Dotčená ustanovení daňového řádu v jejich vzájemné souvislosti však technicky aplikovat lze a standardní řízení o námitce lze provést, stejně jako tomu bylo před novelou § 159 daňového řádu. Právní řád tedy žádnou pravou mezeru neobsahuje, neboť nejde o „slepý“ odkaz na neexistující právní normu (obdobně rozsudek čj. 6 Azs 192/2020-21, bod 16).

[48] V nyní projednávaném případě nejde ani o tzv. mezeru nepravou (teleologickou či axiologickou), která může být v právním řádu přítomna, přestože lze případ posoudit na základě zdánlivě jednoznačné pozitivně-právní úpravy. Nepravé mezery jsou vždy spjaty s tzv. teleologickým pozadím právního řádu, tedy s hodnotami a principy, na nichž je jako celek založen (rozsudek čj. 6 Azs 192/2020-21, bod 17). V projednávaném případě však z hodnot a principů právního řádu nevyplývá naléhavá potřeba existence řádného opravného prostředku proti exekučnímu příkazu (resp. rozhodnutí správce daně ve smyslu § 159 odst. 1 a 5 daňového řádu), tedy potřeba vztáhnout odklad jeho právní moci i na možnost podání námítky, která by ospravedlnila dotvoření práva nad rámec doslovného znění textu zákona. Jak konstatoval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 29. 8. 2017, čj. 5 As 154/2016-62, č. 3632/2017 Sb. NSS, bod 21: „*Možnost výkladu contra legem, tj. v rozporu s výslovným zněním právního předpisu (aniž by takový závěr byl textem vykládaných ustanovení, byť i chápaným do jisté míry volněji, umožněn), připadá v úvahu pouze výjimečně, např. v případě nutnosti zaplnění mezery v právu nebo naopak teleologické redukce [...], a to výlučně v případech, kdy si takový aplikační postup vyžaduje důležitý důvod vyplývající z ústavního pořádku.*“ Takovýto důležitý důvod dosahující ústavněprávní relevance však Nejvyšší správní soud v projednávaném případě nespaturuje, neboť neexistuje žádný ústavněprávní ani hodnotový imperativ vyžadující existenci řádného opravného prostředku proti rozhodnutí správního (daňového) orgánu, resp. vyžadující takový výklad právních norem, jež by k této existenci směřoval. Ostatně podle právní úpravy účinné již od 1. 1. 2014 daňový řád žádný řádný opravný prostředek proti exekučnímu příkazu neupravoval.

[49] K tomu lze doplnit, že Ústavní soud již dříve nastínil, že „*soustava přezkumných instancí je výsledkem poměřování na straně jedné úsilí o dosažení panství práva, na straně druhé efektivity rozhodování a právní jistoty*“ (nález ze dne 31. 10. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 15/01, č. 424/2001 Sb.). Je v rukou zákonodárce, jak systém opravných prostředků (slovy nález „*přezkumných instancí*“) nastaví a zda vůbec opravný prostředek uvnitř veřejné správy připustí. Ústavní soud totiž později výslovně konstatoval, že „*absence dvojinstančnosti správního řízení protiústavnost bez dalšího nezakládá*“ (nález ze dne 26. 4. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/04, č. 240/2005 Sb.). Zároveň však Ústavní soud judikoval, že „*i když z Listiny, Ústavy ani z mezinárodních smluv o lidských právech a svobodách nelze dovodit právo na odvolání ve správním řízení, přesto platí, že jestliže se zákonodárce rozhodne tento opravný prostředek v právním řádu zakotvit, vztahují se na něj kautely práva na jinou právní ochranu, mezi něž patří i požadavek legitimního očekávání účastníků, že orgány státu budou jednat způsobem, který zákon stanoví.*“ (nález ze dne 16. 5. 2007, sp. zn. IV. ÚS 493/06, č. 79/2007 Sb. ÚS, bod 23). Citovaná ústavněprávní východiska lze tedy shrnout tak, že dvojinstanční správní řízení není nezbytnou podmínkou ústavnosti procesní úpravy, avšak je-li odvolací instance zákonem garantována, podléhá právo na odvolání soudní ochraně. Ve světle těchto východisek je třeba hodnotit také nyní posuzovaný případ (rozsudek čj. 6 Azs 192/2020-21, bod 12).

[50] Rozhodování ve dvou stupních nepatří ani mezi základní zásady rozhodování o právech a povinnostech fyzických či právnických osob správními orgány (rozsudek NSS ze dne 27. 10. 2005, čj. 2 As 47/2004-61, č. 1409/2007 Sb. NSS, a na něj navazující usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 19. 8. 2014, čj. 6 As 68/2012-47, č. 3104/2014 Sb. NSS, bod 35). Jde výlučně o procesní zásadu zakotvenou na úrovni jednoduchého, podústavního práva nastávající určitý obvyklý model, podobu českého správního řízení, s možností jeho modifikace zákonnou cestou (Frumarová, K. In: Frumarová, K.; Grygar, T.; Pouperová, O.; Škurek, M. *Správní právo procesní*. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 314, bod 1108). Příkladem takové modifikace je třeba jednostupňové správní řízení na úseku mezinárodní ochrany (§ 9 ve spojení s § 32 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu) či v oblasti rozhlasového a televizního vysílání (§ 66 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání).

[51] Z uvedených východisek podle Nejvyššího správního soudu plyne, že neexistuje žádný ústavněprávní ani hodnotový imperativ vyžadující existenci řádného opravného prostředku proti rozhodnutí správního (daňového) orgánu, resp. vyžadující takový výklad právních norem, jež by k této existenci směřoval. Případný závěr, že námitka podle § 159 daňového řádu nepředstavuje ani za nyní účinné právní úpravy řádný opravný prostředek

ve smyslu § 68 písm. a) s. ř. s., se proto bez dalšího nemůže dostat do kolize se základními právy adresátů veřejné správy ani s teleologickým pozadím právního řádu jako celku.

[52] Podle Nejvyššího správního soudu tak nelze soudcovským výkladem práva, proti výslovnému znění zákona, rozšířit rozsah hypotézy § 103 odst. 1 a 2 daňového řádu (omezené pouze na odvolání, resp. rozklad) tak, aby dopadala i na možnost podání námítky podle § 159 daňového řádu.

[53] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že zákonodárce nespojil odklad právní moci exekučního příkazu s možností proti němu podat námítku (podáním námítky) podle § 159 daňového řádu. Exekuční příkaz proto nabývá právní moci okamžikem účinnosti, tj. oznámením, jímž se rozumí doručení exekučního příkazu nebo jiný prokazatelný způsob seznámení příjemce s jeho obsahem (§ 103 odst. 1 ve spojení s § 101 odst. 5 a 6 daňového řádu).

III.B Formální označení námítky proti exekučnímu příkazu jako řádného opravného prostředku

[54] Jelikož (možnost) podání námítky podle § 159 daňového řádu nemá vliv na právní moc exekučního příkazu, námítka neplní funkci a nevykazuje rozhodné znaky řádného opravného prostředku formulované a obecně uznávané doktrínou a návazně soudní judikaturou (body [21] a násl. výše).

[55] Nejvyšší správní soud proto musel dále posoudit, zda by i přes výše řečené nebylo nutné námítku považovat za řádný opravný prostředek proti exekučnímu příkazu z toho titulu, že ji tak zákonodárce výslovně označil. Obdobně totiž Nejvyšší správní soud postupoval v případech určení konkrétní formy právního aktu. Tehdy dospěl k závěru, že jestliže zákon (popřípadě ústavní zákon) výslovně stanoví formu příslušného právního aktu, a tato forma je dodržena, není tu zpravidla prostor pro jiné soudní hodnocení povahy takového aktu. Projeví-li tedy zákonodárce jednoznačně vůli, aby právní akt byl vydán v určité formě, a při této vůli setrvá, nemůže soud ve správním soudnictví tuto formu zvrátit (usnesení ze dne 21. 1. 2011, čj. 8 Ao 7/2010-65, č. 2321/2011 Sb. NSS, a na něj navazující rozsudky ze dne 17. 2. 2016, čj. 7 As 323/2015-37, č. 3410/2016 Sb. NSS, a ze dne 26. 2. 2021, čj. 6 As 114/2020-63, č. 4184/2021 Sb. NSS, bod 76). Jak uvedl Ústavní soud, i toto formální pojetí však má své ústavní limity: „Z pojmu právního státu, jenž nachází své ústavní zakotvení v čl. 1 Ústavy, vyplývá princip, dle něhož ani zákonodárce ani exekutiva nemůže s formami práva, tj. s prameny práva, nakládat libovolně, nýbrž se musí řídit hledisky ústavodárce, jakož i hledisky dalšími, zejména transparentnosti, přístupnosti a jasnosti.“ (náleze ze dne 23. 5. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 24/99, č. 167/2000 Sb., a na něj navazující náleze ze dne 27. 4. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 98/20, č. 206/2021 Sb., bod 53)

[56] Při vědomí rozdílu mezi formou právního aktu a typem opravného prostředku je podle Nejvyššího správního soudu z uvedených závěrů nutné i pro nyní projednávanou věc vyjít z požadavku jak na výslovnost, tak především jednoznačnost zákonodárcovy vůle. Podmínka jednoznačnosti či jasnosti a srozumitelnosti plyne rovněž z požadavku na kvalitu práva mj. v podobě jeho předvídatelnosti, jak dovodil i Evropský soud pro lidská práva, podle něž právo musí být formulováno s dostatečnou přesností, aby umožňovalo, v případě potřeby s příslušnou pomocí, předvídat, v míře určené okolnostmi případu, důsledky, které dané jednání může mít (náleze Ústavního soudu ze dne 18. 7. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 2/17, č. 313/2017 Sb., bod 30, a tam citovaná judikatura ESLP). Rovněž Nejvyšší správní soud zdůrazňuje předvídatelnost práva jako imanentní součást právního státu (usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, čj. 6 Ads 88/2006-132, č. 1915/2009 Sb. NSS, bod 79).

[57] V nyní projednávaném případě je proto třeba posoudit, zda zákonodárce výslovně a jednoznačně (tj. pro adresáty normy, jasně, srozumitelně a funkčně) stanovil námítku jako řádný opravný prostředek proti exekučnímu příkazu.

[58] Daňový řád na první pohled v § 178 odst. 4 vylučuje podání (jakéhokoli) opravného prostředku proti exekučnímu příkazu, na stranu druhou však v § 159 zavádí speciální řádný opravný prostředek, jenž však řádným opravným prostředkem není *ve vztahu k ustanovení vylučujícímu uplatnění řádného opravného prostředku* (podrobněji bod [19] výše). Přehlédnout však nelze skutečnost, že v současné době daňový řád neobsahuje žádné ustanovení, jež by výslovně vylučovalo uplatnění právě řádného opravného prostředku. I výše citovaný § 178 odst. 4 daňového řádu vylučuje uplatnění (veškerých) opravných prostředků, tj. v logice § 108 odst. 1 písm. a) a b) řádných i mimořádných. Daňový řád tedy striktně vzato neobsahuje žádné ustanovení, na něž míří právní

fikce stanovená § 159 odst. 5. Již z tohoto shrnutí podle Nejvyššího správního soudu plyne, že zákonodárce nezvolil ideálně formulovaný text, čímž zapříčinil, že adresátům právních norem nemusí být povaha institutu námítky podávané proti rozhodnutí správce daně na první pohled zřejmá. Text shora citované právní úpravy nezní intuitivně, ba naopak zmatečně. Není tak náhoda, že i komentářová literatura označuje zvolený zákonný text za těžko uchopitelný jak pro laickou, tak i odbornou veřejnost (Rozeňal, T.; Kostolanská, E. § 178. In: Lichnovský, O.; Ondříšek, R.; Nováková, P.; Kostolanská, E.; Rozeňal, T. *Daňový řád. Komentář*. 4. vyd. Praha: C.H. Beck, 2021, s. 771).

[59] I kdyby však zvolené řešení bylo možné považovat za jednoznačné a srozumitelné, způsobilo by další těžko řešitelné výkladové problémy. Pokud by se totiž výše popsaná právní fikce o námítce, obsažená v § 159 odst. 5 větě druhé daňového řádu, uplatňovala ve vztahu k exekučnímu příkazu, měla by se shodně uplatňovat i ve vztahu k druhé větě odstavce 4 tohoto ustanovení, podle níž *proti rozhodnutí o námítce nelze uplatnit opravné prostředky*, jež je formulovaná stejně jako § 178 odst. 4 daňového řádu. To by však znamenalo, že proti každému rozhodnutí o námítce bude možno donekonečna uplatňovat další a další námítky jako řádné opravné prostředky. Text zákona to totiž výslovně nevylučuje, naopak s tím stejně jako v případě exekučního příkazu v podstatě počítá. Aby byl koncept námítky proti exekučnímu příkazu jako celek srozumitelný a funkční, bylo by nutno tuto zjevnou absurditu, jež by ve svém důsledku bránila přístupu k soudu, odstranit dalším soudním dotvářením práva, zde konkrétně teleologickou redukcí.

[60] Vzhledem k popsané nejasnosti, nesrozumitelnosti a nefunkčnosti zákonného řešení námítky proti exekučnímu příkazu dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že z hlediska požadavku na kvalitu práva v podobě jeho předvídatelnosti, tj. jasnosti, srozumitelnosti a elementární funkčnosti v rámci systému, nelze považovat námítku podle § 159 daňového řádu za řádný opravný prostředek proti exekučnímu příkazu ve smyslu § 68 písm. a) s. ř. s., jenž by bylo nutno vyčerpat před podáním správní žaloby. Naopak, námítka má blíže k mimořádnému opravnému prostředku sloužícímu k nápravě vad již pravomocných rozhodnutí. Jinak řečeno, daňový řád jako „zvláštní zákon“ proti exekučnímu příkazu nepripouští podání žádného řádného opravného prostředku ve smyslu § 68 písm. a) s. ř. s. Nejvyšší správní soud v této souvislosti opakovaně zdůrazňuje, že v tomto rozsudku vykládal pojem „řádný opravný prostředek“ podle § 68 písm. a) s. ř. s. výhradně jako autonomní pojem soudního řádu správního pro účely soudního přezkumu. Je proto bez významu, zda jsou námítky označeny za řádný opravný prostředek pro účely daňového řádu či jiného zvláštního zákona. Shodný přístup Nejvyšší správní soud konstantně zastává i při výkladu pojmu „(správní) rozhodnutí“ ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. (rozsudek ze dne 25. 2. 2021, čj. 10 As 391/2020-65, č. 4169/2021 Sb. NSS, bod 17 a tam citovaná judikatura).

[61] Jelikož ani změna § 159 daňového řádu účinná od 1. 1. 2021 nic nezměnila na charakteru rozhodnutí o námítkách, jsou nadále platné i závěry opakovaně citovaného usnesení rozšířeného senátu ve věci *ANAFRA*, podle nichž rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s. je jak exekuční příkaz vydaný podle § 178 daňového řádu, tak rozhodnutí o námítce podle § 159 uvedeného zákona podané proti tomuto exekučnímu příkazu. Proti oběma rozhodnutím se proto lze, nezávisle na sobě, bránit správní žalobou.

[62] Nyní napadené usnesení městského soudu o odmítnutí žaloby pro nevyčerpání řádných opravných prostředků proti napadeným exekučním příkazům, podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. a) s. ř. s., je proto nezákonné, neboť takový důvod pro odmítnutí v řízení dán nebyl.