

SBÍRKA  
ROZHODNUTÍ  
NEJVYŠŠÍHO  
SPRÁVNÍHO  
SOUDU

8<sup>2024 / XXII. ROČNÍK / 31. 8. 2024</sup>

## OBSAH

4610	Zdravotnictví: ukončení péče o pacienta pro nerespektování vnitřního řádu poskytovatele .....	508
4611	Správní řízení: překážka litispendence; řízení o žádosti o změnu výše a podmínek úhrady léčivého přípravku .....	513
4612	Pobyt cizinců: vliv dlouhodobého víza do třetí země na udělení dočasné ochrany osobě ukrajinské státní příslušnosti .....	521
4613	Veřejné zakázky: lhůta pro podání námitek; posouzení nabídky z pohledu mimořádně nízké nabídkové ceny; zásady zahájení zadávacího řízení .....	525
4614	Starobní důchod: nárok na zvýšení procentní výměry starobního důchodu o výchovné v případě, kdy pečující rodič zemřel .....	535
4615	Řízení před soudem: vázanost krajského soudu svým dřívějším rozsudkem v téže věci .....	539
4616	Rozšířený senát: nepřípustnost kasační stížnosti týkající se soudního poplatku za návrh na přiznání odkladného účinku .....	543
4617	Rozšířený senát: předmět veřejné zakázky na dodávky, pojem „výrobek“ .....	551
4618	Rozšířený senát: překážka, jež by vylučovala povolení či nařízení obnovy stavebního řízení .....	563
4619	Váleční veteráni: podmínky pro vydání osvědčení válečného veterána .....	573
4620	Daňové řízení: vznik povinnosti ručení za daňové nedoplatky; rozsah ručení člena voleného orgánu právnické osoby; ručitelská výzva .....	581

**Zdravotnictví: ukončení péče o pacienta pro nerespektování vnitřního řádu poskytovatele**

k § 46 odst. 1 a § 48 odst. 2 zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách)

**Ustanovení § 48 odst. 2 písm. d) zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování, je třeba vyložit tak, že každý poskytovatel zdravotních služeb, tj. i poskytovatel ambulantní péče, je oprávněn ukončit péči o pacienta z důvodu, že pacient se neřídí vnitřním řádem poskytovatele a jeho chování není způsobeno zdravotním stavem. Lze tak učinit tehdy, pokud poskytovatel takový vnitřní řád přijal, seznámil s ním pacienta [§ 46 odst. 1 písm. a) uvedeného zákona] a ukončením péče nedojde k bezprostřednímu ohrožení života nebo vážnému poškození zdraví pacienta (§ 48 odst. 2 *in fine* téhož zákona).**

(Podle rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci, ze dne 6. 6. 2023, čj. 59 Ad 11/2022-66)<sup>1)</sup>

**Věc:** Ordinance Ruprechtice, s. r. o., proti Ministerstvu zdravotnictví o udělení pokuty.

Krajský úřad Libereckého kraje (dále jen „správní orgán I. stupně“) uznal žalobkyni vinnou:

1) z přestupku podle § 117 odst. 3 písm. b) zákona o zdravotních službách, kterého se měla dopustit tím, že jako poskytovatel zdravotních služeb v oboru všeobecné praktické lékařství ukončila dne 4. 9. 2020 v rozporu s § 48 odst. 2 písm. d) uvedeného zákona péči o registrovaného pacienta z důvodu, že se pacient neřídil vnitřním řádem a jeho chování nebylo způsobeno zdravotním stavem;

2) z přestupku podle § 117 odst. 3 písm. c) téhož zákona, kterého se měla dopustit tím, že dne 22. 9. 2020 nevydala písemnou zprávu o odmítnutí přijetí do péče podle § 48 odst. 5 uvedeného zákona, neboť dotyčný ode dne 7. 9. 2020 již nebyl registrovaným pacientem poskytovatele.

Za spáchání uvedených přestupků byla žalobkyni uložena podle § 41 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a § 117 odst. 4 písm. c) zákona o zdravotních službách pokuta ve výši 10 000 Kč a dále povinnost nahradit náklady řízení paušální částkou 1 000 Kč.

Podle zprávy o ukončení péče o pacienta ze dne 3. 9. 2020 žalobkyně podle § 48 odst. 2 písm. d) zákona o zdravotních službách ukončila poskytování zdravotních služeb z důvodu, že se pacient neřídí vnitřním řádem a jeho chování není způsobeno zdravotním stavem, neboť se dopustil „porušování vnitřního řádu, urážlivé emaily, verbální agresivita“. Zprávu o ukončení péče odmítl pacient podepsat a převzít. Dne 22. 9. 2020 se pacient dostavil k žalobkyni, dožadoval se dalšího vyšetření, uváděl, že ho škrábe v krku. Lékařka mu sdělila, že ho ošetřovat již nebude, neboť bylo dne 4. 9. 2020 provedeno jeho odregistrování s tím, že z Všeobecné zdravotní pojišťovny byl odregistrován dne 7. 9. 2020. Pacient podal u správního orgánu I. stupně stížnost na postup žalobkyně, namítal, že žalobkyně jako poskytovatelka zdravotních služeb ho svévolně vyřadila z evidence a dne 22. 9. 2020 mu odmítla poskytnout ošetření, o které žádal pro bolest v oblasti krční tepny.

Správní orgán I. stupně uznal žalobkyni vinnou z přestupku podle shora uvedených ustanovení příkazem ze dne 15. 7. 2021, proti kterému žalobkyně podala odpor. Správní orgán I. stupně proto pokračoval v přestupkovém řízení, žalobkyni opětovně uznal vinnou z uvedených přestupků rozhodnutím ze dne 23. 9. 2021, které však bylo k odvolání žalobkyně zrušeno rozhodnutím žalovaného ze dne 13. 12. 2021. V přestupkovém řízení správní orgán I. stupně poté pokračoval a v rozhodnutí ze dne 5. 4. 2022 ji opětovně uznal vinnou.

Žalovaný se ve svém rozhodnutí o odvolání žalobkyně ze dne 27. 7. 2022 ztotožnil se zjištěními a právním posouzením správního orgánu I. stupně. K prvnímu přestupku konstatoval, že žalobkyni jako poskytovateli zdravotní služby v oboru všeobecné praktické lékařství formou ambulantní péče nespědí právo ukončit péči

<sup>1)</sup> Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost žalobkyně proti tomuto rozsudku svým rozsudkem ze dne 3. 6. 2024, čj. 5 As 155/2023-37.

o pacienta z důvodu neřízení se vnitřním řádem podle § 48 odst. 2 písm. d) zákona o zdravotních službách. Dovolával se znění § 28 odst. 3 písm. d) uvedeného zákona, v němž je pod legislativní zkratkou „vnitřní řád“ uveden pouze vnitřní řád zdravotnického zařízení lůžkové nebo jednodenní péče. Žalovaný dále odkázal na čl. 44 Legislativních pravidel vlády a uvedl, že legislativní zkratka musí mít v celém textu právního předpisu jeden význam vyplývající z místa jejího zavedení v textu právního předpisu. K druhému přestupku žalovaný uvedl, že žalobkyně polemizovala se zněním § 48 odst. 1 zákona o zdravotních službách. Naplnění skutkové podstaty přestupku nerozporovala a v podstatě se pouze dožadovala výjimky z povinnosti vydávat písemnou zprávu pacientovi o odmítnutí jeho přijetí do péče dle § 48 odst. 5 zákona o zdravotních službách v situaci, kdy péči předtím ukončila. Tento postup neměl oporu v zákoně, důvody pro ukončení péče o pacienta a pro odmítnutí přijetí pacienta do péče se nepřekrývají. K námitce zacyklení poskytovatele zdravotních služeb v procesu přijímání a ukončování péče o pacienta žalovaný uvedl, že správní orgán I. stupně se s námitkou vypořádal a konstatoval, že v konkrétním případě k zacyklení nedošlo. Podle tvrzení žalovaného bylo prokázáno, že žalobkyně péči o pacienta neukončila v souladu se zákonem o poskytování zdravotních služeb a následně odmítla pacienta přijmout do péče a o odmítnutí ho ošetřit nevydala písemnou zprávu, ve které by byl uveden důvod odmítnutí přijetí do péče, jak jí ukládá § 48 odst. 5 zákona o zdravotních službách, čímž byla skutková podstata přestupku podle § 117 odst. 3 písm. c) uvedeného zákona naplněna. Skutková podstata tohoto přestupku pak neumožňovala přihlídnout k charakteru aktuálních zdravotních potíží pacienta a rozhodnutí nebylo možné považovat za výraz přepjatého formalismu. Pokud jde o posouzení okolností, že žalobkyně poskytovala zdravotní služby v oboru všeobecné praktické lékařství, jako okolnosti přitěžující, konstatoval žalovaný, že výčet přitěžujících okolností je demonstrativní a správní orgán I. stupně správně poukázal na to, že jde o obor zaměřený na primární péči o pacienty, ztráta registrujícího praktického lékaře pak představuje pro pacienta významné omezení v poskytování preventivní, diagnostické, léčebné a posudkové péče a v návaznosti na to omezení poskytování zdravotních služeb jinými poskytovateli.

Žalobkyně v žalobě podané ke Krajskému soudu v Ústí nad Labem – pobočce v Liberci ve vztahu k prvnímu přestupku namítala, že výklad zastávaný správními orgány není správný. Žalovaný argumentoval pouze legislativní zkratkou „vnitřní řád“ obsaženou v § 28 odst. 3 písm. d) zákona o zdravotních službách. Tato legislativní zkratka nevylučuje, aby i ambulantní poskytovatel vydal vnitřní řád, a současně nevylučuje, aby nerespektování tohoto vnitřního řádu pacientem, který s ním byl seznámen, bylo důvodem pro ukončení péče ve smyslu § 48 odst. 2 písm. d) zákona o zdravotních službách. Výklad zastávaný žalovaným by byl možný jen tehdy, pokud by zákon býval stanovil, že vnitřním řádem se rozumí jen vnitřní řád zdravotnického zařízení lůžkové nebo jednodenní péče. Žalobkyně upozornila na definici poskytovatele v § 2 odst. 1 zákona o zdravotních službách a zdůraznila, že dle § 48 odst. 2 písm. d) tamtéž platí, že poskytovatel může ukončit péči o pacienta v případě, že pacient porušuje vnitřní řád. Jestliže měl zákonodárce v úmyslu z některých zákonných důvodů konkrétní druhy poskytovatelů vyloučit, měl tak učinit výslovně. Restriktivní výklad žalovaného, že důvod uvedený v daném ustanovení se vztahuje pouze na poskytovatele lůžkové či jednodenní péče, je v přímém rozporu s důvodovou zprávou, jež specifikuje smysl a účel § 48 zákona o zdravotních službách, toto ustanovení pak jednoznačně směřuje na všechny poskytovatele, kteří nejsou výslovně vyloučeni. Dále žalobkyně odkázala na odbornou literaturu, ze které vyplývá, že poskytovatel ambulantních zdravotních služeb může přijmout vnitřní řád zdravotnického zařízení, a pokud jej bude pacient porušovat, poskytnutí zdravotních služeb lze předčasně ukončit (Černíková, N. Ukončení péče o pacienta z pohledu zdravotnických pracovníků. *Zdravotnické právo a bioetika*, 2021, č. 1, a Mach, J. Jaký smysl má vnitřní řád zdravotnického zařízení. *Tempus medicorum*, 2012, č. 6).

Ve vztahu k druhému přestupku se žalobkyně dovolávala logického výkladu zákona, namítala, že nedává smysl, aby musela hledat další zákonný důvod, aby pacienta, jemuž ukončila péči, obratem nemusela přijmout do péče. Upozorňovala na možné zacyklení procesu s tím, že § 48 odst. 2 zákona o zdravotních službách by se v důsledku zaujatého výkladu stal neefektivním a obsoletním nástrojem. Není možné po poskytovateli zdravotních služeb požadovat splnění dvou různých zákonných důvodů u totožného pacienta, a to pro ukončení péče a následně pro odmítnutí přijetí do péče. Žalobkyně se odvolala na odůvodnění rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví ze dne 13. 12. 2021, od jehož závěrů bylo nyní upuštěno. Žalobkyně zdůraznila, že se s ohledem na povahu zdravotních problémů, pro které se pacient dožadoval ošetření, nejednalo o potřebu neodkladné péče, pacient nebyl v ohrožení života a zdraví.

Žalobkyně také nesouhlasila s hodnocením, že poskytování zdravotních služeb v oboru všeobecné lékařství je přitěžující okolností. Specializace v oboru všeobecné praktické lékařství nemůže být v souladu se smyslem a účelem § 40 zákona o odpovědnosti za přestupky takto hodnocena.

V závěru žalobkyně popsala, že z důvodu agresivního a vulgárního chování pacienta byla nucena přistoupit k ukončení péče o jeho osobu, neboť zdravotničtí pracovníci se obávali o své zdraví a nechtěli u žalobkyně nadále pracovat. Jde o jediný nástroj, kterým se dá nahradit absence zákonného důvodu spočívajícího v agresivním a neslušném chování pacienta a ztrátě důvěry, který je obdobou § 20 odst. 2 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii. Z logiky věci proto nemohlo být po žalobkyni požadováno, aby takového pacienta obratem přijala do péče a aby jeho žádost o poskytnutí péče z důvodu přesvědčení o neplatnosti výpovědi považovala za volbu poskytovatele, kterou předpokládá § 48 odst. 1 zákona o zdravotních službách. Rozhodnutí žalovaného je proto založeno na nesprávném právním výkladu a na přepjatém formalismu. Ve vztahu k druhému z uvedených přestupků žalobkyně upozornila na nálezy Ústavního soudu ze dne 8. 1. 2019, sp. zn. III. ÚS 1336/18, č. 5/2019 Sb. ÚS, a ze dne 19. 1. 2016, sp. zn. II. ÚS 3042/14, č. 7/2016 Sb. ÚS.

Ve vyjádření k žalobě žalovaný odkázal na napadené rozhodnutí a zopakoval důvody uvedené v jeho odůvodnění. Nad rámec konstatoval, že odkaz žalobkyně na důvodovou zprávu ve vztahu k prvnímu přestupku není případný, důvodová zpráva se důvodu pro ukončení péče pro nedodržování vnitřního řádu speciálně nevěnuje, je proto třeba použít jazykový a systematický výklad § 48 odst. 2 písm. d) zákona o zdravotních službách. K odkazům žalobkyně na odborné články žalovaný uvedl, že jde o úvahy *de lege ferenda*, nikoliv o výklad platné právní úpravy. Ve vztahu k článku J. Macha upozornil na to, že jde o právníka České lékařské komory, stavovské organizace hájící zájmy lékařů, potažmo poskytovatelů zdravotních služeb, a nelze jej proto považovat za nezájatý.

Žalovaný zdůraznil, že žalobkyně naplnění skutkové situace u druhého z přestupků nerozporovala, její postup neměl oporu v zákoně o zdravotních službách. Jak odmítnutí přijetí pacienta do péče, tak ukončení péče o pacienta je možné učinit pouze z taxativně stanovených důvodů. Zákon neupravuje možnost odmítnout přijetí pacienta do péče poskytovatelem, který pění o téhož pacienta předtím ukončil. Za platné právní úpravy bylo odmítnutí pacienta bez vydání písemné zprávy o konkrétním důvodu odmítnutí přijetí do péče protiprávní a přestupkem dle § 117 odst. 3 písm. c) zákona o zdravotnických službách.

Krajský soud v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

### Z odůvodnění:

[15] Předmětem soudního přezkumu je rozhodnutí správního orgánu I. stupně ve spojení s rozhodnutím žalovaného, jimiž byla žalobkyně uznána vinnou z přestupků podle § 117 odst. 3 písm. b) a c) zákona o zdravotních službách.

[16] Dle § 117 odst. 3 písm. b) zákona o zdravotních službách *poskytovatel se dopustí přestupku též tím, že v rozporu s § 48 odst. 2 nebo 3 ukončí péči o pacienta.*

[17] Dle § 117 odst. 3 písm. c) zákona o zdravotních službách *poskytovatel se dopustí přestupku též tím, že nevydá pacientovi zprávu podle § 48 odst. 5.*

[18] Podle § 48 odst. 1 zákona o zdravotních službách platí, že *poskytovatel, kterého si pacient zvolil, může odmítnout přijetí pacienta do péče, pokud*

a) *by přijetím pacienta bylo překročeno únosné pracovní zatížení nebo jeho přijetí brání provozní důvody, personální zabezpečení nebo technické a věcné vybavení zdravotnického zařízení; překročením únosného pracovního zatížení se rozumí stav, kdyby zajištěním zdravotních služeb o tohoto pacienta došlo ke snížení úrovně, kvality a bezpečnosti zdravotních služeb poskytovaných pacientům již přijatým,*

b) *by vzdálenost místa pobytu pacienta neumožňovala v případě poskytování zdravotních služeb v oboru všeobecné praktické lékařství a praktické lékařství pro děti a dorost, výkon návštěvní služby, nebo*

c) není pojištěncem zdravotní pojišťovny, se kterou má poskytovatel uzavřenu smlouvu podle zákona o veřejném zdravotním pojištění; toto právo se nevztahuje na pojištěnce z jiných států Evropské unie, Evropského hospodářského prostoru, Švýcarské konfederace, či ze států, se kterými má Česká republika uzavřenu smlouvu o sociálním zabezpečení, zahrnující ve věcném rozsahu nároky na zdravotní péči.

[19] Dle § 48 odst. 2 písm. d) zákona o zdravotních službách platí, že poskytovatel může ukončit péči o pacienta v případě, že pacient závažným způsobem omezuje práva ostatních pacientů, úmyslně a soustavně nedodržuje navržený individuální léčebný postup, pokud s poskytováním zdravotních služeb vyslovil souhlas, nebo se neřídí vnitřním řádem a jeho chování není způsobeno zdravotním stavem.

[20] Podle odstavce 5 citovaného ustanovení důvody odmítnutí přijetí pacienta do péče podle odstavce 1 nebo ukončení péče podle odstavce 2 posuzuje poskytovatel. Poskytovatel o odmítnutí přijetí do péče podle odstavce 1 nebo o ukončení péče podle odstavce 2 písmeno d) a e) nebo o odmítnutí poskytnutí zdravotních služeb podle § 50 odst. 2 vydá pacientovi písemnou zprávu, ve které je uveden důvod odmítnutí nebo ukončení.

[21] Krajský soud se neztotožnil se závěrem správních orgánů, že poskytovatel ambulanti péče nemůže ukončit péči o pacienta podle § 48 odst. 2 písm. d) zákona o zdravotních službách z důvodu, že se pacient neřídí vnitřním řádem a jeho chování není způsobeno zdravotním stavem. Restriktivní jazykový výklad žalovaného, který spočívá pouze v odkazu na zavedení legislativní zkratky vnitřního řádu jako vnitřního řádu zdravotnického zařízení lůžkové nebo jednodenní péče v § 28 odst. 3 písm. d) zákona o zdravotních službách, neodpovídá smyslu a účelu § 48 odst. 2 písm. d) zákona o zdravotních službách a systematice zákona o zdravotních službách.

[22] Ustanovení § 48 zákona o zdravotních službách, které v rámci úpravy práv a povinností poskytovatele zdravotních služeb taxativně stanoví důvody, pro které může poskytovatel odmítnout přijetí pacienta do péče (odst. 1) a pro které může ukončit péči o pacienta (odst. 2), jednoznačně dopadá na poskytovatele (tj. ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o zdravotních službách fyzickou nebo právnickou osobu, která má oprávnění k poskytování zdravotních služeb podle tohoto zákona) bez ohledu na to, zda jsou zdravotní služby poskytovatelem poskytovány formou ambulanti (§ 7), jednodenní (§ 8) či lůžkové (§ 9) zdravotní péče.

[23] Tomu odpovídá i důvodová zpráva k zákonu o zdravotních službách, která ve vztahu k § 48 uvádí: „Zákon vychází z principů svobodné volby poskytovatele pacientem a povinnosti poskytovatele přijmout pacienta do péče s výjimkou zákonných důvodů pro odmítnutí přijetí do péče nebo ukončení péče. Právo poskytovatele odmítnout přijetí pacienta do péče za zákonem stanovených podmínek úzce souvisí s právem pacienta zvolit si poskytovatele zdravotních služeb. Toto vymezení je nezbytné, neboť při svobodné volbě poskytovatele zdravotních služeb je třeba stanovit takové postupy, které by bránily přetížení poskytovatele nebo pokud možno vyloučily situace, jejichž důsledkem by bylo zhoršení kvality poskytovaných zdravotních služeb. Důvody odmítnutí pacienta jsou překročení únosného pracovního zatížení, provozní důvody, vzdálenost místa poskytování zdravotních služeb a místa pobytu pacienta neumožňující výkon návštěvní služby, je-li součástí požadovaných zdravotních služeb, nebo poskytovatel nemá uzavřenu smlouvu se zdravotní pojišťovnou, již je pacient pojištěncem. Překročením únosného pracovního zatížení se rozumí takový stav, kdy by poskytováním zdravotních služeb pacientovi došlo ke snížení úrovně kvality a bezpečnosti zdravotních služeb poskytovaných pacientům již přijatým do péče. Překročení únosného pracovního zatížení posuzuje poskytovatel zdravotních služeb. Zdravotní služby mohou být poskytovány i pacientům, kteří svým chováním, které není zapříčiněno jejich zdravotním stavem, narušují poskytování zdravotních služeb; zejména odmítají poskytnutí zdravotních služeb, nedodržují pokyny zdravotnických pracovníků a nespolupracují s nimi při poskytování zdravotních služeb (např. nevysloví souhlas s poskytováním zdravotních služeb, nedodržují navržený léčebný postup, se kterým vyslovil souhlas, narušují poskytování zdravotní péče ostatním pacientům). Poskytovatel bude mít za zákonem stanovených podmínek v těchto případech rovněž možnost péči o takového pacienta ukončit. Pacienta nelze odmítnout nebo ukončit o něj péči, i když je k tomu jeden ze zákonných důvodů, jestliže je nutné poskytnout neodkladnou péči nebo je chování pacienta způsobeno jeho zdravotním stavem.“

[24] Důvodová zpráva se sice jednotlivým důvodům pro ukončení péče o pacienta, včetně nedodržování vnitřního řádu ve smyslu § 48 odst. 2 písm. d) věty poslední zákona o zdravotních službách, nevěnuje, jak příhodně uvedl žalovaný. Za podstatnou však krajský soud ve shodě s žalobkyní považuje právě tu skutečnost, že pro účely odmítnutí přijetí pacienta do péče i ukončení péče o pacienta nečiní zákon mezi poskytovatelem zdravotní

péče ani podle důvodové zprávy rozdíly. Smyslem uvedeného ustanovení je bezesporu uzákonění možnosti ukončit ze strany poskytovatele poskytování péče o pacienta z důvodů spočívajících na straně pacienta, který svým chováním narušuje poskytování zdravotních služeb, mj. tím, že se neřídí vnitřním řádem poskytovatele. Z důvodové zprávy ani samotného textu tohoto ustanovení, ale ani z jiné části zákona o zdravotních službách nevyplývá žádný racionální důvod, pro který by měli mít poskytovatelé zdravotních služeb jiné možnosti ukončit péči pacienta ze zmíněných důvodů na straně pacienta v závislosti na tom, jako formou zdravotní péči poskytují.

[25] Pokud současně zákon o zdravotních službách nezakazuje poskytovateli zdravotních služeb formou ambulantní péče přijmout vnitřní řád (tuto tezi žalovaný nikterak nezpochybňuje) a § 48 odst. 2 písm. d) zákona o zdravotních službách výslovně nestanoví, že ukončit péči o pacienta z důvodu nerespektování vnitřního řádu může pouze poskytovatel jednodenní nebo lůžkové péče, je třeba uvedené ustanovení vyložit tak, že každý poskytovatel zdravotních služeb, tj. i poskytovatel ambulantní péče, je oprávněn ukončit péči o pacienta z důvodu, že pacient se neřídí vnitřním řádem a jeho chování není způsobeno zdravotním stavem, pokud takový vnitřní řád poskytovatel přijal a splnil povinnost plynoucí mu z § 46 odst. 1 zákona o zdravotních službách; samozřejmě za předpokladu, že v souladu s § 48 odst. 2 *in fine* zákona o zdravotních službách ukončením péče nedojde k bezprostřednímu ohrožení života nebo vážnému poškození zdraví pacienta.

[26] Na podporu tohoto závěru krajský soud poukazuje na systematiku části páté zákona o zdravotních službách, která upravuje postavení poskytovatele, zdravotnických pracovníků a jiných odborných pracovníků v souvislosti s poskytováním zdravotních služeb. Pokud bylo v úmyslu zákonodárce vztáhnout určitou právní úpravu pouze na poskytovatele jednodenní nebo lůžkové péče nebo na registrujícího poskytovatele zdravotních služeb, učinil to vždy výslovně. Příkladem může být § 47 zákona o zdravotních službách, z něhož tento přístup zákonodárce jednoznačně vyplývá, nebo i žalobkyně zmíněný § 48 odst. 2 písm. b) uvedeného zákona.

[27] K odkazu žalovaného na zavedení legislativní zkratky vnitřní řád v § 28 odst. 3 písm. d) zákona o zdravotních službách krajský soud uvádí, že u racionálního zákonodárce by jistě bylo možné dovolávat se toho, že zavedená legislativní zkratka má být vykládána v dalším textu zákona shodně. V daném případě to však naráží na systematiku úpravy práv a povinností poskytovatele a výslovné rozlišování poskytovatelů ambulantní, jednodenní nebo lůžkové péče v páté části zákona o zdravotních službách, jak krajský soud právě vyložil.

[28] Krajský soud tedy uzavírá, že správní orgán I. stupně i žalovaný založili rozhodnutí o vině žalobkyně za přestupek podle § 117 odst. 3 písm. b) zákona o zdravotních službách na nesprávném výkladu a aplikaci § 48 odst. 2 písm. d) tohoto zákona. Bude tedy jejich povinností o přestupku rozhodnout znovu, přičemž budou vycházet z obecného předpokladu, že žalobkyně může péči o pacienta ukončit podle § 48 odst. 2 písm. d) zákona o zdravotních službách z důvodu, že pacient se neřídil vnitřním řádem žalobkyně a jeho chování nebylo způsobeno zdravotním stavem.

[29] Krajský soud se neztotožnil ani se závěrem správních orgánů, že se žalobkyně dopustila přestupku podle § 117 odst. 3 písm. c) zákona o zdravotních službách, neboť porušila svou povinnost plynoucí z § 48 odst. 5 uvedeného zákona.

[30] Žalobkyně i žalovaný se shodují v tom, že zákonné důvody pro odmítnutí přijetí pacienta do péče a pro ukončení péče o pacienta se nepřekrývají. Zatímco důvody pro ukončení péče o pacienta mohou spočívat v okolnostech souvisejících s průběhem již poskytované zdravotní péče, mj. v chování pacienta, důvody, pro které může poskytovatel odmítnout přijetí pacienta do péče, spočívají výhradně v administrativně organizační možnosti poskytovatele zajistit péči o pacienta. Jak plyne ze shora citované části důvodové zprávy, je to odrazem principu svobodné volby poskytovatele zdravotní péči pacientem, kdy je povinností poskytovatele „přijmout pacienta do péče s výjimkou zákonných důvodů pro odmítnutí přijetí do péče nebo ukončení péče“.

[31] Odmítne-li poskytovatel, kterého si pacient svobodně zvolil, přijmout pacienta do péče z taxativně stanovených důvodů podle § 48 odst. 1 zákona o zdravotních službách, je podle § 48 odst. 5 zákona o zdravotních službách povinen vydat pacientovi o odmítnutí přijetí do péče a jeho důvodech podle odst. 1 písemnou zprávu.

[32] O takovou situaci se však v posuzované věci nejednalo. Stěží lze hovořit o svobodné volbě poskytovatele zdravotních služeb ze strany pacienta a možnosti žalobkyně jako poskytovatele odmítnout tohoto pacienta

z taxativně stanovených důvodů administrativně organizační povahy podle § 48 odst. 1 zákona o zdravotních službách, pokud žalobkyně péči o pacienta krátce předtím ukončila v intencích § 48 odst. 2 uvedeného zákona z důvodů na straně pacienta a vydala mu o důvodech ukončení péče v souladu s § 48 odst. 5 uvedeného zákona písemnou zprávu, ovšem pacient toto rozhodnutí o ukončení péče odmítal respektovat. Za popsané situace nelze dovodit povinnost poskytovatele vydat písemnou zprávu o důvodech odmítnutí přijmout pacienta do péče z důvodů podle odstavce 1.

[33] Opačný výklad by vedl k zacyklení celého procesu ukončení péče o pacienta a vydávání písemných zpráv dle § 48 odst. 5 zákona o zdravotních službách, jak namítala žalobkyně již ve správním řízení. Tuto argumentaci se správní orgány sice snažily vyvrátit, v daném případě však vyšly z nesprávného předpokladu, že k zacyklení celého procesu nedošlo, neboť žalobkyně neukončila péči o pacienta v souladu s § 48 odst. 2 zákona o zdravotních službách. Tomuto závěru však krajský soud nepřisvědčil z důvodů uvedených výše.

[34] Krajský soud tedy uzavírá, že rovněž rozhodnutí o vině žalobkyně za přestupek podle § 117 odst. 3 písm. c) zákona o zdravotních službách spočívalo na nesprávném posouzení právní otázky a krajský soud jej i v této části shledal nezákonným.

[35] Za situace, kdy bude na správních orgánech znovu rozhodovat o odpovědnosti za přestupky, z nichž byla žalobkyně obviněna, je předčasné, aby krajský soud hodnotil, zda okolnost, že žalobkyně poskytovala zdravotní péči v oboru všeobecné praktické lékařství, může být případně posouzena jako přitěžující okolnost.

[36] Protože skutkové okolnosti případu nebyly sporné, krajský soud dokazování neprováděl. A neshledal potřebu provádět dokazování ani žalobkyni označenými odbornými články, neboť k výkladu zákona o zdravotních službách je nadán právě soud.

## 4611

### **Správní řízení: překážka litispendence; řízení o žádosti o změnu výše a podmínek úhrady léčivého přípravku**

k § 39i odst. 1 písm. b) zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů

k § 48 odst. 1 správního řádu

**I. Pravomocně neskončené řízení o žádosti o změnu výše a podmínek úhrady léčivého přípravku podle § 39i odst. 1 písm. b) zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, netvoří bez dalšího překážku litispendence ve smyslu § 48 odst. 1 správního řádu ve vztahu ke kterémukoli dalšímu řízení o žádosti o změnu výše a podmínek úhrady téhož léčivého přípravku. Při posouzení, zda jde v obou řízeních o „tutéž věc“, je třeba vzít v úvahu všechny skutečnosti, které jsou v tom kterém řízení posuzovány, tedy to, jaké změny výše nebo podmínek úhrady lze v daném řízení fakticky dosáhnout. V rámci toho je třeba posoudit, jestli si výsledky obou řízení konkurují takovým způsobem, že by vedle sebe nemohly obstát.**

**II. Řízení o žádosti o změnu výše a podmínek úhrady léčivého přípravku podle § 39i odst. 1 písm. b) zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, v níž jeden žadatel požaduje pouze změnu výše úhrady u již schválené léčebné indikace (a nikoli rozšíření úhrady na novou léčebnou indikaci), netvoří překážku litispendence ve smyslu § 48 odst. 1 správního řádu ve vztahu k žádosti o změnu výše a podmínek úhrady téhož léčivého přípravku, v níž jiný žadatel požaduje pouze rozšíření úhrady na dosud neschválenou léčebnou indikaci.**

*(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 15. 8. 2023, čj. 10 Ad 2/2023-106)*

**Prejudikatura:** č. 2905/2013 Sb. NSS.



**Věc:** AbbVie Deutschland GmbH & Co. KG proti Ministerstvu zdravotnictví, za účasti Všeobecné zdravotní pojišťovny, o změnu výše a podmínek úhrady léčivého přípravku.

Jádrem sporu byla otázka, zda – a případně za jakých podmínek – představuje řízení o stanovení (změně) výše a podmínek úhrady léčivého přípravku, zahájené na žádost podle části šesté zákona o veřejném zdravotním pojištění, ve vztahu k jinému řízení o žádosti o stanovení (změnu) výše a podmínek úhrady téhož léčivého přípravku překážku litispence ve smyslu § 48 odst. 1 správního řádu.

Žalobkyně dne 8. 7. 2022 požádala Státní ústav pro kontrolu léčiv (dále jen „Ústav“) o změnu výše a podmínek úhrady léčivého přípravku RINVOQ 15MG TBL PRO 28 KAL (dále jen „léčivý přípravek“) z veřejného zdravotního pojištění, konkrétně o stanovení jeho úhrady pro dvě nové indikace: psoriatickou artritidu (dále jen „PsA“) a ankylozující spondylitidu (dále jen „AS“).

Ústav usnesením ze dne 13. 7. 2022 zastavil řízení o této žádosti podle § 66 odst. 1 písm. e) ve spojení s § 48 odst. 1 správního řádu, neboť zahájení řízení bránila překážka řízení již zahájeného. Toto dřívější řízení bylo zahájeno dne 21. 8. 2020 na základě žádosti zaměstnaneckých zdravotních pojišťoven o změnu výše a podmínek úhrady téhož léčivého přípravku, konkrétně o snížení výše úhrady pro stávající indikaci revmatoidní artritida (dále jen „RA“).

Žalobkyně podala proti tomuto usnesení odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 1. 12. 2022 zamítl, přičemž se plně ztotožnil s právním názorem Ústavu. Žalovaný zdůraznil, že výše a podmínky úhrady tvoří nerozlučný pár: výše úhrady je neoddělitelně spjata s konkrétními podmínkami úhrady (nelze hradit něco, co je z úhrady vyloučeno) a bez stanovené úhrady nemohou existovat žádné podmínky úhrady. Ústav proto vždy rozhoduje společným výrokem o výši i podmínkách úhrady, a nikoli izolovaně jen o změně výše nebo podmínek úhrady. V některých případech sice zákon o veřejném zdravotním pojištění výslovně umožňuje současné vedení některých typů správních řízení, v nichž se mohou současně měnit výše a podmínky úhrady stejného přípravku (jde o souběh hloubkové a zkrácené revize anebo některé z těchto revizí s individuálním správním řízením), avšak vedení dvou individuálních správních řízení brání právě § 48 odst. 1 správního řádu. Kolidující i předmětné řízení bylo vedeno s identickými účastníky (žalobkyní a všemi zdravotními pojišťovnami), ze stejného důvodu (na žádost) a v obou byl uplatněn požadavek na změnu výše a podmínek úhrady téhož léčivého přípravku. Jelikož kolidující řízení započalo dříve než nynější správní řízení a v době vydání napadeného usnesení stále pokračovalo, tvořilo překážku vedení řízení o žalobkynině žádosti.

Žalobkyně v žalobě podané u Městského soudu v Praze namítala, že žalovaný posoudil existenci překážky litispence špatně. Ve své žádosti totiž vymezila cíl, jímž bylo stanovení úhrady léčivého přípravku v nových (tj. dosud nehrazených) indikacích, a k těmto indikacím předložila veškeré zákonem požadované údaje a důkazy. V dřívějším správním řízení přitom úhrada přípravku v těchto indikacích posuzována nebyla a k jejímu stanovení tak vůbec nemohlo dojít. Žadatelky v tomto řízení požadovaly změnu (snížení) výše úhrady přípravku a zachování podmínek úhrady (tj. ve stávajících indikacích, mezi něž PsA a AS nepatřily), tedy nejenže o úhradu v dosud nehrazených indikacích nežádaly, ale výslovně požadovaly zachování stávajících podmínek úhrady. Žalobkyně nemohla žádným způsobem ovlivnit předmět a cíl tohoto řízení a nemohla v něm uplatnit svůj požadavek.

Cílem zákonné úpravy překážky litispence je vyloučit situaci, kdy by si navzájem konkurovala dvě správní řízení tím způsobem, že by jejich výsledky nemohly platit současně, neboť by tutéž konkrétní věc řešily jinak. Žalobkyně poukázala na běžnou rozhodovací praxi Ústavu, podle níž jsou témuž přípravku v různých správních řízeních postupně rozšiřovány podmínky úhrady tak, že ke stávajícím hrazeným indikacím přistupují nově hrazené indikace, které nemají žádný vliv na úhradu v oněch již dříve hrazených indikacích. Není žádnou výjimkou, že u téhož léčivého přípravku je takových pozdějších rozhodnutí o úhradě v jasně vymezených odlišných indikacích několik, a přitom žádné z pozdějších rozhodnutí neruší úhradu v indikacích hrazených již na základě rozhodnutí dřívějších. Rovněž z toho je zřejmé, že výsledky obou řízení si navzájem nekonkurují, ale obstojí vedle sebe. Výklad překážky litispence zaujatý žalovaným vede ke zcela bezdůvodnému oddalování přiznání úhrady léčivým přípravkům v konkrétní navrhované indikaci, přestože splňují zákonná kritéria pro přiznání úhrady. Délka takového oddálení přitom může trvat naprosto nepredikovatelnou dobu a žalobkyně ji nemůže nijak ovlivnit.

Napadené rozhodnutí dle žalobkyně odporovalo rovněž unijnímu právu, konkrétně článku 6 směrnice Rady č. 89/105/EHS o průhlednosti opatření upravujících tvorbu cen u humánních léčivých přípravků a jejich začlenění do oblasti působnosti vnitrostátních systémů zdravotního pojištění (dále jen „směrnice č. 89/105/EHS“). Tento článek garantuje žalobkyni právo na vydání takového rozhodnutí o úhradě léčivého přípravku, které je v souladu s objektivními a ověřitelnými kritérii, a to ve stanovené lhůtě. Důsledkem výkladu zastávaného žalovaným však bylo toto právo popřeno, a to pouze proto, že probíhá jiné řízení, které se indikací navržených žalobkyní vůbec netýká. Žalobkyně dodala, že citovaný článek směrnice má přímý účinek.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě poukázal na rozsudek městského soudu ze dne 8. 6. 2015, čj. 7 Ad 15/2011-68, a na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 5. 2011, čj. 3 Ads 59/2011-73, které se týkají dané problematiky a žalovaný k nim přihlížel. Dále uvedl, že dne 14. 12. 2022 zahájil Ústav z moci úřední hloubkovou revizi týkající se také předmětného přípravku, jejíž účastnicí byla žalobkyně a během níž mohla navrhnout také nově hrazenou indikaci. Stejně tak mohla žalobkyně od 23. 3. 2023 opětovně podat předmětnou žádost, jelikož uvedeného dne pravomocně skončilo dřívější řízení zahájené zaměstnaneckými zdravotními pojišťovnami. V tomto dřívějším řízení mohla žalobkyně uplatnit opatření proti nečinnosti, avšak neudělala to.

Žalobkyně v replice zopakovala některé argumenty již obsažené v žalobě. Poukaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 3 Ads 59/2011-73 považovala za případný. Vyplyvá z něj totiž, že v řízení o stanovení (změně) výše a podmínek úhrady je nutno zkoumat léčivý přípravek jako celek podle platného souhrnu údajů o přípravku. To však žalovaný v předmětném řízení neučinil, neboť nijak nezohlednil požadavek žalobkyně na nově hrazené indikace. Žalobkyně naopak odkázala na rozsudek městského soudu ze dne 24. 6. 2021, čj. 11 Ad 12/2020-85, jenž její výklad překážky litispence v podobné věci podpořil. Hloubková revize, kterou zmínil žalovaný, nemá s nynější věcí žádnou souvislost, jelikož byla zahájena z moci úřední, až po vydání napadeného rozhodnutí a týkala se odlišných indikací. Žalobkyně v ní sice navrhla úhradu také pro nové indikace, ale Ústav o ní stejně nerozhodl.

Žalobkyně v doplnění repliky upozornila, že rozsudek městského soudu čj. 11 Ad 12/2020-85 byl v mezidobí zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2023, čj. 7 Ads 207/2021-46, avšak na důvodnost žaloby to nemá vliv. Nejvyšší správní soud totiž opřel své rozhodnutí mimo jiné o skutečnost, že obě řízení v dané věci byla vedena na žádost téže osoby, jež mohla s tou dřívější volně disponovat – vzít ji zpět nebo požádat o změnu jejího obsahu. Takovou možnost však žalobkyně neměla.

Žalovaný pak v duplice uvedl, že překážka litispence by se uplatnila shodně oběma směry: pokud by žalobkyně podala svou žádost dříve než zaměstnanecké pojišťovny, byly by to ony, kdo by si musel počkat. Nakonec se ohradil proti žalobkynin tvzení, že nemohla navrhnout nově hrazenou indikaci jinak než ve své individuální žádosti. Tuto možnost měla rovněž v rámci hloubkové revize zahájené Ústavem, a také jí využila.

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

### Z odůvodnění:

(...) [15] Podle § 48 odst. 1 správního řádu *zahájení řízení u některého správního orgánu brání tomu, aby o téže věci z téhož důvodu bylo zahájeno řízení u jiného správního orgánu*. Správní soudy dovodily, že překážkou zahájení nového řízení je nejen řízení vedené u jiného orgánu, ale také řízení zahájené u stejného orgánu (rozsudek NSS ze dne 16. 5. 2013, čj. 4 As 16/2013-36, č. 2905/2013 Sb. NSS). Správní orgán tedy musí řízení zastavit, pokud by již vedl řízení „*v téže věci*“ a „*z téhož důvodu*“; obě tyto podmínky musejí být splněny kumulativně (rozsudek NSS ze dne 13. 6. 2013, čj. 6 Ads 139/2012-58).

[16] Účastníci řízení jsou ve shodě, že obě řízení byla zahájena (vedena) „*z téhož důvodu*“. Tím se totiž rozumí způsob zahájení správního řízení, a to buď na žádost, nebo z moci úřední (rozsudek NSS čj. 6 Ads 139/2012-58, body 9 až 11). Stejného názoru je také komentářová literatura, podle níž „*nelze vyloučit, že by si mohla navzájem konkurovat dvě správní řízení týkající se téže věci, ovšem jedno by bylo zahájeno z moci úřední a druhé na základě žádosti*. (...) *V takovém případě však nebude splněna podmínka vedení těchto řízení „z téhož důvodu“, byt se budou týkat „téže věci“*“ (Vedral, J. *Správní řád: Komentář*. II. vydání. Praha: Bova Polyglon, 2012, s. 501). Obě správní

řízení byla zahájena na žádost – dřívější podaly zaměstnancké zdravotní pojišťovny, pozdější podala žalobkyně – a tedy z téhož důvodu.

[17] Městský soud se proto musí zabývat tím, zda byla obě řízení vedena „*v téže věci*“. Totožnost věci je podle judikatury správních soudů určována „*totožností práv nebo povinností, totožností účastníků řízení a současně totožností předmětu řízení*“ (rozsudek NSS ze dne 25. 7. 2019, čj. 1 As 127/2018-99; shodně důvodová zpráva ke správnímu řádu). Městský soud předesílá, že obě řízení se týkala téhož léčivého přípravku, konkrétně výše a podmínek jeho úhrady, a shodný byl také okruh účastníků řízení. Pro posouzení toho, zda je dána totožnost práv a povinností a totožnost předmětu řízení, je třeba předně objasnit povahu vedeného řízení a jeho specifika, jež jsou pro posouzení možné konkurence dvou řízení významná. Městský soud tak podrobně učinil již v rozsudku čj. 11 Ad 12/2020-85. Ten byl sice zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu čj. 7 Ads 207/2021-46, avšak proti teoretickým východiskům městského soudu se Nejvyšší správní soud nevymezil, naopak je označil za „*obecně akceptovatelné*“. Vývody z nich plynoucími a jejich aplikací na konkrétní případ se však městský soud dostal do rozporu s dřívějším rozsudkem Nejvyššího správního soudu čj. 3 Ads 59/2011-73, vůči němuž se „*dostatečně neodlišil*“ (bod 17 rozsudku čj. 7 Ads 207/2021-46). Městský soud má za to, že nyní posuzovaná věc se po skutkové stránce podstatně odlišuje od obou případů posuzovaných Nejvyšším správním soudem (to osvětlí níže), a proto přejal některá východiska svého dřívějšího rozsudku, která Nejvyšší správní soud nezpochybil.

[18] Podle § 39f odst. 2 písm. a) zákona o veřejném zdravotním pojištění je žalobkyně (držitelka rozhodnutí o registraci předmětného přípravku) oprávněna podat žádost o stanovení výše a podmínek úhrady. Ustanovení § 39i odst. 1 písm. b) zákona pak žalobkyni opravňuje k podání žádosti o změnu stanovení výše a podmínek úhrady, přičemž v tomto řízení se postupuje obdobně jako v řízení o jejich stanovení (§ 39i odst. 5 věta první tohoto zákona).

[19] V první řadě městský soud uvádí, že obě řízení byla vedena podle § 39i odst. 1 zákona o veřejném zdravotním pojištění, podle něž Ústav rozhodne o změně stanovení maximální ceny nebo výše a podmínek úhrady na žádost osob uvedených v § 39f odst. 2 písm. a) až c) tohoto zákona. Z citovaného ustanovení vyplývá, že žádost o změnu se může týkat jednak stanovení maximální ceny [písm. a)], jednak stanovení výše a podmínek úhrady [písm. b)]. V rámci posuzování žádosti o změnu výše a podmínek úhrady je na Ústavu, aby zjistil, jaká výše a jaké podmínky úhrady léčivého přípravku existují, a následně posoudil, zda jsou splněny podmínky pro změnu těchto údajů. Co se rozumí změnou výše úhrady, je zřejmé: jde o změnu částky, která bude z veřejného zdravotního pojištění hrazena. O tuto okolnost však v nynějším případě nejde. Co se rozumí podmínkami úhrady, zákon výslovně nestanoví. Nevyplývá to ani z prováděcí vyhlášky č. 376/2011 Sb., která v části třetí hlavy III obsahuje podmínky pro úpravu úhrady, ale jen co do preskripčních omezení, jejich bonifikace či malifikace.

[20] Dle názoru městského soudu je při výkladu pojmu „*podmínky*“ nutno přihlídnout ke skutečnostem, které jsou v konkrétním řízení o změně výše a podmínek úhrady léčivého přípravku posuzovány. Tyto skutečnosti se do značné míry odvíjejí od obsahu žádosti. Pro její náležitosti se přiměřeně použije § 39f odst. 1, a 5 až 11 zákona o veřejném zdravotním pojištění (§ 39i odst. 5 věta druhá). Podle jeho odstavce 1 *žádost o stanovení maximální ceny nebo žádost o stanovení výše a podmínek úhrady se podává jednotlivě pro každou lékovou formu léčivého přípravku nebo potraviny pro zvláštní lékařské účely*. Podle odstavce 5 *žádost o stanovení výše a podmínek úhrady musí obsahovat mimo jiné léčebné indikace, pro něž je navrhována úhrada* [písm. e)], a *kvantifikovatelné a hodnotitelné očekávané výsledky a důvody farmakoterapie, jichž má být dosaženo zařazením léčivého přípravku nebo potraviny pro zvláštní lékařské účely do systému úhrad ze zdravotního pojištění pro všechny indikace, pro něž je navrhována úhrada, stanovené na základě uvedených objektivních a ověřitelných kritérií* [písm. f)]. Vymezená léčebná indikace je tedy jednou z významných okolností, které Ústav posuzuje v řízení o žádosti o stanovení výše a podmínek úhrady, a není žádný rozumný důvod, aby tomu v řízení o žádosti o změnu výše a podmínek úhrady bylo jinak.

[21] Přitom platí, že zákon o veřejném zdravotním pojištění výslovně předpokládá možnost stanovit pro týž léčivý přípravek úhradu ve více různých odlišných indikacích (tj. pro odlišné, jasně vymezené a omezené skupiny pacientů) a ukládá žadateli povinnost v žádosti tyto indikace vymežit a současně předložit důkazy o dávkování léčivého přípravku, jeho účinnosti, bezpečnosti, nákladové efektivitě, dopadu do rozpočtu veřejného zdravotního pojištění a dalších aspektech nezbytných pro rozhodnutí, zda má být léčivý přípravek v požadované indikaci hrazen z veřejného zdravotního pojištění. Stejně tak zákon výslovně předpokládá možnost stanovit pro týž léčivý

přípravek jednu další úhradu zvýšenou (§ 39b odst. 11), jakož i úhradu dočasnou pro ty indikace, v nichž jsou splněny podmínky pro vysoce inovativní přípravky (§ 39d). Podle názoru městského soudu tak požadovaná léčebná indikace představuje skutečnost, která významně odlišuje jednotlivá řízení o stanovení či změně výše a podmínek úhrady léčivého přípravku.

[22] Z dikce § 39h odst. 1 a § 39i odst. 1 zákona o veřejném zdravotním pojištění nepochybně vyplývá, že o změně výše a podmínek úhrady se (stejně jako o jejich stanovení) vede jedině řízení a Ústav rozhoduje o žádosti výrokem, jímž formálně stanovuje současně výši i podmínky úhrady léčivého přípravku. Oba tyto údaje tvoří z hlediska řízení jeden celek, neboť jsou navzájem částečně provázané. To dobře ilustroval žalovaný na straně 8 svého rozhodnutí, kde vyložil, že v řízení zahájeném na základě žádosti, v níž se požaduje pouze změna výše úhrady, si Ústav klade mimo jiné otázku, zda bude posuzovaný přípravek při změně výše a zachovaných podmínkách úhrady stále splňovat všechny podmínky účelné terapeutické intervence, včetně zachování nákladové efektivity [§ 15 odst. 6 písm. d) zákona]. Obdobně se Ústav musí tázat v řízení zahájeném na základě žádosti, v níž se požaduje pouze změna podmínek úhrady, zda bude posuzovaný přípravek při nezměně výše a změněných podmínkách úhrady stále splňovat všechny podmínky účelné terapeutické intervence.

[23] Také Nejvyšší správní soud v rozsudku čj. 3 Ads 59/2011-73 vyšel z toho, že „v řízení o stanovení výše a podmínek úhrady je zkoumán léčivý přípravek jako celek, a to podle platné registrace, přičemž se každý léčivý přípravek posuzuje podle platného souboru údajů o přípravku a podmínek části šesté“ zákona o veřejném zdravotním pojištění. To je v obecné rovině nepochybně pravda. Městský soud již uvedl, že Ústav ve výroku svého rozhodnutí o žádosti rozhoduje formálně jak o výši, tak o podmínkách úhrady daného přípravku. A v rozsahu otázek, které Ústav může ve svém rozhodnutí posoudit a o nichž může autoritativně rozhodnout (příklady jsou uvedeny v předchozím odstavci), tvoří jednotlivá řízení o stanovení (změně) výše a podmínek úhrady přípravku navzájem překážku zahájeného řízení. Oprávnění Ústavu posuzovat léčivý přípravek jako celek má však své meze. Například pokud Ústav rozhoduje o žádosti, která se domáhá pouze zvýšení úhrady u již schválených indikací, nemůže změnit podmínky úhrady přípravku tak, aby se vztahovala na nové indikace. K takovému rozhodnutí totiž Ústav nemá nezbytné farmakoekonomické podklady, které je povinen předložit právě žadatel o takovou změnu podmínek úhrady. Při hodnocení, zda jde o „*touž věc*“, tak je nutno přihlídnout ke všem rozhodným skutečnostem, které jsou v tom kterém správním řízení reálně posuzovány.

[24] Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku posuzoval specifický případ vyplývající z toho, že tehdejší žalobkyně (Roche Registration Ltd.) jako účastnice řízení o stanovení výše a podmínek úhrady léčivého přípravku MABTHERA, zahájeného na žádost jiného subjektu (nynější osoby zúčastněné na řízení), navrhla v rámci tohoto řízení schválení nové indikace CLL. Ústav to odmítl učinit z toho důvodu, že Roche Registration Ltd. uvedla nové informace až po uplynutí lhůty pro navrhování důkazů a předkládání návrhů (§ 39g odst. 5 zákona o veřejném zdravotním pojištění) i po uplynutí lhůty pro vyjádření k podkladům správního řízení (§ 36 odst. 3 správního řádu). Roche Registration Ltd. obratem podala žádost o stanovení výše a podmínek úhrady uvedeného přípravku, kterou se domáhala schválení nové indikace CLL; právě řízení o této žádosti bylo zastaveno pro překážku litispence. Šlo tedy o situaci, kdy žalobkyně v pozdějším řízení navrhla schválení nové léčebné indikace, kterou už neúspěšně uplatnila v dřívějším řízení, které do té doby neskončilo. V obou probíhajících řízeních tak byla uplatněna totožná léčebná indikace. Právě v tomto případě podle názoru Nejvyššího správního soudu existovala překážka dřívějšího řízení („*Jinými slovy, dovozovat odlišný předmět řízení, jedná-li se o stále týž léčebný přípravek, o jehož podmínkách a výši úhrady nebylo v řízení prozatím pravomocně rozhodnuto, pouze na základě rozšíření jeho indikace, která již byla uplatněna v řízení původním, není důvodné.*“). Podle názoru městského soudu nelze tento závěr zobecnit tak, že se všechna řízení o žádosti o stanovení (změnu) výše nebo podmínek úhrady přípravku vedou „o téže věci“, bez ohledu na to, kdo dané žádosti podal, čeho se v nich domáhá a o čem konkrétně může Ústav v těchto řízeních rozhodnout. Pro takový výklad neposkytuje rozsudek Nejvyššího správního soudu oporu ani výslovnou, ani argumentační (jeho odůvodnění je v tomto ohledu velmi stručné).

[25] V rozsudku čj. 7 Ads 207/2021-46 rozšířil Nejvyšší správní soud závěr svého dřívějšího rozsudku také na situaci, kdy tentýž žadatel zahájil postupně dvě řízení o stanovení výše a podmínek úhrady téhož léčivého přípravku, v nichž se domáhal schválení úhrady pro dvě odlišné indikace. Nejvyšší správní soud odůvodnil svůj postup v bodě 15 tak, že „z citovaného rozsudku vyplývá jasný závěr, že rozšíření terapeutické indikace

samo o sobě nepředstavuje změnu předmětu řízení. K tomu zdejší soud uvádí, že v nyní posuzovaném případě neshledal důvod se od tohoto závěru odklonit s tím, že takovou změnou předmětu řízení pak z logiky věci není ani další terapeutická indikace, neboť v případě rozšíření terapeutické indikace rovněž platí, že ta část, o kterou je indikace rozšiřována, představuje ve srovnání s původní terapeutickou indikací indikací novou.“ V tomto případě se tedy obě řízení lišila tím, jaká léčebná indikace v nich byla uplatněna. Jeho specifíkem ovšem bylo, že obě žádosti podala táž žadatelka (Roche Registration). Nejvyšší správní soud proto v bodě 19 rozsudku zdůraznil, že žadatelka měla možnost vzít svou dřívější žádost zpět a následně podat novou žádost zahrnující širší terapeutickou indikaci, případně za splnění podmínek § 48 odst. 1 správního řádu před vydáním rozhodnutí ve věci požádat o povolení změny obsahu své žádosti, které by Ústav neměl při splnění veškerých zákonných podmínek bránit. Z rozsudku není zřejmé, jakou přesnou váhu Nejvyšší správní soud této okolnosti přiřkl, ale vzhledem k tomu, že ji Nejvyšší správní soud výslovně „zdůraznil“, lze dovodit, že byla pro jeho závěry významná.

[26] Nynější věc se od těch posuzovaných Nejvyšším správním soudem podstatným způsobem odlišuje. Dřívější řízení bylo zahájeno žádostí, která požadovala pouze snížení úhrady pro dosavadní RA indikaci, a nikoli rozšíření úhrady na nové indikace. Pozdější řízení pak bylo zahájeno žádostí, která požadovala pouze rozšíření úhrady na nové indikace, a nikoli změnu výše úhrady u dosavadní indikace. Dřívější řízení tak tomu pozdějšímu nekonkurovalo, protože v něm Ústav nemohl za žádných okolností učinit to, co požadovala žalobkyně v pozdější žádosti (nedisponoval poklady nezbytnými ke schválení úhrady pro novou indikaci) a k nově navrženým indikacím se ani nemohl nijak vyjádřit. Také žalovaný připustil, že žadatelé v obou řízeních usilovali o jiné konkrétní uspořádání páru výše a podmínek úhrady předmětného přípravku. Městskému soudu přitom nejsou zřejmě žádné teoretické ani praktické potíže, které by mohlo připuštění souběhu těchto dvou řízení způsobit, a neupozornil na ně ani žalovaný. Pokud by dříve zahájené řízení skončilo jako první, Ústavu by v později zahájeném řízení nic nebránilo ve schválení nově hrazené indikace a stanovení odpovídající výše úhrady. Pokud by jako první skončilo později zahájené řízení, Ústavu by nic nebránilo v tom dříve zahájeném stanovit vyšší úhrady také pro nově hrazenou indikaci, považoval-li by to za potřebné (žalobkyně byla účastnicí řízení a mohla by se k takovému postupu vyjádřit). I kdyby Ústav nejprve snížil vyšší úhrady pro stávající indikaci RA, mohl by poté schválit nově hrazené indikace PsA a AS, ať už v žalobkyní navržené výši (např. jako zvýšenou úhradu ve smyslu § 39b odst. 11 zákona o veřejném zdravotním pojištění) nebo případně ve shodné výši jako u dříve schválených indikací. A naopak: i kdyby nejprve schválil tyto nově hrazené indikace s dosavadní výší úhrady, mohl by poté snížit vyšší úhrady pro všechny nebo jen některé indikace (žalovaný ostatně staví svou argumentaci právě na tom, že pokaždé rozhoduje o výši a podmínkách úhrady přípravku jako celku). Předměty obou řízení se tak do jisté míry překrývají, ale jen částečně (v rozsahu výše úhrady u žalobkyní požadované indikace) a hypoteticky (pokud by Ústav rozhodl o žalobkynině žádosti dříve než o dřívější žádosti). Nelze tedy říci, že jde o totožný předmět řízení, ani že je předmět jednoho řízení součástí širšího předmětu druhého řízení ve smyslu rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2020, čj. 9 As 179/2019-94. Vždyť i žalovaný uvedl, že žalobkyně mohla podat svou žádost bezprostředně poté, co dřívější řízení pravomocně skončilo (a v řízení o ní by pak nutně postupoval právě shora naznačeným způsobem. Z hlediska totožnosti věci přitom není žádný rozdíl mezi tím, když žadatel podá žádost v době, kdy běží jiné řízení, a tím, když ji podá po skončení tohoto jiného řízení. Pokud by snad měl Ústav za to, že do skončení dříve zahájeného řízení nelze zahájit řízení nové, neboť tato zahájená úprava výše a podmínek úhrady u stávající indikace představuje pro posouzení žalobkyniny žádosti předběžnou otázku (městský soud zde musí do jisté míry spekulovat, neboť úvahy žalovaného v napadeném rozhodnutí jsou poněkud kusé), pak by správný postup spočíval v přerušení řízení podle § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu, ale nikoli v odmítnutí žádosti s odůvodněním, že ji žalobkyně může podat později. Teoreticky mohl Ústav obě řízení také spojit ke společnému jednání podle § 140 správního řádu.

[27] Zároveň je třeba zdůraznit, že žalobkyně nemohla vzít dříve podanou žádost zpět ani požádat o změnu jejího obsahu, neboť tuto žádost podal jiný subjekt. Žalobkyni tak nezbylo než čekat, až dříve zahájené řízení skončí, a to přesto, že trvalo dva a půl roku. Jako účastnice řízení sice mohla požádat nadřízený správní orgán o uplatnění opatření proti nečinnosti, avšak tento prostředek urychlení řízení nelze v žádném případě klást na roven procesnímu úkonu, jímž se disponuje řízením. Nehledě na to, že ani jeho využití nutně nevede k okamžitému skončení řízení, a vůbec žádný účinek nemá v případě, že se řízení prodlužuje kvůli zrušení prvostupňového rozhodnutí odvolacím orgánem (jako v nynější věci). Obdobně městský soud nahlíží na možnost navrhnout novou

hrazenou indikaci v rámci hloubkové revize zahájené 14. 12. 2022. To žalobkyně učinit mohla, avšak hloubková revize se zahajuje z úřední činnosti, a jedná se tak o instrument mimo žalobkyninu dispoziční sféru. V nynější věci byla navíc hloubková revize zahájena až po vydání napadeného rozhodnutí.

[28] Nutnost vyčkávat s podáním žádosti o schválení nově hrazené indikace léčivého přípravku třeba několik let jen proto, že Úřad vede řízení o žádosti jiného subjektu o změnu výše úhrady ve vztahu k jiné léčebné indikaci, v němž nemůže být schválena úhrada pro novou (dosud neschválenou) indikaci, je podle názoru městského soudu v rozporu s veřejným zájmem na zajištění kvality a dostupnosti hrazených služeb (§ 17 odst. 2 zákona o veřejném zdravotním pojištění) a v krajních případech by mohla vést až k závažným poruchám systému zdravotnictví. Pacientům s danou indikací by totiž nemohl být po uvedení do doby poskytování léčivý přípravek hrazený z veřejného zdravotního pojištění, jenž by mohl zlepšit jejich zdravotní stav, ačkoli by Ústavu nic nebránilo o žádosti o schválení nově hrazené indikace rozhodnout.

[29] Takový výklad se podle městského soudu přičí smyslu zákona a nepovažuje jej za udržitelný. To platí tím spíše, že žalovaný neuvedl v napadeném rozhodnutí ani v řízení před soudem takřka žádné věcné argumenty, jimiž by potřebu takového výkladu podepřel. Jeho postoj je spíše dogmatický a vyplývá z toho, že § 48 odst. 1 správního řádu souběžné vedení obou řízení prostě neumožňuje. S tím se však městský soud neztotožňuje. Je pravda, že zákon o veřejném zdravotním pojištění se výslovně zmiňuje o současném vedení některých typů správních řízení, v nichž se mohou současně měnit výše a podmínky úhrady stejného přípravku (jde o souběh hloubkové a zkrácené revize anebo některé z těchto revizí s individuálním správním řízením; srov. § 39l odst. 4 a § 39p odst. 7 zákona o veřejném zdravotním pojištění), a ani v jednom z těchto případů nejde o souběh dvou individuálních správních řízení na žádost. Z citovaných ustanovení, a ani z zákona jako celku však nevyplývá, že je současně vedení všech jiných řízení týkajících se stejného přípravku nepřipustné. Výslovná úprava některých případů mohla být vedena snahou zabránit pochybnostem o tom, jestli je současné vedení dvou takto typově odlišných řízení možné, zatímco souběžné vedení dvou řízení o individuálních žádostech mohl zákonodárce považovat za samozřejmé. Tento argument žalovaného proto sám o sobě neobstojí.

[30] Ustanovení § 48 odst. 1 správního řádu vychází z obecné zásady správního řádu obsažené v jeho § 8 odst. 1, podle nějž správní orgány dbají vzájemného souladu všech postupů, které probíhají současně a souvisejí s týmiž právy nebo povinnostmi dotčené osoby (Vedral, J. *Správní řád: Komentář*. II. vydání. Praha: Bova Polyglon, 2012, s. 500). Také Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 4. 7. 2018, čj. 5 Azs 54/2018-22 na nějž odkázala žalobkyně, naznal, že „*nemožnost vést o téže věci řízení současně (litispendence) a znovu rozhodnout o věci již rozhodnuté (res iudicata) jsou totiž základními principy ovládající všechny procesní předpisy, neboť je jimi zajištěn požadavek právní jistoty účastníků řízení, který vyžaduje, aby od jistého okamžiku byl výsledek řízení (a tedy rozhodování o konkrétní věci) fixován a byl v zásadě nezměnitelný, což souvisí se zásadou ne bis in idem, tedy že o jedné věci se zásadně rozhoduje pouze jednou v jediném řízení, která je vyjádřením principu spravedlivého procesu a materiálního právního státu.*“ Smyslem překážky litispence tak podle názoru soudu je zabránit tomu, aby bylo současně vedeno více řízení, která by mohla vyústit v navzájem konkurující úpravu práv a povinností dotčených subjektů a která vedle sebe nemohou obstát. Městský soud již vyložil, že v nynější věci k tomu dojít nemohlo.

[31] V této souvislosti je třeba zdůraznit, že postoj žalovaného by vedl k absurditě, na kterou městský soud trefně poukázal již v rozsudku čj. 11 Ad 12/2020-85: „*Pokud by totiž žalovaný důsledně setrval na stanovisku, že předmětem řízení je stanovení výše a podmínek určitého lékařského přípravku, a to bez ohledu na to, ve vztahu k jaké indikaci je žádost podána, pak by se nabízelá úvaha o tom, že žádost o změnu spočívající v další indikaci, která dosud nebyla posuzována, není možná, protože o úhradě léčebného přípravku již bylo rozhodnuto a v případě, že by se tak stalo pravomocně, bránila by dalšímu řízení překážka věci rozhodnuté (res iudicata – § 48 odst. 2 správního řádu). Jestliže žalovaný připouští možnou žádost o změnu, spočívající v rozšíření o novou léčebnou indikaci poté, kdy předcházející správní řízení ve vztahu k témuž léčebnému přípravku ale jiné indikaci, bylo pravomocně skončeno, pak je zřejmé, že sám žalovaný ve své praxi připouští, že podání nové žádosti ve vztahu k léčebnému přípravku, který byl již posuzován, není vyloučeno právě s přihlédnutím k tomu, že o další žádost rozšiřující indikaci, může být podána a může být věcně posuzována. To znamená, že sám žalovaný akceptuje skutečnost, že obě možná správní řízení, (pravomocně skončené i nově zahájené) mají odlišný předmět řízení. Jinak, jak již bylo uvedeno výše, by přicházelo v úvahu aplikace překážky věci rozhodnuté.*“ Takovou praxi však Ústav očividně nezastává, jak žalobkyně výstižně popsala v žalobě.

[32] K těmto aspektům věci se Nejvyšší správní soud v žádném z citovaných rozsudků nevyjádřil, z čehož ve spojení s popsanou skutkovou odlišností vyplývá, že jeho závěry nelze na nynější případ vztáhnout. Městský soud netvrdí, že žádná dvě řízení o individuálních žádostech o stanovení (změnu) výše a podmínek úhrady léčivého přípravku nemohou navzájem vytvářet překážku litispendence. Za nemístně pašalující však považuje opačný závěr, zastávaný žalovaným. Při posuzování otázky, zda jde v případě dvou řízení o „*touž věc*“, je nutno vždy zohlednit všechny rozhodné skutečnosti, které jsou v tom kterém správním řízení posuzovány, a jestli si výsledky těchto řízení konkurují takovým způsobem, že vedle sebe nemohou obstát. Není pochyb o tom, že stanovení (změna) výše a podmínek úhrady určitého léčivého přípravku je vždy prováděno ve vztahu k určité léčebné indikaci. Jestliže jde v řízení o posouzení otázky, zda jsou splněny podmínky pro změnu výše a podmínek úhrady léčebného přípravku pro stávající léčebné indikace, pak jde o odlišný předmět řízení než v případě řízení, kde je posuzována otázka změny výše a podmínek úhrady určitého léčivého přípravku spočívající ve schválení nové indikace. V dřívějším řízení totiž nemohla být za žádných okolností schválena změna podmínek úhrady, kterou požadovala žalobkyně v pozdějším řízení, a požadované výsledky obou řízení si nijak nekonkurovaly a obstály by vedle sebe.

[33] Nejvyšší správní soud v rozsudku čj. 7 Ads 207/2021-46 také bez podrobnějších úvah konstatoval, že „nelze pominout“ skutečnost, že na základě rozsudku čj. 3 Ads 59/2011-73] „vznikla ustálená rozhodovací praxe správního orgánu, podle které odlišnost předmětu řízení nelze dovodit, jde-li v obou řízeních o tentýž léčivý přípravek, pouze s obměněnou terapeutickou indikací“. Městský soud k tomu uvádí, že pokud Ústav aplikuje závěry citovaného rozsudku také na situace, na které nedopadaly (k tomu podrobněji výše), tak takovým způsobem nemohl založit praxi, která by ospravedlnila postup odporující zákonu. Tuto okolnost proto nelze klást k žalobkynině tíži.

[34] Nakonec žalobkyně namítla, že chybným posouzením překážky litispendence byla porušena také její práva garantovaná článkem 6 směrnice č. 89/105/EHS, konkrétně právo, aby o její žádosti o stanovení úhrady přípravku v určité konkrétní indikaci bylo rozhodnuto na základě objektivních a ověřitelných kritérií a ve stanovené lhůtě. Městský soud k této námitce uvádí, že směrnice v čl. 6 odst. 1 určuje lhůtu 90 dnů pro přijetí rozhodnutí a v odst. 2 stanoví, že každé rozhodnutí o zamítnutí zápisu léčivého přípravku do seznamu přípravků hrazených systémem zdravotního pojištění musí obsahovat odůvodnění mimo jiné na základě objektivních a ověřitelných kritérií. To však neznamená, že vždy musí být žádost vyřízena meritorně. Neznamená to, že žadatel má nárok na to, aby každá žádost byla meritorně posouzena bez ohledu na to, zda jsou splněny všechny podmínky stanovené zákonem. Nelze vyloučit vydání „procesního“ rozhodnutí, které se věcně žádostí nebude zabývat. I to musí být odůvodněno a musí být splněny podmínky pro jeho vydání. Při splnění podmínek pro zastavení řízení, např. i z důvodu překážky litispendence, by vydání takového rozhodnutí směrnicí neodporovalo. Je tedy pravdou, že žalobce má právo dosáhnout takového rozhodnutí o úhradě léčivého přípravku, které je v souladu s objektivními a ověřitelnými kritérii a ve stanovené lhůtě, ale pouze za předpokladu, že je možné se žádostí meritorně zabývat. Tak tomu v posuzované věci bylo, neboť překážka litispendence neexistovala. Naproti tomu názor žalovaného by článku 6 skutečně odporoval, protože žalobkyně v podání žádosti bránil s poukazem na řízení, v němž nemohlo být rozhodnuto žalobkyní požadovaným způsobem.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[35] Žalobkyně se žádostí o změnu výše a podmínek úhrady léčivého přípravku domáhala stanovení úhrady pro dvě nové léčebné indikace. Řízení o změně výše a podmínek úhrady této přípravku, které bylo zahájeno dříve na žádost jiné osoby, se nijak netýkalo žalobkyní navrhovaných indikací a jejímu požadavku v něm nemohlo být za žádných okolností vyhověno. Přestože se předmět obou řízení do jisté míry překrýval, nešlo v nich o tutéž věc, a dřívější řízení tak netvořilo ve vztahu k žalobkynině žádosti překážku litispendence. Soud proto zrušil napadené rozhodnutí podle § 78 odst. 1 s. ř. s. pro nezákonnost a věc vrátil žalovanému podle § 78 odst. 4 s. ř. s. k dalšímu řízení. V něm bude žalovaný vázán právním názorem vyjádřeným v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). (...)

## Pobyt cizinců: vliv dlouhodobého víza do třetí země na udělení dočasné ochrany osobě ukrajinské státní příslušnosti

k § 4 odst. 1 zákona 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invází vojsk Ruské federace (v textu jen „zákon č. 65/2022 Sb.“)

k § 56 odst. 1 písm. j) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (v textu jen „zákon o pobytu cizinců“)

**Dlouhodobé vízum do třetí země není překážkou pro udělení dočasné ochrany osobě ukrajinské státní příslušnosti podle § 4 odst. 1 zákona č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invází vojsk Ruské federace. Nejde o jinou závažnou překážku pobytu cizince na území ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky.**

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 10. 4. 2024, čj. 14 A 99/2023-46)

**Prejudikatura:** č. 4515/2023 Sb. NSS.

**Věc:** Y. H. proti Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců o udělení dočasné ochrany.

Žalobkyně je státní příslušnicí Ukrajiny. Z Ukrajiny vycestovala v červnu 2022. V době řízení před soudem žila v Praze, kde požádala o dočasnou ochranu podle zákona č. 65/2022 Sb.

Ministerstvo vnitra dočasnou ochranu žalobkyni v rozhodnutí ze dne 30. 1. 2023 neudělilo. Důvodem bylo zjištění, že žalobkyně je držitelkou dlouhodobého víza do Kanady, které je platné od 31. 10. 2022 do 31. 10. 2025. To ministerstvo považovalo za důvod pro neudělení dočasné ochrany z důvodu existence jiné závažné překážky pobytu cizince na území podle § 4 odst. 1 zákona č. 65/2022 Sb. ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Mělo za to, že žalobkyně není již osobou, které je potřeba v České republice poskytnout dočasně útočiště. Před důsledky ruské agrese se mohla uchýlit do Kanady.

Žalovaná v rozhodnutí ze dne 19. 4. 2023 nově posoudila důvody pro neudělení dočasné ochrany. Souhlasila s ministerstvem, že u žalobkyně je přítomna jiná závažná překážka pobytu na území. Tu představuje skutečnost, že jí účinná ochrana před návratem na Ukrajinu byla poskytnuta ve formě oprávnění k pobytu na území Kanady.

Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalované žalobu u Městského soudu v Praze. Mimo jiné namítala, že § 56 zákona o pobytu cizinců vůbec nemůže sloužit jako důvod pro neudělení dočasné ochrany. I kdyby ano, tak kanadské vízum není jinou závažnou překážkou pobytu žalobkyně na území.

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

### Z odůvodnění:

(...)

#### **III.2 Kanadské vízum není jinou závažnou překážkou pobytu žalobkyně na území**

[11] Žalobkyně nejdříve namítá, že § 56 zákona o pobytu cizinců vůbec nemůže sloužit jako důvod pro neudělení dočasné ochrany. Podle žalobkyně čl. 28 směrnice Rady 2001/55/ES o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatřeních k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími (dále jen „směrnice o dočasné ochraně“) stanoví taxativně důvody, za kterých členské státy mohou vyloučit osobu z poskytnutí dočasné ochrany. Tyto byly transponovány zákonem č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců.

[12] Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 8. 2023, čj. 5 Azs 39/2023-24, č. 4515/2023 Sb. NSS, je zákon č. 65/2022 Sb. *lex specialis* k zákonu o dočasné ochraně cizinců. Zákon č. 65/2022 Sb. vnesl do hry dílem jiná, vlastní pravidla. Jeho § 4 pomocí „kaskády“ odkazů ohledně částečného použití zákona o pobytu cizinců za současného vyloučení některých jeho ustanovení, jakož i ustanovení zákona



o dočasné ochraně, vsadil do systému dočasné ochrany nastaveného směrnicí, respektive zákonem o dočasné ochraně, další paralelní pilíř.

[13] Podle § 4 zákona č. 65/2022 Sb. platí následující:

(1) *Na řízení o udělení dočasné ochrany se obdobně použijí ustanovení zákona o pobytu cizinců na území České republiky o udělování víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území České republiky.*

(2) *Ve věci dočasné ochrany podle tohoto zákona se nepoužijí ustanovení*

*a) § 1 odst. 3, § 2 odst. 1 písm. b), § 2 odst. 2, § 4 odst. 3, § 6 a 8, § 12 písm. a), b), d) a g), § 13 až 15, § 16 v části udělení, § 21 odst. 1 písm. b), § 21 odst. 2, § 24 až 26, 28, 29, 31, 34 až 38, § 40 odst. 2, § 41 až 48, § 49 odst. 2 až 8, § 50, § 51 odst. 2 písm. d), § 55, 57 a 58 zákona o dočasné ochraně cizinců a*

*b) § 43, § 56 odst. 1 písm. c) a k), § 62 odst. 4 věty první, § 123a odst. 2 a § 154 odst. 4 písm. b) zákona o pobytu cizinců na území České republiky.*

(3) *Nestanoví-li tento zákon jinak, použije se na udělování dočasné ochrany podle tohoto zákona zákon o dočasné ochraně cizinců. Ve věcech, které zákon o dočasné ochraně cizinců neupravuje, se použije zákon o pobytu cizinců na území České republiky.*

[14] Podle žalobkyně se zákon o pobytu cizinců v souladu s právě citovaným § 4 odst. 1 zákona č. 65/2022 Sb. použije pouze na řízení o udělení dočasné ochrany. Nelze tedy aplikovat substantivní ustanovení zákona o pobytu cizinců jako například důvody neudělení víza v § 56 odst. 1.

[15] Proti tomu však lze vznést argument, že § 4 odst. 2 písm. b) zákona č. 65/2022 Sb. přímo uvádí, že *některé* důvody v § 56 odst. 1 zákona o pobytu cizinců [pod písm. c) a k)] se neuplatní. Z toho by naopak bylo možno dovodit, že jiné důvody se uplatnit mají.

[16] Městský soud však nyní tuto otázku, zda § 56 odst. 1 zákona o pobytu cizinců upravuje substantivní důvody pro neudělení dočasné ochrany a zda by to bylo v souladu se směrnicí o dočasné ochraně, řešit nemusí. Z níže uvedených důvodů totiž shledal, že u žalobkyně není dán důvod podle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, na základě kterého žalobkyni nebyla dočasná ochrana udělena.

[17] Městský soud se již nárokem osoby ukrajinské státní příslušnosti na dočasnou ochranu, pokud má kanadské vízum, zabýval v rozsudku ze dne 17. 8. 2023, čj. 18 A 54/2023-32. Přitom dospěl k závěru, že kanadské vízum překážkou pro udělení dočasné ochrany není. Tento senát se s tímto rozhodnutím ztotožňuje.

[18] V prvé řadě nelze pominout, jak vymezuje personální rozsah dočasné ochrany sama směrnice o dočasné ochraně. Ve smyslu čl. 2 písm. c) se vysídlenými osobami rozumí státní příslušníci třetí země, kteří museli opustit zemi a nemohou se s ohledem na stávající situaci vrátit za bezpečných a trvalých podmínek, neboť jde o oblast ozbrojených konfliktů. Tuto definici žalobkyně naplňuje: vycestovala z Ukrajiny, jejíž celé území je stále významně dotčeno válečnou agresí Ruské federace, návrat zpět by pak pro žalobkyni jistě znamenal riziko. Naopak podmínkou statusu vysídlené osoby podle směrnice není, že žadatel nemá povolení k dlouhodobému pobytu v jiném státě.

[19] Obecná pravidla pro udělování dočasné ochrany tedy žádnou oporu pro názor žalované neposkytují.

[20] Názor žalované nelze opřít ani o konkrétní úpravu týkající se osob vysídlených v důsledku ruské agrese na Ukrajině.

[21] Podle § 3 odst. 1 zákona č. 65/2022 Sb. Ministerstvo vnitra nebo Policie České republiky uděluje dočasnou ochranu cizincům, na které se povinně vztahuje prováděcí rozhodnutí Rady (EU) 2022/382, kterým se stanoví, že nastal případ hromadného přílivu vysídlených osob z Ukrajiny ve smyslu čl. 5 směrnice o dočasné ochraně, a kterým se zavádí jejich dočasná ochrana.

[22] Prováděcí rozhodnutí specifikuje konkrétní skupiny osob, na něž se aktuální mimořádná situace vztahuje. Ani ono přitom nereflektuje (a to ani v preambuli – odůvodnění) možnou existenci povolení k dlouhodobému pobytu ukrajinských občanů v jiném státě; pouze požaduje, aby žadatel na Ukrajině do 24. 2. 2022 pobýval. Žalobkyně splňuje podmínky prováděcího rozhodnutí, jak nakonec žalovaná sama v napadeném rozhodnutí

uznává. Jde tedy o osobu, na kterou dopadá § 3 odst. 1 zákona č. 65/2022 Sb. a která má nárok na udělení dočasné ochrany.

[23] Proti tomuto jednoznačnému závěru žalovaná staví argumentaci podle § 4 odst. 1 zákona č. 65/2022 Sb. ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců.

[24] Podle § 4 odst. 1 zákona č. 65/2022 Sb. *na řízení o udělení dočasné ochrany se obdobně použijí ustanovení zákona o pobytu cizinců na území České republiky o udělování víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území České republiky.*

[25] Podle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců *dlouhodobé vízum [...] ministerstvo cizinci neudělí, jestliže pobyt cizince na území není v zájmu České republiky nebo je zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území.*

[26] Jiná závažná překážka pobytu cizince na území je neurčitý právní pojem. Tento neurčitý právní pojem Nejvyšší správní soud charakterizoval v rozsudku ze dne 19. 1. 2012, čj. 9 As 80/2011-69, s tím, že *„zahrnuje jevy nebo skutečnosti, které nelze obecně zcela přesně právně definovat. Jejich obsah a rozsah se může měnit, např. v závislosti na čase a místě aplikace právního předpisu. Zákonodárce tak vytváří správnímu orgánu prostor, aby zhodnotil, zda konkrétní případ lze podřadit pod neurčitý právní pojem či nikoliv. Při interpretaci neurčitého právního pojmu se pak uváží správního orgánu zaměřuje na konkrétní skutkovou podstatu a její vyhodnocení, tzn., že je nutno nejprve objasnit neurčitý právní pojem a jeho rozsah, a poté hodnotit, zda skutečnosti konkrétního případu lze zařadit do rámce vytvořeného rozsahem neurčitého právního pojmu. Použití neurčitých pojmů v právních předpisech vychází z požadavku na obecnost právní normy, jejíž obsah má za úkol konkretizovat aplikační praxi, která si vyžaduje pružně reagovat na nastalé situace. Právní normou nelze postihnout celou šíři možných překážek, které mohou v praxi nastat, a nelze proto kasuisticky specifikovat jednotlivé skutkové podstaty. Výklad neurčitého právního pojmu správním orgánem je následně podroben soudnímu přezkumu.“*

[27] Při posuzování existence jiné závažné překážky pobytu cizince na území České republiky ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců je nutné hodnotit všechny okolnosti posuzované věci komplexně – správní orgány jsou při výkladu tohoto neurčitého právního pojmu povinny se zabývat intenzitou a závažností jednání žadatele (viz např. rozsudek NSS ze dne 31. 3. 2023, čj. 5 Azs 16/2021-49, bod 30).

[28] Správní soudy jinou závažnou překážku pobytu dosud aplikovaly nejčastěji při výkonu nelegální práce. Podle této judikatury však výkon nelegální práce musí být dostatečně závažný a dosahující určité intenzity (např. rozsudek NSS ze dne 16. 2. 2024, čj. 5 Azs 26/2022-39, bod 25). Často šlo o situace, kdy cizinec vykonával závislou práci namísto podnikání, a to dlouhodobě (např. rozsudek NSS ze dne 16. 5. 2018, čj. 10 Azs 197/2017-53). Jinou závažnou překážkou pobytu bylo také spojení s organizovanou zločineckou skupinou (rozsudek NSS ze dne 17. 7. 2023, čj. 10 Azs 389/2021-46, bod 10), neplnění účelu povoleného pobytu (rozsudek NSS ze dne 24. 6. 2022, čj. 3 Azs 252/2020-45) či závažné nezákonné jednání spočívající v neplnění povinnosti platit pojistné na sociální zabezpečení a státní politiku zaměstnanosti (rozsudek NSS ze dne 21. 3. 2022, čj. 8 Azs 205/2020-28). V těchto případech, které tvoří drtivou většinu, jde tedy vždy o nějaký prohrěšek cizince proti právním předpisům, a to ještě dosahující určitého stupně závažnosti. V těchto případech lze smysl tohoto ustanovení sparaťovat v tom, aby nebyl na území umožněn pobyt cizinci, u kterého je nebezpečí, že nebude dodržovat právní řád České republiky.

[29] To nakonec vyplývá i ze systematického výkladu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Jiná závažná překážka pobytu je tu uvedena jako dodatek k situaci, kdy pobyt cizince na území není v zájmu České republiky. Musí jít tedy o důvod, kdy pobyt cizince na území by zájem České republiky v určité relevantní míře ohrožoval. Tím by mohlo být právě například podstatné nedodržování českých právních předpisů.

[30] Oprávnění k pobytu v jiné zemi však žádné takové nebezpečí se sebou nenese. Skutečnost, že žalobkyně disponuje vízem, opravňujícím ji vycestovat do třetí země, je právně i morálně zcela neutrální skutečností. To zvláště pokud se jedná o demokratickou zemi, kde plně funguje právní stát, a navíc jde o spojeneckou zemi v rámci NATO. Skutečnost, že taková země žalobkyni udělila vízum, není důvod, který by měl jít žalobkyni jakkoliv k tíži.

[31] Nelze však pominout, že z judikatury vyplývá, že jinou závažnou překážkou by výjimečně mohla být i okolnost na cizinci nezávislá. Například úmysl zaměstnavatele cizince i přes uzavřenou pracovní smlouvu nezaměstnat Nejvyšší správní soud obecně připustil jako závažnou překážku pobytu v rozsudku ze dne 28. 7. 2022, čj. 1 Azs 49/2022-31. To však s jistými pochybnostmi, o kterých svědčí, že tento důvod jako jinou závažnou překážku v konkrétním případě neakceptoval. V každém případě i taková situace se odlišuje od nyní posuzovaného případu. Pokud cizinec hodlal pobývat na území za účelem zaměstnání a následně se ukáže, že domluvený zaměstnavatel jej zaměstnat nehodlá, tak takový cizinec nemůže na území plnit účel pobytu. To však v případě žalobkyně neplatí. Důvodem jejího pobytu na území je ochrana před mimořádnou situací v její domovské zemi. Plnění tohoto účelu nijak nebrání, že žalobkyně může pobývat v třetí zemi.

[32] Dle městského soudu pro závěr, že oprávnění k pobytu ve třetím státu by mohlo být výjimečnou morálně neutrální *jinou závažnou překážkou pobytu* nesvědčí ani účel dočasné ochrany. Lze zopakovat argumentaci městského soudu z rozsudku čj. 18 A 54/2023-32, bodu 24, se kterou se zdejší senát ztotožňuje:

*„Dočasná ochrana je obecně koncipována spíše jako ‚rezervní institut‘, nelze přehlížet, že v případě závažných humanitárních krizí (a existence hromadného přílivu osob) se stává základním nástrojem poskytujícím ochranu vysídleným osobám na straně jedné a zjednodušujícím administrativu na straně druhé (viz též bod 16 preambule prováděcího rozhodnutí). Představuje tak jednoduchý nástroj jak pro vysídlené osoby, jež čelí jazykovým i jiným překážkám a jež se zpravidla neorientují v cizineckém právu České republiky či Evropské unie, tak pro státní orgány. Smyslem dočasné ochrany je poskytnout rychlou, jednoduchou a účinnou pomoc osobám postiženým válkou (v různých jejích formách). Dočasná ochrana a její podmínky by proto měly být upraveny jednoznačně a srozumitelně, přičemž jednotlivým použitým výrazům je nutné přikládat takový význam, jenž se jim zpravidla v obecném jazyce přiznává. Takto – nikoli hledáním sofistikovaných cest, jak dočasnou ochranu nepřiznat – by k tomuto institutu měly přistupovat i správní orgány a soudy.“*

[33] Při zohledňování účelu a kontextu dočasné ochrany v konkrétní situaci Ukrajiny nelze pominout ani doporučující názory Evropské komise, na které městský soud již odkázal v citovaném rozsudku čj. 18 A 54/2023-32, bodu 31:

*„Ještě návodněji v tomto ohledu vyznívají odpovědi Evropské komise na časté dotazy<sup>1)</sup>, které pracují s případy vyloučení ukrajinského občana z dočasné ochrany (např. bod I.2), pouze pokud měla taková osoba pobytové oprávnění v některém členském státě a žila tam (lived there). Jinými slovy, nepracují s tím, že osoba pouze disponovala oprávněním k pobytu. Naopak v bodě I.4 Evropská komise uvádí, že ukrajinskí občané, pokud spadají pod rozsah čl. 2 odst. 1 prováděcího rozhodnutí, mají nárok na dočasnou ochranu, dokonce i když disponují občanstvím třetího státu. Z pohledu zdejšího soudu by přitom bylo stěžejí udržitelné, aby ukrajinský občan, který je zároveň např. občanem Kanady, mohl o dočasnou ochranu požádat a ukrajinský občan, jenž je jen držitelem kanadského víza, nikoli. Sama možnost bezpečného pobytu v jiném státě zjevně není překážkou získání dočasné ochrany, resp. nezakládá pozbytí statusu vysídlené osoby.“*

[34] Pokud se tedy žalovaná dovolává účelu dočasné ochrany, tak tento naopak městský soud dovozuje ve prospěch žalobkyně. Žalobkyně se nachází v České republice a zde žádá o dočasnou ochranu. V Kanadě není a ani nebyla. Splňuje všechny podmínky jejího udělení dle zákona č. 65/2022 Sb. i prováděcího rozhodnutí. Je proti smyslu dočasné ochrany jako institutu podobného mezinárodní ochraně, aby jí byla ochrana odmítnuta s odkazem, že dočasnou ochranu jí může poskytnout jiná země, přes kterou žalobkyně nepřicestovala. Žalobkyně potřebuje ochranu tady a teď. Nelze po ní vyžadovat, aby odcestovala do vzdálené Kanady. (...)

<sup>1)</sup> Frequently asked questions received on the interpretation of the Temporary Protection Directive and Council Implementing Decision 2022/382.

## **Veřejné zakázky: lhůta pro podání námitek; posouzení nabídky z pohledu mimořádně nízké nabídkové ceny; zásady zahájení zadávacího řízení**

k § 6, § 99 odst. 2, § 113 odst. 2 písm. a) a b) a § 242 odst. 2 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (v textu jen „ZZVZ“)

**I. Je-li námitkami zpochybnováno vysvětlení zadávací dokumentace bez současného prodloužení lhůty pro podání žádosti o účast (eventuálně nabídek) v zadávacím řízení v rozporu s § 99 odst. 2 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, uplatní se lhůta pro podání námitek stanovená v § 242 odst. 2 téhož zákona.**

**II. Rozhodne-li se zadavatel stanovit algoritmus či kritéria pro dovození mimořádně nízké nabídkové ceny podle § 113 odst. 2 písm. a) či b) zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, nezabývá jej to povinností posoudit nabídky z pohledu mimořádně nízké nabídkové ceny ve vztahu k předmětu veřejné zakázky i nad rámec takto stanoveného algoritmu či kritérií.**

**III. Není bez dalšího porušením zásad, na kterých je zákon č. 34/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, vystavěn (§ 6), zahájí-li zadavatel zadávací řízení v situaci, kdy otázku financování předmětu plnění veřejné zakázky nemá ještě postavenu najisto nebo ještě nedisponuje veškerými veřejnoprávními povoleními k realizaci plnění (kupř. stavebním povolením).**

*(Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 11. 1. 2024, čj. 62 Af 7/2023-358)*

**Prejudikatura:** č. 1771/2009 Sb. NSS.

**Věc:** Společnost Gardenline s. r. o. proti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, za účasti České republiky – Reditelství vodních cest ČR, o přezkum úkolů zadavatele.

Zadavatel (osoba zúčastněná na řízení) zadával v užším řízení veřejnou zakázku „*Zvýšení ponorů na Vltavské vodní cestě Vraňansko-Hořínský kanál – zhotovitel stavby*“, která byla uveřejněna v Úředním věstníku Evropské unie dne 27. 4. 2022 pod ev. č. 2022/S 082-220008.

Žalobkyně podala k žalovanému dne 7. 7. 2022 návrh na zahájení správního řízení směřující proti zadávacím podmínkám a souvisejícím úkonům zadavatele, neboť se domnívala, že se zadavatel dostatečně transparentním a srozumitelným způsobem nevypořádal s jejími námitkami v rámci rozhodnutí zadavatele o námitkách ze dne 27. 6. 2022.

Žalovaný prvostupňovým rozhodnutím ze dne 20. 10. 2022 návrh žalobkyně na přezkum úkonů zadavatele podle § 265 písm. a) ZZVZ zamítl, neboť podle něj nebyly zjištěny důvody pro uložení nápravného opatření. Předseda žalovaného pak rozhodnutím ze dne 16. 1. 2023 podaný rozklad žalobkyně zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

Rozhodnutí žalovaného napadla žalobkyně žalobou. Pochybení žalovaného spatřovala zejména v nesprávném výkladu a aplikaci lhůty k podání námitek podle § 242 ZZVZ ve vztahu k neprodloužení lhůty pro podání žádosti o účast v zadávacím řízení na základě vysvětlení zadávací dokumentace ze dne 17. 5. 2022. Žalobkyně byla totiž přesvědčena, že námitky byly podány včas, protože se uplatní lhůta podle § 242 odst. 3 ZZVZ, nikoli podle § 242 odst. 2 ZZVZ, jak (podle žalobkyně mylně) dovozoval žalovaný.

Dále žalobkyně namítala nepřiměřenou a diskriminační povahu nastavených podmínek technické kvalifikace podle § 79 odst. 2 písm. a), c) a d) ZZVZ, která se dle žalobkyně projevuje tím, že požadovaná referenční plnění (stavební práce) i zkušenosti stavbyvedoucího jsou stanovena natolik přísně, že mohou být doložena toliko jediným subjektem, případně skupinou propojených a spřízněných subjektů, k čemuž žalovaný podle žalobkyně dostatečně nepřihlédl.

Žalobkyně dále napadala také zadavatelem nastavený mechanismus posouzení mimořádně nízké nabídkové ceny, neboť ten dle jejího názoru indikoval, že každá předložená nabídka, která se bude od ostatních odlišovat, být v jediné poloze, o 10 % ceny, by měla být automaticky „vyřazena ze zadávacího řízení“, což dle žalobkyně eliminuje možnost předkládání jakýchkoli nižších nabídkových cen v rámci volné hospodářské soutěže, čímž je její smysl fakticky popřen.

Žalobkyně dále rozporovala nastavení podmínek ekonomické kvalifikace, které považovala ve vztahu k vyšší požadovaného ročního obrátu za nepřiměřené.

Napadla rovněž hodnotící kritérium v podobě referenčních plnění, na kterých působil navrhovaný stavbyvedoucí. Takto stanovené hodnotící kritérium podle žalobkyně prohlubuje namítanou nepřiměřenost a nedůvodnost samotných podmínek technické kvalifikace podle § 79 odst. 2 písm. c) a d) ZZVZ.

Podle žalobkyně dále zadavatel nepřipustně zahájil zadávací řízení „na zkoušku“, neboť nedisponoval stavebním povolením ani příslušnými finančními prostředky k realizaci stavby, což vyústilo v netransparentnost a nezákonnost jeho postupu v zadávacím řízení.

Žalovaný setrval na závěrech obsažených v napadeném rozhodnutí, neboť žalobkyně prý neuedla v rámci žaloby žádný nový argument, se kterým by se žalovaný v podrobnostech nevypořádal v napadeném rozhodnutí, případně již v rozhodnutí prvostupňovém; žalovaný na tyto závěry z podstatné míry odkázal.

Krajský soud v Brně žalobu zamítá.

#### Z odůvodnění:

(...) [20] Pokud jde o zákonnost závěrů, na nichž je napadené rozhodnutí vystavěno, pak žalobkyně je toho názoru, že žalovaný nesprávně vložil a aplikoval § 242 ZZVZ ve vztahu k běhu lhůty pro podání námitek proti neprodoužení lhůty k podání žádostí o účast v zadávacím řízení. Zatímco žalovaný v napadeném rozhodnutí vycházel z pravidel o běhu lhůty podle § 242 odst. 2 ZZVZ a dospěl k závěru, že lhůta dodržena nebyla, žalobkyně je přesvědčena, že lhůta pro podání námitek běžela podle § 242 odst. 3 ZZVZ a dodržena byla.

[21] V nyní posuzované věci šlo o námitky proti neprodoužení lhůty k podání žádostí o účast při změně zadávacích podmínek. Zadavatel dne 17. 5. 2022 uveřejnil vysvětlení zadávací dokumentace (vysvětlení č. 2), kterým současně změnil zadávací podmínky, aniž by prodloužil lhůtu pro podání žádostí o účast. Námitky proti neprodoužení lhůty k podání žádostí o účast byly podány dne 10. 6. 2022, tj. poslední den lhůty pro podání žádostí o účast.

[22] Podle § 242 odst. 2 ZZVZ musí být námitky proti úkonům oznamovaným v dokumentech, které je zadavatel povinen podle zákona uveřejnit nebo odeslat stěžovateli, doručeny zadavateli nejpozději do skončení této lhůty. Podle § 242 odst. 3 ZZVZ, je-li v zadávacím řízení stanovena lhůta pro podání žádostí o účast, musí být námitky proti podmínkám vztahujícím se ke kvalifikaci dodavatele doručeny zadavateli nejpozději do skončení této lhůty.

[23] Věcně související ustanovení § 242 odst. 2 a odst. 3 ZZVZ upravují zvláštní lhůty pro podání námitek proti postupu zadavatele při zadávání veřejné zakázky ke lhůtě obecné obsažené v § 242 odst. 1 ZZVZ. Lhůta obsažená v § 242 odst. 3 ZZVZ je pak lhůtou zvláštní nejen k obecné lhůtě podle § 242 odst. 1 ZZVZ, nýbrž se aplikuje přednostně též před zvláštní lhůtou podle § 242 odst. 2 ZZVZ. Běh lhůty podle § 242 odst. 3 ZZVZ se přitom odvíjí od věcného obsahu pojmu „kvalifikace dodavatele“. Kvalifikace dodavatele je podle § 28 odst. 1 písm. c) ZZVZ vymezena jako způsobilost a schopnost dodavatele plnit veřejnou zakázku, konkretizována je pak v § 73 a násl. ZZVZ (základní způsobilost, profesní způsobilost, ekonomická kvalifikace a technická kvalifikace).

[24] Aby se tedy na běh lhůty pro podání námitek použilo pravidlo podle § 242 odst. 3 ZZVZ, muselo by jít výlučně o námitky vztahující se ke kvalifikaci dodavatele. Vztah námitek ke kvalifikaci (tj. aby šlo o námitky ke kvalifikaci se vztahující) by přitom podle krajského soudu byl dán výlučně tehdy, bylo-li by jejich předmětem zpochybnění zadavatelových požadavků na kvalifikaci (souhrnně ať už proto, že zadavatel nepožadoval to, co požadovat měl, nebo požadoval to, co požadovat nemohl, anebo požadavky na kvalifikaci byly v rámci možných kritérií stanoveny nad zákonem dovolený rozsah, nejasně či nepřiměřeně).

[25] V nyní posuzované věci však podstatou té části návrhu podaného k žalovanému, kterou se žalobkyně domáhala posouzení otázky, zda byl zadavatel v návaznosti na vysvětlení (č. 2) zadávací dokumentace povinen prodloužit lhůtu pro podání žádostí o účast, nebylo zpochybnění nastavení podmínek kvalifikace dodavatele ve smyslu § 28 odst. 1 písm. c) a § 73 a násl. ZZVZ, nýbrž zpochybnění vysvětlení zadávací dokumentace bez současného prodloužení lhůty pro podání žádostí o účast v zadávacím řízení v rozporu s § 99 odst. 2 ZZVZ. Argumentace, v níž žalobkyně tvrdila porušení § 99 odst. 2 ZZVZ, nebyla argumentací zpochybňující zadavatelovy požadavky na kvalifikaci.

[26] Pak tedy bez výhrad obstojí závěr žalovaného (materializovaný ve výroku I. prvostupňového rozhodnutí), že tyto námitky měla žalobkyně uplatnit ve lhůtě podle § 242 odst. 2 ZZVZ, tj. do 15 dnů ode dne, kdy zadavatel vysvětlil zadávací dokumentaci (vysvětlením č. 2), aniž by současně prodloužil lhůtu pro podání žádostí o účast v zadávacím řízení, a neuplatnila-li je v této lhůtě, je namístež správní řízení v tomto rozsahu zastavit. Do značné míry formalizovaná procedura zadávacích řízení se totiž projevuje i stanovením lhůty k podání námitek podle § 242 odst. 2 ZZVZ, do jejíhož uplynutí musí stěžovatel (zde žalobkyně) své námitky koncentrovat (uplatnit a řádně odůvodnit). Podala-li žalobkyně námitky souhrnně až dne 10. 6. 2022, ve vztahu k otázce prodloužení lhůty pro podání žádostí o účast je podala opožděně (srov. také rozsudek NSS ze dne 19. 2. 2015, čj. 1 As 150/2014-64). Argumenty, které žalobkyně k otázce prodloužení lhůty pro podání žádostí o účast přednesla žalovanému v návrhu na zahájení řízení a posléze krajskému soudu v žalobě, jsou tudíž bezpředmětné.

[27] Nosnou částí žalobní argumentace je zpochybňování závěrů žalovaného stran tvrzené neodůvodněnosti, nepřiměřenosti a diskriminační povahy požadavku žalobkyně na prokázání technické kvalifikace podle § 79 odst. 2 písm. a) ZZVZ mj. dvěma realizovanými plněními (referencemi) v podobě rekonstrukce nebo novostavby stavebního díla na sledované vodní cestě dle vnitrostátních předpisů nebo na cestě analogického charakteru v jiném členském státě včetně Spojeného království Velké Británie a Severního Irsku s celkovými stavebními náklady v minimální výši 200 000 000 Kč bez DPH. Nepřiměřenost tohoto požadavku žalobkyně spatřuje především v realizaci referenčních staveb na sledované vodní cestě, který považuje za nadbytečný, v podmínce finančního plnění ve výši 200 000 000 Kč, neboť ta dle jejího přesvědčení nikterak nesouvisí s poptávaným plněním, a v tom, že technická kvalifikace může být doložena toliko jediným subjektem, případně skupinou propojených subjektů.

[28] Krajský soud byl při posouzení otázky přiměřenosti stanovených podmínek technické kvalifikace veden východiskem, že podle § 6 ZZVZ musí zadavatel při postupu podle ZZVZ *dodržovat zásady transparentnosti a přiměřenosti* (odst. 1), ve vztahu k dodavatelům pak musí zadavatel *dodržovat zásadu rovného zacházení a zákazu diskriminace* (odst. 2), přitom tyto zásady jsou dále ve vztahu k zadávacím podmínkám rozvedeny v § 36 odst. 1 ZZVZ, podle kterého *zadávací podmínky nesmí být stanoveny tak, aby určitým dodavatelům bezdůvodně přímo nebo nepřímo zaručovaly konkurenční výhodu nebo vytvářely bezdůvodné překážky hospodářské soutěže*. Z § 36 odst. 1 ZZVZ a ze zásad přiměřenosti a zákazu diskriminace (§ 6 ZZVZ) tedy vyplývá, že se zadavatel musí zdržet stanovení takových zadávacích podmínek, které by omezily hospodářskou soutěž bezdůvodným zvýhodněním (konkurenční výhodou) nebo naopak znevýhodněním (překážka hospodářské soutěže) určitých dodavatelů, přičemž důvodnost stanovení konkrétní zadávací podmínky (včetně kritérií technické kvalifikace a jejich prokázání podle § 79 ZZVZ), jež musí být ve výsledku přiměřená, se musí opírat o legitimní potřebu zadavatele, jež musí být z jeho strany též doložena. Platí přitom, že prakticky veškeré zadávací podmínky vážící se k účasti dodavatele v zadávacím řízení (podmiňující účast dodavatele v zadávacím řízení) omezují okruh potenciálních dodavatelů a tím vytvářejí překážku soutěže o veřejnou zakázku, a zadavatel je oprávněn takové zadávací podmínky stanovit, pokud je to odůvodněno jeho potřebami, které prostřednictvím veřejné zakázky naplňuje, současně je povinen je nastavit přiměřeně tak, aby účel veřejné zakázky byl naplněn (srov. například rozsudek NSS ze dne 5. 6. 2008, čj. 1 AfS 20/2008-152, č. 1771/2009 Sb. NSS, zabývající se předchozí právní úpravou považující nastavení nepřiměřených technických kvalifikačních předpokladů za skrytou diskriminaci, či jeho rozsudek ze dne 14. 4. 2020, čj. 4 AfS 421/2019-34, potvrzující platnost dřívějších závěrů rovněž za podmínek současné právní úpravy). Jak Nejvyšší správní soud vyslovil též v rozsudku ze dne 30. 9. 2014, čj. 3 As 63/2014-28, každý zadavatel má v zadávací dokumentaci možnost stanovit konkrétní parametry, bez jejichž splnění se dodavatel o veřejnou zakázku úspěšně ucházet nemůže. Uvedeným způsobem současně zadavatel ovlivňuje okruh možných dodavatelů, a proto je třeba při nastavení těchto parametrů, požadavků či podmínek (v zadávací dokumentaci) dbát shora zmíněných

zásad vymezených v § 6 ZZVZ, jejichž respektování se ostatně prolíná celými (všemi) zadávacími řízeními. V rozsudku ze dne 28. 2. 2013, čj. 1 Afs 69/2012-55, pak Nejvyšší správní soud uvedl, že čím podrobnější a přísnější požadavky zadavatel zvolí, tím vyšší nároky budou kladeny na jejich odůvodnění.

[29] Argumentuje-li žalobkyně v tom směru, že zadavatel stanovil požadavek technické kvalifikace podle § 79 odst. 2 písm. a) ZZVZ příliš specificky, aniž by jej k tomu vedly objektivně ospravedlnitelné důvody, pak s ní nelze souhlasit. Především ze skutečností uvedených zadavatelem v rozhodnutí o námitkách a v navazujícím správním řízení před žalovaným (čemuž odpovídá i konstantní procesní postoj vyjádřený i v řízení před krajským soudem) totiž jednoznačně vyplývá, že tento požadavek technické kvalifikace byl zvolen s ohledem na to, že jednotlivé vodní cesty se podle § 3 zákona č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, dělí na vodní cesty sledované, které se dále vyčleňují na vodní cesty účelové a dopravně významné, které lze dále členit na vodní cesty využitelné a využívané, a cesty nesledované, přičemž každá konkrétní vodní cesta (sledovaná i nesledovaná) s sebou nese odlišnou technickou a organizační náročnost stavby, která na nich má být realizována, a fakticky přináší specifický (odlišný) způsob, kterým budou stavební práce na jednotlivých typech vodních toků prováděny. Šlo-li v nyní posuzované věci o stavbu na Vraňansko-Hořínském kanálu, který spadá pod sledovanou dopravně významnou využívanou cestu podle přílohy č. 2 bodu 1 k zákonu o vnitrozemské plavbě (jde o nejvyšší kategorii vodní dopravní cesty dle vnitrostátních předpisů), pak zadavatel vycházel z toho, že je namístě, aby ji realizoval takový dodavatel, který má zkušenosti právě se stavbou na sledované dopravně významné využívané vodní cestě, která s sebou již z povahy věci, jde-li nadto o vodní tok transevropské dopravní sítě, nutně přináší aplikaci zcela jiných stavebních postupů než kupř. vodní toky, na kterých je provozována toliko rekreační plavba, vodní doprava místního významu (typicky u vodních toků účelových), či na něm dokonce není provozována plavba žádná (typicky u vodních toků nesledovaných, které nadto nepodléhají vnitrostátním pravidlům plavebního provozu).

[30] Jestliže zadavatel stanovil podmínku technické kvalifikace v podobě dvou referenčních plnění realizovaných na sledované vodní cestě (která v sobě dle § 3 odst. 2 a odst. 3 zákona o vnitrozemské plavbě zahrnuje vodní cesty dopravně významné, účelové, využívané i využitelné), pak tato podmínka shora shrnutým důvodům odpovídá. Požadované reference nadto mohli dodavatelé doložit i prostřednictvím staveb, které byly realizovány v zákonem definovaných nižších kategoriích vodních toků, než na kterém se má nacházet předmět plnění veřejné zakázky. V takovém případě nelze požadavek zadavatele považovat za diskriminační (eventuálně jinak odporující ZZVZ), neboť dodavatelé, kteří se z důvodu tohoto kvalifikačního požadavku nemohli zadávacího řízení zúčastnit, byli ze soutěže o veřejnou zakázku vyloučeni na základě objektivních a pro krajský soud srozumitelných a dobře hájitelných důvodů. Těmito důvody přitom zadavatel obsírně argumentoval od samého počátku správního řízení. Lze přitom podle krajského soudu – ve shodě se zadavatelem – vycházet z logicky odůvodnitelného předpokladu, že stavba vodního díla za současného intenzivního plavebního provozu bude skutečně náročnější (technicky i organizačně) a rizikovější než v situaci, kdy plavební provoz bude velmi málo frekventovaný (právě kupř. uskutečňováním rekreačních plaveb, u nichž si nadto lze poměrně jednoduše představit jejich odstávku po dobu realizace stavby), či nebude provozován vůbec. To se ostatně netýká jen stavebních prací realizovaných při intenzivním plavebním provozu, nýbrž také při uvedení plavebně významné cesty zpět do provozu po jejím odstavení způsobem, jaký je předvídan zadávací dokumentací.

[31] Rozporuje-li žalobkyně i přesto odlišnou technickou náročnost stavby na různých vodních tocích, opíraje svůj závěr především o odborné stanovisko Ing. A. V., Ph.D., ve kterém je dle žalobkyně uvedeno, že není technický rozdíl mezi stavbou na sledované vodní cestě a nesledované vodní cestě, jde o tvrzení žalobkyně, které z tohoto odborného stanoviska vůbec nevyvěrá. V něm je naopak uvedeno, že „*v současné době nám není známo, že by při realizaci staveb na sledované vodní cestě [...] a na účelové vodní stavbě (zde patrně myšleno na účelové vodní cestě) dle zákona o vnitrostátní plavbě byl zásadní rozdíl*“ (bod 1 odborného stanoviska). Odborné stanovisko se tak vyjadřuje toliko k technologickému rozdílu u staveb realizovaných na sledované dopravně významné využívané vodní cestě a na účelové vodní cestě, čemuž ostatně odpovídají i otázky pokládané žalovaným, na něž Ing. V. v odborném stanovisku odpovídá (žádost žalovaného o odborné stanovisko ze dne 15. 9. 2021). V nyní posuzované věci je však zadavatelem vyžadováno prokázání technické kvalifikace prostřednictvím staveb realizovaných na sledované vodní cestě, která v sobě zahrnuje, jak již shora uvedeno, vodní cesty dopravně významné, využívané i účelové. To však dle krajského soudu svědčí o přiměřenosti technické kvalifikace nastavené zadavatelem,

umožnil-li prokazovat předchozí zkušenost s obdobnými stavbami na vodních tocích o dvě kategorie nižších, než by odpovídalo předmětu veřejné zakázky, není-li mezi nimi dle odborného stanoviska zásadní technologický rozdíl. Nadto je vhodné připomenout, že kritéria technické kvalifikace v sobě nezahrnují pouze technologickou náročnost plnění předmětu veřejné zakázky (rozměry stavby, její hmotnost, použité technologie či pracovní postupy apod.), nýbrž i náročnost organizační, která je zásadně determinována místem plnění (zde vodní kanál na sledované dopravně významné využívané vodní cestě), vnějšími vlivy (výši vodní hladiny, intenzitou lodní plavby, změnami v počasí apod.) a jeho okolím; organizační náročnost stavby pak také bude nepochybně odlišná u stavebních prací realizovaných při vypuštění kanálu a napuštění kanálu za současného plnění (nebo alespoň nějakého) plavebního provozu. Nad rámec odborného stanoviska pak žalobkyně žádné konkrétní důkazy (ani tvrzení) o neexistenci technologické náročnosti staveb na sledovaných a nesledovaných vodních tocích nepředkládá.

[32] Podle krajského soudu byl tedy tento požadavek uplatněn při dodržení § 73 odst. 6 ZZVZ (přiměřeně vzhledem ke složitosti a rozsahu předmětu veřejné zakázky) i § 6 ZZVZ. Na tom nic nemění ani argumentace žalobkyně vedená směrem, že kvalifikační požadavek referenční stavby na sledované vodní cestě je nadbytečný, neboť předmět veřejné zakázky bude ve svém rozsahu z více než 98 % realizován tzv. „nasucho“ při vypuštění kanálu. Je sice pravdou, že v návrhu dohody o předčasném užívání díla je specifikováno několik prací, které je vybraný dodavatel povinen realizovat při plném plavebním provozu (bod II odst. 1), avšak z ničeho neplyne, že by šlo jen o 2 % celkového rozsahu stavby; jejich specifikace takovému rozsahu ostatně ani neodpovídá (úprava plavebního kanálu, přeložky inženýrských sítí, prohrábký, sanace původního opevnění břehů a plavební značení). Uvádí-li nadto žalobkyně, že prohrábký budou realizovány při vypuštění kanálu, pak ze zadávací dokumentace naopak jednoznačně plyne, že tyto práce budou probíhat na napuštěném kanále, mají-li být prováděny z pontonu, s pomocí sacího bagru a za asistence potápěče (čl. D.1.2 technické zprávy). Předně však žalobkyně tvrzení o zanedbatelném rozsahu prací prováděných při napuštěném kanále uvádí toliko v obecné rovině, aniž by uvedla konkrétní postup, z něhož tuto hodnotu dovodila, nadto není nutně pravdou, že jde o jediné práce, které budou při plném plavebním provozu realizovány. Ze zadávací dokumentace, a především pak z obsahu dohody o předčasném užívání díla je zjevné, že nad rámec shora specifikovaných stavebních prací zadavatel vybraného dodavatele nikterak neomezuje ve výběru (a rozsahu) prací, které budou realizovány na napuštěném či vypuštěném kanále. Naopak mu pouze umožňuje využít dvě plánované odstávky, během kterých bude lodní doprava přerušena, které je sice oprávněně využít, avšak současně k tomu není povinen. Skutečný rozsah stavebních prací realizovaných na napuštěném či vypuštěném kanále tedy bude záviset na úvaze vybraného dodavatele (a na okolnostech provádění prací). Není proto pravdou, že by předčasné užívání bylo pouze eventualitou, která nemusí nastat, neboť ačkoli není jisté, jak velký rozsah prací bude vybraným dodavatelem realizován v době před plánovanými odstávkami, v jejich průběhu, mezi jednotlivými odstávkami či po jejich dokončení, je nepochybné, že k předčasnému užívání v průběhu plnění veřejné zakázky dojde.

[33] K věcně související argumentaci žalobkyně stran nepřiměřenosti technické kvalifikace podle § 79 odst. 2 písm. a) ZZVZ z důvodů nadbytečného počtu požadovaných referencí, příliš vysokého požadovaného finančního limitu a zvýhodnění určité skupiny dodavatelů lze souhrnně uvést, že se zadávacího řízení zúčastnili celkem čtyři dodavatelé, přičemž přinejmenším tři z nich prokázali splnění kvalifikačního požadavku zadavatele (OHLA ŽS, a. s., byla ze zadávacího řízení vyloučena, neboť nereagovala na výzvu zadavatele podle § 46 odst. 1 ZZVZ), tj. prokázali, že již v minulosti řádně a včas realizovali dvě vodní díla na sledované vodní cestě podle zákona o vnitrozemské plavbě. Pak tedy nelze dovozovat (jak činí žalobkyně), že by v nyní posuzované věci neproběhla řádná hospodářská soutěž; vzhledem k rozsahu plnění veřejné zakázky i její předpokládané hodnotě, která byla stanovena na 1 333 300 000 Kč bez DPH, takový okruh účastníků zadávacího řízení nenaznačuje omezení, potlačení nebo vyloučení hospodářské soutěže. Krajský soud neshledává relevantním (reálně zpochybňující požadavky zadavatele na technickou kvalifikaci) ani argumentaci žalobkyně, že účastníci zadávacího řízení předkládali k prokázání splnění technické kvalifikace také své zahraniční reference; předmět plnění má být realizován na jednom ze dvou největších vodních toků v České republice a není důvodu nepředpokládat zapojení zahraničních dodavatelů či dodavatelů se zahraničními zkušenostmi. Z ničeho přitom neplyne, že by měl být zadavatel povinen zajistit „lepší“ a „širší“ uplatnění tuzemských dodavatelů (a tím jim usnadnit přístup k zadávacímu řízení), takový postup by naopak v principu porušoval § 6 odst. 3 ZZVZ.



[34] Představuje-li pak zadavatelem stanovený finanční limit referenčních plnění 200 000 000 Kč bez DPH, jde o hodnotu dosahující 15 % předpokládané hodnoty nyní zadávané veřejné zakázky, což bez dalšího rozhodně neindikuje nepřiměřenost takto stanoveného finančního limitu. Stejnou optikou pak krajský soud nahlíží na požadavek předložení dvou referenčních plnění; prokázání zkušeností se dvěma obdobnými stavbami, přitom s významně nižší hodnotou plnění, nepřiměřenost tohoto požadavku neindikuje. Nic také nenaznačuje, že by měl zadavatel zvýhodňovat skupinu dodavatelů, která má být podle přesvědčení žalobkyně napojena na Metrostav a. s.; ve velmi obecné rovině vedená argumentace žalobkyně bez konkretizujících tvrzení (a bez náznaku označení důkazů na podporu těchto tvrzení) působí spíše jen jako subjektivní dojmy žalobkyně, nadto proti podezření, že účastníci zadávacího řízení jsou nějak propojeni se společností Metrostav a. s., může stát i skutečnost, že jedním z účastníků zadávacího řízení byla i EUROVIA CS, a. s., kterou lze bez dalšího pokládat za konkurenta společnosti Metrostav a. s. (či „skupiny Metrostav“).

[35] Stran žalobní argumentace ohledně neprovedení průzkumu trhu ze strany zadavatele krajský soud vychází z toho, že žalovaný nemusel zkoumat relevantní trh (nemusel jej ani vymezovat), musel se však prostřednictvím své vlastní odborné úvahy zabývat tím, zda žalobkyní uplatněný požadavek byl jako celek přiměřený, odpovídající smyslu oprávnění vyžadovat prokázání (doložení) technické kvalifikace (konkrétně referencí). Svoji odbornou úvahu v tomto směru přitom nemohl založit na výlučně teoretických konstrukcích (jakoby samozřejmých), nýbrž musel ji založit na alespoň rámcových znalostech konkrétních podmínek panujících v podnikatelském prostředí stavebních dodavatelů, kteří by byli (sami nebo ve spolupráci s poddodavateli) schopni předmět veřejné zakázky hypoteticky plnit. Takto také žalovaný podle krajského soudu v dostatečné míře postupoval, neboť zohlednil především charakter plnění, předpokládanou hodnotu veřejné zakázky a v kontextu toho skutečnost, že přinejmenším tři dodavatelé byli schopni zadavatelem požadovanou technickou kvalifikaci podle § 79 odst. 2 písm. a) ZZVZ splnit, přitom žádný z dílčích závěrů žalovaného dovozujících, že požadovaná technická kvalifikace nebyla nepřiměřená, netrpí žádným deficitem logických a o konkrétní skutková zjištění se opírajících úvah.

[36] Pokud jde o omezení mimoevropských referenčních plnění, která zadavatel připustil pouze u staveb realizovaných v členských státech Evropské unie a ve Spojeném království Velké Británie a Severního Irsku, jde o požadavek, který byl dle přesvědčení krajského soudu zadavatelem v dostatečné míře odůvodněn nejen v rozhodnutí o námitkách (bod I), nýbrž také ve správním řízení (ve sdělení žalovanému ze dne 18. 8. 2022), a odpovídá § 6 odst. 3 ZZVZ. Lze shrnout, že zákon o vnitrozemské plavbě, kterým se řídí i stavební práce realizované na předmětu plnění veřejné zakázky, je harmonizovaný řadou evropských směrnic, z nichž lze demonstrativně uvést kupř. směrnici Evropského parlamentu a Rady (EU) 2009/104/ES o minimálních požadavcích na bezpečnost a ochranu zdraví při používání pracovního zařízení zaměstnanci při práci či směrnici Evropského parlamentu a Rady 2014/52/EU o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, a ve všech členských státech, včetně Spojeného království Velké Británie a Severního Irsku, které bylo členem EU až do 31. 1. 2020, proto lze objektivně předpokládat naplnění standardů předvídaných vnitrostátní právní úpravou nejen v oblasti stavebnictví, nýbrž také v oblasti bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, v oblasti práva životního prostředí či nakládání s odpady, které však v odpovídající míře nemusí být naplněny v mimoevropských státech, ve kterých k harmonizaci s evropskými (unijními) předpisy nedošlo. V podrobnostech se však s touto argumentací vypořádal zadavatel ve svém vyjádření k žalobě ze dne 8. 8. 2023, které by krajský soud mohl pouze parafrázovat, místo toho na něj však bez výhrad odkazuje.

[37] Namítá-li pak žalobkyně, že jí v rozporu s § 36 odst. 3 správního řádu nebylo umožněno seznámit se s podklady napadeného rozhodnutí, které zadavatel předložil až v řízení o rozkladu, pak lze ve shodě se žalovaným konstatovat, že nejde o dokumenty, na kterých by žalovaný založil napadené rozhodnutí (tyto dokumenty dle jejich obsahu spíše sloužily jako shrnutí stanoviska zadavatele k předmětu správního řízení), nadto byla žalobkyně v době trvání řízení o rozkladu oprávněna se s těmito dokumenty seznámit nahlížením do spisu podle § 38 správního řádu (této možnosti však nevyužila).

[38] Jak již bylo shora zrekapitulováno, předmětem plnění veřejné zakázky o předpokládané hodnotě 1 333 300 000 Kč bez DPH bylo zvýšení ponorů na Vltavské vodní cestě Vraňansko-Hořínský kanál. Zadavatel v čl. 3.5 zadávací dokumentace stanovil jako podmínku technické kvalifikace přítomnost stavbyvedoucího, který mj. bude schopen prokázat předchozí zkušenost s obdobným plněním již realizovanými referenčními zakázkami,

na kterých současně působil v pozici stavbyvedoucího po dobu alespoň 6 měsíců. Žalobkyně takto požadovanou technickou kvalifikaci podle § 79 odst. 2 písm. c) a d) ZZVZ považuje za diskriminační a nepřiměřenou.

[39] Podle § 79 odst. 2 písm. c) ZZVZ může zadavatel k prokázání kritérií technické kvalifikace požadovat *seznam techniků nebo technických útvarů, které se budou podílet na plnění veřejné zakázky*. Podle § 79 odst. 2 písm. d) ZZVZ může zadavatel k prokázání kritérií technické kvalifikace požadovat *osvědčení o vzdělání a odborné kvalifikaci vztahující se k požadovaným službám, a to jak ve vztahu k fyzickým osobám, které mohou dodávky, služby nebo stavební práce poskytovat, tak ve vztahu k jejich vedoucím pracovníkům*.

[40] Účelem požadavků na prokázání technické kvalifikace je minimalizace zadavatelova rizika, že předmět plnění veřejné zakázky nebude vybraným dodavatelem realizován řádně a včas. Kritéria technické kvalifikace tedy mají především zajistit, že se o veřejnou zakázku budou ucházet pouze dodavatelé, kteří disponují odpovídajícími technickými, personálními i materiálními prostředky k řádnému plnění (a dokončení) veřejné zakázky. Požadavky na prokázání splnění kvalifikace však musí být odůvodněny předmětem veřejné zakázky a musí být stanoveny přiměřeně. Není tak bez dalšího v rozporu se ZZVZ (s § 73, § 79 a § 6 ZZVZ), vztáhne-li zadavatel u významné a (věcně i finančně) rozsáhlé veřejné zakázky parametry technické kvalifikace k osobě stavbyvedoucího, kterou lze nepochybně považovat za osobu zcela klíčovou pro plnění předmětu veřejné zakázky, neboť dohlíží na průběh stavebních prací, dodržování technických postupů, organizuje práci jednotlivým zaměstnancům, přebírá za jejich práci zodpovědnost apod. Zadavatel, pro krajský soud přijatelně veden úvahou o zásadním vlivu stavbyvedoucího na průběh stavby, dospěl k závěru, že prokázání zkušeností stavbyvedoucího bude dostatečné pouze prostřednictvím referenčních plnění, která mu poskytují jednoznačné záruky ohledně jeho schopnosti realizovat veřejnou zakázku řádně a včas, tj. doložením stavby již v minulosti zcela dokončené. Takovýto požadavek se krajskému soudu ve shodě se žalovaným jeví logicky zdůvodnitelný, ve skutkových poměrech nyní posuzované věci též za zdůvodněný a srozumitelný. Stežít by totiž mohl být naplněn smysl a účel technické kvalifikace, byl-li by zadavatel povinen jako referenční plnění přijmout i taková, která v odpovídající kvalitě (tj. řádně a včas) realizována nebyla, či o jejichž kvalitě (a případných vadách) nelze k okamžiku posouzení technické kvalifikace činit žádné konkrétní závěry (srov. také rozsudek KS v Brně ze dne 14. 4. 2023, čj. 62 Af 12/2022-130). Byl-li by aprobován výklad opačný (tj. pohled žalobkyně), byl by zadavatel povinen přijmout referenční zkušenosti stavbyvedoucího, u nichž mu není známo, zda předmětná stavba byla dokončena a byla-li dokončena, zda se tak stalo řádně a včas, přičemž důvody, které by potenciálně zmařily dokončení veřejné zakázky (referenčního plnění) v odpovídající kvalitě, se mohou nacházet výlučně na straně stavbyvedoucího. Se zřetelem k zásadě transparentnosti je však zadavatel dle přesvědčení krajského soudu povinen jakékoli pochybnosti stran prokázání technické kvalifikace konkrétního dodavatele odstranit, aby měl postaveno najisto, že dodavatel kvalifikační kritéria skutečně prokázal, pročež je oprávněn nadále vystupovat jako účastník zadávacího řízení; postup předestřený žalobkyní by však takovému přístupu zjevně odporoval.

[41] Nad rámec shora uvedeného lze dodat, že tento požadavek bezprostředně souvisel s předmětem plnění veřejné zakázky (dohled osoby stavbyvedoucího nad řádným a včasným plněním stavby) a byl mu také přiměřený.

[42] Stran podmínky působení stavbyvedoucího minimálně po dobu 6 měsíců na konkrétním referenčním plnění lze konstatovat, že prokázání délky praxe na konkrétním plnění u klíčových členů realizačního týmu lze pokládat za vhodný kvalifikační požadavek, je-li zvolen přiměřeně s ohledem na předmět a rozsah veřejné zakázky. Prokázání délky praxe zadavateli slouží jako určité síto, které z účasti o veřejnou zakázku eliminuje osoby s minimálními zkušenostmi na trhu, případně osoby, které s obdobnými plněními nemají zkušenost žádnou. Ačkoli praxe přiměřená předmětu plnění veřejné zakázky není zákonem definována, je nezbytné i zde vycházet z požadavku celkové přiměřenosti takového kritéria. Stanovil-li zadavatel jako podmínku působení stavbyvedoucího na této pozici u referenčních plnění po dobu alespoň 6 měsíců, pak dle krajského soudu tomuto požadavku dostal; tento kvalifikační požadavek stanovil způsobem odpovídajícím potřebám zadavatele z hlediska zajištění, aby se na plnění veřejné zakázky reálně podílel stavbyvedoucí s dostatečnými zkušenostmi v oboru. Krajský soud souhlasil se zadavatelem (s jeho úvahami obsaženými ve vyjádření k žalobě), že v případě zvolení kratšího časového úseku (resp. úseku žádného) by hrozilo, že se stavbyvedoucí na referenčním plnění jako stavbyvedoucí sice podílel, avšak kupř. v době, kdy by na základě vnějších vlivů došlo k přerušení stavebních prací, či v době, kdy by docházelo „jen“ k předání staveniště apod., a tedy by funkci stavbyvedoucího fakticky nevykonával. Stanovená

délka 6 měsíců je tedy dostatečně dlouhá na to, aby se stavbyvedoucí na referenčním plnění v této roli skutečně podílel, a současně dostatečně přiměřená tak, aby nepředstavovala nepřijatelné omezení hospodářské soutěže.

[43] Namítá-li pak žalobkyně, že ačkoli v České republice existuje přes deset tisíc osob disponujících zadavatelem požadovanou autorizací, jsou shora specifikovaná kvalifikační kritéria nastavena natolik přísně, že je jsou schopni splnit toliko dva čeští technici a jeden polský technik, jde o argument zjednodušený a ve výsledku nepřiléhavý. Z účasti čtyř dodavatelů v zadávacím řízení, z nichž tři požadavky zadavatele splnili, nelze dovozovat, že na trhu (nejen českém, nýbrž celém unijním) působí pouze tři stavbyvedoucí, kteří kritériím technické kvalifikace vyhovují; proces zadávání veřejných zakázek dodavatelům neposkytuje žádnou jistotu úspěchu při získání veřejné zakázky, pročež nelze důvodně očekávat, že se všichni dodavatelé zúčastní veškerých zadávacích řízení, u nichž jsou schopni kritéria technické kvalifikace naplnit (ať už z důvodu nedostatku personálních či finančních kapacit, zájmu o lukrativnější veřejnou zakázku či z prostého nezájmu o předmět plnění veřejné zakázky v místě a čase).

[44] Argumentace žalobkyně vedená směrem, že stavbyvedoucí navržený společností Budimex S. A. není schopen komunikace v českém nebo slovenském jazyce, a proto není oprávněn vykonávat pozici stavbyvedoucího a získat pro takovou činnost na území České republiky oprávnění profesní komory, není pro nyní posuzovanou věc vůbec relevantní, neboť zadavatel podmínku jazykových schopností stavbyvedoucího stanovil takovým způsobem, že není-li schopen komunikace v požadovaném rozsahu sám, může tento nedostatek zhojit stálou přítomností tlumočnicka na stavbě. Otázka dodržení této podmínky (zde v podobě přítomnosti tlumočnicka na stavbě) je pak výlučnou odpovědností dodavatele, kterým byl stavbyvedoucí navržen, obdobně jako zajištění toho, aby disponoval veškerými oprávněními k výkonu této činnosti potřebnými, a nikoli zadavatele, který je v tomto směru případně oprávněn vybraného dodavatele za nedodržení tomu odpovídajícího smluvního požadavku sankcionovat podle smluvního instrumentaria.

[45] Namísto je pak odmítnout také tvrzení zvýhodňování společnosti Metrostav DIZ s. r. o., která je členem „skupiny Metrostav“ spolu s trestně odsouzenou společností Metrostav a. s., které byl pravomocně uložen zákaz plnění veřejných zakázek. Ačkoli totiž stavbyvedoucí společnosti Metrostav DIZ s. r. o. požadovaná referenční plnění skutečně prokázal prostřednictvím staveb, na nichž se podílel pro Metrostav a. s., je nezbytné odlišovat zkušenosti konkrétního dodavatele (odsouzeného k zákazu plnění veřejných zakázek) a zkušenosti stavbyvedoucího, stejně jako je třeba odlišovat trestněprávní odpovědnost právnické osoby od získaných zkušeností jejich konkrétních zaměstnanců (fyzických osob). Stěží by mohlo obstat absolutní vyloučení zaměstnanců dříve pracujících pro právnickou osobu odsouzenou k zákazu plnění veřejných zakázek z podílu na pozdějším plnění jiné právnické osoby. Krajskému soudu přitom není známo, že by stavbyvedoucí navržený společností Metrostav DIZ s. r. o. byl pravomocně odsouzen v souvislosti s trestnou činností svého bývalého zaměstnavatele, případně, že by byl zákaz plnění veřejných zakázek uložen společnosti Metrostav DIZ s. r. o., pod níž se konkrétní stavbyvedoucí zadávacího řízení zúčastnil (pro kterou má pracovat). Ani v tomto směru tedy závěr žalobkyně o údajném zvýhodňování skupiny subjektů funkčně propojených s pravomocně odsouzenou společností Metrostav a. s. před krajským soudem neobstojí. Žádnou další konkrétní argumentaci pak žalobkyně v tomto směru nepředkládá.

[46] Žalobkyně dále napadá zadavatelem stanovený mechanismus pro identifikaci mimořádně nízké nabídkové ceny. Za tu měla být podle zadávací dokumentace považována nabídková cena položky, která bude alespoň o 10 % nižší než průměr nabídkových cen položek všech obdržených nabídek; takto stanovené kritérium pro posouzení mimořádně nízké nabídkové ceny žalobkyně považuje za nepřiměřené a diskriminační, neboť nesouhlasí s tím, že by nabídka s nižší cenou, byť v jediné položce o 10 %, měla automaticky znamenat vyloučení dodavatele ze zadávacího řízení. Ani tu krajský soud se žalobkyní nesouhlasí.

[47] Podle § 48 odst. 4 ZZVZ, obsahuje-li nabídka mimořádně nízkou nabídkovou cenu, kterou účastník zadávacího řízení nezduvodnil, je zadavatel oprávněn jej vyloučit ze zadávacího řízení. Už to popírá konstrukci žalobkyně dovozuující „automatické“ vyloučení ze zadávacího řízení, nadto už při pouhé identifikaci mimořádně nízké nabídkové ceny.

[48] Podle § 113 odst. 2 písm. a) a b) ZZVZ *zadavatel může v zadávací dokumentaci stanovit cenu nebo náklady, které bude považovat za mimořádně nízkou nabídkovou cenu, nebo způsob určení mimořádně nízké nabídkové ceny.* Už z toho plyne, že zadavatel byl oprávněn předem parametry pro identifikaci mimořádně nízké nabídkové

ceny stanovit. Otázka, zda je vhodné tak učinit (neboť stanoví-li zadavatel předem parametry pro identifikaci nabídkové ceny, pak nabídkovou cenu, jež tyto parametry naplňuje, musí za všech okolností za mimořádně nízkou nabídkovou cenu považovat), je přitom otázkou pro nyní posuzovanou věc nepodstatnou.

[49] Institut mimořádně nízké nabídkové ceny slouží jako ochranný prostředek zadavatele před situací, kdy by byl nucen uzavřít smlouvu s účastníkem, který by zjevně nebyl schopen plnění za nabídnutou cenu vůbec poskytnout, resp. poskytnout v odpovídající kvalitě (srov. například rozsudek NSS ze dne 14. 9. 2017, čj. 5 As 180/2016-32). Rozhodl-li se zadavatel spojit identifikaci mimořádně nízké nabídkové ceny s rozdílem alespoň ve výši 10 % v porovnání s průměrem zbylých nabídkových cen, na což byla navázána jeho povinnost vyzvat dodavatele ke zdůvodnění a poté oprávnění jej při nezdůvodnění ze zadávacího řízení vyloučit, pravidlům vyplývajícím z § 113 ZZVZ se jeho postup nezprotivil. Ačkoli je pak vyloučení účastníka zadávacího řízení z důvodu nezdůvodnění mimořádně nízké nabídkové ceny podle § 48 odst. 4 ZZVZ fakultativním oprávněním zadavatele, nezabývá jej to povinností postupovat transparentně a odůvodnit, pro které skutečnosti související s nezdůvodněním mimořádně nízké nabídkové ceny účastník ze zadávacího řízení vyloučen byl, či naopak nebyl, ačkoli jeho nabídka dodatečně nezdůvodněnou mimořádně nízkou nabídkovou cenu obsahuje (srov. například rozsudek KS v Brně ze dne 24. 9. 2019, čj. 31 Af 48/2018-63). Ostatně povinnost zadavatele odůvodnit postup při hodnocení zdůvodnění mimořádně nízké nabídkové ceny byla správními soudy dovozována i ve vztahu k předchozí právní úpravě (srov. například rozsudek NSS ze dne 14. 9. 2017, čj. 5 As 180/2016-32) a současná právní úprava (ZZVZ) na tom nic nemění (srov. například rozsudek NSS ze dne 17. 8. 2021, čj. 7 As 199/2021-71).

[50] Zadavatelem stanovené kritérium identifikace mimořádně nízké nabídkové ceny (bez ohledu na to, jakým způsobem bylo v nyní posuzované věci formulováno) jej tedy nezabývá povinností se ke každému zdůvodnění nabídkové ceny řádně vyjádřit a nabídkovou cenu nakonec posuzovat ve vztahu k předmětu veřejné zakázky [a eventuálně identifikovat mimořádně nízkou nabídkovou cenu i nad rámec pravidla stanoveného podle § 113 odst. 2 písm. a) a b) ZZVZ]. Z postupu zadavatele v zadávacím řízení v nyní posuzované věci přitom neplyne, jak se snaží dovozovat žalobkyně, že by takto stanoveného pravidla hodlal zadavatel využít k bezdůvodnému vyloučení „nepohodlných“ účastníků ze zadávacího řízení.

[51] Neuplatní se tedy ani přímočará konstrukce žalobkyně, podle níž zadavatelem předem stanovené kritérium identifikace mimořádně nízké nabídkové ceny eliminuje možnost předkládání jakýchkoli nižších nabídkových cen v rámci volné hospodářské soutěže, protože stanoví-li zadavatel kritérium identifikace mimořádně nízké nabídkové ceny, neznamená to nic víc, než že nabídku naplňující toto kritérium (vedle nabídek obsahujících mimořádně nízkou nabídkovou cenu z jiných důvodů než pro naplnění předem stanoveného kritéria identifikace mimořádně nízké nabídkové ceny) poté učiní předmětem podrobnějšího zkoumání.

[52] Dále žalobkyně rozporuje přiměřenost požadavku na prokázání ekonomické kvalifikace, tj. požadavek minimálního ročního obrátu dodavatele za poslední tři uzavřená bezprostředně předcházející účetní období ve výši minimálně 1 000 000 000 Kč bez DPH za každé takové období.

[53] Podle § 78 odst. 1 ZZVZ je zadavatel oprávněn *požadovat, aby minimální roční obrat dodavatele nebo obrat dosažený dodavatelem s ohledem na předmět veřejné zakázky dosahoval zadavatelem určené minimální úrovně, a to nejdéle za 3 bezprostředně předcházející účetní období*. Podle § 78 odst. 2 ZZVZ *podmínka minimální výše ročního obrátu nesmí přesahovat dvojnásobek předpokládané hodnoty veřejné zakázky*.

[54] Požadavkem na prokázání ekonomických kapacit dodavatele účastnicího se zadávacího řízení si zadavatel zajišťuje (resp. snaží zajistit), že předmět plnění bude realizovat výlučně ekonomicky (finančně) silný a stabilní dodavatel, což přirozeně zvyšuje pravděpodobnost dokončení plnění v odpovídající kvalitě (řádně a včas). Předpokládaná hodnota veřejné zakázky činí v nyní posuzované věci 1 333 300 000 Kč bez DPH. Požadoval-li zadavatel roční obrat dodavatele v minimální výši 1 000 000 000 Kč bez DPH, pak § 78 odst. 2 ZZVZ neporušil. Pokud jde o přiměřenost takového požadavku v poměrech konkrétního zadávacího řízení (§ 73 odst. 6 ZZVZ), pak z ničeho (ani z argumentace žalobkyně) neplyne, že by šlo o požadavek zjevně nepřiměřený složitosti a rozsahu předmětu veřejné zakázky. Uvádí-li pak žalobkyně, že za výši obvyklou lze považovat výši ročního obrátu 650 000 000 Kč, pak to opírá toliko o jedinou zadávanou veřejnou zakázku, pročež nejde o požadavek „obvyklý“, nadto argumenty žalobkyně nic nevyovídají o poměrech nyní zadávané veřejné zakázky. Napadá-li

v této souvislosti dále žalobkyně, že zadavatel neumožnil „sčítání“ obrátů jednotlivých dodavatelů, nejde o požadavek *a priori* zakázaný a proti jeho přiměřenosti s ohledem na smysl tohoto kvalifikačního požadavku v kontextu finančního a věcného rozsahu plnění v nyní posuzované věci žalobkyně žádný konkrétní argument nepřináší. Bez podrobnější argumentace stran nepřiměřenosti tohoto požadavku v konkrétních skutkových poměrech nyní posuzované věci nelze jeho nepřiměřenost dovodit ani na základě obecně dostupných údajů o obrazech nejméně 26 dodavatelů. K argumentaci zadavatele obsažené v jeho vyjádření k žalobě totiž krajský soud ze sbírky listin obchodního rejstříku ověřil, že za rozhodné období (roky 2019, 2020 a 2021) by tento požadavek splňovali nejméně dodavatelé Strabag, a. s., Eurovia CS, a. s., Skanska, a. s., OHL ŽS, a. s., Swietelsky stavební s. r. o., Hochtief CZ, a. s., IMOS Brno, a. s., Colas CZ, a. s., Porr, a. s., Subterra, a. s., Gemo, a. s., Syner, s. r. o., Strabag Rail, a. s., Geosan Group, a. s., M – Silnice, a. s., VCES, a. s., Goldbeck Bau, s. r. o., Firesta – Fišer, rekonstrukce, stavby, a. s., Chládek a Tintěra Pardubice, a. s., Čermák a Hrachovec, a. s., PS Brno, s. r. o., PKS stavby, a. s., GJW Praha, s. r. o., Sitel, s. r. o., Bielskie Przedsiębiorstwo Budownictwa Przemysłowego, organizační složka a Silnice Group, a. s. Tento výčet přitom krajský soud pokládá za vzorek dostatečně reprezentativní pro závěr, že o nepřiměřený požadavek nejde.

[55] Za nezákonné pak žalobkyně považuje také hodnotící kritérium, podle kterého budou hodnoceny zkušenosti stavbyvedoucích prostřednictvím referenčních zakázek, na nichž v této pozici působil, a sice s vahou tohoto kritéria 30 % (zbylých 70 % tvořila nabídková cena).

[56] Podle § 116 odst. 1 ZZVZ pro *hodnocení ekonomické výhodnosti nabídky podle kvality je zadavatel povinen stanovit kritéria, která vyjadřují kvalitativní, environmentální nebo sociální hlediska spojená s předmětem veřejné zakázky*. Podle § 116 odst. 2 písm. e) ZZVZ je možné jako kritérium kvality určit mj. *zkušenost osob, které se mají přímo podílet na plnění veřejné zakázky v případě, že na úroveň plnění má významný dopad kvalita těchto osob*.

[57] Zadavatel je tedy (při zadávání veřejných zakázek v nadlimitním i podlimitním režimu) oprávněn hodnotit zkušenosti osob, které mají podstatný význam a vliv na plnění veřejné zakázky. Zásadně tak musí jít o předmět plnění, jehož kvalita je odvislá od kvality a zkušeností osob, které se podílejí na jeho realizaci. Vzhledem k tomu, že se krajský soud s významem role stavbyvedoucích pro plnění nyní posuzované věci již shora vypořádal, stejně jako s přiměřeností požadavku na kvalifikaci podle § 79 odst. 2 písm. c) a d) ZZVZ, a to shodně jako žalovaný, je od těchto úvah přirozeně odvislý i závěr ohledně přiměřenosti (a tedy zákonnosti) kritéria hodnocení odrazejší zkušenosti stavbyvedoucích. Ostatně i sama žalobkyně nepřiměřenost hodnotícího kritéria opírá výlučně o nepřiměřenost požadavku na kvalifikaci. Nad rámec argumentace, kterou žalobkyně přinesla již proti požadavku na kvalifikaci ve smyslu § 79 odst. 2 písm. c) a d) ZZVZ a kterou krajský soud shora za důvodnou nepokládal, žalobkyně – ve vztahu ke kritériu hodnocení – nic nového nepřináší.

[58] Žalobkyně dále tvrdí, že zadavatel údajně postupoval netransparentně, když nedisponoval v době zahájení zadávacího řízení příslušnými finančními prostředky ani stavebním povolením k realizaci veřejné zakázky, a také dodavatelům neposkytl dostatečně podrobné zadávací podmínky nezbytné pro jejich účast v zadávacím řízení. Ani v těchto dílčích ohledech krajský soud s žalobkyní nesusouhlasí.

[59] V oblasti zadávání veřejných zakázek je známou a obecně přijímanou skutečností (jakkoli se žalobkyně může subjektivně jevit jako nedobrá), že zadávací řízení bývají zahajována i v situaci, kdy otázka financování předmětu plnění není postavena najisto, ať už z toho důvodu, že zadavatel o financích teprve vyjednává, anebo že čeká na jejich uvolnění z příslušného rozpočtu či na dotaci. Riziko nezajištění finančních prostředků tak může být přítomno v řadě zadávacích řízení, ostatně i § 127 odst. 2 písm. d) a e) ZZVZ opravňuje na nakonec zjištěný nedostatek finančních prostředků reagovat zrušením zadávacího řízení (kupř. ke zkrácení finančních prostředků předpokládaných zadavatelem jakožto k důvodu hodnému zvláštního zřetele pro zrušení zadávacího řízení srov. například rozsudek NSS ze dne 27. 7. 2016, čj. 6 As 278/2015-34), a tedy žalobkyní tvrzená nejistota zadavatele stran financování obecně nemůže vést k závěru o porušení ZZVZ tím, že je zadávací řízení zahájeno. Stejně tak žalobkyní tvrzené chybějící stavební povolení v době zahájení zadávacího řízení není skutečností, o kterou by bylo možno opřít porušení ZZVZ; z ničeho nplyne, že by zadávací řízení (zvláště se zohledněním rozumného předpokladu doby jeho trvání) muselo být zahajováno teprve tehdy, disponoval-li by zadavatel veškerými veřejnoprávními povoleními k realizaci plnění. O podrobnosti a úplnosti zadávací dokumentace potřebné pro podání žádosti o účast, a to bez konkrétnější žalobní argumentace, ostatně svědčí celkem čtyři podané žádosti o účast,

kteřé zadavatel v úvodní fázi zadávacího řízení obdržel. Z ničeho tedy v souhrnu neplýne, že by zadavatel neměl v úmyslu zadávací řízení skutečně realizovat a následně s vybraným dodavatelem uzavřít smlouvu na plnění.

[60] Krajský soud tedy v nosných ohledech zcela sdílí závěry žalovaného, které pokládá za zákonné a odpovídající jeho skutkovým zjištěním. Žalovaný podle krajského soudu aplikoval správný právní předpis, v jeho mezích správnou právní normu, přitom pochybení, jež by mělo vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, se nedopustil ani při její aplikaci na zjištěný skutkový stav. Krajský soud tak v mezích uplatněných žalobních bodů neshledal žalobu důvodnou a nad rámec uplatněných žalobních bodů nezjistil ani žádnou vadu, jež by atakovala zákonnost napadeného rozhodnutí a k níž by musel přihlížet z úřední povinnosti. Proto krajský soud žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. jako nedůvodnou bez jednání za splnění podmínek podle § 51 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

## 4614

### Starobní důchod: nárok na zvýšení procentní výměry starobního důchodu o výchovné v případě, kdy pečující rodič zemřel

#### Správní řízení: čestné prohlášení jako dostačující podklad při absenci důvodných pochybností

k § 32 odst. 4 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění

**I. Jestliže rodič, který o dítě osobně pečoval v největším rozsahu, zemře po dosažení zletilosti dítěte, druhému z rodičů nárok na zvýšení procentní výměry starobního důchodu o výchovné (§ 32 odst. 4 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění) nevzniká.**

**II. Správní orgány vycházejí při posuzování nároku na výchovné (§ 32 odst. 4 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění) z obsahu čestného prohlášení pouze za předpokladu, že o pravdivosti jeho obsahu nejsou důvodné pochybnosti. V opačném případě je na žadateli, aby svá tvrzení prokázal.**

*(Podle rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích, ze dne 18. 3. 2024, čj. 61 Ad 10/2023-34)*

**Prejudikatura:** č. 1049/2007 Sb. NSS.

**Věc:** P. H. proti České správě sociálního zabezpečení o nepřiznání výchovného.

Správní orgán I. stupně rozhodnutím ze dne 28. 7. 2023 zamítl žalobcovu žádost o zvýšení starobního důchodu za dvě vychované děti (dále jen „výchovné“) pro nesplnění podmínek ustanovení čl. II zákona č. 323/2021 Sb., kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb. o důchodovém pojištění, a zákon o organizaci a provádění sociálního zabezpečení (dále jen „zákon č. 323/2021 Sb.“).

Námítky žalobce zamítla žalovaná rozhodnutím ze dne 7. 9. 2023 podle § 88 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení a podle § 90 odst. 5 správního řádu.

Žalobce napadl rozhodnutí žalované žalobou ke Krajskému soudu v Hradci Králové – pobočce v Pardubicích. Měl za to, že splňuje zákonné podmínky pro udělení výchovného, neboť se podílel na výchově svých dvou dětí v největší míře, a to i vzhledem k tomu, že je od roku 1989 vdovec. Také namítl, že správní orgány měly bez dalšího vycházet z jeho čestného prohlášení přiloženého k tiskopisu žádosti, nikoli ve věci provádět dokazování. To totiž přichází v úvahu pouze v případě sporu mezi pečujícími osobami, ke kterému ale v daném případě nedošlo. V souvislosti s provedeným dokazováním žalobce uvedl, že s ohledem na svůj vysoký věk a zdravotní stav se nemohl vyjádřit k dotazům okresní správy sociálního zabezpečení. V době výchovy dětí, která trvala nepřetržitých 25 let, se žalobce spolu s manželkou výchově věnovali na plný úvazek podle svých maximálních možností a schopností a jako spořádaná a milující rodina nesháněli žádné důkazy o tom, kdo se o výchovu staral více či méně. Jediným měřitelným faktorem při výchově dětí bylo tak podle žalobce finanční zabezpečení rodiny.

Žalobce měl za to, že jeho finanční vklad byl po celou dobu výchovy dětí několikanásobně vyšší než přínos manželky, a proto se právě on nejvíce zasloužil o výchovu.

Žalovaná ve vyjádření k žalobě setrvala na závěrech obsažených v odůvodnění svého rozhodnutí.

Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích žalobu zamítl.

### Z odůvodnění:

[7] Z obsahu správního spisu krajský soud zjistil, že žalobce dne 12. 9. 2022 podal žádost o zvýšení starobního důchodu za dvě vychované děti. V čestném prohlášení přiloženém k žádosti žalobce tvrdil, že o obě děti osobně a v největším rozsahu pečoval od jejich narození do zletilosti. Okresní správa sociálního zabezpečení následně za účelem posouzení relevantních skutečností rozhodných pro nárok na výchovné žalobci položila následující otázky:

1) V čem spočíval větší rozsah jeho osobní péče o děti oproti matce dětí;

2) zda, jakým způsobem a v kterém období ovlivnila péče o děti negativně jeho pracovní kariéru, zda během své pracovní kariéry čerpal ošetrovné při péči o nemocné děti;

3) kdo osobně a celodenně pečoval o děti do 4 let jejich věku.

[8] Žalobce k výzvě okresní správy sociálního zabezpečení sdělil, že je zcela vyloučeno, aby na kladené otázky odpověděl, protože od výchovy dětí uplynulo 60 let a z důvodu svého vysokého věku a zdravotního stavu není schopen poskytnout požadované informace. Doplnil, že trvá na svém čestném prohlášení přiloženém v žádosti o výchovné.

[9] Podle správních orgánů žalobce neprokázal, že splnil podmínku péče o děti v největším rozsahu. Žalobce neuvedl a nepředložil, ačkoliv k tomu byl vyzván, žádné relevantní tvrzení či důkazy, které by prokazovaly, že obsah a rozsah jeho péče o děti by se jakkoli vymykal obvyklému způsobu řádné společné péče rodičů o děti, a to za situace, kdy oba rodiče pracovali, děti navštěvovaly předškolní a školní zařízení a byly zdravotně indisponovány v rozsahu nepřekračujícím běžnou dětskou nemocnost. Manželka žalobce čerpala v případech obou dcer mateřskou dovolenou a neplacenou mateřskou dovolenou v období před a po jejich narození, přičemž minimálně v těchto obdobích byla celodenní péče matky o děti nevyhnutelná a nezbytná. Tato skutečnost také měla bezesporu negativní vliv na její výdělečné možnosti. Žalobce přitom potvrdil, že o dítě nepečovala žádná jiná osoba. Rovněž z žádných okolností nevyplývá, že by matka dětí byla osobou bezmocnou či jinak zdravotně či úředně definovanou, v důsledku čehož by nemohla nebo nesměla pečovat o děti od jejich narození až do zletilosti způsobem a v rozsahu odpovídajícím jejich věku. V období od 19. 3. 1963 do 27. 4. 1988 žalobce vykonával práci, aniž by došlo k poklesu jeho výdělků (vyměřovacích základů), tedy bez negativního dopadu na jeho pracovní kariéru, rozsah pracovního úvazku a s tím spojený pokles příjmů. Správní orgány tak uzavřely, že rozsah a charakter osobní péče žalobce o děti nepřekročil míru obvyklou a nedosáhl povahy a úrovně péče o děti v největším rozsahu, tedy že nepřevážil rozsah péče o děti realizovaný matkou dětí.

[10] Podle čl. II zákona č. 323/2021 Sb. bodu 1 *starobní důchody přiznané ode dne, který spadá do období před 1. lednem 2023, se zvýší o 500 Kč měsíčně za každé dítě, které pojištěnec vychoval, od splátky důchodu splatné v lednu 2023, jsou-li splněny podmínky stanovené v bodech 3 až 5; toto zvýšení náleží k procentní výměře starobního důchodu.*

[11] Podle čl. II zákona č. 323/2021 Sb. bodu 3 *podmínky výchovy dítěte se pro účely zvýšení podle bodu 1 posuzují u všech pojištěnců podle právních předpisů účinných ke dni, od něhož byl starobní důchod přiznán, pokud se dále nestanoví jinak; tyto podmínky platí i v případě, že o dítě osobně pečoval muž. Výchovu téhož dítěte nelze pro účely zvýšení podle bodu 1 současně započítat více osobám. Vychovávalo-li totéž dítě více osob, přibliží se k výchově dítěte jen u té osoby, která o dítě osobně pečovala v největším rozsahu; to platí i v případě, že u téhož dítěte byla jeho výchova zohledněna při stanovení důchodového věku ženy. Zvýšení starobního důchodu podle 1 nenáleží, pokud se pojištěnec vůči dítěti dopustil jako pachatel, spolupachatel nebo účastník úmyslného trestného činu proti životu a zdraví, proti svobodě a právům na ochranu osobnosti, proti lidské důstojnosti v sexuální oblasti nebo proti rodině a dětem podle trestního zákoníku nebo obdobných úmyslných trestných činů podle dříve platných právních předpisů.*

[12] Podle čl. II zákona č. 323/2021 Sb. bodu 5 *nejedná-li se o případ uvedený v bodě 4 věty první nebo druhé, zvýší se starobní důchod podle bodu 1 na základě písemné žádosti podané na předepsaném tiskopisu. V této žádosti se uvádějí údaje o vychovaných dětech a o době a rozsahu osobní péče o dítě a čestné prohlášení, že osoba pečovala o dítě v největším rozsahu a že nenastala překážka pro zvýšení starobního důchodu uvedená v bodě 3 věty poslední; údaje o vychovaných dětech lze doložit rodným listem dítěte nebo jiným dokladem o vztahu k dítěti. Tento tiskopis obsahuje též poučení o důsledcích uvedení nepravdivých údajů. Žádost se podává v případě starobních důchodů přiznaných před 1. lednem 2023 nejpozději do 31. prosince 2024; žádost lze podat nejdříve 1. září 2022 s tím, že pro žádosti podané před tímto dnem se použije obdobně ustanovení § 83b odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona. Nebyla-li žádost podána lhůtě uvedeně ve větě čtvrté, zvýšení starobního důchodu podle bodu 1 nenáleží. Podává-li se po 31. prosinci 2022 žádost o přiznání starobního důchodu ode dne, který spadá do období před 1. lednem 2023, zvyšuje se starobní důchod podle bodu 1 jen za výchovu toho dítěte, které pojištěnec uvedl v žádosti o přiznání starobního důchodu, s tím, že věta druhá platí obdobně; není-li tato podmínka splněna, zvýšení starobního důchodu podle bodu 1 nenáleží.*

[13] Podle § 34a odst. 3 zákona o důchodovém pojištění *dítě se pro účely zvýšení procentní výměry starobního důchodu podle odstavce 1 (dále jen „zvýšení za vychované dítě“) považuje za vychované, jsou-li splněny podmínky výchovy dítěte podle § 32 odst. 4; tyto podmínky platí i v případě, že o dítě osobně pečuje nebo pečoval muž. Výchovu téhož dítěte nelze pro účely zvýšení za vychované dítě současně započítat více osobám; vychovávalo-li dítě více osob, přiblíží se k výchově dítěte jen u té osoby, která o dítě osobně pečovala v největším rozsahu. Při zvýšení za vychované dítě se přiblíží jen k výchově toho dítěte, které jako vychované pojištěnec uvedl v žádosti o přiznání starobního důchodu; není-li tato podmínka splněna, zvýšení za vychované dítě nenáleží.*

[14] Podle § 32 odst. 4 věty první zákona o důchodovém pojištění *podmínka výchovy dítěte pro nárok ženy na starobní důchod je splněna, jestliže žena osobně pečuje nebo pečovala o dítě ve věku do dosažení zletilosti alespoň po dobu deseti roků.*

[15] Pro účely nyní projednávané věci považuje krajský soud za důležité nejprve uvést význam a smysl právní úpravy výchovného. Výchovné náleží osobě, která o děti osobně pečovala v největším rozsahu. Smyslem výchovného je nejenom ocenit zásluhy těchto pečujících osob, jejich úsilí o přínos a výchovu, ale zároveň jim paušálně kompenzovat snížení důchodu, které nastalo v důsledku omezených příjmů během péče o děti.

[16] Žalobce má za to, že právě on se nejvíce zasloužil o výchovu dětí, neboť finančně zabezpečoval rodinu. Konkrétně tvrdí, že „jeho finanční vklad bych po celou dobu výchovy dětí několikanásobně vyšší než přínos jeho manželky“. Krajský soud nepochybnuje, že finanční zabezpečení dítěte je rovněž významnou součástí péče o dítě. Jak však bylo výše vysvětleno, právní úprava výchovného nemá na podporu toho z rodičů, který zajišťoval dostatečné příjmy pro pokrytí potřeb dítěte. Úsilí tohoto rodiče je oceněno započtením výdělků (vyměřovacích základů), jichž dosahoval. Právní úprava navíc hovoří o *osobní* péči, nikoli o finančním zabezpečení dítěte, které není pro účely výchovného *měřitelným faktorem*, jak se žalobce mylně domnívá. Finančním zabezpečením rodiny tak nelze odůvodnit přiznání výchovného.

[17] Totéž platí i v případě absence sporu mezi pečujícími osobami. Z toho, že k tomuto sporu nedošlo, žalobce dovozuje, že správní orgány měly bez dalšího vycházet z jeho čestného prohlášení přiloženého k tiskopisu žádosti, nikoli ve věci provádět dokazování. Pro účely posouzení nároku na výchovné je však relevantní to, že nárok na výchovné bude mít **jen ten z rodičů, který o dítě osobně pečoval v největším rozsahu**. Jestliže však rodič, který o dítě osobně pečoval v největším rozsahu, zemře, druhému z rodičů nárok na zvýšení procentní výměry starobního důchodu o výchovné nevzniká. Nárok na výchovné je totiž vázán právě na splnění podmínky osobní péče v největším rozsahu. V opačném případě by tato podmínka nebyla zákonodárcem vůbec vyžadována. V nyní projednávané věci je proto pro přiznání výchovného rozhodné toliko to, zda žalobce splnil podmínku osobní péče v největším rozsahu, nikoli to, že nedošlo ke sporu mezi pečujícími osobami.

[18] Ačkoli právní úprava uvádí, že se starobní důchod zvýší na základě písemné žádosti na předepsaném tiskopisu, jehož součástí je čestné prohlášení, nelze z toho dovodit, že každé podané žádosti bude bez dalšího vyhověno. Jak již bylo uvedeno, rozhodující je, zda žadatel pro přiznání výchovného splňuje podmínky vyžadované zákonem. Správní orgány sice mohou vycházet z obsahu čestného prohlášení, avšak za předpokladu, že jeho



obsah není věrohodně zpochybněn, resp. že o pravdivosti jeho obsahu nepanují důvodné pochybnosti. Nelze totiž opomíjet povahu čestného prohlášení, které má nízkou vypovídající hodnotu, neboť jím může být určitá skutečnost pouze osvědčena, nikoli prokázána (srov. rozsudky NSS ze dne 24. 5. 2006, čj. 1 AfS 77/2005-43, č. 1049/2007 Sb. NSS, nebo ze dne 22. 3. 2016, čj. 2 As 20/2016-29).

[19] Žalobce v čestném prohlášení uvedl, že o obě děti osobně a v největším rozsahu pečoval od jejich narození do zletilosti. Z obsahu spisu však vyplývá, což potvrzuje i sám žalobce, že matka dětí, tedy jeho manželka, v případě obou dcer čerpala mateřskou dovolenou a neplacenou mateřskou dovolenou. Tedy z logiky věci vyplývá, že minimálně v těchto obdobích o děti *osobně* pečovala v největším rozsahu jejich matka.

[20] V této souvislosti krajský soud uvádí, že není vyloučeno, aby výchovné náleželo muži, přestože nebyl na mateřské, respektive rodičovské dovolené (viz např. rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 30. 11. 2023, čj. 51 Ad 3/2023-20, kdy byly děti svěřeny žalobci do výlučné péče, či rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 23. 1. 2024, čj. 30 Ad 8/2023-50, kdy žalobce tvrdil, na rozdíl od nyní projednávané věci, že jeho manželka, která již zemřela, měla zdravotní omezení znemožňující se o děti plnohodnotně starat).

[21] V nyní projednávané věci však žalobce neuvedl žádné skutečnosti, ani žádné takové skutečnosti nevyplývají z obsahu spisu, které by nasvědčovaly tomu, že rozsah a charakter jeho osobní péče o děti v souhrnu převážil rozsah péče o děti matkou dětí.

[22] Krajský soud opakuje, že žalobce netvrdil žádné skutečnosti nasvědčující tomu, že jeho osobní péče o děti převážil rozsah péče o děti matkou dětí. Naopak uvedl, že se spolu s manželkou věnovali výchově na plný úvazek a zároveň potvrdil, že o dítě nepečovala žádná jiná osoba. Tedy nelze dovodit, že by jeho manželka z jakéhokoli důvodu nemohla o děti do jejich zletilosti pečovat, jako tomu bylo například ve výše zmíněných rozhodnutích. V období od 19. 3. 1963 do 27. 4. 1988 žalobce vykonával práci, aniž došlo k poklesu jeho výdělků (vyměřovacích základů), tedy bez negativního dopadu na jeho pracovní kariéru, rozsah pracovního úvazku a s tím spojeným poklesem příjmů. Naopak manželka žalobce v případě obou dcer čerpala mateřskou dovolenou a neplacenou mateřskou dovolenou. Na výše uvedeném nic nemění ani skutečnost, že je žalobce od roku 1989 vdovec. Pro účely výchovného je rozhodující osobní péče v největším rozsahu do dosažení zletilosti dětí. V den úmrtí manželky dosáhla první dcera 26 let věku, druhá dcera 19 let věku. V obou případech tedy byly obě děti v době úmrtí své matky již zletilé. Péče o děti po dosažení jejich zletilosti však není pro přiznání výchovného rozhodná.

[23] Protože okresní správa sociálního zabezpečení měla důvodné pochybnosti o pravdivosti žalobcova tvrzení v čestném prohlášení, vyzvala žalobce k doplnění informací a k zodpovězení výše uvedených otázek. Skutečnost, že žalobce nezodpověděl položené otázky relevantní pro posouzení jeho nároku na výchovné, lze v daném případě přikládat jen a pouze k jeho tíži. Ačkoli je správní orgán povinen postupovat v řízení tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, nezabýváje to žalobce povinností poskytnout veškerou potřebnou součinnost (srov. rozsudky NSS ze dne 12. 11. 2020, čj. 1 Ads 459/2019-48, nebo ze dne 13. 1. 2011, čj. 3 Ads 81/2010-493). Nadto se jednalo o řízení o žádosti, ve kterém tíží břemeno důkazní primárně žadatele. Bylo tedy především v zájmu žalobce, aby správnímu orgánu nejen sdělil, ale i doložil všechny skutečnosti potřebné k posouzení, resp. vyhovění jeho žádosti [viz např. rozsudek NSS ze dne 12. 3. 2015, čj. 9 Azs 12/2015-38, podle kterého: „Je zejména v zájmu žadatele (zde stěžovatele), aby shromáždil a správnímu orgánu předložil všechny potřebné podklady. Pokud tak stěžovatel neučinil, je současná situace důsledkem pouze jeho nečinnosti.“].

[24] Žalobce sice uvedl, že na otázky okresní správy sociálního zabezpečení nemohl odpovědět především z důvodu svého vysokého věku a zdravotního stavu, krajský soud však nepovažuje žalobcem uvedené skutečnosti za okolnosti bránící mu v zodpovězení položených otázek. Je totiž třeba poukázat na to, že sice na položené otázky neodpověděl, avšak k výzvě okresní správy sociálního zabezpečení se i přes tvrzené obtíže vyjádřil velmi hrubým způsobem. Byl-li žalobce schopen se tímto způsobem k výzvě vyjádřit, byl jistě i schopen odpovědět na položené dotazy, případně nabídnout důkazy (např. výslech dospělých dcer ohledně poskytování osobní péče). Nelze však odhlédnout od toho, že žalobce ani netvrdil, že by v době do dosažení zletilosti dcer těmto poskytoval osobní péči v rozsahu větším než jeho manželka, tedy matka dětí.

[25] Krajský soud tak v této souvislosti uzavírá, že nepřiznání výchovného v dané věci je plně v souladu se zásadou materiální pravdy vyjádřené v § 3 správního řádu (srov. již zmíněný rozsudek čj. 30 Ad 8/2023-50).

Jestliže za dané situace správní orgány požadovaly po žalobci doplňující informace, nelze tomuto postupu nic vytknout. Vzhledem k tomu, že žalobce neposkytl potřebnou součinnost a nesdělil skutečnosti relevantní pro posouzení jeho nároku na výchovné, lze shrnout, že žalobce neprokázal, že rozsah a charakter jeho osobní péče převážil rozsah péče o děti realizovaný matkou dětí.

[26] Zcela nad rámec odůvodnění krajský soud doplňuje, že přestože byla žalobcova žádost v nyní projednávané věci zamítnuta, má stále možnost podat novou žádost, ve které může doplnit skutečnosti rozhodné pro přiznání výchovného, má-li za to, že jsou takové relevantní skutečnosti dány, a to do 31. 12. 2024 (viz ustanovení čl. II zákona č. 323/2021 Sb. bodu 5). Zamítnutí žádosti v nyní projednávané věci totiž nebrání tomu, aby bylo vedeno další řízení o přiznání výchovného. Podle ustálené judikatury je řízení o dávkách důchodového pojištění specifické v tom, že pravomocná správní rozhodnutí netvoří překážku věci rozhodnuté v tom smyslu, že by nebylo možné ke skutečnostem, o nichž již bylo jednou rozhodnuto, později se vyjádřit znovu a případně jinak (srov. např. rozsudky NSS ze dne 22. 12. 2020, čj. 8 Ads 90/2020-44, či ze dne 12. 7. 2006, čj. 6 Ads 58/2005-44).

## 4615

### Řízení před soudem: vázanost krajského soudu svým dřívějším rozsudkem v téže věci

k § 78 odst. 5 soudního řádu správního

**Krajský soud je při opakovaném posuzování stejné věci vázán svým dříve vysloveným právním názorem, a to bez ohledu na konkrétní senát, kterému byla věc přidělena (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). To platí za předpokladu, že se v období mezi jeho jednotlivými rozhodnutími nezměnily skutkový nebo právní stav věci ani judikatura pro krajský soud závazná.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2024, čj. 9 As 66/2023-72)

**Prejudikatura:** č. 1723/2008 Sb. NSS, č. 3321/2016 Sb. NSS, č. 4015/2020 Sb. NSS a č. 4321/2022 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 37/2007 Sb. a č. 167/2012 Sb. ÚS (spis. zn. II. ÚS 1688/10).

**Věc:** Prokopovo, z. s., proti Magistrátu hlavního města Prahy, za účasti 1) JRD Hlubočepy, s. r. o., 2) Společnost pro ochranu Prokopského a Dalejského údolí a 3) CETIN, a. s., o umístění stavby, o kasační stížnosti žalovaného a osoby zúčastněné na řízení 1).

Nejvyšší správní soud se zabýval tím, zda se při následném posuzování stejné právní otázky v téže věci může jiný senát (krajského) soudu vědomě odchýlit od právního názoru již jednou zaujatého tímto soudem v předchozím řízení. Došel k závěru, že nikoliv: závaznost jednou vysloveným právním názorem dle § 78 odst. 5 s. ř. s. dopadá nejenom na správní orgán, jehož rozhodnutí bylo soudem zrušeno, ale při absenci změny skutkových okolností či relevantní právní úpravy, ke které by došlo v mezidobí od okamžiku vynesení prvního rozsudku do nového posuzování věci, i na soud samotný.

Úřad městské části Praha 5 rozhodnutím ze dne 30. 1. 2017 umístil stavbu „*Obytný soubor Prokopské údolí*“ (dále jen „posuzovaná stavba“). Žalobce proti tomuto rozhodnutí podal odvolání. Žalovaný rozhodnutím ze dne 5. 3. 2018 rozhodnutí stavebního úřadu částečně změnil a ve zbytku jej potvrdil.

Žalobce toto rozhodnutí napadl před Městským soudem v Praze, který rozsudkem ze dne 26. 3. 2020, čj. 10 A 71/2018-244, rozhodnutí žalovaného zrušil, a to pro absenci biologického hodnocení dle § 67 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Všechny ostatní žalobní námítky, včetně namítaného rozporu s nařízením o zřízení přírodních parků na území hlavního města Prahy, prohlásil městský soud za nedůvodné.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 3. 3. 2022, kterým došlo k (opětovnému) umístění posuzované stavby na pozemcích p. č. 1235/1, 1235/2, 1731/1, 1731/2, 1739, 1759/3, 1759/5, prvostupňové rozhodnutí zčásti změnil a ve zbytku jej potvrdil.

Žalobce napadl toto (v pořadí druhé) rozhodnutí žalovaného znovu před Městským soudem v Praze, který rozsudkem ze dne 26. 1. 2023, čj. 15 A 33/2022-127 („napadený rozsudek“) žalobci vyhověl a zrušil jak napadené rozhodnutí žalovaného, tak i prvostupňové rozhodnutí stavebního úřadu. Věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Městský soud své rozhodnutí odůvodnil tím, že v dané věci se jednalo o umístění stavby na území přírodního parku Prokopské a Dalejské údolí. To znamená, že se na území, kam má být posuzovaná stavba umístěna, vztahují omezení vyplývající z nařízení č. 10/2014 Sb. hl. m. Prahy, o zřízení přírodních parků na území hl. m. Prahy (dále jen „nařízení č. 10/2014“). Podle § 15 odst. 3 nařízení č. 10/2014 je na těchto územích přípustná pouze *dostavba stávajících sídelních útvarů*, tzn. těch, co existují. Na místě, kde má být posuzovaná stavba umístěna, se však dle něj žádný takový útvar již nenachází, neboť k demolici továrny Technoplynu, která tu stála předtím, došlo již v roce 2013. Posuzovanou stavbu tedy nelze považovat za dostavbu tohoto sídelního útvaru, ale za stavbu zcela novou. Nic na tom nemůže změnit ani umístění posuzované stavby „*uvnitř půdorysné stopy historické zástavby*“, či skutečnost, že její hmotové uspořádání a rozměrové parametry nemají překročit rámec původní tovární budovy. Touto argumentací by dle něj bylo možné obhájit jakoukoliv stavbu v místě, kde se dříve vyskytovala jakákoliv zástavba. Městský soud dále poukázal také na zásadní rozdíl mezi účelem a funkčním využitím továrního areálu na straně jedné a posuzované stavby na straně druhé. Obytný účel posuzované stavby s tovární výrobou nijak nesouvisí. Shledal proto rozpor umístění posuzované stavby s § 15 odst. 2 nařízení č. 10/2014. Podmínkami pro dostavbu sídelního útvaru definovanými v § 15 odst. 3 se tedy nezabýval.

V bodě 45 tohoto rozsudku pak městský soud doplnil, že si je vědom svého odchýlení od závěrů, které „*při vypořádání obsahově totožných námitek zaujal desátý senát správního úseku Městského soudu v Praze v předchozím zrušujícím rozsudku*“. Patnáctý senát však závěry desátého senátu považoval za nesprávné a nedostatečně zdůvodněné. Necítil se jimi proto být vázán.

Žalovaný (první stěžovatel) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností, jelikož měl za to, že se patnáctý senát městského soudu odchýlil od svého předešlého závěru obsaženého v rozsudku desátého senátu městského soudu, čímž došlo k porušení zásady předvídatelnosti soudního rozhodnutí. Tento svůj závěr podpořil odkazem na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2019, čj. 4 As 3/2018-50, č. 4015/2020 Sb. NSS.

Osoba zúčastněná na řízení 1) (druhá stěžovatelka) rovněž napadla rozsudek městského soudu kasační stížností. Také namítala to, že se městský soud odchýlil od svého předešlého právního závěru obsaženého v rozsudku čj. 10 A 71/2018-244. Dle druhé stěžovatelky se v tomto rozsudku desátý senát městského soudu dostatečně vyrovnal s existencí stávajícího sídelního útvaru, neboť si byl vědom obsahu rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 5 As 48/2006-75. Naopak patnáctý senát městského soudu v napadeném rozsudku řádně nezohlednil existenci sousedních staveb, ačkoliv si byl jejich existence vědom.

Ve svém vyjádření ke kasační stížnosti prvního stěžovatele druhá stěžovatelka doplnila, že souhlasí s obsahem kasační stížnosti prvního stěžovatele. Ohledně nedodržení zásady předvídatelnosti soudních rozhodnutí dále zdůraznila, že dle jejího názoru městský soud nedodržel ani zásadu zákazu vydávání překvapivých soudních rozhodnutí. Ve svém vyjádření upozornila na náleze Ústavního soudu ze dne 31. 1. 2023, sp. zn. III. ÚS 2329/21, kde uvedl, že „*účastníkům řízení by mělo být zřejmé, které otázky jsou pro řešení věci relevantní, ať už jde o otázky skutkové, nebo právní; je třeba jim umožnit, aby se ke všem těmto otázkám mohli vyjádřit a aby mohli účinně uplatnit své argumenty. Je proto nezbytné, aby soud účastníky řízení poučil, pokud hodlá vycházet z jiného právního posouzení, jiného právního posouzení či z jiných skutkových zjištění, než mohou účastníci řízení předvídat vzhledem k dosavadnímu průběhu řízení. Opačný postup je v rozporu s čl. 36 odst. 1 Listiny, který zaručuje spravedlivý proces*.“ Dále podotkla, že v této věci došlo k vydání dvou rozsudků městského soudu, ve kterých však soud dospěl ke zcela opačným závěrům ohledně rozporu posuzované stavby s § 15 odst. 3 nařízení č. 10/2014, a to za zcela skutkově shodných okolností. Dle druhé stěžovatelky městský soud v rámci ústního jednání předcházejícího vydání napadeného rozsudku účastníky řízení nikterak nepoučil, že hodlá vycházet z jiného právního posouzení otázky tohoto rozporu. Nijak také neřešil otázku odchýlení se od předešlého právního názoru vyjádřeného v rozsudku městského soudu čj. 10 A 71/2018-244. Z toho dovozoval, že ani jeden ze stěžovatelů neměl žádnou možnost se k tomuto jinému právnímu posouzení vyjádřit a uplatnit své argumenty.

Žalobce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti prvního stěžovatele mimo jiné uvedl, že odlišné právní závěry dvou senátů městského soudu nejsou vadou mající vliv na zákonnost napadeného rozsudku.

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

### Z odůvodnění:

[22] Co se námitky nedodržení zásady předvídatelnosti soudních rozhodnutí týče, Nejvyšší správní soud se touto zásadou zabýval již v usnesení rozšířeného senátu ze dne 8. 7. 2006, čj. 9 Afs 59/2007-56, č. 1723/2008 Sb. NSS, kde uvedl, že přípustnost kasační stížnosti ve vztahu k právní otázce, kterou již dříve v téže věci Nejvyšší správní soud závazně posoudil, je limitována a pokud nelze závazný právní názor podrobit kognici k námitkám účastníků, tak tak nelze učinit ani z iniciativy soudu (§ 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s.). To znamená, že právní názor vyslovený Nejvyšším správním soudem je závazný pro krajský soud v dalším řízení (§ 110 odst. 3 s. ř. s.), a současně také vyloučení možnosti Nejvyššího správního soudu revidovat svůj původní závazný právní názor k nové kasační stížnosti v téže věci. To má zaručovat požadavek legitimního očekávání a předvídatelnosti soudního rozhodnutí. Rozšířený senát dále uvedl, že „*patří-li tyto zásady předpokládající stejné rozhodování soudu v obdobných případech k základním atributům právního státu a jsou-li naplněním zásady spravedlivého procesu, pak tím spíše musí být respektovány při opakovaném rozhodování v téže věci za situace, kdy je rozhodováno za stejných poměrů jako při předchozím rozhodnutí. Není-li tedy v dalším řízení změněn skutkový stav, nepřichází v úvahu změna aplikace práva na tento stav při rozhodování o nové kasační stížnosti.*“

[23] Usnesením ze dne 22. 10. 2019, čj. 4 As 3/2018-50, č. 4015/2020 Sb. NSS, rozšířený senát Nejvyššího správního soudu výše načrtnuté závěry opět potvrdil a doplnil, že k jinému právnímu posouzení může v opakovaném řízení dojít pouze tehdy, pokud v mezidobí došlo buď ke změně skutkového stavu v důsledku doplnění řízení, anebo pokud došlo v mezidobí ke změně nebo zrušení rozhodného právního předpisu, za situace bránící aplikaci původního předpisu; podobně i deklaraci protiústavnosti předpisu Ústavním soudem. Prolomení zásady předvídatelnosti soudních rozhodnutí může také nastat při podstatné změně judikatury rozhodnutím Ústavního soudu, Evropského soudu pro lidská práva, Soudního dvora, ale i rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu v řízení podle § 17 s. ř. s., případně pokud by bylo k rozhodné otázce přijato stanovisko pléna či kolegia podle § 19 s. ř. s. To vše za situace, že by se tak stalo v mezidobí mezi opakovaným rozhodováním Nejvyššího správního soudu v téže věci.

[24] Výše uvedené bylo vyřčeno s ohledem na závaznost předchozích rozhodnutí Nejvyššího správního soudu v téže věci a nemožnost Nejvyššího správního soudu se bez dobrých důvodů odchýlit od svého předchozího posouzení téže věci. Byť tedy pochopitelně krajský soud je soudem prvostupňovým a jako takový jej netíží zvýšené nároky na jednotu a předvídatelnost jeho rozhodování (§ 12 a § 17 s. ř. s.), podobná logika a nároky se nicméně z pohledu účastníků řízení vztahují rovněž na rozhodnutí krajského soudu v téže věci.

[25] Podle § 78 odst. 5 s. ř. s. platí, že *právním názorem, který vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku nebo rozsudku vyslovujícím nicotnost, je v dalším řízení správní orgán vázán*. Vázanost soudem vysloveným právním názorem pak plyne rovněž ze samotného kasačního principu, ovládajícího jak řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, tak řízení o kasační stížnosti. Jak již konstatoval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 1. 7. 2015, čj. 5 Afs 91/2012-41, č. 3321/2016 Sb. NSS, bodu 47, „*jestliže krajský soud vyslovil ve zrušujícím rozsudku právní názor, kterým je správní orgán vázán (a neshledal jím žalobní námitku důvodnou), znamená to, že správní orgán v navazujícím řízení nemůže posouzení této otázky změnit (vyjma případů, kdy dojde ke změně skutkového či právního stavu).*“

[26] Konečně v usnesení ze dne 23. 2. 2022, čj. 1 Azs 16/2021-50, č. 4321/2022 Sb. NSS, bodu 39, pak rozšířený senát Nejvyššího správního soudu specificky na téma kasační závaznosti jednou vysloveného právního názoru uvedl, že:

„*Rovněž ve vztahu ke kasační závaznosti právního názoru krajského soudu lze vysledovat obdobné principy. Nerespektování závazného právního názoru krajského soudu má totiž podle ustálené judikatury za následek zrušení nového rozhodnutí správního orgánu bez dalšího (rozsudek ze dne 18. 9. 2003, čj. 1 A 629/2002-25, č. 73/2004 Sb. NSS; z poslední doby např. rozsudek ze dne 18. 6. 2020, čj. 2 Afs 282/2018-41, bod 31; rozsudek ze dne 25. 2. 2021, čj. 9*

*Afs 177/2020–48, bod 35). V řízení o žalobě proti novému rozhodnutí správního orgánu se u těch otázek, který byly krajským soudem zodpovězeny při zrušení původního rozhodnutí, přezkoumává pouze to, zda správní orgán postupoval v souladu se závazným právním názorem krajského soudu; ohledně takto vyřešených otázek totiž již „není prostor pro polemiku“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 12. 2020, čj. 1 As 312/2020–39, bod 32; obdobně např. rozsudek ze dne 1. 9. 2010, čj. 3 As 9/2010–73). Ostatně ani Nejvyšší správní soud nemůže přehodnocovat závazný právní názor vyslovený v prvním zrušujícím rozsudku krajského soudu, pokud proti němu správní orgán nepodal kasační stížnost, ač mohl, a proti jeho závěrům brojí až v kasační stížnosti podané proti dalšímu rozsudku krajského soudu (rozsudky ze dne 10. 3. 2016, čj. 7 As 333/2015–47; ze dne 25. 8. 2016, čj. 9 As 201/2015–34, body 22–24; z poslední doby např. rozsudek ze dne 18. 6. 2020, čj. 2 As 282/2018–41, bod 33). Tím není dotčena možnost žalobce brojít proti závaznému právnímu názoru vyslovenému ve zrušujícím rozsudku krajského soudu při soudním přezkoumání nového rozhodnutí správního orgánu. V takových případech není vyloučena možnost v kasačním řízení přezkoumat právní názor krajského soudu (usnesení rozšířeného senátu ze dne 1. 7. 2015, čj. 5 As 91/2012–41, bod 47).“*

[27] Při aplikaci těchto východisek dává Nejvyšší správní soud za pravdu oběma stěžovatelům: městský soud v předchozím řízení v téže věci již jednou výklad neurčitěho právního pojmu „*dostavba stávajících sídelních útvarů*“ dle § 15 odst. 3 nařízení č. 10/2014 v posuzované věci zaujal, a na danou věc jej aplikoval. K této otázce tedy vyslovil v kontextu konkrétní projednávané věci jasný právní názor, který rovněž v bodech 212 až 221 rozsudku čj. 10 A 71/2018–244 podrobně zdůvodnil. Dle jeho názoru bylo umístění předmětné stavby v souladu s § 15 citovaného nařízení. Tento žalobní bod proto zamítl.

[28] Je sice pravdou, že se formálně nejedná o věc totožnou, neboť žalovaný vydal po prvním zrušujícím rozsudku městského soudu v pokračujícím řízení rozhodnutí nové. Jedná se však bezesporu o *stejnou věc v materiálním smyslu*, týkající se stejného rozhodnutí o umístění stejné stavby vydané stejnému stavebníkovi a se stejnými účastníky řízení. Pokud v takto vymezené stejné věci, týkající se umístění stejné stavby, a rozhodnutí přijatého žalovaným po prvním zrušujícím rozsudku městského soudu, je vznesen totožný žalobní bod stejným žalobcem, je městský soud sám vázán již jednou vysloveným právním názorem, pochopitelně za předpokladu, že v období mezi jednotlivými rozhodnutími městského soudu zůstal skutkový stav v této věci nezměněn a nedošlo ani ke změně právního stavu či ke změně pro městský soud závazné judikatury soudní.

[29] K žádné z těchto situací, které by mohly zdůvodnit odchýlení městského soudu od jeho již jednou zaujatého právního názoru, v projednávané věci nedošlo. Polemika patnáctého senátu městského soudu s názorem senátu desátého se omezuje na tvrzení, že první jmenovaný „*pominul zcela zásadní otázku, a to zda se na daném místě nachází nějaký stávající sídelní útvar*“ (bod 45. napadeného rozsudku). Tuto otázku však desátý senát ve svém rozsudku nepominul. Pouze vyšel z jiného právního názoru ohledně posouzení, co je v předmětném řízení „*sídelním útvarem*“ – dle jeho názoru, a rovněž názoru správních orgánů, je jím širší jednotka osídlení než pouze jedna budova (již zbourané) tovarny, jak v zásadě tvrdí patnáctý senát.

[30] Nejvyšší správní soud opakovaně konstatoval, že „*z hlediska právní jistoty adresátů veřejné správy i její obecné kultivace je [...] žádoucí, aby správní orgány ve své činnosti v maximální možné míře respektovaly právní závěry soudů vyslovené ve skutkově a právně obdobných věcech.*“ (kupř. rozsudek ze dne 25. 5. 2016, čj. 1 As 31/2016–36, bod 19). To samé musí *a fortiori* platit při následném rozhodování soudů samotných *ve stejné věci*: není možné očekávat, že bude správní orgán, natož další účastníci řízení, brát vážně soud a řídit se jeho jednou vysloveným závazným právním názorem v okamžiku, kdy by jeho závaznost a vynucování odvisely pouze od nahodilosti, do kterého senátu stejného soudu stejná věc napadne v dalším kole, a zda tento třeba nebude jiného názoru.

[31] Ostatně ke stejnému závěru dospěl opakovaně rovněž Ústavní soud, a to v kontextu čl. 36 odst. 1 Listiny a práva na předvídatelnost, srozumitelnost, a vnitřní bezrozpornost zákona (srov. již nález ze dne 15. 2. 2007, Pl. ÚS 77/06, č. 37/2007 Sb.). Kupříkladu v nálezu ze dne 9. 10. 2012, II. ÚS 1688/10, č. 167/2012 Sb. ÚS, pak přistoupil ke zrušení rozsudku Krajského soudu v Brně – pobočky v Jihlavě z důvodu, že tento soud zaujal na stejném skutkovém základě ve věci stejného stěžovatele jiný právní názor ke stejné právní otázce (v dané věci zda platby poskytované stěžovatelem byly výživným poskytovaným otcem na dítě ve smyslu zákona o rodině), než ten vyjádřený v předchozím rozhodnutí Krajského soudu v Brně. Argumentaci vedlejšího účastníka (Krajského soudu v Brně), že podruhé ve věci rozhodoval jiný senát krajského soudu, a že tento senát nebyl povinen řídit se právním názorem jiného senátu soudu téhož stupně, „*protože žádnou takovou povinnost mu zákon neukládá*“

(bod 19 citovaného nálezu), Ústavní soud odmítl (bod 31 nálezu) a uzavřel, že „rozhodnutí odvolacího soudu bylo pro stěžovatele s ohledem na dosavadní průběh řízení překvapivé a ve zřejmém rozporu s jeho předchozím kasačním rozhodnutím, aniž pro změnu jeho postoje byly dány relevantní důvody“.

[32] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že v projednávané věci byl městský soud sám vázán svým již jednou vysloveným právním názorem. Stejnou otázku ve stejné věci za nezměněného skutkového a právního stavu nemohl posoudit jinak, respektive dojít k právnímu závěru naprosto opačnému. Skutečnost, že tak učinil, je sama o sobě dostatečným důvodem pro zrušení jeho rozsudku postupem dle § 110 odst. 1 s. ř. s., aniž by Nejvyšší správní soud považoval za nezbytné zabývat se dalšími kasačními námitkami obou stěžovatelů (obdobně viz rovněž rozsudek NSS ze dne 9. 6. 2016, čj. 9 As 39/2016-128).

[33] S ohledem na výše uvedené nosné důvody tohoto rozhodnutí by se navíc nejednalo ani o postup vhodný. Právní názor městským soudem již jednou platně vyslovený a závazný pro účastníky řízení v souladu s § 78 odst. 5 s. ř. s. by neměl být podroben nepřímé revizi Nejvyšším správním soudem v dalším řízení v důsledku toho, že městský soud nerespektoval svůj vlastní právní názor. Tím by jej nepřímo vlastně nerespektoval ani Nejvyšší správní soud.

[34] Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že závaznost jednou vysloveného právního názoru městským/krajským soudem pro soud samotný při absenci jakékoliv relevantní skutkové či právní změny v mezidobí se pochopitelně vztahuje pouze na další rozhodování stejného soudu ve stejné věci, jak byla vymezena výše v bodě [28] tohoto rozsudku. Byť tedy i napříč různými řízeními obecně platí, že správní soudy by měly o stejných věcech rozhodovat stejně, je přípustné, přinejmenším až do zásahu Nejvyššího správního soudu, jehož úkolem je případné rozdíly ve výkladu podaném jednotlivými krajskými soudy či senáty v rámci nich sjednocovat, aby senát jednoho krajského soudu vyjádřil záměrný a kvalifikovaný nesouhlas s právním názorem zaujatým senátem či krajským soudem jiným. V rámci *stejně věci* však podobný „prostor pro polemiku“ (ve smyslu výše citovaného rozhodnutí rozšířeného senátu NSS čj. 1 Azs 16/2021-50) již není. Tam musí převážít závaznost právního názoru již jednou soudem podaného, a to i kdyby stejnou věc znovu posuzující (v mezidobí obměněný, či úplně jiný) senát správního soudu byl jiného názoru.

## 4616

### Rozšířený senát: nepřipustnost kasační stížnosti týkající se soudního poplatku za návrh na přiznání odkladného účinku

k § 4 odst. 1 písm. h) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích

k § 104 odst. 2 soudního řádu správního

**Kasační stížnost proti rozhodnutí o uložení povinnosti zaplatit soudní poplatek za rozhodnutí o návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě podle § 4 odst. 1 písm. h) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, je nepřipustná podle § 104 odst. 2 s. ř. s., neboť směřuje jen proti výroku o nákladech řízení.**

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2024, čj. 9 As 270/2023-21)

**Prejudikatura:** č. 507/2005 Sb. NSS, č. 973/2006 Sb. NSS, č. 2116/2010 Sb. NSS, 3072/2014 Sb. NSS, č. 4039/2020 Sb. NSS, č. 4209/2021 Sb. NSS a č. 4554/2024 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 40/2021 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 2890/20).

**Věc:** KLUB 213, z. s., proti Krajskému úřadu Středočeského kraje o povinnost zaplatit soudní poplatek, o kasační stížnosti žalobce.

Devátý senát postoupil tuto věc rozšířenému senátu k zodpovězení otázky, zda je přípustná kasační stížnost proti rozhodnutí o uložení povinnosti zaplatit soudní poplatek za rozhodnutí o návrhu na přiznání odkladného účinku.

Městský úřad Nymburk uznal žalobce vinným ze spáchání přestupku. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 8. 11. 2023 zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce u Krajského soudu v Praze žalobu, ve které současně navrhl, aby jí krajský soud přiznal odkladný účinek. Krajský soud výrokem I usnesení ze dne 4. 12. 2023, čj. 56 A 16/2023-26, návrh na přiznání odkladného účinku zamítl. Výrokem II žalobci uložil povinnost zaplatit soudní poplatek za návrh na přiznání odkladného účinku žalobě ve výši 1 000 Kč s odkazem na § 4 odst. 1 písm. h) zákona o soudních poplatcích.

Žalobce (stěžovatel) proti usnesení krajského soudu podal kasační stížnost, ve které uplatnil kromě námitek proti zamítnutí návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě též námitky proti stanovení soudního poplatku za tento návrh. Dle stěžovatele krajský soud věděl, kolik činí soudní poplatek za žalobu, a to včetně návrhu na přiznání odkladného účinku. Pokud měl za to, že se soudní poplatek za tento návrh platí zvlášť, měl ho připočíst k požadovanému poplatku a neměl ho požadovat až po zaplacení soudního poplatku za žalobu. Za chybu krajského soudu nemůže nést odpovědnost stěžovatel. Stěžovateli byly známy mimořádné opravné prostředky proti rozhodnutím o návrhu na přiznání odkladného účinku, které nebyly nijak zpoplatněny.

Devátý senát souhlasil s dosavadní judikaturou, že kasační stížnost proti rozhodnutí o odkladném účinku je nepřijatelná podle § 104 odst. 3 písm. c) s. ř. s., neboť jde o rozhodnutí dočasné povahy (usnesení NSS ze dne 22. 12. 2004, čj. 5 As 52/2004-172, č. 507/2005 Sb. NSS, nebo rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2022, čj. 8 As 176/2022-14). Kasační stížnost proti výroku I usnesení krajského soudu je proto nepřijatelná. Měl však pochybnosti o přípustnosti kasační stížnosti proti výroku II o uložení povinnosti zaplatit soudní poplatek za návrh na přiznání odkladného účinku žalobě.

Pokud by byl výrok II usnesení krajského soudu výzvou k zaplacení soudního poplatku během řízení, šlo by o rozhodnutí, kterým se pouze upravuje vedení řízení, a kasační stížnost by proti němu nebyla přípustná podle § 104 odst. 3 písm. b) s. ř. s. (rozsudek NSS ze dne 16. 4. 2008, čj. 1 As 2/2008-47, nebo ze dne 15. 11. 2019, čj. 5 As 213/2019-18).

Třetí senát v rozsudku ze dne 9. 6. 2021, čj. 3 As 50/2021-32, a pátý senát v rozsudku ze dne 13. 10. 2017, čj. 5 As 265/2017-13, dospěly k závěru, že důvod nepřijatelnosti kasační stížnosti podle § 104 odst. 3 písm. b) s. ř. s. se uplatní i na rozhodnutí, jímž je uložena povinnost zaplatit soudní poplatek za vydané rozhodnutí o návrhu na odkladný účinek. Bez bližšího zdůvodnění považovaly toto rozhodnutí za výzvu k zaplacení soudního poplatku.

V judikatuře Nejvyššího správního soudu se však vyskytuje i názor, že kasační stížnost proti výroku o uložení povinnosti zaplatit soudní poplatek za rozhodnutí o odkladném účinku či předběžném opatření je přípustná, a tedy že jí má Nejvyšší správní soud věcně přezkoumat. Pátý senát k tomu v rozsudku ze dne 11. 11. 2022, čj. 5 As 274/2022-19, uvedl, že soudní poplatek v tomto případě představuje exekuční titul. Přestože podle § 14 zákona o soudních poplatcích je vyloučeno odvolání ve správním soudnictví proti usnesením ve věcech soudních poplatků, podání kasační stížnosti vyloučeno není. Podle § 102 s. ř. s. je možné podat kasační stížnost proti každému pravomocnému rozhodnutí krajského soudu. Důvody nepřijatelnosti podle § 104 s. ř. s. na výrok o uložení poplatkové povinnosti za návrh na vydání předběžného opatření nedopadají. Věcný přezkum připustil i sedmý senát v rozsudku ze dne 7. 10. 2014, čj. 7 As 108/214-10, a ze dne 15. 1. 2015, čj. 7 As 211/2014-13, ve kterých povinnost zaplatit soudní poplatek za rozhodnutí o návrhu na přiznání odkladného účinku odlišil od výzvy k zaplacení soudního poplatku před vydáním rozhodnutí o návrhu. K obdobnému závěru dospěl i čtvrtý senát v rozsudku ze dne 27. 11. 2014, čj. 4 As 220/2014-20. Povinnost zaplatit soudní poplatek za návrh na přiznání odkladného účinku totiž vzniká teprve právní mocí rozhodnutí, kterým byla uložena. Kasační stížnost věcně přezkoumal i desátý senát v rozsudku ze dne 17. 7. 2014, čj. 10 As 133/2014-25.

Devátý senát s právním názorem vyplývajícím z rozsudků uvedených výše nesouhlasil. Rozšiřuje totiž bez bližšího zdůvodnění věcný přezkum Nejvyššího správního soudu i na rozhodnutí, jejichž závažnost neopodstatňuje věcný přezkum na základě kasační stížnosti. Jde totiž svou povahou o rozhodnutí, které do práv účastníka

řízení zasahuje obdobně jako rozhodnutí, jímž se pouze upravuje vedení řízení nebo ukládá povinnost uhradit náklady řízení. Postoupil proto věc k rozhodnutí rozšířenému senátu.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu kasační stížnost odmítl.

### Z odůvodnění:

#### III. Posouzení věci rozšířeným senátem

##### III.1 Pravomoc rozšířeného senátu

[10] Podle § 17 odst. 1 věty první s. ř. s. platí, že *dospěje-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu*. Pravomoc rozšířeného senátu je tedy dána, pokud rozšířený senát shledá skutečný rozpor v dosavadní judikatuře týkající se právního názoru potřebného k rozhodnutí o kasační stížnosti nebo pokud se postupující senát hodlá odchýlit od názoru vysloveného v jiném rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.

[11] Třetí senát v rozsudku sp. zn. 3 As 50/2021 a pátý senát v rozsudku sp. zn. 5 As 265/2017 odmítly pro nepřipustnost podle § 104 odst. 3 písm. b) s. ř. s. kasační stížnost proti výročkám usnesení krajských soudů, kterými byl podle třetího a pátého senátu stěžovatel vyzván k zaplacení soudního poplatku (bod 12 rozsudku sp. zn. 3 As 50/2021 a bod 14 rozsudku sp. zn. 5 As 265/2017). Rozšířený senát však ověřil z napadených usnesení krajských soudů, že v obou případech krajské soudy rozhodovaly o soudních poplatcích dvojím způsobem. Jedním výrokem vyzvaly žalobce k zaplacení soudního poplatku za žalobu podle § 9 odst. 1 zákona o soudních poplatcích a zároveň mu druhým výrokem uložily povinnost zaplatit soudní poplatek za návrh na přiznání odkladného účinku žalobě podle § 4 odst. 1 písm. h) zákona o soudních poplatcích poté, co o něm již rozhodly. Nešlo proto jen o výroky obsahující výzvu k zaplacení soudního poplatku podle § 9 odst. 1 zákona o soudních poplatcích, jak by se mohlo na první pohled zdát z odůvodnění těchto rozsudků. Třetí senát a pátý senát tak zjevně považovaly rozhodnutí o uložení povinnosti zaplatit soudní poplatek za návrh na přiznání odkladného účinku žalobě rovněž za rozhodnutí, jímž se pouze upravuje vedení řízení podle § 104 odst. 3 písm. b) s. ř. s., proti kterému je kasační stížnost nepřipustná. Rozšířený senát ověřil, že v judikatuře Nejvyššího správního soudu existuje i názor, podle kterého věcný přezkum kasační stížnosti proti tomuto rozhodnutí je přípustný. Je tak dán judikaturní rozpor. Devátý senát se zároveň chce odklonit od stávající judikatury, která věcný přezkum připouští. Předložená otázka je současně významná pro řešení posuzovaného případu. Pravomoc rozšířeného senátu podle § 17 odst. 1 s. ř. s. je proto dána.

##### III.2 Právní názor rozšířeného senátu

[12] Krajské soudy mohou přiznat ve správním soudnictví odkladný účinek žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, pokud ho žaloba nemá přímo ze zákona, pouze na návrh žalobce podle § 73 odst. 2 s. ř. s. Návrh na přiznání odkladného účinku zahajuje „vnořené“ řízení v rámci hlavního řízení o žalobě (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 5. 2014, čj. 3 As 125/2012-43, č. 3072/2014 Sb. NSS, bod 37), které končí usnesením krajského soudu, který výrokem buď návrhu vyhoví, nebo jej zamítne (§ 73 odst. 4 s. ř. s.). Proti tomuto výroku usnesení krajského soudu není kasační stížnost přípustná podle § 104 odst. 3 písm. c) s. ř. s., neboť jde o rozhodnutí, které je svou povahou dočasné (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 1. 6. 2010, čj. 7 Afs 1/2007-64, č. 2116/2010 Sb. NSS, *KOPPA*, bod 23).

[13] Pro posouzení, zda je přípustná kasační stížnost proti rozhodnutí o uložení povinnosti zaplatit soudní poplatek za návrh na přiznání odkladného účinku žalobě, je předně nezbytné vyjasnit, jakou povahu soudní poplatek za tento návrh má.

[14] V prvé řadě je zřejmé, že se jedná o poplatek za řízení, protože je takto výslovně zařazen v sazebníku poplatků, který je přílohou k zákonu o soudních poplatcích. Jako poplatky za řízení jsou totiž označeny poplatky uvedené v položkách 1 až 23, mezi které patří i poplatek za návrh na přiznání odkladného účinku ve správním soudnictví uvedený pod položkou 20.



[15] Podle § 4 odst. 1 zákona o soudních poplatcích platí, že *jde-li o poplatek za řízení, vzniká poplatková povinnost*

a) podáním žaloby nebo jiného návrhu na zahájení řízení (dále jen „návrh na zahájení řízení“),

b) podáním odvolání,

c) podáním dovolání,

d) podáním kasační stížnosti,

e) v insolvenčním řízení uložením povinnosti zaplatit poplatek v souvislosti s rozhodnutím soudu o insolvenčním návrhu,

f) ve vyrovnacím řízení uložením povinnosti zaplatit poplatek v souvislosti s rozhodnutím, jímž soud prohlásí vyrovnání za skončené,

g) uložením povinnosti zaplatit poplatek v souvislosti se schválením smíru ve smírčím řízení,

h) uložením povinnosti zaplatit poplatek v souvislosti s rozhodnutím soudu o návrhu na nařízení předběžného opatření,

i) uložením povinnosti zaplatit poplatek v souvislosti s rozhodnutím soudu o odmítnutí dovolání pro nepřípustnost podle § 238 občanského soudního řádu,

j) v ostatních případech uložením povinnosti zaplatit poplatek v souvislosti s rozhodnutím soudu o věci samé.

[16] Zákon o soudních poplatcích tedy v § 4 odst. 1 rozlišuje typově dvě kategorie poplatků za řízení, a to 1) poplatky splatné podáním návrhu [písm. a) až d)] a 2) poplatky splatné po právní moci rozhodnutí [písm. e) až j)]. První kategorií jsou poplatky, které vznikají a současně se stávají splatnými okamžikem, kdy je procesní úkon (žaloba, návrh na zahájení řízení, odvolání, dovolání či kasační stížnost) podán. Druhou kategorií představují poplatky spojené zejména s procesními postupy (například se schválením smíru ve smírčím řízení nebo s rozhodnutím o návrhu na nařízení předběžného opatření), u kterých je poplatková povinnost vázána až na okamžik, kdy soud o takovém návrhu rozhodne. Takové poplatky jsou splatné podle § 7 odst. 1 tohoto zákona do 3 dnů od právní moci rozhodnutí, kterým byla povinnost zaplatit soudní poplatek uložena [vzniká-li poplatková povinnost způsobem uvedeným v § 4 odst. 1 písm. e) až j), je poplatek splatný do 3 dnů od právní moci rozhodnutí, kterým byla povinnost poplatek zaplatit uložena nebo jímž byl schválen smír, nestanoví-li rozhodnutí o schválení smíru splatnost delší.]. Zákon o soudních poplatcích zároveň stanovuje zbytkové pravidlo pro případ, že poplatek za řízení nelze podřadit pod některý z případů uvedených v § 4 odst. 1 písm. a) až i). V takovém případě vzniká poplatková povinnost uložením povinnosti zaplatit poplatek v souvislosti s rozhodnutím o věci samé podle § 4 odst. 1 písm. j) tohoto zákona (shodně § 4 Vznik poplatkové povinnosti. In: Věčeřa, J. *Zákon o soudních poplatcích a předpisy související*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2015). Povinnost zaplatit poplatek za řízení tak obecně vzniká až v souvislosti s rozhodnutím soudu (o konkrétním procesním návrhu, či po rozhodnutí o věci samé), ledaže zákon o soudních poplatcích výslovně stanoví, že vzniká již podáním návrhu.

[17] To, do které kategorie je určité řízení zahrnuto, má rozdílné dopady na právní postavení poplatníka soudního poplatku. Nezaplatí-li totiž poplatník poplatek splatný podáním návrhu ani k výzvě soudu v dodatečné lhůtě, soud řízení zastaví podle § 9 odst. 1 zákona o soudních poplatcích. Naopak v případě poplatku splatného po právní moci rozhodnutí soud o návrhu rozhodne bez předchozího zaplacení soudního poplatku. Nezaplacení poplatku uloženého rozhodnutím soudu pak může vést k nucenému výkonu rozhodnutí.

[18] Judikatura Nejvyššího správního soudu zároveň v této souvislosti již dovodila, že v případě první kategorie poplatků výzva k zaplacení podle § 9 odst. 1 věty první zákona o soudních poplatcích (*Nebyl-li poplatek za řízení splatný podáním návrhu na zahájení řízení, odvolání, dovolání nebo kasační stížnosti zaplacen, soud vyzve poplatníka k jeho zaplacení ve lhůtě, kterou mu určí v délce alespoň 15 dnů; výjimečně může soud určit lhůtu kratší.*) představuje rozhodnutí, jímž se pouze upravuje vedení řízení podle § 103 odst. 4 písm. b) s. ř. s. (usnesení NSS ze dne 27. 2. 2006, č. 5 As 15/2005-47, č. 973/2006 Sb. NSS).

[19] Pro nyní projednávanou věc je proto vhodné si v prvé řadě ujasnit, do jaké kategorie poplatků soudní poplatek za návrh na přiznání odkladného účinku spadá. Pokud by totiž spadal do první kategorie, musí být vydána výzva k zaplacení soudního poplatku v náhradní lhůtě (§ 9 odst. 1 věta první zákona o soudních poplatcích). Ta je rozhodnutím, jímž se upravuje vedení řízení, proti němuž kasační stížnost není přípustná podle § 103 odst. 4 písm. b) s. ř. s.

[20] Ustanovení § 4 odst. 1 zákona o soudních poplatcích mlčí ohledně vzniku poplatkové povinnosti za návrh na přiznání odkladného účinku žalobě (či kasační stížnosti). Přestože návrh na přiznání odkladného účinku zahajuje „vnořené“ řízení v rámci hlavního řízení o žalobě (bod [12] výše), nejedná se o návrh na zahájení řízení ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) tohoto zákona [*podání žaloby nebo jiného návrhu na zahájení řízení (dále jen „návrh na zahájení řízení“)*]. Ačkoliv to zákon neuvádí výslovně, je zjevné, že spojuje vznik poplatkové povinnosti s návrhem ve věci samé, tj. žalobou či jiným obdobným návrhem (například návrhem na zrušení opatření obecné povahy). Jinak by se totiž jednalo o obecné pravidlo zahájení jakéhokoliv řízení uvedeného v položkách 1 až 23 sazebníku soudních poplatků, pokud by nebylo uvedeno jinak. V takovém případě by bylo nadbytečné uvádět výslovně například řízení o opravných prostředcích [§ 4 odst. 1 písm. b), c) a d)], ale zejména zavádět zbytkovou kategorii v § 4 odst. 1 písm. j).

[21] Podle § 4 odst. 1 písm. h) zákona o soudních poplatcích však platí, že *jde-li o poplatek za řízení, vzniká poplatková povinnost uložením povinnosti zaplatit poplatek v souvislosti s rozhodnutím soudu o návrhu na nařízení předběžného opatření*. Předběžné opatření podle § 38 s. ř. s. představuje univerzální nástroj prozatímní ochrany práv účastníků, který lze uplatnit ve všech řízeních vedených ve správním soudnictví (§ 4 s. ř. s.). Předběžným opatřením může soud uložit správnímu orgánu či jinému účastníkovi řízení (případně dokonce i třetí osobě) určité povinnosti. Pro řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je dále v § 73 s. ř. s. zakotven institut odkladného účinku. Jeho účelem je pozastavit do skončení řízení před soudem účinky napadeného rozhodnutí, pokud by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro žalobce závažnou újmu. V řízení o žalobě proti rozhodnutí (nebo v řízení o kasační stížnosti podle § 120 s. ř. s.) lze uplatnit dle povahy věci předběžné opatření i odkladný účinek. Odkladný účinek je však ve vztahu k obecnějšímu institutu předběžného opatření ve vztahu speciality (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 6. 2020, čj. 8 Azs 339/2019-38, č. 4039/2020 Sb. NSS, body 48 a 49). Z uvedeného vyplývá, že rovněž odkladný účinek představuje nástroj prozatímní ochrany práv žalobce. Pokud by v soudním řádu správním nebyl odkladný účinek upraven, neznamenalo by to, že by nebylo možné pozastavit žádné účinky napadeného rozhodnutí do skončení řízení. Soud by totiž například mohl na návrh nařídit předběžné opatření, kterým by správnímu orgánu uložil, aby se do skončení řízení zdržel výkonu napadeného rozhodnutí. Odkladný účinek tak svou povahou představuje specifický případ předběžného opatření, který je zákonem výslovně upraven. V takovém případě poplatková povinnost za návrh na přiznání odkladného účinku žalobě vzniká rovněž uložením této povinnosti v souvislosti s rozhodnutím soudu o tomto návrhu podle § 4 odst. 1 písm. h) zákona o soudních poplatcích. Svým obsahem se totiž jedná o zvláštní druh návrhu na nařízení předběžného opatření. Nepoužije se proto zbytkové pravidlo podle § 4 odst. 1 písm. j) tohoto zákona.

[22] Ostatně zákonodárce shodně stanoví i lhůtu 30 dnů pro rozhodnutí o předběžném opatření (§ 38 odst. 3 s. ř. s.) i o odkladném účinku (§ 73 odst. 4 s. ř. s.). Také to svědčí o tom, že mají mít i stejný způsob výběru soudního poplatku. U předběžného opatření zákonodárce zjevně preferoval rychlost rozhodování před jistotou státu, že soudní poplatek bude bez obtíží uhrazen. Stejně důvody platí i pro odkladný účinek, který je zvláštním druhem předběžného opatření. Pokud by se měl soudní poplatek vybírat předem jako v případě řízení podle § 4 odst. 1 písm. a) až d), pak by se například muselo nejprve rozhodovat i o případné žádosti o osvobození od soudních poplatků. To by rozhodování o návrhu na přiznání odkladného účinku žaloby mohlo naprosto neúměrně prodloužit i s ohledem na povinnost krajského soudu vyčkat na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o případné kasační stížnosti proti usnesení o zamítnutí návrhu na osvobození od soudního poplatku (usnesení rozšířeného senátu ze dne 25. 5. 2021, čj. Ars 3/2019-43, č. 4209/2021 Sb. NSS, *Sdružení pro republiku – Republikánská strana Československa Miroslava Sládka*). Uložení povinnosti zaplatit soudní poplatek za návrh na přiznání odkladného účinku v souvislosti s rozhodnutím o něm naopak soudu umožňuje rozhodnout o žádosti o osvobození i po vydání rozhodnutí o tomto návrhu. Dokonce účastník řízení může požádat o osvobození od

soudního poplatku i po vydání daného usnesení. Aby se osvobození vztahovalo i na soudní poplatek za rozhodnutí o návrhu na přiznání odkladného účinku, nemůže jej účastník zaplatit. Není totiž důvod v souladu s § 64 s. ř. s. nepoužít § 138 odst. 1 větu poslední o. s. ř. Podle ní platí, že *nerozhodne-li předseda senátu jinak, vztahuje se osvobození na celé řízení a má i zpětnou účinnost; poplatky zaplacené před rozhodnutím o osvobození se však nevrací.*

[23] Povinnost zaplatit soudní poplatek za rozhodnutí o návrhu na přiznání odkladného účinku proto vzniká dnem právní moci rozhodnutí, jímž bylo o návrhu rozhodnuto a v němž byla navrhovateli uložena povinnost soudní poplatek zaplatit. Krajský soud tak je v usnesení o návrhu na přiznání odkladného účinku současně povinen výrokem uložit žalobci povinnost zaplatit poplatek za tento návrh, a to ve výši 1 000 Kč podle položky 20 sazebníku poplatků. Tento soudní poplatek je splatný do 3 dnů od právní moci rozhodnutí, kterým byla povinnost poplatek zaplatit uložena (§ 7 odst. 1 zákona o soudních poplatcích).

[24] Rozšířený senát k tomu dodává, že si je vědom dosavadní terminologické nepřesnosti senátů Nejvyššího správního soudu, pokud ukládaly poplatek za „*podání návrhu na přiznání odkladného účinku*“. Takto je tento poplatek sice výslovně označen v položce 20 sazebníku soudních poplatků, stejně jako poplatek za „*návrh na nařízení předběžného opatření*“ pod položkou 5 sazebníku soudních poplatků. Ustanovení § 4 odst. 1 písm. h) zákona o soudních poplatcích však hovoří o uložení poplatku v souvislosti s rozhodnutím soudu o návrhu na nařízení předběžného opatření. Ukládá se tedy až tehdy, pokud je o návrhu rozhodnuto. Jestliže například soud věc projedná přednostně, a proto už o návrhu na přiznání odkladného účinku nerozhodne, k uložení poplatku nedojde, ačkoliv byl návrh podán. Poplatek je tedy vybírán za rozhodnutí o návrhu na přiznání odkladného účinku, nikoliv za samotný návrh.

[25] Soudní poplatek za rozhodnutí o návrhu na přiznání odkladného účinku z výše uvedených důvodů spadá do kategorie poplatků za řízení splatných po právní moci rozhodnutí (bod [16] výše). Soud proto nevyzývá žalobce k jeho zaplacení podle § 9 odst. 1 zákona o soudních poplatcích před tím, než o návrhu rozhodne. Závěry usnesení sp. zn. 5 As 15/2005 (bod [17] výše) tak nelze přenést na rozhodnutí o uložení povinnosti zaplatit soudní poplatek za návrh na přiznání odkladného účinku, jak chybně učinily třetí senát v rozsudku sp. zn. 3 As 50/2021 a pátý senát v rozsudku sp. zn. 5 As 265/2017 (bod [6] výše). Soud zde totiž žádou výzvu k zaplacení poplatku nevydává.

[26] Klíčová je proto otázka, zda je přípustná kasační stížnost proti rozhodnutí, kterým byl soudní poplatek za rozhodnutí o návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě uložen. Rozšířený senát dospěl k závěru, že přípustná není, a to z níže uvedených důvodů.

[27] Kasační stížnost je obecně přípustná proti každému pravomocnému rozhodnutí krajského soudu vydanému ve správním soudnictví (§ 102 s. ř. s.). Výjimku představují důvody nepřipustnosti stanovené v § 104 s. ř. s. V každém jednotlivém případě je třeba zkoumat, zda není naplněn některý z těchto důvodů nepřipustnosti (bod 22 usnesení ve věci *KOPPA*).

[28] V úvahu předně připadá, zda není kasační stížnost obdobně jako v případě výzvy k zaplacení soudního poplatku nepřipustná podle § 104 odst. 3 písm. b) s. ř. s. Rozšířený senát v usnesení *Sdružení pro republiku – Republikánská strana Československa Miroslava Sládka*, poukázal na to, že soudní řád správní ani jiné právní předpisy nevymezují znaky rozhodnutí, kterým se pouze upravuje vedení řízení, a ani nestanoví demonstrativní výčet takových rozhodnutí. Doktrína dovozuje, že se jedná především o rozhodnutí, se kterými není spojen žádný nepřiznivý následek, soud jimi není vázán nebo nemají vliv na rozhodnutí ve věci samé (body 33 až 37 usnesení ve věci *Sdružení pro republiku – Republikánská strana Československa Miroslava Sládka*).

[29] Výrok o povinnosti zaplatit soudní poplatek sice nemá vliv na rozhodnutí ve věci samé. Oproti výzvě podle § 9 odst. 1 téhož zákona však představuje exekuční titul, jak správně uvedl pátý senát v rozsudku sp. zn. 5 As 274/2022. Nese proto v sobě pro žalobce nepřiznivý následek pro případ, že povinnost zaplatit soudní poplatek dobrovolně nesplní. Přestože nevyhovění výzvě k zaplacení soudního poplatku v konečném důsledku může vést k zastavení řízení, výzva sama o sobě nezakládá žádné negativní důsledky pro žalobce. Jde totiž o pouhé upozornění na zákonnou povinnost zaplatit soudní poplatek, byť s možnými významnými negativními dopady. Negativní důsledek však představuje až rozhodnutí, kterým bylo řízení pro nezaplacení soudního poplatku zastaveno.

[30] Rozhodnutím o uložení povinnosti zaplatit soudní poplatek za rozhodnutí o návrhu na přiznání odkladného účinku je soud zároveň vázán (k jeho zrušení nebo změně je třeba formální postup v rámci autoremedury podle § 12 odst. 1 zákona o soudních poplatcích, který je podle tohoto ustanovení navíc časově omezen).

[31] Nejde proto o rozhodnutí, jímž se pouze upravuje vedení řízení podle § 104 odst. 3 písm. b) s. ř. s.

[32] Dosavadní judikatura Nejvyššího správního soudu uvedená výše však nevzala v potaz to, že výrok rozhodnutí krajského soudu o povinnosti zaplatit soudní poplatek za návrh na přiznání odkladného účinku žalobě představuje výrok o nákladech řízení.

[33] Podle § 57 odst. 1 s. ř. s. platí, že *náklady řízení jsou zejména hotové výdaje účastníků a jejich zástupců, soudní poplatky, ušlý výdělek účastníků a jejich zákonných zástupců, náklady spojené s dokazováním, odměna zástupce, jeho hotové výdaje a tlumočné.*

[34] Podle § 104 odst. 2 s. ř. s. dále platí, že *kasační stížnost, která směřuje jen proti výroku o nákladech řízení nebo proti důvodům rozhodnutí soudu, je nepřijatelná.*

[35] Již z jazykového výkladu § 57 odst. 1 s. ř. s. vyplývá, že součástí nákladů řízení jsou i soudní poplatky (shodně § 137 odst. 1 o. s. ř.; k tomu viz náleze Ústavního soudu ze dne 24. 2. 2021, sp. zn. I. ÚS 2890/20, bod 19).

[36] Komentářová literatura k tomu uvádí, že *„jedním ze základních druhů nákladů řízení jsou soudní poplatky. Jednotlivé soudní poplatky a podmínky vzniku povinnosti uhradit soudní poplatek jsou upraveny v zákoně o soudních poplatcích. Ten rozděluje soudní poplatky na poplatky za řízení a poplatky za úkony. Jde nejen o poplatek za podání návrhu na zahájení řízení, ale i o poplatek za podání návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě (kasační stížnosti), poplatek za podání návrhu na vydání předběžného opatření, dále poplatek za podání návrhu na delegaci vhodnou nebo poplatek za sepsání podání do protokolu či poplatek za vyhotovení stejnopisu nebo kopie rozhodnutí, listin, protokolu apod.“* (§ 57. Kocourek, T. In: Kühn, Z. a kol. *Soudní řád správní*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2019).

[37] Rovněž soudní poplatek za rozhodnutí o návrhu na přiznání odkladného účinku proto představuje náklad řízení podle § 57 odst. 1 s. ř. s.

[38] Kasační stížnost směřující jen proti výroku o nákladech řízení je nepřijatelná podle § 104 odst. 2 s. ř. s. I judikatura Nejvyššího správního soudu již dospěla k tomu, že z tohoto důvodu je nepřijatelná kasační stížnost proti výroku o rozhodnutí o soudním poplatku. Konkrétně se jednalo o výrok o vrácení soudního poplatku (usnesení NSS ze dne 23. 2. 2007, čj. 8 As 25/2006-144, ze dne 20. 6. 2013, čj. 9 As 59/2013-10, a ze dne 19. 11. 2020, čj. 9 Afs 248/2020-22) či o vrácení jeho části (usnesení NSS ze dne 31. 7. 2019, čj. 4 Azs 183/2019-26). Tento závěr potvrdil rozšířený senát v usnesení sp. zn. 3 As 125/2012, ve kterém uvedl, že *„osmý senát rozhodoval [usnesení sp. zn. 8 As 25/2006 – pozn. rozšířeného senátu] v situaci, kdy na pravomocné rozhodnutí ve věci (odmítnutí návrhu) navazovalo rozhodnutí o vrácení včas zaplaceného soudního poplatku. V kontextu jím posuzované věci tedy bylo možné považovat soudní poplatek za součást nákladů řízení ve smyslu § 57 odst. 1 s. ř. s. (obdobně § 137 odst. 1 o. s. ř.).“*

[39] Rozšířený senát tyto závěry potvrzuje. Soudní poplatek za návrh na přiznání odkladného účinku totiž rovněž představuje náklad řízení podle § 57 odst. 1 s. ř. s. (bod [37] výše). Není proto důvod, aby se Nejvyšší správní soud věcně zabýval kasační stížností, která směřuje pouze proti výroku, kterým byla uložena povinnost soudní poplatek zaplatit. Jde totiž stále o rozhodnutí o nákladech řízení.

[40] Ostatně dosud judikatura nepochybovala o tom, že kasační stížnost pouze proti výroku rozhodnutí krajského soudu, kterým byla účastníkům řízení uložena povinnost nahradit náklady řízení o žalobě, je nepřijatelná podle § 104 odst. 2 s. ř. s. (usnesení ve věci *KOPPA*). Stejně jako rozhodnutí o uložení povinnosti zaplatit soudní poplatek i tento výrok představuje exekuční titul, a navíc náhrada nákladů řízení je z povahy věci téměř vždy výrazně vyšší než samotný soudní poplatek, který bývá jen součástí této náhrady nákladů řízení. Proto nejsou správné úvahy pátého senátu v rozsudku čj. 5 As 274/2022-19, který právě v tomto viděl důvod pro připuštění kasační stížnosti.

[41] Na tomto závěru nemění nic to, že oproti § 237 odst. 1 písm. i) o. s. ř., který upravuje nepřipustnost dovolání v občanském soudním řízení, nestanovuje § 104 s. ř. s. výslovně nepřipustnost kasační stížnosti proti rozhodnutí, kterým bylo rozhodnuto o povinnosti zaplatit soudní poplatek. Nadále se totiž jedná o rozhodnutí o nákladech řízení podle § 57 odst. 1 s. ř. s., proti kterému je kasační stížnost nepřipustná podle § 104 odst. 2 s. ř. s.

[42] Ostatně § 14 zákona o soudních poplatcích výslovně vylučuje i odvolání proti usnesením ve věcech poplatků vydaným soudy ve správním soudnictví. Dané ustanovení na první pohled nedává smysl, vzhledem k tomu, že odvolání není ve správním soudnictví opravným prostředkem. Toto ustanovení nabývá jistého smyslu ve spojení s § 13 odst. 1 zákona o soudních poplatcích, podle kterého se ve věcech poplatků rozhoduje a postupuje podle občanského soudního řádu. Rozšířený senát však již v usnesení sp. zn. 3 As 125/2012 dospěl k závěru, že „pokud proto ustanovení § 13 odst. 1 zákona o soudních poplatcích mlčí o soudním řádu správním, je třeba tuto skutečnost považovat za zákonodárcem nezamýšlenou mezeru v zákoně a relevantní ustanovení soudního řádu správního za nepřímou novelizaci zákona o soudních poplatcích.“ (bod 29 usnesení sp. zn. 3 As 125/2012). Přednost má proto postup podle soudního řádu správního a ten odvolání jako řádný opravný prostředek nezná, a proto jej ani není třeba vylučovat. Nicméně z § 14 zákona o soudních poplatcích je podle rozšířeného senátu přinejmenším zřejmý záměr zákonodávce, aby proti rozhodnutí správních soudů o soudních poplatcích nebyl opravný prostředek přípustný. Ustanovení § 14 zákona o soudních poplatcích nepředstavuje komplexní úpravu vyčerpávající problematiku opravných prostředků proti rozhodnutím správních soudů o soudních poplatcích (bod 30 usnesení sp. zn. 3 As 125/2012).

[43] Rozšířený senát si je vědom toho, že opakovaně připustil kasační stížnost proti usnesení krajského soudu, kterým byla zamítnuta žádost o osvobození od soudních poplatků podle § 36 odst. 3 s. ř. s. (naposledy usnesení ve věci *Sdružení pro republiku – Republikánská strana Československa Miroslava Sládka* a usnesení sp. zn. 3 As 125/2012). Jak však již uvedl v usnesení sp. zn. 3 As 125/2012, „oproti tomu [rozšířený senát se odlišoval od rozhodnutí o vrácení soudního poplatku řešeném v usnesení sp. zn. 8 As 25/2006; viz bod [38] výše] první senát posuzoval rozhodnutí, které se týkalo neosvobození žalobce od soudních poplatků, přičemž uhrazení soudního poplatku představuje jednu ze skutečností podmiňujících následnou procesní aktivitu soudu. Zvážení, zda žalobce splňuje podmínky pro osvobození od soudního poplatku, které předchází případnému vyměření poplatkové povinnosti, resp. výzvě k uhrazení soudního poplatku a samotnému věcnému posuzování žaloby, nelze podřadit pod rozhodování o nákladech řízení ve smyslu § 57 odst. 1 s. ř. s. potažmo § 104 odst. 2 s. ř. s. – typicky spojenému s rozhodnutím ve věci či na ně navazujícím.“ (body 18 a 19 usnesení sp. zn. 3 As 125/2012). Rozhodnutí o osvobození od soudních poplatků tak nepředstavuje rozhodnutí o nákladech řízení podle § 57 odst. 1 ve spojení s § 104 odst. 2 s. ř. s. Jeho obsahem nejsou konkrétní soudní poplatky, a tedy náklady řízení podle § 57 odst. 1 s. ř. s. Přiznané osvobození se totiž vztahuje na všechny v úvahu připadající soudní poplatky vzniklé v řízení před správními soudy. Má také vliv na případné uložení povinnosti platit zálohu na náklady provedení důkazu (§ 59 odst. 2 s. ř. s.) a rozhodování o nákladech řízení státu proti neúspěšnému účastníkovi řízení (§ 60 odst. 4 s. ř. s.). Je-li proto žádost o osvobození zamítnuta, nejedná se o rozhodnutí o konkrétních nákladech řízení ve smyslu § 104 odst. 2 s. ř. s.

[44] Rozšířený senát nad rámec nutného odůvodnění poznamenává, že to, že nepřipustnost kasační stížnosti proti výroku rozhodnutí krajského soudu, kterým byla uložena povinnost zaplatit soudní poplatek za rozhodnutí o návrhu na přiznání odkladného účinku, neznamená, že chybně stanovenou povinnost nelze nijak zvrátit. Podle § 12 odst. 1 zákona o soudních poplatcích totiž platí, že vydá-li soud nesprávné rozhodnutí o uložení povinnosti zaplatit poplatek, toto rozhodnutí zruší nebo změní i bez návrhu. Domnívá-li se proto žalobce, že povinnost byla uložena nesprávně, může soudu navrhnout, aby nesprávné rozhodnutí o uložení povinnosti zaplatit soudní poplatek zrušil nebo změnil v rámci autoremedyry podle § 12 odst. 1 tohoto zákona.

[45] Rozšířený senát závěrem dodává, že skutečnost, že kasační stížností je napaden nejen výrok o povinnosti zaplatit soudní poplatek, nýbrž i výrok o zamítnutí návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě, nebrání použití § 104 odst. 2 s. ř. s. Jak totiž uvedl rozšířený senát v bodě 31 usnesení ve věci *KOPPA*, „zákonodárce nemínil absolutně a bezvýjimečně vyloučit překzum výroku o nákladech řízení, ale naopak umožnit jej tam, kdy Nejvyšší správní soud věcně přezkoumává výrok o věci samé. Ustanovení § 104 odst. 2 s. ř. s. je tudíž aplikovatelné pouze na kasační stížnosti podané výlučně proti výroku o nákladech řízení. Logicky vzato, bude-li nepřipustná kasační stížnost do výroku

*o věci samé z některého z důvodů zde uvedených, pak osud této kasační stížnosti směřující proti výroku ve věci samé bude následován i tou její částí, kterou bude napaden výrok o nákladech řízení.*“ Kasační stížnost proti výroku, kterým byl zamítnut návrh na přiznání odkladného účinku, je nepřijatelná podle § 104 odst. 3 písm. c) s. ř. s. (bod [12] výše). Výrok o nákladech řízení související s rozhodnutím o návrhu na přiznání odkladného účinku (povinnost zaplatit soudní poplatek) proto nelze přezkoumat ani ve spojení s kasační stížností proti výroku, kterým byl zamítnut návrh na přiznání odkladného účinku, protože ta je nepřijatelná.

### III.3 Shrnutí právního názoru rozšířeného senátu

[46] Rozšířený senát dospěl k závěru, že kasační stížnost proti rozhodnutí o uložení povinnosti zaplatit soudní poplatek za rozhodnutí o návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě podle § 4 odst. 1 písm. h) zákona o soudních poplatcích je nepřijatelná podle § 104 odst. 2 s. ř. s., neboť směřuje jen proti výroku o nákladech řízení.

## IV. Aplikace právního názoru na nyní projednávanou věc

[47] Rozšířený senát vztáhl výše uvedené závěry na nyní posuzovanou věc. Sporná otázka se totiž týkala pouze toho, zda kasační stížnost proti výroku rozhodnutí krajského soudu o uložení povinnosti zaplatit soudní poplatek za rozhodnutí o návrhu na přiznání odkladného účinku přípustná. Není. Devátý senát současně nezpochybil závěr ustálené judikatury, včetně judikatury rozšířeného senátu, podle které je kasační stížnost proti usnesení o zamítnutí návrhu na přiznání odkladného účinku nepřijatelná podle § 104 odst. 3 písm. c) s. ř. s. Rozšířený senát proto posoudil celou věc sám podle § 71 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu.

[48] Stěžovatel kasační stížností brojí proti výroku I a II napadeného usnesení krajského soudu. Kasační stížnost proti výroku I je nepřijatelná podle § 104 odst. 3 písm. c) s. ř. s., neboť jde o rozhodnutí, které je svou povahou dočasné (bod [12] výše). Kasační stížnost proti výroku II je nepřijatelná podle § 104 odst. 2 s. ř. s., neboť směřuje jen proti výroku o nákladech řízení podle § 57 odst. 1 ve spojení s § 104 odst. 2 s. ř. s. (bod [39] výše).

[49] Rozšířený senát proto odmítl kasační stížnost jako nepřijatelnou podle § 104 odst. 2 a § 104 odst. 3 písm. c) s. ř. s. ve spojení s § 46 odst. 1 písm. d) a § 120 s. ř. s.

[50] O náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti rozhodne krajský soud v rozhodnutí o žalobě. Řízení o kasační stížnosti proti usnesení, kterým bylo rozhodnuto o návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě, je totiž vnořeno do řízení o žalobě (rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 29. 11. 2023, čj. 5 As 84/2022-30, č. 4554/2024 Sb. NSS, *EKO Logistics*, bod 50). Při posouzení, zda má některý účastník právo na náhradu nákladů řízení podle § 60 odst. 1 s. ř. s. a v jaké výši, krajský soud přihlédne k tomu, že podle § 60 odst. 3 ve spojení s § 120 s. ř. s. nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, byla-li kasační stížnost odmítnuta.

## Rozšířený senát: předmět veřejné zakázky na dodávky, pojem „výrobek“

k § 14 odst. 1 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění účinném do 15. 7. 2023 (v textu jen „zákon o zadávání veřejných zakázek“)

k čl. 2 odst. 1 bodu 8 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES

k § 489 občanského zákoníku

**Předmět veřejné zakázky na dodávky podle § 14 odst. 1 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění účinném do 15. 7. 2023, je třeba vykládat tak, aby svým rozsahem odpovídal pojmu výrobek dle čl. 2 odst. 1 bodu 8 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU o zadávání veřejných**

**zakázek, nikoliv nutně pojmu věc ve smyslu § 489 občanského zákoníku. To vylučuje, aby předmětem veřejné zakázky na dodávky byly akcie.**

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 6. 2024, čj. 10 As 6/2023-62)

**Předjudikatura:** č. 1461/2008 Sb. NSS, č. 3634/2017 Sb. NSS, č. 4278/2022 Sb. NSS a č. 4481/2023 Sb. NSS; rozsudky velkého senátu Soudního dvora ze dne 26. 2. 2013, *Åkerberg Fransson* (C-617/10) a ze dne 19. 11. 2019, *TSN a AKT* (C-609/17 a C-610/17); rozsudky Soudního dvora ze dne 10. 12. 1968, *Komise proti Itálii* (C-7/68), ze dne 6. 10. 1982, *CILFIT a další* (C-283/81), ze dne 9. 4. 1987, *Komise proti Itálii* (C-363/85), ze dne 27. 4. 1994, *Almelo* (C-393/92), ze dne 3. 12. 1998, *Blubme* (C-67/97), ze dne 4. 6. 2002, *Komise proti Belgii* (C-503/99), ze dne 21. 11. 2002, *Testa a Lazzeri* (C-356/00), ze dne 10. 7. 2003, *Booker Aquaculture a Hydro Seafood* (C-20/00 a C-64/00), ze dne 15. 7. 2004, *Weidert a Paulus* (C-242/03), ze dne 2. 6. 2005, *Komise proti Itálii* (C-174/04), ze dne 19. 1. 2006, *Bouanich* (C-265/04), ze dne 26. 3. 2009, *Komise proti Itálii* (C-326/07), ze dne 11. 6. 2009, *Hans & Christophorus Oymanns* (C-300/07), ze dne 14. 1. 2010, *Komise proti České republice* (C-343/08), ze dne 25. 2. 2010, *Car Trim* (C-381/08), ze dne 9. 12. 2010, *Humanplasma* (C-421/09), ze dne 10. 7. 2014, *Julián Hernández a další* (C-198/13), ze dne 11. 9. 2014, *Essent Belgium* (C-204/12 až C-208/12) a ze dne 8. 6. 2017, *Medisanus* (C-296/15); usnesení Soudního dvora ze dne 8. 6. 2004, *De Baeck* (C-268/03).

**Věc:** Městys Suchdol proti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, za účasti Together to target, s. r. o., o zákaz plnění smlouvy o úpisu akcií, o kasační stížnosti žalovaného.

Předmětem sporu byla otázka, zda definice veřejné zakázky na dodávky v § 14 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek zahrnovala pod pojmem *pořízení věcí* rovněž nabývání akcií.

Dne 18. 9. 2020 rozhodlo představenstvo Vodohospodářské společnosti Vrchlice – Maleč, a. s., (dále též „VHS“) o zvýšení základního kapitálu formou upsání nových akcií. Současně schválilo, že část akcií bude upsána peněžítým a nepeněžítým (vodohospodářská infrastruktura) vkladem žalobce. Dne 25. 1. 2021 zahájil žalobce jednací řízení bez uveřejnění podle § 63 odst. 3 písm. b) zákona o zadávání veřejných zakázek odesláním výzvy k podání nabídky na pořízení celkem 4 075 kusů nově upsaných akcií VHS, a to právě VHS jakožto jedinému technicky a právně způsobilému dodavateli. Dne 29. 1. 2021 žalobce uzavřel s VHS smlouvu o úpisu akcií.

K podnětu osoby zúčastněné na řízení žalovaný rozhodnutím ze dne 5. 8. 2021 uložil žalobci zákaz plnění smlouvy o úpisu akcií podle § 264 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek. Žalovaný posoudil smlouvu o úpisu akcií jako smlouvu na veřejnou zakázku a konstatoval, že ji žalobce nesprávně uzavřel před uplynutím tzv. blokační lhůty, která začala běžet doručením námitek osoby zúčastněné na řízení. Tě přitom hrozila potenciální újma spočívající v tom, že by nemohla uskutečnit záměr žalobce. Podle žalovaného nebyla pravým důvodem majetkového vstupu žalobce do VHS obchodní investice, ale zajištění řádné správy a provozu vodohospodářské infrastruktury v městysu Suchdol. Tohoto cíle však mohl žalobce dosáhnout i jinými způsoby, například veřejnou zakázkou na služby. Osoba zúčastněná na řízení mohla alespoň teoreticky veřejnou zakázku získat. Mohla potenciálně přispívat k zajištění správy a provozu vodohospodářské infrastruktury třeba formou poradenství. O tuto možnost však uzavřením smlouvy o úpisu akcií ze dne 29. 1. 2021 přišla, respektive mohla přijít.

Žalobce proti rozhodnutí žalovaného podal rozklad, který předseda žalovaného rozhodnutím ze dne 25. 10. 2021 zamítl. Žalobce však následně uspěl před krajským soudem. Ten vyhověl jeho žalobě a rozsudkem ze dne 5. 1. 2023, čj. 62 Af 51/2021-91, zrušil rozhodnutí předsedy žalovaného i rozhodnutí žalovaného a celou věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Podle krajského soudu není smlouva o úpisu akcií ze dne 29. 1. 2021 vůbec smlouvou na plnění, které by mělo být považováno za veřejnou zakázku na dodávky podle § 14 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek. Žalobce proto nemusel vůbec podle tohoto zákona postupovat.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost. Podle stěžovatele český zákonodárce neprovedl prostou transpozici směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES (dále jen „směrnice 20014/24/EU“), ale využil možnost zpřísnit a rozšířit režim veřejných zakázek. Mimo jiné oproti směrnici 2014/24/EU rozšířil definici předmětu veřejné zakázky na dodávky, když namísto jejího pojmu *výrobek* použil hned tři pojmy (*věc, zvíře a ovladatelná přírodní síla*).

V tomto rozsahu (nad rámec směrnice) není prostor pro eurokonformní výklad, neboť se jedná o čistě národní režim. Důvodová zpráva k zákonu pak odkazuje na občanskoprávní definici věci, podle níž je obchodní podíl věcí movitou a nehmotnou. Dle stěžovatele nelze dovést vynětí cenných papírů z pojmu věc ani historickým výkladem. Předchozí právní úprava nabývání cenných papírů za veřejnou zakázku považovala, avšak umožnila zadavateli neaplikovat zadávací řízení. Obdobnou výjimku současná úprava nezná. Stěžovatel nesouhlasil ani s tím, že krajský soud přirovnal nabytí podílu v existující obchodní společnosti k založení zcela nové společnosti, kdy zadavatel nemusí zadávat veřejnou zakázku. Nově založená společnost bude sama veřejným zadavatelem, zatímco při nákupu akcií v existující společnosti vynakládá zadavatel prostředky z veřejného rozpočtu na nákup zboží, které by musel za normálních okolností pořídit v zadávacím řízení. Vymezil se též proti argumentu, že žalobce musel organizovat toliko formální jednání řízení bez uveřejnění, aby vyhověl rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2020, čj. 9 As 139/2020-125, č. 4102/2021 Sb. NSS, *Liberecký kraj*. Podle stěžovatele bylo zvýšení základního kapitálu a získání obchodního podílu za obdobných podmínek jako v této věci schopno nabídnout více společností. Provozování vodovodu a kanalizace totiž není nijak jedinečný předmět podnikání. Připravovaná novela zákona o zadávání veřejných zakázek, která vyjímá z definice veřejné zakázky na dodávky výslovně pořízení cenných papírů, podle stěžovatele spíše znamená, že tato výjimka dosud v zákoně obsažena nebyla.

Žalobce se naopak ztotožnil s rozsudkem krajského soudu. Podle něj by pojem *věc* v § 14 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek měl být vykládán ve smyslu pojmu *výrobek* ve směrnici 2014/24/EU. Na znění § 14 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek nelze pohlížet optikou racionálního zákonodárce, neboť z důvodové zprávy ani legislativního procesu jasně nevyplývá jeho záměr, natož racionality jím přijaté normy. Význam důvodové zprávy ostatně snižuje i rozsudek ve věci *Liberecký kraj*. Přesto uvedený rozsudek současně vychází z jejích částí, které podporují široký výklad § 14 odst. 1 zákona. Rozsudek ve věci *Liberecký kraj* je tudíž vnitřně rozporný, stejně jako rozhodnutí stěžovatele. Především však nedává takto široká definice předmětu veřejné zakázky valný smysl. Podřizovat nabývání akcií režimu veřejných zakázek je totiž nevhodné a nepraktické, což konečkonců příznal i devátý senát ve věci *Liberecký kraj*. Hlásí se k tomu také odborná literatura. Žalobce dále zpochybnil úvahu stěžovatele, že o úmyslném rozšíření definice nad rámec směrnice 2014/24/EU svědčí její doplnění o zvířata a ovladatelnou přírodní sílu. Jakožto běžně obchodované komodity spadají obě tyto kategorie do pojmu *výrobek* na základě funkčního výkladu evropského práva. Na definici věci v § 14 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek je podle žalobce třeba hledět optikou veřejného práva spíše než práva soukromého.

Desátý senát při předběžném projednání věci shledal, že je naplněn důvod k postoupení věci k rozhodnutí rozšířenému senátu, neboť dospěl k právnímu názoru odlišnému od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (§ 17 odst. 1 s. ř. s.). Konkrétně desátý senát nesouhlasil se závěrem devátého senátu v rozsudku ve věci *Liberecký kraj*, že pořízení závodu či akcií spadá pod předmět veřejné zakázky na dodávky podle § 14 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek.

Podle předkládajícího senátu devátý senát v rozsudku ve věci *Liberecký kraj* uznal, že § 14 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek nabízí více možností, jak jej vykládat. Devátý senát přitom vycházel především z jazykového výkladu, když zdůraznil, že zákon používá jiný pojem než směrnice 2014/24/EU a odlišuje se i od předchozí právní úpravy. Současně dodal, že z důvodové zprávy ani legislativního procesu neplyne jasný záměr neodchýlit se od unijní úpravy, byť je u korporátních akvizic postup v zadávacím řízení velice těžko představitelný.

Devátý senát tak podle předkládajícího senátu především na základě jazykového výkladu dovedl maximální možné rozšíření působnosti režimu veřejných zakázek v porovnání se směrnicí 2014/24/EU. Podřídil jeho režimu všechny věci ve smyslu § 489 občanského zákoníku, aniž by takový závěr plynul ze zákona o zadávání veřejných zakázek.

Předkládající senát upozornil na judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle níž mohou mít pojmy, které obsahuje například občanský zákoník, jiný význam ve veřejném právu než v soukromém právu. Úprava zadávání veřejných zakázek přitom rozhodně není čistě soukromoprávní záležitostí. Jejím podstatným rysem je, že do procesu, který k uzavření smlouvy vede, stát podrobně vrchnostensky zasahuje. Nelze tedy automaticky přebírat soukromoprávní definici *věci*.



Potřebu maximálně rozšířit definici v § 14 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek nelze podle předkládajícího senátu dovozovat ani z toho, že uvedený zákon již neobsahuje výslovnou „výjimku“ z povinnosti zadávat veřejnou zakázku v případě vydání či převodu cenných papírů. Na záměr zákonodárce rozšířit působnost režimu veřejných zakázek tak zásadním způsobem nelze usoudit ani z legislativního procesu. Z řady momentů v textu důvodové zprávy plyne, že zákonodárce si byl vědom rozsahu působnosti směrnice a tam, kde se od něj odchýlil, to výslovně zmínil. Nedává dobrý smysl, aby se současně výslovně nezmínil o tak zásadním rozšíření režimu veřejných zakázek, které dovedl rozsudek ve věci *Liberecký kraj*. V podstatě jediný moment, který by mohl hovořit pro široký výklad § 14 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek, je právě odkaz na § 489 občanského zákoníku v důvodové zprávě. Uvedený odkaz lze však vyložit i jiným způsobem než tak, aby zásadně rozšířil působnost režimu veřejných zakázek. Z poukazu zákonodárce na pojetí pořizovaného předmětu v mezinárodním a evropském právu lze totiž dovést, že zákonodárce v celé pasáži spíše pouze vysvětluje, čím *technicky* nahradil pojem *výrobek*, který je v čl. 2 odst. 1 bodu 8 směrnice 2014/24/EU. Jinak by zařazení poslední věty nemělo smysl.

Předkládající senát rovněž poukázal na to, že se sám zákonodárce (byť zpětně) přihlásil při přijímání novely č. 166/2023 Sb. k tomu, že mu při přijímání zákona o zadávání veřejných zakázek šlo především o provedení směrnice 2014/24/EU, nikoli o zcela zásadní rozšíření režimu veřejných zakázek.

Nejdůležitější argument byl však podle předkládajícího senátu ten, že rozšíření režimu veřejných zakázek na všechny věci ve smyslu § 489 občanského zákoníku, tedy například i akcie či obchodní podíly, jde proti smyslu a účelu úpravy veřejných zakázek. Touto otázkou se devátý senát ve věci *Liberecký kraj* blíže nezabýval. K tomu předkládající senát citoval bod 4 odůvodnění směrnice 2014/24/EU, podle něhož *cílem pravidel Unie pro zadávání veřejných zakázek není pokrýt všechny formy vynakládání veřejných peněžních prostředků, ale pouze ty, jejichž cílem je pořízení stavebních prací, dodávek nebo služeb za úplaty prostřednictvím veřejné zakázky*, a bod 90 stanoví, že cílem ujednání úpravy je vytvořit systém, ve kterém jsou veřejné zakázky *zadávané na základě objektivních kritérií, která zajišťují dodržení zásad transparentnosti, nediskriminace a rovného zacházení, a to s ohledem na zajištění objektivního srovnání relativní hodnoty nabídek s cílem určit v podmínkách skutečné hospodářské soutěže, která nabídka je ekonomicky nejvýhodnější*.

Jelikož český zákon o zadávání veřejných zakázek bezpochyby tento ujednání režim přejímá, a hlásí se tak k uvedeným principům, je podle předkládajícího senátu v rozporu se smyslem a účelem zákona o zadávání veřejných zakázek, pokud jeho režimu zákonodárce podřídí i situace, u kterých je hospodářská soutěž z povahy věci vyloučena, včetně situace žalobce v této věci. Pokud si například zájemce o nabytí akcií vybral konkrétní společnost, jejíž akcie chce získat, učinil tak již na základě řady faktorů, které jsou specifické právě pro tuto jednu konkrétní společnost (tedy nejde mu o „nějaké“ akcie, byť třeba stále volené podle určitých parametrů). Potom je ale vyloučeno, aby mohl existovat ještě nějaký další dodavatel, který by mohl s předem vybranou akciovou společností vůbec soutěžit.

Rovněž samotné „napasování“ situace žalobce na některou z forem zadávacího řízení pokládal předkládající senát za poněkud problematické. V podstatě jediná varianta, která přicházela pro pokrytí podobné transakce v úvahu, bylo jednací řízení bez uveřejnění podle § 63 odst. 3 písm. b) zákona o zadávání veřejných zakázek. Podle tohoto ustanovení může zadavatel *také použít jednací řízení bez uveřejnění, pokud veřejná zakázka může být splněna pouze určitým dodavatelem, neboť z technických důvodů neexistuje hospodářská soutěž*. V případě žalobce však striktně vzato o *technický* důvod neexistence hospodářské soutěže nejde – je to dáno *povahou věci*. Vystala tedy otázka, zda zákon o zadávání veřejných zakázek vůbec transakce, jako byla ta žalobcova, umožňuje režimu veřejných zakázek podřídít. Jinak řečeno, zda výklad zvolený devátým senátem lze vůbec nějak prakticky provést v režimu zákona o zadávání veřejných zakázek. V této souvislosti předkládající senát zmínil problematiku vyjednávání, které korporátním transakcím typicky předchází, a provedení *due diligence*.

Shrnu, že z § 14 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek nelze dovést takovou odchylku od evropské úpravy, jakou shledal devátý senát, a proto je třeba při existenci více možných výkladů preferovat ten, který nevytváří absurdní situace v rozporu se smyslem právní úpravy a který ve výsledku odpovídá směrnici 2014/24/EU.

Rozšířený senát rozhodl, že předmět veřejné zakázky na dodávky podle § 14 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek je třeba vykládat tak, aby svým rozsahem odpovídal pojmu *výrobek* dle čl. 2 odst. 1 bodu 8 směrnice

2014/24/EU, nikoliv nutně pojmu *věc* ve smyslu § 489 občanského zákoníku. To vylučuje, aby předmětem veřejné zakázky na dodávky byly akcie.

Věc vrátil k projednání a rozhodnutí desátému senátu.

### Z odůvodnění:

#### III.A Pravomoc rozšířeného senátu

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

[18] Ověřil, že v rozsudku ve věci *Liberecký kraj* devátý senát uvedl: „*Žalovaný tedy vyložil § 14 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek správně. Předmětem dodávek podle tohoto ustanovení jsou věci, zvířata a ovladatelné přírodní síly. Vzhledem k tomu, že univerzální definici věci v právním slova smyslu obsahuje občanský zákoník, je třeba vyjít z jeho § 489, podle kterého je věcí vše, co je rozdílné od osoby a slouží potřebě lidí. Tento výklad lze podpořit též zněním důvodové zprávy k § 14 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek, které na § 489 občanského zákoníku odkazuje, a poukazem na komentářovou literaturu, která tento odkaz na § 489 občanského zákoníku bere bez jakékoli výhrady za vlastní. [...] Vzhledem k tomu, že jak závod, tak akcie jsou věcmi ve smyslu § 489 občanského zákoníku (o čemž není v nynější věci sporu) a zákon o zadávání veřejných zakázek neobsahuje ustanovení, které by nabytí a převod těchto věcí vyjímalo z jeho působnosti, nelze dospět k jinému závěru, než že se v nynější věci jednalo o veřejné zakázky na dodávky a žalobce je tedy byl povinen podle § 2 odst. 3 zákona o zadávání veřejných zakázek zadat v zadávacím řízení.*“ Dovedl tedy, že předmětem veřejné zakázky na dodávky podle § 14 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek je každá *věc* odpovídající definici v § 489 občanského zákoníku, včetně akcií.

[19] Předkládající senát naopak s tímto vymezením veřejné zakázky na dodávky nesouhlasí a navrhuje vyložit dotčené ustanovení zákona tak, aby pojem *věc* svým rozsahem odpovídal pojmu *výrobek* v čl. 2 odst. 1 bodu 8 směrnice 2014/24/EU, tedy aby do předmětu veřejné zakázky na dodávky nezahrnoval akcie. Pro založení pravomoci rozšířeného senátu je podstatné to, že desátý senát v usnesení o postoupení této věci rozšířenému senátu dospěl k názoru odlišnému od názoru vysloveného v rozsudku ve věci *Liberecký kraj*.

[20] Předložená otázka, respektive její podstata, je významná pro řešení posuzované kauzy, přestože zákonem č. 166/2023 Sb. došlo k novelizaci § 14 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek. Uvedenou novelou sice bylo doplněno, že *pro účely věty první se za pořízení věci nepovažuje pořízení cenného papíru nebo jiného investičního nástroje, obchodního závodu, jeho samostatné organizační složky nebo podílu v obchodní korporaci*, avšak tato novela je účinná od 16. 7. 2023.

[21] Zbývá dodat, že rozšířenému senátu nebrání v posouzení předložené otázky ani to, že sám žalobce v souvislosti s pořízením akcií VHS zahájil jednací řízení bez uveřejnění podle zákona o zadávání veřejných zakázek (byť tvrdí, že tak učinil pouze s ohledem na závěry rozsudku ve věci *Liberecký kraj*). Pokud totiž cenné papíry vůbec nespádají do předmětu veřejné zakázky na dodávky ve smyslu zákona o zadávání veřejných zakázek, neuplatní se pravidlo vyplývající z § 4 odst. 4, respektive odst. 5 zákona o zadávání veřejných zakázek, podle kterého je zadavatel povinen postupovat podle uvedeného zákona v případě, že zahájí zadávací řízení, aniž k tomu byl povinen, až do jeho ukončení. Důvodem je skutečnost, že se v takovém případě nejedná o zadání veřejné zakázky podle § 2 odst. 1 citovaného zákona. Uvedené ustanovení v podstatě vymezuje věcnou působnost zákona, když prostřednictvím definování pojmu *zadání veřejné zakázky* překlenuje chybějící definici pojmu *veřejné zakázky* v zákoně. Podle § 2 odst. 1 věty první zákona o zadávání veřejných zakázek platí, že *zadáním veřejné zakázky se pro účely tohoto zákona rozumí uzavření úplné smlouvy mezi zadavatelem a dodavatelem, z níž vyplývá povinnost dodavatele poskytnout dodávky, služby nebo stavební práce*. Důvodová zpráva k citovanému ustanovení uvádí: „*Zadáním veřejné zakázky není uzavření takové smlouvy, která nenaplní zákonem zadané veřejné zakázky. V takovém případě uzavření smlouvy není tímto zákonem regulováno vůbec.*“ Odborná literatura (Šebesta, M.; Novotný, P.; Machurek, T. a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 15 až 16) k tomu dodává, že o zadání veřejné zakázky se jedná pouze tehdy, pokud jsou naplněny všechny základní znaky zadání veřejné zakázky, mezi něž patří rovněž předmět smlouvy, tj. dodávky, služby a stavební práce ve smyslu zákona. Chybí-li tedy základní znak zadání veřejné zakázky (zde předmět ve smyslu § 14 odst. 1), není

dána věcná působnost zákona o zadávání veřejných zakázek, a jedná se tak o smlouvu mimo věcnou působnost tohoto zákona, na kterou nemůže dopadat ani jeho § 4 odst. 4 a 5. Skutečnost, že žalobce zahájil zadávací řízení podle uvedeného zákona, tedy nemá za následek povinnost dodržet jeho ustanovení (včetně tzv. blokační lhůty), pakliže cenné papíry nespádají pod předmět veřejné zakázky. Výklad pojmu *pořízení věci* je proto nezbytný pro rozhodnutí v této věci, neboť nespádají-li cenné papíry do věcné působnosti zákona o zadávání veřejných zakázek, nebyl žalovaný oprávněn uložit zákaz plnění smlouvy o úpisu akcií podle § 264 odst. 1 téhož zákona, který je právě předmětem tohoto přezkumu.

[22] Pravomoc rozšířeného senátu je tedy dána.

### III.B Právní názor rozšířeného senátu

[23] Podle § 14 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek *veřejnou zakázkou na dodávky je veřejná zakázka, jejímž předmětem je pořízení věci, zvířat nebo ovladatelných přírodních sil, pokud nejsou součástí veřejné zakázky na stavební práce podle odstavce 3. Pořízením se rozumí zejména koupě, nájem nebo pacht.*

[24] Zákon o zadávání veřejných zakázek provádí tímto ustanovením transpozici evropských zadávacích směrnic, a to směrnice 2014/24/EU a dále směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/25/EU o zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb a o zrušení směrnice 2004/17/EU (dále jen „směrnice 2014/25/EU“) a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/23/EU o udělování koncesí (dále jen „směrnice 2014/23/EU“). Tyto směrnice regulují oblast zadávání veřejných zakázek v Evropské unii. Česká republika byla povinna převzít nová pravidla do vnitrostátního právního řádu do 18. 4. 2016. Jedním z hlavních obecných cílů přijetí zákona o zadávání veřejných zakázek dle bodu 1.5 důvodové zprávy bylo zajištění souladu tuzemské regulace oblasti zadávání veřejných zakázek s evropskou právní úpravou.

[25] Obecná povinnost transpozice (a implementace) směrnice nicméně bez dalšího nezabavuje členský stát možnosti rozšířit regulaci harmonizované oblasti právní úpravy směrnice nad její rámec (srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 10. 7. 2014, *Julián Hernández a další*, C-198/13, či rozsudek velkého senátu Soudního dvora ze dne 19. 11. 2019, *TSN a AKT*, C-609/17 a C-610/17, a v nich citovanou judikaturu). Tato regulace však nesmí jít proti smyslu a účelu transponované unijní legislativy či výslovnému zakazu ve směrnici (o tom dále). Česká republika tedy obecně může provést širší úpravu oblasti zadávání veřejných zakázek nad rámec směrnice 2014/24/EU, pakliže při tom dodrží uvedené podmínky.

[26] Rozšířený senát se proto nejprve zabýval otázkou, zda Česká republika skutečně učinila takovou volbu a přistoupila v § 14 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek k širšímu vymezení okruhu vztahů, které podléhají pravidlům o zadávání veřejných zakázek na dodávky

[27] Směrnice 2014/24/EU obsahuje definici veřejné zakázky na dodávky v čl. 2 odst. 1 bodě 8. Těmi rozumí *veřejné zakázky, jejichž předmětem je koupě výrobků, leasing výrobků nebo jejich nájem, s možností následné koupě nebo bez ní. Veřejná zakázka na dodávky může jako vedlejší předmět zahrnovat umístění stavby a instalační práce.* Obdobně definuje veřejnou zakázku na dodávky i směrnice 2014/25/EU [čl. 2 body 1) a 4)]. Také směrnice 2014/23/EU v čl. 5 bodě 2) v rámci definice hospodářského subjektu hovoří o subjektech, které na trhu nabízejí *provedení stavebních prací nebo zhotovení stavby, dodání výrobků nebo poskytování služeb.*

[28] Uvedené směrnice v definicích veřejných zakázek na dodávky tedy používají pojem *výrobek*, zatímco česká právní úprava pojem *věci, zvířata nebo ovladatelné přírodní síly*. Podle předkládajícího senátu by měl být pojem *věc* v § 14 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek vykládán tak, aby odpovídal právě pojmu *výrobek* v čl. 2 odst. 1 bodu 8 směrnice 2014/24/EU (či podobně v čl. 2 bodech 1 a 4 směrnice 2014/25/EU a v čl. 5 bodu 2 směrnice 2014/23/EU), nikoliv vnitrostátnímu pojetí *věci* podle § 489 občanského zákoníku. Jinými slovy, předkládající senát dovozuje, že § 14 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek představuje plnou transpozici směrnice a neupravuje jiný (další) okruh právních vztahů než směrnice. Je proto třeba jej vykládat eurokonformně a z možných výkladů zvolit ten, který nejlépe odpovídá směrnici, jejímu smyslu a cílům.

[29] Definici samotného pojmu *výrobek* shora citované směrnice neobsahují a blíže se jí nezabývali žalobce, krajský soud, stěžovatel ani předkládající senát. Bez dalšího proti sobě staví pojmy *výrobek* a *věc* a dovozují, že *výrobek* je pojmem užším. Zodpovězení předložené otázky se nicméně bez vyjasnění podstaty tohoto pojmu

neobejde. Nelze totiž odhlédnout od toho, že pojmy užívané v předpisech unijního práva mají autonomní, na vnitrostátním právu nezávislý význam. Pouze při vyjasnění obsahu tohoto pojmu se lze zabývat tím, zda Česká republika v § 14 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek upravila širší okruh vztahů než směrnice 2014/24/EU (pro směrnice 2014/25/EU a 2014/23/EU tento závěr platí obdobně, proto již dále nebudou samostatně zmiňovány).

[30] Ze srovnání s ostatními jazykovými verzemi směrnice neplyne, že by v její české verzi došlo k chybě v překladu. I další jazykové mutace směrnice pracují s ekvivalenty slova *výrobek*, respektive *zboží*, nikoliv *vec*. V anglické verzi je v uvedeném článku použit *products*, v německé verzi *Ware*, ve francouzské *produits*, ve slovenské *tovar*, ve španělské *productos*, v italské *prodotti*, v chorvatské *robe*, ve slovinské *blaga*, v dánské *vareer* atd.

[31] Směrnice v tomto rozsahu v zásadě přebírá definici obsaženou v předchozí právní úpravě, tj. ve směrnici Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby (dále jen „směrnice 2004/18/ES“). Ta definovala veřejné zakázky na dodávky v čl. 1 odst. 2 písm. c) jako *veřejné zakázky jiné než uvedené v písmenu b) [veřejné zakázky na stavební práce], jejichž předmětem je koupě, koupě najaté věci, nájem nebo koupě na splátky výrobků, s předkupním právem nebo bez něho. Veřejná zakázka, jejímž předmětem je dodávka výrobků a která vedle těchto dodávek zahrnuje rovněž umístovací a instalační práce, se považuje za „veřejnou zakázku na dodávky.“* Unijní úprava veřejných zakázek na dodávky tedy dlouhodobě vychází z pojmu *výrobek*.

[32] Soudní dvůr se bližším výkladem pojmu *výrobek* zabýval v několika rozsudcích (rozsudky ze dne 11. 6. 2009, *Hans & Christophorus Oymanns*, C-300/07, ze dne 25. 2. 2010, *Car Trim*, C-381/08, ze dne 8. 6. 2017, *Medisanus*, C-296/15). V těchto případech vyslovil možnost inspirovat se při výkladu daného pojmu i některými ustanoveními unijního a mezinárodního práva, která mohou poskytnout vodítko pro výklad pojmu *prodej zboží*, například čl. 34 Smlouvy o fungování EU, který upravuje zákaz množstevních omezení dovozu *zboží*, jakož i veškerých opatření s rovnocenným účinkem, dále směrnici Evropského parlamentu a Rady 1999/44/ES o některých aspektech prodeje spotřebního zboží a záruk na toto zboží, Úmluvou o smlouvách o mezinárodní koupi zboží (č. 160/1991 Sb.) či Úmluvou o promlčení při mezinárodní koupi zboží (č. 123/1998 Sb.).

[33] V rozsudku ve věci *Medisanus* se Soudní dvůr konkrétně zabýval přípustností ustanovení zadávací dokumentace veřejné zakázky, které v souladu se slovinskými právními předpisy, jimž podléhal daný veřejný zadavatel, vyžadovalo, aby léčivé přípravky pocházející z plazmy, které jsou předmětem veřejné zakázky (lidský albumin 200 mg/ml roztok pro infuze a lidský imunoglobulin pro intravenózní podání, 50 mg/ml nebo 100 mg/ml), byly vyrobeny z plazmy odebrané ve Slovinsku. K námitce slovinské vlády, že lidská krev a její složky nejsou zbožím ve smyslu čl. 34 Smlouvy o fungování EU, Soudní dvůr v bodech 53 a 54 konstatoval, že „*nic nebrání tomu, aby léčivé přípravky pocházející z krve nebo lidské plazmy spadaly pod definici pojmu ‚zboží‘ ve smyslu ustanovení Smlouvy o FEU týkajících se volného pohybu zboží, s přihlédnutím k obzvláště širokému výkladu tohoto pojmu podanému Soudním dvorem v judikatuře týkající se zejména léčivých přípravků, jakož i krve a krevních složek [...]. Z toho vyplývá, že léčivé přípravky pocházející z krve nebo lidské plazmy představují ‚zboží‘ ve smyslu článku 34 SFEU. Kromě toho léčivé přípravky dotčené ve věci v původním řízení představují ‚výrobky‘ ve smyslu čl. 1 odst. 2 písm. a) a c) směrnice 2004/18, které jsou ocenitelné v penězích a mohou být jako takové předmětem obchodních transakcí, jak zdůraznil generální advokát v bodech 62 až 66 stanoviska.“* V odkazovaných bodech stanoviska generální advokát považoval za nesporné, že léčivé přípravky dotčené ve věci v původním řízení jsou *výrobky* ve smyslu čl. 1 odst. 2 písm. a) a c) směrnice 2004/18/ES: „*V tomto ohledu zdůrazňuji, že Soudní dvůr stanovil zvláště širokou definici pojmu ‚zboží‘ ve smyslu ustanovení SFEU o volném pohybu zboží tak, že se tento pojem vztahuje na každý výrobek ocenitelný v penězích, který může být, jako takový, předmětem obchodních transakcí. Vzhledem k tomu, že ve směrnici 2004/18 nexistuje jiná definice, může být podle mého názoru tato definice přenesena na pojem ‚výrobek‘ ve smyslu této směrnice. Podle mě přitom není pochyb o tom, že léčivé přípravky dotčené ve věci v původním řízení jsou výrobky ocenitelné v penězích a mohou být, jako takové, předmětem obchodních transakcí.“* Podle citovaného rozsudku Soudního dvora je tedy na pojem *výrobek* přenositelná zvláště široká definice pojmu *zboží* ve smyslu ustanovení Smlouvy o fungování EU o volném pohybu zboží provedená v rozsudku ze dne 10. 12. 1968, *Komise proti Itálii*, C-7/68.

[34] Z výše označené judikatury Soudního dvora vyplývá, že pojem *výrobek* má být vykládán široce a zahrnovat každé dodání ocenitelné v penězích, které může být, jako takové, předmětem obchodních transakcí. Citovaná

judikatura tedy dává vcelku jednoznačnou odpověď na otázku, co je obsahem autonomního pojmu unijního práva *výrobek*. Jelikož se proto jedná o pojem již spolehlivě vyložený, tzv. *acte éclairé*, nevznikla Nejvyššímu správnímu soudu podle třetího pododstavce čl. 267 Smlouvy o fungování EU v tomto řízení povinnost položit předběžnou otázku Soudnímu dvoru (rozsudek Soudního dvora ze dne 6. 10. 1982, *CILFIT a další*, C-283/81, či rozsudek NSS ze dne 29. 8. 2007, čj. 1 As 13/2007-63, č. 1461/2008 Sb. NSS).

[35] V této souvislosti je nutné dodat, že některé jazykové verze směrnice 2014/24/EU používají v definici veřejné zakázky na dodávky dokonce shodný termín jako v článku Smlouvy o fungování EU, který se týká právě volného pohybu zboží. Tedy v dotčených právních předpisech nijak jazykově nerozlišují mezi *výrobkem* a *zbožím*, jako činí jejich česká jazyková mutace (ale i anglická, italská, španělská atd.). Poukázat lze na německá znění těchto právních předpisů, které ve směrnici 2014/24/EU i v Smlouvě o fungování EU používají pojem *Ware* (v čl. 28 Smlouvy o fungování EU ve variantě *der freie Warenverkehr a Warenaustausch*). Slovenská znění uvedených právních předpisů používají shodně pojem *tovar* (v čl. 26 Smlouvy o fungování EU *volný pohyb tovaru*); dánská znění pojem *varer* (*vareudveksling* v čl. 28 Smlouvy o fungování EU); chorvatská pojem *robe* (*slobodno kretanje robe* v čl. 26 Smlouvy o fungování EU) a slovinská pojem *blaga* (*prost pretok blaga* v čl. 26 Smlouvy o fungování EU). Poukázat lze dále na to, že také právní úprava předcházející vydání směrnice 2004/18/ES, tj. směrnice Rady 93/36/EHS o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na dodávky, používala v definici veřejné zakázky na dodávky namísto pojmu *výrobek* pojem *zboží*.

[36] Směrnice 2014/24/EU tedy v případě veřejných zakázek na dodávky chápe pojem *výrobek* velmi široce, nikoliv jen jako prostý výstup výrobního procesu nebo pouze běžně obchodovanou komoditu. Současně je z pokukazu na zvláště širokou definici pojmu *zboží* ve smyslu ustanovení Smlouvy o fungování EU o volném pohybu zboží zřejmé, že *výrobek* je třeba stále vnímat v mantinelech pojmu *zboží*. Nemůže se proto jednat o plnění, které svým charakterem spadá pod ustanovení Smlouvy o fungování EU o volném pohybu kapitálu, například právě finanční nástroje sloužící k pohybu kapitálu, jako jsou akcie. V tomto směru lze poukázat na judikaturu Soudního dvora, který z hlediska základních svobod vnitřního trhu posuzuje cenné papíry zpravidla z hlediska režimu volného pohybu kapitálu (čl. 63 Smlouvy o fungování EU) nebo svobody usazování (čl. 49 Smlouvy o fungování EU), nikoliv z hlediska režimu volného pohybu zboží (čl. 34 Smlouvy o fungování EU; např. rozsudky ze dne 4. 6. 2002, *Komise proti Belgii*, C-503/99, ze dne 15. 7. 2004, *Weidert a Paulus*, C-242/03, ze dne 2. 6. 2005, *Komise proti Itálii*, C-174/04, ze dne 19. 1. 2006, *Bouanich*, C-265/04, ze dne 26. 3. 2009, *Komise proti Itálii*, C-326/07, či usnesení ze dne 8. 6. 2004, *De Baeck*, C-268/03). Tomu, že pojem *výrobek* použitý ve směrnici nepřesahuje svým rozsahem oblast volného pohybu zboží, pak koresponduje vynětí veřejných zakázek na služby týkající se operací prováděných prostřednictvím cenných papírů a dalších finančních nástrojů z oblasti působnosti směrnice [bod 26 její preambule a navazující čl. 10 písm. e)]. Cílem pravidel pro zadávání veřejných zakázek ostatně ani není pokrýt všechny formy vynakládání veřejných peněžních prostředků, ale pouze ty, jejichž cílem je pořízení stavebních prací, dodávek nebo služeb za úplatu prostřednictvím veřejné zakázky (bod 4 její preambule).

[37] Český zákonodárce nicméně pro vymezení definice veřejných zakázek na dodávky nepřevzal autonomní pojem unijního práva *výrobek*, jehož široký rozsah vyplývá z působnosti směrnice v oblasti volného pohybu zboží. Unijní pojem nahradil souslovím *věci, zvířata nebo ovladatelné přírodní síly*. Otázkou je, zda se zákonodárce takto zvolenou definicí veřejné zakázky na dodávky vědomě, úmyslně a jasně vzdálil od obsahu výše popsané unijní definice.

[38] Obecně platí, že při transpozici směrnice mají členské státy povinnost provést směrnici do národního práva a dosáhnout zadaného výsledku, přičemž disponují určitou volností ve výběru prostředků a metod, které k transpozici směrnice použijí. Tato pravidla vyplývají z čl. 288 Smlouvy o fungování EU, podle něhož *směrnice je závazná pro každý stát, kterému je určena, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo, přičemž volba formy a prostředků se ponechává vnitrostátním orgánům*. Z uvedeného vyplývá, že členské státy mají povinnost při transpozici směrnice dbát cílů, které jsou jimi vytyčeny, ovšem není vyloučeno, aby členský stát provedl užší či širší transpozici, či se od znění směrnice odchýlil, pokud to sama směrnice umožňuje. Členský stát tedy může přijmout opatření nad rámec vyžadovaný směrnici, pokud tímto opatřením sleduje vytyčený cíl a pokud směrnice obsahuje ustanovení, kterým takový postup povolí (srovnej např. Svoboda, P. *Úvod do evropského práva*. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 92).

[39] Jinými slovy, transpoziční opatření musí do sebe vtáhnout obsah směrnice v takové podobě, aby byl zachován její smysl a účel. To bezesporu neznamená nutnost doslovné transpozice. Směrnice však nemůže být transponována polovičatě či s přílišnými odchylkami, nemůže být nepřiměřeně zúžena její působnost ani přirozeně nemůže vzniknout rozpor s primárním právem či s ústavním pořádkem členského státu (srov. rozsudky Soudního dvora ze dne 9. 4. 1987, *Komise proti Itálii*, C-363/85, ze dne 21. 11. 2002, *Testa a Lazzeri*, C-356/00, ze dne 14. 1. 2010, *Komise proti České republice*, C-343/08, ze dne 10. 7. 2003, *Booker Aquaculture a Hydro Seafood*, C-20/00 a C-64/00, či rozsudek velkého senátu Soudního dvora ze dne 26. 2. 2013, *Åkerberg Fransson*, C-617/10).

[40] Východiskem pro výklad transponovaných norem je tedy předpoklad, že zákonodárce v první řadě plní svou povinnost vyplývající mu z práva Evropské unie provést transpozicí příslušné směrnice. Teprve ve druhé řadě může mít zájem na tom, aby úpravu rozšířil či zúžil nad rámec směrnice v rozsahu, ve kterém to unijní právo dovoluje. V takovém případě je však nezbytné, aby takovou volbu učinil jasně a srozumitelně, nikoliv „mimochoodem“. Takový úmysl zákonodárce tedy musí být podle rozšířeného senátu dobře rozpoznatelný. Pokud naopak český zákonodárce v rámci transpozice určitého ustanovení unijního právního předpisu zřetelně nevyjádřil vůli odlišnou od jeho výslovného znění, pak lze vycházet z toho, že zamýšlel provést právě to, co taková evropská právní norma předpokládá (podobně přistoupil NSS k výkladu vnitrostátního práva, v němž se zákonodárce nejspíše dopustil nedopatření, aniž by se zamýšlel odchýlit od rámce vymezeného transponovaným unijním právem, v rozsudku ze dne 12. 4. 2023, čj. 4 Afs 102/2022-41, č. 4481/2023 Sb. NSS). Samotné posouzení toho, zda jde dané pravidlo chování nad rámec autonomního pojmu unijního práva či směrnice samotné, bude záviset na okolnostech konkrétní věci, přičemž za splnění určitých podmínek i úprava jdoucí nad rámec směrnice může být vykládána Soudním dvorem (srov. Bobek, M.; Bříza, P.; Hubková, P. *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 67 a násl.).

[41] Stěžovatel dovozuje, že český zákonodárce rozšířil působnost zákona v oblasti veřejných zakázek na dodávky nad rámec směrnice již ze skutečnosti, že namísto unijního pojmu *výrobek* použil sousloví *věci, zvířata nebo ovladatelné přírodní síly*. Tomuto závěru však nelze přisvědčit. Pomijí totiž výše popsané široké chápání pojmu *výrobek* v judikatuře Soudního dvora. Pod ten nepochybně spadají nejen ovladatelné přírodní síly (Soudní dvůr rozhodl, že elektřina spadá do působnosti pravidel Smlouvy o fungování EU týkajících se volného pohybu zboží – v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 27. 4. 1994, *Almelo*, C-393/92, bod 28, a ze dne 11. 9. 2014, *Essent Belgium*, C-204/12 až C-208/12, bod 122), ale i zvířata (v rozsudku ze dne 3. 12. 1998, *Bluhme*, C-67/97, bodech 19 až 20, Soudní dvůr v rámci posuzování (ne)přímého účinku opatření na volný pohyb zboží zamítl argument, že by zákaz dovozu jiných druhů včel, který je omezen na část území, mohl být akceptován z důvodů *de minimis*). Použití na první pohled širšího sousloví *věci, zvířata nebo ovladatelné přírodní síly* namísto unijního pojmu *výrobek* tedy samo o sobě nijak nedokládá vůli zákonodárce rozšířit působnost zákona v oblasti veřejných zakázek na dodávky na jakkoliv širší okruh právních vztahů než směrnice 2014/24/EU. Český zákonodárce mohl k tomuto vymezení předmětu veřejné zakázky na dodávky přistoupit stejně dobře pouze proto, aby použil české názvosloví, které je pro adresáty právní normy srozumitelné, tedy aby zabránil tomu, že by byl předmět veřejných zakázek na dodávky v důsledku použití autonomního pojmu unijního práva chápán nesprávně úžeji (i stěžovatel ostatně zjevně chápe unijní pojem úžeji, pakliže ve své kasační stížnosti vychází z toho, že nezahrnuje zvířata). Stále se však může jednat o prosté nahrazení unijního pojmu, který nemá významově totožný ekvivalent v českém právu, aniž by zákonodárce takovým postupem dával najevo vůli odchýlit se od obsahu směrnice ve smyslu rozšíření dosahu českého zákona nad její rámec. Nelze tak *a priori* vyloučit, že použití odlišných termínů v § 14 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek a v čl. 2 odst. 1 bodu 8 směrnice 2014/24/EU vyplývá toliko z potřeby změnit při implementaci unijních směrnic některé pojmy tak, aby nedošlo k výkladovým potížím ve vnitrostátním právu, při současném zachování významu daného pojmu pramenícího ze směrnice.

[42] Ostatně, takto zákonodárce v oblasti práva veřejných zakázek již postupoval, a to v případě předchozí právní úpravy v zákoně č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách. Zde vymezil veřejnou zakázku na dodávky jako veřejnou zakázku, *jejímž předmětem je pořízení věci (dále jen „zboží“)*. V důvodové zprávě pak vysvětlil, že krom evropského práva přihlédl k definici předmětu občanskoprávních vztahů, upravených v tehdejší zákoně č. 40/1964 Sb., občanském zákoníku. Za věci označil v důvodové zprávě věci movité, věci nemovité a ovladatelné

přírodní síly, které slouží potřebám lidí, s dovětkem, že z působnosti zákona určité věci výslovně vyloučil (věci nemovitá a podnik), neboť „*nutnost stanovení explicitní výjimky vyplývá z určitých odlišností definic dodávek v evropském právu a českém právu, jelikož nelze bez dalšího převzít přesné znění evropské zadávací směrnice, aniž by toto znění způsobovalo výkladové problémy*“. Podle citované důvodové zprávy tedy předchází zákon o veřejných zakázkách přejímání evropské vymezení předmětu veřejné zakázky na dodávky, toto však vyjádřil vlastní zákonnou konstrukcí a jinými slovy (za pomoci vnitrostátní terminologie). Nutno dodat, že důvodová zpráva sice hovoří o vyloučení těchto plnění z působnosti zákona, avšak legislativní konstrukce zákona o veřejných zakázkách v tomto ohledu zcela jasná a konzistentní nebyla. Na jednu stranu měl jeho § 18 podle svého označení obsahovat *obecné výjimky z působnosti zákona*, avšak jednotlivé odstavce hovořily o tom, že zadavatel (v tam upravených případech) *není povinen zadávat podle tohoto zákona veřejné zakázky*. Zákonná konstrukce tedy v rozporu s vůlí zákonodárce, jak byla popsána v důvodové zprávě, spočívala v tom, že dávala zadavateli možnost (nikoli povinnost) nepostupovat při zadávání takové veřejné zakázky podle zákonem stanovených pravidel. Byl to tedy zadavatel, kdo rozhodl o tom, zda se režimu zákona podřídí, či nikoliv.

[43] Odklon od unijního pojetí předmětu veřejné zakázky na dodávky nelze dovést ani ze systematiky českého zákona. Je pravda, že na rozdíl od předchozího zákona o veřejných zakázkách zákonodárce v rámci obecných výjimek z povinnosti postupovat podle zákona nezmínil veřejné zakázky, jejichž *předmětem je vydání nebo převod cenných papírů či jiných finančních nástrojů nebo jiné operace prováděné zadavatelem za účelem získání peněžních prostředků či kapitálu* [srov. § 18 odst. 2 písm. b) zákona o veřejných zakázkách]. Lze však přisvědčit předkládajícímu senátu, že pokud zákonodárce chápe pojem *věc* použitý v § 14 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek eurokonformně, pak ani není namístě, aby obdobnou výjimku v nynějším § 29 zákona (*obecné výjimky*) výslovně upravoval. Při eurokonformním pojetí pojmu *věc* (jako *výrobek*, respektive *zboží* ve smyslu Smlouvy o fungování EU) totiž cenné papíry pod definicí veřejné zakázky na dodávky vůbec zahrnout nelze. Nevzniká tak v podstatě ani prostor dávat zadavateli na výběr, zda bude v případě transakce tohoto typu podle zákonem stanovených pravidel postupovat, či nikoliv. Zakotvením obdobné výjimky v § 29 zákona by zákonodárce dával paradoxně *de facto* najevo, že se od unijního pojmu odchyluje, respektive by vytvořil stejně nejasnou situaci jako předchozí zákon o veřejných zakázkách, který na jednu stranu přejímal evropské vymezení předmětu veřejné zakázky na dodávky tím, že cenné papíry a finanční nástroje zahrnul do skupiny, kterou nazval *obecné výjimky z působnosti zákona* (což odpovídalo úmyslu vyjádřenému i v důvodové zprávě). Učinil tak ale poněkud nekonzistentním způsobem, neboť na druhou stranu v dotčeném § 18 odst. 2 písm. b) uvedl, že zadavatel v tomto případě podle zákona postupovat nemusí (viz výše). Na rozdíl od předchozího zákona nynější zákon o zadávání veřejných zakázek takto nekonzistentně konstruován není. Oblast výjimek jako takovou z vlastní působnosti zákona nevyjímá (neoznačuje ji jako výjimky z *působnosti zákona*), ale pouze v § 29 v souladu s rubrikovaným názvem daného ustanovení (*obecné výjimky*) stanoví, kdy zadavatel není povinen postupovat při výběru dodavatele v případě veřejných zakázek spadajících do některých z těchto výjimek v zadávacím řízení (ačkoliv se stále jedná o veřejné zakázky). Postrádá proto smysl, aby do tohoto okruhu výjimek výslovně řadil taková plnění, na která zákon s ohledem na vymezení jeho předmětu vůbec nedopadá.

[44] V této souvislosti si naopak nelze nepovšimnout toho, že zákonodárce sice při definování veřejné zakázky na dodávky výslovně nevyňal z jejího předmětu (tedy z použitého pojmu *věc*) cenné papíry a jiné investiční nástroje, avšak na druhou stranu převzal do § 29 odst. 1 písm. l) bodu 1 prakticky doslovně unijní výjimku, která se týká služeb v souvislosti s vydáním, nákupem, prodejem nebo jiným převodem cenných papírů nebo jiných investičních nástrojů [směrnice 2014/24/EU se podle čl. 10 písm. e) na veřejné zakázky týkající se těchto služeb vůbec nevztahuje, podle českého zákona nemá zadavatel povinnost zadat takovou veřejnou zakázku v zadávacím řízení]. Jak ovšem bylo uvedeno výše, tato výjimka zjevně obsahově koresponduje právě s tím, že podle unijní úpravy nelze finanční nástroje sloužící k pohybu kapitálu podřadit pod předmět veřejné zakázky na dodávky. Nepůsobí tedy zcela konzistentně a logicky, aby zákonodárce podrobil na rozdíl od směrnice 2014/24/EU bez dalšího režimu zákona o zadávání veřejných zakázek nabytí či pozbytí samotného cenného papíru, avšak související služby *a priori* z jeho režimu vyňal.

[45] Dále lze přisvědčit předkládajícímu senátu, že ani na základě historického výkladu nelze spolehlivě usuzovat na záměr českého zákonodárce odchýlit se použitím pojmu *věc* od obsahu unijní úpravy. Důvodová zpráva

neposkytujete jasnou odpověď na otázku, zda použití sousloví *věci, zvířata nebo ovladatelné přírodní síly* při tvorbě jazykového znění českého zákona bylo pouze snahou zákonodárce o prosté nahrazení unijního pojmu *výrobek* jeho českým ekvivalentem, tedy o přenesení obsahu unijní normy do českého právního prostředí, či se jednalo o jeho vědomou volbu vymezit předmět veřejné zakázky na dodávky odlišně od směrnice a tento v jistých aspektech rozšířit na další okruhy právních vztahů směrnici neregulované.

[46] Na jedné straně důvodová zpráva k § 14 zákona o zadávání veřejných zakázek uvádí: „*Veřejnou zakázkou na dodávky je pořízení věcí hmotných a nehmotných, ovladatelných přírodních sil a zvířat ve smyslu zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „občanský zákoník“). Pořízení se zde chápe široce jako získání výrobod z příslušného plnění, přičemž není nezbytné, aby došlo k převodu vlastnického práva. Takovéto pořízení může mít různé smluvní formy. Zákon příkladmo jmenuje koupi, nájem nebo pacht, může však jít i o další formy či jejich kombinace, zejména různé druhy leasingu. Mezinárodní i evropské právo označuje pořizovaný předmět za výrobek nebo zboží. Je pro ně charakteristické, že se s nimi obchoduje.*“ Obsahuje tedy v rámci definice zakázek na dodávky přímý odkaz na občanský zákoník, což by nasvědčovalo tomu, že by pojem *věc* uvedený v tomto ustanovení měl mít stejný význam jako v občanském zákoníku. Rozšířený senát se nedomnívá, že by poslední dvě věty citované důvodové zprávy popíraly poměrně jasný odkaz na soukromoprávní vymezení věci v českém právu. Jednoznačný úmysl zákonodárce ztotožnit pojem *věc* s pojmem *výrobek* z nich nevyplývá, spíše se jedná o prostý popis názvosloví užívaného především v čl. 2 odst. 1 bodu 8 směrnice 2014/24/EU. Současně však z této pasáže důvodové zprávy neplyne žádný jasný úmysl zákonodárce odchýlit se od obsahu zmiňovaných mezinárodních a evropských pojmů *výrobek* nebo *zboží*. Případné vymezení se vůči nim, respektive nepřevzetí jejich obsahu, by ovšem bylo namístě právě v důvodové zprávě.

[47] Nepochybně *ratio* pak má i argumentace předkládajícího senátu. Dle ní postrádá smysl, aby zákonodárce, který v konkrétních případech v důvodové zprávě odkazuje na unijní úpravu a vysvětluje, kdy se od ní odchýlil (srov. znění důvodové zprávy například k § 29 v části týkající se nepřevzetí výjimky z povinnosti provést zadávací řízení pro právní služby poskytované správcí nebo opatrovníky nebo jiné právní služby, jejichž poskytovatelé jsou v České republice určováni soudem nebo jsou ze zákona pověřeni určitými úkony pod dohledem těchto soudů, dále její znění k § 32, § 111, § 141, § 189, § 207 či § 209 zákona o zadávání veřejných zakázek), výslovně nezmínil, že se v případě vymezení samotného předmětu veřejné zakázky na dodávky nikoliv nevýznamně odchyluje od unijního pojetí a vymezuje jej zcela nezávisle na něm. Není rovněž bez významu, že důvodová zpráva zakončuje podrobnou úvahu o rozsahu výjimek z postupu podle nového zákona (část 2. písm. E) konstatováním, že „*pro dosažení maximální právní jistoty a s ohledem na výše uvedené navrhuje přijetí Varianty 2, tj. převzetí celého katalogu výjimek ze směrnice, neboť tato se na základě výše uvedeného jeví jako adekvátní*“, a dále uvádí, že „*s cílem zachování právní jistoty a plně v souladu s vládou schváleným věcným záměrem předkládané nové právní úpravy zadávacích řízení byly převzaty výjimky bez formulačních odchylek, kterými by mohla být negativně narušena řádná transpozice zadávacích směrnic*“. Řeší-li zákonodárce v důvodové zprávě podrobně dopady doslovného převzetí katalogu výjimek ze směrnice 2014/24/EU či jeho zúžení oproti směrnici a rozhodne-li se pro jeho věrné převzetí, pak tento postup svědčí o respektu k rozsahu předmětu veřejných zakázek stanovenému směrnici. Jak již bylo zdůrazněno výše, v oblasti práva Evropské unie je nutné vycházet také z toho, že pokud se český zákonodárce rozhodl transponovat určité ustanovení unijního právního předpisu a zřetelně nevyjádřil vůli odlišnou od jeho výslovného znění, pak zamýšlel provést právě to, co taková evropská právní norma předpokládá.

[48] Podpůrně lze na absenci záměru zákonodárce odchýlit se od unijního pojetí předmětu veřejné zakázky na dodávky usuzovat také na základě obsahu parlamentních rozprav a historického kontextu přijetí zákona (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 11. 11. 2021, čj. 4 Ao 3/2021-117, č. 4278/2022 Sb. NSS, bod 24). Předkládající senát v této souvislosti příhodně odkázal na průběh projednávání návrhu zákona o zadávání veřejných zakázek, z něhož vyplývá, že zákonodárce usiloval o soulad jeho znění s unijní úpravou. V rámci projednávání návrhu přitom nebyla problematika vymezení předmětu veřejné zakázky na dodávky a její případné odchylky od směrnice 2014/24/EU jakkoliv tematizována. To, že záměrem nové právní úpravy nebylo rozšíření definice dodávky nad rámec směrnice, ostatně potvrdilo *ex post* i Ministerstvo pro místní rozvoj ve výkladovém stanovisku ze dne 27. 8. 2018.



[49] Nelze rovněž odhlédnout od toho, že pokud by použití pojmu *věc* v § 14 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek mělo skutečně vyjadřovat vůli zákonodárce, aby rozsah předmětu veřejné zakázky na dodávky odpovídal definici věci v § 489 občanského zákoníku, vedlo by to z pohledu konformity s evropským právem k problematickým závěrům.

[50] Jak plyne z výše uvedeného, vymezení předmětu veřejné zakázky na dodávky ve směrnici 2014/24/EU není nijak zásadně odlišné od její definice v § 14 odst. 1 českého zákona. Pojem *výrobek* je totiž podstatně širší, než by se na první pohled mohlo zdát. Nelze přitom jednoduše konstatovat, že by chápání pojmu *věc* ve stejném významu, jaký má v občanském zákoníku, automaticky vedlo k rozšíření působnosti zákona o zadávání veřejných zakázek na širší okruh právních vztahů, než na které dopadá směrnice, jak uvádí předkládající senát. Uvedené nepochybně platí v nyní posuzované věci týkající se pořízení akcií, neboť občanský zákoník cenné papíry považuje za věc (§ 489 až 544), zatímco v unijním pojetí cenné papíry jakožto finanční nástroje sloužící k pohybu kapitálu pod pojem *výrobek*, i přes jeho široký dopad, zahrnout nelze (viz výše).

[51] Na druhou stranu by však striktně občanskoprávní pojetí pojmu *věc* v § 14 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek paradoxně způsobovalo rozpor se směrnicí, a to v případě lidské krve a jejích složek. Podle § 493 občanského zákoníku totiž platí, že *lidské tělo ani jeho části, rtěbaže byly od těla odděleny, nejsou věci*. Při uplatnění vnitrostátní definice pojmu *věc* by tedy dodání lidské krve či jejích složek nebylo předmětem veřejné zakázky na dodávky. Soudní dvůr však v rozsudku ze dne 9. 12. 2010, *Humanplasma*, C-421/09, jasně konstatoval, že zákaz dovážet a uvádět na trh krev a krevní složky získané na základě dárcovství za úplatu spadá do působnosti čl. 28 ve spojení s čl. 30 Smlouvy o založení ES, tedy pravidel týkajících se právě volného pohybu zboží. Soukromoprávní definici *věci* tedy nelze přebírat automaticky. Občanskoprávní výklad pojmu *věc* namísto výkladu eurokonformního by totiž vedl k jistě nezamýšlenému výsledku v podobě nesouladu národního práva s unijní úpravou.

[52] Nad rámec výše uvedeného lze doplnit, že o opaku, tedy úmyslu zákonodárce podrobit cenné papíry režimu zákona o zadávání veřejných zakázek, nesvědčí ani novelizace § 14 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek provedená zákonem č. 166/2023 Sb. Touto novelou zákonodárce reagoval na rozsudek ve věci *Liberecký kraj*, a to tak, že do § 14 odst. 1 byla vložena věta, podle níž *se za pořízení věci nepovažuje pořízení cenného papíru nebo jiného investičního nástroje, obchodního závodu, jeho samostatné organizační složky nebo podílu v obchodní korporaci*. Zákonodárce tedy výslovně vyňal z definice předmětu veřejné zakázky mimo jiné právě pořízení cenného papíru. Dle důvodové zprávy k uvedené novelizaci se však nejednalo o věcnou změnu co do působnosti zákona o zadávání veřejných zakázek: „*Důvodem změny je upřesnění transpozice. Zatímco v zadávacích směrnicích se za veřejné zakázky na dodávky považují zakázky, jejichž předmětem je pořízení výrobku, české právo používá pojem věc. Nejvyšší správní soud přitom v rozsudku ze dne 29. 10. 2020, čj. 9 As 139/2020-125, deklaroval, že ustanovení § 14 odst. 1 ve stávajícím znění cílí na veškeré věci v právním slova smyslu a není namístě uplatnit eurokonformní výklad. Pro zpřísnění oproti evropským směrnicím však nejsou věcné důvody, mělo by být dosaženo stavu, že definice veřejné zakázky na dodávky bude věcně odpovídat definici v evropských směrnicích, s tím, že pro výklad sporných případů by měl být eurokonformní výklad aplikován. Z definice veřejné zakázky na dodávky se tudíž výslovně vyjímá pořízení cenných papírů nebo jiných investičních nástrojů (definovaných odkazem na zákon č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu ve znění pozdějších předpisů), obchodního závodu, samostatné organizační složky závodu nebo podílu v obchodní korporaci, aby bylo zřejmé, že za veřejnou zakázku se nepovažují případy, kdy záměrem zadavatele není pořízení konkrétních výrobků. Pokud tedy předmětem smlouvy bude pouze koupě, nájem nebo pacht věci vyjmutých v poslední větě odstavce 1, nebude se na základě této výjimky z definice jednat o veřejnou zakázku na dodávky. Nebude se však jednat o veřejnou zakázku vůbec. Nepůjde totiž ani o veřejnou zakázku na služby, protože předmětem takové smlouvy nebude poskytování činnosti, jak vyžaduje definice veřejné zakázky na služby v odstavci 2, a nepůjde ani o veřejnou zakázku na stavební práce ve smyslu odstavce 3.*“ Důvodová zpráva tedy netvrdí, že by v rámci provedené novelizace dotčeného ustanovení bylo cílem zúžit definici veřejné zakázky na dodávky oproti předchozímu stavu (jak byl zamýšlen), ale pouze trvající snaha dosáhnout eurokonformního pojetí tohoto institutu legislativní úpravou stávající definice.

[53] Obvykle se v otázce smyslu aplikovatelného zákonného ustanovení nelze bez dalšího dovolávat důvodové zprávy k zákonu přijatému teprve poté, kdy bylo příslušné ustanovení zákona aplikováno. V rozhodném

období totiž typicky nemusí argumenty obsažené následně v důvodové zprávě, jež mají ozřejmit skutečný původní záměr daného ustanovení, být nikomu známy (viz k tomu rozsudek NSS ze dne 27. 7. 2017, čj. 9 AfS 231/2016-50, č. 3634/2017 Sb. NSS, bod 44). O takovou situaci se však podle rozšířeného senátu v nynějším případě nejedná. S ohledem na výše uvedené totiž není patrné, že by zákonodárce v původním textu § 14 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek zřetelně vyjádřil jinou vůli než respektovat význam autonomního pojmu unijního práva. Takový jiný záměr zákonodárce nelze z právní úpravy spolehlivě dovodit. V tomto konkrétním případě tedy neznamená upřesnění významu zákonodárcem použitého pojmu za pomoci výkladu nepřijatelné nahrazení výslovně projevované vůle zákonodárce obsahově odlišnou právní normou ze strany soudní moci, nýbrž naopak nápravu jeho předchozí legislativní nedůslednosti, umožnění realizace jeho skutečné vůle a postup v souladu s požadavkem na bezrozpornost právního řádu.

[54] Navíc, z čistě praktického hlediska by jiné řešení než vynětí pořízení cenných papírů z předmětu veřejné zakázky na dodávky nedávalo smysl. Předkládající senát velmi přesvědčivě popsal, proč by bylo rozšíření režimu veřejných zakázek na cenné papíry z hlediska smyslu a účelu úpravy veřejných zakázek přinejmenším nevhodné a nepraktické. Především v typickém případě korporátních akvizic se bude reálně jednat o situaci, kdy skutečně neexistuje více subjektů, které by se mohly o konkrétní zakázku ucházet, a je tedy z podstaty věci vyloučena soutěž. To ostatně připustil i devátý senát v rozsudku ve věci *Liberecký kraj*. Smysl zadávacího řízení by se u takových zakázek v podstatě omezil na toliko oznamovací, dokumentační a evidenční (§ 126, § 216, § 217 či § 219 zákona o zadávání veřejných zakázek). Standardnější provedení soutěže si lze v případě cenných papírů představit asi pouze v případě zájmu zadavatele nabýt omezenou část (zastupitelných) akcií konkrétní společnosti, které by bylo teoreticky možné získat od více subjektů a za situace, že se nebude jednat o veřejně obchodovatelné akcie. Nedává však smysl, aby za tímto účelem zákonodárce režimu zákona o zadávání veřejných zakázek podrobil veškeré nabývání cenných papírů.

### III.C Shrnutí

[55] Zákonodárce při definování předmětu veřejné zakázky na dodávky v § 14 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek nevyjádřil zřetelně úmysl rozšířit působnost českého zákona nad rámec směrnice 2014/24/EU, tedy mj. i na oblast nabývání cenných papírů. Sousední *věci, zvířata nebo ovladatelné přírodní síly* je proto nutné chápat pouze jako odpovídající český ekvivalent unijního pojmu *výrobek* při současném zachování významu daného pojmu pramenícího ze směrnice.

[56] Předmětem veřejné zakázky na dodávky podle § 14 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek proto není každá věc odpovídající definici v § 489 občanského zákoníku. Předmět veřejné zakázky na dodávky podle citovaného ustanovení je třeba vykládat tak, aby svým rozsahem odpovídal pojmu *výrobek* dle čl. 2 odst. 1 bodu 8 směrnice 2014/24/EU, nikoliv nutně pojmu *věc* ve smyslu § 489 občanského zákoníku. To vylučuje, aby předmětem veřejné zakázky na dodávky byly akcie.

### Rozšířený senát: překážka, jež by vylučovala povolení či nařízení obnovy stavebního řízení

k § 94 odst. 5, části věty před středníkem zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)<sup>1)</sup> (v textu jen „stavební zákon z roku 2006“)

k § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu

**Ustanovení § 94 odst. 5, část věty před středníkem, zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, nepředstavuje překážku, jež by vylučovala povolení či nařízení obnovy stavebního řízení dle § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu z důvodu zrušení územního rozhodnutí, které bylo podkladem pro vydání stavebního povolení. Stavební úřad musí při rozhodování, zda povolí či nařídí obnovu**

<sup>1)</sup> S účinností od 1. 1. 2024 zrušen a nahrazen zákonem č. 283/2021 Sb., stavebním zákonem.

**stavebního řízení, v každé jednotlivé věci zvážit, zda důvody zrušení územního rozhodnutí mohou odůvodňovat jiné řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování ve stavebním řízení.**

(Podle rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 6. 2024, čj. 1 As 277/2022-54)

**Věc:** I. B. proti Magistrátu hlavního města Prahy o povolení obnovy stavebního řízení, o kasační stížnosti žalobce.

**Prejudikatura:** č. 1815/2009 Sb. NSS, č. 2838/2013 Sb. NSS, č. 2887/2013 Sb. NSS, č. 3873/2019 Sb. NSS a č. 3948/2019 Sb. NSS.

V projednávané věci šlo o posouzení právní otázky, zda zrušení územního rozhodnutí poté, co byla stavba povolena, pokud se nové územní rozhodnutí již nevydává dle § 94 odst. 5 části věty před středníkem stavebního zákona z roku 2006, může představovat důvod pro obnovu stavebního řízení dle § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu, či nikoli.

Rozhodnutím ze dne 7. 3. 2016 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“) Úřad městské části Praha 6, odbor výstavby (dále jen „stavební úřad“), zamítl podle § 100 odst. 6 správního řádu žádost žalobce o obnovu řízení ukončeného rozhodnutím stavebního úřadu ze dne 8. 7. 2013 o povolení stavby „*Regenerace lokality B. v P. v areálu D., V Š. ú., P., na pozemcích parc. č. XA, XB, X, XC v k. ú. D. a rozšíření chodníku při komunikaci V Š. ú. na pozemku parc. č. XB v k. ú. D.*“.

Proti prvostupňovému rozhodnutí podal žalobce odvolání, které žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 15. 6. 2016. Toto rozhodnutí napadl žalobce žalobou u Městského soudu v Praze, který rozsudkem ze dne 18. 9. 2020, čj. 5 A 140/2016-108, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Vyslovil závazný názor: „*Pokud tedy došlo ke zrušení I. rozhodnutí ve věci odvolání proti prvostupňovému územnímu rozhodnutí, došlo tím současně ke změně podmiňujícího správního aktu ve smyslu § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu, a tato podmínka pro obnovu řízení tak byla naplněna. Lze proto soublasit s žalobcem, že právní názor žalovaného, podle kterého podmiňující rozhodnutí nikdy nebylo změněno nebo zrušeno ve smyslu § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu, je nezákonný. Jak k tomu přitom judikoval Nejvyšší správní soud: ‚Jak již bylo uvedeno, lze na územní rozhodnutí nahlížet jako na podklad stavebního povolení, jestliže tedy bylo zrušeno či změněno, zakládá to důvod pro obnovu stavebního řízení.‘ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2009, čj. 1 As 79/2009-128) [...] V dalším řízení se tak žalovaný bude muset mimo jiné soustředit právě na otázku naplnění druhé podmínky pro obnovu řízení (možnost jiného řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování).“*

V dalším řízení žalovaný žalobcovu odvolání znovu zamítl. Správní orgány se neztotožnily s žalobcem, že v okamžiku, kdy stavební povolení již nabylo právní moci a stavba se již uskutečnila, je důvodem pro obnovu řízení skutečnost, že došlo ke zrušení podkladového rozhodnutí o umístění stavby. Stavba je umístěna na základě zákonné akceptace jejího faktického umístění ve smyslu § 94 odst. 5 stavebního zákona z roku 2006.

Městský soud výše uvedeným rozsudkem zamítl žalobu proti právě uvedenému rozhodnutí žalovaného. Posoudil splnění materiální podmínky obnovy řízení dle § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu. Ta spočívá v požadavku, že zrušení či změna rozhodnutí může odůvodnit jiné řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování. Na základě rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 10. 2018, čj. 3 As 193/2017-29, *Ateliér pro životní prostředí*, konstatoval, že otázka umístění stavby je vyřešena „zákonnou akceptací“ dle § 94 odst. 5 stavebního zákona z roku 2006 a správní orgán na ni jinak nemůže nahlížet či ji přehodnocovat, neboť stavební zákon respektuje původní umístění stavby, jež bylo podkladem pro stále platné a účinné povolení stavby. Na tom nic nemění ani usnesení rozšířeného senátu ze dne 22. 10. 2019, čj. 6 As 211/2017-88, č. 3948/2019 Sb. NSS, *Peklo na Čertovině*. Toto rozhodnutí se totiž primárně nedotýká otázky naplnění materiální podmínky pro obnovu řízení, ale možnosti zohlednit zrušení podmiňujícího, časově předcházejícího správního rozhodnutí soudem v soudním řízení o zrušení na něj navazujícího (řetězeného) správního rozhodnutí. V rozsudku ze dne 2. 12. 2021, čj. 8 As 146/2020-45, pak Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že citované usnesení rozšířeného senátu nijak nepopřelo názory vyslovené v rozsudku ve věci *Ateliér pro životní prostředí*.

Stavební úřad nemohl otevřít stavební řízení a zohlednit důvody zrušení územního rozhodnutí. Podle § 76 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006 se předpokládá pro umístění stavby vydání individuálního správního aktu,

nicméně k umístění může dojít i jinak. Takovým důvodem může být i zákonná akceptace faktického umístění stavby dle § 94 odst. 5 stavebního zákona z roku 2006.

Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností. Nesouhlasil s městským soudem, že v obnoveném řízení by ani skutečnost, že podkladové rozhodnutí o umístění stavby bylo zrušeno a nebylo vydáno nové v souladu s § 94 odst. 5 stavebního zákona z roku 2006, nemohla vést k jinému řešení věci.

Stavba nebyla nijak umístěna, neboť územní rozhodnutí bylo zrušeno, a otázky posuzované v řízení o umístění stavby nejsou nijak právně ani „fakticky“ vyřešeny a rozhodnuty (a v územním řízení již ani vyřešeny být nemohou). Není proto jediného důvodu, proč by stavbu z těchto hledisek nebylo možné posoudit v obnoveném (stavebním) řízení. Zákon nelze vykládat tak, že nezákonné umístění stavby již nelze nijak napravit, a to ani formou obnovy stavebního řízení. V právním státě je nepřipustný výklad, který by vedl k tomu, že rozhodnutí soudu o nezákonnosti rozhodnutí ve věci umístění dané stavby by nebylo možno nijak aplikovat a zohlednit v reálném stavu věci, tj. nelze připustit takový výklad, který by vedl k tomu, aby se rozsudek soudu stal rozhodnutím zcela vyprázdňeným a pouze akademickým bez dopadu do právní sféry žalobce. Výklad prezentovaný v napadeném rozhodnutí žalovaného je navíc v rozporu s principem zajištění účinné ochrany práv jednotlivců poskytované správními soudy a s právem na spravedlivý proces, které mj. vyžadují, aby nezákonnost podmiňujícího aktu autoritativně zjištěná rozhodnutím o jeho zrušení mohla být řádně zohledněna ve vztahu k dané věci.

Ustanovení § 94 odst. 5 věty před středníkem stavebního zákona z roku 2006 nebránilo posouzení stavby v obnoveném stavebním řízení i ohledně otázek, které nejsou nijak vyřešeny v důsledku neexistence podkladového rozhodnutí o umístění stavby. V obnoveném stavebním řízení by nemusel stavební úřad rozhodnout stejně. Jestliže stavba již není umístěna, je to změna oproti původnímu stavu, kdy došlo k jejímu povolení, proto by naopak muselo dojít k odlišnému rozhodnutí (jelikož umístění stavby je v rozporu s územně plánovací dokumentací). Z § 94 odst. 5 stavebního zákona z roku 2006 nevyplývá, že by otázkou umístění stavby nebylo možné posoudit v jiném (obnoveném stavebním) řízení, a že by tedy tím byly nezákonnosti umístění stavby „smazány“.

Není správný závěr městského soudu, že by k umístění stavby mohlo dojít fakticky na základě § 94 odst. 5 stavebního zákona z roku 2006. Nejde o žádnou alternativu umístění stavby, resp. o další případ umístění stavby, neboť uvedené ustanovení pouze určuje, že se (nové) rozhodnutí o umístění stavby nevydává, a má toliko procesní charakter. Cílem § 94 odst. 5 stavebního zákona z roku 2006 je nenutit stavební úřad vydávat nové rozhodnutí o umístění stavby, jestliže je stavba již povolena a závěry nového rozhodnutí už by se nemohly promítnout do procesu povolení stavby. Nevylučuje to však použití mimořádných opravných prostředků, tj. posoudit zákonnost stavby v obnoveném stavebním řízení.

Pokud po zrušení územního rozhodnutí existovalo platné stavební povolení, stavba může dále existovat, aniž by zde bylo platné územní rozhodnutí. To však nijak nevylučuje možnost brojit proti stavebnímu povolení správní žalobou či mimořádnými opravnými prostředky. Stěžovatel byl jako účastník řízení o vydání stavebního povolení v důsledku nezákonného postupu stavebního úřadu v tomto řízení opomenut, a nemohl tudíž proti stavebnímu povolení brojit odvoláním. Jedinou možností jeho obrany je žádost o obnovu stavebního řízení, kterou včas podal. Není důvodu, proč by tato žádost měla být *a priori* zamítnuta jen proto, že územní rozhodnutí se již v tomto případě nevydává. Stavebník může dle stavebního povolení postupovat i po zrušení rozhodnutí o umístění stavby, ale pouze za předpokladu, že nedojde ke zrušení stavebního povolení, např. na základě obnovy řízení. Stavební povolení je sice účinné a platné, ale obnovu řízení to nevylučuje.

Stěžovatel stejně jako v žalobě odkazoval na rozhodnutí rozšířeného senátu ve věci *Peklo na Čertovině*. I když se týká jiného případu než nyní posuzovaná věc, vyplývá z něj názorový posun judikatury, dle kterého není možné, aby se zrušení podkladového rozhodnutí nijak nepromítlo do reálného stavu věci. To se může dít právě v obnoveném řízení. V rozsudku č. 8 As 146/2020-45 Nejvyšší správní soud připustil, že ke změně judikatury by mohlo dojít na základě příslušné kasační argumentace, kterou nyní stěžovatel předložil. Účinná obrana, o níž hovořil rozšířený senát, není v posuzované věci dána, neboť stavební úřad stěžovateli opomenutím znemožnil účast ve stavebním řízení. Proto se stěžovatel musel domáhat nápravy cestou obnovy řízení.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na rozsudek ve věci *Ateliér pro životní prostředí* a rozsudek č. 8 As 146/2020-45, s nimiž se ztotožnil. Závěry rozšířeného senátu v usnesení ve věci *Peklo na Čertovině* na

posuzovanou věc nedopadají, neboť se týkají vztahu rozhodnutí o změně stavby před dokončením a kolaudace a v nyní souzené věci se nejedná o přezkum podmiňujícího aktu, kterým není stavební povolení, ale rozhodnutí o nepovolení obnovy stavebního řízení. První senát Nejvyššího správního soudu, kterému byla věc v souladu s rozvrhem práce přidělena, při předběžném hodnocení věci zaujal názor, že rozsudek čj. 8 As 146/2020-45 interpretoval závěry rozšířeného senátu vyslovené v usnesení ve věci *Peklo na Čertovíně* příliš restriktivně. Podle osmého senátu rozšířený senát nepopřel závěry plynoucí z rozsudku ve věci *Ateliér pro životní prostředí*. Osmý senát dovodil, že postup, „podle něbož cesta k nápravě vede přes nové rozhodnutí ve věci zrušeného územního rozhodnutí a jím vyvolané řízení o obnově řízení ve věci stavebního povolení, nelze aplikovat na řetězené akty vydané podle stavebního zákona z roku 2006“. Rozhodnutí rozšířeného senátu dále interpretoval tak, že obnova řízení není adekvátním procesním nástrojem pro nápravu nezákonnosti v návaznosti na zrušení podmiňujícího aktu. Cesta k účinné nápravě vede přes řádně uplatněnou žalobní námitku v řízení o žalobě proti navazujícímu aktu (stavebnímu povolení), na jejímž základě lze zohlednit nezákonnosti podmiňujícího aktu (územního rozhodnutí) autoritativně zjištěné rozhodnutím o jeho zrušení či změně. Podle osmého senátu vycházel rozšířený senát z toho, že v případě zrušení územního rozhodnutí a nevydání nového stavebního řízení obnovit nelze, což je jedním z důvodů, proč připustit prolomení pravidla dle § 75 odst. 1 s. ř. s. při přezkumu navazujících správních aktů.

První senát měl naopak za to, že rozšířený senát předestřel kritiku stávajícího stavu judikatury, aby relativizoval možnost účinné obrany subjektivních práv prostřednictvím obnovy řízení. I kdyby se totiž možnost obnovy připustila, nebyla by s ohledem na existenci časového omezení (lhůt pro obnovu řízení) dostatečná. Nijak se tím však neztotožnil se závěrem, že stavební zákon brání obnově stavebního řízení po zrušení územního rozhodnutí. Naopak, ačkoliv rozšířený senát řešil otázku prolomení pravidla dle § 75 odst. 1 s. ř. s. po zrušení podkladového rozhodnutí, a na první pohled by se dalo říci, že na posuzovanou situaci nijak nedopadá, a tudíž nebrání užítí závěrů předchozí judikatury (rozsudek ve věci *Ateliér pro životní prostředí*), jeho dosah je mnohem širší. Jestliže rozšířený senát akcentoval potřebu poskytnout účastníkům řízení v případě zrušení podkladového rozhodnutí efektivní ochranu, a umožnil za tímto čelem prolomit zásadu soudního přezkumu vyjádřenou v § 75 s. ř. s. (a zohlednit v soudním řízení ve věci stavebního povolení, že územní rozhodnutí po vydání napadeného rozhodnutí odpadlo), tím spíše je třeba umožnit obnovu stavebního řízení a zohlednit zrušení podkladového rozhodnutí za situace, kdy je ještě z časového hlediska možné využít jako prostředek obrany právě žádost o obnovu řízení.

První senát však měl za to, že následování stávající judikatury (rozsudků ve věci *Ateliér pro životní prostředí* a čj. 8 As 146/2020-45) znamená, že v případě existence pravomocného stavebního povolení za žádných okolností nelze připustit obnovu řízení z důvodu zrušení podkladového územního rozhodnutí. Materiální podmínka obnovy řízení by nikdy nebyla splněna, jestliže se aktivuje § 94 odst. 5 věta první stavebního zákona z roku 2006. Za takové situace by stavební úřad nijak blíže nezkoval splnění materiální podmínky obnovy řízení, neboť pokud se dle § 94 odst. 5 věty před středníkem nové územní rozhodnutí nevydává, nemůže z povahy věci dojít k jinému řešení určité otázky ve stavebním řízení. S takovými důsledky však první senát nesouhlasil a předestřel následující řešení, které je dle něj správné.

Zrušení územního rozhodnutí sice není samo o sobě důvodem pro obnovu řízení o povolení stavby, nicméně je třeba blíže zkoumat splnění materiální podmínky dle § 100 odst. 1 správního řádu, tj. zda změna či zrušení podkladového rozhodnutí odůvodňuje jiné řešení určité otázky ve stavebním řízení. Skutečnost, že došlo ke zrušení územního rozhodnutí a nové rozhodnutí již podle § 94 odst. 5 věty před středníkem stavebního zákona z roku 2006 nelze vydat, nemá sice bez dalšího za následek „jiné řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování“ ve stavebním řízení, ale takový následek ani bez dalšího nevyklučuje. Stavební úřad by měl zkoumat důvody zrušení územního rozhodnutí, jejich dopad na stavební povolení a také přiměřenost případného prolomení právní moci stavebního povolení z hlediska ochrany nabytých práv a právní jistoty ostatních účastníků řízení a důsledků případného odstranění stavebního povolení. Takovému zkoumání však závěry zaujaté třetím a osmým senátem brání.

Správní soudnictví je založeno na zásadě subsidiarity soudního přezkumu, a pokud je možné poskytnout ochranu subjektivních práv již v řízení před správními orgány, má mít taková ochrana přednost před soudním přezkumem. Soudní přezkum správních rozhodnutí je koncipován až jako následný prostředek ochrany subjektivních veřejných práv, který nemůže nahrazovat prostředky nacházející se uvnitř veřejné správy. Nelze proto

navrhovatele odkázat na možnost domoci se v soudním řízení o žalobě proti stavebnímu povolení zohlednění toho, že došlo k odstranění podkladového rozhodnutí o umístění stavby, pokud lze stavební povolení v návaznosti na zrušení podkladového rozhodnutí revidovat prostřednictvím obnovy řízení. Takový prostředek ochrany, je-li s ohledem na lhůty pro obnovu řízení přípustný, musí mít přednost před ochranou soudní, která navíc vyžaduje rozhodnutí v rozporu s § 75 odst. 1 s. ř. s., jakkoliv tuto možnost rozšířený senát přípustil. Učinil to však s ohledem na nedostatečnost prostředků ochrany v rámci systému veřejné správy, nikoliv jejich nepřípustnost, jak již rozvedeno shora. Tím spíše je třeba připustit ochranu před správními orgány a nevykládat přípustnost dostupných opravných prostředků příliš restriktivně.

I v případě, že v řízení o žalobě proti stavebnímu povolení soud zohlední, že po vydání napadeného rozhodnutí došlo k odstranění podmiňujícího územního rozhodnutí, musí tak učinit navzdory § 94 odst. 5 stavebního zákona z roku 2006. Z povahy věci dochází ke zrušení podkladového rozhodnutí dříve, než na to soud zareaguje zrušením stavebního povolení. V mezidobí se však nutně „aktivuje“ citované ustanovení, neboť nastane situace, že územní rozhodnutí bylo zrušeno, ale navazující stavební povolení existuje. Proto správní orgán již nové územní rozhodnutí nevydává. To však nijak nebrání soudu zrušit stavební povolení a věc vrátit stavebnímu úřadu k dalšímu řízení. Ten se pak ocitá ve stejné situaci, k níž by vedla obnova stavebního řízení z důvodu zrušení územního rozhodnutí. Zjednodušeně řečeno, pokud rozšířenému senátu § 94 odst. 5 stavebního zákona z roku 2006 *a priori* nebránil přípustit, že soud při přezkumu rozhodnutí o povolení stavby zohlední zrušení územního rozhodnutí, pak totéž ustanovení nemůže stavebnímu úřadu *a priori* bránit v obnově stavebního řízení.

Připuštěním obnovy stavebního řízení po zrušení územního rozhodnutí nedojde k vyprázdnění pravidla zakotveného v § 94 odst. 5 stavebního zákona z roku 2006, neboť jej lze vykládat způsobem předestřeným stěžovatelem. Znamená to pak, že stavební povolení může dále existovat a vyvolávat účinky i po odstranění podkladového územního rozhodnutí. Zrušení územního rozhodnutí nezpůsobí automaticky nezákonnost stavebního povolení. Nicméně pokud jej některý z účastníků řízení napadne řádnými či mimořádnými opravnými prostředky, případně správní žalobou, může být zrušení územního rozhodnutí důvodem k revizi stavebního povolení, i když už zákon nepředpokládá vedení dalšího územního řízení a vydání nového rozhodnutí.

Stejně jako § 94 odst. 5 stavebního zákona z roku 2006 *a priori* nebránil obnově řízení z důvodu zrušení podkladového územního rozhodnutí, neznamená to, že z důvodu zrušení územního rozhodnutí má dojít automaticky k obnově stavebního řízení. Při zkoumání materiální podmínky obnovy řízení je třeba zvažovat důvody zrušení územního rozhodnutí a posoudit, zda tyto důvody mohou vést k jinému řešení právní otázky ve stavebním řízení. Dále je pak v této souvislosti třeba proporcionálně vážit zájmy jednotlivých účastníků řízení a zohlednit také práva ostatních účastníků řízení nabytá v dobré víře na základě pravomocného stavebního povolení. V rámci toho je pak nutno také zohlednit, zda stavebník již povolenou stavbu fakticky provedl, či nikoliv. Zde je proto namístě zkoumat také dobrou víru stavebníka, založenou pravomocným stavebním povolením, jejíž ochrana může vést i k zamítnutí žádosti o obnovu řízení.

Názor zaujatý třetím a osmým senátem (v rozsudcích ve věci *Ateliér pro životní prostředí* a čj. 8 As 146/2020-45) však zkoumání všech uvedených okolností brání, neboť bez dalšího vede k závěru, že stavební úřad nemůže rozhodnout v obnoveném stavebním řízení jinak, jestliže se nové územní rozhodnutí podle § 94 odst. 5 první věty stavebního zákona z roku 2006 nevydává. První senát se tak hodlá odchýlit od právního názoru vysloveného v rozsudcích ve věci *Ateliér pro životní prostředí* a čj. 8 As 146/2020-45. Proto v souladu s § 17 odst. 1 s. ř. s. věc postoupil rozšířenému senátu s otázkou: „*Brání § 94 odst. 5 věta před středníkem stavebního zákona bez dalšího obnově stavebního řízení z důvodu zrušení územního rozhodnutí?*“

K usnesení o postoupení věci rozšířenému senátu zaslal stěžovatel své vyjádření. Uvedl, že se ztotožňuje s názorem postupujícího senátu. Důvody, pro které bylo zrušeno rozhodnutí o umístění stavby, nebyly pouze procesní či formalistické, nýbrž stěžovatel v řízení namítal řadu věcných nezákonností umístění stavby, především rozpor s požadavky vyplývajícími z územně plánovací dokumentace. I městský soud v rozsudku ze dne 16. 9. 2013, čj. 11 A 115/2012-57 (kterým bylo poprvé zrušeno rozhodnutí o umístění stavby), této argumentaci stěžovatele přitakal a uvedl, že „*v daném případě se jedná o nerozvojové území, v němž je možné pouze zachování stávajících staveb a případně jejich definované změny, a nikoli umístění stavby nové, což se stalo v daném případě*“. Stěžovatel připomněl, že mu byla možnost brojit proti stavebnímu povolení nezákonně odňata stavebním úřadem, který

jej o vedeném řízení nevyrozuměl a neumožnil mu účastnit se řízení. Práva stavebníka jsou v řízení o povolení obnovy dostatečně chráněna, mj. § 100 odst. 5 ve spojení s § 94 odst. 4 a 5 správního řádu, podobně jako veřejný zájem.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozsudek Městského soudu v Praze a rozhodnutí žalovaného zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

### Z odůvodnění:

#### VI. Posouzení věci rozšířeným senátem

##### VI. 1 Pravomoc rozšířeného senátu

[25] Rozšířený senát se nejprve zabýval otázkou své pravomoci k rozhodnutí postoupené věci dle § 17 odst. 1 s. ř. s.

[26] Obdobnou situací, kdy se žalobce neúspěšně domáhal povolení obnovy stavebního řízení v návaznosti na zrušení rozhodnutí o umístění stavby, se Nejvyšší správní soud vskutku zabýval již v rozsudku ve věci *Ateliér pro životní prostředí*. V tomto rozsudku se vysvětluje, že pokud nastane situace, kdy je po pravomocném povolení stavby zrušeno rozhodnutí o jejím umístění, § 94 odst. 5 stavebního zákona z roku 2006 vylučuje nové posuzování otázek týkajících se umístění stavby. V bodech 22 a 23 cit. rozsudku se tento názor vysvětluje následovně: „Je tomu tak proto, že stavební zákon zde respektuje původní umístění stavby, jež bylo podkladem pro stále platné a účinné povolení stavby. Stavba je proto v těchto případech umístěna nikoliv na základě územního rozhodnutí, ale na základě zákonné akceptace faktického umístění stavby. V těchto případech z vyložených důvodů tedy k přehodnocení umístění stavby nedojde, neboť na tuto otázku stavební úřad jinak nahlížet ani nemůže. Proto tedy zrušení územního rozhodnutí a současná neexistence jiného rozhodnutí o umístění stavby (podklad pro stavební povolení) jiné rozhodnutí ve věci povolení stavby v obnoveném řízení neodůvodňuje. Právě proto v této procesní situaci nemůže být splněn důvod pro obnovu řízení o stavebním povolení podle ustanovení § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu.“

[27] Na uvedený rozsudek pak navázal osmý senát v rozsudku čj. 8 As 146/2020-45, na nějž rovněž poukázal předkládající senát. Osmý senát zde (byť jakoby na okraj věci) odkázal na rozsudek ve věci *Ateliér pro životní prostředí* a doplnil, že toto rozhodnutí nebylo popřeno ani usnesením rozšířeného senátu ve věci *Peklo na Čertovině*. V odstavci 22 rozsudku čj. 8 As 146/2020-45 tak osmý senát uzavřel, že „i kdyby stěžovatel závěr o nenaplnění materiální podmínky pro obnovu řízení stanovené v § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu napadl kasačními námitkami, nebyl by nyní rozhodující senát oprávněn se odchýlit od již vyslovených judikaturních závěrů bez toho, že by věc znovu předložil postupem podle § 17 s. ř. s. rozšířenému senátu. Pokud by stěžovatel právě toho chtěl dosáhnout, měla by tomu odpovídat podrobná polemika stěžovatele s dříve vyslovenými závěry rozšířeného senátu v usnesení ve věci *Peklo na Čertovině*, který cestu k účinné nápravě nalezl v možnosti k řádně uplatněné žalobní námitce zohlednit nezákonnosti podmiňujícího aktu (územního rozhodnutí) autoritativně zjištěné rozhodnutím o jeho zrušení či změně v příslušném řízení o žalobě proti podmíněnému aktu (stavebnímu povolení).“

[28] Od popsáného názoru vysloveného v označených rozsudcích Nejvyššího správního soudu, který vylučuje možnost obnovy stavebního řízení v návaznosti na zrušení územního rozhodnutí o umístění stavby z důvodu aplikace § 94 odst. 5 stavebního zákona z roku 2006, se první senát hodlá odchýlit. Pravomoc rozšířeného senátu zabývat se postoupenou věcí je tudíž dána.

[29] Rozšířený senát se shoduje s předkládajícím senátem rovněž v tom, že sporná otázka, zda § 94 odst. 5 věta před středníkem stavebního zákona z roku 2006 brání povolení obnovy stavebního řízení v návaznosti na zrušení rozhodnutí o umístění stavby, nebyla rozřešena usnesením rozšířeného senátu ve věci *Peklo na Čertovině*. To se primárně zabývalo otázkou aplikovatelnosti § 75 odst. 1 s. ř. s. v řízení o žalobě proti podmíněnému rozhodnutí v případě, že bylo zrušeno podmiňující rozhodnutí správního orgánu a jedná se o řetězení správních aktů. Naopak otázkou vztahu obnovy správního řízení a § 94 odst. 5 stavebního zákona z roku 2006 se rozšířený senát primárně nezabýval. V bodě 28 cit. usnesení rozšířený senát sice v návaznosti na rekapitulaci vývoje judikatury zmínil rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2009, čj. 1 As 79/2008-128, č. 1815/2009 Sb. NSS, *Hornbach Olomouc*, v němž bylo dovozeno, že možnost obnovy stavebního řízení v návaznosti na zrušení územního rozhodnutí závisí na následně vydaném novém územním rozhodnutí, z něž mohou vyplynout např. odlišné

podmínky pro umístění stavby. Nejvyšší správní soud ve věci *Hornbach Olomouc* řešil případ, na nějž ovšem dopadala právní úprava stavebního zákona z roku 1976 (zákon č. 50/1976 Sb.), která neobsahovala ustanovení obdobné § 94 odst. 5 stavebního zákona z roku 2006. V tomto smyslu je třeba chápat poznámku rozšířeného senátu v usnesení ve věci *Peklo na Čertovině*, bod 28, že tento postup (rozuměj vyložený v rozsudku ve věci *Hornbach Olomouc*) nelze aplikovat na územní rozhodnutí vydané podle stavebního zákona z roku 2006. Obdobně na nyní posuzovanou otázku nelze nijak vztáhnout ani další úvahu rozšířeného senátu v bodě 29 cit. usnesení, dle níž obnova řízení nemůže představovat dostatečnou cestu pro zjednání ochrany práv v případě zrušení podmiňujícího správního aktu, neboť podmíněnými akty mohou být i tzv. souhlasy vydávané dle stavebního zákona z roku 2006, které nejsou rozhodnutím dle § 9, resp. 67 správního řádu, a tudíž u nich obnovu řízení nelze povolit. V tomto ohledu je tedy poněkud zavádějící shora citovaný závěr vyslovený v bodu 22 rozsudku čj. 8 As 146/2020-45, který naznačuje, že pro otevření možnosti obnovy (stavebního) řízení v návaznosti na zrušení územního rozhodnutí vydaného dle stavebního zákona z roku 2006 by bylo třeba překonat závěry usnesení rozšířeného senátu ve věci *Peklo na Čertovině*.

#### VI. 2 Názor rozšířeného senátu k postoupené otázce

[30] Jak bylo již výše vysvětleno, usnesení rozšířeného senátu ve věci *Peklo na Čertovině* se k otázce předložené v nyní posuzované věci prvním senátem nijak nevyjadřuje. Co ovšem na rozhodovanou věc vztáhnout lze, jsou imperativy výkladu procesních předpisů tak, aby byla zajištěna ochrana práv jednotlivců a vyloučena možnost, že se úspěch dotčené osoby v podobě zrušení nezákonného podmiňujícího správního aktu (zde územní rozhodnutí) změní v Pyrrhovo vítězství, neboť by jej nebylo možné zohlednit v rámci obrany proti navazujícímu (podmíněnému) rozhodnutí správního orgánu (stavební povolení), které do práv dotčené osoby zasahuje ještě intenzivněji (usnesení rozšířeného senátu ve věci *Peklo na Čertovině*, body 34 a 35).

[31] Podle § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu je důvodem pro obnovu řízení mj. skutečnost, že bylo zrušeno či změněno rozhodnutí, které bylo podkladem rozhodnutí vydaného v řízení, jež má být obnoveno. Takovým rozhodnutím se rozumí například rozhodnutí o předběžné otázce či rozhodnutí s podmiňujícím výrokem. Může se jednat i o rozhodnutí, které bylo zrušeno soudem a bylo podkladem pro rozhodnutí vydané v řízení (ve smyslu řetězení správních aktů), jež má být obnoveno, jako tomu je v nyní projednávané věci (usnesení ve věci *Peklo na Čertovině*, bod 27).

[32] Důvod obnovy řízení uvedený v § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu je naplněn, pokud je splněna podmínka formální (zrušení či změna rozhodnutí, které bylo podkladem rozhodnutí vydaného v řízení, jež má být obnoveno) a zároveň materiální podmínka (pokud takové rozhodnutí může odůvodňovat jiné řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování). Odlišnost názoru předkládajícího senátu a názoru vysloveného v rozsudcích ve věci *Ateliér pro životní prostředí* a čj. 8 As 146/2020-45 spočívá v posouzení toho, zda aplikace § 94 odst. 5 části věty před středníkem stavebního zákona z roku 2006 brání splnění této materiální podmínky.

[33] Judikatura vztahující se k právní úpravě z doby před účinností stavebního zákona z roku 2006, která byla výstižně shrnuta v již zmiňovaném rozsudku ve věci *Hornbach Olomouc*, totiž vycházela z toho, že naplnění materiální podmínky pro obnovu řízení bude zjištěno z nového pravomocného rozhodnutí o žádosti o vydání územního rozhodnutí, které bylo vydáno v návaznosti na zrušení původního územního rozhodnutí, jež bylo podkladem stavebního povolení. Obdobně – tj. že naplnění materiální podmínky pro obnovu stavebního řízení bude možné posoudit až na základě nového rozhodnutí vydaného v územním řízení – se vyjádřil např. i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2012, čj. 9 As 74/2012-39. V rozsudku ve věci *Hornbach Olomouc* se k tomu uvádí:

*„[24] Velmi často vznášejí účastníci stavebního řízení námitky, které svým obsahem náležejí do řízení územního, a proto k nim stavební úřady s poukazem na § 61 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976 nepřiblížejí. Jestliže je však následně územní rozhodnutí zrušeno, může být o námitkách účastníků za úpravy dle starého stavebního zákona rozhodnuto v územním řízení odlišně. Pokud by jim bylo nově vyhověno, vedlo by to buď ke stanovení nové podmínky pro umístění stavby v území, nebo v krajním případě až k zamítnutí žádosti o vydání územního rozhodnutí. Tato skutečnost musí vést k obnově stavebního řízení, neboť se změnila podmínky pro vydání stavebního povolení, které je*



nutno reflektovat. V opačném případě by nebylo respektováno právo účastníků řízení na řádné projednání a rozhodnutí o námitkách, kterými se brání před zásahy stavebního záměru do své právní sféry.

[25] Podle § 61 odst. 1 věty třetí stavebního zákona z roku 1976 stavební úřad během stavebního řízení nepřiblíží k námitkám uplatněným v územním řízení. Tato norma pochopitelně implikuje, že o námitce bylo v územním řízení nějakým způsobem rozhodnuto, což mohlo mít vliv též na stanovení podmínek územního rozhodnutí, a potažmo tedy i na navazující stavební řízení. Jestliže však je následně posouzena námitka v pokračujícím územním řízení odlišně, musí se tato změna „přelít“ v řetězci i do navazujících řízení. Jenom jestliže je tato propustnost mezi řízeními zajištěna, lze hovořit o skutečném a věcném projednání námitky. Pokud by zrušení pravomocného územního rozhodnutí nevedlo k pokračování územního řízení a vydání nového územního rozhodnutí by neznamenal obnovu stavebního řízení (samořejmě pouze při splnění všech podmínek obnovy řízení), ztratila by smysl i norma obsažená v § 61 odst. 1 věty třetí stavebního zákona z roku 1976. Námitky uplatněné osobou, která je účastníkem jak územního, tak stavebního řízení, musí být vypořádány komplexně, přičemž rozdělení celého procesu do několika samostatných fází (územní řízení, stavební řízení) tomuto požadavku nemůže stát v cestě. V opačném případě by správní orgány a potažmo i soudy odmítly poskytnout ochranu základním právům jedince (ochrana vlastnického práva, právo na spravedlivý proces), čímž by porušily čl. 11 a čl. 36 Listiny základních práv a svobod.“

[34] Sporné ustanovení § 94 odst. 5 část věty před středníkem stavebního zákona z roku 2006 (*Dojde-li ke zrušení územního rozhodnutí po povolení stavby, územní rozhodnutí se již nevzdává*) nebylo převzato z předchozí úpravy stavebního zákona z roku 1976, a nemá tedy předobraz ve starší úpravě. Rovněž nebylo součástí původního vládního návrhu stavebního zákona a do textu návrhu zákona bylo vloženo až v průběhu projednávání v Poslanecké sněmovně (usnesení Výboru pro veřejnou správu, regionální rozvoj a životní prostředí ze dne 5. 12. 2005, sněmovní tisk č. 998/1, funkční období 2002–2006, digitální repozitář na [www.psp.cz](http://www.psp.cz)). Vzhledem k tomuto vzniku k uvedenému ustanovení neexistuje důvodová zpráva, z níž by bylo možno rekonstruovat záměr, který tímto ustanovením zákonodárce sledoval. Je ovšem zřejmé, že v územním řízení, na něž je aplikovatelný § 94 odst. 5 část věty před středníkem stavebního zákona z roku 2006, po zrušení územního rozhodnutí pro stavbu, která byla v mezidobí povolena, již nelze pokračovat a vydat nové meritorní rozhodnutí o umístění stavby. Takové územní řízení stavební úřad zastaví, jak se stalo též v projednávané věci rozhodnutím stavebního úřadu ze dne 6. 10. 2017, čj. MCP6 082072/2016. Je proto zřejmé, že v projednávané věci (jakož i ve všech věcech, na něž se aplikuje stavební zákon z roku 2006) nelze použít výše popsaný způsob posouzení splnění materiální podmínky pro obnovu stavebního řízení (shora cit. rozsudky ve věci *Hornbach Olomouc* a čj. 9 As 74/2012-39).

[35] Rozšířený senát se ovšem neztotožňuje se závěrem, který byl z této změny právní úpravy dovozen v rozsudcích ve věci *Ateliér pro životní prostředí* a čj. 8 As 146/2020-45. Žádné ustanovení stavebního zákona z roku 2006 totiž nevylučuje povolení obnovy stavebního řízení v návaznosti na zrušení územního rozhodnutí a takový závěr nevyplyvá ani z § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu ve spojení s § 94 odst. 5 částí věty před středníkem stavebního zákona z roku 2006.

[36] Ustanovení § 100 odst. 1 správního řádu zní: *Řízení před správním orgánem ukončené pravomocným rozhodnutím ve věci se na žádost účastníka obnoví, jestliže a) vyšly najevo dříve neznámé skutečnosti nebo důkazy, které existovaly v době původního řízení a které účastník, jemuž jsou ku prospěchu, nemohl v původním řízení uplatnit, anebo se provedené důkazy ukázaly nepravdivými, nebo b) bylo zrušeno či změněno rozhodnutí, které bylo podkladem rozhodnutí vydaného v řízení, které má být obnoveno, a pokud tyto skutečnosti, důkazy nebo rozhodnutí mohou odůvodňovat jiné řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování.*

[37] Správní řád tedy nepodmiňuje povolení, resp. nařízení obnovy řízení novým věcně odlišným rozhodnutím vydaným v návaznosti na zrušení rozhodnutí, které bylo podkladem původního pravomocného rozhodnutí. Správní řád namísto toho materiální podmínku formuluje tak, že takové rozhodnutí může odůvodňovat jiné řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování. Za „takové rozhodnutí“ je nezbytné považovat i rozhodnutí o zrušení nebo změně rozhodnutí, které bylo podkladem rozhodnutí vydaného v řízení, které má být obnoveno, v těch případech, kdy nové rozhodnutí v návaznosti na zrušení původního podkladového rozhodnutí není vydáno. Ustanovení § 94 odst. 5 část věty před středníkem stavebního zákona z roku 2006 rovněž nevylučuje nové posouzení určitých otázek týkajících se umístění stavby v návaznosti na zrušení územního rozhodnutí; toto posouzení je dle rozšířeného senátu nutno učinit v rámci řízení o žádosti o obnovu stavebního řízení.

[38] Zda rozhodnutí o zrušení územního rozhodnutí může odůvodňovat jiné řešení otázek, které jsou předmětem stavebního řízení, pak bude předmětem posouzení v každé konkrétní věci v návaznosti na důvod, který vedl ke zrušení územního rozhodnutí. Rozšířený senát tak odmítá extrémní názor, dle kterého v návaznosti na zrušení územního rozhodnutí nelze povolit obnovu stavebního řízení nikdy, neboť není možno znovu posoudit otázku týkající se umístění stavby z důvodu právní úpravy obsažené v § 94 odst. 5 části věty před středníkem stavebního zákona z roku 2006, podle které nové územní rozhodnutí již nemůže být vydáno (tj. výklad obsažený v rozsudcích ve věci *Ateliér pro životní prostředí* a čj. 8 As 146/2020-45). Stejně tak je ovšem nutné odmítnout i opačnou krajnost, tj. názor, že zrušení územního rozhodnutí by mělo vést vždy k obnově stavebního řízení a následně k zamítnutí žádosti o vydání stavebního povolení z důvodu chybějícího rozhodnutí o umístění stavby.

[39] V řízení o žádosti o povolení obnovy stavebního řízení podané účastníkem tak bude muset stavební úřad pečlivě posoudit důvody uplatněné v žádosti o povolení obnovy řízení a porovnat je s důvody zrušení územního rozhodnutí vyplývajícími ze zrušujícího rozhodnutí. Ustanovení § 94 odst. 5 části věty před středníkem stavebního zákona z roku 2006 neumožňuje, aby v návaznosti na zrušení původního územního rozhodnutí bylo vydáno nové územní rozhodnutí. V řízení o povolení obnovy stavebního řízení tedy nelze vyjít z věcných změn nového územního rozhodnutí ve srovnání s původním – zrušeným – územním rozhodnutím, které bylo podkladem pro vydání stavebního povolení, jak tomu bylo podle právní úpravy platné před nabytím účinnosti stavebního zákona z roku 2006, viz rozsudek ve věci *Hornbach Olomouc*. Proto si musí v řízení o povolení obnovy stavební úřad jako předběžnou otázku posoudit, zda se v návaznosti na zrušení původního územního rozhodnutí věcně mění posouzení otázek umístění stavby, které je relevantní pro navazující rozhodnutí ve stavebním řízení. Při tom vyjde právě z rozhodnutí, kterým bylo původní územní rozhodnutí zrušeno (např. rozhodnutí soudu ve správním soudnictví, popř. rozhodnutí nadřízeného orgánu v přezkumném řízení). Toto věcné posouzení, do jaké míry se v návaznosti na zrušující rozhodnutí mění přípustnost umístění záměru v území, resp. podmínky pro umístění stavby relevantní pro stavební řízení, pak bude určující právě pro hodnocení toho, zda je naplněna materiální podmínka obnovy řízení vyplývající z § 100 odst. 1 správního řádu.

[40] Důvody pro povolení obnovy stavebního řízení pak mohou být dány zejména tehdy, pokud z rozhodnutí, kterým bylo původní územní rozhodnutí zrušeno, vyplývá, že správní orgány nesprávně posoudily určitou hmotněprávní otázku týkající se umístění stavby (např. soulad s územně plánovací dokumentací, podmínkami pro umístování staveb vyplývajícími z právních předpisů či s právy účastníka řízení, který navrhl obnovu stavebního řízení). Pokud důvodem pro zrušení územního rozhodnutí bylo porušení procesních předpisů, bude třeba vyhodnotit, zda taková vada řízení skutečně měla za následek nesprávnost posouzení otázek umístění stavby a jaké je správné posouzení těchto otázek. Pokud takovou vadou řízení bylo nedostatečné zjištění skutkového stavu, neposouzení určitých otázek, nezohlednění námitek či protiprávní odeprání účastenství v územním řízení žadatele o povolení obnovy, bude nutné, aby stavební úřad ve fázi rozhodování o obnově řízení takovéto nedostatky skutkových zjištění odstranil a opomenuté otázky či námítky (které žadatel o povolení obnovy musí uplatnit) posoudil a vyhodnotil. V návaznosti na to bude možné uzavřít, zda se v souvislosti se zrušením územního rozhodnutí změnilo posouzení otázek umístění stavby s možným vlivem na povolení stavby, a tedy zda je naplněna materiální podmínka pro obnovu stavebního řízení.

[41] Nesplnění materiální podmínky obnovy řízení může být shledáno např. tehdy, pokud důvodem pro zrušení územního rozhodnutí byly pouze dílčí procesní či formální vady, aniž by z rozhodnutí, kterým bylo zrušeno původní územní rozhodnutí, vyplývala možnost nesprávného původního posouzení otázek týkajících se umístění stavby stavebním úřadem, respektive jestliže je možno takovou nesprávnost posouzení otázek umístění stavby ve vztahu k žadateli o obnovu řízení prakticky vyloučit. Materiální podmínka pro povolení obnovy stavebního řízení nebude rovněž naplněna, pokud stavební úřad v průběhu řízení o žádosti o povolení obnovy dospěje k závěru, že posouzení otázek umístění stavby (relevantních pro povolení stavby) se nemění, a to ani po odstranění nedostatků skutkových zjištění, doplnění posouzení v předchozím územním řízení opomenutých otázek či námitek, popř. posouzení námitek uplatněných dodatečně žadatelem o obnovu stavebního řízení, jemuž bylo účastenství v územním řízení nezákonně odepráno. Již jednou posouzené otázky, u nichž nelze shledat jakoukoli souvislost s důvody pro zrušení územního rozhodnutí vyplývajícími ze zrušujícího rozhodnutí, však nemohou být při úvaze o splnění materiální podmínky pro obnovu stavebního řízení znovu otevřeny a posuzovány.

[42] Jak správně upozornil stěžovatel, jehož argumentaci si přisvojil též předkládající senát, při rozhodování o povolení obnovy řízení správní orgán musí dle § 100 odst. 5 ve spojení s § 94 odst. 4 a 5 správního řádu dbát ochrany práv nabytých v dobré víře a zásady proporcionality. I když tedy shledá, že materiální podmínka pro povolení obnovy řízení byla splněna, přesto návrh zamítne, jestliže by byla újma, která by povolením obnovy vznikla některému účastníkovi, který nabyl práva z rozhodnutí v dobré víře (zpravidla tedy stavebníkoví), ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla účastníkovi, který požádal o povolení obnovy, nebo veřejnému zájmu (rozsudek NSS ze dne 30. 11. 2011, čj. 2 As 77/2011-70).

[43] Tyto úvahy v rámci posouzení materiální podmínky pro povolení obnovy řízení (a ochrany práv nabytých v dobré víře) musí být přezkoumatelně vyjádřeny v rozhodnutí o žádosti o povolení obnovy stavebního řízení. V rámci takového rozhodnutí tyto úvahy poté podléhají plnému soudnímu přezkumu (usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 3. 2013, čj. 1 As 21/2010-65, č. 2838/2013 Sb. NSS).

[44] Rozšířený senát právě vyslovenými závěry nijak nemíní revidovat či pozměnit své závěry vyplývající z usnesení ve věci *Peklo na Čertovině*. Stejně tak, jak již bylo vysvětleno, rozšířený senát právě uvedeným usnesením nijak nevyloučil možnost nápravy porušení práv účastníka v důsledku nezákonného rozhodnutí o umístění stavby, která byla následně povolena, cestou obnovy řízení dle § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu. Ani nyní neomezuje možnost nápravy v soudním řízení správním na základě napadení územního rozhodnutí a následně i stavebního povolení žalobou, jsou-li pro to splněny předpoklady uvedené v citovaném usnesení rozšířeného senátu. V tomto směru je tedy třeba korigovat argumentaci předkládajícího senátu, který s odkazem na zásadu subsidiarity soudní ochrany navrhuje, že by možnost dosáhnout nápravy nezákonnosti posouzení umístění stavby, která byla následně povolena, v řízení o žalobě proti stavebnímu povolení ve smyslu usnesení rozšířeného senátu ve věci *Peklo na Čertovině* neměla být dána tehdy, pokud účastník mohl dosáhnout nápravy prostřednictvím žádosti o obnovu stavebního řízení.

[45] Rozšířený senát totiž již opakovaně judikoval, že v určitých případech nelze vyloučit možnost dosažení soudní ochrany práv jednotlivce dotčených stejným jednáním správního orgánu souběžně více cestami. V usnesení ze dne 19. 2. 2019, čj. 1 Afs 271/2016-53, č. 3873/2019 Sb. NSS, *ANAFRA*, bod 37, k tomu rozšířený senát uvedl: „*Pokud ze zákonodárcem zvoleného nastavení pravidel pro řízení před správními orgány plyne, že určité skutkové otázky mohou být předmětem soudní kognice ve správním soudnictví ve dvou řízeních, je to jistě obecně stav, jež může vyvolávat obtíže. To však nesmí být důvodem k přiklonění se k takovému výkladu pravidel pro řízení před správními soudy, jež by jednu z cest k soudní ochraně vyloučil. Rozšířený senát, jak už shora uvedl, setrvale zastává právní názor, že u ustanovení upravujících přístup k soudní ochraně ve správním soudnictví je třeba se v pochybnostech přiklonit k vykladu rozšiřujícímu, a nikoli zužujícímu přístup jednotlivce k soudu.*“ (též usnesení rozšířeného senátu ze dne 11. 6. 2013, čj. 3 Ao 9/2011-219, č. 2887/2013 Sb. NSS, bod 42).

### VI. 3 Shrnutí

[46] Rozšířený senát tedy uzavírá, že § 94 odst. 5 část věty před středníkem stavebního zákona z roku 2006 nepředstavuje překážku, jež by vylučovala povolení či nařízení obnovy stavebního řízení dle § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu z důvodu zrušení územního rozhodnutí, které bylo podkladem pro vydání stavebního povolení. Stavební úřad musí při rozhodování, zda povolí či nařídí obnovu stavebního řízení, v každé jednotlivé věci zvážit, zda důvody zrušení územního rozhodnutí mohou odůvodňovat jiné řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování ve stavebním řízení.

### VI. 4 Aplikace na projednávanou věc

[47] Žalovaný ve svém rozhodnutí vyšel z úvahy, že materiální podmínka pro povolení obnovy řízení není v projednávané věci dána, neboť možnost přehodnocení otázky umístění stavby v návaznosti na zrušení původního územního rozhodnutí vylučuje § 94 odst. 5 část věty před středníkem stavebního zákona z roku 2006 vzhledem k tomu, že stavba již byla pravomocně povolena. Opět se přitom o rozsudek ve věci *Ateliér pro životní prostředí*. Stejný názor vyslovil i městský soud v napadeném rozsudku. Z výše uvedené argumentace rozšířeného senátu je ovšem zřejmé, že takový názor žalovaného, který byl následně aprobován městským soudem, je nesprávný. Napadený rozsudek i rozhodnutí žalovaného jsou z tohoto důvodu nezákonné a musejí být zrušeny.

[48] V dalším řízení správní orgány musí posoudit, zda z rozhodnutí, kterým bylo původní územní rozhodnutí o umístění stavby zrušeno, lze dovodit možnost, že otázky umístění stavby byly posouzeny nesprávně tak, že by to mohlo mít za následek odlišné posouzení předmětu stavebního řízení, tj. souladu žádosti o povolení stavby a projektové dokumentace s kritérii uvedenými v § 111 stavebního zákona z roku 2006 (včetně přípustnosti a podmínek pro umístění stavby, o nichž si stavební úřad v návaznosti na zrušení územního rozhodnutí musí učinit úsudek). Pokud dospějí ke kladnému závěru, musí dále uvážit, zda povolení obnovy řízení nebrání korektiv vyplývající z § 94 odst. 4 a 5 správního řádu, tj. ochrana práv nabytých jinými účastníky v dobré víře a zásada proporcionality. (...)

## 4619

### Váleční veteráni: podmínky pro vydání osvědčení válečného veterána

k § 3 odst. 1 zákona č. 170/2002 Sb., o válečných veteránech, ve znění účinném do 31. 5. 2014

**Nelze bez dalšího vyloučit, že podmínky pro vydání osvědčení válečného veterána dle § 3 odst. 1 zákona č. 170/2002 Sb., o válečných veteránech, ve znění účinném do 31. 5. 2014, které je nadále rozhodné pro posouzení činností, jež žadatel o vydání osvědčení válečného veterána vykonal před tímto datem, splní některý z bývalých příslušníků Československé lidové armády v souvislosti s invazí vojsk Varšavské smlouvy v srpnu roku 1968 do Československa. Takový žadatel by však musel prokázat, že během tohoto ozbrojeného konfliktu konal službu ve smyslu výše citovaného ustanovení ve spojení s preambulí tohoto zákona, tedy že s nasazením života bojoval za vlast a/nebo bránil hodnoty svobody, a to nepřetržitě po dobu alespoň 30 dnů.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2024, čj. 5 As 168/2022-29)*

**Prejudikatura:** č. 133/2004 Sb. NSS, č. 787/2006 Sb. NSS a č. 1743/2009 Sb. NSS.

**Věc:** J. V. proti Ministerstvu obrany o vydání osvědčení válečného veterána.

Rozhodnutím žalovaného ze dne 22. 4. 2021 byla zamítnuta žalobcová žádost o vydání osvědčení válečného veterána podle zákona o válečných veteránech. Žalovaný uznal za prokázané, že žalobce konal základní vojenskou službu v Československé lidové armádě (dále jen „ČSLA“) v období od 29. 7. 1967 do 26. 9. 1968 a že invaze vojsk Varšavské smlouvy na území tehdejšího Československa byla ozbrojeným konfliktem mezinárodního charakteru. Neztotožnil se však s výkladem, že žalobce „konal službu“ ve smyslu § 3 odst. 1 zákona o válečných veteránech ve znění účinném do 31. 5. 2014. Žalovaný odkázal na preambuli zákona o válečných veteránech, důvodovou zprávu k tomuto zákonu, důvodovou zprávu k novelizaci zákona o válečných veteránech zákonem č. 190/2005 Sb., dále na § 3 odst. 3 zákona o válečných veteránech a na formulář vzoru žádosti, který byl v zákoně o válečných veteránech obsažen do 31. 5. 2014 jako příloha č. 1. Z těchto zdrojů žalovaný dovodil, že pojem konání služby ve smyslu § 3 odst. 1 zákona o válečných veteránech ve znění účinném do 31. 5. 2014, mohl být naplněn pouze aktivním zapojením do bojové činnosti. Tomu charakter žalobcovy vojenské služby v uvedeném období podle žalovaného neodpovídal.

Žalovaný totiž ze stanovisek Vojenského historického ústavu zjistil, že již v prvních hodinách invaze byly vydány rozkazy nařizující ponechat vojska v kasárnách, štáby svazů a svazků povolal na pracoviště a neopouštět mírovou posádku, v žádném případě nepoužívat zbraně a invazním vojskům poskytnout maximální pomoc (rozkaz ministra národní obrany, armádního generála Ing. Martina Dzúra). Žalovaný rekapituloval i další rozkazy obdobného znění, včetně tehdejšího rozkazu prezidenta republiky a vrchního velitele ozbrojených sil ČSSR Ludvíka Svobody. Žalovaný připustil, že u některých útvarů byla dočasně zvýšena pohotovost, to se však podle Vojenského historického ústavu netýkalo 9. tankové divize, jejíž součástí byl i 14. tankový pluk v Písku, kde vykonával službu žalobce. Žalovaný proto nepřisvědčil tvrzení žalobce uvedenému v žádosti, že jeho útvar byl v pohotovosti jako bojový útvar. Žalobce byl podle žalovaného v souladu s vydanými rozkazy povinen zachovávat klid a nezapojovat se do žádných konfliktů.

Podle žalovaného zákonodárce nepředpokládal, že by o vydání osvědčení mohl požádat jakýkoli voják v souvislosti s invazí vojsk Varšavské smlouvy do Československa v roce 1968. Úmyslem zákonodárce naopak bylo umožnit získání statusu válečného veterána tzv. „novodobým veteránům“ (účastníkům zahraničních misí). K tomu žalovaný odkázal na důvodovou zprávu k zákonu č. 88/2014 Sb., kterým se mění zákon č. 170/2002 Sb., o válečných veteránech, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „novela č. 88/2014 Sb.“), a na § 3 odst. 1 a 2 zákona o válečných veteránech ve znění účinném od 1. 6. 2014 (tj. ve znění novely č. 88/2014 Sb.). Právě na tyto případy směřuje rovněž institut odstranění tvrdosti zákona (§ 3a zákona o válečných veteránech ve znění účinném od 1. 6. 2014), v případě žalobce tudíž nebylo možné jej použít. Žalovaný uzavřel, že žalobce ani ostatní vojáci v činné službě v tehdejší ČSLA po srpnové invazi se nemohli aktivně zapojit do bojové činnosti a dle vydaných rozkazů nesměli klást odpor vojskům Varšavské smlouvy. Žalobce tedy podmínky stanovené pro vydání osvědčení válečného veterána nesplnil.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce rozklad, který ministr obrany rozhodnutím ze dne 15. 7. 2021 zamítl a rozhodnutí žalovaného potvrdil. Podle ministra žalovaný v prvostupňovém rozhodnutí akcentoval podmínku „aktivního zapojení do bojové činnosti“, která není v zákoně o válečných veteránech explicitně uvedena. Žalovaný měl podrobněji popsat své úvahy, ovšem tento nedostatek neměl vliv na zákonnost jeho rozhodnutí. Ministr taktéž odkázal zejména na preambuli zákona o válečných veteránech a v ní obsažené „hodnotové vodítko“, které našlo explicitní odraz až v § 3 odst. 4 zákona o válečných veteránech ve znění účinném od 1. 6. 2014. Ministr uznal, že relevantní znění zákona o válečných veteránech (účinné do 31. 5. 2014) takové pravidlo neobsahovalo, ovšem z kontextu je zřejmé, že na toto „hodnotové vodítko“ nelze rezignovat. Podle ministra nelze připustit, aby vojáci vykonávající službu po 1. 6. 2014 byli znevýhodněni oproti vojákům konajícím službu za bývalého režimu, který byl mj. v zákoně č. 198/1993 Sb., o protiprávnosti komunistického režimu a odporu proti němu (dále jen „zákon o protiprávnosti komunistického režimu“), hodnocen jako zločinný, nelegitimní a zavrženíhodný.

Přestože mezinárodní právo považuje okupaci za součást mezinárodního ozbrojeného konfliktu, invaze, během níž vykonával službu žalobce, podle ministra nenaplnovala charakteristiky vyjádřené v preambuli zákona o válečných veteránech. Opačný výklad by byl přepjatě formalistický a ignoroval by morálně hodnotovou stránku věci. Hodnotová stránka je v případě zákona o válečných veteránech podle ministra důležitější než u řady jiných obecně závazných právních předpisů. V závěru svého rozhodnutí ministr korigoval nesprávně použité přechodné ustanovení novely č. 88/2014 Sb. (čl. II bod 3 měl být podle názoru ministra použit namísto čl. II bodu 1. novely č. 88/2014 Sb.), ovšem i přes tuto nepřesnost byla v prvostupňovém rozhodnutí aplikována správná právní úprava. Ani toto pochybení žalovaného tudíž nemělo za následek nezákonnost prvostupňového rozhodnutí.

Žalobce podal proti rozhodnutí ministra žalobu u Městského soudu v Praze. V ní konstatoval, že podal žádost podle správného právního předpisu (zákon o válečných veteránech ve znění účinném do 31. 5. 2014). Dále citoval část rozkladu, kde odkazoval na stanovisko Sekce obranné politiky a strategie Ministerstva obrany (dle něhož okupace Československa vojsky Varšavské smlouvy v období od 21. 8. do 16. 10. 1968 naplnovala definici mezinárodního ozbrojeného konfliktu) a Vojenského historického ústavu (vyjmenování forem odporu, které proběhly u jiných útvarů). Žalobce rekapituloval rovněž část doplnění své žádosti obsahující tvrzení o jeho činnosti (obrana tankového parku nacházejícího se mimo kasárna). Upozornil rovněž, že i ministr obrany uznal, že správný orgán nesmí dotvářet zákon. Z toho podle žalobce jednoznačně vyplývá, že žalobce podmínky stanovené zákonem splnil.

Podle žalobce ministr zamítl rozklad na základě posouzení žalobcovy situace podle § 3 odst. 4 zákona o válečných veteránech ve znění účinném od 1. 6. 2014, toto ustanovení ve svém aktuálním znění se však na projednávanou věc nevztahuje. Žalobce se v této souvislosti ohradil proti nařčení, že svou službou v armádě podporoval režim jednajících v rozporu se zásadami demokratické společnosti. Podle žalobce se zákon o protiprávnosti komunistického režimu vztahuje na osoby, které jej aktivně prosazovaly jako funkcionáři, organizátoři a podněcovatelé, což nebyl případ žalobce. Hodnocení ministra jej tak nepřipustně zařadilo do jedné skupiny s příslušníky lidových milic.

Žalobce dále namítal, že ministr neuvedl, jaký ozbrojený konflikt by podle něj vyhovoval charakteristikám vyjádřeným v zákoně o válečných veteránech – v textu zákona žádná definice takového konfliktu není. Podle

žalobce lze jeho službu považovat za formu odporu, dokonce takovou, která nerespektovala rozkaz tehdejšího ministra obrany. Tankový park byl situován mimo kasárna, žalobce jej bránil se zbraní v ruce a měl rozkazy nepouštět k tankům žádného z okupantů. Bylo mu jasné, že v případě nutnosti bude nutné použít i zbraň (z čehož vyplývá i nasazení vlastního života). Uvedené je však ministroví málo, přestože do země vpadlo 100 000 vojáků, 2 300 tanků a 700 letadel, časem se tento kontingent dokonce rozrostl. Žalobce uzavřel, že plnil svou povinnost a rozkazy stejně jako vojáci v zahraničních misích.

Městský soud rozsudkem ze dne 19. 4. 2022, čj. 11 A 184/2021-59, žalobu zamítl. Úvodem konstatoval, že žalovaný na projednávanou věc správně aplikoval zákon o válečných veteránech ve znění účinném do 31. 5. 2014 a že mezi účastníky není sporné, že vpád vojsk pěti států Varšavské smlouvy do Československa v srpnu 1968, tedy invaze a následná okupace, byl aktem rozporným s mezinárodním právem. Ztotožnil se rovněž se závěrem, že z hlediska mezinárodního práva se jednalo o ozbrojený konflikt. Městský soud však korigoval úvahy ministra obrany o nepřipustném dotváření textu zákona v prvostupňovém rozhodnutí. Podle městského soudu žalovaný i ministr vycházeli ze shodných hodnotových vodítek a ze smyslu zákona o válečných veteránech. Na základě těchto východisek dospěli ke shodnému závěru, že žalobce podmínky pro vydání osvědčení válečného veterána nespĺňoval.

Podle městského soudu žalobce prokazatelně je státním občanem ČR a byl příslušníkem ozbrojených sil v místě ozbrojeného konfliktu. Nespĺnil však podmínku, aby „konal službu“, neboť tato podmínka vykládaná v souladu s preambulí zákona o válečných veteránech („s nasazením vlastních životů“) vyžaduje aktivní zapojení do ozbrojeného konfliktu s cílem obrany vlasti či hodnot svobody a demokracie. To skutečně není v zákoně o válečných veteránech explicitně uvedeno, ale vyplývá to z důvodové zprávy a ze smyslu zákona. Tím bylo podle městského soudu ocenění specifické společenské skupiny, nikoli každého, kdo byl v době ozbrojeného konfliktu příslušníkem ozbrojených sil. Tento výklad potvrzuje i důvodová zpráva k novele č. 88/2014 Sb., podle níž by mohly mírně nastavené podmínky do budoucna devalvovat prestiž statusu válečného veterána. Městský soud rovněž zdůraznil, že zákonodárce vymezil, že osoby splňující podmínky pro vydání osvědčení válečného veterána se zasloužily o vznik či následně opětovné získání naší státnosti nebo se spolupodílely na řešení mezinárodních krizových situací. Zákonodárce tedy mířil na zcela jiné situace, než byla žalobcova vojenská služba v roce 1968.

Městský soud dále potvrdil závěr, že žalobce svá tvrzení o ozbrojené ostraze tankového parku a rozkazu nepustit k tankům nikoho z okupantů neprokázal. V řízení naopak bylo prokázáno vydání několika rozkazů, které jakoukoli činnost směřující proti okupujícím vojskům Varšavské smlouvy bezvýhradně zakazovaly. Byla sice nařízena zvýšená pohotovost některých svazků, avšak bez výjezdu z kasáren (a ani to se netýkalo útvaru, kde sloužil žalobce).

K žalobcově námitce nepřipustnosti aplikace § 3 odst. 4 zákona o válečných veteránech ve znění účinném od 1. 6. 2014 pak městský soud poznamenal, že se jednalo pouze o dokreslení smyslu zákona. Městský soud zdůraznil, že jako důvod zamítnutí rozkladu ministr uvedl, že žalobce nenaplnil charakteristiky vyjádřené v preambuli zákona o válečných veteránech ve znění účinném do 31. 5. 2014. Závěrem městský soud upozornil, že z konstatování Vojenského historického ústavu, podle něhož z dostupných poznatků nevyplývá, že by u útvaru v Písku, kde žalobce sloužil, došlo k nějaké „výraznější“ formě odporu, nelze dovozovat, že tam vůbec nějaká forma odporu proti okupaci byla. Žalobce sám žádnou takovou formu odporu neprokázal. Jeho osobní postoj k invazi sám o sobě nepostačuje pro závěr o splnění podmínky pro přiznání statusu válečného veterána.

Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností. V úvodu deklaroval své přesvědčení, že i kdyby uspěl, žalovaný jeho žádosti stejně nevyhoví. Přesto však kasační stížnost podal, neboť napadený rozsudek je podle něj v rozporu s § 3 odst. 1 zákona o válečných veteránech ve znění účinném do 31. 5. 2014 a zároveň se stěžovatel chtěl zastat vojáků sloužících v dané době, kteří čelí dehonestaci a ponižování hodnoty jejich služby.

Stěžovatel souhlasil s městským soudem, že smyslem přijetí zákona o válečných veteránech bylo ocenění specifické společenské skupiny. Tuto skupinu podle něj tvoří všichni, kdo splnili zákonem stanovené podmínky (nikoli každý, kdo byl v době ozbrojeného konfliktu příslušníkem ozbrojených sil). Stěžovateli se jeví jako přiléhavější obava z enormního množství osob splňujících mírně nastavené podmínky, než obava o prestiž a morální

hodnotu statusu válečného veterána. Podle stěžovatele městský soud nebyl oprávněn argumentovat důvodovou zprávou k novele č. 88/2014 Sb., jelikož na projednávanou věc se aplikuje znění zákona účinné do 31. 5. 2014.

Městský soud vzal za prokázané, že invaze vojsk Varšavské smlouvy v srpnu 1968 byla mezinárodním ozbrojeným konfliktem, že stěžovatel je občanem České republiky a že v rozhodné době byl příslušníkem ozbrojených sil. Stěžovatel však namítal, že se městský soud vůbec nezabýval podmínkou časovou („nepřetržitě po dobu 30 kalendářních dnů“). Z napadeného rozsudku pouze implicitně vyplývá, že podle městského soudu tato podmínka splněna nebyla. Stěžovatel dále nesouhlasil s posouzením podmínky, aby „konal službu“. Podle něj městský soud nepřipustně dovedl, že by se stěžovatel musel do ozbrojeného konfliktu aktivně zapojit, tato podmínka však v normativním textu zákona není obsažena. Stěžovatel namítal, že městský soud pouze dovedl, co zákonodárce „předpokládal“. V preambuli zákona o válečných veteránech však není nic, co by vedlo k výkladu, že „*váleční veteráni jsou specifickou skupinou, která se především svou činností ve vojenských jednotkách zasloužila o vznik a následné opětovné získání naší státnosti*“.

K závěru městského soudu, že neprokázal svá tvrzení o ozbrojené ostraze tankového parku a o existenci rozkazu nepustit k tankům žádného z okupantů, stěžovatel svá skutková tvrzení zopakoval a doplnil, že ať již byl rozkaz dán písemně, nebo ústně (o čemž je přesvědčen), přesunul se i s ostatními vojáky do tankového parku. Z rozkazu podle něj vyplývalo, že má park bránit proti vniknutí okupačních vojáků a techniky. Tato forma odporu byla podle stěžovatele ještě výraznější než příklady vyjmenované ve stanovisku Vojenského historického ústavu.

Pokud Vojenský historický ústav konstatoval, že „*z publikovaných a dostupných poznatků nevyplývá, že by u tohoto vojenského útvaru došlo k nějaké výraznější formě odporu*“, a žalovaný tento závěr přebírá, pak podle stěžovatele žalovaný uznává, že k odporu došlo, pouze nebyl „výraznější“. Zákon však takové rozlišení neobsahuje, žalovaný rovněž nesdílje, z jakých „publikovaných“ poznatků vycházel a co měly být poznatky „dostupné“. Stěžovatel zdůraznil, že § 3 odst. 1 zákona o válečných veteránech v relevantním znění nenaznačuje, že by „služba“ znamenala „odpor“.

Z významu pojmu „ozbrojený konflikt“ podle stěžovatele jednoznačně vyplývá, že v takovém konfliktu jde vždy o nasazení vlastního života ve smyslu preambule zákona o válečných veteránech. Ozbrojený konflikt v místě, kde stěžovatel vykonával vojenskou službu, byl v řízení prokázán, soud se však touto skutečností vůbec nezabýval, a zatížil tak své řízení vadou.

Závěrem stěžovatel poznamenal, že si po 52 letech již nepamatoval jména vojáků, kteří s ním tankový park střežili, nemohl je tedy uvést jako svědky (navíc jde o osoby blížící se věku osmdesáti let). Stěžovatel shrnul, že v období od 21. 8. 1968 do 16. 10. 1968 bylo Československo nepochybně okupováno, na jeho území tedy probíhal ozbrojený konflikt mezinárodního charakteru. Zopakoval své tvrzení, že byl v rotě, která byla určena k obraně tankového parku v Písku, a dovedl z toho, že šlo o vyšší formu odporu, než byla prokázána u jiných útvarů. Zmínil rovněž dobový kontext (počty okupujících vojáků a jejich techniky).

Žalovaný se ve svém stručném vyjádření ke kasační stížnosti plně ztotožnil se závěry napadeného rozsudku. Stěžovatel podle něj pouze setrval na svém subjektivním výkladu sporné situace a neuvedl žádnou novou argumentaci. Závěrem žalovaný zdůraznil, že stěžovatel žádný důkaz o tom, že by byl vydán rozkaz nepustit k tankům žádného z okupantů, nepředložil.

V replice k vyjádření žalovaného stěžovatel konstatoval, že již nemá co dodat, neboť by jen opakoval to, co uvedl v kasační stížnosti. Přesto však doplnil, že za celou dobu služby v armádě mu nikdy žádný rozkaz nebyl předložen v písemné formě. Vojákům byl rozkaz velícího předáván vždy ústně, tento postup je zcela běžný a nelze očekávat, že bude každému vojákovi předložen písemný rozkaz. Stěžovatel proto nemohl předložit konkrétní důkaz o tom, že byl vydán rozkaz nepustit k tankům nikoho z okupantů. Požadavek žalovaného, aby stěžovatel prokázal ústně vydaný rozkaz, podle stěžovatele popírá systém udílení rozkazů.

Podle stěžovatele v jeho prospěch svědčí i to, že zákonodárce v přechodných ustanoveních (čl. II bodu 3) novely č. 88/2014 Sb. stanovil, že splnění podmínek válečného veterána, které nastalo přede dnem účinnosti této novely (před 1. 6. 2014), se má i nadále řídit dosavadní právní úpravou, přestože mohl nové znění § 3 odst. 1 zákona o válečných veteránech vztáhnout i na tyto případy. Zákonodárce však § 3 odst. 1 zákona o válečných

veteránech v původním znění a ve znění po novele č. 88/2014 Sb. jasně rozlišuje. To svědčí o jeho úmyslu pro jednu skupinu ponechat dosavadní stav a pro druhou stanovit přísnější podmínky získání statusu válečného veterána.

Stěžovatel opakoval, že zmiňovaný rozkaz byl vydán ústně a ihned plněn, nemohl si jej tedy nijak „zaznamenat pro budoucnost“. Podle stěžovatele v okupované zemi nemohlo jít o nic jiného než o zvýšenou ostrahu tankového parku na obranu proti okupantům a o to, aby byl k dispozici dostatek vojáků, kteří by mohli vyjet z parku alespoň s částí tanků (pokud by k tomu byl dán rozkaz). Stěžovatel dodal, že svou žádost o osvědčení válečného veterána podal až po tolika letech od nabytí účinnosti zákona o válečných veteránech, neboť o jeho existenci neměl povědomí. Už v roce 2002, kdy zákon vstoupil v účinnost, však od roku 1968 uplynulo 34 let a ani v té době stěžovatel neměl povědomí o svých dřívějších spolubojovnících. Stěžovatel se ohradil proti názoru žalovaného, že v době okupace byli naši vojáci beze cti, bez vlastenectví a bez jakékoli snahy bránit svobodu. Stěžovatel uzavřel, že ani preambule zákona o válečných veteránech nestanoví, že by vše, co je zde vyjmenováno, muselo být splněno společně.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

[26] Nejvyšší správní soud se v prvé řadě zabýval otázkou (ne)přezkoumatelnosti napadeného rozsudku, k níž by bylo nutné přihlížet i bez námítky z úřední povinnosti. K problematice nepřezkoumatelnosti soudních rozhodnutí se ve své judikatuře tento soud již mnohokrát vyjádřil (srov. např. rozsudky ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS, a ze dne 18. 10. 2005, čj. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS). Nepřezkoumatelnost může být způsobena buďto nedostatkem důvodů, o které je rozhodnutí opřeno, anebo nesrozumitelností. Není však projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak měl krajský (městský) soud rozhodnout, resp., jak podrobně by mu měl být rozsudek odůvodněn (srov. např. rozsudky NSS ze dne 28. 2. 2017, čj. 3 Azs 69/2016-24, a ze dne 27. 9. 2017, čj. 4 As 146/2017-35).

[27] Stěžovatel přímo neuvádí, že by napadený rozsudek byl nepřezkoumatelný, ale vytýká městskému soudu, že se nezabýval tím, že v ozbrojeném konfliktu jde vždy o nasazení vlastního života. K tomu Nejvyšší správní soud poznamenává, že absence přímé reakce na každý jednotlivý argument účastníka řízení nepředstavuje nezákonnost ani nepřezkoumatelnost, pokud soud prezentuje odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní, a toto zdůvodnění poskytuje dostatečnou oporu výroku rozhodnutí (srov. např. rozsudky NSS ze dne 25. 2. 2015, čj. 6 As 153/2014-108, či ze dne 4. 3. 2015, čj. 8 Afs 71/2012-161). Tuto konkrétní námítku navíc stěžovatel v žalobě vůbec nepředstírel, nelze se tedy divit tomu, že ji městský soud explicitně nevypořádal. Městský soud uznal, že okupace Československa ozbrojenými silami pěti států Varšavské smlouvy v období od 21. 8. do 16. 10. 1968 (kdy došlo k podpisu Smlouvy mezi vládou Československé socialistické republiky a vládou Svazu sovětských socialistických republik o podmínkách dočasného pobytu sovětských vojsk na území Československé socialistické republiky) byla z pohledu mezinárodního práva (přestože se ozbrojené síly ČSSR jakožto napadeného státu oficiálně nepostavily invazním vojskům na odpor) mezinárodním ozbrojeným konfliktem (tato skutečnost nebyla mezi účastníky vůbec sporná). Žalobu však zamítl z důvodu nesplnění další podmínky uvedené v § 3 odst. 1 zákona o válečných veteránech ve znění účinném do 31. 5. 2014, kterou je „konání služby“ během tohoto konfliktu.

[28] Druhým opomenutím městského soudu pak měla být absence posouzení toho, zda stěžovatel splnil podmínku nepřetržitého výkonu služby po dobu 30 dní. Toto posouzení však městský soud z povahy věci nemohl provést. Dospěl totiž k závěru, že nebylo prokázáno, že by stěžovatel „konal službu“ ve smyslu § 3 odst. 1 zákona o válečných veteránech ve znění účinném do 31. 5. 2014 ve spojení s preambulí tohoto zákona. Pokud tedy nebylo prokázáno, že stěžovatel vůbec konal službu, nebylo možné posoudit, jak dlouho taková (neexistující) služba trvala.

[29] Vzhledem k tomu, že žádnou z námitek nepřezkoumatelnosti neshledal Nejvyšší správní soud důvodnou (a nezjistil ani žádný jiný důvod nepřezkoumatelnosti), lze přistoupit k věcnému přezkoumání napadeného rozsudku v rozsahu kasačních námítek.



[30] Úvodem Nejvyšší správní soud potvrzuje, že na projednávanou věc se skutečně vztahuje znění zákona o válečných veteránech účinné do 31. 5. 2014 (čl. II body 1 a 3 novely č. 88/2014 Sb.). To však neznamená, že by městský soud nemohl podpůrně argumentovat důvodovou zprávou k novele č. 88/2014 Sb. I tato důvodová zpráva totiž může obsahovat určité indicie o tom, jak byl institut válečného veterána chápán do doby přijetí této novely a jaké byly důvody ke změnám právní úpravy, byť se tyto změny na projednávanou věc nevztahují. Důvodová zpráva k uvedené novele tedy může přispět k historickému a teleologickému výkladu aplikované právní normy. Z této důvodové zprávy přitom vyplývá jak obava z devalvace morální hodnoty statusu válečného veterána, tak z vlivu příliš široké definice válečného veterána na veřejné rozpočty (tedy z velkého množství osob, které by v kontextu plně profesionální armády benevolentní definicí splnily). Obava z výrazného nárůstu počtu válečných veteránů však nesouvisí s projednávanou věcí, ale s množstvím vojáků vysílaných ze zahraniční mise. Rovněž zpřísnění podmínek se týkalo pouze výkonu služby zahájeného od účinnosti novely č. 88/2014 Sb.

[31] Z ničeho neplyne, že by měl žalovaný obavy z toho, že by definici válečného veterána naplnil velký počet vojáků, kteří vykonávali základní vojenskou službu v době invaze vojsk Varšavské smlouvy do Československa. Jak poznamenává sám stěžovatel (i když toto své tvrzení nikterak neprokazuje), „není žádný takový ‚nával‘ na přiznání statusu válečného veterána“. Nejvyššímu správnímu soudu není zřejmé, kam stěžovatel vůbec směřoval touto argumentací, která podporuje spíše pozici žalovaného, dle něhož jde o morální hodnotu statusu válečného veterána. To potvrzuje rovněž hned první z důvodů předložení novely č. 88/2014 Sb., jímž je dle důvodové zprávy „zprísnění předpokladů pro získání statusu válečného veterána tak, aby byla zachována jeho morální hodnota“. Z toho vyplývá, že novela č. 88/2014 Sb. měla přispět především k udržení vysoké morální prestiže postavení válečného veterána, nikoli nutně zajistit její další zvýšení.

[32] Nejvyšší správní soud v této souvislosti připouští, že posuzování stěžovatelovy služby ve světle § 3 odst. 4 zákona o válečných veteránech ve znění účinném od 1. 6. 2014 (*Do doby podle § 3 odst. 1 nelze započítat dobu služby nebo plnění úkolů, které byly vykonávány ve prospěch režimu jednajícího v rozporu se zásadami demokratické společnosti, respektující práva občanů vyjádřená Chartou Organizace spojených národů, Všeobecnou deklarací lidských práv a navazujícími mezinárodními paktů o občanských, politických, hospodářských, sociálních a kulturních právech.*), nebylo přiléhavé. Vzhledem k protiprávnosti invaze a následné okupace Československa ze strany vojsk Varšavské smlouvy (viz např. i městským soudem zmiňované usnesení Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky ze dne 22. 8. 2018, č. 311, 8. volební období, 2017–2021) by ozbrojený odpor proti okupaci (pakliže by byl prokázán) vykonávaný příslušníkem ČSLA, ať již v souladu, či v rozporu s rozkazy jeho velitelů, bylo možné kvalifikovat jako obranu vlasti a svobody v duchu ideálu vlastenectví, cti a statečnosti, bez ohledu na to, že byl tento voják součástí (při výkonu základní vojenské služby nedobrovolnou) ozbrojených sil nedemokratického státu. Ostatně ti z jeho tehdejších představitelů, kteří prosazovali a prováděli demokratizační reformy Pražského jara, jež měla právě srpnová invaze zardousit, se u občanů těšili, přestože nezvešili se svobodných a demokratických voleb, nezanedbatelně míře důvěry a legitimacy, byť ji následně právě svým pasivním postojem vůči okupaci a podílem na její „legalizaci“ prohosподаřili. Ovšem vzhledem k tomu, že odkaz na § 3 odst. 4 zákona o válečných veteránech ve znění účinném od 1. 6. 2014 byl v odůvodnění ministra obrany obsažen toliko jako podpůrný (být nevhodný) argument, neměl sám o sobě vliv na soulad rozhodnutí o rozkladu se zákonem. Jak totiž upozornil již městský soud, důvodem pro zamítnutí rozkladu bylo nesplnění podmínek obsažených v zákoně o válečných veteránech ve znění účinném do 31. 5. 2014 (viz bod 41 napadeného rozsudku). Ministr akcentoval především hodnotové vodítko, které má dle jeho názoru v zákoně o válečných veteránech značný význam.

[33] Morální hodnota statusu válečného veterána je deklarována především v preambuli zákona o válečných veteránech: *Maje na zřeteli morální ocenění mužů a žen, kteří s nasazením vlastních životů bojovali za vlast, bránili hodnoty svobody a demokracie, a veden práním připomenout ideály vlastenectví, cti a statečnosti všem občanům.*

[34] Podle § 3 odst. 1 zákona o válečných veteránech ve znění účinném do 31. 5. 2014 *válečným veteránem je občan České republiky, který po roce 1945 nepřetržitě alespoň po dobu 30 kalendářních dnů jako příslušník ozbrojených sil nebo policie konal službu v místě ozbrojeného konfliktu nebo službu v mírových operacích podle rozhodnutí mezinárodní organizace, již je Česká republika členem.*

[35] V rámci teleologického a historického výkladu zákona však nelze opomíjet ani důvodovou zprávu k jeho návrhu. V jejím úvodu je konstatováno, že definici pojmu „vojenský veterán“ dosavadní právo neznalo. Vláda

jako předkladatel zákona navrhovala pod tento pojem podřadit zejména dva okruhy osob: některé účastníky národního boje za osvobození a vojáky, kteří vykonávali službu v zahraničí za válečného stavu či v jednotkách mnohonárodních ozbrojených sil. Vláda dále uvedla: „*Při hledání jednotlivých znaků a kritérií pojmu vojenský veterán se vychází především ze skutečnosti, že se jedná o specifickou společenskou skupinu, která se především svou činností ve vojenských jednotkách zasloužila jednak o vznik a následně opětovné získání naší státnosti, a jednak se přímým výkonem služby v jednotkách mnohonárodních ozbrojených sil spolupodílela na řešení mezinárodních krizových situací.*“

[36] Nejvyšší správní soud v této souvislosti poznamenává, že důvodová zpráva používá pojem „vojenský veterán“ (jenž byl obsažen i v návrhu zákona samotném), ovšem výbor pro obranu a bezpečnost PS PČR svým usnesením přijatým na 61. schůzi dne 16. 1. 2002 navrhl v názvu zákona i v jeho textu nahradit tento pojem za „válečný veterán“. V rámci téhož usnesení bylo rovněž navrženo vložit do zákona preambuli, kterou vládní návrh zákona vůbec neobsahoval. Poslanec Radim Turek, zpravodaj výboru pro obranu a bezpečnost, tyto změny odůvodnil terminologií používanou organizacemi sdružujícími veterány na celém světě. Zdůraznil rovněž, že změna měla dát „*najevo, koho se to má týkat, to znamená vojáků, kteří zasáhli do pozemních operací proti agresorovi na celém světě, vojáků, kteří se zúčastnili misí, ať už to jsou mise, které mají za úkol chránit civilní obyvatelstvo, jsou to prostě mise, které se nasazují buď v rámci NATO nebo OSN, vždy se používá termín válečný veterán.*“

[37] Výše uvedená změna samotného pojmu z „vojenského“ na „válečného“ veterána jakož i vložení preambule byly schváleny Poslaneckou sněmovnou v poměru 148:6 hlasům. To svědčí o tom, že bylo jednoznačným úmyslem zákonodárce ocenit jako válečné veterány právě ty osoby, které se aktivně zapojily do boje, ať již to byl boj o osvobození v období let 1939 až 1945 (viz § 3 odst. 4 zákona o válečných veteránech ve znění účinném do 31. 5. 2014) či účast na zahraničních ozbrojených misích. Nelze bez dalšího vyloučit, že podmínky § 3 odst. 1 zákona o válečných veteránech ve znění účinném do 31. 5. 2014 mohl některý z příslušníků tehdejší ČSLA splnit i v souvislosti s invází vojsk Varšavské smlouvy do Československa v srpnu 1968. Muselo by však být prokázáno, že tento konkrétní voják „konal službu“ ve smyslu § 3 odst. 1 zákona o válečných veteránech ve znění účinném do 31. 5. 2014 ve spojení s preambulí tohoto zákona, tedy že s nasazením života bojoval za vlast a/nebo bránil hodnoty svobody, a to po dobu požadovanou zákonem (nepřetržitě alespoň 30 dnů). V projednávané věci však splnění této podmínky prokázáno nebylo.

[38] Mezi stranami je nesporné, že stěžovatel byl příslušníkem ozbrojených sil ČSSR, neboť konal základní vojenskou službu v rámci ČSLA jako řidič tanku od 29. 7. 1967 do 26. 9. 1968. Stěžovatel v žádosti doslova uvedl: „*U vojenského útvaru v Pisku jsem byl jako řidič tanku od 21. 8. 1968 do 19. 9. 1968, tj. nepřetržitě 30 (třicet) dnů v době invaze vojsk Varšavské smlouvy do Československa v pohotovosti jako bojový útvar.*“ V doplnění žádosti ze dne 1. 4. 2021 stěžovatel rozvedl, že rota, v níž sloužil, byla určena k obraně tankového parku, který se nacházel mimo kasárna. Stěžovatel tvrdil: „*Pokud se pamatují, byli jsme ozbrojeni samopaly a v parku jsme i spali a park strážili obchůzkami, tedy měli jej bránit před případnými pokusy o násilné obsazení, neboť šlo o park, kde byly tanky připravené k bojové činnosti.*“

[39] Na tato tvrzení reagoval žalovaný zmiňovanou rekapitulací rozkazů ministra národní obrany a prezidenta republiky, které ukládaly klid, ponechání vojsk v kasárnách, zákaz použití zbraní proti okupantům, účasti na demonstracích apod. Z toho žalovaný dovodil, že „*aktivní zapojení kteréhokoliv příslušníka VÚ 6177 Písek do bojové činnosti nebylo v této době de facto, a ani de iure prakticky možné. Ostatně účastník řízení žádný relevantní důkaz o tom, že by tomu mohlo být jinak, nepředložil. Pokud byla zřejmě dočasně nařízena zvýšená pohotovost některých svazků ČSLA, ve výřtu 9. tanková divize chybí [...]. S tvrzením žadatele, že v období od 21. 8. 1968 do 19. 9. 1968 byl vojenský útvar v Pisku, kde žadatel vykonával funkci řidiče tanku, v pohotovosti jako bojový útvar, proto nelze souhlasit.*“

[40] Žalovaný tedy jednoznačně konstatoval, že stěžovatel svá tvrzení neprokázal. V rozkladu (a dokonce ani v žalobě) však stěžovatel na tento závěr nikterak nereagoval, pouze opakoval svá dřívější neprokázaná tvrzení a stavěl na nich další argumentaci, aniž by se pokusil navrhnout jakékoli důkazy. Stěžovatel ani nezpochybnil důkazní prostředky, které shromáždil žalovaný a které nasvědčují spíše opaku (prokazují, že se stěžovatel do žádného odporu proti okupantům zapojit nesměl a že navíc není známo, že by zrovna u jeho útvaru k nějakému výraznějšímu odporu došlo). Až v kasační stížnosti stěžovatel uvádí, že mu není zřejmé, z jakých „publikovaných“ a „dostupných“ poznatků Vojenský historický ústav vycházel při formulaci svého stanoviska ze dne 10. 12. 2020,

o něž se žalovaný v této souvislosti opírá. Jelikož stěžovatel tuto námitku neuvedl v žalobě, je podle § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřípustná (srov. rozsudek NSS ze dne 25. 9. 2008, čj. 8 Afs 48/2006-155, č. 1743/2009 Sb. NSS). Nad rámec nutného odůvodnění však lze poznamenat, že jde o typický příklad negativního tvrzení, které je obtížné prokázat (tzv. negativní teorie důkazní). Pokud by Vojenský historický ústav disponoval informacemi o nějakém odporu vojenského útvaru, v němž stěžovatel sloužil, mohl by jednoduše odkázat na jejich zdroj. Lze si však obtížně představit, že správní orgán bude konkrétně vyjmenovávat všechny zdroje, které vyhledávanou informaci neobsahují.

[41] K této problematice Nejvyšší správní soud dále poznamenává, že stěžovatel nejenže své pochybnosti o stanovisku Vojenského historického ústavu neuvedl v rámci správního řízení, a dokonce ani v žalobě, ale naopak přímo na tomto stanovisku založil svou argumentaci. Stěžovatel dovozoval, že nedošlo-li k „výraznější“ formě odporu, pak to znamená, že k nějakému odporu muselo dojít. Tuto námitku již vypořádal městský soud. V bodě 42 napadeného rozsudku upozornil, že z konstatování, že nebyla zaznamenána „výraznější“ forma odporu, nelze dovozovat, že vůbec k nějakému odporu došlo. Přesto stěžovatel svou námitku opakuje rovněž v kasační stížnosti a staví na ní další argumentaci, podle níž zákon vůbec nepracuje s rozlišením na „výraznější“ a méně výraznou formu odporu.

[42] Nejvyššímu správnímu soudu nezbyvá než potvrdit závěr městského soudu, že z pouhého konstatování, že nedošlo k „výraznější“ formě odporu, v žádném případě nelze dovozovat, že alespoň k nějakému odporu došlo. Z celého stanoviska naopak jednoznačně vyplývá, že Vojenský historický ústav žádné informace o odporu proti invazi konkrétně u stěžovatelova útvaru nenalezl. Použití slova „výraznější“ bylo v daném kontextu spíše snahou o korektní vyjádření (je pravděpodobné, že drobnější formy odporu nemusely být jakkoli zaznamenány, příp. by zmínka o nich nemusela být v rámci běžné rešerše pramenů objevena). Zákon sice nepracuje s termínem „odpor“ či „výraznější odpor“, ovšem v situaci, kdy se ČSLA probíhajícího mezinárodního ozbrojeného konfliktu fakticky neúčastnila, by právě odpor proti činnosti okupantů mohl být tím, co by naplnilo podmínky stanovené v § 3 odst. 1 zákona o válečných veteránech ve znění účinném do 31. 5. 2014 ve spojení s preambulí tohoto zákona. Takový odpor však nebyl v projednávané věci prokázán.

[43] Stěžovatel dále namítá, že rozkazy mu byly vždy sdělovány toliko ústně a že požadavek na předložení písemného vyhotovení rozkazu popírá systém udílení rozkazů. Nejvyšší správní soud v této souvislosti upozorňuje, že je to stěžovatel, kdo tvrdí skutečnosti, které jsou v rozporu s dosud shromážděnými důkazy. Stěžovatel jako právní profesionál si musí být vědom toho, že pouhé skutkové tvrzení, byť subjektivně sebepravdivější, má pouze mizivou šanci na úspěch v jakémkoli řízení, je-li stíženo důkazní nouzí. Žalovaný ani soudy nikterak nerozporují systém udílení rozkazů a dobový kontext, v němž by se i jevil vhodnější rozkazy sdělovat pouze ústně. To však stěžovatele nikterak nezabavuje povinnosti svá tvrzení prokázat. To platí tím spíše v situaci, kdy byly v řízení shromážděny důkazní prostředky nasvědčující opaku (zejména stanovisko Vojenského historického ústavu ze dne 10. 12. 2020 a jeho přílohy).

[44] Ani skutečnost, že případní svědci by již byli vyššího věku a stěžovatel si v důsledku uplynutí dlouhé doby nepamatuje jejich jména, nemůže vést k rezignaci na požadavek prokázání skutkových tvrzení, na nichž je celá stěžovatelova argumentace založena. Byl to stěžovatel, komu nic nebránilo požádat o osvědčení ihned po vstupu zákona o válečných veteránech v účinnost, stěžovatel však žádost podal až o 18 let později. Tato okolnost sama o sobě nebyla ve správním řízení ani městským soudem stěžovateli vytýkána (zákon o válečných veteránech neobsahuje žádnou lhůtu, v níž by měla být žádost podána), ovšem nelze s odkazem na ni přehlížet důkazní nouzi a vycházet z neprokázaných tvrzení o skutkovém stavu.

[45] Závěrem Nejvyšší správní soud poznamenává, že z napadeného rozsudku (ani z rozhodnutí, která mu předcházela) nevyplývá názor, že by českoslovenští vojáci v době okupace byli „*beze cti, bez vlastenectví, bez jakékoliv snahy bránit svobodu země*“, jak dovozuje stěžovatel. Důvodem pro zamítnutí žádosti o vydání osvědčení válečného veterána bylo pouze to, že stěžovatel neprokázal, že konal službu ve smyslu § 3 odst. 1 zákona o válečných veteránech ve znění účinném do 31. 5. 2014 ve spojení s preambulí tohoto zákona, tedy že s nasazením vlastního života bojoval za vlast a/nebo bránil hodnoty svobody či demokracie.

## Daňové řízení: vznik povinnosti ručení za daňové nedoplatky; rozsah ručení člena voleného orgánu právnické osoby; ručitelská výzva

k § 148 odst. 6 a § 171 odst. 1 daňového řádu

k § 159 odst. 3 občanského zákoníku

**I. Povinnost ručení za daňové nedoplatky může založit i právní předpis soukromoprávního charakteru. Týká se to i vztahu § 171 odst. 1 daňového řádu, dle kterého nedoplatek je povinen uhradit také ručitel, pokud mu zákon povinnost ručení ukládá, a § 159 odst. 3 občanského zákoníku, dle kterého nenahradil-li člen voleného orgánu právnické osobě škodu, kterou jí způsobil porušením povinnosti při výkonu funkce, ačkoli byl povinen škodu nahradit, ručí věřiteli právnické osoby za její dluh v rozsahu, v jakém škodu nenahradil, pokud se věřitel plnění na právnické osobě nemůže domoci.**

**II. Při postupu dle § 171 odst. 1 daňového řádu ve spojení s § 159 odst. 3 občanského zákoníku nelze za škodu, kterou je člen voleného orgánu povinen právnické osobě nahradit, považovat sám daňový nedoplatek, nýbrž typově například nezákonné vyvedení prostředků ze společnosti, které se až „sekundárně“ projeví v tom, že právnická osoba nebyla s to daň uhradit; je tomu tak například v důsledku povinnosti právnické osoby „vrátit“ neoprávněně odpočty daně z přidané hodnoty, na jejichž vylákání se člen voleného orgánu podílel.**

**III. Ustanovení § 159 odst. 3 občanského zákoníku nevymezuje pouze rozsah ručení člena voleného orgánu právnické osoby, ale i jeho vznik a zánik (např. i uhrazením způsobené škody). Člen voleného orgánu tak může vůči správci daně uplatnit i námitku promlčení povinnosti k náhradě škody. Tím ale není dotčena možnost, že je taková námitka v rozporu s dobrými mravy, přičemž k posouzení této otázky je v řízení příslušný správce daně.**

**IV. Ručitelská výzva dle § 171 odst. 1 daňového řádu se považuje za rozhodnutí o stanovení daně, které musí být vydáno v prekluzivních lhůtách týkajících se stanovení daně. Na stanovení daně ručitelům prostřednictvím ručitelské výzvy se tak může použít i úprava prekluzivní lhůty dle § 148 odst. 6 daňového řádu.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2024, čj. 10 Af 4/2024-38)*

**Prejudikatura:** č. 182/2004 Sb. NSS, č. 1777/2009 Sb. NSS, č. 2303/2011 Sb. NSS a č. 3036/2014 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 6/1997 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 309/95), č. 171/2005 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 643/04), č. 23/2008 Sb. ÚS (sp. zn. Pl. ÚS 72/06), č. 38/2009 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 1169/07), č. 77/2009 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 1138/08), č. 165/2015 Sb. ÚS (sp. zn. Pl. ÚS 18/14) a č. 108/2021 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 3358/20); č. 29/2019 Sb. rozh. obč. a č. 91/2020 Sb. rozh. obč.

**Věc:** M. M. proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o doměření daně z přidané hodnoty, o kasační stížnosti žalobce.

V této věci se Nejvyšší správní soud zabýval daňovým ručením podle § 171 daňového řádu. Rozsudek přináší odpovědi na dvě doposud neřešené právní otázky:

- Lze aktivovat daňové ručení (tedy stanovit daňovému ručiteli daň, kterou má uhradit) podle speciální prekluzivní lhůty upravené v § 148 odst. 6 daňového řádu?
- Zanikne daňové ručení člena voleného orgánu právnické osoby za daňové nedoplatky právnické osoby v případě, že se promlčí povinnost člena voleného orgánu nahradit právnické osobě škodu?

Žalobce byl od 17. 2. 2012 jediným jednatelem společnosti DEMOSTAVBY, s. r. o.. Dodatečnými platebními výměry ze dne 7. 6. 2016 Finanční úřad pro Středočeský kraj společnosti DEMOSTAVBY doměřil daň z přidané hodnoty za leden až červenec 2014 v celkové výši 3 575 363 Kč a sdělil jí penále z doměřené daně.

Finanční úřad na základě šetření policie shledal, že společnost DEMOSTAVBY ve skutečnosti nevykonávala žádnou ekonomickou činnost a byla založena pouze za účelem vylákání nadměrných odpočtů DPH.

Doměřenou daň a penále společnost DEMOSTAVBY nezaplátila. Následně byla společnost zrušena s likvidací. Z likvidačního zůstatku finanční úřad nezískal žádné prostředky na úhradu daňových nedoplatků.

Rozsudkem Vrchního soudu v Praze ze dne 8. 9. 2021, sp. zn. 3 To 10/2021, ve spojení s rozsudkem Krajského soudu v Praze ze dne 6. 2. 2020, sp. zn. 2 T 64/2017, byl žalobce spolu s dalšími osobami uznán vinným ze spáchání zvláště závažného zločinu zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby podle § 240 odst. 1, odst. 2 písm. a) a odst. 3 trestního zákoníku ve formě pomoci, a to dílem dokonaným, dílem ve stadiu pokusu. Žalobce se na trestné činnosti organizované skupiny osob založené za účelem soustavného získávání prospěchu vylákáváním neoprávněných odpočtů DPH vědomě podílel mj. tím, že „na pokyny I. Š. a D. M. v době nejméně od 17. 2. 2012 do 31. 12. 2014 v čistě formální funkci jednatele společnosti DEMOSTAVBY [...] nevedl žádné účetnictví, umožnil disponovat s bankovním účtem společnosti postupně K. J., zesnulému M. K. a J. K., podepisoval fiktivní daňová přiznání či umožnil jejich podpis jiným osobám a od doby, kdy bylo možné podávat daňová přiznání elektronicky, předal všechny podklady k ovládnutí datových schránek elektronicky, s vědomím, že společnost nerealizovala žádnou obvyklou hospodářskou činnost, a za formální působení v uvedené společnosti obdržel na svůj účet či také v hotovosti různé platby, které nijak nebyly vedeny v účetnictví společnosti, [...] a veškerou tuto činnost prováděl s vědomím a srozuměním, že uvedené společnosti mohou být užívány k podávání zcela smyšlených daňových přiznání, s cílem neoprávněně získávat majetkový prospěch na úkor České republiky, k čemuž také většinou došlo a touto činností tedy umožnil způsobit újmu České republice zastoupené finančním úřadem v rozsahu odpovídajícímu výši vylákávaných nadměrných odpočtů DPH a to za společnost DEMOSTAVBY nejméně 13 507 993 Kč, z toho byla vyplacena částka ve výši 12 381 589 Kč a částka ve výši nejméně 1 126 404 Kč vyplacena nebyla“. Dle vrchního soudu přitom žalobce „velmi dobře věděl o systému fungujících společností, do kterého byl sám začleněn jako formální představitel společnosti DEMOSTAVBY, a sám dále zprostředkoval kontakty na další“ osoby, o čemž nepochybně svědčí záznamy telefonních hovorů. Za tuto trestnou činnost byl žalobci uložen trest odnětí svobody v trvání 5 roků, peněžitý trest v celkové výši 350 000 Kč a trest zákazu činnosti spočívající v zákazu činnosti spojené s výkonem funkcí ve statutárních orgánech obchodních společností a družstev na dobu 5 roků.

Finanční úřad zaslal žalobci dne 31. 5. 2022 ručitelskou výzvu podle § 171 daňového řádu, kterou vyzval žalobce jakožto ručitele za daňové nedoplatky společnosti DEMOSTAVBY k uhrazení daňového nedoplatku ve výši 6 143 066 Kč. Tato částka odpovídala výši doměřené DPH za leden až červenec 2014 a úroku z prodlení. Finanční úřad na základě trestních rozsudků shledal, že žalobce nevykonával funkci jednatele s péčí řádného hospodáře, čímž způsobil společnosti škodu v podobě daňových nedoplatků. Vzhledem k tomu žalobci vznikla povinnost ručení podle § 171 daňového řádu ve spojení s § 159 odst. 1 a 3 občanského zákoníku.

Proti ručitelské výzvě podal žalobce odvolání, které žalovaný dne 31. 3. 2023 zamítl a ručitelskou výzvu potvrdil. Žalovaný shodně s finančním úřadem dovodil, že žalobci vznikla povinnost ručení za daňové nedoplatky společnosti DEMOSTAVBY na základě § 159 odst. 1 a 3 občanského zákoníku. Žalobce byl totiž v rozhodných zdaňovacích obdobích jediným jednatelem společnosti, prostřednictvím které dle trestních rozsudků neoprávněně vylákal nadměrné odpočty DPH. V roli jednatele působil žalobce pouze formálně, neboť nevedl žádné účetnictví, umožnil disponovat s bankovním účtem jiným osobám, podepisoval fiktivní daňová přiznání s vědomím, že společnost nevykonávala žádnou hospodářskou činnost, a to vše s cílem získat majetkový prospěch na úkor státu. Společnost DEMOSTAVBY neměla žádný postížitelný majetek, veškeré peněžní prostředky byly vybírány v hotovosti. Vzhledem k tomu byly splněny zákonné podmínky pro vznik ručitelského vztahu. K vydání ručitelské výzvy přitom správce daně přistoupil před uplynutím lhůty podle § 148 odst. 6 daňového řádu, tudíž daňová povinnost neprekluovala.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu u Krajského soudu v Praze. Krajský soud především dospěl k závěru, že nejsou pochyby o žalobcově odpovědnosti za škodu způsobenou společností DEMOSTAVBY, a tedy splnění zákonných podmínek ke vzniku jeho ručení. Dále se krajský soud zabýval žalobcem namítanou prekluzí daňové povinnosti, promlčením jeho odpovědnosti za náhradu škody společnosti a namítaným procesním pochybením žalovaného, který prý v rozporu s § 115 odst. 2 daňového řádu neseznámil žalobce s novými

podklady a nedal mu možnost se k nim vyjádřit. Krajský soud žalobu zamítl rozsudkem ze dne 14. 12. 2023, čj. 51 Af 7/2023-75.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, ve které uvedl tři okruhy kasačních námitek:

- krajský soud chybně neshledal, že žalovaný porušil § 115 odst. 2 daňového řádu;
- krajský soud nesprávně posoudil námitku promlčení stěžovatelovy odpovědnosti za škodu způsobenou společností DEMOSTAVBY;
- nebylo prokázáno, že stěžovatel společnosti DEMOSTAVBY způsobil škodu jako člen jejího statutárního orgánu porušením povinnosti při výkonu této funkce, ani to, že takovou škodu nenahradil.

Stěžovatelem namítané procesní pochybení žalovaného spočívalo v tom, že žalovaný nerespektoval § 115 odst. 2 daňového řádu a před vydáním svého rozhodnutí neseznámil stěžovatele s novými podklady a nedal mu možnost se k nim vyjádřit, případně navrhnout provedení dalších důkazních prostředků.

Konkrétně stěžovatel namítl, že v prvním stupni řízení neměl možnost cokoli tvrdit či prokazovat, neboť ručitelská výzva je prvním úkonem v řízení. Jádrem řízení se tedy přesunulo před žalovaného, u kterého musí být stěžovateli zabezpečena jeho procesní práva garantovaná daňovým řádem. To se však kvůli porušení § 115 odst. 2 daňového řádu nestalo. Stěžovatel upozornil na dva nové podklady, které žalovaný doplnil do spisu, a dále na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 6. 2022, sp. zn. 27 Cdo 59/2022, který žalovaný zohlednil ve svém rozhodnutí, ačkoli byl tento rozsudek vydán až po vydání ručitelské výzvy finančním úřadem a podle stěžovatele změnil v rozporu s jeho legitimním očekáváním postup předvídaný v pokynu Generálního finančního ředitelství č. D 18. Krajský soud chybně uzavřel, že doplnění těchto podkladů a zohlednění rozsudku Nejvyššího soudu nenutí žalovaného postupovat podle § 115 odst. 2 daňového řádu.

Podstata druhé stěžovatelovy námítky spočívala v tom, že krajský soud nesprávně posoudil promlčení nároku na náhradu škody společnosti DEMOSTAVBY vůči němu jako jejímu jednateři. Podle něj totiž promlčení tohoto nároku znamenalo zánik jedné z podmínek zákonného ručení podle § 159 odst. 3 občanského zákoníku, čímž zaniklo jeho postavení ručitele za daňové nedoplatky společnosti podle daňového řádu.

V této kasační námitce stěžovatel dále uvedl, že vůči němu nemohla být ručitelská výzva vydána ve speciální prekluzivní lhůtě podle § 148 odst. 6 daňového řádu. Finančnímu úřadu nic nebránilo zahájit řízení a zaslat stěžovateli ručitelskou výzvu ještě předtím, než se promlčel nárok na náhradu škody společnosti DEMOSTAVBY vůči stěžovateli jako jejímu jednateři. Finanční úřad nemusel vůbec čekat na výsledek trestního řízení. Byl to koneckonců právě finanční úřad, kdo podal na policii trestní oznámení s podezřením na spáchání trestného činu, a bylo mu proto i známo, kdo společnosti škodu mohl způsobit. Mohl tak včas zahájit řízení se stěžovatelem jako ručitelem, a to ještě předtím, než se promlčel nárok společnosti na náhradu škody vůči stěžovateli.

Konečně stěžovatel namítal, že žalovaný prozatím ani neprokázal, že stěžovatel porušením svých povinností při výkonu funkce jednatele způsobil společnosti DEMOSTAVBY škodu, resp. že stěžovatel společnosti způsobenou škodu nenahradil. Tyto skutečnosti podle stěžovatele především nevyplývají z trestních rozsudků a žalovaný se jimi samostatně nezabýval.

K porušení § 115 odst. 2 daňového řádu žalovaný ve svém vyjádření navrhl drobnou korekci rozsudku krajského soudu, která ovšem nemá vliv na nedůvodnost stěžovatelem snesených námitek. Podle žalovaného měl krajský soud v případě „dvou nových podkladů“, které v době vydání ručitelské výzvy nebyly součástí spisu, na mysli rozsudek krajského soudu sp. zn. 2 T 64/2017 a potvrzení likvidátorky společnosti DEMOSTAVBY o tom, že daňové nedoplatky přihlášené do její likvidace nebyly uhrazeny. Žalovaný však nesouhlasil s tím, že se jednalo o nové dokumenty. Těmito dokumenty finanční úřad v době vydání ručitelské výzvy naopak disponoval a byly součástí spisu, sdělením likvidátorky správce daně argumentoval v ručitelské výzvě a finanční úřad také opakovaně v odůvodnění ručitelské výzvy odkázal na rozsudek vrchního soudu sp. zn. 3 To 10/2021, kterým bylo rozhodováno o odvolání obžalovaných proti rozsudku krajského soudu sp. zn. 2 T 64/2017. Listiny, které krajský soud označil za „nové“, pouze nebyly součástí postoupeného spisového materiálu, a proto si je žalovaný od správce daně vyžádal. Tento úkon však nepředstavoval opatření nových důkazů, proto nebyly splněny podmínky

pro postup podle § 115 odst. 2 daňového řádu. Je tedy namístě korigovat rozsudek krajského soudu, námitka však není důvodná. Konečně odkázal-li žalovaný v odůvodnění svého rozhodnutí na závěry rozsudku Nejvyššího soudu, nejednalo se o žádnou nově zjištěnou skutečnost, nýbrž o vypořádání argumentace stěžovatele. Ani v souvislosti s rozsudkem Nejvyššího soudu se tedy § 115 odst. 2 daňového řádu nemusel použít.

Dále žalovaný souhlasil s krajským soudem, že stěžovatel mylně zaměňoval nárok společnosti DEMOSTAVBY na náhradu škody s povinností uhradit daňové nedoplatky na DPH, tedy s nárokem daňových orgánů vůči této společnosti, ve vztahu k níž je stěžovatel v postavení daňového ručitele. Stežejní je, že stěžovatel neručí správci daně za náhradu škody, ale za daňové nedoplatky společnosti. Z tohoto důvodu daňová pohledávka správce daně nesleduje osud pohledávky společnosti DEMOSTAVBY na náhradu škody. Neuhrazená škoda pouze vymezuje rozsah ručení stěžovatele. Proto nelze úspěšně namítat promlčení ručitelského závazku z důvodu, že se promlčela pohledávka společnosti DEMOSTAVBY na náhradu škody vůči stěžovateli. Ručení stěžovatele se řídí daňovým řádem, který obsahuje vlastní právní úpravu, nikoli občanským zákoníkem.

K tvrzení stěžovatele, že údajně nebylo prokázáno, že by společnosti DEMOSTAVBY způsobil škodu, odkázal žalovaný na trestní rozsudky a na skutečnost, že stěžovatel byl jediným jednatelem společnosti. Krajský soud se zabýval obsahem rozsudků v trestní věci stěžovatele, z nichž jednoznačně vyplývá, že stěžovatel porušil svou povinnost jednat s péčí řádného hospodáře.

K tvrzení stěžovatele, že údajně nebylo prokázáno, že by škodu nenahradil, žalovaný uvedl, že v řízení ohledně této otázky nebylo sporu. Stěžovatel v průběhu odvolacího řízení provedení úhrady škody společnosti DEMOSTAVBY netvrdil. Naopak navrhol výslech svědků za účelem prokázání, že k tomu nebyl společností DEMOSTAVBY ani vyzván. Uvedené logicky vede k závěru, že škoda uhrazena nebyla. To, že by stěžovatel společností škodu uhradil, nevyplývá ani z okolností daného případu (správce daně zjistil, že společnost DEMOSTAVBY nedisponuje žádným majetkem a že vymáhání nedoplatek by u ní bylo prokazatelně bezvýsledné).

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

### Z odůvodnění:

#### III. A V řízení před žalovaným nebyl porušen § 115 odst. 2 daňového řádu

[22] Ze stěžovatelem snesených kasačních námitek se Nejvyšší správní soud zabýval nejprve údajným porušením § 115 odst. 2 daňového řádu. V případě důvodnosti této kasační námítky by musel zrušit rozsudek krajského soudu i rozhodnutí žalovaného již jen na základě procesního pochybení. Stěžovatel namítl, že žalovaný porušil § 115 odst. 2 daňového řádu, neboť mu neumožnil seznámit se s doplněnými podklady rozhodnutí a vyjádřit se k nim.

[23] Úvodem Nejvyšší správní soud uvádí, že v nynější věci není sporné, že žalovaný podle § 115 odst. 2 daňového řádu nepostupoval. Nejvyšší správní soud tedy musí posoudit, zda nedostatek uvedeného postupu představoval procesní pochybení, pro které je třeba rozsudek krajského soudu i rozhodnutí žalovaného zrušit. Krajský soud dospěl k závěru, že absence postupu podle § 115 odst. 2 daňového řádu neměla vliv na zákonnost rozhodnutí žalovaného. Nejvyšší správní soud s krajským soudem souhlasí.

[24] Jak uvedl již krajský soud v bodu 56 svého rozsudku, postavení ručitele v daňovém řízení je specifické. Ručitel do daňového řízení totiž vstupuje až na základě výzvy správce daně podle § 171 daňového řádu ve fázi platební, kdy je již daň daňovému subjektu pravomocně vyměřena. Teprve doručením ručitelské výzvy stanovující uhrazovací povinnost daňovému ručiteli tak pro něj začíná daňové řízení. Až od této doby může ručitel účinně uplatňovat svá procesní práva, a chránit tak svá hmotná práva (srov. nález Ústavního soudu ze dne 29. 1. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 72/06, č. 23/2008 Sb. ÚS, body 27 a 29). Ručitelova obrana se tedy z logiky věci soustředí do odvolacího řízení, které mu zaručuje § 171 odst. 4 daňového řádu. Nynější stěžovatel ostatně odvolání podal a svého práva tedy využil.

[25] Podle § 115 odst. 2 daňového řádu platí, že *provádí-li odvolací orgán v rámci odvolacího řízení dokazování, seznámí před vydáním rozhodnutí o odvolání odvolatele se zjištěnými skutečnostmi a důkazy, které je prokazují,*

*a umožní mu, aby se k nim ve stanovené lhůtě vyjádřil, popřípadě navrhl provedení dalších důkazních prostředků. Obdobně postupuje odvolací orgán i v případech, kdy dospěje k odlišnému právnímu názoru, než správce daně prvního stupně, a tato změna by ovlivnila rozhodnutí v neprospěch odvolatele.*

[26] Během odvolacího řízení přibýly do správního spisu dva dokumenty – rozsudek krajského soudu sp. zn. 2 T 64/2017 a potvrzení likvidátorky společnosti DEMOSTAVBY ze dne 30. 10. 2018 o tom, že společnost nedisponuje žádným majetkem.

[27] Jak je však patrné z § 115 odst. 2 daňového řádu, postup podle tohoto ustanovení se uplatní ve dvou případech: a) pokud odvolací orgán provede v rámci odvolacího řízení dokazování; b) pokud odvolací správní orgán dospěje k odlišnému právnímu posouzení nepříznivému pro odvolatele.

[28] Ani k jednomu případu v nynější věci ovšem nedošlo. Žalovaný potvrdil zákonnost ručiteléské výzvy – jistě tedy nedospěl k odlišnému právnímu posouzení nepříznivému pro odvolatele. Žalovaný v odvolacím řízení ani neprovedl dokazování. Rozsudek krajského soudu sp. zn. 2 T 64/2017 musel být stěžovateli znám, neboť se jednalo o prvoinstanční rozsudek v jeho trestní kauze, který následně přezkoumal vrchní soud v rozsudku sp. zn. 3 To 10/2021; jím finanční úřad argumentoval již v ručiteléské výzvě adresované stěžovateli. Potvrzení likvidátorky společnosti DEMOSTAVBY sice stěžovateli známo být nemohlo, ovšem do věci rovněž nepřineslo nic nového, neboť pouze písemně potvrzovalo výchozí premisu celé věci, že společnost DEMOSTAVBY nedisponuje žádným majetkem, ze kterého by mohly být uhrazeny její dlužné daňové povinnosti, a proto je namístě vyzvat k úhradě stěžovatele jako ručitele. Také o potvrzení likvidátorky ze dne 30. 10. 2018 se správce daně navíc zmínil již v ručiteléské výzvě adresované stěžovateli. V obou případech tedy žalovaný pouze pro úplnost doplnil spisový materiál o opisy obou zmíněných dokumentů, aniž však jejich prostřednictvím prováděl jakékoli dokazování.

[29] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že žalovaný provedeným doplněním jen kompletoval správní spis. Neprováděl tak ovšem dokazování ani nezměnil právní posouzení věci. Se skutečnostmi obsaženými v doplněných dokumentech naopak pracoval již finanční úřad v ručiteléské výzvě. Nebyly tedy naplněny podmínky § 115 odst. 2 daňového řádu a žalovaný nemusel postupovat podle tohoto ustanovení. Ani tato námitka tedy není důvodná.

[30] Nedůvodná je i stěžovatelova argumentace rozsudkem Nejvyššího soudu ze dne 30. 6. 2022, čj. 27 Cdo 59/2022-313. Ani tímto rozsudkem totiž žalovaný nedokazoval, ale využil jej při svém právním hodnocení věci. Ani zde tedy nebyl naplněn žádný z důvodů pro postup podle § 115 odst. 2 daňového řádu. Jestliže stěžovatel dále upozornil, že rozsudek Nejvyššího soudu byl vydán až po vydání ručiteléské výzvy, důvodná není ani tato námitka. Daňové řízení totiž tvoří jeden celek a žalovaný jako odvolací správní orgán rozhoduje podle skutkového a právního stavu ke dni vydání svého rozhodnutí. Žalovaný tedy nijak nepochybil, pokud pro své právní posouzení věci využil rozsudek Nejvyššího soudu vydaný v mezidobí mezi jeho rozhodnutím a vydáním ručiteléské výzvy.

### **III. B K prekluzi vydání ručiteléské výzvy**

[31] Ačkoli stěžovatel v kasační stížnosti prekluzi stanovení daně výslovně nenamítal, zaměřil se Nejvyšší správní soud dále na tuto otázku. Jedná se totiž o skutečnost, ke které Nejvyšší správní soud přihlíží z úřední povinnosti (např. zejména nálezy Ústavního soudu ze dne 26. 2. 2009, sp. zn. I. ÚS 1169/07, č. 38/2009 Sb. ÚS, či nálezy Ústavního soudu ze dne 31. 3. 2009, sp. zn. I. ÚS 1138/08, č. 77/2009 Sb. ÚS). Sporná otázka spočívá v tom, zda lze § 148 odst. 6 daňového řádu obsahující speciální prekluzivní lhůtu použít pouze vůči daňovému subjektu (tedy v nynějším případě pouze vůči společnosti DEMOSTAVBY), nebo i vůči daňovému ručiteli (tedy v nynějším případě vůči stěžovateli), a daňovému ručiteli tedy stanovit povinnost k úhradě daňového nedoplatku na základě této prekluzivní lhůty.

[32] Finanční úřad v červnu 2016 doměřil společnosti DEMOSTAVBY dlužnou daň a penále za zdaňovací období leden až červenec 2014. Stěžovateli byla ručiteléská výzva zaslána až dne 31. 5. 2022. Žalovaný i krajský soud dospěli k závěru, že k prekluzi pro vydání ručiteléské výzvy nedošlo. Zaujaly totiž závěr, že § 148 odst. 6 daňového řádu, který prolomuje standardní prekluzivní lhůty (obsažené v § 148 odst. 1, resp. 5 daňového řádu) pro vyměření daně, je možné použít i na stěžovatele jako daňového ručitele. Nejvyšší správní soud s nimi souhlasil. K tomu Nejvyšší správní soud vedly následující úvahy.



[33] Podle § 148 odst. 1 daňového řádu činí prekluzivní lhůta pro stanovení daně 3 roky. Podle odstavce 5 téhož ustanovení je její maximální délka 10 let. V § 148 odst. 6 ovšem daňový řád dává správci daně novou pravomoc, respektive stanoví zcela novou lhůtu pro stanovení daně, která je nezávislá na obecné prekluzivní lhůtě (srov. rozsudek NSS ze dne 12. 10. 2021, čj. 1 AfS 182/2021-57, bod 35, či nálezn Ústavního soudu ze dne 15. 9. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 18/14, č. 165/2015 Sb. ÚS, bod 17). Daňový řád zde stanoví, že bez ohledu na to, zda již uplynula lhůta pro stanovení daně, lze v důsledku jednání, které bylo předmětem pravomocného rozhodnutí soudu o spáchání daňového trestného činu, stanovit daň do konce druhého roku následujícího po roce, v němž nabylo rozhodnutí soudu právní moci. Stěžovatel byl pravomocně odsouzen rozsudkem vrchního soudu sp. zn. 3 To 10/2021; podle žalovaného i krajského soudu se přitom i na daňového ručitele použije § 148 odst. 6 daňového řádu, a proto lhůta pro stanovení daně (resp. vydání ručitelské výzvy) stěžovateli uplynula až dne 31. 12. 2023.

[34] Povahou ručitelské výzvy se Nejvyšší správní soud zabýval především v rozsudku ze dne 19. 11. 2008, čj. 1 AfS 52/2008-66, č. 1777/2009 Sb. NSS. Byť se tento rozsudek zabýval právní úpravou obsaženou v zákoně č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků<sup>1)</sup>, jeho závěry jsou podle Nejvyššího správního soudu použitelné i pro nynější právní úpravu. Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku dospěl k závěru, že ručitelská výzva představuje rozhodnutí o stanovení daně a musí být vydána ve lhůtě pro stanovení daně, nikoli ve lhůtě pro placení daně. Tento závěr je rozhodný i pro nynější věc.

[35] Považuje-li se ručitelská výzva za rozhodnutí o stanovení daně, které musí být vydáno v prekluzivních lhůtách týkajících se stanovení daně, nevidí Nejvyšší správní soud žádný rozumný důvod, proč by se na stanovení daně ručiteli prostřednictvím ručitelské výzvy nepoužil i § 148 odst. 6 daňového řádu.

[36] Z nadpisu § 148 i systematiky daňového řádu bezesporu vyplývá, že celý § 148 upravuje lhůty pro stanovení daně. Jak již Nejvyšší správní soud výše uvedl, odstavec 6 tohoto ustanovení obsahuje speciální (zcela svébytnou) lhůtu pro stanovení daně. Ve světle rozsudku sp. zn. 1 AfS 52/2008, ve kterém Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že ručitelská výzva představuje rozhodnutí o stanovení daně a musí být vydána ve lhůtě pro stanovení daně, nikoli ve lhůtě pro placení daně, Nejvyšší správní soud neshledal žádný důvod, proč by se „speciální“ lhůta pro stanovení daně podle § 148 odst. 6 nemohla použít i na daňového ručitele, neboť ve vztahu k daňovému ručiteli představuje ručitelská výzva rozhodnutí o stanovení daně.

### III. C K námitce promlčení

[37] Dále se Nejvyšší správní soud zabýval údajným nesprávným posouzením – ze strany krajského soudu – námitky promlčení stěžovatelovy odpovědnosti za náhradu škody způsobené společností DEMOSTAVBY.

[38] Podstata stěžovatelovy argumentace spočívala v tom, že pokud se promlčela jeho odpovědnost za škodu způsobenou společností DEMOSTAVBY, zaniklo i jeho postavení jako ručitele za daňové nedoplatky společnosti DEMOSTAVBY.

[39] Krajský soud se touto námitkou zabýval v bodě 54 svého rozsudku, ve kterém dospěl k závěru, že stěžovatel mylně zaměňuje nárok společnosti DEMOSTAVBY na náhradu škody s její povinností uhradit daňové nedoplatky na DPH, tedy s nárokem daňových orgánů vůči této společnosti, ve vztahu k níž je stěžovatel v postavení daňového ručitele. Jak podle krajského soudu vysvětlil již žalovaný, neuhrazená škoda společnosti DEMOSTAVBY pouze vymezuje rozsah ručení stěžovatele (srov. § 159 odst. 3 občanského zákoníku), avšak nemění nic na tom, že stěžovatel ručí za jiný dluh daně společnosti, konkrétně za její daňové nedoplatky. Stěžovatelem zmínovaná pohledávka společnosti na náhradu škody, která je dle jeho tvrzení již promlčena, se totiž podle krajského soudu skutečně liší od daňových pohledávek za doměřenou DPH, na které se soukromoprávní úprava promlčení nevztahuje. Pro účely správy daní je vznik a doba trvání ručitelského závazku komplexně upravena v daňovém řádu. Na tom dle krajského soudu nic nemění skutečnost, že hmotněprávní základ ručitelského závazku má v daném případě oporu v § 159 odst. 3 občanského zákoníku, na který § 171 odst. 1 daňového řádu blanketně odkazuje (v části „pokud mu zákon povinnost ručení ukládá“). Krajský soud se tedy ztotožnil s právním názorem žalovaného a námitku shledal nedůvodnou.

<sup>1)</sup> S účinností od 1. 1. 2011 zrušen a nahrazen daňovým řádem.

[40] Nejvyšší správní soud s právním názorem krajského soudu a žalovaného nesouhlasí.

[41] Podle § 171 odst. 1 daňového řádu *nedoplatek je povinen uhradit také ručitel, pokud mu zákon povinnost ručení ukládá a pokud mu správce daně ve výzvě sdělí stanovenou daň, za kterou ručí, a současně jej vyzve k úhradě nedoplatku ve stanovené lhůtě; kopie rozhodnutí o stanovení daně je přílohou této výzvy.*

[42] Daňový řád v tomto ustanovení obsahuje blanketní právní normu odkazující na zvláštní zákon ukládající daňovému ručiteli povinnost k ručení. Žalovaný jako zvláštní zákon ukládající stěžovateli povinnost k ručení označil občanský zákoník – konkrétně jeho § 159 odst. 3, podle kterého *nenahradil-li člen voleného orgánu právnické osobě škodu, kterou jí způsobil porušením povinnosti při výkonu funkce, ačkoli byl povinen škodu nahradit, ručí věřiteli právnické osoby za její dluh v rozsahu, v jakém škodu nenahradil, pokud se věřitel plnění na právnické osobě nemůže domoci.*

[43] S tímto dílčím závěrem Nejvyšší správní soud souhlasí; již dříve potvrdil, že povinnost ručení za daňové nedoplatky může založit i právní předpis soukromoprávního charakteru (srov. rozsudek NSS ze dne 26. 11. 2008, čj. 5 Afs 173/2006-74, č. 2303/2011 Sb. NSS, či rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 8. 12. 2003, čj. 30 Ca 110/2001-30, č. 182/2004 Sb. NSS, ve kterých správní soudy posvětily daňové ručení založené zákonem č. 513/1991 Sb., obchodním zákoníkem<sup>2)</sup>).

[44] Kde se však právní názor Nejvyššího správního soudu rozchází s krajským soudem i žalovaným, je otázka významu stěžovatelovy odpovědnosti za náhradu škody způsobené společností DEMOSTAVBY pro jeho daňové ručení a promlčení této odpovědnosti. Krajský soud i žalovaný dospěli k závěru, že neuhrazená škoda společnosti DEMOSTAVBY pouze vymezuje rozsah ručení stěžovatele, ovšem vznik a doba trvání ručitelského závazku se řídí daňovým řádem. S tím Nejvyšší správní soud nesouhlasí.

[45] Sám krajský soud v bodě 54 svého rozsudku uvedl, že hmotněprávní základ ručitelského závazku má v daném případě oporu v § 159 odst. 3 občanského zákoníku, na který § 171 odst. 1 daňového řádu blanketně odkazuje. Daňový řád v tomto ustanovení konkrétně uvádí, že nedoplatek je povinen uhradit také ručitel, pokud mu zákon povinnost ručení ukládá.

[46] Ze znění citovaného ustanovení je zřejmé, že základní podmínkou, která aktivuje ručitelskou povinnost třetí osoby, je, že této osobě jiný zákon povinnost ručení ukládá. Již výše Nejvyšší správní soud uvedl, že v nynější věci je jiným zákonem ukládajícím ručení občanský zákoník – konkrétně jeho § 159 odst. 3, podle kterého *nenahradil-li člen voleného orgánu právnické osobě škodu, kterou jí způsobil porušením povinnosti při výkonu funkce, ačkoli byl povinen škodu nahradit, ručí věřiteli právnické osoby za její dluh v rozsahu, v jakém škodu nenahradil, pokud se věřitel plnění na právnické osobě nemůže domoci.*

[47] V případě ručitelského závazku založeného § 159 odst. 3 občanského zákoníku se tedy nejedná o standardní (smluvní) ručení podle § 2018 a násl. občanského zákoníku, ale jedná se o zvláštní případ ručení založeného zákonem při splnění zákonem stanovených podmínek. Z § 159 odst. 3 občanského zákoníku je zřejmé, že základní podmínka, která aktivuje zákonnou povinnost ručení člena voleného orgánu právnické osoby, je, že tento člen je (stále) odpovědný za škodu, kterou právnické osobě způsobil. Zanikla-li tedy v důsledku promlčení povinnost člena voleného orgánu (kterým je v nynější věci stěžovatel jako bývalý jednatel společnosti DEMOSTAVBY) nahradit právnické osobě způsobenou škodu, zanikl tím jeden z předpokladů existence zákonného ručení podle § 159 odst. 3 občanského zákoníku. K tomuto závěru se přihlásila civilistická odborná literatura [srov. Štenglová, I.; Šuk, P. *Některé důsledky porušení péče řádného hospodáře (nejen) v judikatuře českých soudů.* Obchodněprávní revue, 2021, č. 3, s. 153 - 164] a rovněž judikatura civilních soudů – srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 24. 1. 2023, sp. zn. 4 Cmo 129/2022. Na zmiňovanou odbornou literaturu přitom stěžovatel výslovně odkazoval již v žalobě, resp. v odvolání adresovaném žalovanému.

[48] Krajský soud i žalovaný se podle Nejvyššího správního soudu tedy mylí, pokud dospěli k závěru, že § 159 odst. 3 občanského zákoníku vymezuje pouze rozsah stěžovatelova ručení. Toto ustanovení nevymezuje pouze rozsah ručení, ale i jeho vznik a zánik (např. i uhrazením způsobené škody) – k tomu srov. již výše

<sup>2)</sup> S účinností od 1. 1. 2014 zrušen a nahrazen občanským zákoníkem.

opakovaně citovaný § 171 odst. 1 daňového řádu, který uvádí, že nedoplatek je povinen uhradit také ručitel, pokud mu zákon povinnost ručení ukládá. Podle Nejvyššího správního soudu tedy, s ohledem na závěry občanskoprávní doktríny a judikatury, pokud se promlčí povinnost člena voleného orgánu právnické osoby k náhradě škody, kterou tento člen právnické osobě způsobil, zákon mu povinnost ručení nadále již neukládá, což se odráží i do jeho povinnosti k daňovému ručení podle § 171 odst. 1, která pak již neexistuje.

[49] Pokud by Nejvyšší správní soud posvětil právní názor krajského soudu a žalovaného, byl by nedůvodně zvýhodněn věřitel (kterým je v nynější věci finanční úřad jako správce daně – resp. tedy stát) oproti jiným věřitelům společnosti DEMOSTAVBY, a to ve vazbě na postavení stěžovatele jako ručitele. Právní norma soukromého práva, kterou § 159 odst. 3 občanského zákoníku bezpochyby je, by totiž podle právního názoru krajského soudu i žalovaného vymezovala pouze rozsah stěžovatelova ručení, ovšem především ohledně zániku jeho ručitelské povinnosti by se již neuplatnila a namísto ní by se uplatnila (pro stát výhodnější) úprava obsažená v daňovém řádu. K takovému výkladu však podle Nejvyššího správního soudu není důvod. Pokud je stěžovatelovo ručení založeno § 159 odst. 3 občanského zákoníku, a tímto ustanovením je vymezen i jeho rozsah, není podle Nejvyššího správního soudu žádný důvod, aby se neaplikovala (soukromoprávní) právní skutečnost působící zánik stěžovatelova ručení a spočívající v promlčení jeho odpovědnosti za škodu způsobenou společností.

[50] Stěžovatel má tedy pravdu, pokud namítá, že promlčením jeho odpovědnosti za škodu způsobenou společností DEMOSTAVBY, kterou stěžovatel způsobil jako její jednatel, by zanikl jeden z předpokladů pro existenci zákonného ručení podle § 159 odst. 3 občanského zákoníku, a stěžovatel by se touto námitkou tedy mohl ubránit povinnosti plnit (z titulu zákonného ručení podle § 171 odst. 1 daňového řádu ve spojení s § 159 odst. 3 občanského zákoníku) na pohledávku věřitele (kterým je v nynější věci finanční úřad jako správce daně).

[51] Závěr přijatý Nejvyšším správním soudem však neznamená, že se nynější stěžovatel skutečně (nutně) zproští své povinnosti k daňovému ručení. K tomu Nejvyšší správní soud podotýká, že dnes již letitá a ustálená judikatura Ústavního i Nejvyššího soudu totiž připouští prolomení námitky promlčení v případě, kdy je tato námitka v rozporu s dobrými mravy nebo kdy představuje zneužití práva (k tomu srov. např. již nálezy Ústavního soudu ze dne 15. 1. 1997, sp. zn. II. ÚS 309/95, č. 6/1997 Sb. ÚS, ze dne 6. 9. 2005, sp. zn. I. ÚS 643/04, č. 171/2005 Sb. ÚS, či ze dne 1. 6. 2021, sp. zn. III. ÚS 3358/20, č. 108/2021 Sb. ÚS; z judikatury Nejvyššího soudu poté např. rozsudek ze dne 28. 11. 2001, sp. zn. 25 Cdo 2905/99, usnesení ze dne 31. 8. 2004, sp. zn. 25 Cdo 2648/2003, či rozsudek ze dne 23. 1. 2018, sp. zn. 27 Cdo 2826/2017, č. 29/2019 Sb. rozh. obč.)

[52] Například v posledně citovaném rozsudku Nejvyšší soud uvedl: „Dobrym mravum zásadně neodporuje, namítá-li někdo promlčení práva uplatňovaného vůči němu, neboť institut promlčení přispívající k jistotě v právních vztazích je institutem zákonným, a tedy použitelným ve vztahu k jakémukoliv právu, které se podle zákona promlčuje. Uplatnění promlčecí námitky by se přičilo dobrým mravům jen v těch výjimečných případech, kdy by bylo výrazem zneužití tohoto práva na úkor účastníka, který marně uplynutí promlčecí doby nezavinil a vůči němuž by za takové situace zánik nároku na plnění v důsledku uplynutí promlčecí doby byl nepřiměřeně tvrdým postihem ve srovnání s rozsahem a charakterem jím uplatňovaného práva a s důvody, pro které své právo včas neuplatnil. Tyto okolnosti by přitom musely být naplněny v natolik výjimečně intenzitě, aby byl odůvodněn tak významný zásah do principu právní jistoty, jakým je odeprání práva uplatnit námitku promlčení.“ Z toho, že argumentem rozporu s dobrými mravy má být odeprán výkon práva, vyplývá, že odpovídající úsudek soudu musí být podložen důkladnými skutkovými zjištěními a že musí současně přesvědčivě dokládat, že tato zjištění dovolují – v konkrétním případě – závěr, že výkon práva je s dobrými mravy skutečně v rozporu.

[53] Je tedy zřejmé, že uplatnění námitky promlčení v rozporu s dobrými mravy je situací poměrně výjimečnou, nikoli však právem předem zapovězenou. V každém případě však musí být zkoumání takové námitky opřeno o důkladná skutková zjištění. Ta v nynější věci s ohledem na doposud zastávaný právní názor žalovaného a krajského soudu přirozeně nebyla shromážděna a posouzena.

[54] Nejvyšší správní soud tedy pro odlišný právní názor zrušil rozsudek krajského soudu i rozhodnutí žalovaného. Žalovaný v dalším řízení bude muset nejprve řádně posoudit stěžovatelovu námitku promlčení jeho odpovědnosti za škodu způsobenou společností DEMOSTAVBY a v závislosti na tomto posouzení pak existenci stěžovatelova ručení za daňové nedoplatky společnosti DEMOSTAVBY. K tomu bude muset žalovaný zejména

určit, od jakého okamžiku začala plynout promlčecí lhůta společnosti DEMOSTAVBY na náhradu škody vůči stěžovateli (k tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 05. 2020, sp. zn. 25 Cdo 1510/2019, č. 91/2020 Sb. rozh. obč.). Shledá-li žalovaný, že stěžovatelova odpovědnost za škodu způsobenou společností DEMOSTAVBY je již promlčena, bude moci posoudit, zda námitka promlčení nebyla uplatněna v rozporu s dobrými mravy, resp. zneužívajícím způsobem. K tomu bude muset žalovaný zohlednit veškeré okolnosti nynější věci a řádně je vyhodnotit.

### **III. D K neprokázání způsobení škody společností DEMOSTAVBY ani toho, že stěžovatel tuto škodu nenahradil**

[55] Konečně stěžovatel namítl, že žalovaný prozatím ani neprokázal, že stěžovatel společnosti DEMOSTAVBY způsobil jako její jednatel škodu, a žalovaný rovněž neprokázal, že tuto škodu nenahradil.

[56] Tyto námitky nejsou důvodné. Jak navíc upozornil již žalovaný ve svém vyjádření, stěžovatelova kasáční argumentace se téměř v úplnosti shoduje s jeho argumentací žalobní, proto Nejvyšší správní soud pouze zopakuje závěry vyslovené krajským soudem, se kterými souhlasí.

[57] Odpovědnosti stěžovatele za způsobení škody porušením povinností při výkonu funkce jednatele společnosti DEMOSTAVBY se krajský soud zabýval v bodech 31 až 36 svého rozsudku. Krajský soud především potvrdil postup žalovaného, který vyšel zejména z trestních rozsudků týkajících se stěžovatele. Jak vyplývá z obsahu trestních rozsudků, stěžovatel (mj.) v rozhodných zdaňovacích obdobích, za která byla společnosti DEMOSTAVBY doměřena DPH, vykonával funkci jednatele čistě formálně, neboť nevedl žádné účetnictví, umožnil disponovat s bankovním účtem společnosti třetím osobám, podepisoval fiktivní daňová přiznání či umožnil jejich podpis třetím osobám, a od doby, kdy bylo možné podávat daňová přiznání elektronicky, předal všechny podklady k ovládnání datových schránek. Za své formální působení ve funkci jednatele obdržel stěžovatel různé platby, které nebyly nijak evidovány v účetnictví společnosti. To vše činil s vědomím a srozuměním, že společnost ve skutečnosti neuskutečňovala žádnou obvyklou hospodářskou činnost a mohla být využívána k podávání zcela smyšlených daňových přiznání, s cílem neoprávněně získávat majetkový prospěch na úkor České republiky formou vylákání nadměrných odpočtů DPH. Prostřednictvím společnosti DEMOSTAVBY byla takto celkem vyplacena částka ve výši 12 381 589 Kč, částka ve výši nejméně 1 126 404 Kč vyplacena nebyla (viz výrok o vině stěžovatele v trestních rozsudcích).

[58] Nejvyšší správní soud souhlasí, že uvedená zjištění plynoucí z trestních rozsudků svědčí bez jakékoli pochybnosti o tom, že stěžovatel porušil svou povinnost jednat s péčí řádného hospodáře, čímž způsobil společnosti DEMOSTAVBY škodu, kterou jí byl povinen nahradit [Nejvyšší správní soud zde ovšem připomíná, že škodu zde bylo vyvedení prostředků ze společnosti, resp. umožnění tohoto vyvedení jiným osobám, které se až posléze – „sekundárně“ – projevilo v tom, že společnost nebyla s to uhradit daň, či zjednodušeně řečeno, vrátit neoprávněné odpočty DPH. Tento daňový závazek sám o sobě škodou nebyl a nemohl být, neboť stěžovatel svým protiprávním jednáním nejdříve společnost DEMOSTAVBY fakticky „obohatil“ tím, že získala odpočet DPH, na který neměla nárok – následně však, jak již bylo naznačeno, v důsledku vyvedení prostředků nemohla svůj daňový závazek uhradit. Pokud by stěžovatel dané neoprávněně získané prostředky ponechal v dispozici společnosti DEMOSTAVBY, ta by v zásadě mohla svůj daňový závazek (nedoplatek, jak o něm hovoří § 171 daňového řádu) uhradit.]. Krajský soud navíc správně připomněl, že za daných okolností povinnost prokázat, že při výkonu funkce jednatele postupoval stěžovatel s péčí řádného hospodáře, tížila právě stěžovatele, který v tomto směru však žádnou argumentaci nepřednesl (což ovšem obecně nezabavuje daňové orgány – v souladu s principy rozložení důkazního břemene v daňovém řízení – povinnosti prokazovat výši, popř. důvody, způsobené škody).

[59] Otázkou prokázání toho, že stěžovatel nenahradil škodu způsobenou společností DEMOSTAVBY, se krajský soud poté zabýval v bodě 37 svého rozsudku. I zde Nejvyšší správní soud s právním hodnocením krajského soudu souhlasí.

[60] Z § 171 odst. 3 daňového řádu je zřejmé, že správce daně smí vydat ručitelkou výzvu pouze v případě, kdy postaví najisto, že daňový nedoplatek nebyl daňovým subjektem uhrazen a nedoplatek nebyl uhrazen ani při vymáhání na daňovém subjektu, nebo že by vymáhání bylo prokazatelně bezvysledné. Zde tedy klade daňový řád na správce daně dokonce přísnější požadavky než úprava civilního ručení, podle které předpokladem

povinnosti ručitele plnit je pouze to, že dlužník nesplnil, ačkoliv byl k tomu věřitelem písemně vyzván (srov. rozsudek NSS ze dne 17. 6. 2010, čj. 1 Afs 22/2010-44, bod 18 a shodně ze dne 6. 3. 2014, čj. 1 Afs 3/2014-31, č. 3036/2014 Sb. NSS, bod 21, na které správně odkázal již krajský soud). Správce daně však není povinen zkoumat, jestli daňový ručitel nahradil právnícké osobě škodu způsobenou svým jednáním. Tato povinnost naopak stíhá daňového ručitele (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 6. 2022, čj. 27 Cdo 59/2022-313, bod 37, jak opět správně odkázal již krajský soud).

[61] Uvedené rozložení procesních povinností ostatně odpovídá spravedlivému rozložení práv a vyplývá z logiky ručitelského vztahu, kdy by se sám ručitel měl snažit vyvázat se ze své ručitelské povinnosti, čehož se domůže právě prokázáním toho, že škodu právnícké osobě již nahradil a jeho povinnost ručení tedy zanikla.

[62] Upozornit lze navíc na zřejmou účelovost této námitky, neboť stěžovatel na jedné straně namítá, že se promlčela jeho povinnost nahradit škodu společnosti DEMOSTAVBY, na druhé straně však namítá, že finanční orgány nezkoumaly, zda stěžovatel tuto škodu již neuhradil. Jak navíc upozornil i žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti, stěžovatel v průběhu odvolacího řízení provedení náhrady škody společnosti DEMOSTAVBY netvrdil. Naopak navrhoval výslech svědků za účelem prokázání, že k tomu nebyl společností DEMOSTAVBY ani vyzván.

[63] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že se stěžovatel mýlí, domnívá-li se, že finanční orgány byly povinny prokazovat skutečnost, že stěžovatel nenahradil společnosti DEMOSTAVBY způsobenou škodu. Naopak stěžovatel byl v nynějším řízení povinen prokázat, že škodu společnosti již nahradil, čímž by zaniklo jeho zákonné ručení. To však stěžovatel nesplnil.