

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

7^{2024 / XXII. ROČNÍK / 31. 7. 2024}

OBSAH

4603	Stavební řízení: nikoliv zanedbatelná změna záměru v navazujícím řízení; povinnost správního orgánu vyžádat si nové verifikační stanovisko k použitelnosti původního závazného stanoviska k vlivu záměru na životní prostředí	457
4604	Ochrana veřejného zdraví: překročení stanovených limitů hluku vždy předpokládá negativní vliv na lidské zdraví.....	467
4605	Řízení před soudem: rozhodování samosoudcem ve věcech přestupků.....	472
4606	Pobyt cizinců: řízení o uložení povinnosti opustit území; identifikace země, do níž má cizinec vycestovat; soulad se zásadou non-refoulement	476
4607	Daňové řízení: soulad výše úroku z daňového odpočtu s právem Evropské unie; princip rovnocennosti	482
4608	Silniční provoz: pozbytí řidičského oprávnění dosažením hranice dvanácti bodů; uložení zákazu řízení motorových vozidel; počátek plynutí doby, po kterou řidič nemůže požádat o vrácení řidičského oprávnění.....	495
4609	Státní služba: systemizace služebních míst; změna organizační struktury	500

Stavební řízení: nikoliv zanedbatelná změna záměru v navazujícím řízení; povinnost správního orgánu vyžádat si nové verifikační stanovisko k použitelnosti původního závazného stanoviska k vlivu záměru na životní prostředí

Řízení před soudem: nemožnost zabývat se věcně námitkou účastníka řízení o dodatečném povolení stavby v souvislosti s nahrazením závazného stanoviska integrovaným povolením

k § 9a odst. 1 a 6 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění účinném do 31. 12. 2023 (v textu jen „zákon o posuzování vlivů“)

k § 2 písm. g) zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezení znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci)

I. Dojde-li k nikoliv zanedbatelné změně záměru v průběhu navazujícího řízení (zde o dodatečném povolení stavby), k jehož původní podobě již bylo vydáno verifikační závazné stanovisko dle § 9a odst. 6 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění účinném do 31. 12. 2023, je povinen si stavební úřad (či jiný příslušný správní orgán) vyžádat nové verifikační závazné stanovisko k tomu, zda je i po takové změně záměru nadále použitelné původní závazné stanovisko k vlivu záměru na životní prostředí vydané podle § 9a odst. 1 uvedeného zákona.

II. Směřuje-li námitka účastníka řízení o dodatečném povolení stavby do problematiky, v níž je závazné stanovisko či jiný akt dotčeného orgánu nahrazen integrovaným povolením [§ 2 písm. g) zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezení znečištění, o integrovaném registru znečišťování], stavebnímu úřadu ani správnímu soudu v řízení o žalobě proti dodatečnému povolení stavby nepřisluší se takovou námitkou zabývat věcně. Bylo na účastníkovi řízení, aby se bránil proti řešení dané problematiky v integrovaném povolení samostatnou žalobou proti integrovanému povolení, jímž je nyní již stavební úřad vázán.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 30. 5. 2022, čj. 54 A 12/2022-155)

Prejudikatura: č. 3060/2014 Sb. NSS a č. 3902/2019 Sb. NSS.

Věc: a) P. J., b) M. Š. a c) Spolek občanů Permanent proti Krajskému úřadu Středočeského kraje, za účasti 1) Colegium Reality, s. r. o. a 2) města Nymburk, o dodatečné povolení stavby.

Žalobci se u Krajského soudu v Praze domáhali zrušení rozhodnutí ze dne 27. 12. 2011, kterým žalovaný zamítl mimo jiné i jejich odvolání a potvrdil rozhodnutí Magistrátu města Mladá Boleslav (dále jen „magistrát“), odboru stavebního a rozvoje města (dále jen „stavební úřad“), ze dne 30. 10. 2020. Tímto rozhodnutím, jehož zrušení se žalobci rovněž domáhali, stavební úřad na základě žádosti Automotive Painting Partners s. r. o. (dále jen „stavebník“) jakožto právní nástupkyně původní žadatelky (AZOS CZ, s. r. o.) dodatečně povolil stavební úpravy stavby SO.1 – hlavní výrobní objekt, SO.3 – pomocné technické provozy a SO.4 – expedice na pozemcích st. p. č. Xa, Xb, Xc, Xd, Xe a Xf a p. č. Xg v k. ú. a obci Nymburk (dále jako celek jen „sporná stavba“, všechny i dále uváděné pozemky se nacházejí v tomtéž katastrálním území). Jak vyplývalo z obsahu těchto rozhodnutí, sporná stavba je součástí rozsáhlého záměru, který zahrnuje přestavbu a úpravy stávajících výrobních hal v areálu strojírenských závodů v Nymburku současně s umístěním a zprovozněním výrobních linek a zařízení určených k podnikatelské činnosti, zejména ke kataforznímu lakování.

Stavební úřad v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí stručně zrekapituloval průběh řízení od jeho zahájení v roce 2014. Dále (mimo jiné) shrnul obsah podaných (závazných) stanovisek a vyjádření dotčených orgánů, zabýval se souladem sporné stavby s územně plánovací dokumentací a tím, zda lze stavbu provést podle dokumentace pro dodatečné povolení. Následně se stavební úřad zabýval podanými námitkami a připomínkami. Na

tomto základě stavební úřad dospěl k závěru, že zajistil vzájemný soulad předložených závazných stanovisek dotčených orgánů vyžadovaných zvláštními předpisy a zahrnul je do podmínek rozhodnutí. Konstatoval, že zjistil, že projektová dokumentace stavby splňuje obecné požadavky na výstavbu a že uskutečněním stavby nejsou ohroženy veřejné zájmy chráněné stavebním zákonem, předpisy vydanými k jeho provedení a zvláštními předpisy, a nemohou být přímo dotčena práva nebo povinnosti účastníků řízení. Podle názoru stavebního úřadu stavebník prokázal, že stavba není v rozporu s § 129 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2017¹⁾, a proto ji lze dodatečně povolit. Závěrem poukázal na to, že prvostupňové rozhodnutí nenahrazuje rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu podle stavebního zákona, na jehož základě je možné spustit provoz, a že nemůže nahradit ani kolaudační rozhodnutí vydané v 60. letech minulého století, neboť došlo k úpravám těchto staveb a umístění stacionárního zdroje znečištění (s tím, že je nutné vydat nové kolaudační rozhodnutí nebo souhlas).

Stavební úřad zdůraznil, že stavba není umístěna v rozporu s cíli a úkoly územního plánování – nachází se ve stávajícím areálu na funkční ploše VD – výroba a skladování, kam lze zařadit i část strojírenského a chemického průmyslu. Areál společnosti Colegium Reality totiž bude sloužit k povrchovým úpravám automobilových komponentů pro automobilový průmysl v průmyslové zóně města Nymburka, z čehož plyne, že se nejedná o těžký průmysl (kam spadá např. hutnictví nebo těžební a energetický průmysl). Námitky proti využití jednotlivých ploch měly být uplatněny při projednávání změny územního plánu. Stavební úřad pokračoval, že po provedeném ohledání na místě stavby dne 10. 1. 2020 byl zjištěn rozpor mezi skutečným stavem a předloženou dokumentací pro dodatečné povolení stavby a že „přidružené objekty“ jsou předmětem žádosti o dodatečné povolení stavby ze dne 27. 4. 2020. Stavba je tak umístěna na pozemcích st. p. Xa, Xb, Xc, Xd, Xe a Xf a p. č. Xg v areálu společnosti Colegium Reality. Řízení o žádostech stavební úřad spojil a dále je projednával ve společném řízení. Stavební úřad vyzdvihl, že v rámci doplnění ze dne 28. 4. 2020 stavebník předmět své žádosti zúžil o stacionární zdroj – zinkovací a stahovací linku. Tato změna podmínek byla zohledněna v rozhodnutí žalovaného, odboru životního prostředí a zemědělství, ze dne 14. 2. 2020 jako 8. změna integrovaného povolení ze dne 20. 1. 2014. Nebylo tudíž nutné doplnit aktuální závazné stanovisko Ministerstva zdravotnictví, neboť již závazné stanovisko ze dne 5. 12. 2019 bylo souhlasné. V závazném stanovisku EIA Ministerstva životního prostředí ze dne 28. 2. 2013 bylo konstatováno, že veškeré předpokládané negativní důsledky provozu posuzovaného záměru jsou z hlediska ochrany životního prostředí stanoveny v přijatelných mezích. Dále dne 15. 3. 2016 Ministerstvo životního prostředí vydalo souhlasné kontrolní stanovisko EIA k ověření změn záměru a souladu s obsahem závazného stanoviska EIA. Stavební úřad dále poukázal na to, že na základě výzvy ze dne 19. 3. 2018 nesmí být předmětná stavba, stavební úpravy a zařízení, pro které se vede řízení o dodatečném povolení, užívány. Uzavřel, že teprve po získání pravomocného rozhodnutí o povolení zkušebního provozu je možné uvést zařízení do provozu a nechat příslušné orgány provádět měření a kontroly specifikované v podmínkách rozhodnutí o dodatečném povolení, povolení zkušebního provozu a integrovaném povolení, při nichž se zkoumá, zda stavba vyhovuje projektovaným vlastnostem a zda je možné ji uvést do trvalého provozu na základě kolaudačního souhlasu nebo pravomocného kolaudačního rozhodnutí, nebo stanovit další patřičná opatření.

Z hlediska hluku vydal orgán ochrany veřejného zdraví – Krajská hygienická stanice Středočeského kraje (dále jen „KHS“) souhlasné závazné stanovisko ze dne 31. 3. 2020, které obsahuje podmínky pro vydání rozhodnutí o dodatečném povolení stavby i rozhodnutí o zkušebním provozu. Na jejich základě bude provedeno měření hluku v denní i noční době ze všech posuzovaných stacionárních zdrojů hluku souvisejících s provozem areálu stavebníka jako celku a z dopravy a manipulace uvnitř areálu ve venkovním prostoru stavby. Z hlediska ochrany přírody a krajiny pak uvedl, že souhlasné závazné stanovisko odboru životního prostředí magistrátu ze dne 7. 11. 2019 nemělo připomínek.

Pokud pak jde o písemné námitky, které byly uplatněny v řízení přede dnem 28. 4. 2020 (kdy stavebník předložil doplněnou a upravenou dokumentaci pro dodatečné povolení stavby včetně souvisejících dokladů a současně zúžil žádost ze dne 20. 3. 2014 o zinkovací linku v objektu SO.1 a stahovací linku v SO.3), k těm stavební úřad uvedl, že se staly nepřežkoumatelnými zejména z důvodu předložení nové projektové dokumentace.

¹⁾ S účinností od 1. 1. 2024 zrušen zákonem č. 283/2021 Sb., stavebním zákonem.

Žalovaný v odvolacím řízení doplnil správní spis o 1) své rozhodnutí ze dne 9. 5. 2021, jímž byla zrušena závazná stanoviska odboru životního prostředí magistrátu ze dne 7. 11. 2019 a 26. 3. 2020 z důvodu, že ke sporné stavbě bylo vydáno integrované povolení ze dne 20. 1. 2014 ve znění jeho změn, které zůstává v platnosti a nahrazuje závazná stanoviska dotčených orgánů, takže magistrát nebyl věcně příslušný k jejich vydání, 2) své navazující sdělení ze dne 24. 9. 2021, podle něhož na základě údajů uvedených v podkladech jeho žádosti se nejedná o podstatnou změnu stavby a není nezbytné provést změnu integrovaného povolení, které tak nahrazuje vyjádření dotčených orgánů k záměru, 3) úplné znění svého integrovaného povolení ze dne 20. 1. 2014 ve znění změny č. 8 ze dne 14. 2. 2020, které již zachycuje zúžení žádosti o zinkovací a stahovací linku, 4) závazné stanovisko Ministerstva zdravotnictví ze dne 26. 7. 2021, jež potvrdilo souhlasné závazné stanovisko KHS ze dne 31. 3. 2020 na podkladě poslední projektové dokumentace z února 2020 s konstatováním, že dosud nebyly nalezeny metody a kritéria pro hodnocení synergického působení hluku, proto je hluk hodnocen samostatně, obzvláště pokud stavebníkoví nelze ukládat povinnosti k regulaci hluku z jiných zdrojů, přičemž podle predikce budou dodrženy zákonné limity a tato předpověď bude následně ověřena na základě podmínky vyžadující provedení měření hluku do 6 měsíců od zahájení zkušebního provozu; měření hluku z prosince 2019 a na ně navazující hlukovou studii z února 2020 Ministerstvo zdravotnictví vyhodnotilo jako využitelné, jejich náležitosti totiž nejsou legislativně upraveny, s tím, že podle nich mimo jiné nebyla zjištěna tónová složka hluku; a 5) souhlasná závazná stanoviska Ministerstva vnitra ze dne 14. 7. 2021 na úseku požární bezpečnosti. Žalovaný následně účastníky řízení v oznámení ze dne 25. 10. 2021 poučil o procesních právech, mimo jiné o tom, že se mohou vyjádřit k podkladům pro vydání (napadeného) rozhodnutí ve lhůtě 10 dnů ode dne doručení tohoto oznámení.

K podkladům pro vydání rozhodnutí se vyjádřil žalobce c). Zejména uvedl, že schvalovací proces prováděný stavebním úřadem v letech 2013–2021 byl bezpředmětný, jelikož zcela absentuje fáze územního řízení a povolení. Konstatoval, že technologie katarforézního lakování byla jednoznačně instalována ilegálně a že výrazně překračuje limitní požadavky (došlo k extrémnímu navýšení emisní zátěže oproti roku 2013 a lze očekávat brutální zásah do životního prostředí). Dále se žalobce c) věnoval tomu, jak je třeba rozumět lehké průmyslové výrobě, se závěrem, že instalace katarforézní linky (s vysokým lakovacím výkonem) a lakovacího boxu odporuje podmínkám územního plánu, který vylučuje instalaci těžkého průmyslu v jižní průmyslové zóně města. Žalobce c) poukázal i na absenci kontroly ilegálního provozu s tím, že byl Městský úřad Nymburk opakovaně vyzván, aby podnikl kroky k jeho zastavení. Podle žalobce c) bylo dělení stavebního povolování mezi více stavebních úřadů účelové, aby znesnadňovalo účastníkům řízení, kteří jsou zasaženi všemi negativními vlivy stavby, dovolání se nápravy. Ani ze strany KHS nebyla prováděna žádná kontrolní činnost s odůvodněním, že z pohledu platné legislativy provoz neexistuje, protože nedošlo k dokončení schvalovacího stavebního procesu. Žalobce c) uvedl, že tedy od roku 2013/2014 panuje stav, kdy činnost probíhá nezákonně a bez možnosti kontroly hygienických limitů – tento stav by měl být proto okamžitě ukončen. Žalobce c) nevykloučoval činnost prováděnou v souladu s územním plánem, schváleným územním a stavebním řízením nebo v souladu s původním využitím objektu (obráběcí strojírenská výroba). Byl přesvědčen, že vzhledem k umístění sporné stavby v kombinované zástavbě (lehká výroba versus vilová čtvrť) je posouzení kumulativních vlivů a posouzení emisní, hlukové, pachové i spadové zátěže nezbytné. Vyhodnocení kumulace ekologické zátěže nicméně chybělo.

Žalovaný odvolání všech odvolatelů (včetně žalobců) zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Vyzdvihl mimo jiné, že i dotčené orgány, které chrání veřejné zdraví a životní prostředí, shledaly stavbu v souladu se zákony chránícími tyto oblasti. Podle žalovaného nadto nelze odhlížet od toho, že bylo vydáno integrované povolení, na jehož základě jsou stanoveny závazné podmínky provozu zařízení za účelem ochrany životního prostředí. Žalovaný uzavřel, že stavební úřad postupoval v souladu se zákonem, velmi svědomitě a profesionálně, a že tak žalovaný nezjistil žádné zásadní závady v prvostupňovém řízení ani rozhodnutí.

Žalobci v obsáhlé žalobě mimo jiné uvedli, že závazná stanoviska dotčených orgánů jsou neodůvodněná a že stavebník dne 27. 4. 2020 předmět své žádosti rozšířil a zároveň zúžil o stacionární zdroj – zinkovací a stahovací linku. Vydalo-li tedy Ministerstvo životního prostředí dne 15. 3. 2016 kontrolní stanovisko EIA k ověření souladu záměru se záměrem posouzeným v procesu EIA stanoviskem ze dne 22. 8. 2013 (dále jen „závazné stanovisko EIA“), vztahovalo se k jinému záměru a není již aktuální. Žalobci uvedli, že závazné stanovisko EIA je podkladem také pro řízení o dodatečném povolení stavby. K tvrzení stavebníka, že se verifikační stanovisko

vydává k jednomu řízení vždy pouze jedenkrát, žalobci uvedli, že vyjádření Ministerstva životního prostředí je stavebníkem buď dezinterpretované, nebo věcně nesprávné. Smyslem a účelem verifikačního stanoviska je totiž ověřit soulad záměru posuzovaného v procesu EIA a záměru povolovaného v navazujícím řízení. Pokud je záměr v navazujícím řízení měněn, musí být měněno i verifikační stanovisko. Opačný postup by byl popřením smyslu a účelu tohoto institutu.

Dále žalobci tvrdili, že ze stanoviska Ministerstva zdravotnictví nebylo zřejmé, zda (že) posuzovalo aktuální verzi projektové dokumentace. Nesouhlasili ani s bagatelizací nárůstu dopravy uváděné stavebníkem a požadovali její řádné posouzení. Pouhá tvrzená existence souhlasného stanoviska KHS podle nich neznamená, že se toto stanovisko skutečně vyjadřuje ke všem částem dodatečně povolované stavby.

Žalobci navíc v podaných námitkách tvrdili, že vyjádření magistrátu ze dne 7. 11. 2019, kterým se vydává souhlasné závazné stanovisko z hlediska ochrany ovzduší, je v rozporu s požadavky správního řádu neodůvodněné, jestliže pouze uvádí, že „žadatelé bylo vyhověno v plném rozsahu a dále orgán ochrany ovzduší upouští od zdůvodňování výroku“. Nadto zdůvodňovali svá tvrzení o věcné nesprávnosti závazného stanoviska k procesu EIA nebo závazného stanoviska vodoprávního orgánu. V této souvislosti žalobci tvrdili, že napadené rozhodnutí nesprávně hodnotilo otázku odůvodněnosti námitek proti obsahu (těchto) závazných stanovisek.

Žalobci nechtěli stanovení ani přísnějších, ani volnějších kritérií pro dodatečné povolení stavby. Pouze požadovali, aby předložená projektová dokumentace i závazná stanoviska byly v souladu se zákonem, stejně jako celé řízení a rozhodnutí. Byli však přesvědčeni, že tyto standardní požadavky nebyly splněny.

Konečně žalobci ve vztahu k integrovanému povolení namítali, že předmětem integrovaného povolení bylo stanovení podmínek provozu zařízení. Zatímco v územním řízení je povolováno umístění stavby v návaznosti na posouzení vlivů na okolí, ve stavebním řízení je povolováno provedení stavby. Předměty těchto řízení jsou tedy odlišné a nelze směřovat podmínky dotčených orgánů státní správy pro jednotlivá řízení.

Žalovaný se v souvislosti s namítanou neaktuálností kontrolního stanoviska EIA vyjádřil v tom smyslu, že jde o tvrzení, které nebylo před stavebním úřadem namítáno – i sami žalobci uvedli, že se jednalo o novou námitku uplatněnou v odvolacím řízení, na kterou se ale vztahuje zásada koncentrace řízení. Žalovaný (přesto) uvedl, že požadavky vyplývající z EIA byly splněny. Po sloučení řízení o původní žádosti s později zahájeným řízením o dodatečném povolení dalších staveb, které stavební úřad zjistil při ohledání na místě samém, byla dotčeným orgánům předložena úplná projektová dokumentace zahrnující veškeré stavby, na které bylo vedeno řízení o dodatečném povolení, a celý stavební záměr byl posouzen aktuálními stanovisky dotčených orgánů.

Ohledně závazného stanoviska Ministerstva zdravotnictví ze dne 5. 12. 2019 žalovaný uvedl, že ho ve shodě se stavebním úřadem považoval za dostačující, neboť později měněný skutkový stav spočíval v zúžení žádosti stavebníkem o umístění technologie zinkovací linky v SO.1 a stahovací linky v SO.3, tj. v redukcí předmětu řízení. Žalovaný nepřisvědčil žalobcům ani v tom, že by rozhodnutí o dodatečném povolení stavby muselo obsahovat odlišenou částí již provedených a dalších částí stavby, které je zapotřebí dokončit – přesto tak ale stavební úřad v prvostupňovém rozhodnutí učinil. Za neurčité námitky žalovaný pokládal ty, které se týkaly dopravy a závazného stanoviska KHS.

Ve správním řízení byly podle žalovaného posouzeny všechny (podstatné) námitky, které žalobci jednotlivě nebo společně s jinými účastníky uplatnili, v tomto právu nebyli ze strany stavebního úřadu ani žalovaného nijak omezováni. Všechny jejich námitky byly nicméně shledány nedůvodnými. Žalobci se s takovým posouzením neztotožnili, avšak neuvedli, které konkrétní námitky žalovaný v odvolacím řízení neposoudil. Žalovaný postupoval podle § 149 odst. 4 správního řádu, nechal námitky do závazných stanovisek vydaných dotčenými orgány posoudit jejich nadřízenými orgány a s výsledkem pak seznámil účastníky řízení podle § 36 odst. 3 správního řádu. Záměr není podle žalovaného v rozporu se složkovými zákony, na stavbu bylo vydáno integrované povolení a záměr prošel i procesem EIA. Výtky stran nedostatečné dopravní obslužnosti a vlivů ze zvýšené těžké nákladní dopravy zůstaly pouze v obecné poloze a podle žalovaného bylo stěžejní, že i vlivy z dopravy byly posouzeny v procesu EIA. Imise do ovzduší pak byly posouzeny odborem životního prostředí magistrátu dne 7. 11. 2019. K další argumentaci žalovaný uvedl, že rozhodnutí o dodatečném povolení stavby podle § 129 odst. 7 stavebního zákona nahrazuje územní rozhodnutí. Podle názoru žalovaného žalobci netvrdili, s jakými požadavky právních

předpisů mají být závazná stanoviska či projektová dokumentace v rozporu a jak se tyto skutečnosti odráží na jejich právech.

Osoba zúčastněná na řízení č. 1 vysvětlila, že je vlastníkem pozemků, na nichž se nachází sporná stavba, zatímco stavebník má tyto pozemky pronajaté a spornou stavbu provozuje. Není pravdou, že by v důsledku jejich činnosti došlo ke zhoršení životního prostředí, neboť civilní soudy shledaly, že společnost AZOS ani její právní nástupci neobtěžují okolí emisemi nad míru přiměřenou místním poměrům. Ostatně i předchozí řízení před správními soudy dokládá, že tehdejší žaloba proti dodatečnému povolení stavby byla úspěšná pouze proto, že nebyla zohledněna změna integrovaného povolení. Zákon dává možnost stavebníkovi požádat o dodatečné povolení, přičemž v tomto řízení jsou uplatňována stejně přísná kritéria jako v řízení o povolení stavby.

K dalším žalobním bodům vlastník sporné stavby zejména uvedl, že podmínky závazného stanoviska EIA byly splněny (zde se opíral o názor Ministerstva životního prostředí, že verifikační stanovisko se k jednomu řízení vydává pouze jedenkrát). Stran tvrzeného negativního vlivu provozu namítl, že opakovanými kontrolami nebylo nikdy prokázáno, že by tvrzení žalobců bylo důvodné. Ke spekulacím o budoucím provozu zinkovny uvedl, že stavebník neprovozuje a nikdy neprovozoval kataforézní zinkovnu – tento termín nedává z technologického hlediska žádný smysl. Výroba je považována za lehký průmysl – jedná se o lakování zboží s vysokou přidanou hodnotou, při němž nedochází k chemickým reakcím. Není tedy pravdou, že se jedná o průmysl těžký. Navíc je třeba poznamenat, že výroba v daných objektech probíhala na stejném místě minimálně od 50. let minulého století s prokazatelně vyšší emisní zátěží obyvatel než v současnosti.

Vlastník sporné stavby neviděl důvod vyžadovat doplňující stanovisko od Ministerstva zdravotnictví za situace, kdy již předchozí závazné stanovisko bylo kladné a stavebník žádost zúžil. Podkladem rozhodnutí přitom bylo i souhlasné závazné stanovisko KHS a KHS nic nebrání provádět potřebné kontroly provozu, pokud to uzná za nezbytné. Stran dopravní obslužnosti uvedl, že byla posouzena v rámci procesu EIA a je podrobně popsána v průvodní a souhrnné technické zprávě – lze počítat s cca 20 nákladními vozy za den, což je zatížení pro silnici II. třídy zjevně zanedbatelné. Rovněž problematika hluku je řešena v projektové dokumentaci – byla vypracována hluková studie, nicméně skutečné posouzení vlivu hluku bude posuzováno a měřeno také v rámci zkušebního provozu. Žalobci ignorovali to, jak žalovaný naložil s jejich námitkami proti závazným stanoviskům dotčených orgánů, tj. že je nechal přezkoumat nadřízenými orgány a s výsledkem seznámil účastníky řízení. K tvrzení žalobců, že stavba potřebovala územní rozhodnutí o změně vlivu užívání stavby na území, uvedl, že tak by tomu bylo za standardního postupu před provedením stavebních úprav, které by měly vliv na změnu užívání – o takový případ však nešlo. Měl za to, že stavebník splnil veškeré podmínky, a je tak v dobré víře, že disponuje platným dodatečným povolením sporné stavby. Stavebník proto dne 21. 2. 2022 zahájil práce vedoucí k dokončení stavby a k zahájení zkušebního provozu.

V replice žalobci rozporovali tvrzení osoby zúčastněné na řízení č. 1, že se jedná o kontinuální provoz lakovny odkazem na historické dokumenty, z nichž plyne, že na pozemku st. p. Xa se nacházel objekt obrobny, a nikoliv lakovny. Dále pak žalobci argumentovali proti tomu, že by sporná stavba mohla být stavbou pro lehký průmysl. Poukázali na to, že v provozu zinkovací a stahovací linky se využívají chemické reakce, jak dokládá i žádost stavebníka o integrované povolení, a stejně tak kataforetické lakování je elektro-chemickým procesem s velkým objemem používaných chemikálií, jenž vede k dosud nebývalé imisní zátěži obyvatel. Žalobci poukázali i na předložené statistiky o nárůstu výskytu onkologických onemocnění v Nymburku mezi lety 2013 a 2017, ačkoliv všude jinde jejich výskyt poklesl či stagnoval, a na lékařské zprávy o dlouhodobých problémech žalobkyně b) se záněty v očích. Definicí těžkého průmyslu jakožto průmyslu vyrábějícího výrobky k průmyslovému zpracování odpovídá fakt, že stavebník ve svém provozu připravuje díly využívané v automobilovém průmyslu. V provozu nejsou vyráběny výrobky pro přímou spotřebu obyvatelstva a stavebník se zaměřuje spíše na montáž výrobků než na propagaci nebo prodej konečných produktů.

Krajský soud v Praze zrušil rozhodnutí žalovaného i stavebního úřadu a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

(...) [105] Zásadní žalobní námitkou je ovšem bod 4.5 části IV žaloby poukazující na to, že se stavební úřad a žalovaný nemohli při svém rozhodování opírat o stanovisko EIA z roku 2013 a kontrolní stanovisko EIA z roku 2016 s ohledem na to, že předmět řízení se po vydání stanoviska znovu změnil. Tento žalobní bod totiž soud považuje za důvodný, přičemž jde o závažnou procesní vadu, která nastala již v řízení před stavebním úřadem, mohla mít vliv na zákonnost výroku prvostupňového rozhodnutí a nebylo ji možné napravit ani v odvolacím řízení.

[106] Není přitom pravdou, že by se jednalo o nepřijatelnou námitku z důvodu koncentrace řízení. I kdyby totiž neaktuálnost kontrolního stanoviska EIA nebyla dříve namítána, žalovaný byl povinen si i bez námítky posoudit splnění povinnosti předepsané § 9a odst. 6 zákona o posuzování vlivů. Soud se tedy musí tímto žalobním bodem zabývat věcně.

[107] Žalobcům je třeba dát za pravdu, že stavebník v průběhu řízení opakovaně změnil svou žádost o dodatečné povolení stavby. Přesněji řečeno, stavebník podal žádost o dodatečné povolení stavby hned třikrát (nejen dvakrát, jak si myslí žalobci) – jednou na počátku řízení (20. 3. 2014), podruhé dne 20. 9. 2016, kdy vedl řízení Městský úřad v Kolíně, a potřetí dne 27. 4. 2020, kdy vedl řízení již stavební úřad. Důvodem k takovému postupu byla faktická ignorance stavebních předpisů ze strany společnosti AZOS a stavebníka, jelikož ti provedli stavbu a posléze ji opakovaně upravovali a soustavně provozovali, aniž by sporná stavba byla předem povolena. Sice se jeví, že realizované stavební úpravy byly reakcí na změny integrovaného povolení a usilovaly o odstranění negativních vlivů stavby, ovšem ani to stavebníka nijak neomlouvá, jelikož již v roce 2015 se z rozsudku zdejšího soudu jasně dozvěděl, že bez předchozího povolení není oprávněn stavbu vůbec realizovat, natož provozovat. Přitom zkušenosti s negativními dopady nelegálního provozu a početnými stížnostmi obyvatel v sousedství byly hlavním hybatelem změn integrovaného povolení, jež jako jediný se snažil stavebník respektovat. Lze říci, že pokud by stavebník, respektive jeho právní předchůdce vyčkal s realizací stavby a jejím provozem do jejího řádného povolení, případně by alespoň v reakci na rozsudek krajského soudu ukončil svůj nelegální provoz, řízení mohlo proběhnout bez takových procesních komplikací a stavba by byla realizována v podobě, kterou řádně schválil stavební úřad i dotčené orgány. Lze předpokládat, že skutečně povolená stavba by méně zatěžovala okolí, stavebník by čelil menší nevoli dotčené veřejnosti a případné úpravy provozu v návaznosti na zkušenosti získané v řádně povoleném zkušebním provozu by mohly mít menší rozsah (pokud by vůbec vznikla jejich potřeba), takže by již samy o sobě ani nepodléhaly přivolení stavebního úřadu a dostačujícím titulem k jejich realizaci by byla samotná změna integrovaného povolení. Stavebník ovšem postupoval jinak – v provozu nelegální stavby pokračoval a stavbu průběžně upravoval, což si vyžadovalo po zjištění těchto nepovolených stavebních prací či změn dosud ani neschválených černých staveb při realizovaných kontrolních prohlídkách zásah stavebního úřadu v podobě zahájení řízení o odstranění nově zjištěných nepovolených staveb, na což zase návazně stavebník reagoval právě podáním nových žádostí o dodatečné povolení stavby.

[108] Stavební úřad sice mohl teoreticky tyto žádosti projednat každou zvlášť, respektive přistoupit k částečnému zastavení řízení z důvodu litispendence, pokud se jednotlivé žádosti navzájem překrývaly, to by však nebylo příliš praktické řešení (být zčásti bylo využito např. u údajně dočasných staveb v podobě stanů navazujících na budovu expedice nebo tam, kde změny podléhaly povolení jiného věcně příslušného úřadu – úpravy areálové čistírny odpadních vod). Namísto toho tedy stavební úřad žádosti spojil ke společnému řízení. Být tak výslovně učinil jen ve vztahu k žádosti z 27. 4. 2020, z jeho postupu a z postupu Městského úřadu v Kolíně je zjevné, že společně byla projednána i žádost ze dne 20. 9. 2016 a že fakticky byly stavebním úřadem akceptovány jako rozšíření (např. napojení vzduchotechniky do stávajícího tovarního komína), změny (např. způsob přečištění vzdušiny odsávané z provozu, rozdělení původně společného potrubí vzduchotechniky), respektive částečné zpětvzetí žádosti (pokud jde o upuštění od záměru dodatečného povolení zinkovací a stahovací linky). Navíc obsah té které žádosti bylo zpravidla v podrobnostech možné zjistit až z připojené projektové dokumentace, jež se ale v průběhu řízení několikrát změnila, aniž by byla měněna samotná s ní spojená žádost, například když při místním šetření stavební úřad zjistil nesoulad skutečného provedení stavby s předloženými výkresy a bylo přitom patrné, že stavebník neusiluje v dané části o přestavbu do podoby plynoucí z předložených výkresů. Lze tedy konstatovat, že průběhem času se stalo řízení o dodatečném povolení stavby poněkud nepřehledným, pokud jde o to, co vlastně stavebník žádá dodatečně povolit. Úkony stavebního úřadu a jeho předchůdců přitom po procesní stránce

rozhodně nebyly perfektní, na druhou stranu soud z hlediska faktického nemá pochyb o tom, co bylo nakonec po všech změnách předmětem řízení (lze to dovodit z prvostupňového rozhodnutí a na něj navazující projektové dokumentace potvrzené stavebním úřadem), a nejeví se ani, že by v tomto směru byli dotčeni žalobci. Žalobci pouze v některých žalobních bodech nereflexovali skutečnost, že v poslední fázi již stavebník ustoupil od požadavku na dodatečné schválení instalace zinkovací a stahovací linky, nejeví se však, že by to bylo vyvoláno nemožností se řádně seznámit s předmětem řízení. Ostatně tímto směrem ani žádný ze žalobních bodů výslovně nemíří. Soud proto dané skutečnosti zmiňuje jen z důvodu nutnosti popsat opakované změny záměru v průběhu řízení.

[109] Tyto opakované změny přitom nebyly jen kosmetické. Nejpodstatnější změnou bylo samozřejmě zúžení předmětu řízení o zinkovací a stahovací linku. To však samo o sobě může mít jen pozitivní vliv na životní prostředí, neboť oproti původně v procesu EIA posuzovanému záměru bude operováno s menším objemem chemikálií, bude probíhat méně výrobních procesů o menší celkové kapacitě s potřebou nižšího objemu pracovníků, dopravy atd. Žalobci netvrdí, že by souběžné umístění těchto linek s lakovací a spárovací linkou mělo vytvářet nějaký synergický efekt, a že jejich odstranění by tudíž mělo mít negativní dopad na rozsah a podobu emisí zbytkového záměru do té míry, že jeho vlivy by byly horší než vlivy při společné realizaci všech čtyř linek. Soud pak takovou situaci považuje za zcela nepravděpodobnou a naprosto hypotetickou.

[110] To však nelze říct o všech dalších změnách, jimiž záměr prošel. Kromě řady různých drobných změn totiž došlo k navržení (a patrně bez ohledu na chybějící povolení i k realizaci) změny v technologii přečištění vzdušiny odvádněné z vдуchotechniky (záměna technologie dopalovací jednotky, doplnění vodní vypírky vдуchochových plynů s filtrem) z dodatečně povolovaného provozu, přičemž se změnila i podoba samotné vдуchotechniky co do trasování a počtu vedení, množství a výkonu ventilačních jednotek i samotného principu jejího fungování (udržování podtlaku v hlavní výrobní hale). Takové změny rozhodně nelze označit jen za kosmetické změny, u nichž by bylo laicky možné bezpochyby vyloučit jejich negativní vliv na životní prostředí, a i když nelze popřít jejich zřetelnou motivaci směřující k maximálnímu potlačení obtěžování okolí provozu zápachem, nelze vyloučit, že případně předpokládané pozitivní efekty na složení emisních plynů mohou být vykoupeny naopak zhoršením hlukových emisí z výkonnější vдуchotechniky, popřípadě že s ohledem na negativní zkušenosti s dopady nelegálně provozované činnosti stavebníka (jež přirozeně musí brát dotčené orgány v úvahu) mohou být z hlediska vlivů na životní prostředí vyžadovány ještě efektivnější metody odstraňování emisí či opatření vylučující obcházení technologií chránících životní prostředí s ohledem na případně zjištěná pochybení pracovníků v reálně fungujícím provozu.

[111] V tomto směru přitom nelze akceptovat tvrzení, že by se pro jedno navazující řízení vždy mělo vydávat jen jedno verifikační stanovisko. Obecně tomu tak sice zpravidla bude, neboť zpravidla nedochází k podstatným změnám žádosti v průběhu jejího posuzování stavebním či jiným úřadem, a proto verifikační stanovisko vydané pro toto řízení bude odpovídat tomu, o čem správní orgán také nakonec rozhodne. Řízení v této věci však rozhodně za standardní případ označit nelze. Naopak shora popsáný turbulentní vývoj podoby projednávaného záměru ukazuje, že kontrolní stanovisko EIA vydané v roce 2016 rozhodně nemohlo předvídat, jakou podobu bude mít záměr skutečně dodatečně povolený v roce 2020.

[112] Rozhodnou právní úpravu představuje § 9a odst. 6 zákona o posuzování vlivů, podle něhož *nejdříve 90 dnů před podáním žádosti o zahájení navazujícího řízení, nejpozději však v den podání žádosti o zahájení navazujícího řízení, předloží oznamovatel příslušnému úřadu, který vydal stanovisko, dokumentaci pro příslušné navazující řízení včetně úplného popisu případných změn oproti záměru, ke kterému bylo vydáno stanovisko, a to v rozsahu části nebo etapy záměru, která je předmětem navazujícího řízení. Příslušný úřad ověří na základě oznámení o zahájení řízení zasláního tomuto úřadu správním orgánem příslušným k vedení navazujícího řízení každý záměr a vydá nesouhlasné závazné stanovisko, jestliže došlo ke změnám záměru, které by mohly mít významný negativní vliv na životní prostředí, zejména ke zvýšení jeho kapacity a rozsahu nebo ke změně jeho technologie, řízení provozu nebo způsobu užívání. Tyto změny jsou předmětem posuzování podle § 4 odst. 1 písm. g). Jestliže nedošlo ke změnám záměru podle věty druhé, příslušný úřad vydá souhlasné závazné stanovisko. V tomto závazném stanovisku příslušný úřad s přiblížením k podkladům podle odstavce 1 určí, které z podmínek stanoviska jsou v důsledku jiných změn záměru neproveditelné, a to případně v součinnosti s příslušnými dotčenými orgány. Pokud nebyly dokumenty podle věty první předány ve stanovené lhůtě, má se za to, že nebyly předány.*

[113] Toto ustanovení je třeba vykládat v souvislosti s § 3 písm. g) zákona o posuzování vlivů, které vedle sebe paralelně za navazující řízení označuje jak řízení o dodatečném povolení stavby (bod 5), tak řízení o vydání integrovaného povolení (bod 10), a dále v souvislosti s čl. II bodem 1 zákona č. 39/2015 Sb., podle něhož *u stanovisek k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí vydaných přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona [tj. před 1. 4. 2015] vydá příslušný úřad na základě oznámení o zahájení řízení zasláného tomuto úřadu správním úřadem příslušným k vedení navazujícího řízení nebo na základě žádosti oznamovatele ještě před zahájením navazujícího řízení souhlasné závazné stanovisko poté, co ověří, že jejich obsah je v souladu s požadavky právních předpisů, které zapracovávají směrnici Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU. Příslušný úřad v závazném stanovisku podle věty první zároveň stanoví, které z podmínek uvedených ve stanovisku k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí jsou správní úřady příslušné k vedení navazujících řízení povinny zahrnout do svých rozhodnutí. Nelze-li vydat souhlasné závazné stanovisko podle věty první, musí být záměr předmětem nového posuzování podle § 4 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění účinném po dni nabytí účinnosti tohoto zákona. Závazné stanovisko podle věty první se vydává pro rozhodnutí v navazujícím řízení vydávané po nabytí účinnosti tohoto zákona; toto závazné stanovisko se použije i pro rozhodnutí v dalších navazujících řízeních. Pokud příslušný úřad vydává také závazné stanovisko podle § 9a odst. 4 a 5 zákona č. 100/2001 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, lze oba postupy spojit a vydat pouze jediné závazné stanovisko.*

[114] Kontrolní stanovisko EIA ze dne 15. 3. 2016 podle svého obsahu bylo právě případem závazného stanoviska zmíněného v poslední větě přechodného ustanovení k novele zákona o posuzování vlivů účinné od 1. 4. 2015. Bylo tedy spojením ověřovacího závazného stanoviska, jímž byla na základě zmíněného přechodného ustanovení ověřena použitelnost stanoviska EIA vydaného dne 22. 8. 2013 i v kontextu nové právní úpravy, jejímž smyslem bylo uvedení českého práva do souladu s požadavky práva unijního, a verifikačního závazného stanoviska podle § 9a odst. 6 (dříve odst. 5) zákona o posuzování vlivů, které má dvě role – zaprvé je jím ověřováno, že projektová dokumentace předložená se žádostí o dodatečné povolení stavby se neodlišuje od dokumentace záměru, na jejímž podkladě bylo vydáno stanovisko EIA, a zadruhé pro případ zjištění dílčích odlišností v dokumentaci je ověřováno, zda tyto odlišnosti jsou z hlediska vlivů na životní prostředí nevýznamné, takže i přes tyto odchylky lze nadále stanovisko EIA použít. Tato funkce verifikačního stanoviska je přitom pro posouzení žalobního bodu klíčová.

[115] Je nutno připustit, že přechodné ustanovení čl. II bodu 1 zákona č. 39/2015 Sb. ve své předposlední větě předpokládá, že ověřovací závazné stanovisko se vydá jen jednou pro první navazující řízení a lze je následně použít i pro případná další navazující řízení. Takovou výslovnou právní úpravu však § 9a odst. 6 zákona o posuzování vlivů neobsahuje. Naopak předpokládá, že dotčený orgán ověří každý záměr předložený do navazujícího řízení. Nejedná se přitom o žádnou neúmyslnou mezeru v zákoně, jelikož bez verifikace podoby záměru v každém navazujícím řízení zvláště by bylo možné obejít smysl tohoto procesního instrumentu a po získání souhlasného verifikačního závazného stanoviska na základě shodné dokumentace v prvním navazujícím řízení (např. pro povolení k nakládání s vodami) již v dalších procesech volně měnit podobu záměru (např. upustit od čištění spalin), aniž by proti tomu mohl orgán posuzování vlivů zakročít. Ačkoliv tedy ověřovací závazné stanovisko postačí vydat jen jednou, jakmile je s tímto závazným stanoviskem spojeno i verifikační závazné stanovisko, jako tomu bylo v případě kontrolního stanoviska z roku 2016, je nutné v rozsahu posouzení dle § 9a odst. 6 zákona o posuzování vlivů vydat pro každé další navazující řízení nové verifikační závazné stanovisko.

[116] Kromě toho, § 3 písm. g) bod 14 zákona o posuzování vlivů stanoví, že navazujícím řízením je i *řízení o změně rozhodnutí vydaného v řízeních podle bodů 1 až 13 k dosud nepovolenému záměru nebo jeho části či etapě, má-li dojít ke změně podmínek rozhodnutí, které byly převzaty ze stanoviska.* To tedy znamená, že má-li dojít ke změně již vydaného rozhodnutí v navazujícím řízení, je nutno si i tehdy podle § 9a odst. 6 citovaného zákona vyžádat nové verifikační stanovisko. Z toho pak lze logicky dovodit argumentem *a simili*, že je-li taková změna žádosti připuštěna již před vydáním rozhodnutí v navazujícím řízení poté, co byla použitelnost stanoviska EIA potvrzena verifikačním závazným stanoviskem, musí být znovu vyžádáno verifikační závazné stanovisko, jež by se vyjádřilo k tomu, zda i po změně záměru je původní stanovisko EIA použitelné a není třeba vyvolat nový proces EIA dle § 4 odst. 1 písm. g) zákona o posuzování vlivů.

[117] Na tento závěr přitom nemá vliv ani skutečnost, že lze předpokládat, že verifikační závazné stanovisko bylo vyžádáno již v procesu změny integrovaného povolení k obdobným změnám záměru. Řízení o vydání integrovaného povolení či o jeho změně je samostatným navazujícím řízením, jež si vyžaduje vydání svého vlastního verifikačního závazného stanoviska. I když přitom lze předpokládat, že stanovisko dotčeného orgánu by se nemělo odlišovat, nic to nemění na tom, že dotčený orgán musí přinejmenším ověřit, zda změněná projektová dokumentace v řízení o dodatečném povolení stavby je skutečně shodná s tou, kterou měl možnost posuzovat v souvislosti s řízením o změně integrovaného povolení. V tomto směru se stavební úřad zpravidla nemůže opřít jen o popis předloženého záměru v odůvodnění rozhodnutí o změně integrovaného povolení, jelikož jednak takový popis vždy představuje jen zjednodušenou charakteristiku záměru a jednak stavební úřad není oprávněn nahrazovat závěr, jenž musí vyslovit právě dotčený orgán na úseku posuzování vlivů. S ohledem na to tedy nelze ani mít za to, že by se jednalo jen o vadu bez vlivu na zákonnost napadeného rozhodnutí s ohledem na informace uvedené v rozhodnutí o změně integrovaného povolení. Nadto, i když samotná rozhodnutí o změně integrovaného povolení jsou založena ve správním spise (v dokladové části poslední verze projektové dokumentace označené jako revize 02/2020), případná verifikační závazná stanoviska pro ně vydaná pochopitelně již nikoliv.

[118] V daném případě tedy soud shrnuje, že v důsledku změn žádosti provedených ať již cestou nově podaných žádostí o dodatečné povolení stavby, nebo cestou změny v předložené projektové dokumentaci bez samostatného procesního úkonu stavebníka skutečně nemohl stavební úřad považovat kontrolní stanovisko z roku 2016 v rozsahu jím deklarované verifikace použitelnosti stanoviska EIA z roku 2013 za použitelné a byl povinen si vyžádat nové verifikační závazné stanovisko v návaznosti na finální podobu projektové dokumentace, s odkazem na níž hodlal spornou stavbu dodatečně povolit. Pokud by takové souhlasné závazné stanovisko získal, mohli by se žalobci v případě svého nesouhlasu proti němu bránit v odvolacím řízení, kdy by bylo nutné vyžádat jeho potvrzení od nadřízeného orgánu.

[119] Soud přitom nepřehlédl, že si žalovaný vyžádal v návaznosti na odvolací námítky žalobců potvrzení stanoviska EIA z roku 2013 a kontrolního stanoviska z roku 2016 od ministryně životního prostředí. Ta sice obě stanoviska potvrdila, ale žalovaný na toto potvrzující stanovisko nevyčkal a rozhodl i bez něj. I kdyby však toto stanovisko obdržel ještě před vydáním napadeného rozhodnutí, nic by to na důvodnosti námítky žalobců nezměnilo, jelikož k samotné potřebě nového verifikačního závazného stanoviska se ministryně nevyjádřila, respektive zcela správně upozornila na to, že za posouzení toho, zda se projektová dokumentace v průběhu řízení o dodatečném povolení stavby změnila, odpovídá stavební úřad, respektive žalovaný. V tomto případě soud konstatuje, že k takovým nikoliv jen zanedbatelným změnám došlo, a to opakovaně. Nevyžádal-li si stavební úřad nové verifikační závazné stanovisko, neměla ministryně životního prostředí ani co v návaznosti na poslední podobu projektové dokumentace přezkoumávat.

[120] Konečně chybějícím verifikačním závazným stanoviskem nemůže být ani sdělení odboru životního prostředí a zemědělství žalovaného ze dne 24. 9. 2021. Jednak tomuto sdělení chybí odpovídající procesní forma závazného stanoviska a jednak se k problematice vyjadřuje jen z pohledu zákona o integrované prevenci (že nevidí potřebu provést změnu integrovaného povolení), ale nikoliv z pohledu zákona o posuzování vlivů.

[121] S tímto žalobním bodem pak souvisí i problematika použitelnosti kontrolního stanoviska z hlediska časového. Vzhledem k tomu, že tento rozměr problému žalobci přímo nevyzdvihují, považuje soud za dostatečnou jen ve zkratce poukázat na to, že stanovisko EIA bylo v souladu s § 9a odst. 4 zákona o posuzování vlivů a s přihlédnutím k čl. II bodu 6 zákona č. 326/2017 Sb. platné 7 let, tj. do 22. 8. 2020. O prodložení jeho platnosti přitom mohlo být požádáno před uplynutím jeho platnosti. Ze správního spisu však nelyne, zda tak stavebník učinil. Takový údaj přitom není zmíněn ani v závazném stanovisku ministryně životního prostředí ze dne 7. 4. 2022. Za daných okolností lze mít důvodné pochybnosti o tom, zda pro dodatečně povolený záměr vůbec existovalo platné stanovisko EIA v době vydání prvostupňového rozhodnutí, neřkuli pak v době vydání napadeného rozhodnutí. S ohledem na uvedené proto napadené rozhodnutí nemohlo obstát. (...)

[127] Samostatnou kapitolu představují námítky proti závazným stanoviskům dotčených orgánů a s tím spojeným otázkám dostatečného posouzení vlivu stavby na hlukové, popřípadě dopravní zatížení lokality. V této souvislosti je ovšem nutno připomenout rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 12. 2015, čj. 5 As 150/2015-81, vydaný v této věci, jímž byl korigován nesprávný právní názor zdejšího soudu týkající se právě

problematiky závazných stanovisek. Nejvyšší správní soud zde totiž upozornil na skutečnost, že integrované povolení nahrazuje závazná stanoviska.

[128] Krajský soud proto musí žalobcům připomenout, že podle § 2 písm. g) zákona o integrované prevenci je *integrovaným povolením rozhodnutí, kterým se stanoví podmínky k provozu zařízení a které se vydává namísto rozhodnutí, stanovisek, vyjádření a souhlasů vydávaných podle zvláštních právních předpisů v oblasti ochrany životního prostředí, ochrany veřejného zdraví a v oblasti zemědělství, pokud to tyto předpisy umožňují*. Pouze pro případ, že by stavebník postupoval tak, že si nejprve obstará rozhodnutí o dodatečném povolení stavby a teprve následně by získal integrované povolení, aby dodatečně povolenou stavbu mohl začít používat, by dříve vydaná závazná stanoviska měla zachování samostatnou existenci (srov. § 46 odst. 1 zákona o integrované prevenci). V tomto případě však stavebník postupoval tak, že si nejprve obstaral integrované povolení, respektive změny integrovaného povolení, a teprve na ně navazovaly následně prováděné změny žádosti o dodatečné povolení stavby a samotné vydání dodatečného povolení. Je tedy nutno zkoumat, zda ten, který složkový předpis předpokládá, že to které závazné stanovisko je nahrazeno integrovaným povolením, či nikoliv. Přitom, pokud by tomu tak bylo, mělo by to zcela zásadní dopady do posuzování dané otázky v řízení o dodatečném povolení stavby či jakémkoliv jiném řízení souvisejícím s tímto integrovaným povolením.

[129] Není totiž pochyb o tom, že integrované povolení má formu správního rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že v sobě integruje i podmínky pro samotné fungování takto povolovaného provozu, jež regulují činnosti, k nimž nemusí být zapotřebí získat předchozí povolení stavebního úřadu, jedná se o rozhodnutí, jímž jsou konečným způsobem určována práva a povinnosti dotčených subjektů, mezi něž spadá nejen žadatel o integrované povolení, ale i široká veřejnost, jež je dotčena vlivy fungování takto schváleného provozu. Jedná se tedy o správním soudem samostatně přezkoumatelné rozhodnutí k žalobě podle § 65 s. ř. s., a to bez ohledu na to, zda ten který subjekt byl, respektive mohl být v pozici účastníka řízení o vydání integrovaného povolení [žadatel, město, kraj či spolek jako je žalobce c); srov. § 7, ale též § 19a odst. 4 zákona o integrované prevenci] a mohl podat proti němu odvolání, nebo účastníkem takového řízení vůbec nemohl být a jeho práva byla omezena jen na povinně zveřejňované údaje a možnost uplatnit vyjádření (srov. § 8 odst. 2 téhož zákona). Žalobní oprávnění se totiž neřídí účastenstvím ve správním řízení, jehož výsledkem je rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., nýbrž možnostmi dotčení právní sféry žalobce takovým rozhodnutím (viz rozsudek NSS ze dne 18. 4. 2014, čj. 4 As 157/2013-33, č. 3060/2014 Sb. NSS). Tím, že jde o správní rozhodnutí, je jím vázán stavební úřad i žalovaný, přičemž se zde z povahy věci neuplatní režim závazného stanoviska a jeho instancčního přezkumu v odvolacím řízení dle § 149 odst. 4 správního řádu. Stejně tak ani správní soud není oprávněn v rámci řízení o žalobě proti rozhodnutí opírajícím se o integrované povolení již přezkoumávat zákonost takového podkladového aktu. Pokud s ním žalobci nesouhlasili, měli si proti integrovanému povolení v řádné žalobní lhůtě (po vyčerpání řádných opravných prostředků, pokud jimi disponovali) podat samostatnou žalobu, v níž by jejich argumentace mohla být soudem projednána.

[130] V první řadě tedy je třeba ověřit v příslušných složkových zákonech, zda rozporovaná závazná stanoviska vůbec mohla být vydána. Pokud nikoliv a na danou otázku dopadalo, respektive přinejmenším mělo dopadat integrované povolení a podmínky v něm stanovené, pak k závazným stanoviskům, byť i třeba byla vydána, nelze vůbec přihlížet. Stejně tak z hlediska věcného z povahy věci nemůže být důvodná argumentace zpochybňující správnost a dostatečnost podmínek integrovaného povolení, jelikož to jsou otázky, jež soud není oprávněn v soudním řízení ve věci dodatečného povolení stavby řešit, jestliže integrované povolení bylo vydáno před právní mocí rozhodnutí o dodatečném povolení stavby (opět viz § 46 odst. 1 zákona o integrované prevenci). Soud je v tomto řízení oprávněn řešit pouze námitky, že v řízení o dodatečném povolení stavby nebyly dodrženy podmínky integrovaného povolení. Pak přirozeně soud musí odlišit, které z jeho podmínek se skutečně týkají právě fáze územního a stavebního řízení, jež řízení o dodatečné povolení stavby nahrazuje, a které nikoliv (např. protože se týkají přípravných prací či až samotného provozu stavby, tedy jde o podmínky pro předběžné užívání stavby, zkušební provoz, kolaudaci či činnosti vůbec nepodmíněné rozhodováním stavebního úřadu). Věcně se přitom bude zabývat jen důvodností námitek nedodržení podmínek integrovaného povolení pro územní a stavební rozhodnutí. (...)

Ochrana veřejného zdraví: překročení stanovených limitů hluku vždy předpokládá negativní vliv na lidské zdraví

Státní kontrola: odpovědnost osoby provozující zdroj hluku; rozsah a působnost limit hluků

k nařízení č. 272/2011 Sb., o ochraně před nepříznivými účinky hluku a vibrací (v textu jen „nařízení vlády č. 272/2011 Sb.“)

k § 30 odst. 2 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů (v textu jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“)

k § 10 odst. 2 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád)

I. Pokud určitý zvuk naměřený v určitou dobu na určitém místě přesahuje limity stanovené pro tuto dobu a toto místo nařízením č. 272/2011 Sb., o ochraně před nepříznivými účinky hluku a vibrací, a současně se nejedná o některou z výjimek stanovených § 30 odst. 2 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, pak je tento zvuk vždy hlukem, u něhož se předpokládá negativní vliv na lidské zdraví.

II. Je úkolem osoby provozující zdroj hluku, nikoli hygienické stanice, navrhnout opatření (§ 10 odst. 2 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole) k předcházení vzniku nadlimitního hluku.

III. Hlukové limity (nařízení č. 272/2011 Sb., o ochraně před nepříznivými účinky hluku a vibrací) je třeba dodržovat bez ohledu na to, v jaké funkční ploše (podle územního plánu) se nachází zdroj hluku či chráněný venkovní prostor.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 17. 10. 2023, čj. 43 A 91/2022-42)¹⁾

Prejudikatura: nález Ústavního soudu č. 30/2019 Sb.

Věc: RAVEN CZ, a. s., proti Ministerstvu zdravotnictví o udělení pokuty.

Krajský soud v Praze v této věci řešil přestupek z oblasti ochrany zdraví před hlukem spočívající v překročení stanovených hygienických limitů. Zabýval se jak jeho skutkovou stránkou, tak správností právního hodnocení provedeného správními orgány.

Krajská hygienická stanice Středočeského kraje (dále jen „hygienická stanice“) rozhodnutím ze dne 30. 3. 2020 shledala žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku podle § 92g odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví. Jeho skutkovou podstatu měla naplnit tím, že v rozporu s § 30 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví ve spojení s nařízením vlády č. 272/2011 Sb. nezajistila, aby nebyl překročen stanovený hygienický limit hluku. V době kontroly zahájené dne 12. 9. 2018 mezi 4:00 hod. a 5:00 hod. dne 13. 9. 2018 akreditovaným měřením hluku zjistila, že provozem strojů a zařízení umístěných v žalobkyni provozovně ve Strančicích došlo v noční době v chráněném venkovním prostoru stavby bytového domu ve Strančicích k překročení hygienického limitu hluku o 5,1 dB.

Dále shledala hygienická stanice žalobkyni vinnou z přestupku podle § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu. Jeho skutkovou podstatu měla naplnit tím, že jako kontrolovaná osoba v rozporu s § 10 odst. 2 kontrolního řádu nepodala ve lhůtě 15 dnů od doručení protokolu o kontrole písemnou zprávu o odstranění nebo prevenci zjištěného nedostatku.

¹⁾ Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost žalobkyně proti tomuto rozsudku svým rozsudkem ze dne 2. 5. 2024, čj. 6 As 313/2023-32.

Za oba přestupky uložila hygienická stanice podle § 92g odst. 8 písm. a) zákona o ochraně veřejného zdraví úhrnnou pokutu ve výši 80 000 Kč.

Současně hygienická stanice uložila žalobkyni uhradit náklady vynaložené na zjištění závady ve výši 20 570 Kč a náklady řízení ve výši 1 000 Kč.

Proti tomuto rozhodnutí se žalobkyně odvolala. Žalovaný rozhodnutím ze dne 1. 8. 2022 pouze formulačně upřavil výrok prvostupňového rozhodnutí, v podstatných částech ho však potvrdil.

Žalobkyně namítala, že se v řízení vůbec neprokázalo, že by se přestupku dopustila právě ona. Ze záznamu z měření, kterým hygienická stanice původně odmítala provést důkaz, vyvodily správní orgány nesprávné závěry. Podle žalobkyně z něj nelze jednoznačně určit, kdo je původcem hluku, resp. jaká je jeho příčina. Zdrojem hluku mohl být kterýkoli ze strojů, které byly tu noc v provozu, kterýkoli ze zaměstnanců, nebo cokoli jiného uvnitř nebo vně areálu žalobkyně. Obecný závěr, že hluk způsobuje areál žalobkyně jako celek, nemůže obstát. Pokud hygienická stanice vůbec nebyla schopna přesně zjistit zdroj hluku, pak nelze ani po žalobkyni spravedlivě požadovat, aby tomuto blíže nespécifikovanému hluku do budoucna předcházela. Z téhož důvodu nemohla žalobkyně při nejlepší vůli splnit povinnost uloženou hygienickou stanicí a podat zprávu o prevenci zjištěných nedostatků. Z téhož důvodu jí nemohla být uložena sankce za žádný z obou přestupků.

Dále žalobkyně argumentovala, že se správní orgány vůbec nezabývaly rozlišením mezi zvukem a hlukem. Podle § 30 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví je zvuk fyzikální veličina, zatímco hluk je subjektivně nežádoucí konkrétní působení zdroje zvuku, které může být při dosažení určitých hodnot akustického tlaku po určitou dobu škodlivé pro lidské zdraví. To, zda je hlasitý zvuk hlukem, bylo třeba zjistit dokazováním a soud musí závěry, ke kterým došel v rozhodnutí, odůvodnit. Z protokolu o měření vyplynulo, že pracovníci hygienické stanice naměřili určitou hladinu akustického tlaku, tj. zvuk. Hygienická stanice však dále neprovedla jeho hodnocení. Pokud by jej provedla, zjistila by, že naměřených 47,1 dB odpovídá hluku tiché pracovny nebo obracení listů novin, jak plyne z *Příručky pro hodnocení rizik v malých a středních podnicích – Hluk, Identifikace a vyhodnocení rizik; Navrhovaná opatření*. I kdyby se prokázalo, že zdrojem tohoto hluku je provoz žalobkyně (zpracování kovů – řezání, stříhání a ohýbání armatur), závažnost takového formálně protiprávního jednání je mizivá. Navíc mezi dotčeným bytovým domem a provozovnou žalobkyně vede železniční koridor, po němž jezdí vysokorychlostní vlaky, a to i v nočních hodinách. V takové situaci je společenská nebezpečnost spáchaného přestupku nulová.

Dále žalobkyně namítala, že žalovaný nezohlednil konkrétní okolnosti dané věci, které vnímá jako polehčující. Dotčený bytový dům se stejně jako provozovna žalobkyně nachází v ploše pro průmyslovou výrobu. Žalobkyně vycházejíc z platného územního plánu vybudovala provozovnu vedena legitimním očekáváním, že zde bude moci provozovat výrobní činnost a nebudou se tu nacházet stavby s přísnějším limitem ochrany před hlukem. Pokud se v průmyslové zóně – pro žalobkyni zcela nečekaně a patrně omylem – nachází bytový dům, vykazuje žalobkyni spáchaný přestupek nižší společenskou škodlivost. Žalovaný to měl při stanovení sankce zohlednit.

Žalovaný ve vyjádření uvedl, že hygienická stanice provedla důkaz záznamem z měření, a to při ústním jednání dne 12. 12. 2019. Přitom také žalobkyni seznámila s metodikou a průběhem měření a poskytla jí odborný výklad. Na námitku, že se neprokázalo, že hluk způsobila žalobkyně, správní orgány reagovaly opakovaně. Při měření to zjistili pracovníci hygienické stanice, protože ostatní provozovny v průmyslové zóně nebyly v té době v provozu. Určení podílu jednotlivých dílčích zdrojů hluku není potřebné, pokud jsou stejného druhu a je-li provozovatelem táz odpovědná osoba.

Žalovaný obecně souhlasil s žalobkyní, že zákon o ochraně veřejného zdraví rozlišuje mezi zvukem a hlukem a stanoví případy, kdy nelze hlasitý zvuk považovat za hluk. Jde například o projevy zvířat nebo výstražné signály. Nikoli však o zvuk z provozu strojů a zařízení. Nařízení vlády č. 272/2011 Sb. stanoví maximální (nepřekročitelné) hygienické imisní limity hluku pro vymezené druhy prostorů. Tyto hodnoty jsou objektivní a při jejich soustavném překračování může dojít k ohrožení zdraví osob, které jsou mu dlouhodobě vystaveny. V posuzované věci hygienická stanice měřením zjistila, že limit byl překročen o 5,1 dB. Kontinuální expozici nadlimitním rušivým hlukem nelze v žádném případě srovnávat s sůstěním novin.

Dále žalovaný uvedl, že – jak již bylo řečeno v napadeném rozhodnutí – skutečnost, že se bytový dům, u něhož měření proběhlo, nachází v tzv. průmyslové zóně, nemá žádný význam. I zde platí limity stanovené zákonem o ochraně veřejného zdraví a vyhláškou č. 272/2011 Sb. a lidé žijící v blízkosti zdroje hluku mají nárok na stejnou ochranu jako kdokoli jiný. Ostatně, provozovna žalobkyně se z hlediska územního plánu nachází v ploše pro výrobu a skladování – drobná řemeslná výroba s hlavním využitím pro nerušící výrobu a skladování a s přípustným využitím jako manipulační plochy. Tyto plochy lze podmíněně využít i pro průmyslovou výrobu, ovšem pouze v případě, že nedojde k překročení imisních a hlukových limitů. Umístění žalobkyně provozovny ji nijak neopravňuje porušovat zákonné limity. Žalovaný zde neshledává žádnou polehčující okolnost.

Žalobkyně v replice podotkla, že hygienická stanice sice důkaz záznamem z měření po intervenci žalovaného provedla, ale skutečnosti z něj zjištěné hodnotila způsobem srovnatelným s tím, jako by důkaz vůbec neprovedla. Závěr, že hluk způsobuje areál žalobkyně jako celek, nelze založit jen na úsudku (přesvědčení) hygienické stanice. Takový závěr je nepřezkoumatelný, protože objektivní stránka přestupku zůstala neobjasněna. Zvuk mohlo způsobit cokoli jiného – jak v průmyslové zóně (není jasné, čím mělo být prokázáno, že ostatní provozovny žádný hluk nevydávaly) i mimo ni (např. provoz vlaků na železničním koridoru).

Žalobkyně trvala na tom, že i kdyby se přestupku skutečně dopustila, je protiprávní jen formálně. Hluk je v § 30 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví definován jako (a) zvuk přesahující limit, který je současně (b) potenciálně škodlivý pro lidské zdraví. Správní orgány chybně obě kritéria ztotožňují. Druhé kritérium přitom nemohlo být podle přesvědčení žalobkyně naplněno.

Žalobkyně netvrdila, že existují odlišné limity pro obytné domy stojící v průmyslových zónách. Ale jestliže byla v této historicky průmyslové lokalitě povolena stavba obytného domu (podle názoru žalobkyně nesystémově a chybně), není spravedlivé za to trestat žalobkyni. Její přestupek je třeba hodnotit jako minimálně společensky škodlivý.

Krajský soud v Praze žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

(...)

V řízení se prokázalo, že se přestupku dopustila žalobkyně

[22] Žalobkyně namítá, že se v řízení neprokázalo, že se přestupku dopustila právě ona.

[23] Nemá pravdu. To se prokázalo měřením provedeným v noci z 12. na 13. 9. 2018, o kterém byl pořízen protokol datovaný dnem 27. 9. 2018. V něm se uvádí, že předmětem měření byl hluk z žalobkyně provozovny nacházející se na pozemcích p. č. 84/12 v katastrálním území Strančice a p. č. 494/1 v katastrálním území Svojsovice. Na těchto pozemcích a na venkovních pracovištích probíhá strojní stříhání a ohýbání betonářské oceli (armatur). V době měření byla v provozu čtyři pracoviště z pěti a jeden ze dvou jeřábů. Podle sdělení vedoucího provozovny (získaného až po měření – pozn. krajského soudu) probíhal běžný provoz, tj. řezání/stříhání a ohýbání armatur. Na pochybnosti žalobkyně spočívající v tom, že není jasné, zda hluk nepochází z jiného zdroje, reagovala hygienická stanice dne 12. 12. 2019, kdy se konal výslech obou pracovníků Zdravotního ústavu se sídlem v Ústí nad Labem Mgr. M. K. a Ing. J. V. Ti popsali, že vždy postupují tak, že jeden ze zaměstnanců zapisuje na měřícím místě rušivé zdroje hluku, aby je mohli později eliminovat, a druhý ze zaměstnanců obejde okolí a zjistí, zda zde nejsou jiné rušivé zdroje hluku. Shodně postupovali i při měření v noci z 12. na 13. 9. 2018. Okolí obešel svědek Ing. V. a jeho závěr, že zde jiné zdroje hluku nebyly, potvrdila i svědkyně Mgr. K.

[24] Ve věci není sporné, že oné noci provozovna žalobkyně fungovala. Potvrdil to ostatně i vedoucí provozovny Ing. J. S. do protokolu. Ten dokonce uvedl, kolik jeřábů a stanovišť fungovalo a konkrétně která z nich. Ze správního spisu není zcela jasné, kdy k tomu došlo, ale lze odhadovat, že to bylo ráno 13. 9. 2018, kdy také zaměstnanci Zdravotního ústavu pořídili fotografie strojů a jiných částí žalobkyně provozovny, jež jsou součástí protokolu. Žalobkyně to nepochybnila. Na základě svědectví Ing. V. a Mgr. K. se prokázalo, že ostatní provozovny v tamní průmyslové zóně té noci nefungovaly a ani jiné rušivé zdroje hluku v okolí nebyly. Hluk z dopravy, který mohl podle žalobkyně výsledky měření zkreslit, byl z měření eliminován způsobem, který svědčí podrobně

popsali a demonstrovali při výslechu dne 12. 12. 2019. Za dané důkazní situace neobstojí zcela obecná obrana žalobkyně, že naměřený hluk mohlo způsobit cokoli jiného než právě její areál.

[25] Dále žalobkyně namítá, že se neprokázalo, co přesně v jejím areálu hluk způsobuje. Mohl to být kterýkoli ze strojů nebo ze zaměstnanců. Jestliže hygienická stanice není schopna přesně určit zdroj hluku, pak nelze žalobkyni uložit sankci, ani po ní požadovat, aby navrhla způsob řešení dané situace.

[26] Požadavek žalobkyně na přesné určení toho, co v rámci jejího areálu hluk způsobuje, nemá oporu v zákoně. Podle § 92g odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví se mj. právnická osoba, která používá nebo provozuje zdroj hluku, dopustí přestupku mj. tím, že v rozporu s § 30 odst. 1 téhož zákona nezajistí, aby nebyl překročen hygienický limit hluku. Krajský soud souhlasí s žalovaným, že zdrojem hluku je v posuzované věci žalobkynin výrobní areál jako celek. Není třeba určovat, co konkrétně je zdrojem hluku, protože se prokázalo, že všechny potenciální zdroje hluku jsou téhož druhu (všechna čtyři té noci provozovaná stanoviště a jeden jeřáb) a provozovatelem každého z nich je žalobkyně.

[27] To má několik důvodů. Prvním z nich je skutečnost, že hygienická stanice, resp. zdravotnický ústav, který měření hluku prováděl, neměly možnost určit, v jaké míře se která část (popř. části) žalobkynina provozu podílí na naměřeném hluku, který překračoval maximální přípustné hodnoty. Jak výstižně podotkla hygienická stanice v prvostupňovém rozhodnutí, takové posouzení by vyžadovalo součinnost kontrolované osoby (vypínání a zapínání jednotlivých dílčích zdrojů pro potřeby zjištění, jak se který z nich podílí na celkové akustické situaci), což by bylo v rozporu s povahou inspekčního měření hluku, jež musí z logiky věci probíhat bez vědomí kontrolované osoby.

[28] Druhým důvodem je, že je povinností žalobkyně (a nikoli např. hygienické stanice) zajistit, aby hluk z její činnosti v přilehlých chráněných prostorech neporušoval hygienický limit hluku. Právě žalobkyně má – nebo by měla mít – nejlepší představu o tom, jaké stroje se v jejím areálu nachází a jak jsou hlučné (zda je překračování předepsaných hodnot běžné, nebo zda se jedná o výjimečnou situaci způsobenou náhodou nebo, jak žalobkyně naznačuje, dokonce excesem některého ze zaměstnanců). Jen ona ví, jak si potřebuje organizovat procesy ve své provozovně (zda je nezbytně nutné stříhat a ohýbat armatury v noci, zda musí být skutečně v provozu současně všechna stanoviště, a tak podobně). Jestliže žalobkyně nemá podrobnou představu o tom, jak hlučné jsou jednotlivé části jejího areálu, pak si to musí zjistit sama, a tedy na své náklady (a nikoli na náklady veřejných rozpočtů).

[29] Třetím důvodem konečně je, že objektem přestupku podle § 92g odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví je ochrana před hlukem (a vibracemi, o něž však v posuzované věci nejde). Zákonodárce vychází z toho, že existuje určitá hladina hluku, která může v dlouhodobém horizontu škodit lidskému zdraví. Konkrétní hodnoty jsou určeny nařízením vlády č. 272/2011 Sb. Z hlediska zdraví obyvatel domu ve Strančicích a jejich práva na ochranu před hlukem v intencích uvedených právních předpisů je naprosto bez významu, z kterého konkrétního stroje naměřený hluk pochází.

[30] Krajský soud uzavírá, že se v řízení spolehlivě prokázalo, že hluk zaznamenaný při měření v noci z 12. na 13. 9. 2018 způsoboval areál žalobkyně. Přitom nebylo povinností hygienické stanice konkrétně určit, která část areálu hluk způsobuje. Námitka je nedůvodná.

Navrhnout preventivní opatření je úkolem žalobkyně

[31] S tím úzce souvisí i námitka žalobkyně, že jestliže ani hygienická stanice není schopna určit, co přesně (která část jejího areálu) je zdrojem naměřeného hluku, nemůže po žalobkyni spravedlivě požadovat, aby podala zprávu o tom, jak hodlá nežádoucím stavu zabránit nebo mu předejít. A tudíž nemůže za nesplnění této povinnosti uložit žalobkyni správní trest.

[32] Povinností hygienické stanice v oblasti ochrany před hlukem je kontrolovat, zda nedochází k překračování hygienického limitu hluku. Není jejím úkolem vysvětlovat kontrolovaným osobám, jak přesně toho mají dosáhnout. Oproti tomu, jak už bylo řečeno, zajistit, aby hluk z její činnosti v přilehlých chráněných prostorech neporušoval hygienický limit hluku, je povinností žalobkyně. Jakým způsobem toho dosáhne (nebude ohýbat armatury v době nočního klidu, přesune výrobu do výrobní haly a podobně), je už na ní. Na rozdíl od hygienické stanice k tomu má potřebné znalosti svého provozu, jak soud nastínil v bodě [28] tohoto rozsudku.

[33] Jinými slovy, žalobkynina argumentace nemůže obstát, protože se domáhá toho, aby za ni hygienická stanice konala to, co je za zákona povinna konat sama. Hygienická stanice nepochybila, pokud na základě § 10 odst. 2 kontrolního řádu po žalobkyni požadovala, aby jí v určené lhůtě podala písemnou zprávu o odstranění nebo prevenci nedostatků zjištěných kontrolou. Námitka je nedůvodná.

Správní orgány naměřené hodnoty zvuku správně hodnotily jako hluk

[34] Žalobkyně dále namítla, že se správní orgány nezabývaly tím, zda je naměřený zvuk skutečně hlukem ve smyslu § 30 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví. Zvuk žalobkyniny provozovny snad skutečně překročil stanovené limity, ale hygienická stanice nezkoumala, zda má skutečně negativní vliv na lidské zdraví. Naměřených 47,1 dB odpovídá hluku tiché pracovny nebo obracení listů novin, a proto je závažnost takového protiprávního jednání mizivá. To platí tím spíše, že mezi žalobkyniným areálem a domem vede železniční koridor. Vysokorychlostní vlaky působí hluk, ve srovnání s nímž je hluk z areálu žalobkyně bezvýznamný.

[35] Maximální hygienické limity hluku stanoví nařízení vlády č. 272/2011 Sb. Pro chráněné venkovní prostory stavby a pro noční dobu je podle § 12 odst. 3 ve spojení s přílohou č. 3, částí A, tabulkou 1 tohoto nařízení limit stanoven na 40 dB. Způsobem, jakým je v České republice upravena ochrana před hlukem, se zabýval Ústavní soud v plenárním nálezu ze dne 18. 12. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 4/18, č. 30/2019 Sb. V něm se mj. zabýval právě návrhem na zrušení některých ustanovení nařízení vlády č. 272/2011 Sb. Návrh zamítl. Současně se obšírně zabýval i právní úpravou ochrany před hlukem a jejím smyslem, resp. legitimním cílem (body 45-59 cit. nálezu). Na tento vyčerpávající exkurs soud odkazuje a shrnuje, že Ústavní soud pokládá negativní vliv hluku na lidské zdraví za notorietu (obecně známou skutečnost, již ani není třeba dokazovat). Bez působení určité míry hluku ovšem lidská společnost nemůže existovat. Působení hluku na lidský organismus je však třeba regulovat. Není možné objektivně stanovit hranici, od které již hluk lidské zdraví prokazatelně poškozuje, jak s ohledem na proměnlivé působení hluku, tak s ohledem na odlišný zdravotní stav a kondici jednotlivých lidí. Stanovení hlukových limitů je založeno na vysoce odborných hlediscích. Ačkoli obecně není vyloučeno, aby soudy při své činnosti posuzovaly vědecké otázky, Ústavní soud uvedl, že nemá ambici přezkoumávat ryze technické, resp. odborné záležitosti. Pro to má potřebné administrativní a expertní zázemí vláda. Ústavní soud hodnotí zvolenou úpravu jako sledující legitimní cíl a rozumnou (test racionality).

[36] Krajský soud přistupuje k právním předpisům upravujícím ochranu před hlukem shodně jako Ústavní soud. Stanovení hlukových limitů je úkolem vlády, která při tom nepochybně vychází z aktuálních vědeckých poznatků. Soud nemíjí zpochybňovat hlukové limity obsažené v nařízení vlády č. 272/2011 Sb., ani společně s žalobkyní spekulovat o tom, jestli mohlo překročení hlukových limitů o 5,1 dB v právě posuzované věci mít skutečně negativní vliv na zdraví obyvatel domu.

[37] Provedení takového posouzení nelze požadovat ani po hygienické stanici, jak to činí žalobkyně. To by totiž bylo zcela v rozporu se současnou právní úpravou ochrany před hlukem, která je – jak už bylo řečeno – založena na principu prevence. Panuje totiž shoda na tom, že překračování těchto limitů je pro lidské zdraví nežádoucí, a proto je takové jednání zakázáno a je sankcionováno. Jinými slovy, pokud určitý zvuk naměřený v určité době na určitém místě přesahuje limity stanovené pro tuto dobu a toto místo nařízením č. 272/2011 Sb., a současně se nejedná o některou z výjimek stanovených § 30 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví (přičemž není sporné, že o takový případ v této věci nejde), pak je tento zvuk vždy hlukem. Za dané právní úpravy už není třeba prokazovat, zda může mít negativní vliv na lidské zdraví. Tuto úvahu už totiž provedla vláda při vydání citovaného nařízení. V jednotlivých přestupkových řízeních už tedy není třeba zkoumat (a tím méně prokazovat), zda způsobený hluk skutečně někomu mohl lidské zdraví poškodit (a tím méně, že je někomu skutečně poškodil). Podstatné je, že žalobkyně nedostála své povinnosti zajistit, aby hluk z její provozovny nepřekračoval stanovené limity. Už samotné překročení má samo o sobě negativní vliv na lidské zdraví.

[38] Žalobkyniny spekulace o tom, že hluk o hlasitosti 47,1 dB lze připodobnit k sústění novin a že v okolí beztak jezdí vysokorychlostní vlaky, které musí obyvatele domu rušit mnohem více, se tak zcela mýjí s podstatou věci.

[39] Krajský soud se ztotožňuje s žalovaným, že kontinuální expozici nadlimitním rušivým hlukem nelze v žádném případě srovnávat s sústěním novin. A dodává k tomu, že je navíc naprosto bez významu, k čemu lze

hluk 47,1 dB při rovnání. Podstatné je, že v chráněném prostoru domu neměl být mezi 4:00 hod. a 5:00 hod. dne 13. 9. 2018 takový hluk pocházející z žalobkyniny provozovny vůbec naměřen, protože je to v rozporu s nařízením vlády č. 272/2011 Sb., která takový zvuk v tuto dobu na tomto místě pokládá za škodlivý pro lidské zdraví. Z toho důvodu soud neprovedl důkaz *Příručkou pro hodnocení rizik v malých a středních podnicích – Hluk, Identifikace a vyhodnocení rizik; Navrhovaná opatření* autorů S. a D., jak navrhla žalobkyně. Její autoři pro představu čtenářů uvádí, k čemu lze připodobnit hluk o různé hodnotě decibelů. Takové přiřovnání není pro posuzovanou věc nijak relevantní. Navíc se tato příručka zabývá hlukem na pracovišti, což je problematika, která se nijak netýká posuzované věci (pro ochranu před hlukem na pracovišti platí odlišná pravidla, srov. § 3 - § 10 nařízení vlády č. 272/2011 Sb.).

[40] Skutečnost, že na obyvatele domu působí také hluk z železniční dopravy, nijak nesnižuje škodlivost žalobkynina jednání. Jestliže na určitém místě působí hluk z více zdrojů, je třeba tím spíše dbát o dodržení hlukových limitů u všech z nich (pro ochranu před hlukem z dopravy platí odlišná pravidla a jiné hygienické hlukové limity; srov. § 12 a příloha č. 3 nařízení vlády č. 272/2011 Sb.). Naopak neplatí, jak se domnívá žalobkyně, že v takovém případě už lze na dodržování hlukových limitů v zásadě rezignovat.

[41] Námitky jsou nedůvodné.

Umístění bytového domu a historické důvody, které k tomu vedly, nejsou pro věc podstatné

[42] Dále žalobkyně namítá, že žalovaný měl coby polehčující okolnost zohlednit umístění bytového domu, u něhož probíhalo měření. Z hlediska územního plánu se nachází v ploše pro průmyslovou výrobu, což je zjevný historický omyl, za který není možné trestat žalobkyni. V průmyslové zóně žádné bytové domy být nemají, což žalobkyně legitimně očekávala, když v této průmyslové zóně vybudovala svůj výrobní areál. Spáchaný přestupek vykazuje minimální společenskou škodlivost.

[43] I zde se krajský soud zcela ztotožňuje s argumentací žalovaného. V řízení se prokázalo (rozhodnutím Drážního úřadu ze dne 1. 4. 1998), že dotčený dům je bytový dům, a proto v jeho chráněných venkovních prostorech platí hlukové limity stanovené vyhláškou č. 272/2011 Sb. Pro tyto limity není podstatné, že se tento dům nachází v těsné blízkosti průmyslové zóny, nebo v určité ploše podle územního plánu obce Strančice. Jeho obyvatelé mají stejné právo na ochranu zdraví jako kdokoli jiný. Stejně tak není podstatné, že se žalobkynina provozovna nachází v průmyslové zóně, v určité ploše podle územního plánu obce Strančice nebo v ulici s názvem Průmyslová. Hlukové limity musí dodržet v každém případě, ať se její provozovna nachází kdekoli.

[44] Lze shrnout, že žádnou z uvedených skutečností nelze ani vnímat jako polehčující okolnost. Námitka je nedůvodná. (...)

Řízení před soudem: rozhodování samosoudcem ve věcech přestupků

k § 31 odst. 2 soudního řádu správního

Specializovaný samosoudce rozhoduje podle § 31 odst. 2 s. ř. s. ve věcech přestupků, za které zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je nejvýše 100 000 Kč, a to bez ohledu na to, zda zákon za daný přestupek stanoví také jiný správní trest či ochranné opatření.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2024, čj. 9 As 252/2023-51)

Prejudikatura: č. 3181/2015 Sb. NSS, č. 3450/2016 Sb. NSS a č. 4091/2020 Sb. NSS.

Věc: P. H. proti Ministerstvu spravedlnosti o spáchání přestupku, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalobce vypracoval pro Lesy České republiky, s. p., pro účely soudního řízení o žalobě na náhradu škody na dřevinách a lesních porostech znalecký posudek, podle něhož mu v roce 2016 vznikla působením imisí škoda na dřevinách a lesních porostech. Tuto škodu Lesy České republiky vyčíslily podle vyhlášky č. 55/1999 Sb.,

o způsobu výpočtu výše újmy nebo škody způsobené na lesích, na 53 325 624 Kč. Tuto sumu žalobce následně rozdělil mezi konkrétní emitenty podle jejich procentního podílu na emisích.

Ministerstvo spravedlnosti v reakci na podnět společnosti ČEZ, a. s., která byla jedním z žalovaných emitentů, rozhodnutím ze dne 1. 2. 2022 shledalo žalobce vinným z toho, že vykonal znaleckou činnost v rozporu s § 8 zákona č. 36/1967 Sb., o znalcích a tlumočnících, ve znění účinném do 31. 12. 2020 (dále jen „zákon o znalcích“)¹⁾ v oboru, pro který nebyl jmenován, a zároveň nikoliv řádně, čímž spáchal přestupek podle § 25a odst. 1 písm. a) tohoto zákona. Žalobce totiž k vypracování tohoto posudku neměl znalecké oprávnění, posudek byl zároveň z několika důvodů nepřezkoumatelný. Za tento přestupek a za přestupek podle § 25a odst. 1 písm. b) uvedeného zákona uložil správní orgán I. stupně žalobci úhrnný trest v podobě pokuty ve výši 95 000 Kč.

Proti uvedenému rozhodnutí podal žalobce rozklad, kterému ministr spravedlnosti z části vyhověl a rozhodnutím ze dne 7. 10. 2022 zrušil toto rozhodnutí ve vztahu k přestupku podle § 25a odst. 1 písm. b) zákona o znalcích, který byl již promlčen, a řízení ve vztahu k tomuto přestupku zastavil. Zrušil také navazující výrok o trestu a v tomto rozsahu vrátil věc správnímu orgánu I. stupně k novému projednání a rozhodnutí. Ve zbytku rozklad zamítl.

Žalobce napadl rozhodnutí ministra spravedlnosti ve výroku, kterým rozklad zamítl, žalobou u Městského soudu v Praze, který rozsudkem ze dne 10. 10. 2023, čj. 19 A 53/2022-74, napadený výrok zrušil.

Žalovaný (stěžovatel) napadl uvedený rozsudek kasační stížností, neboť dle jeho názoru (mimo jiné) trpěl zmatečností. Ve věci totiž rozhodovala samosoudkyně, ačkoliv měl rozhodovat senát. Podle § 31 odst. 2 s. ř. s. samosoudce rozhoduje ve věcech přestupků, za něž zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je nejvýše 100 000 Kč. Za přestupek podle § 25a odst. 1 písm. a) zákona o znalcích lze však uložit také vyškrtnutí ze seznamu znalců a tlumočníků. Vyškrtnutí je z hlediska dopadů nejpřísnějším trestem spojeným s citelným zásahem do majetkové sféry. Podle závěrů judikatury Nejvyššího správního soudu by měl proto věc rozhodovat senát, jako je tomu ostatně i u obdobného přestupku znaleckého ústavu.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti odmítl, že by bylo řízení stiženo zmatečností. Výklad § 31 odst. 2 s. ř. s. zastávaný stěžovatelem by vyprázdnil smysl daného ustanovení, a je nadto založen na spekulativních úvahách o dopadech případného trestu vyškrtnutí ze seznamu znalců a tlumočníků. Úvahy žalovaného nepodporuje ani jím citovaná judikatura Nejvyššího správního soudu. Zákonomodárce stanovil zcela jednoznačné kritérium v podobě horní hranice sazby pokuty. Pokud by chtěl jako kritérium použít jiné tresty, učinil by tak. Věc měl proto rozhodovat samosoudce.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...)

III. a) Zmatečnost řízení před městským soudem

[28] Stěžovatel v první řadě namítl, že řízení před městským soudem bylo stiženo zmatečností, neboť v rozporu s § 31 odst. 2 s. ř. s. rozhodovala samosoudkyně namísto senátu.

[29] Podle § 31 odst. 2 s. ř. s. ve znění účinném od 1. 7. 2017 *ve věcech [...] přestupků, za které zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je nejvýše 100 000 Kč, [...] rozhoduje specializovaný samosoudce.*

[30] Stěžovatel má za to, že citované ustanovení je nutně vykládat tak, že samosoudce může rozhodovat pouze ve věcech přestupků, u kterých zákon nestanoví žádný jiný správní trest než pokutu s horní hranicí sazby nejvýše 100 000 Kč.

[31] Otázkou obsazení správních soudů se Nejvyšší správní soud v judikatuře zabýval opakovaně. Rozšířený senát v rozsudku ze dne 26. 7. 2016, čj. 6 As 165/2015-38, č. 3450/2016 Sb. NSS, shrnul dosavadní judikaturu Nejvyššího správního soudu a vymezil obecné principy, kterými se má řídit výklad ustanovení o obsazení

¹⁾ S účinností od 1. 1. 2021 zrušen zákonem č. 254/2019 Sb., o znalcích, znaleckých kancelářích a znaleckých ústavech.

správních soudů. Uvedl, že i) rozhodování v senátu je pravidlem, zatímco rozhodování samosoudcem je výjimkou z pravidla (bod 35 rozsudku); ii) výjimku ze senátního rozhodování zákonodárce stanovuje ve věcech, v nichž lze spatřovat znak určité typové jednoduchosti (bod 36); iii) v pochybnostech má být výjimka z pravidla interpretována spíše restriktivně (bod 37); a že iv) § 31 odst. 2 s. ř. s. je třeba vykládat tak, aby byly minimalizovány výkladové nejasnosti a nejednoznačnosti, přednost má mít proto takový výklad pravidla, který „*použije pro přiřazení věci tomu anebo onomu způsobu rozhodování jednodušší, jednodušěji zjiztitelná, jednoznačnější či stabilnější kritéria*“ (bod 38).

[32] Nejvyšší správní soud má za to, že výklad zastávaný stěžovatelem není správný, a to z následujících důvodů.

[33] Současné znění § 31 odst. 2 s. ř. s. je účinné od 1. 7. 2017. Před novelou provedenou zákonem č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích, stanovil § 31 odst. 2 s. ř. s. bez dalšího, že specializovaný samosoudce rozhoduje *ve věcech přestupků*. Samosoudci tedy rozhodovali o přestupcích bez ohledu na to, jakou sankci za ně zákon stanovil – tedy i o přestupcích, za něž zákon stanovil také trest zákazu činnosti či trest jiný. Samosoudci naopak nerozhodovali například o jiných správních deliktech (např. rozsudek NSS ze dne 22. 2. 2017, čj. 3 Ads 284/2016-43) či o jednání příslušníků bezpečnostních sborů, které má znaky přestupku (rozsudek čj. 6 As 165/2015-38).

[34] Ačkoliv důvodová zpráva k zákonu č. 183/2017 Sb. neuvádí, z jakého důvodu byl § 31 odst. 2 s. ř. s. v příslušné části doplněn o slova *za které zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je nejvýše 100 000 Kč*, důvody pro tuto změnu jsou nasnadě. Jak napovídá již název zákona č. 183/2017 Sb., k novelizaci § 31 odst. 2 s. ř. s. došlo v souvislosti s reformou zákonné úpravy přestupků. V důsledku této reformy byly tzv. jiné správní delikty včleněny mezi přestupky, nadále tak „*pojem přestupek zahrnuje předchozí rozdílné kategorie, tj. přestupky a rovněž většinu dřívějších tzv. jiných správních deliktů. Od 1. 7. 2017 tedy došlo k tomu, že přestupky zahrnují mnohem širší množinu jednání.*“ (rozsudek NSS ze dne 27. 6. 2018, čj. 4 As 114/2018-49).

[35] Jiné správní delikty byly kategorií správních deliktů právnických osob a podnikajících fyzických osob, které se vyznačovaly v prvé řadě odpovědností za deliktní jednání bez zavinění, ale také pokutami s horní hranicí sazby až řádově vyšší, než tomu bylo u přestupků fyzických osob. Zároveň, jak již Nejvyšší správní soud zmínil výše, před novelizací § 31 odst. 2 s. ř. s. a zákonné úpravy přestupků konstantně judikoval, že jiné správní delikty nespádají pod § 31 odst. 2 s. ř. s., a proto žaloby proti rozhodnutím o jiných správních deliktech projednávaly před krajskými soudy senáty.

[36] Pokud by po přijetí zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, a souvisejících zákonů zůstal § 31 odst. 2 s. ř. s. beze změny, znamenalo by to, že okruh věcí, o kterých rozhoduje samosoudce, by se automaticky významně rozšířil o ty přestupky, které byly dříve jinými správními delikty. Zakotvením kritéria sazby pokuty, jejíž horní hranice je nejvýše 100 000 Kč, byl tento následek zmírněn, a to zohledněním závažnosti, kterou zákonodárce přisuzuje přestupkům jejich „ohodnocením“ sazbou pokuty, kterou za ně lze uložit. Toto kritérium dopadá nejen na dřívější jiné správní delikty, které v mnoha případech byly spojeny s pokutami v řádech statisíců či milionů korun, nýbrž také na některé dřívější přestupky, u nichž zákon již v minulosti stanovil výrazně vyšší horní hranici sazby pokuty než 100 000 Kč [jako příklad lze uvést přestupek fyzické osoby jako soutěžitele podle § 22 odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění účinném před 1. 7. 2017, kdy nabyl účinnosti zákon o odpovědnosti za přestupky].

[37] Nejvyšší správní soud má za to, že s ohledem na výše uvedené je jediným správným výkladem § 31 odst. 2 s. ř. s. výklad doslovný. Samosoudce podle tohoto výkladu rozhoduje ve věcech přestupků, *za které zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je nejvýše 100 000 Kč*, a to bez ohledu na další správní tresty, které je možné za daný přestupek uložit. Podle tohoto výkladu tedy soudní řád správní výslovně stanovuje jako rozhodující kritérium, zda lze za přestupek uložit správní trest pokuty výslovně uvedený v § 31 odst. 2 s. ř. s., a nikoliv, zda je za přestupek možné uložit *pouze* správní trest pokuty, nebo i další správní trest, jak navrhuje stěžovatel.

[38] Takto formulované pravidlo je jednoznačné, jednoduché a mechanické. Nevyžaduje žádné komplexní či subjektivní úvahy a umožňuje rychle a jednoduše určit obsazení soudu. Takový přístup zároveň reflektuje systematiku relevantních právních předpisů, neboť přestupky jsou v závislosti na tom, jakou závažnost jim zákonodárce přisuzuje, zpravidla „ohodnoceny“ právě sazbou pokuty, kterou za ně lze uložit [viz například zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, nebo zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu)].

[39] V této souvislosti lze poukázat na to, že obdobným způsobem trestní zákoník kategorizuje jednotlivé trestné činy prostřednictvím sazby trestu odnětí svobody (viz Šámal, P.; Kratochvíl, V. *Trestní zákoník*. 3. vydání, Praha: C. H. Beck, 2023, s. 299–300), přičemž na základě této sazby, bez ohledu na další tresty, které je možné uložit, následně například rozlišuje, obdobně jako ve věcech přestupků, zda o trestném činu bude rozhodovat samosoudce, či senát (§ 314a trestního řádu).

[40] Zatímco výklad městského soudu nepřipouští vnést do rozhodování o obsazení soudu kritéria, která zákon výslovně nestanoví, výklad zastávaný stěžovatelem by do něj naopak vnesl nezanedbatelnou nejednoznačnost. Zákon o odpovědnosti za přestupky totiž v § 35 a násl. vymezuje hned několik druhů správních trestů, které lze za přestupek uložit. Ačkoliv správní tresty zákazu činnosti (§ 47 odst. 2 tohoto zákona) a zveřejnění rozhodnutí o přestupku (§ 50 odst. 1 téhož zákona) lze uložit jen tehdy, stanoví-li tak výslovně zákon, ostatní správní tresty takto omezeny nejsou, a tudíž je lze uložit v zásadě za jakýkoliv přestupek, jsou-li pro to splněny další podmínky. Zákon o odpovědnosti za přestupky v § 51 a násl. rovněž stanoví, že za přestupek lze uložit ochranná opatření.

[41] Pokud by dal Nejvyšší správní soud zapravdu výkladu zastávanému stěžovatelem, tedy že samosoudce může rozhodovat pouze o přestupku, u kterého zákon stanoví *pouze* správní trest pokuty s horní hranicí sazby nejvýše 100 000 Kč, nebylo by zřejmé, jak naložit s tím, že v zásadě za všechny přestupky lze uložit i jiný správní trest než pokutu. Důsledek takového výkladu by mohl být dvojitý. Buď by samosoudce nemohl rozhodovat o žádném přestupku, za který je možné uložit kromě pokuty také napomenutí, zákaz činnosti, propadnutí věci či náhradní hodnoty nebo zveřejnění rozhodnutí o přestupku, a případně také některé z ochranných opatření. Nemohl by tak rozhodovat v zásadě o žádném přestupku, což by byl absurdní důsledek zcela vyprazdňující kategorii přestupků podle § 31 odst. 2 s. ř. s. Druhou možností je, že aby takovému důsledku Nejvyšší správní soud zabránil, musel by zároveň nad rámec znění § 31 odst. 2 s. ř. s. formulovat dodatečná kritéria, jak přestupky třídit, například podle stěžovatelem zmiňovaných subjektivních dopadů trestu na přestupce, podle nichž by následně posuzoval, které správní tresty si zasluhují projednání v senátu, a které nikoliv. Tím by však Nejvyšší správní soud postupoval zcela mimo rámec zákona a činil by tak v rozporu se zásadou jednoduchosti a jednoznačnosti zdůrazněnou rozšířeným senátem.

[42] Nejvyšší správní soud nenachází žádný rozumný důvod, pro který by zákonodárce zamýšlel okruh přestupkových věcí rozhodovaných samosoudci po novele provedené zákonem č. 183/2017 Sb. takovýmto způsobem zúžit. Ostatně i pozdější novelizace institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti zakotveného v § 104a s. ř. s. provedená zákonem č. 77/2021 Sb. svědčí spíše o tendenci zákonodárce zatížení správních soudů snižovat než zvyšovat. Institut nepřijatelnosti kasační stížnosti, jehož účelem je rovněž odbřemenění soudu, tentokrát konkrétně Nejvyššího správního soudu (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 1. 2015, čj. 9 Asz 66/2014-69, č. 3181/2015 Sb. NSS), je po citované novele navázán právě na věci rozhodované samosoudci podle § 31 odst. 2 s. ř. s. Omezení oprávnění samosoudce rozhodovat pouze ve věcech těch přestupků, u nichž činí horní hranice sazby pokuty nejvýše 100 000 Kč, mělo především zajistit, že samosoudci budou rozhodovat typově jednodušší věci. I z toho je patrné, že zákonodárce nezamýšlel okruh věcí rozhodovaných ve „zjednodušeném“ režimu samosoudci zúžit, nýbrž pouze navázat na vymezení typově jednodušších věcí.

[43] V neposlední řadě musí Nejvyšší správní soud poukázat také na to, že i po novele soudního řádu správního provedené zákonem č. 183/2017 Sb. a zákonem č. 77/2021 Sb. konstantně aplikuje § 104a s. ř. s. ve věcech, v nichž byl za přestupek kromě pokuty uložen také zákaz činnosti a které před krajskými soudy projednali samosoudci (např. rozsudky ze dne 13. 3. 2024, čj. 4 As 169/2022-59, a ze dne 28. 3. 2024, čj. 10 As 35/2024-32; usnesení ze dne 16. 12. 2021, čj. 6 As 297/2021-28, ze dne 30. 11. 2022, čj. 2 As 296/2021-51, ze dne 11. 7. 2023, čj. 7 As 122/2023-18, a ze dne 28. 2. 2024, čj. 8 As 8/2024-29, jakož i řada dalších). Nejvyšší správní soud se sice v žádné z těchto věcí výslovně obsazením soudu a otázkou zmatečnosti nezabýval, avšak vzhledem

k tomu, že k vadě zmatečnosti soud přihlíží *ex offio*, přinejmenším implicitně musel považovat obsazení soudu za souladné se zákonem. Byl rozšířený senát v rozsudku čj. 6 As 165/2015-38 uvedl, že ustálenou rozhodovací praxí nelze při výkladu pravidel obsazení soudu přeceňovat, nelze ji považovat ani za zcela bezvýznamnou.

[44] Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že jím zvolený výklad může v určitých případech vést k výsledkům, které nemusejí být vnímány jako zcela souladné s výše uvedenými východisky. Ostatně i v nyní projednávaném případě by bylo možné argumentovat, že přestupky znalců nejsou „typově jednoduššími“ věcmi, na něž § 31 odst. 2 s. ř. s. primárně míří. To však samo o sobě nevede k přijetí opačného výkladu, neboť se nejedná o vadu zvoleného výkladu *per se*, ale o vedlejší efekt volby zákonodávce zakotvit do § 31 odst. 2 s. ř. s. mechanické kritérium v podobě horní hranice sazby pokuty.

[45] Nejvyšší správní soud má zároveň za to, že patrně žádné kritérium nebude fungovat vždy bezchybně. Ostatně i podle úpravy před novelou provedenou zákonem č. 183/2017 Sb. rozhodovali o obsahově totožném druhu protiprávního jednání samosoudci i senáty, a to pouze v závislosti na tom, zda byl pachatel příslušníkem bezpečnostních sborů, či nikoliv (rozsudek čj. 6 As 165/2015-38). Podle obdobně formulovaného kritéria v § 30 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich podléhají kratší promlčecí době mimo jiné přestupky, u nichž je sazba pokuty stanovena procentuálně, jakkoliv tento výklad poněkud nešťastně „vede ke kratší prekluzivní době u řady přestupků, které jsou svou povahou vysoce komplikované“ (rozsudek NSS ze dne 25. 9. 2020, čj. 10 Afs 72/2020-76, č. 4091/2020 Sb. NSS).

[46] Nejvyšší správní soud proto shrnuje, že § 31 odst. 2 s. ř. s. je nezbytně vykládat tak, že specializovaný samosoudce rozhoduje ve věcech přestupků, za které zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je nejvýše 100 000 Kč, a to bez ohledu na to, zda zákon za daný přestupek stanoví také jiný správní trest či ochranné opatření.

[47] Rozhodování samosoudkyní v nynějším případě tak bylo s citovaným ustanovením v souladu, a námitka zmatečnosti proto není důvodná. (...)

4606

Pobyt cizinců: řízení o uložení povinnosti opustit území; identifikace země, do níž má cizinec vycestovat; soulad se zásadou *non-refoulement*

k § 50a odst. 2 a § 179 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném do 30. 6. 2023 (v textu jen „zákon o pobytu cizinců“)

Správní orgán je povinen v řízení o uložení povinnosti opustit území členských států Evropské unie (§ 50a odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění do 30. 6. 2023) identifikovat konkrétní zemi, do které by měl cizinec vycestovat. Ve vztahu k ní musí posoudit, zda je vycestování cizince v souladu se zásadou *non-refoulement* (§ 179 citovaného zákona).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 5. 2024, čj. 2 Azs 316/2023-47)

Prejudikatura: č. 3574/2017 Sb. NSS a č. 3852/2019 Sb. NSS; rozsudky velkého senátu Soudního dvora ze dne 19. 6. 2018, *Gnandi* (C-181/16), ze dne 14. 5. 2020, *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság* (C-924/19 PPU a C-925/19 PPU) a ze dne 22. 11. 2022, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Výhoštění – Konopí pro léčebné použití)*; C-69/21); rozsudky Soudního dvora ze dne 24. 2. 2021, *M a další (Přemístění do členského státu)*; C-673/19) a ze dne 6. 7. 2023, *Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (Uprchlík, který spáchal vážný zločin)*; C-663/21).

Věc: N. N. proti Policii České republiky – Ředitelství služby cizinecké policie o povinnosti opustit území členských států Evropské unie, o kasační stížnosti žalované.

Žalobce – občan Ruské federace – pobýval v České republice na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia. Toto pobytové oprávnění však pozbyl a žádné další se mu nepodařilo získat. Krajské ředitelství

policie hlavního města Prahy mu proto uložilo povinnost opustit území členských států Evropské unie podle § 50a odst. 2 písm. c) zákona o pobytu cizinců. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které žalovaná rozhodnutím ze dne 18. 1. 2023 zamítla.

Následně se žalobce domáhal žalobou podanou k Městskému soudu v Praze zrušení rozhodnutí žalované. Městský soud žalobě vyhověl a rozsudkem ze dne 5. 10. 2023, čj. 20 A 3/2023-33, napadené rozhodnutí zrušil.

Podle městského soudu bylo napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné, neboť odůvodnění bylo v části týkající se obav žalobce z mobilizace a případné povinnosti zapojit se do války na Ukrajině nedostatečné. Městský soud poukázal na § 179 zákona o pobytu cizinců, jehož účelem je naplnění zásady *non-refoulement*. Tuto zásadu je třeba použít i v případě rozhodnutí o povinnosti opustit území členských států (viz rozsudek NSS ze dne 14. 9. 2022, čj. 6 Azs 342/2021-28). Žalovaná se proto nemohla zbavit povinnosti zohlednit tuto zásadu tím, že se žalobce nemusí vracet do Ruska, ale může si zajistit pobytové oprávnění v jiné zemi. Tak by tomu mohlo být pouze v případě, že ve správním řízení vyjde najevo, že cizinec dobrovolně vycestuje do třetí země, která jej přijme. O takový případ se nicméně nejednalo. Žalovaná se proto měla zabývat konkrétními tvrzeními žalobce. To však neučinila.

Proti rozsudku městského soudu podala žalovaná (stěžovatelka) kasační stížnost. Rozporovala závěr městského soudu, že i v řízení o povinnosti opustit území členských států je třeba zohlednit důvody znemožňující vycestování podle § 179 zákona o pobytu cizinců. Jedná se o ustanovení, které se vztahuje na řízení o vyhoštění, nikoliv na řízení o povinnosti opustit území členských států. V řízení o vyhoštění je stěžovatelka povinna si za účelem případné aplikace § 179 zákona o pobytu cizinců vyžádat závazné stanovisko Ministerstva vnitra, které jediné může posoudit situaci v zemi původu cizince. Stěžovatelka touto kompetencí nedisponuje, nemá k tomu ani dostatečné prostředky. V řízení o povinnosti opustit území členských států však stěžovatelka nemá povinnost vyžádat si závazné stanovisko. Zákon o pobytu cizinců tedy v tomto řízení s aplikací svého § 179 nepočítá.

Byť je stěžovatelka i v tomto řízení vázána čl. 5 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (dále jen „návratová směrnice“), v řízení o povinnosti opustit území členských států není z podstaty věci možné porušit zásadu *non-refoulement*. Cizinci je totiž pouze uložena povinnost opustit území členských států Evropské unie a dalších smluvních států. Je však na něm, do kterého státu se rozhodne odejít, respektive ve kterém jej přijmou. Povinnost opustit území členských států navíc vzniká již na základě zákona o pobytu cizinců. Rozhodnutím o povinnosti opustit území dochází pouze ke konstatování této skutečnosti. Brání-li žalobci ve vycestování nějaké objektivní překážka, může požádat o vízum za účelem strpění či o mezinárodní ochranu. Výklad městského soudu vytváří určitý „prostor mezi zákony“, neboť by na jednu stranu nemohl cizinec na území zůstat, ale zároveň by mu v tom nemohlo být nijak zabráněno.

Stěžovatelka měla za to, že na věc nelze použít závěry rozsudku čj. 6 Azs 342/2021-28. Ten se totiž týká zcela zvláštní situace. Cizincem byl občan Ukrajiny, na jejímž území probíhá válka. Všechny členské státy Evropské unie zaujaly nadstandardně vstřícný postoj k občanům Ukrajiny, kterým poskytují zvýšenou ochranu oproti jiným státním příslušníkům (byť by i ti mohli být zasaženi ozbrojenými konflikty).

Městský soud formuloval i výjimku, kdy není nutné zabývat se konkrétními okolnostmi v zemi původu. Neučinil tak však zcela srozumitelně. Není zřejmé, zda postačí, aby měl cizinec možnost vycestovat do třetí země, či zda je nutné, aby projevil vůli do třetí země vycestovat. Podle stěžovatelky by se mělo jednat o objektivní možnost vycestovat do třetí země. Pro cizince by totiž bylo vždy výhodnější setrvat (byť nelegálně) na území České republiky než vynakládat prostředky a úsilí na přestěhování se do jiné země. Proto by cizinec jen zřídkakdy dal najevo svou ochotu vycestovat do třetího státu, byť by takovou možnost objektivně měl.

Stěžovatelka nesouhlasila ani se závěrem městského soudu, že v řízení nevyšlo najevo, že žalobce může vycestovat do třetí země. Žalobce uvedl, že umí anglicky, ale neví, kam by jel. Z toho je zřejmé, že se nad touto možností dosud nezamýšlel, ale ani ji nevyloučil. Žalobce navíc v žalobě přímo uvedl státy, do kterých by mohl vycestovat, a to i bez víza, ale pouze na 90 dnů s tím, že následně by musel svou situaci opět řešit. Objektivně tedy žalobce může vycestovat do třetí země, ale není ochotný této možnosti využít. Ani podle obecných závěrů městského soudu se tedy stěžovatelka nemusela zabývat možnostmi návratu do žalobcovy země původu.

Dále stěžovatelka poukázala na to, že žalobce svá tvrzení o mobilizaci nikterak nekonkretizoval. Ani neuvedl, zda mu již byla branná povinnost uložena. Stěžovatelka uvedla, že v době vydání jejího rozhodnutí byla mobilizace v Rusku ukončena. Generální štáb ruské armády navíc opakovaně deklaroval, že neplánuje další mobilizaci.

Žalobce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že § 179 zákona o pobytu cizinců je ve společných ustanoveních pro celou první část tohoto zákona, tedy jak pro řízení o správním vyhoštění, tak pro řízení o povinnosti opustit území členských států. Zásada *non-refoulement* navíc vyplývá z norem mezinárodního práva. Výklad stěžovatelky byl v rozporu s těmito normami. Stěžovatelka stále opakovala, že se žalobce mohl přestěhovat do jiného státu. Zcela tak ignorovala závěr městského soudu, že se tímto obecným konstatováním nelze zbavit povinnosti dodržovat zásadu *non-refoulement*. Dále stěžovatelka argumentovala, že rozsudek čj. 6 Azs 342/2021-28 není na jeho věc přílehlavý. Toto tvrzení ale zcela ignoruje fakt, že se nyní posuzovaná věc taktéž týká války na Ukrajině (byť z pozice občana Ruské federace). V tom je postavení žalobce blízké postavení občana Ukrajiny. I on se totiž bojí mobilizace. Stěžovatelka navíc hrozbu mobilizace podceňovala.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) [18] Na úvod Nejvyšší správní soud poznamenává, že kasační stížností bylo napadeno rozhodnutí městského soudu, kterým bylo zrušeno rozhodnutí stěžovatelky z důvodu jeho nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů. Za této situace se může Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti zabývat pouze tím, zda byl závěr městského soudu o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí stěžovatelky správný, či nikoli (viz rozsudek NSS ze dne 28. 3. 2007, čj. 2 As 36/2006-102). Úkolem Nejvyššího správního soudu je posoudit, zda se stěžovatelka měla ve svém rozhodnutí zabývat dodržením zásady *non-refoulement* a zda tak učinila v dostatečném rozsahu, nikoliv tím, zda je její rozhodnutí v souladu s touto zásadou.

[19] Stěžovatelka zpochybňuje existenci povinnosti zohlednit v řízení o uložení povinnosti opustit území členských států zásadu *non-refoulement*, neboť má za to, že rozhodnutím vydaným v tomto řízení se ukládá toliko povinnost vycestovat z území členských států, aniž by však bylo určováno, do jaké země má cizinec vycestovat. Z toho dovozuje, že toto rozhodnutí se již pojmově nemůže dostat do kolize se zásadou *non-refoulement*.

[20] Tento závěr stěžovatelky není správný. Rozhodnutí o povinnosti opustit území členských států podle § 50a odst. 2 zákona o pobytu cizinců představuje implementaci návratové směrnice. Konkrétně se jedná o rozhodnutí o navrácení ve smyslu čl. 3 odst. 4 této směrnice, jenž pod tento pojem řadí *správní nebo soudní rozhodnutí nebo akt, kterým se rozhoduje nebo prohlašuje, že pobyt státního příslušníka třetí země je neoprávněný, a kterým se ukládá nebo prohlašuje povinnost návratu*. Navrácením se podle čl. 3 odst. 3 návratové směrnice rozumí *proces navrácení státního příslušníka třetí země, jako dobrovolné splnění povinnosti návratu nebo jako nucený návrat, do země jeho původu, nebo do země tranzitu v souladu s dohodami o zpětném přebírání osob či jinými ujednáními uzavřenými na úrovni Společenství nebo dvoustranně, nebo do jiné třetí země, do níž se dotčený státní příslušník třetí země dobrovolně rozhodne vrátit a jež ho přijme*.

[21] Soudní dvůr v rozsudku velkého senátu ze dne 14. 5. 2020, *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság*, C-924/19 PPU a C-925/19 PPU, uvedl, že uložení nebo prohlášení povinnosti návratu představuje jeden ze dvou základních znaků rozhodnutí o navrácení. Povinnost návratu nelze uložit, aniž by byla určena země, do které se má cizinec navrátit. Touto zemí může být pouze některá ze zemí ve smyslu čl. 3 odst. 3 návratové směrnice. Z toho plyne, že pokud orgán členského státu změní zemi, do které by se měl cizinec navrátit, v porovnání se zemí návratu zmíněnou v předchozím rozhodnutí o navrácení, změní tím toto rozhodnutí podstatným způsobem (body 114 až 116). V rozsudku ze dne 24. 2. 2021, *M a další (Přemístění do členského státu)*, C-673/19, Soudní dvůr potvrdil, že v rozhodnutí o navrácení musí být určena země (z možností přicházejících v úvahu dle čl. 3 odst. 3 návratové směrnice), do které se má cizinec navrátit (body 32 a 39). Na tomto požadavku setrval Soudní dvůr i v rozsudku velkého senátu ze dne 22. 11. 2022, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Vyhoštění – Konopí pro léčebné použití)*, C-69/21, bodě 53, a rozsudku ze dne 6. 7. 2023, *Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (Uprchlík, který spáchal vážný zločin)*, C-663/21, bodě 46.

[22] Stěžovatelka má pravdu potud, že obsahem povinnosti ukládané podle § 50a odst. 2 zákona o pobytu cizinců je povinnost vycestovat z území členských států. Cizinec není povinen splnit tuto povinnost vycestováním do konkrétní země (a nikam jinam). Tato rovina se odráží ve výroku správního rozhodnutí. Od ní je nicméně třeba odlišovat posouzení, zda jsou splněny hmotněprávní podmínky pro uložení této povinnosti. Jednou z těchto podmínek, jak bude vyloženo dále, je i soulad vycestování se zásadou *non-refoulement*. Pro účely tohoto posouzení je nicméně třeba určit konkrétní zemi, do které má cizinec neoprávněně pobývajícím na území České republiky na základě rozhodnutí o povinnosti opustit území členských států vycestovat. To vyplývá z čl. 3 odst. 3 a 4 návratové směrnice, jak byly vyloženy Soudním dvorem a v jejichž světle je třeba vykládat požadavky kladené na odůvodnění rozhodnutí dle § 50a zákona o pobytu cizinců. Stěžovatelce tedy nemůže být pro účely rozhodnutí o povinnosti opustit území členských států lhotejně, do jaké země se cizinec navrátí. Určení této země (z výčtu uvedeného v čl. 3 odst. 3 návratové směrnice) je totiž podstatnou součástí tohoto rozhodnutí a ve vztahu k této zemi musí správní orgán posoudit, zda neexistují skutečnosti, které by cizinci bránily ve vycestování (v návratu do této země).

[23] Stěžovatelka v posuzované věci v odůvodnění svého rozhodnutí konkrétně neurčila zemi, do níž se má žalobce navrátit. Postupovala tedy v rozporu se zákonem (jeho eurokonformním výkladem). Tvrzení, že žalobce může využít bezvízového styku Ruské federace s třetími zeměmi a vycestovat do velkého počtu takových třetích zemí, je z hlediska judikatury Soudního dvora neakceptovatelné, neboť není konkrétní. Nejvyšší správní soud doplňuje, že určení konkrétní země, do které má cizinec vycestovat, musí být přezkoumatelné a mít oporu v podkladech rozhodnutí. Ve vztahu k možnosti vycestování do třetí země, upravené v čl. 3 odst. 3 odrážce třetí návratové směrnice, je třeba zdůraznit, že tato možnost přichází do úvahy pouze tehdy, jestliže se cizinec sám rozhodne do konkrétní třetí země vycestovat (vrátit) a jestliže jej tato třetí země přijme. Ke zvažování této možnosti nepostačuje, že by cizinec mohl legálně do takové třetí země vycestovat, jak se domnívá stěžovatelka, neboť klíčová je vůle samotného cizince.

[24] Tím je vyvrácena námitka stěžovatelky, podle níž požadavky formulované v rozsudku městského soudu naplnila, neboť v řízení vyšlo najevo, že žalobce mohl vycestovat do třetího státu, tedy nikoliv pouze do Ruska. Jeho neochota tak učinit na tomto závěru nemůže ničeho změnit. Názor stěžovatelky lze zobecnit tak, že může uložit cizinci povinnost opustit území členských států i v situaci, kdy jeho vycestování do země původu by porušilo zásadu *non-refoulement*, pokud je myslitelné (tedy ne zcela vyloučené), aby si vyřídil pobytové oprávnění v jiném státě, v němž nebude vystaven takovému nebezpečí.

[25] Výklad stěžovatelky by ve svém důsledku nicméně znamenal, že by bylo možné vydat rozhodnutí o povinnosti opustit území členských států (či rozhodnutí o správním vyhoštění) v zásadě v každém případě s tím, že pokud se cizinec nechce vrátit do státu, v němž mu hrozí skutečné nebezpečí ve smyslu § 179 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, je na něm, aby si obstaral povolení k pobytu na území třetího státu. Takový výklad by však zásadu *non-refoulement* zcela vyprázdnil. Z hlediska mezinárodních závazků České republiky se tak jedná o zcela neakceptovatelný výklad. Nehledě na to, že neodpovídá ani podmínkám upraveným v čl. 3 odst. 3 odrážce třetí návratové směrnice.

[26] Po vyjasnění této úvodní otázky se může Nejvyšší správní soud dále zabývat aplikací zásady *non-refoulement* v řízení o uložení povinnosti opustit území členských států. Městský soud povinnost stěžovatelky zabývat se touto zásadou v uvedeném typu řízení dovedl z rozsudku čj. 6 Azs 342/2021-28. Stěžovatelka nicméně odmítá zobecnění závěru v něm uvedeného, neboť byl vysloven ve vztahu k občanovi Ukrajiny, vůči nimž přijaly členské státy Evropské unie nadstandardní přístup.

[27] Je proto třeba nejprve vyjasnit, zda lze závěr vyřčený v rozsudku čj. 6 Azs 342/2021-28 vztáhnout i na jiné cizince, které nemají ukrajinské státní občanství. Šestý senát dospěl k jasnému závěru, že zásadu *non-refoulement* je třeba použít i v řízení o povinnosti opustit území s tím, že v tomto případě není žádný důvod rozlišovat mezi tímto řízením a řízením o správním vyhoštění. „*Institut správního vyhoštění dle §118 a násl. zákona o pobytu cizinců a povinnost opustit území dle § 50a téhož zákona jsou co do povinnosti vycestovat z území České republiky instituty totožnými (být povinnost opustit území členských států Evropské unie je institutem mírnějším, jelikož s ním není spojen zákaz vstupu na území členského státu Evropské unie pro futuro). Zásada non-refoulement se tedy (obdobně*

jako u správního vyhoštění) uplatní i v případě rozhodnutí o povinnosti cizince opustit území dle § 50a zákona o pobytu cizinců“ (bod 8).

[28] Šestý senát ani náznakem nezmiňuje, že by se jeho výklad měl týkat pouze ukrajinských občanů. Navíc, pokud by tomu tak mělo skutečně být, jednalo by se o zcela nedůvodné rozlišování na základě státní příslušnosti. K porušení zásady *non-refoulement* totiž jistě může dojít i v množství dalších situací. Stěžovatelčino tvrzení, že výklad šestého senátu se týká pouze občanů Ukrajiny (resp. specifické situace vzniklé v důsledku ruské agrese), tak postrádá jakékoliv opodstatnění.

[29] Nejvyšší správní soud již ostatně v usnesení ze dne 22. 6. 2023, čj. 7 Azs 86/2023-53, posuzoval, zda správní orgán správně zohlednil v řízení o povinnosti opustit území členských států zásadu *non-refoulement*. Jednalo se přitom o cizince, který byl občanem Arménie. Tím, že se touto otázkou Nejvyšší správní soud vůbec zabýval, implicitně připustil, že závěry šestého senátu lze použít nejen v případě občanů Ukrajiny.

[30] Nejvyšší správní soud opakovaně judikuje, že v případě vyhoštění je třeba zásadu *non-refoulement* zohlednit, což vyplývá z mezinárodních závazků České republiky (viz např. rozsudek ze dne 24. 5. 2017, čj. 1 Azs 65/2017-50). Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že povinnost vycestovat je podstatou rozhodnutí o povinnosti opustit území členských států i rozhodnutí o správním vyhoštění. Pokud jde o tuto povinnost, uvedená rozhodnutí se neliší. Rozhodnutí o správním vyhoštění se odlišuje v tom, že k povinnosti vycestovat přistupuje zákaz vstupu na území členských států (ve smyslu čl. 11 návratové směrnice). Ke splnění povinnosti vycestovat z území členských států je cizinci zpravidla poskytnuta určitá lhůta. Zásada *non-refoulement* vstupuje do hry již v souvislosti s povinností vycestovat, neboť samotným vycestováním se cizinec dostává do jurisdikce země, v níž mu hrozí skutečné nebezpečí ve smyslu § 179 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, nikoliv až v důsledku zákazu vstupu na území členských států. Z hlediska nutnosti zohlednit zásadu *non-refoulement* proto není žádný rozdíl mezi správním vyhoštěním a rozhodnutím o povinnosti opustit území členských států (viz bod 8 rozsudku čj. 6 Azs 342/2021-28).

[31] Jak navíc stěžovatelka sama správně naznačuje, povinnost členských států zohlednit zásadu *non-refoulement* je zakotvena v čl. 5 návratové směrnice. Velký senát Soudního dvora v bodě 55 rozsudku ve věci *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Vyhoštění – Konopí pro léčebné použití)* uvedl, že čl. 5 návratové směrnice, který představuje obecné pravidlo závazné pro členské státy, jakmile tuto směrnici provedou, ukládá příslušnému vnitrostátnímu orgánu povinnost, aby **ve všech fázích řízení o navrácení dodržoval zásadu nenavrácení**, zaručenou jakožto základní právo v čl. 18 Listiny základních práv EU (dále jen „Listina“) ve spojení s čl. 33 Úmluvy o právním postavení uprchlíků (č. 208/1993 Sb.), jakož i v čl. 19 odst. 2 Listiny (shodně viz rozsudek velkého senátu Soudního dvora ze dne 19. 6. 2018, *Gnandi*, C-181/16, bod 53).

[32] Velký senát Soudního dvora v bodech 56 až 59 rozsudku ve věci *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Vyhoštění – Konopí pro léčebné použití)* vyložil, že čl. 5 návratové směrnice brání tomu, aby vůči státnímu příslušníkovi třetí země bylo vydáno rozhodnutí o navrácení, pokud se toto rozhodnutí týká jako země, do které má být navrácen, země, ve vztahu k níž existují závažné důvody se domnívat, že by v případě vykonání uvedeného rozhodnutí byl tento státní příslušník vystaven skutečnému riziku zacházení odporujícího čl. 18 nebo čl. 19 odst. 2 Listiny. Podle čl. 19 odst. 2 Listiny nesmí být nikdo vyhoštěn do státu, v němž mu hrozí vážné nebezpečí, že by mohl být vystaven nejen trestu smrti, ale také mučení nebo nelidskému či ponižujícímu zacházení ve smyslu čl. 4 Listiny. Zákaz nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestu zakotvený v čl. 4 má absolutní povahu, neboť je těsně spjat s respektováním lidské důstojnosti podle čl. 1 Listiny. Z toho vyplývá, že existují-li závažné důvody se domnívat, že státní příslušník třetí země neoprávněně pobývající na území členského státu bude v případě navrácení do třetí země vystaven skutečnému riziku nelidského či ponižujícího zacházení ve smyslu čl. 4 ve spojení s čl. 1 a čl. 19 odst. 2 Listiny, **nemůže být vůči tomuto státnímu příslušníkovi vydáno rozhodnutí o navrácení do této země, dokud takové riziko trvá**. Stejně tak nemůže být uvedený státní příslušník během tohoto období vyhoštěn, jak ostatně výslovně stanoví čl. 9 odst. 1 návratové směrnice.

[33] Ze zmiňovaného rozsudku velkého senátu Soudního dvora jednoznačně plyne, že stěžovatelka byla povinna v řízení o uložení povinnosti opustit území členských států aplikovat zásadu *non-refoulement*. Aplikace

této zásady může vyústit v to, že vůči cizinci neoprávněně pobývajícím na území České republiky nelze vydat rozhodnutí o povinnosti opustit území.

[34] Kromě zásady *non-refoulement* ukládá čl. 5 návratové směrnice povinnost zohlednit rodinný život a zdravotní stav cizince. Tato kritéria jsou v českém právním řádu obsažena v § 174a zákona o pobytu cizinců. Judikatura již v minulosti dovodila, že přiměřenost zásahu do soukromého a rodinného života je třeba posuzovat i v řízení o povinnosti opustit území, a to mimo jiné právě s poukazem na čl. 5 návratové směrnice (viz rozsudek NSS ze dne 28. 3. 2017, čj. 7 Azs 24/2017-29, č. 3574/2017 Sb. NSS, body 23 a 24). Ke stejnému závěru dospěl navíc Nejvyšší správní soud i po přijetí § 174a odst. 3 zákona o pobytu cizinců, a to na základě přímé aplikace čl. 5 návratové směrnice (viz rozsudek NSS ze dne 19. 12. 2018, čj. 8 Azs 290/2018-27, č. 3852/2019 Sb. NSS, body 14 a 15). Je proto zřejmé, že stěžovatelčin výklad nezohledňující v řízení o povinnosti opustit území členských států čl. 5 návratové směrnice je v rozporu s právem Evropské unie.

[35] Na tomto závěru nemůže nic změnit ani argument, že použití § 179 zákona o pobytu cizinců je explicitně předpokládáno v rámci rozhodování o správním vyhoštění (§ 120a téhož zákona), zatímco v rámci rozhodování o uložení povinnosti opustit území členských států nikoliv. Systematický výklad zákona nicméně nevyznívá tak jednoznačně, jak namítá stěžovatelka. Ustanovení § 179 zákona o pobytu cizinců je součástí části první, hlavy XVIII uvedeného zákona, která je nadepsána *Společná ustanovení*. Z hlediska systematického se tedy vztahuje na všechny instituty upravené v části první zákona, tj. i na řízení o povinnosti opustit území členských států. Zmiňované ustanovení v odstavci 1 stanoví, že **vycestování cizince není možné v případě důvodné obavy, že pokud by byl cizinec vrácen do státu, jehož je státním občanem, nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, do státu svého posledního trvalého bydliště, by mu tam hrozilo skutečné nebezpečí**. Samo na žádný konkrétní institut či ustanovení zákona o pobytu cizinců neodkazuje. Ze skutečnosti, že na něj zákon odkazuje pouze v § 120a upravujícím správní vyhoštění, nelze dovozovat, že zákaz uložení povinnosti vycestovat se nevztahuje i na další instituty upravené tímto zákonem. Z § 50a odst. 3 zákona o pobytu cizinců vyplývá, že povinnost opustit území členských států spočívá v povinnosti vycestovat. Chybějící odkaz v tomto ustanovení na § 179 téhož zákona sám o sobě nevylučuje jeho aplikaci v daném řízení. Jakékoliv pochybnosti o aplikovatelnosti § 179 zákona o pobytu cizinců na rozhodnutí o povinnosti opustit území členských států jsou vyvráceny jeho eurokonformním výkladem. Jak totiž Nejvyšší správní soud uvedl výše, zásada *non-refoulement* vychází z mezinárodních závazků České republiky a práva Evropské unie. Nutnost ji zohlednit je obsažena i v čl. 5 návratové směrnice. Sám o sobě nejednoznačný argument systematickou zákona nemůže mít přednost před plněním mezinárodních závazků České republiky.

[36] Stěžovatelka argumentuje tím, že podle aktuálního právního rámce upravujícího řízení o vyhoštění není povolána ani vybavena k tomu, aby sama posuzovala, zda vycestování cizince nebrání zásada *non-refoulement*. Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že pokud je Policií České republiky (resp. jejím útvarům tvořícím jednotlivé správní orgány) svěřena pravomoc vést řízení o uložení povinnosti opustit území členských států, je oprávněna sama posoudit všechny hmotněprávní otázky, na nichž závisí, zda bude vydáno rozhodnutí o povinnosti opustit území členských států, či nikoliv. Je-li její povinností před vydáním rozhodnutí posoudit, zda vycestování cizince není v rozporu se zásadou *non-refoulement*, musí tomu uzpůsobit své organizační záležitosti tak, aby byla schopna tomuto požadavku po odborné stránce dostát. Tyto obtíže organizačně personálního charakteru nejsou důvodem pro to, aby Nejvyšší správní soud zaujal právní názor, jenž by stěžovatelce sice vyhovoval, byl by však v rozporu s mezinárodními závazky České republiky a eurokonformním výkladem § 50a odst. 2 ve spojení s § 179 zákona o pobytu cizinců.

[37] Ustanovení § 120a zákona o pobytu cizinců, jež pro řízení o správním vyhoštění svěřuje posuzování souladu rozhodnutí o vyhoštění se zásadou *non-refoulement* Ministerstvu vnitra, které pro účely tohoto řízení vydává závazné stanovisko, neznamená, že by v jiném řízení, na které by nebylo možné tuto procesní konstrukci přenést, zbavoval stěžovatelku kompetence posuzovat dopady rozhodnutí o povinnosti opustit území členských států na respektování zásady *non-refoulement*. Lze ostatně dodat, že podle § 120a odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců ve znění účinném od 1. 7. 2023 je stěžovatelka i v řízení o správním vyhoštění oprávněna posoudit možnost vycestování cizince a dospěje-li k závěru, že možné není, nemusí vyžadovat závazné stanovisko Ministerstva vnitra. Závazné stanovisko Ministerstva vnitra tak má smysl pouze za situace, kdy samotná policie má za to, že vycestování cizince nic (tedy ani § 179 zákona o pobytu cizinců) nebrání. To potvrzuje i důvodová zpráva

k zákonu č. 173/2023 Sb., jímž bylo zmíněné ustanovení novelizováno: „*Doplňuje se výjimka, kdy Policie ČR v rámci rozhodování o správním vyhoštění není povinna vyžádat si závazné stanovisko ministerstva, zda je vycestování cizince možné, v těch případech, kdy má sama Policie za to, že vycestování cizince možné není. Tím se zjednoduší administrativní zatížení jak na straně Policie ČR, tak i na straně ministerstva bez zásahu do přezkumu souladu rozhodnutí s principem non-refoulement.*“

[38] Neobstojí ani stěžovatelčina argumentace, že žalobce mohl požádat o mezinárodní ochranu či řešit svou situaci vhodným pobytovým oprávněním. Tento výklad opět nerespektuje judikaturu ve věcech aplikace zásady *non-refoulement* v řízení o vyhoštění. Podle ní skutečně odpovídají důvody znemožňující vycestování podle § 179 zákona o pobytu cizinců důvodům pro udělení doplňkové ochrany podle § 14a zákona č. 325/1999 Sb., o azylu. Pokud ale cizinec nepodá žádost o mezinárodní ochranu, je jediným řízením, ve kterém může Česká republika dostat svým mezinárodními závazkům, z nichž zásada *non-refoulement* vyplývá, právě řízení o vyhoštění (viz rozsudek NSS ze dne 25. 2. 2016, čj. 5 Azs 7/2016-22). Stručně shrnuto, ani pokud cizinec nevyvolá řízení, které je podle stěžovatelky vhodnější, nezbujuje ji to povinnosti zohlednit zásadu *non-refoulement* v rozhodnutí o správním vyhoštění (v tomto případě v rozhodnutí o uložení povinnosti opustit území členských států jakožto jediném řízení, kde tak lze učinit). Z hlediska zásady *non-refoulement* totiž není důležité, aby byl cizinci udělen nějaký pobytový titul, nýbrž aby nebylo přijato rozhodnutí o povinnosti vycestovat. Jestliže stěžovatelka vedla se žalobcem řízení o uložení této povinnosti, musí sama zhodnotit, zda je její uložení přípustné vzhledem k zásadě *non-refoulement*.

[39] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že závěr městského soudu, že stěžovatelka měla zohlednit zásadu *non-refoulement*, je správný.

[40] Stěžovatelka dále namítá, že městský soud formuloval nesrozumitelně výjimku z nutnosti posuzovat zásadu *non-refoulement*. S tím se nelze ztotožnit. Městský soud v bodě 31 svého rozsudku svůj názor dostatečně ozřejmil. Stěžovatelka s ním ostatně polemizuje, je tedy zřejmé, že je srozumitelný i pro ni.

[41] Stěžovatelka ve svém rozhodnutí k obavám žalobce z povolání k vojenské službě uvedla pouze to, že plnění občanské povinnosti v zemi původu neodůvodňuje tolerování jeho neoprávněného pobytu na území České republiky. Teprve v kasační stížnosti stěžovatelka přednesla argumenty pro závěr, že žalobci v zemi původu nehrozí skutečné nebezpečí ve smyslu § 179 odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Poukázala na některé skutečnosti týkající se mobilizace a trestů za vyhýbání se vojenské službě, zmínila i obecnost tvrzení žalobce. Nejvyšší správní soud předně poukazuje na to, že nedostatky správního rozhodnutí nelze napravovat argumentací v kasační stížnosti (viz rozsudek NSS ze dne 13. 10. 2004, čj. 3 As 51/2003-58). Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s městským soudem, že i přes určitou obecnost vyjádření žalobce, pokud jde o nebezpečí, které mu hrozí v zemi původu, je způsob, jakým k jeho vypořádání přistoupila stěžovatelka, nedostatečný a zcela paušální. Pomíjí totiž, že od povinnosti vykonat vojenskou službu jakožto občanskou povinnost je třeba odlišovat situaci, kdy by se žalobce mohl podílet v souvislosti s válkou na Ukrajině na válečných zločinech a zločinech proti lidskosti a kdy by mohl být vystaven nepřiměřeným sankcím za nenastoupení výkonu služby. Tyto aspekty bylo nezbytné v řízení důkladně posoudit, což stěžovatelka neučinila. Ostatně tak ani nemohla učinit, neboť k tomu neshromáždila vůbec žádné podklady. S městským soudem lze proto souhlasit, že rozhodnutí stěžovatelky je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

Daňové řízení: soulad výše úroku z daňového odpočtu s právem Evropské unie; princip rovnocennosti

k § 254a odst. 3 daňového řádu ve znění účinném od 1. 7. 2017 do 31. 12. 2020

Právní úprava § 254a odst. 3 daňového řádu ve znění účinném od 1. 7. 2017 do 31. 12. 2020, podle níž byl úrok z daňového odpočtu ve výši repo sazby stanovené Českou národní bankou zvýšené o 2

procentní body, byla v souladu s právem Evropské unie. Pokrývala průměrné náklady na úvěry poskytované nefinančním podnikům (požadavek rozsudku Soudního dvora ze dne 23. 4. 2020, *Sole-Mizo*, C-13/18 a C-126/18). Rovněž nebyla v rozporu s principem rovnocennosti, protože v právním řádu České republiky nebyl žádný institut, který by byl úrokem z daňového odpočtu podobný (ve smyslu kritérií principu rovnocennosti) a oproti němuž by byl úrok z nadměrných odpočtů znevýhodněn.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2024, čj. 8 Afs 274/2022-48)

Prejudikatura: č. 3348/2016 Sb. NSS a č. 4055/2020 Sb. NSS; rozsudky Soudního dvora ze dne 16. 12. 1976, *Rewe-Zentralfinanz* (C-33-76) a *Comet* (C-45-76), ze dne 19. 11. 1991, *Francovich* (C-6/90 a C-9/90), ze dne 14. 12. 1995, *Van Schijndel* (C-430/93), ze dne 10. 7. 1997, *Palmisani*, (C-261/95), ze dne 15. 9. 1998, *Edis* (C-231/96), ze dne 7. 1. 2004, *Wells* (C-201/02), ze dne 6. 10. 2005, *MyTravel* (C-291/03), ze dne 29. 10. 2009, *Pontin*, (C-63/08), ze dne 12. 5. 2011, *Enel Maritsa Iztok* (C-107/10), ze dne 28. 7. 2011, *Komise v. Maďarsko* (C-274/10), ze dne 17. 7. 2014, *Delphi Hungary* (C-654/13), ze dne 28. 2. 2018, *Nidera* (C-387/16), ze dne 23. 4. 2020, *Sole-Mizo* (C-13/18 a C-126/18) a usnesení ze dne 20. 6. 2023, *Sole-Mizo II* (C-426/22).

Věc: Společnost s ručením omezeným ČERNOHORSKÁ DEVELOPERSKÁ proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o nadměrný odpočet, o kasační stížnosti žalovaného.

V této věci se Nejvyšší správní soud zabývá otázkou, zda úrok z daňového odpočtu ve výši repo sazby stanovené Českou národní bankou zvýšené o 2 procentní body (§ 254a odst. 3 daňového řádu ve znění účinném od 1. 7. 2017 do 31. 12. 2020) byl v souladu s právem Evropské unie.

Žalobkyně v řádném daňovém přiznání k dani z přidané hodnoty za zdaňovací období leden 2018 vykázala na dani nadměrný odpočet ve výši 185 201 Kč. Finanční úřad pro Jihomoravský kraj (dále jen „správce daně“) provedl za dané zdaňovací období daňovou kontrolu. Platebním výměrem ze dne 5. 8. 2020 vyměřil žalobkyni nadměrný odpočet ve stejné výši, v jaké odpočet vykázala. Téhož dne předepsal vyměřený odpočet na osobní daňový účet žalobkyně.

Následně, dne 9. 9. 2020, vydal správce daně rozhodnutí, jímž žalobkyni přiznal úrok z daňového odpočtu dle § 254a daňového řádu ve výši 13 271 Kč. Žalobkyně proti tomuto rozhodnutí podala odvolání. Žalovaný jej rozhodnutím ze dne 1. 2. 2021 zamítl a rozhodnutí správce daně potvrdil.

Žalovaný v rozhodnutí shrnul vývoj právní úpravy a judikatury. Daňový řád původně úrok z daňového odpočtu neupravoval. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 25. 9. 2014, čj. 7 Aps 3/2013-34, *Kordárna*, shledal v této mezeře rozpor s unijním právem. Na daňový odpočet použil úrok z vratitelného přeplatku. V návaznosti na tento rozsudek došlo ke změně právní úpravy a od 1. 1. 2015 daňový řád v § 254a upravuje úrok z daňového odpočtu. V období od 1. 1. 2015 do 30. 6. 2017 sazba tohoto úroku odpovídala repo sazbě stanovené ČNB zvýšené o 1 procentní bod. Touto úpravou se Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 16. 7. 2020, čj. 1 Afs 445/2019-47, č. 4055/2020 Sb. NSS, *EP Energy Trading*. Ani tato úprava nebyla s unijním právem v souladu. Výhrad měl Nejvyšší správní soud více. Co se samotné výše úroku týče, uvedl, že judikatura Soudního dvora vyžaduje, aby sazba úroku odpovídala úroku, který by musel daňový subjekt (jež není finančním podnikem) zaplatit, aby si mohl stejnou částku půjčit. Z tohoto pohledu byl úrok ve výši repo sazby zvýšené o 1 procentní bod na první pohled nedostatečný.

S účinností od 1. 7. 2017 došlo k další změně právní úpravy, a to mj. ke zvýšení sazby úroku. Úrok byl nově určen výši repo sazby stanovené ČNB zvýšené o 2 procentní body. Žalovaný se proto zabýval souladem stanovené sazby úroku s unijním právem. Konkrétní požadavky na výši úroku plynou především z rozsudku Soudního dvora ze dne 23. 4. 2020, *Sole-Mizo*, spojené věci C-13/18 a C-126/18. Tomuto rozsudku je třeba podle žalovaného rozumět tak, že sazbu úroku z daňového odpočtu je třeba prvně porovnat s inflací. Jestliže přiznaný úrok nepokryje inflaci, náleží daňovému subjektu úrok ve výši úrokových sazeb z úvěrů poskytovaných nefinančním podnikům. Zákonem stanovená sazba přibližně inflaci pokrývala, a tedy byla s tímto požadavkem v souladu. Přesto žalovaný srovnal výši úroku i s výši úroků z úvěrů poskytovaných nefinančním podnikům. Vyšel z dat ČNB a dospěl k závěru, že sazba úroku z daňového odpočtu téměř vždy překračovala průměrnou úrokovou sazbu

z úvěrů poskytovaných nefinančním podnikům. Připustil však, že v konkrétním případě může daňovému subjektu vzniknout škoda převyšující stanovený úrok. V takovém případě bude moci daňový subjekt uplatnit individualizovaný nárok na náhradu škody. Obecně je ale úprava v daňovém řádu s požadavky unijního práva v souladu.

Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu ke Krajskému soudu v Brně. Ten rozsudkem ze dne 24. 11. 2022, čj. 62 Af 11/2021-49, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Uvedl, že dosavadní rozhodovací praxe správních soudů zatím neřešila otázku týkající se souladu úroku ve výši repo sazby + 2 procentní body s unijním právem. Žalovaný si však rozsudek *Sole-Mizo* vyložil nesprávně. Plyne z něj, že úrok musí odpovídat součtu (i) úroku, za nějž si nefinanční podnik může půjčit zadržovanou částku, a (ii) měnového znehodnocení (inflaci), k němuž po dobu zadržování odpočtu došlo. Poměrování výše použité sazby s každým tímto hlediskem zvlášť – jak jej provedl žalovaný – není z pohledu ekonomické logiky správné. V rozsudku *Sole-Mizo* nemá tento postup žádnou oporu; to je zjevné již na první pohled. Výklad finančních orgánů by tak bylo možné označit dokonce za falzifikaci, tj. úmyslně vadnou právní interpretaci.

Žalovaný (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost.

Napadený rozsudek byl podle stěžovatele na samé hranici přezkoumatelnosti. S jeho výkladem rozsudku *Sole-Mizo* bylo obtížné polemizovat, protože krajský soud vůbec neuvedl, z jaké části tohoto rozsudku mají jeho závěry plynout. Každopádně z rozsudku *Sole-Mizo* neplyne, že by se míra inflace a úrok na úvěrech poskytovaných nefinančním podnikům měly počítat. Krajský soud sice uvedl, že jeho výklad je jediný správný z hlediska ekonomické logiky, není však jasné, v čem má tato logika spočívat. Má-li totiž úrok poskytnout náhradu za ekonomické ztráty, které daňový subjekt utrpí, a mají-li tyto ztráty spočívat v nákladech na úvěr (tedy v úroku na úvěrech poskytovaných nefinančním podnikům) a inflaci, je jasné, že daňový subjekt nemůže tyto ztráty utrpět současně. Daňový subjekt se může rozhodnout zadržované prostředky nahradit úvěrem. V takovém případě má během prověřování prostředky k dispozici. Nijak se mu tedy neznehodnocují. Paušální kompenzace za prověřování by mu proto měla přiměřeně pokrýt obvyklé náklady na úvěr. Druhou možností je, že si daňový subjekt prostředky úvěrem nedoplní a obdrží je až po skončení prověřování. V takovém případě nevynaložil žádné náklady na úvěr, ale jeho prostředky se v čase znehodnotily. Paušální kompenzace za prověřování by mu tak měla přiměřeně pokrýt míru inflace, aby mu nebyly vráceny prostředky v nižší reálné hodnotě.

Uvedený výklad podporuje i rozsudek *EP Energy Trading*. V něm Nejvyšší správní soud uvedl, že tehdejší sazba úroku neodpovídala „úrokové sazbě, kterou by musela v případě půjčky zaplatit povinná osoba, která není úvěrovou institucí“. Výši úroků s mírou inflace tedy neporovnával. I s ohledem na dosavadní rozhodnutí správních soudů považoval stěžovatel za zarážející konstatování krajského soudu o tom, že snad finanční správa měla rozsudek *Sole-Mizo* falzifikovat. Stěžovatel považoval takové závěry za nepodložené, zkratkovité a zcela zbytečné, neboť nijak nepřispívají přesvědčivosti právního názoru krajského soudu. Stěžovatel provedl podrobnou analýzu a srovnání dle všech v úvahu připadajících kritérií. Skutečnost, že krajský soud v napadeném rozsudku bez dalšího předložil odlišný právní názor, nepovažuje stěžovatel za dostatečný podklad pro poněkud dehonestující tvrzení o falzifikaci.

Co se týče inflace a její relevance k výši úroku, stěžovatel zopakoval, že toto srovnání provedl pro větší přesvědčivost své argumentace, a to i vzhledem k tomu, že toto hledisko rozsudek *Sole-Mizo* výslovně zmiňuje. S ohledem na řešené předběžné otázky a popis skutkových souvislostí dotčených případů lze ale říct, že hledisko inflace bylo vztaženo k době mezi vznikem nároku na kompenzační úrok a okamžikem, kdy byl úrok daňovému subjektu poskytnut. Předložené předběžné otázky totiž úzce souvisely s maďarskou právní úpravou, která výplatu úroku vázala na další podmínky. Kvůli těmto podmínkám došlo u dotčených subjektů k odsunutí výplaty úroku o několik let. Proto bod 51 rozsudku *Sole-Mizo* uvádí, že nelze akceptovat takovou praxi, podle níž se neuplatní úrok, který by daňovému subjektu nahradil škodu vzniklou měnovým znehodnocením, k němuž došlo od zdaňovacího období do výplaty úroku. Jinými slovy, v těchto souvislostech by se zjevně mělo jednat o úrok, kterým je vyrovnáno znehodnocení příznaného kompenzačního úroku, je-li tento vyplácen s prodlevou. Stěžovateli lze tak nanejvýš vytýkat nadbytečnost provedeného srovnání zákonného úroku s inflací. To však nemůže mít vliv na zákonnost jeho rozhodnutí.

Žalobkyně se zprvu ke kasační stížnosti nevyjádřila. Vyjádřila se však později spolu s reakcí na výzvu Nejvyššího správního soudu k vyjádření se k otázce souladu posuzované úpravy s principem rovnocennosti.

Ke kasační stížnosti uvedla, že dosavadní judikatura Soudního dvora poskytuje vodítka pro zhodnocení toho, zda je posuzovaná úprava v souladu s unijním právem, a odkázala na rozsudek Soudního dvora ze dne 13. 10. 2022, *HUMDA*, C-397/21, ze dne 19. 7. 2012, *Littlewoods Retail Ltd*, C-591/10 a rozsudek *Sole-Mizo*. Soudní dvůr rovněž opakovaně potvrdil, že neexistuje unijní úprava úročení nadměrných odpočtů. Nicméně z rozsudku *Sole-Mizo* a usnesení Soudního dvora ze dne 20. 6. 2023, *Sole-Mizo II*, C-426/22 plyne, že úrok má odpovídat ceně za půjčení peněz a nemůže být nižší než úrok v základní sazbě národní centrální banky zvýšené o 2 procentní body. Záleží na Nejvyšším správním soudu, jak posoudí, zda úroková sazba ve výši repo sazby zvýšené o 2 procentní body je taková, že žalobkyně nebude připravena o přiměřenou náhradu za ztrátu vzniklou opožděným vrácením daně z přidané hodnoty.

Cena za půjčení peněz v době 27. 6. 2018 – 6. 8. 2020 se pohybovala v rozpětí 5,98 % (dolní hranice) – 6,96 % (horní hranice). K tomuto žalobkyně odkázala na Broker Consulting INDEX spotřebitelských úvěrů (data vydaná v červnu 2021). Má-li tedy úrok odpovídat ceně za půjčení peněz a nemá-li být nižší než úrok v základní sazbě národní centrální banky zvýšené o 2 procentní body, potom stěžovatel místo úroků v sazbě 2,25 % - 4 % měl použít alespoň úroky v rozpětí sazeb 5,98 % – 6,96 %, poněvadž to odpovídá přiměřené náhradě za ztrátu, nebo ceně půjčených peněz, anebo kompenzaci znehodnocení měny.

Jak bude níže popsáno, v řízení vyvstala potřeba se zabývat rovněž souladem posuzované úpravy s principem rovnocennosti. Tato otázka nebyla v předchozím řízení řešena. Aby tedy Nejvyšší správní soud přešel překvapivostí svého rozhodnutí, umožnil účastníkům se k této otázce vyjádřit.

Stěžovatel v reakci na výzvu uvedl, že posuzovaná úprava je s principem rovnocennosti v souladu, jelikož vnitrostátní právo nezakotvuje žádné nároky, které by byly skutečně srovnatelné s úrokem z nadměrného odpočtu. Je třeba zohlednit důvod vzniku tohoto úroku, jeho cíl a další nutná hlediska, která ve vztahu k němu dovodila unijní judikatura. Stěžovatel zdůraznil, že úrok z nadměrného odpočtu dopadá na situaci, kdy správce daně neporušuje zákon a nejedná jakkoliv neoprávněně. Z tohoto důvodu je třeba úrok z nadměrného odpočtu odlišit od jakýchkoliv sankčních úroků. Úrok z nadměrného odpočtu vyvažuje dva legitimní zájmy. Na straně jedné prověřování vykázaného nadměrného odpočtu negativně dopadá na daňový subjekt, a legitimně tak tento daňový subjekt potřebuje určitou náhradu těchto dopadů. Na straně druhé však má stát legitimní zájem na správném stanovení a výběru daní. Úrok z nadměrného odpočtu má tak poskytnout kompenzaci nákladů na doplnění chybějících prostředků. Zásada plné náhrady se však u tohoto institutu neuplatní. Úroková sazba úroku z daňového odpočtu proto nemůže být nastavena jako u reparačních úroků, jejichž sazba cílí na pokrytí širšího spektra možných negativních důsledků, které se přirozeně uplatňují v důsledku porušení právní povinnosti. Úroky, které podle posuzované úpravy hradil správce daně – úrok z neoprávněného jednání správce daně a úrok z pozdě vráceného přeplatku – vznikaly jako závažný důsledek nezákonného stavu. Jednalo se proto o sankční úroky, které byly nesrovnatelné s úrokem z nadměrného odpočtu.

Paralelu však nelze hledat ani u úroků hrazených daňovými subjekty. Již na základě samotného nastavení vztahů správce daně – daňový subjekt lze jen těžko uvažovat o tom, že by jakýkoliv úrok hrazený daňovým subjektem mohl představovat rovnocenný či srovnatelný nárok (zde tedy nárok správce daně) s nárokem na úrok vznikající (daňovému subjektu) v důsledku zákonného uplatnění pravomoci správce daně k vykonání určitých kontrolních postupů. Pro úrok z prodlení platí to stejné, co pro úroky hrazené správcem daně – má sankční povahu. Úrok z posečkané částky byl sice nastaven v nižší sazbě, to bylo ale dáno jeho povahou. Vznikal za dobu, kdy daňový subjekt byl v prodlení s úhradou svých daňových povinností, avšak správce daně u něj osvědčil existenci určitých subjektivních ospravedlnitelných důvodů tohoto prodlení. Kromě ochrany před vymáháním nedoplatku byl tedy úrok z posečkané částky vlastně částečným prominutím úroku z prodlení. Úrok z posečkané částky tak nebyl pro všechny daňové subjekty dostupné systémové řešení důsledků prodlení s úhradou daně, ale forma určité individuální úlevy při placení daní v podobě dočasně snížení částky příslušenství nezaplacené daně. Jeho aktivace z ryze subjektivních důvodů na straně daňového subjektu nemá taktéž žádnou spojitost ani podobnost s určující okolností úroku z daňového odpočtu, kterou je provádění kontrolního postupu ze strany správce daně, což je pro daňový subjekt okolností převážně neovlivnitelnou. V případě posečkání se pak také nejedná o řešení

střetu dvou legitimních zájmů, ale spíše o vyslyšení subjektivních zájmů daňového subjektu poskytnutím určité úlevy, beneficia, které na druhé straně představuje určitý ústupek v podobě snížení příslušenství, jež má daňový subjekt v důsledku svého prodloužení po určitou dobu povinnost hradit.

Žalobkyně v reakci na výzvu odkázala na stejné rozsudky Soudního dvora jako ve svém vyjádření ke kasační stížnosti a totožně i argumentovala.

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

Z odůvodnění:

(...)

III. 1) Výchozí principy a úprava unijního práva

[21] Unijní právo je specifické tím, že je zpravidla vymáháno decentralizovaně (tedy nikoliv unijními orgány, ale orgány jednotlivých členských států). Unijní právo zakládá určité právní nároky, které jsou však (s určitými výjimkami) vymáhány před soudy či jinými orgány členských států. Na řízení před orgány členských států se pak (pokud unijní právo neobsahuje zvláštní úpravu) použije právo jednotlivých členských států. Tomuto rozložení kompetencí odpovídá princip vnitrostátní procesní autonomie (rozsudky Soudního dvora ze dne 16. 12. 1976, *Rewe-Zentralfinanz*, C-33-76 a *Comet*, C-45-76). Toto rozložení kompetencí má však svá rizika. Pokud by mělo platit bez jakýchkoliv omezení, hrozilo by, že by nároky z unijního práva sice existovaly, nebylo by je ale možné vymoci. Princip vnitrostátní procesní autonomie je proto omezen principy rovnocennosti a efektivit. Princip rovnocennosti brání tomu, aby bylo s unijními nároky zacházeno méně výhodně než s obdobnými nároky plynoucími z vnitrostátního práva (rozsudek Soudního dvora ze dne 7. 1. 2004, *Wells*, C-201/02). Princip efektivit pak vyžaduje i konkrétní obsah vnitrostátního práva. To musí zajistit, aby byly unijní nároky reálně vymahatelné (tedy slovy Soudního dvora, aby jejich vymáhání nebylo „v praxi nemožné“ či „nadměrně ztížené“, např. rozsudek Soudního dvora ze dne 19. 11. 1991, spojené věci *Francoovich*, C-6/90 a C-9/90).

[22] Vedle těchto obecných principů unijního práva je nutné zmínit i specifika úpravy daně z přidané hodnoty. Jde o nepřímou daň, kterou odvádí postupně subjekty v jednotlivých člácích dodavatelského řetězce. Každý subjekt daní pouze vlastní přidanou hodnotu. Daňová povinnost tedy odpovídá rozdílu mezi daní na vstupu (uplatněnou dodavatelem) a daní na výstupu (uplatněnou vůči dalšímu odběrateli). Ekonomicky tak daň nese až konečný spotřebitel (rozsudek Soudního dvora ze dne 6. 10. 2005, *MyTravel*, C-291/03, bod 30). Toto nastavení daně z přidané hodnoty se promítá do zásady daňové neutrality. Z této zásady mj. plyne, že by daň z přidané hodnoty neměla ekonomicky znevýhodňovat žádné podnikatele, a tedy by neměla narušovat tržní prostředí. Při obchodním styku však může dojít i k tomu, že subjekt svému dodavateli na dani zaplatí víc, než následně obdrží od svého odběratele. Aby byla i v takovém případě zajištěna daňová neutralita, upravuje unijní právo nadměrné odpočty. Dle článku 183 Směrnice Rady 2006/112/ES o společném systému daně z přidané hodnoty (dále jen „směrnice o DPH“) má v takovém případě daňový subjekt právo buď na převedení nadměrného odpočtu do následujícího období, nebo na vrácení daně. V nyní řešené věci je relevantní druhé zmíněné právo (na vrácení daně).

[23] V souvislosti s vrácením daně řešila judikatura Soudního dvora řadu sporných situací; pro nyní řešenou věc je podstatná především judikatura řešící úrok z nadměrného odpočtu. V rozsudku ze dne 12. 5. 2011, *Enel Marisa Iztok*, C-107/10, Soudní dvůr na jednu stranu uvedl, že pro řádné fungování systému daně z přidané hodnoty je nutné, aby členské státy daň vyměřily a vybraly ve správné výši. Lhůta pro vrácení nadměrného odpočtu proto může být v zásadě prodloužena kvůli daňové kontrole, pokud toto prodloužení nepřekračuje meze toho, co je nezbytné k řádnému provedení kontroly. Na stranu druhou však je v takovém případě daňový subjekt hospodářsky znevýhodněn. Nemůže totiž s částkou odpovídající nadměrnému odpočtu disponovat. Aby byla i v takovém případě zachována daňová neutralita, musí být toto znevýhodnění vykompenzováno poskytnutím úroku.

[24] Samotnou výši tohoto úroku se Soudní dvůr zabýval v rozsudku *Sole-Mizo*. V nynějším řízení se objevil celkem tři různé výklady tohoto rozsudku. První výklad provedl stěžovatel v napadeném rozhodnutí. Podle tohoto výkladu je třeba stanovenou výši úroku předně porovnat s výší inflace. Pokud úrok inflaci nepokryje, má

daňový subjekt právo na úrok ve výši běžného úroku na úvěrech poskytovaných nefinančním podnikům. Druhý výklad provedl krajský soud. Podle něj musí úrok odpovídat součtu inflace a běžného úroku na úvěrech poskytovaných nefinančním podnikům. Třetí výklad předestřel stěžovatel v napadeném rozhodnutí a zejména následně v kasační stížnosti. Podle něj má úrok pokrývat pouze běžný úrok na úvěrech poskytovaných nefinančním podnikům (inflaci není nutné řešit). Vzhledem k těmto nejasnostem se Nejvyšší správní soud rozsudku *Sole-Mizo* níže věnuje podrobně. Vykládá jej i ve spojení se stanoviskem generálního advokáta. Pro úplnost soud poznamenává, že bytí stanoviska generálních advokátů nejsou právně závazná, hrají při výkladu rozsudků Soudního dvora značnou roli. Samotné rozsudky jsou totiž psány často strohým, magistrátním stylem, a je proto pro jejich správné pochopení nutno přihlížet i k obsahu stanoviska generálního advokáta (rozsudek NSS ze dne 15. 6. 2012, čj. 8 AfS 21/2011-234, bod 92). V rozsudku *Sole-Mizo* se navíc Soudní dvůr se stanoviskem generálního advokáta ztotožnil, což jeho důležitost dále zvyšuje.

III. 2) Rozsudek *Sole-Mizo*

[25] Odkazy v této části na rozsudek směřují na rozsudek *Sole-Mizo*; odkazy na stanovisko pak na stanovisko generálního advokáta v téže věci.

[26] Pro správné porozumění rozsudku *Sole-Mizo* je nutné předně popsat, co tomuto rozsudku předcházelo. Maďarský zákon o dani z přidané hodnoty historicky podmiňoval vrácení nadměrného odpočtu úplným zaplacením splatného protiplnění za plnění, které vedlo ke vzniku odpočitatelné daně z přidané hodnoty, a to včetně daně z přidané hodnoty (dále „podmínka zaplacení plnění“, bod 4 rozsudku). Soudní dvůr v rozsudku ze dne 28. 7. 2011, *Komise v. Maďarsko*, C-274/10, dovedl, že tato podmínka je v rozporu s unijním právem. Maďarský zákonodárce poté danou podmínku zrušil, a maďarské právo tak od září 2011 umožňovalo vrácení nadměrného odpočtu i bez jejího splnění. Maďarské finanční orgány tedy začaly zadržované nadměrné odpočty vracet. Odmítaly však vyplácet úrok za zadržování nadměrných odpočtů. Uváděly, že maďarské právo žádný úrok pro zadržování nadměrných odpočtů nestanoví. Soudní dvůr se tomuto postupu věnoval v usnesení ze dne 17. 7. 2014, *Delphi Hungary*, C-654/13. Usnesením rozhoduje Soudní dvůr (dle článku 99 jednacího řádu Soudního dvora) tehdy, pokud je odpověď na položenou otázku jasná či již byla judikaturou vyřešena. To byl případ věci *Delphi Hungary*. Soudní dvůr tedy jen zopakoval, že z článku 183 směrnice o DPH plyne, že členské státy musí poskytovat úrok z nepřiměřeně dlouho zadržovaných nadměrných odpočtů. Konkrétní podmínky stanoví vnitrostátní právo, avšak zvolená úprava musí být v souladu s principy rovnocennosti a efektivity.

[27] V návaznosti na usnesení *Delphi Hungary* se v Maďarsku začaly zadržované odpočty úročit. Úrok se použil dvojí (bod 17 stanoviska, bod 13 rozsudku). Na nadměrný odpočet, který nebyl kvůli použití podmínky zaplacení plnění vrácen, se použil úrok ve výši základní sazby centrální banky. Tento úrok se stal splatným uplynutím 45denní lhůty od přiznání k dani z přidané hodnoty za září 2011 (bod 78 stanoviska). Po splatnosti úroku se použil úrok se sazbou pro penále z prodlení, která činila dvojnásobek základní sazby centrální banky (bod 13 rozsudku). Tato úprava byla předmětem předběžných otázek ve věci *Sole-Mizo*. Maďarské soudy se Soudního dvora tázaly, zda tato úprava požadavkům unijního práva již odpovídá. Nejvyšší správní soud se při shrnutí závěrů Soudního dvora soustředil jen na ty části rozsudku, které jsou podstatné pro nyní řešenou věc.

[28] Soudní dvůr zopakoval, že z unijního práva plyne povinnost členských států vrátit daně vybrané v rozporu s unijním právem, a to spolu s úroky. Co se úroků týče, je na členských státech, aby je blíže upravily (mj. jejich sazbu a způsob výpočtu). Úprava však musí respektovat principy rovnocennosti a efektivity.

[29] Co se principu rovnocennosti týče, ptaly se maďarské soudy, zda tento princip nenarušuje úprava, která stanoví jiný (nižší) úrok na období zadržování nadměrného odpočtu a jiný (vyšší) úrok na období od splatnosti úroku. Soudní dvůr uvedl, že posouzení souladu s principem rovnocennosti je vždy na vnitrostátních soudech. Ty musí posoudit, zda jsou srovnávané úroky skutečně shodné, co se týče předmětu, důvodu a hlavních znaků. Nicméně s výhradou ověření ze strany vnitrostátního soudu Soudní dvůr uvedené rozdíl v rozporu s principem rovnocennosti neshledal (body 41–42 rozsudku). Nižší úrok dopadá na situaci, kdy se zpětně vyjasní, že určitý nadměrný odpočet byl zadržován v rozporu s unijním právem. Naopak vyšší úrok dopadá na situace, „kdy finanční správa žádost o vrácení DPH nevyřídila ve stanovené lhůtě. Toto ustanovení proto finanční správě ukládá sankci za to, že nedodržela lhůtu, v níž byla povinna vrátit částku, kterou dlužila“ (bod 41 rozsudku).

[30] Co se týče principu efektivity, uvedl Soudní dvůr, že tato zásada brání takové vnitrostátní úpravě, která neposkytuje daňovému subjektu přiměřenou náhradu za ztrátu, kterou utrpěl v důsledku nemožnosti disponovat příslušnými částkami (bod 43 rozsudku). I v souladu se zásadou daňové neutrality tedy musí být úrok stanoven tak, aby nahradil daňovému subjektu vzniklou hospodářskou zátěž (bod 44 rozsudku). Maďarská úprava stanovila úrok ve výši základní sazby maďarské centrální banky. Pokud by si však daňový subjekt chtěl za účelem vyřešení problémů s *cash flow* půjčit částku odpovídající zadržovanému nadměrnému odpočtu, musel by zaplatit vyšší částku, než je sazba uplatňovaná příslušnou centrální bankou, neboť tato sazba je dostupná pouze finančním podnikům (bod 72 stanoviska). Úrok na nadměrných odpočtech tak nemůže být nižší než sazba, jež by musel daňový subjekt (který není finančním podnikem) zaplatit, aby si půjčil částku odpovídající nadměrnému odpočtu (bod 46 a 49 rozsudku). Stanovisko výslovně uvádí, že „*použitelná úroková sazba je stejná jako sazba použitá příslušnou centrální bankou pro velmi krátkodobé úvěry, pokud je tato sazba zvýšena tak, aby odrážela marži, kterou úvěrové instituce běžně používají*“ (bod 72 stanoviska).

[31] Nad rámec samotné výše úroku Soudní dvůr řešil otázku období, za které úroky přirůstají (bod 47 rozsudku). Generální advokát v bodech 62 a násl. stanoviska popisuje scénáře, k nimž mohlo v Maďarsku dojít. Buď daňový subjekt podmínku zaplacení plnění (ještě před jejím zrušením) splnil. Pak mu byl nadměrný odpočet vrácen, a „jistina“ dluhu (samotný nadměrný odpočet) tedy byla uhrazena (bod 65 stanoviska). Nebo daňový subjekt podmínku zaplacení plnění nesplnil. Pak záleželo na tom, zda daňovému subjektu vznikl dluh na dani z přidané hodnoty vůči státu. Pokud ano, mohl být tento dluh započten proti nadměrnému odpočtu, čímž rovněž byla jistina uhrazena. Pokud nikoliv, převáděl se nadměrný odpočet do dalších zdaňovacích období (bod 66 stanoviska). Maďarská úprava stanovila, že se nadměrný odpočet úročil po dobu jeho zadržování. Respektive stanovila, že se nadměrný odpočet úročil ode dne následujícího po posledním dni lhůty pro podání přiznání k dani z přidané hodnoty do dne uplynutí lhůty pro podání následného daňového přiznání, nicméně, jak již bylo uvedeno, dle bodu 66 stanoviska se případný nevrácený nadměrný odpočet převáděl do dalšího zdaňovacího období. Maďarská úprava však neupravovala úrok, který by nahradil daňovému subjektu ztrátu hodnoty peněz samotného přirostlého úroku (bod 75 stanoviska). Stanovila až úrok z prodlení, který počal běžet uplynutím 45denní lhůty od přiznání k dani z přidané hodnoty za září 2011 (bod 78 stanoviska). Nicméně jistina mohla být uhrazena již dávno před tímto datem (bod 79 stanoviska). Po uhrazení jistiny se pak dle maďarské úpravy nepoužil žádný úrok, který by zajistil náhradu za snížení hodnoty peněz samotného úroku (tedy samotné „škody“, bod 81 stanoviska bod 48 rozsudku). Soudní dvůr tak výslovně uvádí: „*délka období mezi dnem, ke kterému byla stanovena částka úroků z nadměrného odpočtu odpočitatelné DPH [...] a dnem skutečného zaplacení těchto úroků, se v případě těchto dvou podniků pohybovala mezi pěti až přibližně jedenácti lety, přičemž co se tohoto období týče, je patrné, že u něj nebyl stanoven žádný úrok, který by osobě povinné k dani nahradil škodu způsobenou měnovým znehodnocením postihujícím hodnotu příslušné částky, které nastalo v důsledku plynutí času*“ (bod 48 rozsudku). Onou částkou, kterou mělo postihnout měnové znehodnocení, se tedy myslí samotný úrok. Generální advokát v poznámce pod čarou 42 svého stanoviska doplňuje, že důvodem, proč takový úrok v Maďarsku chyběl, je pravděpodobně § 165 odst. 2 maďarského daňového řádu. Ten stanovil, že „*poplatek za prodlení sám o sobě nemůže vést k uložení poplatku za prodlení*“ (poznámka NSS: pravděpodobně se jedná o určitý zákaz anatocismu – úroků z úroků). Generální advokát ve stejné poznámce pod čarou doplňuje, že pokud by mělo být dané ustanovení takto vykládáno, bylo by v rozporu s unijním právem.

[32] Nejvyšší správní soud doplňuje, že druhý řešený problém (ztráta hodnoty vypláceného úroku) je zapříčiněn specifiky situace v Maďarsku. Řešily se totiž nadměrné odpočty, které byly zadržovány mezi roky 2005 až 2011. Úroky na těchto zadržovaných odpočtech však byly vypláceny až s odstupem 5-11 let (bod 48 rozsudku). Vyplácené úroky tak skutečně (pokud již nebyly dále nijak úročeny) mohly ztratit podstatnou část své reálné hodnoty. Soudní dvůr se proto musel zabývat i úročením samotného úroku.

[33] Ze shrnutých částí rozsudku *Sole-Mizo* tedy dle Nejvyššího správního soudu plynou dva samostatné požadavky:

1. Úrok na zadržovaném nadměrném odpočtu musí pokrývat úrok na úvěrech poskytovaných nefinančním podnikům.

2. Pokud je tento úrok vyplácen s časovým odstupem od vrácení samotného nadměrného odpočtu, musí být úrok valorizován (tedy zvýšen o inflaci, k níž mezitím došlo).

[34] Na rozsudek *Sole-Mizo* navázalo usnesení *Sole-Mizo II*. Soudní dvůr rozhodoval usnesením, a pouze tedy zopakoval dříve vyslovené závěry. V této věci se již v Maďarsku na nadměrné odpočty použila sazba úroku ve výši základní sazby centrální banky zvýšené o 2 procentní body. Soudní dvůr se však touto sazbou v usnesení nijak nezabýval, jelikož dle předkládajícího soudu tato sazba „*nesporně pokrývá krátkodobé úvěrové úroky na peněžním trhu*“ (takto zněla část první předběžné otázky ve věci *Sole-Mizo II*). Soudní dvůr se tedy v usnesení *Sole-Mizo II* zabýval jen otázkami souvisejícími s požadavky ohledně inflace. Nelze proto souhlasit s žalobkyní, která argumentuje, že z usnesení *Sole-Mizo II* plyne, že úrok z nadměrného odpočtu musí být stanoven alespoň ve výši základní sazby centrální banky zvýšené o 2 procentní body. Takový závěr Soudní dvůr nevysslovil. Je pravdou, že taková sazba (základní sazba centrální banky zvýšená o 2 procentní body) se na nadměrné odpočty v Maďarsku použila. Dle předkládajícího soudu pak byla tato sazba dostatečná. Samotný Soudní dvůr se k ní nevyjadřoval. Řešil pouze to, že na samotný přirostlý úrok stanovený touto sazbou se již nepoužil další úrok, který by kompenzoval inflaci, k níž došlo mezi koncem úročeného období a vyplacením úroku. Z usnesení *Sole-Mizo II* tak pro řešenou věc plyne maximálně to, že předkládající soud považoval úrok ve výši základní sazby centrální banky zvýšené o 2 procentní body za dostatečný. Ani tato skutečnost však není rozhodující. Ekonomická situace (výše inflace, náklady na úvěr a další relevantní veličiny) v České republice a v Maďarsku může být odlišná, a proto nelze bez dalšího přenášet závěry platné pro Maďarsko.

III. 3) Soulad zákonné úpravy s principem efektivity a zásadou daňové neutrality

[35] S ohledem na výše uvedené shrnutí závěrů rozsudku *Sole-Mizo* je zřejmé, že pro nyní řešenou věc je relevantní pouze první výše uvedený požadavek. Žalobkyně nikdy úrok z úroku nepožadovala a ani v žalobě žádný takový žalobní bod neuplatnila. Nakonec nadměrný odpočet se v nyní řešené věci úročil do 5. 8. 2020 a hned následující měsíc byl úrok žalobkyni přiznán. Úrok ve výši 13 271 Kč tedy nijak znatelně na hodnotě kvůli inflaci (za jeden měsíc) neztratil.

[36] Neobstojí proto závěr krajského soudu, že by se snad měl úrok z nadměrného odpočtu odpovídat součtu (i) úroku na úvěrech poskytovaných nefinančním podnikům a (ii) inflace. Se stěžovatelem je nutno souhlasit, že takový požadavek neplatí ani z ekonomické logiky věci, na níž se krajský soud odvolal. Pokud si daňový subjekt částku odpovídající nadměrnému odpočtu půjčí, může s danou částkou i během zdržování odpočtu nakládat, jako kdyby mu nadměrný odpočet byl vyplacen. Tuto částku tedy může využít ve svém podnikání a dosáhnout zisku. Musí však za daný úvěr hradit úrok. Právě proto by měl úrok z nadměrného odpočtu pokrývat úroky z úvěrů poskytovaných nefinančním podnikům. Se stěžovatelem lze souhlasit i v tom, že přesvědčivostí rozsudku krajského soudu příliš neprosívá obvinění stěžovatele z falzifikace rozsudku *Sole-Mizo*.

[37] Ze stejného výkladu rozsudku *Sole-Mizo* nakonec vycházel již Nejvyšší správní soud v rozsudku *EP Energy Trading*. Tam označil sazbu úroku ve výši repo sazby zvýšené o 1 procentní bod za rozpornou s unijním právem z toho důvodu, že „*takto stanovená výše úroku neodpovídá úrokové sazbě, kterou by musela v případě půjčky zaplatit povinná osoba, která není úvěrovou institucí*“. Ani v tomto rozsudku tedy Nejvyšší správní soud nijak stanovenou sazbu nepoměroval s inflací.

[38] Pro posouzení souladu úroku z nadměrného odpočtu s unijním právem je tedy nutné srovnat sazbu úroku (repo sazba + 2 procentní body) se sazbou úroku na úvěrech poskytovaných nefinančním podnikům. Co se týče samotného mechanismu stanovení této sazby (repo sazba + určité procentní body), podotýká Nejvyšší správní soud, že tento mechanismus v zásadě odpovídá představě generálního advokáta. Ten uvedl, že by sazba měla odpovídat sazbě příslušné centrální banky pro velmi krátkodobé úvěry zvýšené o marži, kterou úvěrové instituce běžně používají. Repo sazba používaná ČNB se nicméně nevztahuje na krátkodobé úvěry poskytované centrální bankou. Je to sazba, za kterou si ČNB půjčuje peníze od finančních podniků (čímž z trhu odsává přebytečnou likviditu). Oproti tomu hlavní refinanční operace Evropské centrální banky (dále jen „ECB“) jsou postaveny na sazbě, za níž si finanční podniky půjčují peníze od ECB. Konstrukčně shodnou sazbou, jako je sazba ECB pro hlavní refinanční operace, ČNB nevyhlašuje. Avšak repo sazba je považována za sazbu rovnocennou [například ve smyslu článku 2 bodu 7) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/7/EU o postupu proti opožděným

platbám v obchodních transakcích]. Samotné použití repo sazby tedy nijak problematické není a v prostředí České republiky je naopak logické. Otázkou však zůstává, zda tímto mechanismem vypočtená sazba skutečně pokrývá náklady na úvěr poskytovaný nefinančním podnikům.

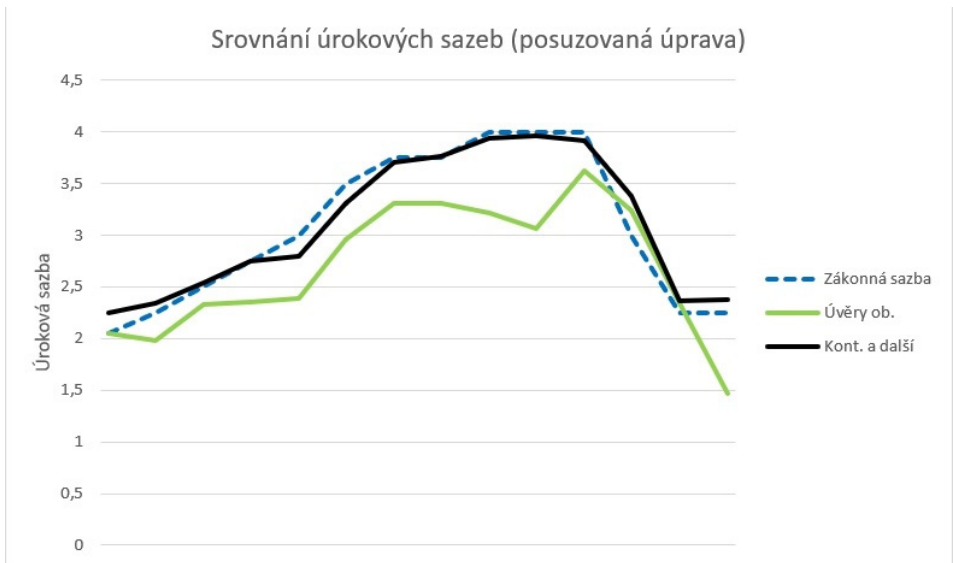
[39] Předně je nutné se zabývat tím, jak při srovnání zákonné sazby s náklady na úvěry vlastně postupovat. Pochopitelně totiž neexistuje žádná jedna sazba, za niž si nefinanční podniky půjčují peníze. Stěžovatel vycházel ze statistických dat ČNB. Žalobkyně naopak odkázala na data od Broker Consulting vztahující se ke spotřebitelským úvěrům. Volbu těchto dat žalobkyně nijak nevyšvětlila. Nejvyšší správní soud se s ní neztotožňuje. Spotřebitelé nemohou být plátcí DPH, nemůže jim vzniknout nadměrný odpočet, a nadměrný odpočet jim proto nemůže být ani zadržován. Není tak zřejmé, proč by měla být relevantní data za spotřebitelské úvěry. Každopádně by takový přístup neodpovídal požadavku rozsudku *Sole-Mizo*, podle nějž má úrok na zadržovaném nadměrném odpočtu pokrývat úrok na úvěrech poskytovaných nefinančním podnikům. Nejvyšší správní soud využil veřejnou databázi ARAD, v níž jsou agregované údaje finančního trhu. Tato databáze obsahuje sestavu *1145 Úvěry poskytnuté bankami nefinančním podnikům v ČR - nové obchody*. V ní jsou data za různé kategorie. První kategorií jsou data za *Úvěry celkem bez kontokorentů, revolvingových úvěrů a pohledávek z kreditních karet*. Tato kategorie obsahuje data za úvěry bez ohledu na jejich výši, avšak s vyloučením jmenovaných produktů. Z těchto dat zřejmě vycházel stěžovatel. Byť to takto výslovně neuvádí, tak jím použitá data této kategorií odpovídají. Dále daná sestava obsahuje podkategorie pro různé objemy čerpaných prostředků, fixace sazby apod. Tyto podkategorie nejsou pro posouzení zákonné sazby relevantní (nadměrné odpočty mohou být v různé výši). Vedle toho však obsahuje daná sestava ještě kategorii *Kontokorenty, revolvingové úvěry a pohledávky z kreditních karet*. Daná kategorie se naopak Nejvyššímu správnímu soudu jeví být relevantní, jelikož se typově bude jednat o ty úvěrové produkty, které mohou podnikatelé použít k překlenutí problémů s *cash flow*, jež jim vzniknou zadržováním nadměrného odpočtu. Oproti stěžovateli se proto Nejvyšší správní soud domnívá, že je nutné zákonnou sazbu srovnat s oběma kategoriemi. Níže tedy Nejvyšší správní soud srovnává zákonnou sazbu jak s úroky na „běžných“ podnikatelských úvěrech, tak s úroky na kontokorentech, revolvingových úvěrech a pohledávkách na kreditních kartách.

Tabulka 1: Srovnání sazeb (po čtvrtletích)

Období	Zákonná sazba	Úvěry celkem bez kontokorentů, revolvingových úvěrů a pohledávek z kreditních karet	Kontokorenty, revolvingové úvěry a pohledávky z kreditních karet
30.6.2017	2,05	2,05	2,24
30.9.2017	2,25	1,97	2,34
31.12.2017	2,5	2,33	2,53
31.3.2018	2,75	2,35	2,75
30.6.2018	3	2,38	2,79
30.9.2018	3,5	2,97	3,31
31.12.2018	3,75	3,31	3,70
31.3.2019	3,75	3,31	3,77
30.6.2019	4	3,22	3,94
30.9.2019	4	3,07	3,96
31.12.2019	4	3,62	3,91
31.3.2020	3	3,24	3,38
30.6.2020	2,25	2,34	2,36
30.9.2020	2,25	1,47	2,38

[40] Z těchto dat plyne, že zákonná sazba skutečně náklady na úvěry poskytované nefinančním podnikům (po dobu účinnosti posuzované úpravy) pokrývala. Při srovnání s daty za úvěry obecně (bez kontokorentů,

revolvingových úvěrů a pohledávek z kreditních karet) je závěr jednoznačný. Zákonná sazba náklady na tyto úvěry takřka po celé období převyšovala (někdy i poměrně výrazně). Jedinou výjimkou je první polovina roku 2020. Ani v tomto období však nebyla zákonná sazba výrazně nižší. Při srovnání s kontokorenty, revolvingovými úvěry a pohledávkami z kreditních karet není situace již tak jednoznačná, stále ale zákonná sazba náklady na tyto úvěry v zásadě pokrývala. Zákonná sazba byla stejná nebo vyšší než úrok na těchto úvěrech v 7 ze 14 čtvrtletí v daném období. I v těch případech, kdy byla zákonná sazba nižší, se však nejednalo o významnější rozdíly (pohybovaly se v desítkách procentních bodů). Srovnání sazeb pro názornost Nejvyšší správní soud zobrazuje i na grafu:



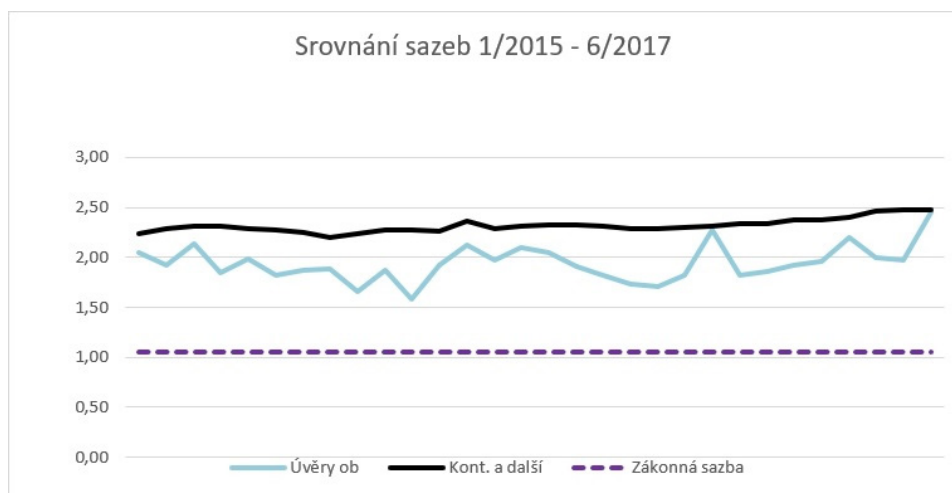
[41] Unijní právo každopádně nepožaduje úplnou přesnost stanovené výše úroků. Soudní dvůr uvádí, že stanovený úrok je paušalizovaný, a proto může být v konkrétních případech vyšší nebo nižší než skutečná ztráta (rozsudek Soudního dvora ze dne 28. 2. 2018, *Nidera*, C-387/16, bod 36). Důležité je to, že stanovená sazba v zásadě (s možností určitých menších odchylek) náklady na úvěr pokrývá. Z tohoto pohledu tedy požadavky efektivity a daňové neutrality zákonná sazba úroku ve výši repo sazba + 2 procentní body splňuje.

[42] Co se týče argumentace žalobkyně, tak ta ve vyjádření ke kasační stížnosti argumentovala tím, že z usnesení *Sole-Mizo II* plyne, že úrok z nadměrného odpočtu musí být alespoň ve výši základní sazby centrální banky zvýšené o dva procentní body. Jak již bylo vysvětleno v bodu [34] výše, tento výklad usnesení *Sole-Mizo II* správný není. I pokud by však byl, samozřejmě by posuzovaná právní úprava (která stanoví sazbu úroku právě v této výši) takový požadavek splňovala. Dále žalobkyně argumentovala srovnáním s náklady na spotřebitelské úvěry. Jak již bylo rovněž vysvětleno v bodu [39] výše, takové srovnání na místě nebylo, jelikož je stanovený úrok třeba posuzovat s ohledem na náklady na úvěr poskytovaný nefinančním podnikům (podnikatelům, nikoliv spotřebitelům).

[43] Pro úplnost se Nejvyšší správní soud vyjadřuje i k argumentaci žalobkyně v řízení před krajským soudem. Žalobkyně tam předně argumentovala vývojem právní úpravy. Od 1. 1. 2021 je totiž účinná úprava, která stanoví jiný mechanismus výpočtu úroku z nadměrného odpočtu. Žalobkyně argumentuje, že zákonodárce si byl vědom rozporu dosavadní úpravy s unijním právem, a proto sazbu zvýšil, aby tento rozpor odstranil. Tento argument neobstojí. Předně neplatí, že by se sazba od 1. 1. 2021 zvýšila; změnil se mechanismus výpočtu. Podle současného znění § 254a daňového řádu platí, že *výše úroku z daňového odpočtu odpovídá polovině úroku z prodlení*. Například v současnosti by tak sazba úroku vycházela podle zde posuzované úpravy (účinné do 31. 12. 2020)

vyšší než podle úpravy současné. Podle současné úpravy je úrok z nadměrného odpočtu 6,88 % $[(5,75+8)/2]$; podle úpravy účinné do 31. 12. 2020 by byl 7,75 % $(2 + 5,75)$. Především ale ze skutečnosti, že se změnila právní úprava nelze jakkoliv dovozovat, že by snad předchozí úprava byla v rozporu s unijním právem. Lepším argumentem by bylo poukázat na důvodovou zprávu k zákonu 170/2017 Sb., který zde posuzovanou úpravu zavedl. Důvodová zpráva zmiňuje mj. to, že: „Výše úroku z daňového odpočtu by se tak měla pohybovat mezi výší úvěrových produktů a výší běžného úrokového zhodnocení poskytovaného bankami či jinými platebními institucemi.“ Předkládá-tel zákona tedy vycházel z jiných východisek než Soudní dvůr v rozsudku *Sole-Mizo*. To však samo o sobě rozpor s unijním právem nezakládá. Jak výslovně uvedl generální advokát v bodu 92 svého stanoviska ve věci *Sole-Mizo*: „Jakmile jsou opatření poskytnutá jednotlivcům členskými státy v souladu s unijním právem, skutečnost, že důvody pro jejich použití jsou chybné, neznamená, že odporují unijnímu právu.“

[44] Dále žalobkyně argumentovala v tom smyslu, že pokud byla podle rozsudku *EP Energy Trading* příliš nízká sazba ve výši repo sazba + 1 procentní bod, pak je příliš nízká i sazba ve výši repo sazba + 2 procentní body. Ani toto však není pádný argument. Jakkoliv se totiž může zdát rozdíl v sazbě malý, ekonomicky byl poměrně výrazný. Po celou dobu účinnosti úpravy posuzované v rozsudku *EP Energy Trading* byla repo sazba ve výši 0,05 %. Rozdíl mezi sazbou ve výši repo sazby + 1 procentní bod a repo sazby + 2procentní body byl tedy takřka dvojnásobný. Pokud pak provedeme stejné srovnání, jako bylo výše provedeno pro posuzovanou úpravu, i pro úpravu účinnou (avšak pro rozpor s unijním právem neaplikovatelnou) mezi 1. 1. 2015 a 30. 6. 2017, vychází zcela jiný výsledek:



[45] Pro úpravu účinnou mezi 1. 1. 2015 a 30. 6. 2017 tedy skutečně platilo, že zákonná sazba byla nedosta-tečná. To však z výše uvedených důvodů neplatí pro sazbu posuzovanou v této věci.

[46] Nejvyšší správní soud tedy shledal, že úprava úroku z nadměrného odpočtu účinná od 1. 7. 2017 do 31. 12. 2020 byla v souladu s principem efektivity a zásadou daňové neutrality. Pokrývala totiž průměrné náklad-y na úvěry poskytované nefinančním podnikům.

III. 4) Soulad úroku z nadměrného odpočtu s principem rovnocennosti

[47] Princip efektivity (v tomto případě ve spojení se zásadou daňové neutrality) není jediným požadavkem na vnitrostátní úpravu, který unijní právo klade. Dalším požadavkem je princip rovnocennosti. Jak již bylo výše

vysvětleno, princip rovnocennosti požaduje, aby unijní nároky nebyly diskriminovány oproti nárokům plynoucím z vnitrostátního práva. Pravidla pro unijní nároky tak nesmí být méně příznivá než pravidla pro podobné vnitrostátní nároky (rozsudek Soudního dvora ze dne 14. 12. 1995, *Van Schijndel*, C-430/93). Na stranu druhou princip rovnocennosti nevyžaduje, aby členské státy na unijní nároky použily svůj nejpříznivější právní režim (rozsudek Soudního dvora ze dne 15. 9. 1998, *Edis*, C-231/96). Členské státy tedy mohou na různé nároky aplikovat různé právní režimy; postačí, že se stejný režim použije na podobné unijní a vnitrostátní nároky (rozsudek *Edis*). Podobnost unijních a vnitrostátních nároků se posuzuje z hlediska jejich předmětu, důvodu a hlavních znaků (rozsudek Soudního dvora ze dne 29. 10. 2009, *Pontin*, C-63/08). Pokud neexistuje žádný srovnatelný nárok, je posuzovaná úprava v souladu s principem rovnocennosti (rozsudek Soudního dvora ze dne 10. 7. 1997, *Palmisani*, C-261/95). Soudní dvůr pak zpravidla nechává posouzení souladu vnitrostátní úpravy s principem rovnocennosti na vnitrostátních soudech; poskytuje pouze určitá obecná vodítka, jak při tomto posouzení postupovat (viz například rozsudek *Palmisani*).

[48] V nyní řešené věci je tedy třeba posoudit, zda byl úrok z nadměrných odpočtů (dle § 254a daňového řádu ve znění účinném od 1. 7. 2017 do 31. 12. 2020) znevýhodněn oproti některému podobnému vnitrostátnímu institutu.

[49] Prvním úrokem, jehož srovnání se s úrokem z nadměrného odpočtu nabízí, je úrok z vratitelného přeplatku dle § 253a daňového řádu. Soudní dvůr se zabýval maďarskou obdobou tohoto úroku v rozsudku *Sole-Mizo* (viz popis těchto závěrů v bodě [29] výše). Byť konečně posouzení nechal na maďarské soudy, uvedl, že daný úrok není podobný úroku z nadměrného odpočtu. Úrok z vratitelného přeplatku je totiž sankcí pro finanční orgány za pozdní vyřízení žádosti o vrácení přeplatku; tedy sankcí za to, že finanční správa neuhradila včas splatný dluh. Nejvyšší správní soud se s tímto posouzením ztotožňuje i v kontextu právního řádu České republiky. Specifickým rysem úroku z nadměrného odpočtu je totiž skutečnost, že tento úrok dopadá na aktivitu finanční správy, která je legitimní. Tuto skutečnost zdůrazňuje jak tuzemská judikatura (*Kordárna*, bod 25), tak judikatura Soudního dvora (*Enel Maritsa Iztok*, body 52-53). Finanční správa musí mít možnost v případě pochybností nadměrný odpočet prověřit. Toto prověřování by mělo být samozřejmě co nejrychlejší. Nicméně může být „podle okolností velmi časově variabilní a zcela legitimně se může „táhnout“ v některých výjimečných případech i po dobu několika let“ (*Kordárna*, bod 25). Na této skutečnosti dle Nejvyššího správního soudu nic nemění ani to, že zákon upravil určitá období, kdy úrok nepřirůstá (§ 254a odst. 2 daňového řádu ve znění od 1. 7. 2017 do 31. 12. 2020). Byť se tyto výjimky snaží zabránit tomu, aby daňový subjekt řízení záměrně protažoval, neplyne z nich, že by úrok přirůstal jen po dobu nedůvodných průtahů daňových orgánů. I samotné provádění kontrolních postupů totiž může být časově náročné. To platí tím spíše, pokud je potřeba využít například institutu mezinárodního dožádání. Využití těchto institutů přitom je (v těch případech, v nichž jsou skutečně potřeba) legitimní. Naopak pokud daňové orgány nevrátí vratitelný přeplatek v stanovené lhůtě, jednají zpravidla nelegitimně. Řečeno jinak, v ideálně fungující finanční správě bude stále docházet k prověřování nadměrných odpočtů, a bude tak vyplácen úrok z nadměrných odpočtů. V takové (ideální) finanční správě však nebude docházet k pozdě vrácenému vratitelnému přeplatku. Úrok z vratitelného přeplatku proto není podobným institutem úroku z nadměrného odpočtu z hlediska principu rovnocennosti.

[50] Druhým úrokem, jehož srovnání se s úrokem z nadměrného odpočtu nabízí, je úrok z neoprávněného jednání správce daně dle § 254 daňového řádu (ve znění účinném do 31. 12. 2020). Dle Nejvyššího správního soudu pro tento úrok v zásadě platí to stejné, co uvedl výše k úroku z vratitelného přeplatku. I tento úrok postihuje protiprávní jednání správce daně, a je tedy v tomto ohledu odlišný od úroku z nadměrného odpočtu.

[51] Třetím úrokem, jehož srovnání se s úrokem z nadměrného odpočtu nabízí, je úrok z prodlení dle § 252 daňového řádu. U tohoto úroku je první odlišností od úroku z nadměrného odpočtu již to, že postihuje daňový subjekt, nikoliv správce daně. V postavení správce daně a daňového subjektu je řada odlišností (jedná se o vrchnostenský vztah). Tyto odlišnosti mohou být důvodem pro rozdíly oproti úroku z nadměrného odpočtu spíše než případný unijní původ druhého jmenovaného úroku. Navíc rovněž platí, že úrok z prodlení postihuje v zásadě nelegitimní jednání daňového subjektu (tedy pozdní úhradu splatné daně či neoprávněné uplatnění odpočtu či daně). Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že v akademické diskusi se objevuje názor, že právě ze srovnání s úrokem z prodlení plyne, že nyní posuzovaná úprava úroku z nadměrného odpočtu je s principem rovnocennosti

v rozporu (Fuksová J.; Halíček R. Úrok ze zadrženého odpočtu DPH v kontextu evropského práva: judikатурní zásahy, reakce zákonodárce a přetrvávající intertemporální otázky. *Obchodněprávní revue* 4/2021, s. 255). Autoři článku poukazují na důvodovou zprávu k daňovému řádu, z níž plyne, že úrok z prodlení „je stanoven jako ekonomická náhrada za nedoplatky peněžních prostředků na daních, které musí veřejné rozpočty získávat z jiných zdrojů. Jedná se v podstatě o cenu finančních prostředků v čase, která je daná úrokovou mírou“. To podobně lze tvrdit (být naopak ve vztahu k daňovému subjektu) i o úroku z nadměrného odpočtu. Bylo by tedy možné takto dovozovat, že se jedná o podobné instituty. Nejvyšší správní soud však uvedenému prohlášení v důvodové zprávě rozumí spíše tak, že zdůrazňuje, že úrok z prodlení není trestem. S tím Nejvyšší správní soud souhlasí, a nakonec z toho vychází i ve své judikatuře (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 11. 2015, čj. 4 Afs 210/2014-57, č. 3348/2016 Sb. NSS, či rozsudek NSS ze dne 19. 12. 2017, čj. 8 Afs 181/2017-31). To ale neznamená, že musí u úroku sankční prvek zcela chybět. I instituty primárně kompenzačního charakteru (úroky) mohou obsahovat svou sankční složku. Obdobně například v soukromém právu jsou rozlišovány smluvní úroky (dispozitivně upravené v § 1802 občanského zákoníku) a úroky z prodlení (dispozitivně upravené v § 1970 občanského zákoníku). V obou případech se jedná o úroky. Avšak u úroků z prodlení je významná i jejich sankční funkce, což se projevuje v jejich výši. Bez zajímavosti při této analogii není ani skutečnost, že výše smluvního úroku je subsidiárně (nestanoví-li zvláštní předpis jinak) stanovena tak, že se použijí *obvyklé úroky požadované za úvěry, které poskytují banky v místě bydliště nebo sídla dlužníka v době uzavření smlouvy* (§ 1802 občanského zákoníku). Jak bylo výše v části III.3) blíže vysvětleno, nyní posuzovaná úprava tomuto hledisku rovněž odpovídá. Nejvyšší správní soud však z této analogie nedovozuje nic víc než to, že u úroků může být (ale nutně nemusí) přítomna i složka sankční. Aby se stále jednalo o úrok, a nikoliv o trest, nemůže tato složka významně převážet nad kompenzační povahou úroku. Může ale být přítomna – a u úroku z prodlení přítomna typicky bude.

[52] Čtvrtým úrokem, jehož srovnání se s úrokem z nadměrného odpočtu nabízí, je úrok z posečkané částky dle § 157 odst. 2 daňového řádu (ve znění účinném do 31. 12. 2020). Oproti výše zvažovaným úrokům není u úroku z posečkané částky sankční složka tak výrazná. Úrok z posečkané částky sice přirůstá v důsledku prodlení daňového subjektu, avšak vzhledem k povolenému posečkaní sankční složka úroku odpadá nebo je přinejmenším výrazně oslabena. V tomto ohledu (absence – či alespoň oslabení – sankční složky) je úrok z posečkané částky podobný úroku z nadměrného odpočtu. Jistou podobnost nepřímou potvrzuje i skutečnost, že daňový řád od 1. 1. 2021 stanoví pro úrok z posečkané částky a úrok z nadměrného odpočtu stejnou úrokovou sazbu. Přesto však ani úrok z posečkané částky není podobným institutem úroku z nadměrného odpočtu z pohledu principu rovnocennosti.

[53] Posečkaní je pojímáno jako dobrodíní (*beneficium*) ze strany státu (rozsudek NSS ze dne 4. 2. 2015, čj. 3 Afs 74/2014-29). Důvody pro jeho povolení jsou předně sociální či ekonomické povahy. Podle § 156 odst. 1 písm. a) až c) daňového řádu tedy může být posečkaní povoleno, *pokud by úhrada znamenala pro daňový subjekt vážnou újmu, pokud by byla ohrožena výživa daňového subjektu či jím vyživovaných osob, nebo pokud by úhrada vedla k zániku podnikání daňového subjektu*. Dále jsou to podle § 156 odst. 1 písm. d) a e) daňového řádu důvody v zásadě praktické povahy. Pokud je některý stanovený důvod naplněn lze buď posečkat s úhradou daně, anebo rozložit její úhradu na splátky. Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelem, že posečkaní daně je institut podobný prominutí příslušenství daně. Obdobně u prominutí příslušenství daně tak správní praxe (pro nyní posuzované období vyjádřená v pokynu GFŘ-D-21 k promíjení příslušenství daně ze dne 12. 2. 2015) dovozovala, že důvody pro prominutí budou převážně sociální, ekonomické či praktické povahy. Z důvodů sociální povahy tak byl uznáván například nepříznivý zdravotní stav daňového subjektu či jeho postižení živelnou pohromou. Platí proto, že daňový řád upravoval komplex institutů, jejichž smyslem bylo zohlednit individuální situaci daňového subjektu a podle okolností mu prominout určitou část dluhu či poskytnout určitou individuální úlevu. Jednalo se tak o daňové obdoby prominutí dluhu v soukromém právu. I v soukromém styku běžně dochází k tomu, že věřitel část dluhu dlužníkovi promíne, dohodne si s ním splátkový kalendář, na určitou dobu mu sníží úrok a podobně. V soukromém styku je takové jednání ponecháno zcela na vůli stran (a tedy primárně na vůli věřitele). V právu daňovém je tento postup svázán určitými pravidly; stále však hraje úvážení (správní uvážení) důležitou roli. U posečkaní daně je stanoven jednotný úrok, který po dobu posečkaní přirůstá namísto úroku z prodlení. U prominutí příslušenství daně takto jednotná „sazba úlevy“ stanovena není (být určitá pravidla plynou ze správní praxe). V obou případech je ale v zásadě na uvážení státu (ať již moci zákonodárné či výkonné), jaké úlevy

bude za jakých situací poskytovat. Stanovené výše této úlevy (ať již zhmotněné v rozdílu mezi úrokem z posečkané částky a úrokem z prodlení – ve „slevě“, kterou po dobu posečkání daňový subjekt obdrží – či v rozsahu prominutí příslušenství daně) tedy primárně nevychází z určité ekonomické veličiny. Z ničeho neplyne, že by úrok z posečkané částky byl stanoven tak, aby umožnil státu nahradit výpadek daňového příjmu jinými zdroji nebo něco podobného.

[54] Úrok z nadměrného odpočtu je svou povahou odlišný. Nejedná se o dobrodíní ze strany daňového subjektu, který by dobrovolně poskytl své finanční prostředky státu. Jedná se o paušalizovanou náhradu škody, která daňovému subjektu vznikla tím, že stát prováděl – legální a legitimní – prověřování vykázанého odpočtu. Cílem tedy není zohlednit individuální situaci dlužníka (státu), ale nahradit hospodářské znevýhodnění daňového subjektu, k němuž činností státu došlo. Výše proto není libovolná, ale sazba úroku musí pokrývat (být paušalizovaná, a tedy obecně) náklady na pokrytí výpadku v cash flow daňového subjektu. Nárok na úrok z daňového odpočtu pak vzniká automaticky, jsou-li splněny stanovené podmínky. Není tedy závislý na uvážení věřitele ani nezohledňuje všechny aspekty dané situace.

[55] S ohledem na veškeré uvedené odlišnosti se Nejvyšší správní soud domnívá, že úrok z nadměrného odpočtu skutečně není podobným institutem úroku z posečkané částky ve smyslu principu rovnocennosti. Je pravdou, že u obou těchto úroků chybí (či je alespoň významně oslabena) sankční složka. Tam však podobnost těchto institutů končí. Pokud se má dle judikatury Soudního dvora posuzovat podobnost institutů z hlediska jejich předmětu, důvodu a hlavních znaků, pak prakticky z žádného z těchto hledisek si nejsou tyto dva úroky podobné.

[56] Nejvyšší správní soud proto (ani v návaznosti na vyjádření účastníků) neshledal, že by byl v právním řádu České republiky jakýkoliv institut, který by byl úroku z nadměrného odpočtu podobný ve smyslu principu rovnocennosti. Vzhledem k tomu, že takový institut v tuzemském právním řádu není, je posuzovaná úprava v souladu s principem rovnocennosti.

VI. Závěr a náklady řízení

[57] Nejvyšší správní soud z uvedených důvodů shledal § 254a daňového řádu ve znění účinném od 1. 7. 2017 do 31. 12. 2020 v souladu s unijním právem. Tato úprava byla v souladu s principem efektivity a zásadou daňové neutrality. Pokrývala totiž průměrné náklady na úvěry poskytované nefinančním podnikům. Rovněž byla tato úprava v souladu s principem rovnocennosti. V právním řádu ČR není žádný institut, který by byl úroku z daňového odpočtu podobný (ve smyslu kritérií principu rovnocennosti) a oproti němuž by byl úrok z nadměrných odpočtů znevýhodněn. (...)

Silniční provoz: pozbytí řídičského oprávnění dosažením hranice dvanácti bodů; uložení zákazu řízení motorových vozidel; počátek plynutí doby, po kterou řidič nemůže požádat o vrácení řídičského oprávnění

k § 94a odst. 1, § 123c odst. 3 a § 123d odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu)

I. Pokud řidič pozbyl řídičské oprávnění dosažením hranice dvanácti bodů podle § 123c odst. 3 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, také kvůli bodům zaznamenaným na základě rozhodnutí, kterým mu trestní soudy uložily zákaz řízení všech motorových vozidel, nejde o porušení zásady *ne bis in idem*, a to ani v případě, že řidič tento trest již vykonal.

II. Pozbude-li řidič podle § 94a odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, řídičské oprávnění okamžikem právní moci rozhodnutí, kterým mu soud uložil trest zákazu řízení všech motorových vozidel, a zároveň řidič jednáním, pro které byl daným rozhodnutím odsouzen, dosáhl

hrance dvanácti bodů, běží roční doba, po kterou podle § 123d odst. 1 uvedeného zákona nemůže požádat o vrácení řídičského oprávnění, už od okamžiku pozbytí řídičského oprávnění, nikoliv až uplynutím pěti pracovních dnů ode dne, kdy mu bylo doručeno oznámení podle § 123c odst. 3 téhož zákona.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 1. 2024, čj. 6 As 97/2023-37)

Prejudikatura: č. 3339/2016 Sb. NSS; rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ze dne 15. 11. 2016, *A a B proti Norsku*, stížnosti č. 24130/11 a č. 29758/11, a ze dne 31. 8. 2021, *Galović proti Chorvatsku*, stížnosti č. 45512/11.

Věc: M. B. proti Krajskému úřadu Středočeského kraje o záznam bodů v registru řidičů, o kasační stížnosti žalobce.

Projednávaná věc se týkala námitek řidiče proti provedenému záznamu bodů podle § 123f odst. 1 zákona o silničním provozu a vztahu záznamu dvanácti bodů podle tohoto zákona a trestu zákazu činnosti spočívajícího v řízení všech motorových vozidel podle trestního zákoníku.

Městský úřad Kutná Hora rozhodnutím ze dne 23. 4. 2021 podle § 123f odst. 3 zákona o silničním provozu zamítl námitky žalobce proti záznamu bodů v registru řidičů a potvrdil záznam dvanácti bodů v jeho bodovém hodnocení. Za tím účelem si městský úřad vyžádal rozsudek Okresního soudu v Kutné Hoře ze dne 31. 7. 2013, čj. 14 T 68/2013-155, který nabyl právní moci dne 1. 10. 2013, a to ve spojení s rozsudkem Krajského soudu v Praze ze dne 1. 10. 2013, sp. zn. 10 To 339/2013 – trestní soud jím uložil žalobci zákaz řízení na šest let. Dále si vyžádal oznámení o uložení pokuty příkazem na místě ze dne 15. 6. 2020 spolu s kopií příkazového bloku ze dne 14. 6. 2020, a trestní příkaz Okresního soudu v Kutné Hoře ze dne 7. 1. 2021, čj. 2 T 1/2021-59, který nabyt právní moci 21. 1. 2021 a jímž trestní soud uložil žalobci zákaz řízení na osmáct měsíců. Na základě těchto podkladů bylo žalobci zaznamenáno sedm, dva a dalších sedm bodů, takže ke dni 21. 1. 2021 dosáhl v bodovém hodnocení maximálního možného počtu dvanácti bodů. Žalovaný rozhodnutím ze dne 18. 10. 2021 zamítl žalobcovu odvolání a rozhodnutí městského úřadu potvrdil.

Krajský soud v Praze žalobu proti rozhodnutí žalovaného jako nedůvodnou zamítl rozsudkem ze dne 12. 5. 2023 čj. 55 A 69/2021-34. Podle krajského soudu správní orgány postupovaly správně, pokud se zaměřily pouze na to, zda byly žalobci body do evidence zapsány na základě způsobilých rozhodnutí a zda mu byl započten odpovídající počet bodů. Zároveň nelze analogicky užít trestněprávní úpravu zahlázení odsouzení, neboť zákon o silničním provozu obsahuje v § 123e speciální úpravu „zahlázení“ v podobě odečítání bodů. Nedošlo ani k porušení zásady *ne bis in idem*, protože pozbytí řídičského oprávnění při dosažení dvanácti bodů je sankcí *sui generis* za speciální recidivu se samostatnou skutkovou podstatou. Není tedy dána totožnost skutku a nejde o trest za původní protispoločenská jednání. Prvních sedm bodů bylo žalobci dle krajského soudu zaznamenáno v souladu s § 123b odst. 2 zákona o silničním provozu až k okamžiku právní moci trestního rozsudku dne 1. 10. 2013. V tomto kontextu není relevantní, že se protiprávního jednání dopustil už v dubnu 2012. Krajský soud souhlasil se správními orgány též v tom, že zadržení řídičského průkazu nemá vliv na určení okamžiku pozbytí řídičského oprávnění dle § 123c odst. 3 zákona o silničním provozu. Lhůta pro podání žádosti o vrácení řídičského oprávnění dle § 123c odst. 3 zákona o silničním provozu nezačala běžet od zadržení řídičského průkazu dne 3. 11. 2020, ale až od 16. 2. 2021, kdy pozbyl řídičské oprávnění. Podle § 123d odst. 2 zákona o silničním provozu totiž žalobce nemohl o vrácení řídičského oprávnění požádat dříve, než vykonal trest zákazu řízení, jenž mu uložil Okresní soud v Kutné Hoře trestním příkazem čj. 2 T 1/2021-59.

Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, v níž namítal, že krajský soud nezohlednil, že pravomocné odsouzení již bylo zahlázeno, takže k němu ze zákona nelze přihlížet. Stěžovatel se přitom nedovolával analogie trestněprávního institutu zahlázení odsouzení, ale samotného zahlázení odsouzení, jež plyne z trestního zákoníku. To nelze nahradit institutem odečítání bodů dle § 123e zákona o silničním provozu. Stěžovatel zároveň nemohl pozbytí řídičské oprávnění dne 16. 2. 2021, protože k danému dni řídičské oprávnění již neměl. Z tohoto důvodu nebylo vůbec možné aplikovat § 123c zákona o silničním provozu.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti konstatoval, že po dobu výkonu trestu zákazu řízení ze zákona neběží doba pro odečítání bodů, a proto nemohly být stěžovateli až do vykonání trestu žádné body odečteny.

K požadavku žalobce na zohlednění zahlazení odsouzení podle trestního zákoníku žalovaný podotkl, že žalobce zcela opomněl zákonnou úpravu odečtu bodů a namísto předložení odlišného právního hodnocení vznášel spíše otázky.

Stěžovatel reagoval na vyjádření žalovaného replikou, v níž zdůraznil, že jeho námítky směřovaly primárně proti tomu, že v roce 2021 byly znovu započteny body udělené za skutek, jehož spáchání bylo potrestáno, trest v celém rozsahu vykonán a odsouzení zahlazeno. Dodal, že dle jeho názoru není rozdíl v dopadu zadržení řídicího oprávnění a ztráty řídicího oprávnění.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

[8] Jádro stěžovatelovy argumentace spočívá v tom, že pokud vykonal trest podle trestního zákoníku, hledí se na něj, jako by nebyl odsouzen. Není již proto nadále možné, aby odsouzení v trestním řízení bylo podkladem pro zánam bodů a pozbytí řídicího oprávnění podle zákona o silničním provozu. Jinými slovy namítá, že je dvakrát trestán za totéž, čímž je porušena zásada *ne* či *non bis in idem*.

[9] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 30. 9. 2015, čj. 6 As 114/2014-55, č. 3339/2016 Sb. NSS, dospěl k závěru, že zánam bodů podle zákona o silničním provozu je „trestem“ ve smyslu čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod a čl. 7 odst. 1 věty druhé Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), avšak při zánamu bodů nedochází k porušení zásady *ne bis in idem*. Je tomu tak proto, že mezi původním řízením o protiprávním jednání řidiče (přestupku či trestném činu) a zánamem bodů, resp. následným pozbytím řídicího oprávnění při dosažení dvanácti bodů je dostatečně úzké spojení a sankce uložená v navazujícím řízení je přímým a předvídatelným důsledkem původního odsouzení. Pozbytí řídicího oprávnění při dosažení dvanácti bodů je pak nutné vnímat jako sankci *sui generis* za speciální recidivu, která spočívá v opakovaném páčení přestupků či trestných činů na úseku bezpečnosti a plynulosti silničního provozu a má samostatnou skutkovou podstatu uvedenou v § 123c zákona o silničním provozu. Nejde tedy o totožný skutek k dílčím protiprávním jednáním ani o trest za tato původní protispolečenská jednání, a proto nemůže jít o opakovaný postih dle čl. 4 Protokolu č. 7 k Úmluvě.

[10] Nejvyšší správní soud k tomu dodává, že ona dostatečně úzká spojitost, na kterou odkazuje rozšířený senát a která vyplývá z judikatury Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“), je podmínkou pro to, aby kombinovaná řízení (trestní a správní či daňové) neporušovala zásadu *ne bis in idem*, resp. aby takovým postupem nedošlo k opakování soudního řízení nebo trestu. Velký senát ESLP v rozsudku ze dne 15. 11. 2016, *A a B proti Norsku*, stížnosti č. 24130/11 a č. 29758/11, tedy po vydání citovaného usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, shrnul a upřesnil, že spojitost řízení musí být jak věcná, tak časová. Při posouzení věcné spojitosti je zapotřebí zohlednit zejména, zda obě řízení sledují vzájemně se doplňující cíle a týkají se různých aspektů protispolečenského jednání a zda je kombinace daných řízení předvídatelným důsledkem téhož postihovaného jednání. Časová spojitost pak neznamená, že obě řízení musejí být vedena současně, nýbrž je možné vést řízení postupně, pokud je takový postup odůvodněn zájmy na účinnosti a řádném výkonu spravedlnosti, sleduje různé společenské cíle a nezpůsobuje stěžovateli žádnou nepřiměřenou újmu. Tato kritéria jsou v rozhodovací praxi ESLP stále aktuální (viz např. rozsudek ESLP ze dne 31. 8. 2021, *Galović proti Chorvatsku*, stížnost č. 45512/11).

[11] Nejvyšší správní soud odkazuje též na svůj rozsudek ze dne 13. 12. 2016, čj. 6 As 163/2016-39, v němž otázku zásady „ne dvakrát v téže věci“ ve vztahu k bodovému systému a judikatuře ESLP podrobně rozebral v bodech [22] až [26]. Uzavřel přitom, že pro dodržení zásady je podstatné, že „*jak záznamy bodů v registru řidičů, tak i pozbytí řídicího oprávnění jsou nevyhnutelným a automatickým důsledkem nabytí právní moci určitého správního rozhodnutí o přestupku. Jsou tedy trestem akcesorickým, spjatým s trestem hlavním.*“ Hrozby takového trestu si zároveň musí být obviněný vědom (neznalost zákona neomlouvá) a má možnost mu přizpůsobit svou obranu v jednotlivých řízeních – ať už o přestupku či o trestném činu. Stejně tak je přímým a předvídatelným následkem ztráty řídicího oprávnění v případě dosažení hranice dvanácti bodů.

[12] Podle § 94a odst. 1 písm. zákona o silničním provozu ve znění účinném do 22. 5. 2021 *držitel řidičského oprávnění pozbývá řidičské oprávnění dnem právní moci rozhodnutí, kterým mu byl soudem uložen trest [...] zákazu činnosti spočívajícího v zákazu řízení motorových vozidel.*

[13] Podle § 123b odst. 1 zákona o silničním provozu *řidiči motorového vozidla, kterému byl [...] soudem uložen trest za trestný čin [...], a [...] trestný čin [...] spáchal jednáním zařazeným do bodového hodnocení, se zaznamená v registru řidičů stanovený počet bodů. Podle odst. 2 písm. c) provede záznam příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností ke dni nabytí právní moci [...] rozhodnutí, kterým se ukládá trest za trestný čin, [...] a to nejpozději do 5 pracovních dnů ode dne, kdy mu bylo doručeno rozhodnutí, kterým byl uložen trest za trestný čin.*

[14] Podle § 123c odst. 3 zákona o silničním provozu *příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností při provedení záznamu bodů, kterým řidič dosáhl celkového počtu 12 bodů, neprodleně písemně nebo elektronickou cestou oznámí tuto skutečnost řidiči a vyzve jej k odevzdání řidičského průkazu a mezinárodního řidičského průkazu nejpozději do 5 pracovních dnů ode dne doručení tohoto oznámení. Řidič pozbývá řidičské oprávnění uplynutím 5 pracovních dnů ode dne, v němž mu bylo toto oznámení doručeno.*

[15] Podle § 123d odst. 1 zákona o silničním provozu *řidič, který podle § 123c odst. 3 pozbýl řidičské oprávnění, je oprávněn požádat o vrácení řidičského oprávnění nejdříve po uplynutí 1 roku ode dne pozbytí řidičského oprávnění podle § 123c odst. 3. Podle odstavce 2, byl-li řidiči za přestupek nebo trestný čin, spáchaný jednáním zařazeným do bodového hodnocení, na základě kterého dosáhl celkového počtu 12 bodů, uložen trest nebo správní trest zákazu činnosti, spočívající v zákazu řízení motorových vozidel, je řidič oprávněn požádat o vrácení řidičského oprávnění nejdříve po vykonání trestu nebo správního trestu zákazu činnosti, pokud je uložená doba zákazu činnosti delší než doba podle odstavce 1.*

[16] Podle § 123e odst. 1 odst. a) zákona o silničním provozu *řidiči, kterému nebyl ode dne nabytí právní moci rozhodnutí, na jehož základě mu byl v registru řidičů zaznamenán naposled stanovený počet bodů, pravomocně uložen správní trest za přestupek [...] nebo trest za trestný čin, spáchaný jednáním zařazeným do bodového hodnocení po dobu 12 po sobě jdoucích kalendářních měsíců, se odečtou 4 body z celkového počtu dosažených bodů. Podle odst. 3 doba pro odečítání bodů podle odstavce 1 neběží po dobu výkonu trestu nebo správního trestu zákazu činnosti, spočívajícího v zákazu řízení motorových vozidel, nebo po dobu výkonu závazku zdržet se řízení motorových vozidel pro účely podmíněného odložení podání návrhu na potrestání nebo podmíněného zastavení trestního stíhání.*

[17] Z uvedených východisek a citované právní úpravy plyne, že argumentace stěžovatele v projedávané věci nemůže být úspěšná. Zahlazení odsouzení ve smyslu trestního zákoníku by bylo ve vztahu k zaznamenaným bodům relevantní pouze tehdy, pokud by body byly uloženy přímo v trestním řízení. Tak tomu ale není – pravomocný odsuzující rozsudek trestního soudu je na základě výslovné zákonné úpravy pouze podkladem pro záznam bodů. Záznam přitom obecní úřad obce s rozšířenou působností provádí ke dni právní moci rozhodnutí, kterým se ukládá trest za trestný čin, a to do pěti pracovních dnů ode dne, kdy mu rozhodnutí soud nebo státní zástupce doručí (§ 123b odst. 2 a 3 zákona o silničním provozu). Záznam bodů coby akcesorický trest ve výše popsaném významu tedy stěžovatel obdržel bezprostředně po svém odsouzení v říjnu 2013, nikoliv až v roce 2021, jak se mylně domnívá.

[18] Záznam tedy byl proveden v úzké časové souvislosti s uložením trestu v původním řízení, ale na základě jiného zákona, jenž obsahuje zcela samostatnou úpravu, jak negativní důsledky protiprávního jednání stěžovatele (řidiče) pro něj samotného plynutím času zaniknou. Konkrétně jde o postup odečítání bodů podle § 123e zákona o silničním provozu, na který odkazoval již krajský soud. Opět nejde o nic nepředvídatelného, nýbrž o konkrétní a jasná pravidla stanovená zákonem, jejichž základní logika spočívá v tom, že pokud se řidič po stanovenou dobu vyvaruje jednání zařazeného do bodového hodnocení, budou mu body postupně odečteny. Zákon o silničním provozu v § 123e odst. 3 též zcela jasně stanoví, že po dobu výkonu trestu zákazu řízení doba pro odečítání bodů neběží. Taková úprava je odůvodněna společenským zájmem na bezpečnosti a plynulosti silničního provozu. Tresty za jednotlivé přestupky, či jako v případě stěžovatele za trestný čin, totiž stíhají konkrétní (samostatné) protiprávní jednání a mají spíše represivní účinek. Postupné sbírání bodů oproti tomu působí spíše preventivně na aktivní řidiče a jeho cílem je zamezit, aby opakovaně porušovali vybrané povinnosti stanovené předpisy o provozu na pozemních komunikacích, což plyne přímo z § 123a zákona o silničním provozu. Právní úprava předpokládá,

že řidiče bude k dodržování pravidel motivovat to, že pokud je budou opakovaně porušovat, budou ze silničního provozu, byť dočasně, vyřazeni.

[19] Přitom právě okolnost, že trestní právo či správní trestání a bodové hodnocení mají odlišné, byť vzájemně se doplňující cíle (na jedné straně vyvození individuální odpovědnosti za protiprávní a společensky škodlivé jednání a na straně druhé preventivní ochrana bezpečnosti a plynulosti silničního provozu), ospravedlňuje odlišnou právní úpravu toho, jak sankce plynutím času ztratí své negativní dopady.

[20] Uvedené odpovídá též na to, proč k následku spojenému s dosažením dvanácti bodů v podobě pozbytí řídičského oprávnění došlo v případě stěžovatele až v roce 2021, ačkoliv byl za první z trestných činů odsouzen již v roce 2013. Doba pro odečítání bodů mu totiž začala plynout až po vykonání šestiletého trestu zákazu řízení, konkrétně od 2. 10. 2019, kdy se opět mohl stát, a následně stal, aktivním řidičem, takže mělo význam, aby na něj systém bodového hodnocení v souladu se zákonnou úpravou začal opět preventivně působit. K odečtení čtyř bodů od zaznamenaných sedmi podle § 123e odst. 1 písm. a) zákona o silničním provozu však nedošlo, protože stěžovatel se už 14. 6. 2020, tedy před uplynutím doby dvanácti měsíců, dopustil dalšího přestupku, za který mu byly zaznamenány dva body. Následoval záznam dalších sedmi bodů za pravomocné odsouzení za trestný čin ke dni 21. 1. 2021, čímž stěžovatel nasbíral dvanáct bodů.

[21] Stěžovatel má nicméně pravdu v tom, že řídičské oprávnění nepozbyl dne 16. 2. 2021, jak spočetl krajský soud, nýbrž už k okamžiku právní moci trestního příkazu Okresního soudu v Kutné Hoře dne 21. 1. 2021, jak plyne z § 94a odst. 1 zákona o silničním provozu. K závěru, že pokud soud nebo správní orgán uložil (správní) trest zákazu řízení, pozbývá vybodovaný řidič oprávnění ke dni právní moci daného rozhodnutí, ostatně dospěla též komentářová literatura – viz Bezděkovský, K.; Novopacký, D. a Vetešník, P. *Zákon o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2022, cit. dle ASPI, § 123d. Tato nepřesnost však nemá vliv na zákonost rozsudku krajského soudu, neboť dále krajský soud správně vyšel z § 123d odst. 2 zákona o silničním provozu, z něhož plyne, že v projednávané věci mohl stěžovatel požádat o vrácení řídičského oprávnění až po výkonu trestu zákazu řízení. Uložená doba zákazu řízení totiž byla delší než jeden rok, který stanoví § 123d odst. 1 zákona o silničním provozu. Konkrétně stěžovateli trestní soud uložil zákaz řízení na osmnáct měsíců a se započtením doby od 3. 11. 2020 do 21. 1. 2021, kdy mu byl zadržán řídičský průkaz, skončil dle evidenční karty řidiče založené ve správním spisu až 3. 5. 2022. Nejvyšší správní soud k tomu podotýká, že ze spisu ani z podání stěžovatele neplyne, že by trest z nějakého důvodu vykonal dříve. To, že krajský soud vyšel při stanovení okamžiku pozbytí řídičského oprávnění z doručení oznámení podle § 123c odst. 3 zákona o silničním provozu, tedy nemá na právní postavení stěžovatele žádný vliv.

[22] Pokud jde o to, že v případě stěžovatele mělo dojít ke dvojímu pozbytí řídičského oprávnění, Nejvyšší správní soud konstatuje, že k ničemu takovému nedošlo. Jak plyne z předchozího odstavce, stěžovatel pozbyl řídičské oprávnění k okamžiku právní moci trestního příkazu, jímž mu soud uložil zákaz řízení. Následný postup městského úřadu, kterým stěžovatele informoval o tom, že zároveň dosáhl dvanácti bodů, tak nemohl vést k tomu, že by stěžovatel pozbyl řídičské oprávnění podruhé. To však nic nemění na tom, že ostatní účinky oznámení podle § 123c odst. 3 ve spojení s § 123d odst. 1 zákona o silničním provozu nastaly, tedy zejména mohla začít plynout roční doba, po kterou stěžovatel nemohl požádat o vrácení řídičského oprávnění. Vybodovanému řidiči totiž může být uložen zákaz řízení v kratším trvání než jeden rok nebo může dojít k podmíněnému upuštění od výkonu zbytku trestu podle § 90 trestního zákoníku. Pokud by v takové situaci nemělo oznámení podle § 123c odst. 3 ve spojení s § 123d odst. 1 zákona o silničním provozu předpokládané účinky, konkrétní řidič by se vyhnul důsledku svého opakovaného protiprávního jednání sledovanému bodovým systémem.

[23] Potřebu takového výkladu značí též důvodová zpráva k § 123d zákona o silničním provozu, jež uvádí, že „byla-li však řidiči uložena sankce nebo trest zákazu činnosti, která je v souběhu s pozbytím řídičského oprávnění podle bodového systému, může řidič požádat o vrácení řídičského oprávnění až po výkonu této sankce nebo trestu. Byla-li sankce nebo trest zákazu činnosti uložen na dobu kratší než jeden rok, pokračuje řidiči po výkonu této sankce nebo trestu administrativní důsledek pozbytí řídičského oprávnění podle bodového systému“ (důvodová zpráva k bodu 80 zákona č. 411/2005 Sb., kterým byl do zákona o silničním provozu zaveden § 123d, sněmovní tisk 833/0, 4. volební období).

[24] Praxe správních orgánů, na kterou poukazoval městský úřad, že v situaci takového souběhu počítají roční dobu od okamžiku pozbytí řídičského oprávnění (tj. od právní moci rozhodnutí, kterým byl uložen trest zákazu řízení), a nikoliv až od doručení oznámení o dosažení dvanácti bodů řidiči, jak by vyplývalo z přísně formální aplikace § 123c odst. 3 zákona o silničním provozu, se Nejvyššímu správnímu soudu jeví jako racionální. Účelem právní úpravy totiž je, aby řidič nemohl alespoň po dobu jednoho roku žádat o vrácení řídičského oprávnění. Není přitom důvod, aby tato doba byla v neprospěch řidiče prodlužována o administrativní kroky spojené s doručováním rozhodnutí správnímu orgánu a následným doručováním oznámení o dosažení dvanácti bodů řidiči, pokud tyto kroky nemají za následek pozbytí řídičského oprávnění.

[25] K argumentaci stěžovatele, že není rozdíl mezi zadržením řídičského průkazu a ztrátou řídičského oprávnění, Nejvyšší správní soud na závěr pouze stručně poznamenává, že jak plyne z § 80 a § 103 odst. 1 zákona o silničním provozu, řídičské oprávnění opravňuje jeho držitele k řízení příslušné skupiny motorových vozidel, zatímco řídičský průkaz je veřejná listina, která řídičské oprávnění a jeho rozsah toliko osvědčuje. Zadržení řídičského průkazu je pak dočasným opatřením, které lze v případě, že navazující řízení dopadne pro řidiče kladně, snadno zvrátit tím, že je řidiči průkaz vrácen (viz § 118c odst. 3 zákona o silničním provozu). Vrácení řídičského oprávnění oproti tomu vyžaduje, aby řidič podnikl další kroky, zejména prokázal, že je stále odborně způsobilý (viz § 100 a násl. a § 123d odst. 3 zákona o silničním provozu). Zadržení řídičského průkazu a ztráta řídičského oprávnění tak mají na řidiče zjevně odlišné dopady.

4609

Státní služba: systemizace služebních míst; změna organizační struktury

Ochrana oznamovatelů: odvetné opatření

k § 17, § 19 a § 168 odst. 3 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě

k § 4 odst. 1 zákona č. 171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů

k § 65 a § 82 soudního řádu správního

Systemizace ani změna organizační struktury podle § 17 a § 19 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, nemohou být vzhledem ke své povaze odvetným opatřením ve smyslu § 4 odst. 1 zákona č. 171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů, proti němuž lze podat samostatnou zásahovou žalobu podle § 82 s. ř. s. Ochrana osoby, která podala oznámení podle zákona o ochraně oznamovatelů (tzv. *whistleblower*), je dostatečně zajištěna zejména v souvislosti s navazujícím rozhodnutím ve věcech služby, proti kterému se lze bránit odvoláním, včetně návrhu na přiznání odkladného účinku (§ 168 odst. 3 zákona o státní službě), potažmo žalobou podle § 65 s. ř. s.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2024, čj. 5 As 5/2024-36)

Prejudikatura: č. 720/2005 Sb. NSS, č. 2206/2011 Sb. NSS, č. 3687/2018 Sb. NSS, č. 3757/2018 Sb. NSS, č. 3793/2018 Sb. NSS, č. 3945/2019 Sb. NSS a č. 4088/2020 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 94/2018 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 635/18).

Věc: J. B. proti 1) vládě České republiky a 2) Ministerstvu spravedlnosti o ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce se u Městského soudu v Praze domáhal soudní ochrany před nezákonným zásahem jako ředitel odboru insolvenčního a soudních znalců na Ministerstvu spravedlnosti, přičemž vycházel z toho, že je pod ochranou podle směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie (dále jen „směrnice 2019/1937“), resp. zákona o ochraně oznamovatelů.

Nezákonný zásah spatřoval ve vztahu k:

- žalovanému 1) „ve schválení systemizace usnesením č. 875 ze dne 22. 11. 2023 podle návrhu systemizace čj. OVA 1023/23, a to v rozsahu, ve kterém se týkal zrušení odboru insolvenčního a soudních znalců Ministerstva spravedlnosti“, a

- žalovanému 2) „ve vydání služebního předpisu státního tajemníka v Ministerstvu spravedlnosti č. 11/2023, čj. MSP-77/2023-ORLZ-ORG/2, ze dne 11. 12. 2023, a to v rozsahu, ve kterém se týkal zrušení odboru insolvenčního a soudních znalců Ministerstva spravedlnosti“.

To, že má postavení oznamovatele podle zákona o ochraně oznamovatelů, dokladoval vyrozuměním pověřené osoby ze dne 20. 12. 2023, o posouzení důvodnosti svého oznámení podle § 12 odst. 3 zákona o ochraně oznamovatelů.

S ohledem na potřebu preventivní ochrany před odvetným opatřením podle § 4 odst. 1 zákona o ochraně oznamovatelů, které není rozhodnutím dle § 65 s. ř. s., žalobce dovozoval obecnou přípustnost své zásahové žaloby směřující jednak proti systemizaci schválené vládou České republiky [žalovaný 1)], jednak proti služebnímu předpisu vydanému státním tajemníkem, který stanovil změnu organizační struktury Ministerstva spravedlnosti [žalovaný 2)]; viz výše. Podle žalobce se totiž – právě v kontextu právní úpravy ochrany oznamovatelů – neuplatní závěry judikatury Nejvyššího správního soudu, a to rozsudku ze dne 9. 10. 2019, čj. 8 Ads 301/2018-45, č. 3945/2019 Sb. NSS, a navazujícího rozsudku ze dne 15. 9. 2020, čj. 4 Ads 423/2019-70, č. 4088/2020 Sb. NSS, podle nichž nelze samostatně přezkoumat systemizaci a změnu organizační struktury ve smyslu § 17 a § 19 zákona o státní službě.

Součástí žaloby žalobce učinil i návrh na předběžné opatření, kterým se domáhal, aby žalovanému 2) městský soud uložil zdržet se vydání rozhodnutí, které by směřovalo k odvolání žalobce z jeho služebního místa, a aplikace systemizace služebních míst účinné od 1. 1. 2024 ve vztahu k odboru, jehož byl ředitelem.

Městský soud žalobu odmítl usnesením ze dne 2. 1. 2024, čj. 11 A 142/2023-44, s odkazem na § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., protože dospěl k závěru, že žalované jednání nemůže být vzhledem ke své povaze „zásahem“ ve smyslu legislativní zkratky v § 82 s. ř. s.

V odůvodnění vycházel městský soud z toho, že nebyla splněna podmínka řízení spočívající v přípustitelném (plausibilním) tvrzení nezákonného zásahu, neboť systemizace ani služební předpis stanoví změnu organizační struktury nesměřovaly přímo proti žalobci – ten jimi nebyl zkrácen na svých právech. Podle městského soudu se jedná o obecné interní akty, jakkoli z nich může být patrné, že jejich přijetí se dotkne práv žalobce. K tomuto dotčení jsou ovšem nezbytné další kroky, a to zejména přijetí rozhodnutí ve věci služby. Teprve tento akt bude individualizovaný vůči žalobci a může být oním odvetným opatřením ve smyslu zákona o ochraně oznamovatelů a směrnice 2019/1937. Proti rozhodnutí ve věci služby se žalobce bude moci bránit odvoláním a následně žalobou proti rozhodnutí podle § 65 s. ř. s., jak vyplývá ze stávající judikatury Nejvyššího správního soudu (zejm. výše citovaného rozsudku čj. 8 Ads 301/2018-45).

Tato judikatura dle přesvědčení městského soudu dopadá i na nyní posuzovanou věc. Navíc odvolání proti rozhodnutí ve věcech služby, které by mohlo mít znaky odvetného opatření, lze na návrh odvolatele přiznat odkladný účinek (§ 168 odst. 3 zákona o státní službě); odkladný účinek lze přiznat i následně žalobě (§ 73 s. ř. s.). Tím je naplněno právo žalobce jako státního zaměstnance na přístup k soudu a je též naplněna ochrana před odvetným opatřením ve smyslu směrnice 2019/1937 – srov. čl. 21 odst. 6 a bod 96 odůvodnění, jichž se žalobce dovolával v žalobě. V ní upozornil rovněž na úpravu v občanském soudním řádu a „lepší“ postavení oznamovatelů v běžných pracovněprávních vztazích, v nichž lze vydat předběžné opatření ještě před zahájením řízení, což městský soud připustil, avšak připomněl, že v takovém případě civilní soud zároveň uloží žalobci, aby ve stanovené lhůtě podal návrh na zahájení řízení, jinak předběžné opatření zanikne (§ 77 odst. 1 písm. a) o. s. ř.). Ani v civilním řízení tudíž nemůže běžný zaměstnanec navrhnout vydání předběžného opatření, které by znemožnilo zaměstnavateli ukončit jeho pracovní poměr. V takovém případě by totiž nemohl zaměstnanec dostát povinnosti podat návrh na zahájení řízení – jeho pracovní poměr by nebyl ukončen, tudíž by se proti tomuto ukončení ani

nemohl bránit. A proti samotnému rozhodnutí zaměstnavatele o organizačních změnách se bránit nelze (viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. 4. 2002, sp. zn. 21 Cdo 1105/2001, a navazující judikaturu).

Na závěr městský soud konstatoval, že žalobu odmítl bezprostředně po jejím podání, a proto nerozhodoval o návrhu na vydání předběžného opatření; pozn. NSS – žalobce vzal v den rozhodnutí městského soudu svůj návrh zpět s odůvodněním, že ztratil význam, neboť tentýž den (2. 1. 2024) si převzal rozhodnutí státního tajemníka v Ministerstvu spravedlnosti ze dne 27. 12. 2023, kterým byl odvolán ze služebního místa a zařazen mimo výkon služby z organizačních důvodů.

Proti usnesení městského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, v níž v zásadě navázal na svoji dosavadní argumentaci vycházející z toho, že závěry výše uvedené judikatury Nejvyššího správního soudu k systemizaci a změně organizační struktury se nemohou uplatnit v kontextu zákona o ochraně oznamovatelů, který zakazuje, aby byl oznamovatel vystaven odvetným opatřením.

Právě systemizací a na ni navazující zrušení svého odboru na Ministerstvu spravedlnosti považoval stěžovatel za poslední ze série odvetných opatření, které vůči němu byly učiněny ze strany politického vedení Ministerstva spravedlnosti (především náměstka Antonína Stanislava). Těsně před Vánocemi podanou žalobou se proto domáhal preventivní ochrany, jež by měla oznamovatelům náležet; to se ovšem nestalo a všechny kroky, které stěžovatel v žalobě předvídal, se nakonec na počátku ledna 2024 uskutečnily – došlo ke zrušení stěžovatelova odboru, jakož i k odvolání stěžovatele a postavení mimo službu. Stěžejní závěr, na kterém stála argumentace městského soudu, vycházel z toho, že teprve zrušení odboru, resp. odvolání stěžovatele, tj. rozhodnutí ve věci služby, by bylo odvetným opatřením, které by bylo možno napadnout samostatnou žalobou. S tím stěžovatel v kasační stížnosti polemizoval a tvrdil, že již systemizace může být odvetným opatřením. Připomněl, že odvetná opatření jsou v § 4 zákona o ochraně oznamovatelů i v čl. 19 směrnice 2019/1937 definována dosti široce s uvedením demonstrativního výčtu. Dle stěžovatele je proto logické, že pokud by soud dospěl k závěru, že systemizace byla účelově přijata k „odstranění“ konkrétní osoby, muselo by se jednat o odvetné opatření. V opačném případě by totiž odvetným opatřením nemohlo být ani navazující rozhodnutí ve věci služby, neboť to je pouhým formálním uvedením systemizace do reality.

Příslušná ustanovení zákona o ochraně oznamovatelů je nutno číst ve světle směrnice 2019/1937, kterou tento zákon implementoval a která garantuje preventivní ochranu (čl. 21 odst. 6 a bod 96 odůvodnění); tuto ochranu lze podle stěžovatele poskytnout jedině prostřednictvím zásahové žaloby ve spojení s návrhem na předběžné opatření. Jakkoli jsou systemizace i navazující organizační změny formálně obecnými interními akty, ve skutečnosti byly podle stěžovatele tyto akty zaměřeny přímo proti němu s cílem přímo zkrátit jeho práva (v důsledku nich došlo přímo ke zrušení pozice stěžovatele, který byl zbaven pozice ředitele, svého týmu a jakéhokoliv vlivu na agendu insolvenční a soudních znalců). Závěrem, v reakci na argumentaci městského soudu stran ochrany běžných zaměstnanců, stěžovatel uvedl, že zaměstnanec sice nemůže napadnout samotné organizační změny, ale „pokud podá předběžné opatření ve výpovědní době, efektivně se může domoci vydání soudního rozhodnutí, které ochrání jeho pracovní poměr před ukončením“. O to se pokusil i stěžovatel jako státní zaměstnanec v režimu zákona o státní službě, avšak městský soud mu ochranu neposkytl, pročež porušil ústavní garanci rovnosti ve spojení s právem na přístup k soudu.

Žalovaní ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedli, že stěžovatel stejně jako v žalobě vycházel z toho, že systemizace a služební předpis zasahují do jeho práv, a tvrdil, že jde o odvetná opatření proti jeho osobě. To žalovaní odmítli. Ve shodě s městským soudem vycházeli z nemožnosti samostatného soudního přezkumu systemizace a navazujícího služebního předpisu; nešlo o zásah vůči jednotlivým zaměstnancům, nýbrž o zajištění efektivního chodu státu a plnění jeho agend. Tak tomu bylo i v případě agendy stěžovatele, kdy se jednalo o komplexní změnu a rozřazení i dalších míst státních zaměstnanců a zaměstnanců k výkonu v nově vzniklých odborech v oblasti znalecko-tlumočnické a v oblasti insolvenční. Vedle toho žalovaní poznamenali, že systemizace ani změna organizace nebyly vyvolány oznámením podaným stěžovatelem, protože veškeré kroky, které systemizaci předcházely, byly provedeny dříve. Navíc měl stěžovatel možnost podat opravný prostředek v rámci řízení ve věcech služby k nejvyššímu státnímu tajemníkovi, jíž také využil.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

[15] Jádrem sporu je otázka zákonnosti usnesení městského soudu o odmítnutí žaloby stěžovatele v souladu § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. s odůvodněním, že není splněna podmínka řízení, neboť jím napadená systemizace a na ni navazující služební předpis stran změny organizační struktury Ministerstva spravedlnosti – konkrétně zrušení odboru insolvenčního a soudních znalců – nemůže být vzhledem ke své povaze zásahem ve smyslu legislativní zkratky v § 82 s. ř. s., který stanoví: *Každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.*

[16] Z citovaného ustanovení soudního řádu správního jsou jasně patrné základní podmínky pro to, zda určitý úkon veřejné správy vůbec může být pojmově nezákonným zásahem – jde zejména o přímost zkrácení na právech, jakož i o přímost samotného zásahu. Obě podmínky se v praxi prolínají a vyznívají jednoduše tak, že nezákonným zásahem z povahy věci nemohou být takové úkony správního orgánu, které nepůsobí přímo proti konkrétní osobě, nejsou dostatečně individualizované, nýbrž obecné. Za takové situace, i kdyby byla tvrzení této osoby (žalobce) pravdivá, musí soud žalobu odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. z důvodu chybějící podmínky řízení spočívající v přípustitelném (plausibilním) tvrzení nezákonného zásahu; srov. metodologii postupu při posuzování přípustnosti a důvodnosti zásahové žaloby, jak ji vymezil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 21. 11. 2017, čj. 7 As 155/2015-160, č. 3687/2018 Sb. NSS, na jehož závěry navázala další judikatura (i když rozsudek rozšířeného senátu byl zrušen nálezem Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, č. 94/2018 Sb. ÚS, nikoli ovšem z důvodu vymezené metodologie, nýbrž chybné interpretace žalobních lhůt); např. rozsudky NSS ze dne 23. 5. 2018, čj. 6 Afs 8/2018-37, č. 3757/2018 Sb. NSS, ze dne 12. 7. 2018, čj. 2 As 93/2016-138, ze dne 29. 8. 2018, čj. 8 Afs 98/2018-52, č. 3793/2018 Sb. NSS, ze dne 30. 9. 2020, čj. 9 As 107/2020-85; a ze dne 20. 9. 2022, čj. 5 As 172/2021-26.

[17] V těchto intencích postupoval též městský soud a stěžovatelem podanou zásahovou žalobu odmítl, aniž ji věcně projednal, protože v souladu s dosavadní judikaturou dospěl k závěru, že systemizace a služební předpis, které stěžovatel napadal, jsou svým obsahem obecné – mají povahu interního organizačního aktu, u něhož nelze považovat za splněnou podmínku přímého zkrácení na právech; viz již výše v rekapitulaci zmíněný rozsudek čj. 8 Ads 301/2018-45, v jehož odůvodnění (bod [50]) NSS uvedl:

„Zákon o státní službě nestanoví, že by již schválení systemizace nebo organizační struktury samo o sobě vedlo k zásahu do práv a povinností konkrétního zaměstnance, například tak, že by již těmito úkony docházelo ke změně jeho služebního zařazení. Ostatně by to nebylo dost dobře ani možné, neboť jde o obecné interní organizační akty, tedy akty dopadající na předem neurčitý okruh adresátů. Na tom nemůže změnit nic ani argumentace stěžovatele, že v některých případech lze již z těchto aktů zjistit, kterých konkrétních osob v daném čase, se bude tento akt týkat. Obecnost je totiž dána tím, že subjekty regulace jsou vymezeny definičními znaky a nikoliv určením (výčtem) jejich prvků, přičemž obecnost nemůže změnit ani to, že se týká jen určitého počtu subjektů práva (srovnej obdobně například nález Ústavního soudu ze dne 21. 2. 2002, sp. zn. IV. ÚS 50/02). Obecnosti tak například nepozbývá právní předpis jen tím, že reguluje chování v čase určitého subjektu, který je však vymezen obecnými znaky (například prezident republiky, předseda vlády nebo ministr zemědělství). Obdobně v případě systemizace a organizační struktury bude někdy možné určit konkrétní osoby, jichž se dotkne.“

[18] To platí *mutatis mutandis* také pro nyní posuzovaný případ stěžovatele. Ten ostatně ani v kasační stížnosti nepopírá, že systemizace a navazující změna organizační struktury služebního úřadu podle § 17 a § 19 zákona o státní službě jsou formálně obecnými interními akty, avšak současně tvrdí, že materiálně míří přímo proti němu s cílem jeho práva přímo zkrátit. Tuto argumentaci považuje Nejvyšší správní soud za vnitřně rozpornou, a proto nedůvodnou. Pokud jsou systemizace a změna organizace interními organizačními akty mající obecnou povahu – míří na řádné fungování veřejné správy jako celku, nemohou mířit též na konkrétní osoby, tj. na stěžovatele, jakkoli lze připustit, že v daném čase byla jeho osoba určitelná. Rušil-li se odbor insolvenční a soudních znalců (za současného zřízení odboru insolvenčního a odboru soudních znalců a tlumočnicků), bylo pravděpodobné, že se tato změna stěžovatele jako tehdejšího ředitele rušeného odboru dotkne. Nicméně pořád platí, že se jednalo o změnu, u níž byly subjekty regulace určeny obecnými znaky, nikoli konkrétně, jak podrobně popsal osmý senát

Nejvyššího správního soudu v citovaném rozsudku čj. 8 Ads 301/2018-45, v němž stěžovatele z hlediska soudní ochrany odkázal až na následné rozhodnutí ve věcech služby.

[19] Teprve tímto rozhodnutím dochází ke zkrácení práv stěžovatele, který má možnost podat odvolání po-
tažmo žalobu proti rozhodnutí odvolacího orgánu podle § 65 s. ř. s. Tím je dostatečně zajištěna soudní ochrana
stěžovatele zahrnující i posouzení systemizace a změny organizační struktury jakožto závazných pokladů podle
§ 75 odst. 2 s. ř. s.; srov. v podrobnostech rozsudek čj. 4 Ads 423/2019-70, v němž čtvrtý senát Nejvyššího správ-
ního soudu provedl věcný přezkum uvedených podkladových aktů v případě, kdy byl podle § 60 odst. 1 písm. a)
zákona o státní službě odvolán ze služebního místa představeného náměstek v Ministerstvu zemědělství s tím, že
předmětem přezkumu bylo posouzení, zda jde o akty schválené zákonným způsobem, zda sledovaly legitimní cíl
a zda existovaly konkrétní okolnosti svědčící o účelovosti zvoleného postupu či o šikanózním nebo diskriminač-
ním jednání služebního orgánu.

[20] S takto nastaveným systémem soudního přezkumu, včetně jeho rozsahu, souhlasí rovněž pátý senát
Nejvyššího správního soudu a na rozdíl od stěžovatele nevidí důvod na závěrech zmíněné judikatury cokoli mě-
nit. Stěžovatel coby ředitel zrušeného odboru Ministerstva spravedlnosti, který byl posléze odvolán ze služebního
místa představeného [§ 60 odst. 1 písm. a) zákona o státní službě] a současně zařazen mimo výkon služby z or-
ganizačních důvodů [§ 62 odst. 1 zákon o státní službě], má, resp. měl v zásadě stejnou možnost obrany jako
odvolaný náměstek v Ministerstvu zemědělství, jehož kauza dala vzniknout zmíněným klíčovými rozhodnutím
Nejvyššího správního soudu, tzv. „*leading cases*“, jež městský soud následoval, a stěžovatele správně odkázal až na
navazující rozhodnutí ve věci služby a odvolání proti němu (čehož měl stěžovatel využít, jak uvedl žalovaný ve
vyjádření ke kasační stížnosti).

[21] Stručně shrnuto: systemizace ani navazující služební předpis přinášející konkrétní organizační změnu
– zde v Ministerstvu spravedlnosti v podobě zrušení stěžovatelova odboru (a zřízení dvou odborů nových) –
nejsou individuálně cílené akty, ale obecné akty organizační povahy, u nichž nejsou splněny klíčové podmínky
v podobě zaměření vůči jednotlivci a zkrácení na právech. K tomu, aby byl stěžovatel „*zkrácen na svých právech*“,
jak předpokládá § 82 s. ř. s., je potřeba vydat rozhodnutí ve věci jeho služby, v rámci jehož soudního přezkumu
lze potom přezkoumat i tyto organizační akty. To odpovídá rovněž subsidiaritě zásahové žaloby vůči žalobě proti
rozhodnutí, která hraje v systému žalob podle soudního řádu správního ústřední roli, zatímco nečinnostní žaloba
(§ 79 a násl. s. ř. s.) a zásahová žaloba (§ 82 a násl. s. ř. s) hrají roli pomocného prostředku a doplňku tam, kam
ochrana podle § 65 a násl. s. ř. s. nedosáhne (srov. body [17] a [18] odůvodnění usnesení rozšířeného senátu NSS
ze dne 16. 11. 2010, čj. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS).

[22] Účastník řízení si nemůže vybrat, jaký žalobní typ by byl pro něj výhodnější a jaký nakonec využije (viz
např. rozsudek NSS ze dne 4. 8. 2005, čj. 2 Aps 3/2004-42, č. 720/2005 Sb. NSS). Právě o takový výběr však
stěžovateli ve výsledku jde, neboť podle jeho názoru je zásahová žaloba vhodnější prostředek, resp. prostředek,
který konvenuje nutnosti preventivní ochrany stěžovatele coby oznamovatele podle zákona o ochraně oznamo-
vatelů.

[23] Nejvyšší správní soud nijak nezpochybňuje toto postavení stěžovatele v obecné rovině, nicméně považuje
je za vhodné poznamenat, že oznámení stěžovatele ve smyslu zákona o ochraně oznamovatelů posoudila příslušná
osoba, a sice ředitel odboru střetu zájmů a boje proti korupci; z jeho vyrozumění ze dne 20. 12. 2023 vyplývá,
že důvodnost oznámení stěžovatele ze dne 21. 11. 2023 shledal ve vztahu k protiprávnímu jednání v období let
2015 a 2016, kdy mělo na Ministerstvu spravedlnosti docházet u zkoušek insolvenčních správců k porušování zá-
kona, nikoli ve vztahu k systemizaci a vydání služebního předpisu, proti nimž stěžovatel svojí zásahovou žalobou
brojí. Ostatně ke schválení systemizace došlo dne 22. 11. 2023, tj. jeden den poté, co stěžovatel podal své ozná-
mení, přičemž veškeré kroky a procedura přípravy systemizace tomuto oznámení předcházely, jak poznamenal
žalovaný (návrh systemizace Ministerstvo spravedlnosti předalo Ministerstvu vnitra již dne 16. 10. 2023, násled-
ně systemizaci schválila vláda s tím, že v odůvodnění materiálu bylo rozdělení odboru insolvenčního a soudních
znalců výslovně uvedeno a oproti návrhu nebyly žádné změny provedeny). Odvetná opatření přitom z povahy
věci nemohou předcházet, ale musí následovat dříve učiněné oznámení.

[24] Naznačenou časovou souslednost, jakož i příčinnou souvislost neboli kauzální nexus (vztah mezi příčinou a následkem), předpokládá také zákon o ochraně oznamovatelů – viz § 4 odst. 1, který zní: *Odvětným opatřením se pro účely tohoto zákona rozumí jednání nebo jeho opomenutí v souvislosti s prací nebo jinou obdobnou činností oznamovatele, které bylo vyvoláno učiněním oznámení a které oznamovateli nebo osobě podle odstavce 2 písm. a) až h) může způsobit újmu; při splnění těchto podmínek je odvětným opatřením zejména*

- a) rozvázání pracovního poměru nebo neprodloužení pracovního poměru na dobu určitou,
- b) zproštění výkonu služby, **zařazení mimo výkon služby** nebo skončení služebního poměru,
- c) zrušení právního vztahu založeného dohodou o provedení práce nebo dohodou o pracovní činnosti,
- d) **odvolání z místa vedoucího zaměstnance nebo ze služebního místa představeného,**
- e) uložení kárného opatření nebo kázeňského trestu,
- f) snížení mzdy, platu nebo odměny nebo nepřiznání osobního příplatku,
- g) přeložení nebo převedení na jinou práci nebo na jiné služební místo,
- h) služební hodnocení nebo pracovní posudek,
- i) neumožnění odborného rozvoje,
- j) změna pracovní nebo služební doby,
- k) vyžadování lékařského posudku nebo pracovnělékařské prohlídky,
- l) výpověď nebo odstoupení od smlouvy, nebo
- m) zásah do práva na ochranu osobnosti “.

[25] Citované ustanovení zákona o ochraně oznamovatelů obecně definuje pojem odvětné opatření a zároveň uvádí i příklady jednotlivých odvětných opatření pod písm. a) až m). Není pochyb, že jde o výčet demonstrativní, a jako odvětné opatření tedy může být posouzeno i jednání jiné, v zákoně výslovně neuvedené. Na to poukázal stěžovatel v kasační stížnosti, v níž však přehlíží shora uvedenou časovou souslednost, svoji argumentaci vede spíše v obecném směru svého postavení jako oznamovatele a tvrdí, že pokud by soud dospěl k závěru, že systemizace byla schválena účelově k „odstranění“ konkrétní osoby, jednalo by se o odvětné opatření. Tento názor Nejvyšší správní soud nesdílí, jak je patrné z dosavadní argumentace, k níž lze doplnit, že projednatelnost žaloby není možné odvíjet od posouzení její důvodnosti.

[26] Nejvyšší správní soud tak trvá na tom, že odvětným opatřením nemůže být schválená systemizace (ani organizační změna), nýbrž až rozhodnutí ve věcech služby; teprve tento akt je dostatečně individualizovaný a schopný zkrátit stěžovatele na jeho právech, což potvrzuje i samotné znění § 4 odst. 1 zákona o ochraně oznamovatelů. Z výčtu jednotlivých odvětných opatření je zřejmé, že jde vždy o opatření individuálně cílená, nikoli obecná jako v případech systemizace. Ta sama o sobě vůči stěžovateli neznamenal nic, byť do jisté míry předznamenala vydání rozhodnutí ve věcech služby, jímž byl stěžovatel odvolán ze služebního místa představeného a zařazen mimo výkon služby. Toto rozhodnutí podle okolností již odvětným opatřením být může, což výslovně předvídá také demonstrativní výčet v § 4 odst. 1 písm. b) a d) zákona o ochraně oznamovatelů. Nejde o žádné formální uvedení systemizace do reality, jak tvrdí stěžovatel, ale o důležitý a nezbytný krok učiněný vůči individuálně určenému jednotlivci; takový krok systemizace (ani služební předpis přinášející změnu organizace) z povahy věci přinést nemůže. A nic na tom nemění ani skutečnost, že stěžovatel podal oznámení podle zákona o ochraně oznamovatelů.

[27] K přijetí zákona o ochraně oznamovatelů došlo v České republice až v reakci na povinnou transpozici směrnice 2019/1937, kterou tento zákon zapracovává (§ 1). Jde o problematiku známou též pod pojmem *whistleblowing* (podle angl. hvízdát na píšťalku), jenž v obecnosti vystihuje situaci, kdy člen organizace (typicky zaměstnanec) podá oznámení, v němž upozorní na nezákonné, neetické nebo jinak škodlivé jednání této organizace (zaměstnavatele), a to s cílem ho napravit nebo odstranit negativní následky. Důležitá je kromě jiného ochrana oznamovatelů, resp. podmínky jejího poskytování, které upravuje zákon zejména v § 4 – § 7. Konkrétně v § 4

zákon o ochraně oznamovatelů vymezuje jednak obecnou definici odvetných opatření, jednak příklady odvetných opatření (odst. 1); dále také výslovně stanoví, že oznamovatel i některé jiné osoby nesmí být odvetnému opatření vystaveny (odst. 2).

[28] Nastavení definice odvetných opatření je poměrně široké, aby pokrylo co největší okruh možných postihů, které přibližuje jejich demonstrativní výčet (viz výše); tento výčet vychází z čl. 19 směrnice 2019/1937 s přizpůsobením českému právnímu řádu. Pokud jde o obecnou definici, ta vychází z čl. 5 odst. 11 směrnice 2019/1937, podle něhož se odvetnými opatřeními rozumí *jakékoli přímé či nepřímé jednání nebo opomenutí, k němuž dochází v pracovním kontextu, které je vyvolané interním či externím oznámením nebo zveřejněním a které oznamující osobě působí nebo může způsobit neoprávněnou újmu. Z bodu 44 odůvodnění přitom vyplývá: Aby mohlo být nepřímé zacházení považováno za odvetné opatření a aby z tohoto důvodu mohla oznamující osoba požívat právní ochrany, měla by mezi oznámením a nepřímým zacházením s oznamující osobou, a to přímo či nepřímo, existovat úzká souvislost.*

[29] Z toho je zřejmé, že limitem pro zákaz odvetných opatření je (neoprávněná) újma, aniž by bylo podstatné (na rozdíl od § 82 s. ř. s.), jestli ji způsobí jednání či opomenutí „přímé“ anebo „nepřímé“; tuto distinkci směrnice 2019/1937 neřeší, resp. smazává, avšak logicky trvá na tom, že zde existuje souvislost vůči oznamovateli, na kterou už Nejvyšší správní soud upozornil a která zde není a z povahy věci ani být nemůže. Nejvyšší správní soud v souladu s dosavadní judikaturou opakuje, že v případě systemizace i změny organizační struktury služebního úřadu nejde o jednání individuálně cílené vůči konkrétní osobě, nýbrž o obecné interní organizační akty, které nejsou s to bez dalšího zasáhnout do práv oznamovatele. Navenek se v praxi projeví zejména až tím, jaké konkrétní rozhodnutí ve věcech služby bude přijato, a teprve toto rozhodnutí má potenciál zasáhnout do práv oznamovatele – stěžovatele.

[30] To stěžovatel setrvale odmítá a požaduje již ochranu proti systemizaci a změně organizační struktury, a to prostřednictvím samostatné zásahové žaloby ve spojení s návrhem na vydání předběžného opatření. Jinou ochranu nepovažuje za účinnou a dovolává se v tomto kontextu čl. 21 odst. 6 směrnice 2019/1937, podle kterého platí, že oznamovatelé *mají podle potřeby přístup k nápravným opatřením proti odvetným opatřením, včetně předběžných opatření, do ukončení soudního řízení, a to v souladu s vnitrostátním právem.* Právní východisko je obsaženo v bodu 96 odůvodnění, na který rovněž stěžovatel odkazoval: *Pro oznamující osoby mají obzvláštní význam prozatímní prostředky nápravy do ukončení soudního řízení, jež může být zdlouhavé. Pro ohlašující osoby by měla být zejména dostupná i předběžná opatření stanovená podle vnitrostátního práva k ukončení hrozeb, pokusů o odvetná opatření nebo pokračujících odvetných opatření, jako je obtěžování, nebo k zabránění takovým formám odvetných opatření, jako je propuštění, jejichž zrušení může být po uplynutí dlouhé doby obtížné a která mohou jednotlivce finančně zničit, což je vyhlídka, která může potenciálně oznamovatele vážně odrazovat.*

[31] Zjednodušeně řečeno, motivace oznamovatelů bude vyšší, bude-li jim poskytnuta vyšší procesní ochrana, která může být i prozatímního charakteru. Toho si byl vnitrostátní zákonodárce vědom. Vedle samotného zákona o ochraně oznamovatelů totiž přijal i zákon č. 172/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o ochraně oznamovatelů (dále jen „změnový zákon“), v němž se snažil garantovat oznamovatelům onu vyšší formu ochrany před odvetnými opatřeními a vyrovnat jejich procesní postavení v případných soudních sporech; srov. v podrobnostech obecnou část (A.) důvodové zprávy k návrhu změnového zákona (sněmovní tisk č. 353/0, 9. volební období, od 2021). Změnový zákon tak např. doplnil občanský soudní řád v případě přeneseného důkazního břemene, které se užije i na spory v souvislosti s odvetnými opatřeními proti oznamovateli (§ 133a odst. 2), a upravil rovněž institut předběžného opatření, u něhož rozšířil výjimku z povinnosti složit peněžní jistotu ve věcech pracovních i na věci ochrany oznamovatele podle zákona o ochraně oznamovatelů (§ 75b odst. 3 písm. b)). Úpravou institutu předběžného opatření, které lze navíc vydat ještě před samotným zahájením řízení, argumentoval stěžovatel už v žalobě a navázal na to i v kasační stížnosti; v ní vychází z toho, že postavení oznamovatelů v „klasickém“ pracovním poměru je právě díky úpravě předběžného opatření v občanském řádu soudním „lepší“ než postavení oznamovatelů ve služebním poměru.

[32] K tomu Nejvyšší správní soud konstatuje, že zákonodárce pamatoval nejen na osoby, které jsou v pracovním poměru a podléhají soukromoprávní úpravě (zákoník práce, občanský soudní řád), ale také na osoby podléhající úpravě veřejnoprávní – viz (i) zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, (ii) zákon č. 361/2023 Sb.,

o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, a (iii) zákon o státní službě. Tato triáda zákonů upravuje právní poměry státních zaměstnanců, kteří vykonávají obrannou, bezpečnostní nebo administrativní činnost; tím je i stěžovatel, na kterého dopadá zákon o státní službě, jenž v § 168 odst. 2 obecně vychází z toho, že odvolání proti rozhodnutí vydanému v řízení ve věcech služby nemá odkladný účinek až na výjimky týkající se kárné odpovědnosti, rozhodnutí o odbytném, odchodném a o náhradě škody.

[33] Změnový zákon tyto výjimky nerozšířil, avšak nově (s účinností od 1. 8. 2023) stanovil, že *na návrh odvolatele, který podal oznámení podle zákona o ochraně oznamovatelů, může odvolací orgán přiznat odkladný účinek odvolání proti rozhodnutí, které by mohlo mít znaky odvetného opatření, nebo pozastavit jeho vykonatelnost*; viz § 168 odst. 3 větu první zákona o státní službě. Nastoupení účinků rozhodnutí ve věcech služby, které má být z povahy věci rychlé, tedy zákonodárce umožnil odložit, resp. pozastavit v případě, že se jedná o oznamovatele, což bylo motivováno právě jeho specifickým postavením a požadavky směrnice 2019/1937; viz výše zmíněnou důvodovou zprávu návrhu změnového zákona; zde zejm. zvláštní část (B.), k části deváté, k čl. XII, k bodu 1: „*Účelem ustanovení je zajištění výkonu služby oznamovatele do doby, než bude o odvolání rozhodnuto. Navrhované ustanovení představuje výjimku proti obecné úpravě a je odůvodněno specifickým postavením oznamovatele. [...] Ochrana oznamovatele, který je státním zaměstnancem, nemá význam pouze pro daného jednotlivce, ale je velice významná i pro zvýšení motivace potencionálních oznamovatelů k podávání oznámení.*“

[34] Nutno poznamenat, že následně může též soud rozhodující ve správním soudnictví přiznat odkladný účinek žalobě proti rozhodnutí ve věcech služby (§ 73 s. ř. s.) a vyloučení není ani vydání předběžného opatření (§ 38 s. ř. s.). Tím je dostatečně naplněno právo na přístup k soudu, jak případně poznamenal městský soud, s nímž Nejvyšší správní soud souhlasí. Současně připomíná, že směrnice 2019/1937 požaduje „*přístup*“ k nápravným opatřením, a to včetně opatření prozatímních, jako je právě předběžné opatření anebo odkladný účinek, čemuž vnitrostátní zákonodárce dostal, jak bylo vysvětleno shora – a to jak ve vztahu k zaměstnancům v pracovním poměru, tak v poměru služebním. Jejich postavení v přístupu k soudní ochraně je srovnatelné a dílčí rozdíly jsou dány do jisté míry specifickým postavením osob spadajících pod zákon o státní službě – tento zákon rozšířil skupinu zvláštních zákonů upravujících působení zaměstnanců státu na služebním principu, což s sebou nese některé odlišné přístupy oproti smluvnímu principu, na němž je tradičně založen pracovněprávní vztah.

[35] Služební poměr je specifický tím, že zaměstnanec vykonává činnosti mocenského charakteru, tedy výkon veřejné správy, a je začleněn do organizační struktury státu, jenž vystupuje v nadřazeném postavení, což se projevuje mj. i tím, že *nestanoví-li zákon jinak, v řízení ve věcech služby se postupuje podle správního řádu* (§ 160 zákona o státní službě). Subsidiarita správního řádu, včetně využití odvolacího řízení, se pak promítá i do způsobu ochrany práv oznamovatelů ve služebním poměru, u nichž „*přístup*“ k prozatímním prostředkům nápravy v průběhu odvolacího řízení, ani soudního přezkumu není vyloučen. To považuje Nejvyšší správní soud z hlediska požadavků směrnice 2019/1937, jakož i ústavního principu rovnosti v právech, včetně práva na soudní ochranu (čl. 1 a čl. 36 Listiny základních práv a svobod), za podstatné, aniž by přitom vyvracel tvrzení stěžovatele ohledně efektivní soudní ochrany v případě pracovního poměru zaměstnance, pokud by podal návrh na předběžné opatření ve výpovědní době. Důležité je, že podobných účinků se „*zrcadlově*“ může domoci i stěžovatel jako státní zaměstnanec ve služebním poměru – a to právě přes shora zmíněnou možnost podat návrh na předběžné opatření, resp. odkladný účinek jak u žaloby podle § 65 s. ř. s., tak i předtím v případě odvolání proti rozhodnutí ve věcech služby.