

SBÍRKA  
ROZHODNUTÍ  
NEJVYŠŠÍHO  
SPRÁVNÍHO  
SOUDU

9<sup>2024 / XXII. ROČNÍK / 30. 9. 2024</sup>

## OBSAH

4621	Právo na informace: omezení práva na informace; podmínky neposkytnutí informace vytvořené či získané v přímé souvislosti se soudním řízením .....	591
4622	Daň z přidané hodnoty: posouzení režimu daně z přidané hodnoty pro stříbrné pamětní mince .....	594
4623	Správní řízení: rozsah povinnosti správních orgánů při zjišťování skutkového stavu Zdravotnictví: poskytnutí jednorázové peněžní částky osobám sterilizovaným v rozporu s právem .....	599
4624	Pobyt cizinců: oprávněnost pobytu na území jako podmínka pro vydání povolení k přechodnému pobytu .....	606
4625	Životní prostředí: soudní přezkum schválení zásad péče o národní park v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem .....	612
4626	Obecní zřízení: veřejná prostranství Policie České republiky: chráněný objekt a prostor, areál Pražského hradu .....	624
4627	Volby do Evropského parlamentu: změna údajů na hlasovacích lístcích, správnost údajů o kandidátech, součinnost volební strany .....	637
4628	Školství: podmínky pro konání zkoušky; nadměrný hluk .....	641
4629	Správní řízení: osoba oprávněná k podání žádosti o nařízení exekuce vykonatelného rozhodnutí správního orgánu; ochrana proti nečinnosti správního orgánu .....	647
4630	Daňové řízení: holding; zneužití práva; dostatečné zjištění skutkového stavu .....	651
4631	Řízení před soudem: osoba zúčastněná na řízení Pobyt cizinců: rodinný příslušník jako osoba zúčastněná na řízení .....	673
4632	Kompetenční spory: rozsah pravomoci Energetického regulačního úřadu .....	676

## Právo na informace: omezení práva na informace; podmínky neposkytnutí informace vytvořené či získané v přímé souvislosti se soudním řízením

k § 11 odst. 1 písm. g) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (v textu jen „informační zákon“)

**Smysl a účel výluky omezující poskytnutí informací podle § 11 odst. 1 písm. g) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, spočívá toliko v zajištění principu rovnosti zbraní v řízeních, kde je jedním z účastníků povinný subjekt. Pod tuto výlukou tak nespádají veškeré informace, které se řízení jakkoli týkají (např. některé důkazní prostředky, které vznikly bez vazby na příslušné řízení, či informace o stavu správních řízení týkajících se činnosti povinného subjektu apod.), nýbrž pouze ty, u nichž si je povinný subjekt vědom alespoň potenciální možnosti jakéhokoli řízení, a pro tento případ si příslušnou informaci pořídí, přičemž jejím zveřejněním došlo k jeho znevýhodnění jako strany řízení (např. právní analýza či odborný znalecký posudek určitého problému pro případ, že by nastal určitý problém, který by mohl být důvodem soudního sporu, aniž by tento již reálně vznikl).**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2024, čj. 10 As 79/2024-48)*

**Prejudikatura:** nálezy Ústavního soudu č. 30/1998 Sb. a č. 123/2010 Sb.

**Věc:** Ředitelství silnic a dálnic, s. p., proti Úřadu pro ochranu osobních údajů, za účasti Pobočného spolku Děti země – Klub za udržitelnou dopravu, o poskytnutí informace, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce svým rozhodnutím odmítl žádost osoby zúčastněné na řízení (dále jen „žadatel“) o poskytnutí informací podle § 11 odst. 1 písm. g) informačního zákona, které se týkaly umístění, povolení, realizování a kolaudace objektů na dálnici D8 0805 Lovosice – Řehlovice. Žadatel proti tomuto rozhodnutí podal odvolání. Žalovaný rozhodnutím ze dne 16. 8. 2023 žalobcovu rozhodnutí zrušil a řízení zastavil. Dále žalobci přikázal požadované informace žadateli poskytnout ve lhůtě 15 dnů od oznámení rozhodnutí.

Žalobce následně podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu k Městskému soudu v Praze. Namítal, že není povinen informace poskytnout, jelikož se jedná o informace nesporně související s probíhajícím soudním řízením. Poskytnutím by dle žalobce nebyla zachována rovnost zbraní a procesního postavení v soudním řízení, protože by protistrana na základě těchto informací mohla být ve sporu úspěšná. Zároveň žalobce vyslovil nesouhlas s výkladem a aplikací § 11 odst. 1 písm. g) informačního zákona. Rovněž namítal, že požadovanými informacemi nedisponuje a musel by je pro žadatele nově vytvořit. Žalovanému také vytkl, že si před rozhodnutím o vydání požadovaných informací neopatřil stanovisko Ministerstva pro místní rozvoj, které je žalovaným v daném soudním řízení, v němž měly být informace poskytnuty.

Městský soud žalobu rozsudkem ze dne 27. 2. 2024, čj. 11 A 109/2023-89, zamítl. Spornou otázkou byl podle městského soudu výklad § 11 odst. 1 písm. g) informačního zákona, podle kterého *povinný subjekt může omezit poskytnutí informace, pokud byla vytvořena nebo získána v přímé souvislosti se soudním, rozhodčím, správním nebo obdobným řízením, a to i před jeho zahájením a její poskytnutí může ohrozit rovnost účastníků tohoto řízení.* Městský soud podotkl, že skutečnost, že předmětné informace splňují požadavek pro výlukou daný výše citovaným ustanovením, dovozuje žalobce z toho, že jde o informace nesporně významné pro probíhající soudní řízení, souvisejí s ním a mohly by pozici žalobce v tomto řízení ohrozit, či snad zhoršit. Městský soud se v tomto případě ztotožnil s žalovaným, neboť podle jeho názoru výklad a argumentace žalobce neodpovídaly požadavku, aby informace byly vytvořeny nebo získány povinným subjektem v přímé souvislosti s řízením. Na otázku, zda o takové informace skutečně jde, žalobce neodpověděl. Městský soud tedy ve shodě s žalovaným nepovažoval informace sestávající z označení a názvů neumístěných, nepovolených, nedokončených a nezkolaudovaných staveb v rámci stavby dálnice D8 0805 Lovosice – Řehlovice za informace *vytvořené nebo získané* v přímé souvislosti s předmětným soudním řízením. K této otázce městský soud také zdůraznil, že aby povinný subjekt mohl poskytnutí informace podle informačního zákona omezit, musí se nejprve vypořádat s tím, zda byla naplněna první zákonem

stanovená podmínka, tedy bylo-li vytvoření nebo získání informace v přímé souvislosti s předmětným řízením. Tuto podmínku žalobce nesplnil, dalšími námitkami se proto městský soud zabýval už jen stručně.

Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. Nepovažoval totiž výklad § 11 odst. 1 písm. g) informačního zákona provedený městským soudem za odpovídající smyslu a účelu daného ustanovení. Městský soud tak odepřel stěžovateli možnost hájit v zahájeném soudním řízení své oprávněné zájmy, a tím fakticky zasáhl do práva stěžovatele na spravedlivý proces. Stěžovatel se domníval, že vzhledem k charakteru požadovaných informací bylo snahou žadatele získat důkazní materiál, kterým chtěl prokázat svá tvrzení v řízení. Tento důkazní materiál se snažil získat přímo od stěžovatele, který ale v řízení hájil odlišný zájem, a tedy nemohl být nucen poskytnout žadateli důkazní prostředky, které měly být zjevně použity k popření zájmu stěžovatele v soudním řízení. Výklad městského soudu byl podle stěžovatele příliš restriktivní, pokud městský soud trval na podmínce vytvoření nebo získání informace v přímé souvislosti s řízením. Podle stěžovatele bylo hlavní myšlenkou zákonodárce posílit procesní postavení povinných subjektů podle informačního zákona; svou povahou je § 11 odst. 1 písm. g) tohoto zákona staví na roveň účastníkům, kteří nejsou povinnými subjekty, a poskytuje jim ochranu za účelem zachování práva na spravedlivý proces a rovnosti zbraní v soudním řízení. Dále stěžovatel uvedl, že žadatelem požadované informace by musel prakticky vytvořit, což s ohledem na skutečnost, že tyto informace přímo souvisejí s probíhajícím soudním řízením, fakticky znamená, že je naplněna hypotéza § 11 odst. 1 písm. g) informačního zákona.

Žalovaný ve svém vyjádření shodně s městským soudem uvedl, že stěžovatel odmítl žadateli poskytnout informace z důvodu výluky vymezené v § 11 odst. 1 písm. g) informačního zákona, aniž by prokázal, že tyto informace byly vytvořeny nebo získány v přímé souvislosti se soudním řízením. Žalovaný navíc dodal, že to byl sám stěžovatel, kdo ve věci uplatnil danou výlukou, ačkoliv jejím základním předpokladem je, že povinný subjekt (stěžovatel) požadovanými informacemi disponuje, byť třeba jen ve zdrojové podobě. Žalovaný byl přesvědčen, že stěžovatel požadovanými informacemi v nějaké podobě disponovat musel, jelikož není vzhledem k rozsahu jeho působnosti možné, aby nespadały do jeho základní agendy.

Žadatel se rovněž ztotožnil se závěry městského soudu. Stěžovatel kumulativně nesplnil oba požadavky stanovené v § 11 odst. 1 písm. g) informačního zákona, jelikož nedoložil přímou souvislost žádaných informací se soudním řízením. Podle žadatele tedy bylo zbytečné dále zkoumat splnění druhého požadavku, tedy že informace mohou ohrozit rovnost účastníků v řízení. Podle žadatele navíc stěžovatel nedoložil, kdy žádané informace vytvořil, ani je nepředložil v předchozích řízeních. Závěrem žadatel připomněl, že stěžovatel je státní institucí, která disponuje nemalými částkami z veřejných zdrojů; je proto zřejmé, že vždy musí vědět, v jakém stavu přípravy a výstavby jsou jeho stavební záměry, jelikož jde o informace, které mohou zajímat širokou veřejnost.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

#### Z odůvodnění:

[10] Hlavní spornou otázkou je výklad § 11 odst. 1 písm. g) informačního zákona. Stěžovatel podle tohoto ustanovení odmítl žadateli poskytnout informace proto, že přímo souvisejí s probíhajícím soudním řízením a jejich sdělení by mohlo ohrozit stěžovatelovo procesní postavení.

[11] Ačkoliv je stěžovatelova argumentace obsáhlá, nemůže ji Nejvyšší správní soud přisvědčit. Stěžovatel vznesl námitku proti restriktivnímu výkladu výše zmíněného ustanovení městským soudem; výklad stěžovatele je však v tomto ohledu naopak příliš extenzivní. (...)

[13] Stěžovatel ve vztahu k výkladu § 11 odst. 1 písm. g) informačního zákona uvádí, že není možné, aby soud vycházel pouze z prostého jazykového výkladu, který je rigidní a zcela mívá pravý účel a smysl daného ustanovení. V tomto kontextu cituje náleze Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, č. 30/1998 Sb. Tato argumentace je ale naprosto nepřiléhavá a vůbec nedopadá na výklad provedený městským soudem. Městský soud při výkladu výše citovaného ustanovení vycházel v prvé řadě z přímého znění daného ustanovení, jeho konkrétní výklad ale také opřel o důvodovou zprávu a konkrétní skutkové okolnosti.

[14] Naproti tomu právní výklad citovaného ustanovení provedený stěžovatelem odmítá brát v potaz jeho výslovné znění, jeho základní pravidla nerespektuje a vykládá je nepřiměřeně extenzivním způsobem. Nejvyšší správní soud se ve výkladu shoduje s městským soudem. Stěžovatel tvrdí, že informace, které po něm žadatel požadoval, mají přímou souvislost s řízením probíhajícím před Krajským soudem v Ústí nad Labem, a proto na ně dopadá zákonná vyluka zakotvená v § 11 odst. 1 písm. g) informačního zákona. Tento výklad však zcela opomíjí první část zákonného pravidla. Informace, na kterou se vyluka vztahuje, musela být *vytvořena nebo získána v přímé souvislosti se soudním [...] řízením*, a je na správním orgánu, aby prokázal její původ. Pouhá souvislost informace se soudním řízením není pro uplatnění vyluky dostačující, jelikož potom by toto pravidlo implicitně dopadalo na jakoukoliv informaci, která s řízením souvisí, a prakticky by subjektům povinným podle informačního zákona dávala právo neposkytovat žadatelům žádné informace.

[15] Smysl a účel zákonné vyluky stanovené v § 11 odst. 1 písm. g) informačního zákona vyjádřil zákonodárce v důvodové zprávě k novele. Zákonodárce zavedením tohoto institutu chce zajistit uplatňování principu rovnosti zbraní i v řízeních, kde je jedním z účastníků povinný subjekt. Velmi přesně (byť typově) však zákonodárce definuje, na jaké informace zákonná vyluka dopadá. *„Musí se jednat o informace, které byly vytvořeny či získány v přímé souvislosti s daným řízením. Nepůjde tedy o veškeré informace, které se řízení jakkoli týkají (např. některé důkazní prostředky, které vznikly bez vazby na soudní řízení, typicky smlouvy, které byly sjednány a o jejichž plnění se následně vede soudní spor). Požadavek na „přímou souvislost“ je třeba vnímat nikoli tak, že povinný subjekt si je vědom alespoň potenciální možnosti jakéhokoli řízení, a pro tento případ si příslušnou informaci pořídí. Příkladem může být právní analýza či odborný znalecký posudek určitého problému, který vznikl či by mohl vzniknout mezi povinným subjektem a jeho dodavatelem (může tedy jít i o „preventivní“ analýzu rizik pro případ, že by nastal určitý problém, který by mohl být důvodem soudního sporu, aniž by tento již reálně vznikl). Naopak pod tento důvod nebudou podřaditelné informace, které se řízení ani potenciálně týkat nemohou (např. smlouva, která byla uzavřena mezi povinným subjektem a třetí osobou, při jejímž plnění následně došlo ke sporu, který může vyústit v soudní či rozhodčí řízení apod.)“* Ze znění důvodové zprávy je tedy zcela zřejmé, že vyluka rozhodně nedopadá na informace „pouze“ související s řízením, ale jen na ty, které jsou zákonodárcem přesně vymezeny.

[16] Jak je uvedeno v rozsudku městského soudu, stěžovatel v žalobě pouze očitoval znění § 11 odst. 1 písm. g) informačního zákona a jako zdůvodnění toho, proč v daném případě uplatnil zákonnou vyluku, uvedl, že *„požadované informace jsou informacemi nesporně významnými pro probíhající soudní řízení, tyto s nimi souvisí, a mohly by pozici povinného subjektu v tomto řízení ohrozit, či snad zhoršit“*. Stejnou argumentaci stěžovatel zopakoval i v kasační stížnosti, v níž ještě doplnil, že se žadatel zjevně snaží získat důkazní materiál pro to, aby svá tvrzení v řízení prokázal; stěžovatel však prý nemůže být nucen poskytovat protistraně důkazní prostředky, které by byly s to popřít jeho zájem. Poskytnutím by ztratil možnost účinně hájit svá práva, což je podle něj hlavní smysl zákonné vyluky. Stejně jako městský soud, ani Nejvyšší správní soud nesouhlasí s tímto výkladem. Předestřená argumentace naprosto mívá pravidla obsažená v zákonné úpravě i v důvodové zprávě a zcela účelově vytváří vlastní pravidlo. Informací charakterizovanou ve výše citovaném § 11 informačního zákona není jakákoliv informace, která se soudním řízením souvisí, jak se mylně domnívá stěžovatel; pouhá souvislost pro uplatnění vyluky nestačí. Aby bylo možné hodnotit, zda poskytnutí informací může ohrozit postavení povinného subjektu v soudním řízení, musí se povinný subjekt (zde stěžovatel) nejprve vypořádat s charakterem a původem požadovaných informací a přesvědčivě prokázat, zda je opravdu nabyt v přímé souvislosti s řízením. To v tomto případě stěžovatel neučinil, a proto zákonnému požadavku nedostál.

[17] Stěžovatel také namítal, že by požadované informace musel pro žadatele nově vytvořit. Jak ale uvedl již městský soud, jde o námitku, kterou stěžovatel vznesl poprvé až v žalobě, proto ji městský soud vypořádal velmi stručně. Nejvyšší správní soud v tomto ohledu také souhlasí s názorem žalovaného, uvedeným ve jeho vyjádření. Aby mohl povinný subjekt (stěžovatel) zákonnou vyluku podle informačního zákona uplatnit, musí požadovanými informacemi disponovat, a to alespoň ve zdrojové podobě. Ze správních spisů i z rozsudku městského soudu jednoznačně vyplývá, že požadované informace měl stěžovatel k dispozici, jelikož se bezprostředně vážou na jeho stavební činnost a s ní související řízení, která probíhají už více než dekádu. Nejvyšší správní soud považuje za důležité v tomto ohledu zdůraznit, že stěžovatel jako státní podnik hospodařící s finančními prostředky z veřejných

rozpočtů musí být v tomto ohledu transparentní a být schopen poskytnout žadatelům informace o tom, jak s danými prostředky nakládá a v jakém stavu zrovna jsou jeho stavební záměry.

[18] Závěrem Nejvyšší správní soud považuje za nepřiléhavou i poznámku stěžovatele, která mívá na zachování rovnosti zbraní v řízení. Poskytnutím informací o své činnosti stěžovatel neoslábí své procesní postavení a je mu zcela ponechána možnost efektivně hájit své zájmy. Jak stěžovatel trefně podotýká, požadované informace přímo souvisejí se zájmy široké veřejnosti, která má právo být o stěžovatelově činnosti informována. Vratká je v tomto směru i argumentace nálezem Ústavního soudu z 30. 3. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 2/10, č. 123/2010 Sb. Ten se totiž týkal jiné situace (to ostatně stěžovatel v bodě 27 kasační stížnosti připouští), a sice návrhu na zrušení části § 11 odst. 4 písm. b) informačního zákona, přičemž jeho vyznění je v podstatě opačné, než jaké uvádí stěžovatel: šlo v něm naopak o rozšíření prostoru pro přístup k informacím, a to včetně nepravomocných rozsudků, což právě má přispět k rovnosti zbraní účastníků řízení.

## 4622

### **Daň z přidané hodnoty: posouzení režimu daně z přidané hodnoty pro stříbrné pamětní mince**

k § 90 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty

**Při posuzování, zda stříbrné pamětní mince podléhají zvláštnímu režimu daně z přidané hodnoty podle § 90 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, tedy zda se jedná o použité zboží, sběratelský předmět numismatického zájmu, nebo pouze o nosič drahého kovu, je rozhodujícím kritériem převažující hodnota mincí. Pokud v ceně, za níž se mince obchodují, převažuje hodnota drahého kovu, nelze na ně zvláštní režim tzv. ziskové přírážky použít.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2024, čj. 1 AfS 234/2023-51)

**Prejudikatura:** rozsudky Soudního dvora ze dne 3. 3. 2016, *Customs Support Holland* (C-144/15), ze dne 15. 5. 2017, *Litdana* (C-624/15), ze dne 11. 7. 2018, *SLA „E LATS“ v. Valsts ieņēmumu dienests* (C-154/17), ze dne 16. 5. 2019, *Estron* (C-138/18), ze dne 5. 9. 2019, *TDK-Lambda Germany* (C-559/18) a ze dne 18. 6. 2020, *Hydro Energo* (C-340/19); usnesení Soudního dvora ze dne 27. 2. 2020, *Gardinia Home Decor* (C-670/19).

**Věc:** Společnost A1 logistický park, s. r. o., proti Odvolacímu finančnímu ředitelství, o uplatnění zvláštního režimu DPH, o kasační stížnosti žalobkyně.

Finanční úřad pro hlavní město Prahu (dále jen „správce daně“) rozhodnutím ze dne 21. 10. 2020 doměřil žalobkyni dodatečným platebním výměrem daň z přidané hodnoty (dále jen „DPH“) za zdaňovací období duben roku 2017 a současně uložil žalobkyni povinnost uhradit penále.

Rozhodnutím ze dne 23. 7. 2021 žalovaný zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil dodatečný platební výměr.

Žalobu proti tomuto rozhodnutí Městský soud v Praze zamítl rozsudkem ze dne 8. 11. 2023, čj. 5 Af 19/2021-74. Ohledně samotného základu sporu se soud ztotožnil s žalovaným. Žalobkyně obchodovala se stříbrnými mincemi s vyraženou nominální hodnotou (např. mince *Wiener Philharmoniker* s nominální hodnotou 1,5 EUR) a stříbrnými medailemi (dále jen „mince“). Na stříbrné mince obchodované žalobkyní nebylo možné uplatnit zvláštní režim podle § 90 zákona o dani z přidané hodnoty, ale bylo nutné postupovat podle § 36 odst. 1 a 9 citovaného zákona. Městský soud se ztotožnil s názorem správních orgánů, že primární funkcí mincí je získání drahého kovu jako takového a vlastnictví hodnoty z něj vyplývající, přestože stříbrné jsou sice způsobilé mít funkci platidla; nicméně v běžném obchodním styku bezesporu nejsou používány jako platební prostředek. Jejich hlavní funkcí tak zůstává funkce inherentní materiálům, které je tvoří; mince jsou svázány s cenou drahého kovu, ze kterého jsou vyrobeny, tudíž i samotná cena mince je korigována cenou drahého kovu (zde stříbra) na světovém trhu.

Městský soud nepřisvědčil námitce žalobkyně, že se poměr ceny kovu vůči poměru ceny mincí u jednotlivých ročníků mince dramaticky mění (na příkladu posuzovaných mincí *Wiener Philharmoniker*). Převážná část hodnoty mince je dána právě hodnotou obsaženého kovu a cena mince se mění zejména v závislosti na ceně kovu v něm obsaženém. Mince jsou pořízovány jako investiční stříbrné mince, jež plní zejména funkci získání drahého kovu a vlastnictví hodnoty z něj vyplývající. Žalovaným citovaný rozsudek Soudního dvora EU ze dne 11. 7. 2018, *SIA „E LATIS” v. Valsts ieņēmumu dienests, C-157/17*, tak na danou věc dopadá, i přes odlišné skutkové okolnosti. Soud tedy dospěl k závěru, že posuzované mince nemohou být považovány za použité zboží, jelikož se jejich cena odvíjí od ceny drahého kovu, ze kterého byly vyrobeny. Nepřisvědčil ani námitce rozporuplných právních názorů přijatých Generálním finančním ředitelstvím (dále jen „GFŘ“) ohledně povahy dotčených mincí. Žalovaný v napadeném rozhodnutí vycházel z jiné právní úvahy a stanovisko Koordinačního výboru Komory daňových poradců (dále jen „KV KDP“) použil pouze podpůrně.

Stříbrné mince posuzované v nyní souzené věci také dle městského soudu nemohou být považovány za sběratelské předměty. Dle přílohy č. 4 zákona o dani z přidané hodnoty se mezi sběratelské předměty řadí zboží s kódem kombinované nomenklatury 9705 – Sbírkový a sběratelský předmět zoologického, botanického, mineralogického, anatomického, historického, archeologického, paleontologického, etnografického nebo numismatického zájmu. Stříbrné mince však dle názoru soudu jsou primárně zařazovány do kódu nomenklatury 7118, a nikoli do kódu 9705. Nelze je proto považovat za sběratelské předměty numismatického zájmu ve smyslu § 90 zákona o dani z přidané hodnoty.

Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost, jelikož byla přesvědčena, že v posuzovaném případě byly splněny podmínky pro použití zvláštního režimu podle § 90 zákona o dani z přidané hodnoty. Nesouhlasila se závěrem městského soudu v tom, že by primární funkcí dotčených mincí bylo získání samotného drahého kovu, a nemohlo se tedy jednat o použité zboží ve smyslu odst. 1 písm. b) citovaného ustanovení. Mince jsou sice použitelné také jako platidlo (což stěžovatelka shledala jako nepravděpodobné), ale zejména jako sběratelský předmět. Stříbrné mince přirovnala ke stříbrným přiborům, u nichž také není možné prokázat, zda byly někdy použity ke stolování, jako sběratelský předmět nebo byly zakoupeny pouze za účelem získání a uchování hodnoty drahého kovu.

V obecné rovině stěžovatelka nerozporovala, že cenu mince výrazně ovlivňuje právě cena stříbra, nicméně nejedná se o jediný a určující determinant hodnoty prodávané mince. Skutečnost, že jsou zabaleny v ochranných obalech pouze zdůrazňuje jejich sběratelskou hodnotu, neboť tento obal je chrání před případným fyzickým poškozením. Na mince obchodované stěžovatelkou by tak mělo být nahlíženo jako na použité zboží, naplňují totiž jeho definici. S tím úzce souvisí také skutečnost, že zákon o dani z přidané hodnoty neobsahuje definici drahého kovu, což způsobuje právní nejistotu daňového subjektu. Za drahý kov nelze považovat každý výrobek, který v sobě příslušný kov obsahuje. To ani podle definice obsažené v zákoně č. 539/1992 Sb., tuzemským zákonem.

Úvaha, že mince nejsou drahým kovem, koresponduje rovněž s účelem, za jakým jsou konečnými zákazníky pořízovány. Jsou totiž pořízovány nikoli za účelem investice do drahého kovu jako takového, nýbrž jako investice do sběratelského potenciálu stříbrných mincí s konkrétním motivem, jenž je zpravidla součástí vydávané limitované sbírky.

Stěžovatelka upozorňovala mimo jiné také na praxi německých orgánů finanční správy, které stříbrné investiční mince považují za sběratelské předměty a uplatňují na ně zvláštní režim obdobný tomu, jenž je upraven v § 90 zákona o dani z přidané hodnoty. Jak německá, tak česká úprava jsou implementací směrnice Rady 2006/112/ES o společném systému daně z přidané hodnoty (dále jen „směrnice“), která nedává v této otázce prostor členským státům se od jejího znění odchýlit. Je tedy nezbytné i při aplikaci tuzemské úpravy obsažené v § 90 citovaného zákona postupovat jednotně, jen tak bude dosaženo souladného výkladu harmonizovaných pravidel daně z přidané hodnoty v Evropské unii a z ní plynoucí neutrality systému DPH při obchodování v rámci jednotného trhu.

Dále stěžovatelka uvedla, že závěry znaleckého posudku Ing. Jiřího Boháče podporují její názor o použitelnosti zvláštního režimu na dotčené stříbrné mince. Posudek tedy dokazuje, že se jedná o zboží, na které lze aplikovat zvláštní režim dle ustanovení § 90 zákona o dani z přidané hodnoty, a že tyto mince nemají pouhou funkci inherentní drahému kovu, ze kterého jsou vyrobeny.



Stěžovatelka měla za jednoznačně ověřené, že ze strany dodavatele byl zvláštní režim při dodávkách mincí použit v souladu s tamější legislativou, neboť sama finanční správa v Německu aplikaci zvláštního režimu na obchodování se stříbrnými mincemi stanovila. Přístup žalovaného a městského soudu tak vedl k narušení neutrality daně z přidané hodnoty na jednotném evropském trhu.

V poslední kasační námitce uvedla, že lze předmětné mince zařadit do kategorie 9705 a posoudit je jako sběratelské předměty. S ohledem na skutečnost, že hodnota mincí s časem roste a pravděpodobně bude vždy vyšší než jejich nominální hodnota, je zde prokazatelný numismatický záměr, a právě proto by měly být sběratelské mince zařazeny pod kódem 9705 jako sběratelské předměty.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

(...) [23] Podstatou nyní souzené věci je přitom otázka, zda lze na prodej stříbrných mincí uskutečňovaný stěžovatelkou v rozhodné době uplatnit zvláštní režim pro obchodníky s použitým zbožím, uměleckými díly, sběratelskými předměty a starožitnostmi podle § 90 zákona o dani z přidané hodnoty.

[24] Podle § 36 odst. 1 zákona o dani z přidané hodnoty platí, že *základem daně je vše, co jako úplatu obdržel nebo má obdržet plátcе za uskutečněné zdanitelné plnění, včetně částky na úhradu spotřební daně od osoby, pro kterou je zdanitelné plnění uskutečněno, nebo od třetí osoby, bez daně za toto zdanitelné plnění.*

[25] Podle § 36 odst. 9 zákona o dani z přidané hodnoty *základem daně při dodání platných mincí, které jsou pro sběratelské účely prodávány za cenu vyšší, než je jejich nominální hodnota, nebo za cenu vyšší, než je přepočtení jejich nominální hodnoty na českou měnu, je rozdíl mezi cenou, za kterou jsou prodávány, a jejich nominální hodnotou. Tento rozdíl se považuje za částku obsahující daň. Pokud jsou prodávány za cenu nižší, než je jejich nominální hodnota, nebo za cenu nižší, než je přepočtení jejich nominální hodnoty na českou měnu, základem daně je nula.*

[26] Ustanovení § 90 odst. 1 písm. a) zákona o dani z přidané hodnoty pak stanoví, že uměleckými díly, sběratelskými předměty, starožitnostmi se rozumí zboží uvedené v příloze č. 4. A podle § 90 odst. 1 písm. b) zákona o dani z přidané hodnoty se použitým zbožím rozumí hmotný movitý majetek, který je vhodný k dalšímu použití v nezměněném stavu nebo po opravě, kromě uměleckých děl, sběratelských předmětů nebo starožitností uvedených v příloze č. 4 a kromě drahých kovů a drahokamů.

[27] Podle § 90 odst. 2 zákona o dani z přidané hodnoty platí, že *zvláštní režim může použít obchodník při dodání použitého zboží, uměleckého díla, sběratelského předmětu nebo starožitnosti, pokud je toto zboží obchodníkovi dodáno v rámci obchodování na území Evropské unie.*

[28] Konečně podle přílohy č. 4 zákona o dani z přidané hodnoty sběratelským předmětem je zboží dle kódu kombinované nomenklatury 9704: *poštovní známky, výplatní známky nebo kolky, obálky frankované a opatřené poštovním razítkem prvního dne emise známky, poštovní ceniny a obdobné frankované či nefrankované předměty, pokud nejsou zákonným platidlem ani nejsou zamýšleny k použití jako zákonné platidlo, a dle kódu kombinované nomenklatury 9705: sbírky a sběratelské předměty zoologického, botanického, mineralogického, anatomického historického, archeologického, paleontologického, etnografického nebo numismatického zájmu.*

[29] Nejvyšší správní soud pro přehlednost nejdříve stručně rekapituluje skutkový stav věci. Stěžovatelka v kontrolovaném období dovážela od německých dodavatelů zlaté a stříbrné mince a medaile, které následně prodávala. Předmětem přezkumu v nyní souzené věci jsou pouze mince a medaile ze stříbra. Mince (například stříbrná mince *Wiener Philharmoniker*) byly vyraženy s nominální hodnotou a je možné s nimi platit i v běžném obchodním styku. Jejich tržní hodnota, za niž je stěžovatelka nakupovala a dále prodávala, je však vyšší než jejich nominální hodnota, ale také vyšší než hodnota stříbra, ze kterého jsou mince vyrobeny. Otázkou je, zda lze na tyto mince uplatnit zvláštní režim podle § 90 zákona o dani z přidané hodnoty jako na použité zboží nebo sběratelské předměty numismatického zájmu.

[32] Z výše citované právní úpravy zákona o dani z přidané hodnoty plyne, že uplatnění zvláštního režimu je možné na použité zboží, které není zároveň drahým kovem nebo sběratelským předmětem. Základní východiska pro posouzení otázky, zda se jedná o použité zboží, na které lze uplatnit zvláštní režim, stanovil SDEU právě



v rozsudku ve věci C-154/17. Ačkoliv se ve věci řešené SDEU nejednalo přímo o posouzení sběratelských mincí, lze jeho obecné závěry o posouzení povahy zboží jako použitého aplikovat i na nyní souzenou věc.

[33] Jak plyne z citovaného rozsudku SDEU, „*pojem „použité zboží“ se nevztahuje na použité zboží obsahující drahé kovy nebo drahokamy, pokud toto zboží již není způsobilé mít svou původní funkci a uchovalo si jen funkci inherentní těmto kovům a kamenům, což přísluší ověřit vnitrostátnímu soudu tak, že zohlední veškeré relevantní objektivní okolnosti každého jednotlivého případu.*“ Ostatně generální advokát v této věci ve svém stanovisku uvedl, že při zkoumání charakteru zboží je třeba posoudit „*zda je zachována funkčnost dotčeného zboží a tato funkčnost je nad rámec „použitého“ drahého kovu, z něhož toto zboží sestává.*“

[34] Při hodnocení povahy zboží vyrobeného z drahého kovu, respektive při posuzování jeho funkce, je dle Nejvyššího správního soudu třeba přihlížet k tomu, že „*vyloučení drahých kovů a drahokamů z režimu ziskové přírážky je odůvodněno skutečností, že hodnota, kterou je třeba připsat drahým kovům a drahokamům nevyplyvá jen z jejich užitečnosti jakožto suroviny při výrobě jiného zboží, nýbrž závisí především na inherentní hodnotě, která jim může být připsána. Aniž je tedy třeba je vložit do výrobku, který má zvláštní funkci, nebo je na něj přepracovat, mají tyto drahé kovy a drahokamy vlastní funkci, kterou je představovat finanční hodnotu získatelnou na trhu drahých kovů a drahokamů. Kromě toho tato vnitřní hodnota se neztrácí, jelikož uvedené kovy a uvedené kameny mohou být dále mnohokrát použity vzhledem k tomu, že tyto materiály mohou být snadno extrahovány a zpracovány a jejich hodnota zůstává zachována*“ (viz bod 28 rozsudku ve věci C-154/17).

[35] Důvodem vyjmutí drahých kovů z předmětu úpravy zvláštního režimu daně z přidané hodnoty je tedy zejména jejich inherentní hodnota, kterou nesou, aniž by měly jinou (převažující) funkci. Rozhodujícím faktorem pro určení, zda se v případě stříbrných mincí jedná o použité zboží, či nikoliv, bude právě tedy jejich funkce ve vztahu k uchování hodnoty stříbra.

[36] Nejvyšší správní soud považuje za nepochybné, že jednou z funkcí posuzovaných mincí vyrobených z drahých kovů je uchování hodnoty dané právě obsahem drahého kovu. Nicméně nelze odhlížet ani od skutečnosti, že tento kov byl přepracován právě do formy mince. Tato forma pak přidává samotnému drahému kovu další hodnotu, kterou získá již samotnou úpravou. Je obecně známou skutečností, že takovéto mince mohou být také sběratelský artikl připomínající určitou osobu, historickou událost, budovu nebo instituci.

[37] S ohledem na výše uvedené závěry rozsudku ve věci C-154/17 bude rozhodné posouzení jejich převažující (hlavní) funkce. Městský soud i žalovaný se ve svých rozhodnutích podrobně zabývali cenou mince *Wiener Philharmoniker*. Soud v bodech 44 a 45 napadeného rozsudku rozebral cenu této konkrétní mince a dospěl k závěru, že cena kovu obsaženého v minci odpovídá 86 % ceny stříbrné mince bez DPH. Stěžovatelka tyto závěry nijak věcně nerozporuje, pouze obecně uvádí, že se jedná o sběratelské předměty, jejichž cena je vyšší než pouze hodnota kovu v nich obsaženého. Nejvyšší správní soud nemá proto důvod přezkoumávat závěry městského soudu ohledně hodnoty mincí ve vztahu k drahému kovu v nich obsaženém, proto v podrobnostech odkazuje na citované body napadeného rozsudku.

[38] Jakkoliv Nejvyšší správní soud připouští, že mince v nyní posuzovaném případě mají i jinou funkci než pouze uchování hodnoty kovu, ze kterého jsou vyrobeny, nemohl přisvědčit stěžovatelce, že by na ně nedopadala výjimka (z výjimky) pro drahé kovy stanovená v § 90 odst. 1 písm. b) zákona o dani z přidané hodnoty. Jak plyne z výše uvedeného, výjimka pro drahé kovy byla zavedena zejména z důvodu jejich vlastní inherentní hodnoty, která jim může být připsána. V nyní souzeném případě je však jasně vidět, že převážnou část hodnoty mincí tvoří právě hodnota samotného drahého kovu, ze kterého jsou vyrobeny.

[39] Dle přesvědčení Nejvyššího správního soudu je právě tato skutečnost rozhodující pro posouzení otázky, zda na dotčené mince lze uplatnit zvláštní režim podle § 90 zákona o dani z přidané hodnoty. Při posuzování otázky, zda mají mince i jinou funkci než uchování hodnoty drahého kovu, je nutné přihlídnout také k ceně drahého kovu a samotné mince, tedy k „*přidané sběratelské hodnotě*“ nad hodnotu drahého kovu. V případě nyní posuzovaných mincí je však zcela zřejmé (a stěžovatelka to nijak nerozporuje), že převážnou část (více jak 80 %) celkové ceny mincí tvoří právě hodnota drahého kovu, ze kterého jsou vyrobeny. Nelze tedy hovořit o tom, že měly v době zdanitelného plnění jinou převažující funkci než uchování hodnoty stříbra, ze kterého jsou vyrobeny. Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že rozhodujícím faktorem pro posouzení, zda se v případě mincí jedná

o použité zboží (či sběratelský předmět, jak bude vysvětleno níže), nebo o drahý kov, na který dopadá výjimka stanovená v § 90 odst. 1 písm. b) zákona o dani z přidané hodnoty, je rozhodující jejich převažující funkce, která se odvíjí od hodnoty, za kterou jsou mince obchodovány.

[40] V návaznosti na to je třeba se zabývat otázkou, zda je na posuzované stříbrné mince možné uplatnit zvláštní režim podle § 90 odst. 1 písm. a) zákona o dani z přidané hodnoty. Aby bylo možné uplatnit zvláštní režim podle citovaného ustanovení, musí se jednat o sběratelský předmět dle přílohy č. 4 zákona. Rozhodujícím je v tomto případě zařazení pod příslušný kód kombinované nomenklatury. Dle orgánů daňové správy a městského soudu nelze posuzované mince obchodované stěžovatelkou zařadit pod kód KN 9705 jako sběratelské předměty numismatického zájmu.

[41] Žalovaný a městský soud při zařazení daného výrobku do kódu nomenklatury vycházeli ze Všeobecných pravidel pro výklad kombinované nomenklatury, která mimo jiné uvádí, že číslo, které obsahuje nejspécifitější popis, má přednost před čísly s obecnějším popisem. Nejvyšší správní soud pak připomíná, že podle ustálené judikatury platí, že za účelem zajištění právní jistoty a usnadnění kontrol je třeba hledat rozhodující kritérium pro sazební zařazení obecně v objektivních charakteristikách a vlastnostech zboží, jak jsou definovány zněním čísla KN a poznámek ke třídám nebo kapitolám uvedené nomenklatury (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 3. 3. 2016, *Customs Support Holland*, C-144/15, body 26 a 27; ze dne 16. 5. 2019, *Estron*, C-138/18, body 50 a 51, jakož i ze dne 5. 9. 2019, *TDK-Lambda Germany*, C-559/18, bod 26). Z judikatury SDEU rovněž vyplývá, že pokud zařazení nelze provést pouze na základě objektivních charakteristik a vlastností dotčeného výrobku, může účel použití výrobku představovat objektivní kritérium pro zařazení, pokud je inherentní uvedenému výrobku, přičemž stačí zohlednit hlavní účel použití uvedeného výrobku a inherentnost musí být možné posoudit na základě objektivních charakteristik a vlastností výrobku (usnesení ze dne 27. 2. 2020, *Gardinia Home Decor*, C-670/19, bod 37 nebo rozsudek ze dne 18. 6. 2020, *Hydro Energo*, C-340/19, bod 35).

[42] S přihlédnutím k výše citovaným závěrům rozhodnutí SDEU a funkci posuzovaných investičních stříbrných mincí musí Nejvyšší správní soud konstatovat, že posuzované mince nelze zařadit do kombinované nomenklatury pod kód 9705 jako sběratelský předmět numismatické hodnoty. Jak plyne z již výše uvedených závěrů, převažující funkcí posuzovaných mincí je uchování hodnoty drahého kovu, nikoliv jejich sběratelská hodnota. Jak ostatně uvedl také žalovaný a městský soud, tyto mince postrádají charakteristické vnější znaky sbírkových předmětů (hodnota nenavázaná na hodnotu kovu ze kterého je vyrobena, nízký počet vyražených kusů, historická hodnota).

[43] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že na posuzované mince dopadá výjimka (z výjimky) pro drahé kovy ze zvláštního režimu podle § 90 zákona o dani z přidané hodnoty. Ačkoliv soud připouští, že cenu (a tedy i hodnotu a funkci) mincí může dotvářet také jejich sběratelská hodnota, v nyní souzeném případě se v ní projeví naprosto minimálně. Hodnota těchto mincí je tak tvořena převážně hodnotou stříbra, ze kterého jsou vyrobeny. Nelze je proto považovat za použité zboží ani za sběratelský předmět ve smyslu § 90 zákona o dani z přidané hodnoty. Na tomto závěru nemůže nic změnit ani stěžovatelkou odkazovaný znalecký posudek Ing. Boháče. Nejvyšší správní soud v obecné rovině nerozporuje to, že dotčené mince mohou mít pro určité osoby i sběratelskou hodnotu. Nicméně z hlediska uplatnění zvláštního režimu podle § 90 citovaného zákona je rozhodující právě jejich převažující funkce (hodnota) v době, kdy jsou obchodovány.

[44] Stěžovatelka v další kasační námitce sice nerozporuje, že stříbro je drahým kovem, ale pokud městský soud vycházel z definice drahého kovu dle puncovního zákona, měl posuzované mince hodnotit jako výrobek z drahého kovu. Tato argumentace je však nepřipadná. Městský soud pouze z puncovního zákona dovodil, že stříbro je v českém právním řádu považováno za drahý kov, což shledal jako souladné s citovanou judikaturou SDEU, uvedenou v napadeném rozsudku. Samotné posouzení toho, zda se jedná o výrobek z drahého kovu, nebo drahý kov samotný dle puncovního zákona, není v dané věci rozhodující, neboť je důležité posouzení funkce obchodovaného zboží a to, zda splňuje požadavky na uplatnění zvláštního režimu dle § 90 zákona o dani z přidané hodnoty. Tuto kasační námitku tak shledal Nejvyšší správní soud nedůvodnou.

[45] Také námitku rozporných závěrů KV KDP neshledal Nejvyšší správní soud důvodnou. Jak ostatně uvedl již městský soud, příspěvkem ze dne 25. 1. 2017 GFŘ překonalo svůj dosavadní výklad povahy stříbrných mincí

pro účely posouzení možnosti uplatnění zvláštního režimu podle zákona o dani z přidané hodnoty. Neexistovaly tedy vedle sebe dvě rovnocenné možnosti, mezi kterými by mohly orgány daňové správy volit.

[46] K námitce porušení daňové neutrality v systému daně z přidané hodnoty předně Nejvyšší správní soud uvádí, že společný systém daně z přidané hodnoty má zajistit neutralitu daňové zátěže všech ekonomických činností. Stěžovatelka velmi obecně namítá, že porušení neutrality daně spočívá v uplatnění jiného režimu u dodavatele v Německu a režimu uplatněného českými daňovými orgány. Kasační soud upozorňuje, že pro českého správce daně nemůže být závazné, jak posuzuje daně zboží správce daně v Německu. Ověření uplatnění zvláštního režimu podle § 90 zákona o dani z přidané hodnoty u dodavatele stěžovatelky je pouze jedním z kritérií pro jeho případné uplatnění a současně ji chrání pro případ podezření z účasti na podvodu na DPH (viz rozsudek SDEU ze dne 15. 5. 2017, *Litdana*, C-624/15). Daňová neutralita v systému daně z přidané hodnoty je nejčastěji uplatňována v souvislosti s odpočty této daně. Stěžovatelka v kasační stížnosti velmi obecně uvádí, že nákupem ve zvláštním režimu od dodavatele jí zaniká nárok na odpočet již uplatněné daně. Nijak však nespecifikuje, proč by neměla na odpočet mít nárok. Obecně k této námitce Nejvyšší správní soud uvádí, že zákon o dani z přidané hodnoty vylučuje uplatnění nároku na odpočet daně z přidané hodnoty u zboží dodávaného ve zvláštním režimu. Jelikož se v posuzovaném případě tento zvláštní režim neuzije, není soudy z kasační stížnosti zřejmé, z jakého důvodu by měla být porušena neutralita daně a stěžovatelce by neměl vzniknout nárok na odpočet daně z přidané hodnoty. Ostatně z citovaného rozsudku ve věci C-624/15 implicitně plyne, že je možné uplatnit zvláštní režim daně z přidané hodnoty i v případech, kdy nebyl uplatněn plátcem v zemi původu zboží, aniž by došlo k narušení neutrality daně. *A contrario* nemůže dojít k narušení neutrality daně, pokud je tento postup uplatněn v opačném postavení. (...)

## 4623

### **Správní řízení: rozsah povinnosti správních orgánů při zjišťování skutkového stavu**

#### **Zdravotnictví: poskytnutí jednorázové peněžní částky osobám sterilizovaným v rozporu s právem**

k zákonu č. 297/2021 Sb., o poskytnutí jednorázové peněžní částky osobám sterilizovaným v rozporu s právem a o změně některých souvisejících zákonů (v textu jen „zákon č. 297/2021 Sb.“)

**V situaci, kdy zdravotnická dokumentace žadatelky o jednorázovou peněžní částku podle zákona č. 297/2021 Sb., o poskytnutí jednorázové peněžní částky osobám sterilizovaným v rozporu s právem, neexistuje nebo je zjevně nedůvěryhodná, musí správní orgány posoudit, zda žadatelka předestřela alespoň na první pohled hájitelné tvrzení, že se v rozhodném období podrobila sterilizaci v rozporu s právem. O takto hájitelné tvrzení se bude jednat za podmínky, že v řízení najevo vyšlé indicie ve svém souhrnu nepřipouštějí jiné racionální vysvětlení situace či chování jednotlivých účastníků, než že k protiprávní sterilizaci žadatelky pravděpodobně došlo tak, jak žadatelka tvrdí. V takovém případě musí správní orgány považovat předpoklady pro přiznání jednorázové peněžní částky za naplněné, ledaže samy prokáží, že ke skutečným žadatelkou tvrzením dojít nemohlo.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2024, čj. 9 As 61/2023-65)

**Prejudikatura:** č. 3133/2014 Sb. NSS; náleze Ústavního soudu č. 182/2015 Sb. ÚS; rozsudek Soudního dvora ze dne 17. 7. 2008, *Coleman* (C-03/06); rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ze dne 8. 11. 2011, *V. C. proti Slovensku* (stížnost č. 18968/07), a ze dne 12. 6. 2012, *N. B. proti Slovensku* (stížnost č. 29518/10) a rozhodnutí Výboru Evropského soudu pro lidská práva ze dne 8. 6. 2021, *Maděrová proti České republice* (stížnost č. 32812/13).

**Věc:** a) O. H., b) M. H., c) A. H., d) L. D. a e) B. K. proti Ministerstvu zdravotnictví o poskytnutí jednorázové peněžní částky za protiprávně provedenou sterilizaci, o kasační stížnosti žalovaného.

Projednávaná věc se týkala žádosti původní žalobkyně o poskytnutí jednorázové peněžní částky za protiprávně provedenou sterilizaci podle zákona č. 297/2021 Sb. Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku upřesnil rozsah povinnosti správních orgánů při zjišťování skutkového stavu a tomu odpovídající nároky kladené na žadatelky v rovině povinnosti tvrzení a důkazní.

Žalovaný původní žádost žalobkyně zamítl rozhodnutím ze dne 22. 3. 2022. Podle něj žalobkyně neprokázala splnění podmínek pro přiznání jednorázové peněžité částky podle zákona č. 297/2021 Sb., konkrétně že byla sterilizována v rozporu s právem. Důvodem rozhodnutí žalovaného byla zejména skutečnost, že zdravotnická dokumentace, kterou si žalovaný od poskytovatele zdravotních služeb vyžádal, byla nemocnicí již skartována.

Rozklad žalobkyně ministr zdravotnictví rozhodnutím ze dne 20. 5. 2022 (dále jen „napadené rozhodnutí“) zamítl a prvostupňově rozhodnutí potvrdil. Dokumenty předložené žalobkyní až v řízení o rozkladu shledal nepřipustné podle § 82 odst. 4 ve spojení s § 152 odst. 5 správního řádu. Nad rámec toho však ministr uvedl, že z propouštěcí zprávy z nemocnice z roku 2009 týkající se jiného zdravotního zákroku plyne pouze podstoupení sterilizace, nikoli však i její nelegálnost; že čestné prohlášení manžela žalobkyně uvádí pouze zprostředkované informace; a že svědectví Claudea Cahna a šetření veřejného ochránce práv vypovídá pouze o aktivismu žalobkyně, nikoli však též o protiprávnosti jí provedené sterilizace.

Žalobkyně se obrátila na Městský soud v Praze, který rozsudkem ze dne 30. 1. 2023, čj. 17 Ad 10/2022-30, napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Dospěl k závěru, že ze strany správních orgánů nebyl zjištěn stav věci bez důvodných pochybností. Správní orgány rovněž nedostaly zásadě součinnosti správních orgánů s dotčenými osobami, zejména pak poučovací povinnosti.

Městský soud správním orgánům konkrétně vytkl, že vycházely z premisy, že bez zdravotnické dokumentace týkající se provedení sterilizace nelze žádost žalobkyně shledat oprávněnou, resp. že po zjištění zničení zdravotnické dokumentace nečinily žádné další kroky ke zjištění skutkového stavu věci. Takový postup považoval městský soud za rozporný se zásadou materiální pravdy a účelem zákona č. 297/2021 Sb., jímž má být přijetí odpovědnosti státu za nezákonně provedené sterilizace a zajištění efektivního prostředku nápravy vzniklého stavu ze strany státu. S ohledem na tento účel a cíl právní úpravy měl dle názoru městského soudu žalovaný při zjištění, že zdravotnická dokumentace byla skartována, obstatat další důkazy, které by skutkový stav věci objasnily. Při tom se měl navíc řídit zásadou součinnosti, jež se projevuje zejména v poučovací povinnosti správního orgánu. Podle městského soudu tak měl žalovaný s ohledem na účel právní úpravy žalobkyni pregnančně poučit o jejich právech a povinnostech, zejména pak o požadavku, že k prokázání svých tvrzení musí navrhnout další důkazy a případně o jaké důkazy se může jednat. Za takové poučení přitom městský soud nepovažoval pouhou informaci o neexistenci zdravotnické dokumentace obsažené v oznámení o ukončení dokazování a poučení o právu seznámit se s podklady rozhodnutí.

S ohledem na tyto závěry se již městský soud výslovně nezabýval otázkou přenášení důkazního břemene, kterou považoval s ohledem na své vnímání zásady materiální pravdy za implicitně vypořádanou. Za potřebné nepovažoval ani zabývat se problematikou koncentrace řízení, na kterou poukazoval žalovaný.

Rozsudek městského soudu napadl žalovaný (stěžovatel) kasační stížností. V rovině věcné předně namítal, že městský soud vyložil zásadu materiální pravdy podle § 3 správního řádu excesivním způsobem, který stírá rozdíl mezi řízením o žádosti a řízením z moci úřední. Městským soudem citovanou judikaturu přitom stěžovatel považoval za nepřilehavou, neboť se týká starého správního řádu (zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení). Zásada materiální pravdy podle nyní účinného správního řádu znamená, že postačí takové zjištění stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti; nezjišťují se již okolnosti, které nemají pro danou věc význam. Správnímu orgánu navíc musí být v řízení o žádosti nápomocní účastníci řízení, kteří jsou povinni označit důkazy na podporu svých tvrzení. Namítal proto, že v řízení podle zákona č. 297/2021 Sb., jež je řízením o žádosti, se zjišťuje pouze to, zda nejsou důvodné pochybnosti o prokázání existence nároku žadatelkou. Takový postup přitom považoval rovněž za souladný s veřejným zájmem. V projednávané věci nicméně žalobkyně pouze označila zdravotnické zařízení a datum provedení zákroku. Žádné další důkazy však v řízení v prvním stupni neoznačila, a to ani v návaznosti na umožnění seznámení se s podklady rozhodnutí, v němž byla uvědomena o neexistenci její zdravotnické

dokumentace a poučena o možnosti navrhnout další důkazy. Jiné doklady však doložila až opožděně s podáním rozkladu.

Za druhé, stěžovatel zpochybnil závěr městského soudu, podle něhož měl žalobkyni poučit o jejích právech, resp. o tom, jaké důkazy může k prokázání svých tvrzení navrhnout. Namítal, že takový požadavek zasahuje nejen do poučení o procesních právech, ale i do práva hmotného, a to způsobem, aby žadatelka dosáhla žádaného výsledku řízení. Podle jeho názoru je povinností poučovat pouze o procesních právech, což stěžovatel učinil výzvou k seznámení se s podklady rozhodnutí, jehož součástí bylo poučení o možnosti navrhnout další důkazy. Městským soudem citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2008, čj. 6 Ads 57/2007-42, ohledně poučovací povinnosti týkající se otázky hmotného práva, poté stěžovatel nepovažoval za přílehlavý, neboť v projednávané věci se nejedná o sociální dávku, k níž se tato judikatura vztahuje. Poučení ohledně možných důkazních návrhů jde pak dle stěžovatele nad rámec poučovací povinnosti.

V průběhu řízení o kasační stížnosti zaslal právní zástupce žalobkyně dne 22. 11. 2023 Nejvyššímu správnímu soudu sdělení, že jeho klientka dne 9. 7. 2023 zemřela. Podáním ze dne 25. 4. 2024 pak stejný právní zástupce doložil plné moci udělené mu všemi právními nástupci žalobkyně a navrhl, aby Nejvyšší správní soud pokračoval v řízení s nimi. V návaznosti na výsledek dědického řízení a určení okruhu dědiců ve věci pozůstalosti žalobkyně proto Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 17. 6. 2024, čj. 9 As 61/2023-61, rozhodl, že na straně žalobců bude pokračovat s právními nástupci (dědici) žalobkyně.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

#### Z odůvodnění:

(...) [16] Pokud jde o věcné posouzení nyní projednávané věci, Nejvyšší správní soud považuje za nezbytné úvodem připomenout *smysl a cíl právní úpravy odškodňování* za protiprávní sterilizace podle zákona č. 297/2021 Sb. Tato základní východiska totiž následně ovlivňují posouzení vyvstálé otázky činnosti správních orgánů při zjišťování skutkového stavu, resp. stanovení rozumné rovnováhy mezi povinností tvrzení a důkazní žadatelek v řízení podle zákona č. 297/2021 Sb. na straně jedné a naopak povinností správního orgánu zjistit stav věci bez důvodných pochybností v rozsahu nezbytném pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2 správního řádu, jak mu výslovně ukládá § 3 a dále § 50 odst. 2 a 3 správního řádu.

[17] Za prvé, Nejvyšší správní soud připomíná závěry rozsudku Evropského soudu pro lidská práva (dále též jen „ESLP“) ze dne 8. 11. 2011, *V. C. proti Slovensku*, stížnost č. 18968/07. Z citovaného rozsudku plyne, že nezákonná sterilizace je porušením čl. 3 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, tedy vystavením nelidskému a ponižujícímu zacházení. K provedení sterilizace duševně způsobilé dospělé osoby je dle ESLP nezbytný její informovaný souhlas, nejedná-li se o výjimečné situace, kdy by byl ohrožen její život nebo zdraví. Jestliže byl zákrok proveden bez informovaného souhlasu, jedná se o *hrubý zásah* do fyzické integrity ženy tím, že jí byla odňata schopnost reprodukce. Tyto závěry potvrzuje i navazující judikatura ESLP (srov. např. rozsudek ze dne 12. 6. 2012, *N. B. proti Slovensku*, stížnost č. 29518/10; či rozhodnutí Výboru ESLP ze dne 8. 6. 2021, *Maděřová proti České republice*, stížnost č. 32812/13).

[18] Nejvyšší správní soud proto již rovněž konstatoval, že v případě nároků poškozených žen „*je třeba postupovat citlivě s ohledem na situaci žadatelek. Správní orgány by jim proto měly vycházet maximálně vstřícně, a to tím spíše, že na jim způsobené újme má zásadní podíl stát, který se svá pochybení snaží alespoň do jisté míry odčinit*“ (rozsudek NSS ze dne 14. 11. 2023, čj. 4 As 290/2022-42).

[19] Za druhé, právě uvedené základní východisko reflektuje rovněž zákonná úprava poskytování peněžité částky jako odškodnění za sterilizaci provedenou v rozporu s právem podle zákona č. 297/2021 Sb. Jak korektně poukázal již městský soud v odst. 13 napadeného rozsudku, důvodová zpráva k zákonu č. 297/2021 Sb. výslovně považuje protiprávní sterilizaci za závažný zásah do základních práv. Za provedení takové sterilizace je přitom odpovědný stát tím, že v minulosti nepřijal dostatečnou úpravu informovaného souhlasu s prováděním sterilizací a v některých případech dokonce sociální pracovníci k podstoupení sterilizace motivovali. Přijetím citovaného zákona tak stát *svou odpovědnost výslovně uznal*, a to s cílem *zajistit efektivní prostředek nápravy*, konkrétně zajistit odškodnění obětí protiprávních sterilizací, kterého není možné dosáhnout běžnými prostředky ochrany práv.

[20] Nejvyšší správní soud přitom souhlasí s městským soudem, že právě vymezený cíl právní úpravy nelze zajistit pouhým formálním umožněním požádat si o jednorázovou peněžitou dávku podle zákona č. 297/2021 Sb. Naopak, odpovědnost státu za protiprávně provedené sterilizace vyžaduje, aby byla *skutečně* zajištěna *efektivní* možnost postižených osob dosáhnout nápravy vzniklého stavu, minimálně tedy v podobě obdržení zákonem stanovené peněžitě částky. To ostatně Nejvyšší správní soud rovněž již výslovně potvrdil v rozsudku čj. 4 As 290/2022-42. Tento cíl a smysl právní úpravy tudíž musí mít správní orgány při interpretaci a aplikaci zákona č. 297/2021 Sb. v jednotlivých případech vždy na zřeteli.

[21] Za třetí, důvodová zpráva k zákonu č. 297/2021 Sb. výslovně předvídá, že existenci nároku lze prokázat nejen zdravotnickou dokumentací vedenou o oprávněné osobě, ale „*těž všemi důkazními prostředky, které mohou přispět k objasnění věci, zejména výpověďmi oprávněné osoby a svědků, znaleckými posudky a odbornými vyjádřeními, věcmi, listinami apod.*“. Podle názoru Nejvyššího správního soudu tím zákonodárce uznal, že prokázání oprávněnosti nároku, konkrétně podstoupení sterilizace v rozporu s právem, může být vzhledem k uplynulé době, citlivé až intimní povaze zákroku, o jehož existenci se proto daná osoba patrně nebude často šířit mimo kruh úzké rodiny, a celkovému zranitelnému postavení poškozených, velice obtížné. Oproti běžným řízením o žádostech, často dokonce formulářových či s jasně právně definovanými náležitostmi, totiž nebude pro žadatelky z ustanovení zákona č. 297/2021 Sb. intuitivně zřetelné, jakým způsobem a do jakého standardu je nezbytné takto citlivé a časově vzdálené události, jako je právě protiprávnost sterilizace, k níž došlo v období od 1. 7. 1966 do 31. 3. 2012 (srov. § 2 zákona č. 297/2021 Sb.), vlastně prokazovat.

[22] Uvedená východiska vedou Nejvyšší správní soud k závěru, že ačkoliv řízení o přiznání peněžitě částky podle zákona č. 297/2021 Sb. je v obecné rovině vskutku řízením o žádosti, na které dopadá správní řád, jedná se o problematiku velice specifickou, což je *správní orgán při svém postupu povinen zohlednit*. Specifičnost zakládá právě i) výslovně přijatá odpovědnost státu za protiprávně prováděné sterilizace v minulosti, ii) potřeba zabezpečit účinné prostředky nápravy těchto minulých křivd, konkrétně zajištění skutečné možnosti postižených osob domoci se dané peněžitě částky, a v neposlední řadě iii) nezvyklost a atypičnost dokumentů, jež by tuto událost prokazovaly, a s tím spojená pravděpodobnost důkazní nouze na straně žadatelek. Nelze navíc přehlédnout ani iv) aspekt rasové diskriminace, jelikož značnou část obětí protiprávních sterilizací v České republice tvoří romské ženy (srov. důvodovou zprávu k zákonu či např. závěrečné stanovisko veřejného ochránce práv ve věci sterilizací prováděných v rozporu s právem z roku 2005). Na tuto specifickou situaci tudíž podle názoru Nejvyššího správního soudu nelze mechanicky aplikovat běžné požadavky uplatňující se v řízení o žádostech. Zvláštní situace vyžaduje zvláštní přístup. Správní orgány musí postupovat s maximálním zřetelem k účelu zákona, jímž je zajištění skutečně účinného napravení vzniklého stavu osob poškozených nelegálními sterilizacemi.

[23] Specifičnost právě projednávané věci se promítá ve dvou ohledech, které jsou nicméně věcně propojeny:

1. *požadavky na postup správních orgánů při posuzování žádostí dle zákona č. 297/2021 Sb.;*
2. *nároky kladené na žadatelky v rovině povinnosti tvrzení a důkazní, aby jejich žádost mohla být shledána oprávněnou.*

[24] Podle názoru Nejvyššího správního soudu po žadatelkách nelze požadovat, jak činí stěžovatel, aby samy jen ze své vlastní iniciativy označily a doložily veškeré dokumenty, které budou protiprávnost provedené sterilizace v minulosti *jednoznačně prokazovat*. Aby bylo dosaženo účelu zákona a byl skutečně zajištěn účinný prostředek nápravy, musí správní orgány rovněž samy činit aktivní kroky k tomu, aby ohledně tvrzení žadatelky o peněžitou částku podle zákona č. 297/2021 Sb. zjistily stav věci bez důvodných pochybností. Právě takové kroky lze přitom podřadit pod činnost správního orgánu v souladu se zásadou materiální pravdy podle § 3 správního řádu a zásadou vyhledávací, jež se uplatňují rovněž v řízení o žádosti (srov. např. rozsudky NSS čj. 4 As 290/2022-42, ze dne 27. 8. 2014, čj. 3 Ads 91/2013-47, č. 3133/2014 Sb. NSS, či ze dne 18. 3. 2015, čj. 3 Ads 112/2014-31), a dále poučovací povinností správního orgánu, jak ostatně již korektně učinil městský soud v napadeném rozsudku.

[25] Stěžovateli proto nelze přisvědčit v jeho systémové argumentaci, podle níž je v řízení o žádosti podle zákona č. 297/2021 Sb. zapotřebí také zjištění stavu věci, při kterém nepanují žádné důvodné pochybnosti v otázce, zda žadatelka existenci nároku dle tohoto zákona sama prokázala. Takový přístup by z výše uvedených důvodů nerespektoval smysl a účel právní úpravy a žadatelky cíleně stavěl do důkazní nouze. Ze stejného důvodu



neobstojí ani argumentace v kasační stížnosti, podle které postačí pouze obecné poučení o procesních právech, konkrétně o možnosti navrhnout důkazy. S ohledem na výše podrobně vymezená východiska je naopak nutné, aby žadatelkám – typicky právním laikům – byla srozumitelným způsobem dána skutečná příležitost svá tvrzení prokázat, resp. přispět ke zjištění stavu věci. To v žádném případě neznamená poučovat způsobem, aby žadatelka dosáhla žádaného výsledku řízení, jak stěžovatel namítá. Podle názoru Nejvyššího správního soudu je smyslem takového poučení poskytnout *srozumitelnou ilustraci v úvahu přicházejících typů možných podkladů* ke zjištění stavu věci a zejména ověření, zda v případě žadatelky skutečně došlo v rozhodném období ke sterilizaci v rozporu s právem, za kterou přísluší podle zákona č. 297/2021 Sb. jednorázová peněžité částka.

[26] V nyní projednávané věci proto Nejvyšší správní soud přisvědčil oběma závěrům městskému soudu: žalovaný postupoval v rozporu se zásadou materiální pravdy a nedostál poučovací povinnosti, kterou vyžaduje smysl a účel právní úpravy zákona č. 297/2021 Sb. Nejvyšší správní soud konkrétně poukazuje na skutečnost, že stěžovatel si sice vyžádal zdravotní dokumentaci, nicméně po zjištění, že ta byla skartována, žalobkyni pouze zaslal oznámení o možnosti seznámit s poklady rozhodnutí. Žádné další kroky ke zjištění stavu věci neučinil. V oznámení o seznámení se s poklady pak sice stěžovatel uvedl, že k prokázání svých tvrzení může žalobkyně navrhnout další důkazy. Ani to však Nejvyšší správní soud ve shodě s městským soudem nepovažuje za dostatečné poučení, které by odpovídalo smyslu zákona č. 297/2021 Sb., tedy zajištění účinné nápravy vzniklého stavu protiprávních sterilizací. Aplikace zákona č. 297/2021 Sb. způsobem skutečně zajišťujícím účinné napravení vzniklého stavu vyžaduje, aby žalovaný srozumitelným způsobem žalobkyni vysvětlil, že musí svá tvrzení dostatečně specifikovat a v co největší míře podpořit všemi dostupnými dokumenty, které má k dispozici, resp. požádat ji, aby veškeré takové dokumenty (či jiné důkazy) alespoň označila, aby si je mohl sám žalovaný vyžádat (v rámci kroků činěných s ohledem na vyhledávací zásadu blíže specifikovanou v § 50 správního řádu) prostřednictvím výzvy k součinnosti podle § 6 odst. 2 zákona č. 297/2021 Sb.

[27] Právě uvedené obecné závěry nicméně nutně otevírají rovněž související otázku ohledně konkrétních nároků kladených na žadatelky o peněžitou částku podle zákona č. 297/2021 Sb., a to v rovině tvrzení a důkazní, aby jejich žádost mohla být shledána oprávněnou, se kterou stěžovatel rovněž obsahově polemizuje ve své kasační argumentaci.

[28] Podle § 6 odst. 1 zákona č. 297/2021 Sb. platí, že *žádost o přiznání nároku musí kromě obecných náležitostí (srov. § 45 správního řádu) obsahovat:*

a) *vyličení rozhodných skutečností případu, zejména označení zdravotnického zařízení, v němž ke zdravotnímu výkonu zabraňujícímu plodnosti došlo, datum, kdy byl tento zdravotní výkon proveden, a vyličení okolností, za nichž k tomuto zdravotnímu výkonu došlo,*

b) *označení listin a jiných důkazních prostředků, jichž se oprávněná osoba na podporu svého práva dovolává,*

c) *bankovní účet, na který má ministerstvo poukázat přiznanou peněžní částku.*

[29] Nejvyšší správní soud současně připomíná, že nárok na peněžitou částku ve výši 300 000 Kč podle zákona č. 297/2021 Sb. lze přiznat k žádosti podané oprávněnou osobou do 3 let od účinnosti tohoto zákona (srov. § 4 odst. 2), pokud se tato osoba podrobila sterilizaci v rozporu s právem v rozhodném období, konkrétně od 1. 7. 1966 do 31. 3. 2012 (§ 2 tohoto zákona). V zásadě tak musí dojít k naplnění čtyř předpokladů pro přiznání peněžité částky, konkrétně tedy:

1. podání žádosti do 3 let od účinnosti zákona č. 297/2021 Sb.;
2. žadatelka byla podrobena sterilizaci;
3. k této sterilizaci došlo v rozhodném období (od 1. 7. 1966 do 31. 3. 2012);
4. tato sterilizace byla provedena v rozporu s právem.

[30] Zatímco naplnění prvního předpokladu bude jednoznačně určitelné z podané žádosti, v případě ostatních tří předpokladů může být jejich ověření nesnadné. Primárním důkazem, jenž může dané okolnosti postavit najisto, je jistě zdravotnická dokumentace žadatelky o jednorázovou peněžní dávku. Ta však může být vzhledem ke značnému časovému odstupu od tvrzeného provedení sterilizace již skartována, jako tomu je ostatně i v nyní



projednávané věci, případně rovněž různé kvality a vypovídající hodnoty. Další dokumenty, které by mohly o provedení sterilizace vypovídat, pak nemusí vůbec existovat, případně mohou být jen velice obtížně dohledatelné. Stejně tak v úvahu připadající svědci z okruhu zdravotního personálu si již nemusí okolnosti provedení sterilizace z důvodu časového odstupu pamatovat. Svědci z úzkého rodinného okolí, kterým se oběť v minulosti mohla svěřit, konečně nemusí být s ohledem na jejich vztah s žadatelkou a ze své podstaty pouze zprostředkovatnost jimi podávaných informací považováni za důvěryhodné. Důsledkem je, že v případě neexistence zdravotní dokumentace se žadatelka pro prokázání důvodnosti svého nároku typicky ocitne v *důkazní nouzi*, a to i po řádně poskytnutém poučení a snaze správního orgánu veškeré dostupné dokumenty skutečně získat.

[31] Za takové situace se však reálná využitelnost a účinnost mechanismu odškodnění dle zákona č. 297/2021 Sb., kterou stát dle svých vlastních deklarací chce zabezpečit, stává iluzorní. Za skartaci zdravotní dokumentace, k níž často dochází protiprávně, jak poukazují i zprávy veřejného ochránce práv (srov. např. zprávu o šetření z vlastní iniciativy ve věci odškodnění protiprávní sterilizace, čj. KVOP 36688/2023), žadatelky nemohou. V rovině morální nelze přehlédnout, že do této situace se žadatelky dostávají v důsledku předchozího, respektive i následného jednání státu samotného, jeho složek, či organizací veřejnou mocí zřizovaných.

[32] Podle názoru Nejvyššího správního soudu proto nelze po žadatelkách požadovat, aby samy vždy nade vši pochybnost prokázaly naplnění všech výše vymezených předpokladů pro přiznání peněžní částky podle zákona č. 297/2021 Sb. Naopak postačí, pokud žadatelka o peněžitou dávku předestře na první pohled *plausibilní tvrzení*, že v rozhodném období podstoupila sterilizaci v rozporu s právem. To nicméně pochopitelně neznamená, že se může jednat o jakékoli, ničím nepodložené tvrzení. Musí jít o tvrzení *hájitelné*, které bude podepřeno *indiciemi*, které ve svém souhrnu nepřipouštějí jiné racionální vysvětlení situace či chování jednotlivých účastníků, než že k protiprávní sterilizaci žadatelky pravděpodobně došlo tak, jak žadatelka tvrdí. Pokud tedy zdravotní dokumentace nebude existovat, případně bude zjevně nedůvěryhodná, avšak žadatelka předestře *plausibilní tvrzení*, pro které budou skutečně svědčit zjištěné *indicie*, musí správní orgány považovat předpoklady pro přiznání peněžité částky dle zákona č. 297/2021 Sb. za naplněné, *ledaže samy prokáží*, že ke skutečnostem žadatelkou tvrzeným dojít nemohlo.

[33] V takové situaci pak tedy bude případně na žalovaném, aby na první pohled splněné předpoklady pro poskytnutí odškodnění zpochybnil tím, že prokáže existenci odlišné a důvěryhodnější skutkové verze, tedy že k protiprávní sterilizaci žadatelky v rozhodném období způsobem jí tvrzeným dojít nemohlo. V zásadě je tak v řízení o žádostech o peněžitou částku za nezákonnou sterilizaci podle zákona č. 297/2021 Sb. k překonání běžně nastávající *důkazní nouze* na straně žadatelek nutné využít podobné řešení, jaké se již uplatňuje například ve sporech z diskriminace v podobě sdílení *důkazního břemene* (k tomu srov. analogicky např. nález Ústavního soudu ze dne 8. 10. 2015, sp. zn. III. ÚS 880/15, č. 182/2015 Sb. ÚS, či rozsudek Soudního dvora ze dne 17. 7. 2008, *Coleman*, C-03/06, bod 55).

[34] V konkrétní rovině bude proto postup správního orgánu při posuzování žádostí podle zákona č. 297/2021 Sb. následující.

[35] Za prvé, správní orgán posoudí žádost o peněžitou částku s ohledem na náležitosti uvedené v § 6 odst. 1 zákona č. 297/2021 Sb., tedy zda obsahuje vyličení rozhodných skutečností včetně označení zdravotnického zařízení a data, kdy k protiprávní sterilizaci došlo. Žadatelku současně srozumitelným způsobem poučí o možnostech, jak svá tvrzení podložit, konkrétně jaké dokumenty či jiné důkazy (například svědeckými výpověďmi) může za tím účelem označit. Následně správní orgán začne v souladu se zásadami materiální pravdy a vyhledávací činit kroky ke zjištění stavu věci bez důvodných pochybností, a za tím účelem si vyžádá všechny relevantní podklady včetně zdravotnické dokumentace podle § 6 a 7 zákona č. 297/2021 Sb., případně provede svědecké výslechy za účelem ověření žadatelkou předestřených tvrzení.

[36] Za druhé, správní orgán vyhodnotí obstarané podklady a posoudí, zda jsou předpoklady pro přiznání peněžité dávky podle zákona č. 297/2021 Sb. naplněny. V situaci, kdy i přes učiněné kroky nelze dospět k jednoznačnému závěru z důvodu, že zdravotní dokumentace žadatelky neexistuje nebo je zjevně nedůvěryhodná, bude nutné zabývat se s ohledem na *důkazní nouzi* žadatelky tím, zda jsou jí předestřená tvrzení *plausibilní* a *hájitelná*. O jaké *indicie* vypovídající o *hájitelnosti* tvrzení se může jednat, bude záležet vždy na okolnostech konkrétní věci.

Podle názoru Nejvyššího správního soudu se však v zásadě může jednat o cokoli, co bude svědčit ve prospěch žadatelčiny tvrzení (např. vysvětlení žadatelky, její osobní a rodinná situace, chování v minulosti, jí předložené doklady, jiné známé skutečnosti atd.). Pokud tyto indicie svědčí *pravděpodobnosti*, že k nezákonné sterilizaci žadatelky mohlo skutečně dojít tak, jak tvrdí, bude s ohledem na její důkazní nouzi nutné považovat žádost za oprávněnou, *ledaže správní orgán prokáže, že tomu tak být nemohlo* (tedy že žadatelka nepodstoupila sterilizaci, ta nebyla nezákonná, nedošlo k ní v rozhodném období, případně že v řízení zjištěné indicie, jinak svědčící o možné nezákonné sterilizaci, mají jiné racionální vysvětlení). Hájitelností tvrzení žadatelek se nicméně správní orgán musí vždy dostatečně zabývat, přičemž za účelem jejího ověření musí postupovat v souladu se zásadou materiální pravdy, dalšími zásadami správního řízení a se zřetelem k účelu zákona č. 297/2021 Sb. Svůj závěr musí správní orgán dostatečně odůvodnit. Úvaha správního orgánu podléhá soudnímu přezkumu v plném rozsahu.

[37] Uvedené pro správní orgány znamená, že k zamítnutí žádosti o peněžitou částku za protiprávní sterilizaci z důvodu neprokázání naplnění hmotněprávních podmínek nároku mohou přistoupit ve třech případech. Za prvé, pokud správní orgán obstará zdravotnickou dokumentaci, z níž zjistí, že ke sterilizaci žadatelky buď nedošlo, nebo ta nebyla protiprávní (typicky byla provedena na základě jejího nezpochybnitelného informovaného souhlasu), a současně nic nebude nasvědčovat nedůvěryhodnosti takové zdravotnické dokumentace. Druhým případem zamítnutí žádosti poté bude situace, kdy i navzdory neexistenci zdravotnické dokumentace nebudou tvrzení žadatelky o peněžitou částku na první pohled hájitelná a pokud správní orgán ani přes případné vlastní kroky ke zjištění stavu věci nezjistil nic, co by nasvědčovalo jejich důvěryhodnosti. Konečně třetím případem zamítnutí žádosti poté bude situace, kdy žadatelka sice předestře hájitelná a na první pohled pravděpodobná tvrzení, správní orgán je však zpochybní a prokáže, že existuje jiné objektivní vysvětlení popsanych dějů a skutečností.

[38] Promítnuto do nyní projednávané věci, východiskem pro její posouzení je fakt, že zdravotnická dokumentace žalobkyně byla již skartována. Nejvyšší správní soud nicméně považuje tvrzení žalobkyně, podpořené dokumenty dodanými v řízení o rozkladu, které měl žalovaný vzít v potaz, s ohledem na v řízení předestřené indicie za hájitelná. Tyto indicie, které ve svém souhrnu vytvářejí důvěryhodný a pravděpodobný popis minulých událostí, žalovaný v dosavadním řízení nevyvrátil.

[39] Nejvyšší správní soud konkrétně připomíná, že žalobkyně již ve své žádosti označila konkrétní den a nemocnici, ve které měla být protiprávně sterilizována, a nastínila podrobnosti, jak mělo ke sterilizaci dojít (den po porodu, v rámci operace kvůli tvrzeným komplikacím po porodu) a jak se o ní dozvěděla (neoficiálně od zdravotní sestry o několik dní později na dotaz týkající se rány v břiše). K rozkladu poté doložila propouštěcí zprávu z nemocnice z roku 2009 týkající se jiného chirurgického zákroku, nicméně provedeného na gynekologicko-porodnickém oddělení, která podrobení se sterilizaci v minulosti uvádí v části anamnéza; dále písemné svědectví svého manžela ohledně průběhu a okolností provedené sterilizace; a též písemné svědectví Claudea Cahna, zástupce Úřadu vysokého komisaře OSN pro lidská práva, který potvrdil, že se mu žalobkyně v rámci jeho odborné výzkumné činnosti prováděné od konce 90. let 20. století svěřila se skutečností, že byla obětí násilné sterilizace, že o této skutečnosti podala svědectví Evropskému centru pro práva Romů (European Roma Rights Centre) v rámci dokumentárního výzkumu, a stala se rovněž zakládající členkou ostravské Skupiny žen poškozených sterilizací.

[40] Byť právě uvedené dokumenty doložila žalobkyně až v řízení o rozkladu, nemůže jít o důkazy nepřipustné (§ 82 odst. 4 správního řádu), jelikož žalovaný v řízení pochybil, když nedodržel zásadu materiální pravdy a svoji poučovací povinnost. Právě tyto dokumenty přitom dle názoru Nejvyššího správního soudu vytvářejí kruh indicí, jež v souhrnu činí tvrzení žalobkyně plausibilní.

[41] Nejvyšší správní soud poukazuje konkrétně na fakt, že sám žalovaný uznal, že z propouštěcí zprávy z roku 2009 plyne, že žalobkyně byla sterilizována. Stejně tak stěžovatel uznal, že žalobkyně se již od roku 1999 aktivně angažovala v boji za práva protiprávně sterilizovaných žen, jak plyne ze svědectví Claudea Cahna. Tvrzení žalobkyně ohledně okamžiku a okolností uskutečnění sterilizace jsou potvrzena rovněž svědectvím jejího manžela. Ačkoliv ten do značné míry uvádí informace zprostředkované mu samotnou žalobkyní, stále popisuje relevantní skutečnosti, které jako manžel žalobkyně v rozhodné době sám vnímal. Žalovaný však i ve světle těchto indicí vystavěl svoji pozici na závěru, že nebyla prokázána *protiprávnost* sterilizace.

[42] Pokud se však žalobkyně bezmála dvacet let aktivně angažovala v oblasti práv osob postižených protiprávní sterilizací a žalovaný současně uznal, že k její sterilizaci došlo, a ve světle dalších výše popsaných indicií, nelze dle názoru Nejvyššího správního soudu dospět k jinému závěru, než že existuje *pravděpodobnost, že sterilizace žalobkyně byla protiprávní*.

[43] Za těchto okolností totiž neexistuje jiné rozumné vysvětlení situace a prokázaného minulého jednání žalobkyně, než že byla skutečně protiprávně sterilizována. V dalším řízení bude proto třeba s ohledem na hájitelnost tvrzení žalobkyně považovat předpoklady pro přiznání peněžité částky dle zákona č. 297/2021 Sb. za naplněné, pokud žalovaný sám neprokáže opak postupem dle třetího ze scénářů načrtnutých výše v bodě [37] tohoto rozsudku.

## 4624

### **Pobyt cizinců: oprávněnost pobytu na území jako podmínka pro vydání povolení k přechodnému pobytu**

k § 15a odst. 3 a § 87e odst. 1 písm. i) bodu 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (v textu jen „zákon o pobytu cizinců“)

ke směrnici Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států (v textu jen „směrnice 2004/38/EU“)

**Oprávněnost pobytu na území, která dle § 87e odst. 1 písm. i) bodu 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, představuje podmínku pro vydání povolení k přechodnému pobytu vzdáleného rodinného příslušníka (§ 15a odst. 3 téhož zákona), není v rozporu s ústavním pořádkem ani se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2024, čj. 6 Azs 284/2023-39)

**Prejudikatura:** č. 3536/2017 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 16/2019 Sb.; rozsudky velkého senátu Soudního dvora ze dne 5. 9. 2012, *Rahman a další* (C-83/11), a ze dne 6. 10. 2021, *Consorzio Italian Management a Catania Multiservizi* (C-561/19); rozsudky Soudního dvora ze dne 6. 10. 1982, *Cilfit a další* (C-283/81), a ze dne 12. 7. 2018, *Banger* (C-89/17).

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

Žalobkyně v minulosti oprávněně pobývala na území České republiky, a to od 1. 12. 2015 na základě dlouhodobého víza za účelem rodinným, poté od 1. 6. 2016 na základě dlouhodobého pobytu za účelem rodinným (v obou případech ve vztahu ke své matce oprávněně pobývajícím na území). Ode dne 22. 7. 2021 pobývala žalobkyně na území České republiky bez oprávnění.

Žalobkyně se považovala za rodinného příslušníka (partnerku) občana České republiky, s nímž dle vlastních tvrzení navázala vztah na jaře roku 2021 a od března roku 2022 s ním sdílela společnou domácnost. Dne 14. 12. 2022 žalobkyně z tohoto titulu požádala o vydání povolení k přechodnému pobytu na území České republiky. Ministerstvo vnitra žádost rozhodnutím ze dne 24. 3. 2023 zamítlo s odůvodněním, že žalobkyně v době podání žádosti nespĺňovala podmínku oprávněného pobytu na území České republiky dle § 87e odst. 1 písm. i) bodu 1 zákona o pobytu cizinců.

Žalovaná rozhodnutím ze dne 9. 6. 2023 zamítla odvolání žalobkyně a prvostupňové rozhodnutí potvrdila. Uvedla, že správní orgány nebyly povinny zkoumat existenci a trvalost partnerského vztahu, neboť žalobkyně v době podání žádosti nespĺnila zákonnou podmínku, aby jí mohlo být vyhověno, neboť na území České republiky pobývala bez oprávnění.

Žalobkyně se proti rozhodnutí žalované bránila žalobou, kterou Krajský soud v Praze rozsudkem ze dne 13. 9. 2023, čj. 57 A 3/2023-45, zamítl. Krajský soud připomněl, že žalobkyně od 22. 7. 2021 pobývá na území České republiky neoprávněně, přičemž o povolení k přechodnému pobytu požádala až dne 14. 12. 2022. Ve shodě se správními orgány proto krajský soud dospěl k závěru, že žalobkyně v době podání žádosti o přechodný pobyt pobývala na území České republiky neoprávněně, a tedy nesplnila podmínku pro vydání povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana České republiky. Dle rozhodné vnitrostátní právní úpravy již z tohoto důvodu nebylo možné žádosti vyhovět, a proto nebylo třeba dále posuzovat, zda je žalobkyně skutečně rodinným příslušníkem (partnerkou) občana České republiky.

Aplikovanou právní úpravu krajský soud neshledal protiústavní, respektive rozpornou s žalobkyní odkazovaným nálezelem Ústavního soudu ze dne 27. 11. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 41/17, č. 16/2019 Sb., jímž byla jako neústavní zrušena dřívější právní úprava, dle které bylo správní řízení v případech, kdy cizinec nebyl v době podání žádosti oprávněn pobývat na území, zastaveno. Dle krajského soudu právní úprava přijatá po derogačním zásahu Ústavního soudu (aplikovaná v nyní souzené věci) již netrpí ústavněprávními deficity, neboť garantuje věcné posouzení žádosti, včetně posouzení dopadů do soukromého a rodinného života. To dříve v případě procesního zastavení řízení nebylo možné. Cizinec má zároveň možnost přezkoumání závěrů správního orgánu v odvolacím řízení a následně soudy rozhodujícími ve věcech správního soudnictví.

Krajský soud nesouhlasil ani s žalobní námitkou poukazující na rozpor vnitrostátní právní úpravy se směrnicí 2004/38/EU. Z této směrnice ani z judikatury Soudního dvora dle krajského soudu nevyplývá, že by členský stát nemohl odepřít oprávnění k pobytu cizinci, který v době podání žádosti nebyl oprávněn pobývat na jeho území. S ohledem na široký prostor členských států pro uvážení není vnitrostátní úprava dle krajského soudu v rozporu s jejich povinností usnadnit vstup a pobyt tzv. oprávněných osob (vzdálených rodinných příslušníků).

Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, v níž nesouhlasila s posouzením ústavnosti aplikované právní úpravy provedené krajským soudem. Ačkoli dle současné (nové) právní úpravy reagující na výše citovaný náleze Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 41/17 jsou správní orgány povinny věcně přezkoumat alespoň to, zda je žadatel tzv. blízkým rodinným příslušníkem, na které se podmínka oprávněnosti pobytu nevztahuje, nebo tzv. vzdáleným rodinným příslušníkem, na které se tato podmínka naopak vztahuje; a ačkoli se při nesplnění této podmínky již řízení nezastavuje, nýbrž se žádost zamítá, nevedly dle stěžovatelky popsané změny k tomu, aby právní úpravu bylo možno považovat za ústavně konformní. Formální změna spočívající v nahrazení způsobu rozhodnutí zamítnutím žádosti (oproti zastavení řízení) neměla dle stěžovatelky za následek, že by se správní orgán žádosti věcně zabýval. K posouzení věci samé dle jejího názoru opět nedochází.

Stěžovatelka dále zpochybnila soulad aplikované úpravy s evropským právem. Namítla, že postup dle § 87e odst. 1 písm. i) bodu 1 zákona o pobytu cizinců neumožňuje pečlivě posoudit osobní poměry žadatele a odůvodnit odepření vstupu či pobytu, jak vyžaduje evropská úprava. Zamítnutí žádosti z důvodu dočasného pobytu na území České republiky bez oprávnění považovala stěžovatelka za přísnou a nepřiměřenou „sankci“ v porovnání k porušení administrativních pravidel, kterou evropská směrnice nepřipouští. Na podporu argumentace stěžovatelka odkázala rovněž na odbornou literaturu. Dle stěžovatelčina názoru nedochází k usnadňování postavení rodinných příslušníků občanů Evropské unie oproti ostatním žadatelům (ostatním cizincům z třetích zemí), v čemž stěžovatelka taktéž spatřovala rozpor se směrnicí 2004/38/EU.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

[13] Podle § 87e odst. 1 písm. i) bodu 1 zákona o pobytu cizinců *ministerstvo žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu zamítne, jestliže žadatel, který není rodinným příslušníkem občana Evropské unie podle § 15a odst. 1 nebo 2, v době podání této žádosti není podle tohoto zákona oprávněn pobývat na území.*

[14] Mezi účastníky řízení je v posuzované věci nesporné, že stěžovatelka nesplňovala podmínku citovaného § 87e odst. 1 písm. i) bodu 1 zákona o pobytu cizinců, neboť žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu podala v době, kdy nebyla oprávněna pobývat na území České republiky. Spornou však stěžovatelka činí možnost aplikace tohoto ustanovení z důvodu tvrzeného rozporu s ústavním pořádkem a rozporu s evropským právem,

neboť dle jejího názoru neumožňuje zabývat se věcně postavením a poměry žadatele, včetně toho, zda je rodinným příslušníkem občana Evropské unie. S ohledem na obsah kasačních námitek se tak Nejvyšší správní soud zabýval zejména výkladem aplikované právní úpravy a její ústavní a evropskou konformitou.

### **III.A Blízcí a vzdálení rodinní příslušníci dle § 15a zákona o pobytu cizinců**

[15] Ustanovení § 15a zákona o pobytu cizinců definuje rodinné příslušníky občanů Evropské unie, jimž je udělován přechodný pobyt rodinného příslušníka občana Evropské unie dle § 87b téhož zákona, nejsou-li shledány důvody pro zamítnutí žádosti dle § 87e.

[16] Dle právní úpravy účinné od 1. 8. 2021 (rozhodné pro posuzovaný případ) rozlišuje (obdobně jako v minulosti) § 15a zákona o pobytu cizinců dvě skupiny rodinných příslušníků občanů Evropské unie. V odstavci prvním v rámci *první skupiny* vyjmenovává tzv. *blízké rodinné příslušníky* (označované též jako „privilegovaní rodinní příslušníci“), při jejichž vymezení zákon vychází z definice rodinného příslušníka v čl. 2 odst. 2 směrnice 2004/38/ES, a rozumí jimi manžela či manželku a za určitých okolností potomky a přímky v přímé linii.

[17] V odstavci třetím v rámci *druhé skupiny* pak zákon vyjmenovává tzv. *vzdálené rodinné příslušníky* (označované též jako „širší rodinní příslušníci“, „nepřilegovaní rodinní příslušníci“ či nepřesně jako „oprávněné osoby“), jejichž výčet vychází z definice tzv. oprávněných osob v čl. 3 odst. 2 směrnice 2004/38/ES, na jehož základě má členský stát v souladu se svými vnitrostátními předpisy této skupině osob usnadňovat vstup a pobyt. Rozumí se jimi ostatní rodinní příslušníci (v české terminologii příbuzní) splňující stanovené podmínky (vyživovaná osoba nebo člen domácnosti nebo vážné zdravotní důvody) a rovněž partner, se kterým má občan Evropské unie doložen trvalý vztah. Stežovatelka se jako partnerka českého občana považuje za vzdáleného rodinného příslušníka spadajícího do této druhé skupiny.

[18] Novela zákona o pobytu cizinců [provedená zákonem č. 274/2021 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (dále jen „novela č. 274/2021 Sb.“)] zavedla pro vzdálené rodinné příslušníky požadavek, aby v době podání žádosti nepobývali na území neoprávněně [viz výše citovaný § 87e odst. 1 písm. i) bod 1 zákona]; na blízké rodinné příslušníky se tento požadavek nevztahuje.

[19] Obecná část důvodové zprávy k vládnímu návrhu uvedené novely k provedeným změnám uvádí: „*Směrnice 2004/38 rozlišuje mezi pojmem rodinný příslušník občana Unie (čl. 2 [tedy blízcí rodinní příslušníci]) a tzv. oprávněnými osobami (čl. 3 [tedy vzdálení rodinní příslušníci]). Zatímco v případě rodinných příslušníků občana Unie (čl. 2) existuje právo na vstup, v případě tzv. oprávněných osob toto právo dáno není. Směrnice v čl. 3 hovoří pouze o tom, že členské státy mají v souladu se svými vnitrostátními předpisy usnadnit vstup a pobyt těchto osob. Směrnice 2004/38 sice umožňuje členským státům přijmout příznivější ustanovení, avšak v tomto směru není namístě obě skupiny zcela zrovnoprávnit. Česká republika zcela v souladu s požadavky směrnice oprávněným osobám zjednoduší podmínky pro jejich vstup a pobyt oproti ostatním státním příslušníkům třetích zemí, ale nebudou mít již nadále zcela totožné postavení jako rodinní příslušníci občanů EU dle čl. 2 směrnice 2004/38.*“

### **III.B Soulad § 87e odst. 1 písm. i) zákona o pobytu cizinců s ústavním pořádkem**

[20] Protože se stěžovatelka dovolává neústavnosti § 87e odst. 1 písm. i) zákona o pobytu cizinců s odkazem na výše citovaný náleze Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 41/17, je nezbytné nejprve přiblížit, z jakých důvodů Ústavní soud neshledal ústavně konformní předcházející právní úpravu, která v § 169r odst. 1 písm. j) téhož zákona (ve znění účinném do 20. 1. 2019) stanovila povinnost zastavit řízení o vydání povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana České republiky (ať vzdáleného, či blízkého), podal-li žádost v době, kdy nebyl oprávněn pobývat na území. Ústavní soud shledal legitimní zákonodárcem sledovaný cíl efektivní kontroly migrace a dodržování práva, avšak prostředek v podobě procesního institutu zastavení řízení neshledal přiměřený tomuto cíli právní regulace (bod 57 nálezu). Dle Ústavního soudu zastavení řízení bránilo meritornímu dokončení správního řízení, ale rovněž přístupu k soudu garantovanému čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“; bod 54 nálezu), neboť se jednalo o faktickou výlukou ze soudního přezkumu. Správní soud mohl zkoumat toliko existenci důvodů pro zastavení řízení, nikoliv naplnění hmotněprávních podmínek

pro vydání povolení k pobytu (bod 55 nálezu). Zastavení řízení taktéž znemožňovalo legalizovat pobyt žadatele na území České republiky a být zde v kontaktu s rodinným příslušníkem (bod 58 nálezu).

[21] Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem spatřuje zásadní rozdíly mezi dřívějším procesním institutem zastavení řízení o vydání povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana České republiky a nynější úpravou řízení, které je vždy ukončeno rozhodnutím ve věci samé. Současná právní úprava oprávněnost pobytu cizince na území stanovuje jako hmotněprávní podmínku, jejíž nesplnění nevede k zastavení řízení, nýbrž k věcnému zamítnutí žádosti. Zákodárce byl oprávněn stanovit uvedenou hmotněprávní podmínku pro udělení přechodného pobytu (vzdáleným) rodinným příslušníkům občanů České republiky a vyžadovat, aby žadatelé o tento druh přechodného pobytu nejprve přicestovali a pobývali na území České republiky legálně (obvykle na krátkodobé vízum dle § 20 odst. 6 zákona o pobytu cizinců, jak předpokládá důvodová zpráva k novele č. 274/2021 Sb.). Tuto podmínku shledává Nejvyšší správní soud přiměřenou legitimnímu cíli efektivní kontroly migrace a pořádku na úseku cizineckého práva. Přiměřenost této podmínky vyplývá i ze skutečnosti, že dopadá již jen na vzdálené rodinné příslušníky, nikoli na nejbližší příbuzné (manžele, manželky a za určitých okolností přímé potomky a předky českých občanů). Současná právní úprava tak neznemožňuje cizinci legalizovat svůj pobyt na území České republiky, toliko pro vzdálené rodinné příslušníky vyžaduje přísnější podmínky pro získání přechodného pobytu než pro blízké rodinné příslušníky. Právní úprava aplikovaná v nyní souzené věci tak není v rozporu s čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny, neboť umožňuje nezávislou soudní kontrolu rozhodnutí vydaného ve věci samé, a to včetně otázky přiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života žadatele.

[22] Krajský soud v této souvislosti v napadeném rozsudku také správně poukázal na skutečnost, že zatímco v případě zastavení řízení neexistoval prostor pro zkoumání přiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života spočívajícího v neudělení pobytového oprávnění, v případě nesplnění hmotněprávní podmínky oprávněnosti pobytu je před zamítnutím žádosti povinností správního orgánu zkoumat k námitce žadatele přiměřenost zásahu spočívajícího v neudělení pobytového oprávnění do jeho soukromého a rodinného života. Tato povinnost vyplývá z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu, přičemž přímo ve vztahu k řízením o povolení přechodného pobytu rodinných příslušníků lze odkázat například na rozsudky ze dne 7. 12. 2016, čj. 1 Azs 273/2016-29, č. 3536/2017 Sb. NSS, body 60 a 61, ze dne 24. 7. 2018, čj. 5 Azs 102/2017-35, bod 32, nebo ze dne 20. 9. 2018, čj. 10 Azs 127/2018-30, bod 15. Ani z tohoto pohledu tedy nelze shledat aplikovanou právní úpravu protiústavní.

### **III.C Soulad § 87e odst. 1 písm. i) zákona o pobytu cizinců se směrnicí 2004/38/ES**

[23] S ohledem na stěžovatelčinu argumentaci uplatněnou v kasační stížnosti je třeba se dále zabývat otázkou, zda postavení vzdáleného rodinného příslušníka není již takové, že ve výsledku „režim usnadnění“ nepředstavuje, a tedy zbavuje čl. 3 odst. 2 směrnice 2004/38/ES jeho užitečného účinku.

[24] Stěžovatelka v této souvislosti namítala, že aplikovaná právní úprava nijak neusnadňuje vstup a pobyt vzdálených rodinných příslušníků občanů Evropské unie oproti cizincům, kteří takovými rodinnými příslušníky nejsou (dále jen „ostatní cizinci z třetích zemí“), a je proto v rozporu se směrnicí 2004/38/ES. Nejvyšší správní soud považoval za nutné se touto námitkou zabývat, ačkoliv se stěžovatelka považuje za rodinného příslušníka tzv. statického občana České republiky, který nikdy nevyužil svého práva volného pohybu (resp. stěžovatelka v řízení nikdy netvrdila opak). Novela č. 274/2021 Sb. totiž nic nezměnila na samotném principu vnitrostátního dorovnání rodinných příslušníků občanů České republiky. Vnitrostátní dorovnání blízkých rodinných příslušníků je i po provedené novele nadále obsaženo v samostatném odstavci (§ 15a odst. 2 zákona o pobytu cizinců). Vnitrostátní dorovnání vzdálených rodinných příslušníků pak sice není upraveno samostatným odstavcem, avšak je výslovně obsaženo v § 15a odst. 3 [srov. písm. a): *nebo státního občana České republiky přihlášeného k trvalému pobytu na území*; a písm. b) dopadající na nyní souzenou věc: *nebo se státním občanem České republiky přihlášeným k trvalému pobytu na území*].

[25] Z pohledu evropského práva pojednává o vzdálených rodinných příslušnících bod 6 odůvodnění směrnice 2004/38/ES, dle kterého *k zachování jednoty rodiny v širším slova smyslu, a aniž je dotčen zákaz diskriminace z důvodů státní příslušnosti, by měl hostitelský členský stát postavení osob, které podle této směrnice nejsou zahrnuty v definici rodinného příslušníka, a které tedy nemají automatické právo na vstup a pobyt v hostitelském členském státě,*



*přezkoumávat v souladu s vlastními vnitrostátními předpisy z hlediska otázky, zda by těmto osobám měl být umožněn vstup a pobyt s ohledem na jejich vztah k občanu Unie nebo na jakékoli další okolnosti, například jejich finanční nebo fyzickou závislost na občanu Unie.* Vymezení vzdálených rodinných příslušníků a jejich postavení pak upravuje čl. 3 odst. 2 téže směrnice, dle kterého má hostitelský členský stát v tomto ustanovení definovaným vzdáleným rodinným příslušníkům **usnadňovat v souladu se svými vnitrostátními předpisy vstup a pobyt** (anglické znění směrnice: *in accordance with its national legislation, facilitate entry and residence*, ani její francouzské znění: **favorise, conformément à sa législation nationale, l'entrée et le séjour**, se přitom od české verze významově neliší).

[26] I po přijetí novely č. 274/2021 Sb. tedy platí, že vnitrostátní právní úprava usnadňuje (*facilitate, favorise*) vstup a pobyt vzdálených rodinných příslušníků, neboť jim na rozdíl od ostatních cizinců z třetích zemí umožňuje získat přechodný pobyt rodinného příslušníka občana Evropské unie dle § 87b zákona o pobytu cizinců, a dosáhnout tedy na stejný pobytový status jako blízcí rodinní příslušníci. V případě tzv. bezvízových cizinců jsou tito oprávněni přicestovat na území České republiky a v době bezvízového pobytu požádat o povolení přechodného pobytu rodinného příslušníka. V případě cizinců podléhajících vízové povinnosti právní úprava umožňuje získat krátkodobé vízum na zastupitelském úřadu v zemi původu vzdáleného rodinného příslušníka, které tomuto cizinci umožní legálně přicestovat na území České republiky (§ 20 odst. 6 zákona o pobytu cizinců), a v průběhu tohoto vízového pobytu požádat o povolení přechodného pobytu rodinného příslušníka [srov. § 87c odst. 1 písm. i) bod 3 téhož zákona]. K situaci vízových cizinců popsany výklad zcela odpovídá úmyslu zákonodárce, jak plyne z příslušné zvláštní části důvodové zprávy k novele č. 274/2021 Sb.: „*Právě díky tomuto typu krátkodobého víza budou moci na území ČR přicestovat cizinci podle § 15a odst. 3, aby mohli následně podat ministerstvu žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu. O vydání povolení k přechodnému pobytu tak mohou osoby uvedené v ustanovení § 15a odst. 3 žádat výlučně na území České republiky, a to buď v době jejich bezvízového pobytu, nebo v době, kdy na území pobývají na základě krátkodobého víza vydaného podle ustanovení § 20.*“ Vzhledem k výše uvedenému tak Nejvyšší správní soud nesdílí názor prezentovaný v odborné literatuře odkazované stěžovatelkou (Pořízek, P. *Pokus o škálu výhrad veřejného pořádku v cizineckých a azylových věcech aneb není výhrada jako výhrada*. In: Ročenka uprchlického a cizineckého práva 2020/2021. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2022, s. 138), že by zastupitelský úřad mohl s odvoláním na vízový kodex neudělit krátkodobé vízum vzdálenému rodinnému příslušníkovi s odůvodněním, že existují pochybnosti ohledně úmyslu žadatele opustit území členských států před skončením platnosti víza. Naopak má za to, že možnost přicestování cizince na krátkodobé vízum právě za účelem podání žádosti o přechodný pobyt vzdáleného rodinného příslušníka lze z vnitrostátní právní úpravy jednoznačně dovodit.

[27] Kasační námitce, že po provedené novelizaci není vstup a pobyt vzdálených rodinných příslušníků usnadněn oproti vstupu a pobytu ostatních cizinců z třetích zemí, tak nelze již na základě prostého porovnání jejich postavení přisvědčit. Vzdálení rodinní příslušníci nadále mají možnost oproti ostatním cizincům z třetích zemí získat přechodný pobyt rodinného příslušníka, byť s nimi není zacházeno srovnatelně jako s blízkými rodinnými příslušníky. To však směrnice nevyžaduje.

[28] Druhý pododstavec čl. 3 odst. 2 směrnice 2004/38/ES pak stanoví, že hostitelský členský stát **pečlivě posoudí osobní poměry těchto osob a zdůvodní každé odepření vstupu či pobytu těchto osob** (anglické znění směrnice: **shall undertake an extensive examination of the personal circumstances and shall justify any denial of entry or residence to these people**, ani její znění francouzské: **entreprend un examen approfondi de la situation personnelle et motive tout refus d'entrée ou de séjour visant ces personnes**, se opět od české jazykové verze významově neliší). Stěžovatelka s poukazem na uvedené povinnosti vyplývající z citované směrnice namítá, že vnitrostátní právní úprava neumožňuje pečlivě posoudit osobní poměry žadatele a odůvodnit odepření vstupu či pobytu. Nejvyšší správní soud však rovněž tuto kasační námitku nepovažuje za důvodnou.

[29] Rozsudek velkého senátu Soudního dvora ze dne 5. 9. 2012, *Rahman a další*, C-83/11, zabývající se výkladem citovaného čl. 3 odst. 2 směrnice konstatoval, že „*toto ustanovení po členských státech vyžaduje, aby žádosti podané osobami, které prokáží zvláštní vztah závislosti vůči občanu Unie, jistým způsobem zvyhodnily oproti žádostem o vstup a pobyt ostatních občanů třetích států*“ (bod 21), přičemž členské státy musejí v souladu s čl. 3 odst. 2 druhým pododstavcem směrnice stanovit, že vzdálení rodinní příslušníci „*budou moci dosáhnout rozhodnutí o své žádosti, jež bude vydáno na základě pečlivého posouzení osobních poměrů těchto osob a v případě zamítavého rozhodnutí*



bude odůvodněno“ (bod 22). V rámci tohoto posouzení je pak na příslušných orgánech členských států, aby zohlednily jednotlivé relevantní faktory (bod 23), přičemž „každý členský stát má širokou posuzovací pravomoc obledné volby faktorů, které musí být zohledněny. Přesto však musí hostitelský stát dbát na to, aby jeho vnitrostátní předpisy zahrnovaly kritéria, jež budou v souladu s obvyklým smyslem výrazu „usnadnit“, jakož i výrazů, které se týkají závislosti, použitých v uvedeném čl. 3 odst. 2, a jež nezabývají toto ustanovení jeho užitečného účinku.“ (bod 24).

[30] Rozsudek Soudního dvora ze dne 12. 7. 2018, *Banger*, C-89/17, zopakoval závěry obsažené v rozsudku ve věci *Rahman a další* a vyslovil, že osoby, na něž dopadá čl. 3 odst. 2 směrnice, mají určité procesní záruky, mezi něž „patří i povinnost, aby příslušné vnitrostátní orgány pečlivě zkoumaly osobní poměry žadatele a odůvodnily každé rozhodnutí i odepření vstupu nebo pobytu“, přičemž vnitrostátní soud musí mít možnost ověřit, zda se zamítavé rozhodnutí opírá o dostatečně pevný skutkový základ a zda procesní záruky byly dodrženy (bod 52).

[31] Z citované judikatury Soudního dvora vyplývá, že Česká republika má jako členský stát široký prostor pro uvážení ohledně volby kritérií (faktorů), která stanoví národní právní úprava a na jejichž základě budou přezkoumávány osobní poměry žadatele. Limitem pro toto uvážení je toliko povinnost nezabít čl. 3 odst. 2 směrnice 2004/38/ES užitečného účinku, přičemž zákonodárcem zvolená kritéria nemohou popírat smysl a účel tohoto článku, jímž je usnadnit vstup a pobyt vzdálených rodinných příslušníků. Zvolená kritéria (faktory) tedy nemohou být v rozporu s obvyklým významem slova „usnadnit“.

[32] Jak bylo vyloženo výše, posuzovaná právní úprava i po provedení změn vyžadovaných novelou č. 274/2021 Sb. usnadňuje vstup a pobyt vzdálených rodinných příslušníků oproti ostatním cizincům z třetích zemí, byť jejich postavení již není zcela shodné s blízkými rodinnými příslušníky. Požadavek vnitrostátní právní úpravy, aby vzdálený rodinný příslušník nezádal o povolení přechodného pobytu v situaci, kdy na území České republiky pobývá neoprávněně (a tedy porušuje právní řád hostitelské země), nelze dle Nejvyššího správního soudu považovat za kritérium (faktor), které by bylo v rozporu s požadavkem na usnadnění vstupu, a tedy zbavovalo čl. 3 odst. 2 směrnice 2004/38/ES užitečného účinku.

[33] V nyní souzené věci byly osobní poměry stěžovatelky (*personal circumstances, situation personnelle*), mezi něž se řadí i její pobytová historie, v souladu s požadavky směrnice individuálně zkoumány, přičemž správní orgány neshledaly naplnění jednoho z hmotněprávních kritérií vnitrostátní právní úpravy pro udělení povolení k přechodnému pobytu vzdálenému rodinnému příslušníkovi, pro které nebylo možno povolení udělit. Správní řízení bylo ukončeno přezkoumatelným rozhodnutím ve věci samé, které odůvodnilo (*justify, motive*) odepření povolení k pobytu, jak požaduje směrnice 2004/38/ES, a následně bylo podrobeno soudnímu přezkumu nezávislým soudem co do skutkových okolností souzeného případu i jejich právního posouzení a hodnocení.

[34] Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou ani stěžovatelčinu námitku, že je vnitrostátní právní úprava v rozporu se směrnicí také z toho důvodu, že zamítnutí žádosti vzhledem k neoprávněnému pobytu na území České republiky představuje přísnou a nepřiměřenou „sankci“ za porušení administrativních pravidel. Stěžovatelka se uvedenou kasační námitkou dovolává čl. 9 směrnice 2004/38/ES, který upravuje lhůtu pro podání žádosti o pobytovou kartu, samotné její vydání, a předpokládá rovněž možnost přiměřených a nediskriminačních sankcí pro případ porušení registrační povinnosti. Nejvyšší správní soud však uvádí, že nepovolení přechodného pobytu stěžovatelce nebylo v příčinné souvislosti s porušením lhůty pro podání žádosti o pobytovou kartu, nýbrž s nesplněním podmínky oprávněného pobytu na území v době podání žádosti. Zamítnutí stěžovatelčiny žádosti tak nelze považovat za „sankci“ za nedodržení administrativních povinností souvisejících s obstaráním pobytové karty předvídaných čl. 9 citované směrnice.

[35] Výše provedený výklad čl. 3 odst. 2 směrnice 2004/38/ES považuje Nejvyšší správní soud za zřejmý a neponechávající prostor pro rozumnou pochybnost, a tedy se z tohoto důvodu uplatní doktrína *acte clair* ve smyslu rozsudku Soudního dvora ze dne 6. 10. 1982, *Cilfit a další*, C-283/81, jakož i rozsudku velkého senátu Soudního dvora ze dne 6. 10. 2021, *Consorzio Italian Management a Catania Multiservizi*, C-561/19, a tam citované prejudikatury k této otázce. Jedná se tudíž o jednu z výjimek z povinnosti Nejvyššího správního soudu jako soudu poslední instance ve smyslu čl. 267 třetího pododstavce Smlouvy o fungování EU, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva, obrátit se na Soudní dvůr s předběžnou otázkou ohledně výkladu unijního práva. (...)

## Životní prostředí: soudní přezkum schválení zásad péče o národní park v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem

k § 38a zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (v textu jen „ZOPK“)

**Proti schválení zásad péče o národní park podle § 38a zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, se lze bránit žalobou na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2024, čj. 6 As 166/2023-56)

**Prejudikatura:** č. 603/2005 Sb. NSS, č. 1382/2007 Sb. NSS, č. 2185/2011 Sb. NSS, č. 2206/2011 Sb. NSS, č. 2998/2014 Sb. NSS, č. 3180/2015 Sb. NSS, č. 3696/2018 Sb. NSS, č. 4178/2021 Sb. NSS, č. 4435/2023 Sb. NSS, č. 4459/2023 Sb. NSS a č. 4584/2024 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 111/2014 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 59/14, č. 97/2015 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 3572/14) a č. 204/2018 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 1685/17); rozsudky velkého senátu Soudního dvora ze dne 8. 3. 2011 *Lesochranárske zoskupenie* (C-240/09) a ze dne 8. 11. 2016 *Lesochranárske zoskupenie VLK II* (C-243/15); rozsudky Soudního dvora ze dne 20. 12. 2017, *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation* (C-664/15) a ze dne 25. 7. 2008 *Janecek* (C-237/07).

**Věc:** a) Zapsaná společnost Hnutí život a b) J. M. proti Ministerstvu životního prostředí o ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, o kasační stížnosti žalobců.

Žalobci se žalobou podanou k Městskému soudu v Praze domáhali ochrany před nezákonným zásahem, který spočíval v tom, že žalovaný dne 26. 10. 2022 protokolem schválil dle § 38a ZOPK“ zásady péče o Národní park Šumava na období 2022–2040 (dále jen „zásady péče“).

Správa Národního parku Šumava (dále též „správa NP“) vypracovala návrh zásad péče a v souladu s § 38a odst. 3 ZOPK umožnila veřejnosti podat proti němu připomínky. Žalobci uplatnili totožné připomínky. Následně správa NP návrh ve smyslu § 38a odst. 4 ZOPK upravila a podle téhož ustanovení se ho pokusila dohodnout s Radou Národního parku Šumava (dále jen „rada“). Rada však s upraveným návrhem nesouhlasila. Správa NP tedy postoupila návrh zásad péče podle § 38a odst. 5 ZOPK žalovanému, aby rozpor vyřešil. Ve svém stanovisku rada uvedla, že by žalovaný měl při schvalování zásad péče zvážit všechny neakceptované a částečně akceptované připomínky.

Žalovaný zásady péče následně schválil, a to protokolem ze dne 26. 10. 2022. V protokolu uvedl, že správa NP vypořádala všechny předložené připomínky v souladu se zákonem, prováděcí vyhláškou a metodickými pokyny žalovaného.

Žalobci podali žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, kterou se domáhali toho, aby městský soud určil, že schválení zásad péče bylo nezákonným zásahem do jejich práv, uložil žalovanému zrušit protokol o schválení zásad péče a odstranit zásady péče z Ústředního seznamu ochrany přírody. Žalobci brojili předně proti obsahu zásad péče, který je dle jejich názoru v rozporu se smyslem zásad péče, jak jej vymezil zákonodárce, neobsahuje zákonné náležitosti a nejsou v souladu se stávajícím vědeckým poznáním. Zadrželi žalobci namítali nedostatečnost vypořádání svých připomínek jak ze strany správy NP, tak žalovaným. S ohledem na požár v Národním parku České Švýcarsko si měl žalovaný počínat obezřetněji a věnovat se vzniklému rozporu a uplatněným připomínkám hlouběji. Žalobci podrobně popsali faktický dopad zásad péče na Národní park Šumava. Uvedli, že zásady péče jsou kromě jiného i dokumentem, který slouží ke kontrole hospodaření správy NP v Národním parku Šumava. Jsou nezměnitelným dokumentem, který zásadním způsobem na 20 let ovlivní faktickou péči o národní park, a ovlivní tak životy občanů žijících v národním parku a jeho okolí. Kromě věcných námitek žalobci soudu vysvětlili, z čeho vyvozují svou aktivní legitimaci k podání žaloby.

Městský soud žalobu rozsudkem ze dne 15. 6. 2023, čj. 6 A 93/2022-47, zamítl. V odůvodnění rozsudku nejprve vymezil podstatu zásahové žaloby a obsah a účel zásad péče o národní parky podle § 38a ZOPK a § 8

vyhlášky č. 45/2018 Sb., o plánech péče, zásadách péče a podkladech k vyhlášení, evidenci a označování chráněných území (dále jen „prováděcí vyhláška“). Dospěl k závěru, že žalobce a) nemůže být aktivně legitimován k podání zásahové žaloby, neboť mu zásadami péče nebyla uložena povinnost něco konat, něčeho se zdržet nebo něco strpět. Zásady péče tedy na něj nemají přímý dopad. Jedná se o koncepční nástroj, který slouží jako podklad pro budoucí rozhodování správy NP a pro vydávání opatření obecné povahy. Vydání zásad péče nemůže být považováno za zásah ve smyslu soudního řádu správního, neboť nevykazuje jeho znaky vymezené judikaturou (rozsudek NSS ze dne 30. 8. 2013, čj. 2 Aps 7/2012-47, č. 2998/2014 Sb. NSS). V případě žalobce a) se sice jedná o spolek, který má právo účastnit se řízení podle § 70 ZOPK, toto právo mu však postupem správy NP a žalovaného nebylo nijak omezeno a žalobce to ani netvrdil.

Ve vztahu k aktivní legitimaci žalobkyně b) městský soud uvedl, že rovněž není aktivně legitimována k podání žaloby, neboť nelze dovodit, že by bylo vydání zásad péče namířeno proti ní. Městský soud tedy odůvodnění rozsudku uzavřel tak, že ani jeden z žalobců nebyl způsobilý podat zásahovou žalobu v dotčené věci, neboť je pojmově vyloučeno, aby zásady péče zasáhly do jejich veřejných subjektivních práv. Právo, které by jimi mohlo být zasaženo, v případě žalobců ani neexistuje. Městský soud rovněž v rozsudku uvedl, že důvodem zamítnutí žaloby je nedostatek podmínek řízení.

Žalobci (stěžovatelé) podali proti rozsudku městského soudu společnou kasační stížnost. V první části kasační stížnosti se stěžovatelé věnovali své legitimaci k podání žaloby. Stěžovatel a) k tomu uvedl, že je spolkem, jehož předmětem činnosti je ochrana přírody a krajiny a životního prostředí, a jako takový vstupuje dle § 70 ZOPK do správních řízení týkajících se území Národního parku Šumava jako účastník. Je tedy oprávněn hájit právo svých členů na příznivé životní prostředí. Stěžovatelka b) namítala, že se prostřednictvím připomínek aktivně podílela na tvorbě návrhu zásad péče. Je samostatně hospodářícím zemědělcem v Plzeňském kraji (vlastní pozemky v katastrálních územích S. a M. u P.). Dřívějšími zásahy do lesů v Národním parku Šumava byly narušeny jejich klimatické funkce, což mělo negativní vliv na její zemědělskou výrobu. Tím bylo zasaženo do jejich vlastnických práv.

Stěžovatelé se neztotožnili s názorem městského soudu, že zásady péče jsou toliko koncepčním dokumentem, který slouží pro budoucí rozhodovací činnost správy NP, a tudíž nemůže do jejich práv zasáhnout přímo. Správa NP bude na základě zásad péče nejen rozhodovat a vydávat opatření obecné povahy, ale i ovlivňovat Národní park Šumava faktickými zásahy, neboť je jak správním orgánem, tak hospodář v lesích a spravuje i nezalesněné pozemky. Zásady péče jsou formulovány tak, že správa NP vlastně nebude vykonávat činnost hospodáře. To může mít pro Národní park Šumava i jeho okolí devastující následky.

Stěžovatelé namítli, že mají dle § 38a ZOPK právo jako občané České republiky připomínkovat zásady péče. S tímto právem je spojeno i právo na řádné vypořádání připomínek. Toto právo bylo správou NP porušeno, neboť připomínky vypořádala nedostatečně nebo vůbec.

Dále stěžovatelé namítli, že zásady péče jsou schvalovány na 20 let. Způsob péče, který bude zásadami nastaven, bude mít dopad na ekosystémy, včetně lesů. Zásady nereflktují dosaženou úroveň poznání. Jelikož neobsahují úplné, pravdivé a včasné informace o životním prostředí a dostatečně relevantní zdroje poznání, bylo porušeno právo stěžovatelů na informace o životním prostředí. Zásady péče dle názoru stěžovatelů neobsahují ani zákonem předpokládané náležitosti jako například řádné vymezení stavu ekosystémů nebo konkrétní vymezení obsahu pojmů uvedených v § 38a ZOPK a prováděcí vyhlášce. Účelem zákona je zlepšení stavu ekosystémů, což zásady péče nesplňují. Stěžovatelé v tomto smyslu poukázali i na dle jejich názoru nevhodné znění prováděcí vyhlášky. Namítali, že zásady péče jsou nevyhovující i z hlediska ochrany před požáry, a to zejména s ohledem na zkušenosti s nedávným rozsáhlým požárem v Národním parku České Švýcarsko.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že zásady péče neslouží k vyhodnocování zákonného rámce a ani nemají vykládat legislativní pojmy. Omezení činností v Národním parku Šumava vyplývá přímo ze zákona a z vyhlášky č. 42/2020 Sb., o vymezení zón ochrany přírody v Národním parku Šumava. Zásady péče jsou toliko metodickým dokumentem, který není závazný pro fyzické a právnické osoby. Mají charakter koncepčního dokumentu. Do práv stěžovatelů tedy nemají způsobilost přímo zasáhnout. Správa NP je sice nejen správním orgánem, ale i hospodářem na pozemcích v Národním parku Šumava, ale tato její činnost nemůže být přezkoumávána ve správním soudnictví, neboť se nejedná o činnost veřejné moci.

Správa NP při vydání zásad péče vyšla vstříc všem požadavkům veřejnosti. Při jejich zpracování vycházela z odborné literatury a výsledků monitoringu a výzkumu prováděného kompetentními osobami, tedy z dostatečně přezkoumatelného vědeckého stavu poznání. Připomínám se správa NP věnovala rovněž v souladu se zákonem.

V replice stěžovatelé zrekapitulovali kasační námitky a trvali na tom, že obsah zásad péče a nedostatečně vypořádané připomínky znamenají nezákonný zásah do jejich práva na příznivé životní prostředí. Zásady péče schválené v této podobě jsou prostředkem k zneužití veřejné moci, před čímž mají chránit právě správní soudy. Občané nedisponují nástroji pro prosazení svých zájmů jako veřejná moc, a proto musí mít alespoň prostředky nátlaku na správní orgány, které zajistí lepší kvalitu jejich výstupů. Zásady péče umožňují rozpad lesních celků. Nejsou tedy prostředkem ochrany životního prostředí, ale naopak mu škodí. Dále stěžovatelé reagovali na konkrétní části vyjádření žalovaného týkající se věcného obsahu zásad péče ve vztahu k jejich vlivu na ekosystémy. Zásady péče nelze považovat za pouhý koncepční dokument, jestliže umožní přikrýt faktické kroky správy NP, které jsou v rozporu s principy ochrany Národního parku Šumava.

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

### Z odůvodnění:

[18] Nejvyšší správní soud postupoval při posouzení věci tak, že nejprve se zabýval aktivní procesní legitimací stěžovatelů k podání žaloby, neboť z odůvodnění rozsudku městského soudu vyplývá, že její nedostatek byl důvodem pro zamítnutí žaloby. V souvislosti s tím se věnoval tomu, zda lze prostřednictvím správního soudnictví napadnout zásady péče o národní park a zda tak lze činit konkrétně prostřednictvím zásahové žaloby. V návaznosti na to posoudil oprávnění jednotlivých stěžovatelů domáhat se soudní ochrany proti nezákonnému zásahu žalovaného.

[19] Vzhledem k důvodům zamítnutí žaloby se Nejvyšší správní soud nevěnoval věcným aspektům projednávané věci, tedy nezákonnosti samotného zásahu žalovaného, neboť by to bylo předčasné. Městský soud v napadeném rozsudku výslovně uvedl, že k věcnému přezkumu žaloby nepřikročil, a proto by Nejvyšší správní soud zcela nahrazoval jeho činnost. Nevěnoval se tedy zejména námitkám týkajícím se potřebnosti zásad péče a vhodnosti jednotlivých v nich obsažených dílčích zásad s ohledem na předmět ochrany Národního parku Šumava ani na obecné aspekty ochrany životního prostředí (klíma, sucho). Nezabýval se ani tím, zda jsou zásady péče vyhovující z hlediska zákonných požadavků.

### III.1 Aktivní procesní legitimace stěžovatelů

[20] Z odůvodnění rozsudku městského soudu (zejména body 32 až 34) vyplývá, že městský soud žalobu zamítl z důvodu nedostatku aktivní legitimace obou stěžovatelů, respektive z důvodu nesplnění podmínek řízení. Městský soud uvedl, že je pojmově vyloučeno, aby bylo jednáním správních orgánů v projednávané věci zasaženo do jejich práv. Žalobu zamítl podle § 87 odst. 3 s. ř. s. jako nedůvodnou.

[21] Nejvyšší správní soud shrnul aktuální judikaturu k metodologii posuzování věcné projednatelnosti zásahové žaloby v rozsudku ze dne 19. 1. 2024, čj. 5 As 94/2023-26. Povinností soudu je nejprve zjistit, v čem konkrétně žalobce nezákonný zásah spatřuje a zda jeho tvrzení odpovídají skutečnosti. Pokud je zjevné a nepochybné, že jednání popsané v žalobě nemůže být vzhledem ke své povaze, povaze jeho původce či jiným okolnostem zásahem ve smyslu legislativní zkratky uvedené v § 82 s. ř. s., i kdyby byla tvrzení žalobce pravdivá, musí být taková žaloba odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jelikož chybí podmínka řízení spočívající v přípustitelném (plausibilním) tvrzení nezákonného zásahu (viz rozsudky rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 3. 2021, čj. 6 As 108/2019-39, č. 4178/2021 Sb. NSS, bod 115, a ze dne 20. 12. 2022, čj. 10 As 25/2020-61, č. 4435/2023 Sb. NSS, bod 47). V dalším kroku (ještě před věcným posouzením důvodnosti podané žaloby) soud zkoumá, zda nejsou dány jiné důvody odmítnutí podané zásahové žaloby. Tím je i nedostatek aktivní procesní (žalobní) legitimace žalobce. V tom případě soud žalobu odmítne podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

[22] Žalobní legitimace je v případě zásahové žaloby dána již samotným tvrzením žalobce, že byl zásahem zkrácen na svých právech. Soud tedy nejprve zkoumá existenci tohoto tvrzení, nikoli jeho důvodnost, neboť to je otázkou věcné legitimace žalobce, tj. meritorního posouzení věci (viz rozsudek NSS ze dne 19. 9. 2007, čj. 9 Aps 1/2007-68, č. 1382/2007 Sb. NSS). V případě, že zásahová žaloba toto tvrzení ani po výzvě soudu

k jeho doplnění neobsahuje, soud žalobu odmítne pro nedostatek žalobní legitimace podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Žalobu odmítne i v případě zjevného nedostatku legitimace věcné, tedy v případě, kdy tvrzené právo žalobce zjevně nemohlo být dotčeno (viz rozsudek NSS ze dne 8. 7. 2009, čj. 3 Ans 1/2009-58). Jestliže tedy měl městský soud za to, že je u stěžovatelů dán nedostatek žalobní legitimace nebo zjevný nedostatek legitimace věcné, měl žalobu odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., neboť byla podána osobami zjevně neoprávněnými. V případě, že by nedostatek věcné legitimace nebyl zjevný již z žaloby, nýbrž vyšel najevo až po podrobném posouzení věci, měl žalobu zamítnout podle § 87 odst. 3 s. ř. s.

[23] Městský soud si byl výše shrnutých východisek vědom. Zdůraznil především absenci jakýchkoliv právních účinků žalovaného zásahu na stěžovatele. Dovedil, že jednání žalovaného nelze podřadit pod pojem zásahu, neboť nemá důsledky předpokládané právní úpravou poskytující ochranu před nezákonnými zásahy. Jelikož nebyly jednáním žalovaného uloženy stěžovatelům žádné povinnosti, nelze je hodnotit jako zásah. Městský soud uzavřel, že stěžovatelé nejsou aktivně legitimováni k podání zásahové žaloby, neboť zasažení do jejich práv je v dané věci pojmově vyloučeno. Neexistuje totiž žádné právo žalobců, do něhož by mohlo být zasaženo. Jelikož nebyly splněny podmínky řízení o zásahové žalobě, soud žalobu zamítl.

[24] Odůvodnění rozsudku městského soudu představuje v podstatě syntézu obou procesních řešení. Městský soud posuzoval jednak splnění podmínky řízení spočívající v přípustitelném tvrzení nezákonného zásahu, jednak žalobní legitimaci stěžovatelů. Z povahy zásad péče (žalovaného zásahu) dovedil, že již pojmově nemohou být stěžovatelé nositeli práva, do něhož by mohlo být zásadami zasaženo. Způsob, jímž městský soud vystavěl svoji argumentaci, by měl s ohledem na výše shrnutá obecná východiska vyústit v odmítnutí žaloby. V rozporu s tím městský soud žalobu pro nedůvodnost zamítl, aniž přikročil k věcnému přezkumu. Takový postup je typický v případě shledání nedostatku věcné legitimace žalobce, kdy lze žalobu zamítnout, aniž by bylo zapotřebí vypořádat se s důvodností argumentace ohledně zákonnosti zásahu.

[25] Určitá rozpornost odůvodnění rozsudku městského soudu nebrání Nejvyššímu správnímu soudu v tom, aby posoudil správnost závěru, že zásah žalovaného se nemůže dotknout práv stěžovatelů. Stěžovatelé již v žalobě uvedli, z čeho dovozují svoji žalobní legitimaci v daném řízení, tedy do jakých jejich práv bylo schválením zásad péče zasaženo. Tato svá tvrzení ještě rozvedli v kasační stížnosti.

### III.2 Soudní přezkum zásad péče o národní park

[26] Nejvyšší správní soud se dále zabýval právní povahou zásad péče o národní park. Právní úprava výslovně nestanoví formu, v níž jsou zásady péče vydávány, pouze určuje, že je schvaluje Ministerstvo životního prostředí.

[27] Podle § 38a odst. 1 ZOPK jsou zásady péče koncepčním odborným dokumentem *ochrany přírody, který na základě údajů o dosavadním vývoji a současném stavu ekosystémů národního parku a jeho ochranného pásma stanoví rámcové zásady péče nezbytné pro zachování nebo zlepšení stavu předmětů ochrany národního parku a v ochranném pásmu pro zabezpečení národního parku před nepříznivými vlivy z okolí. Zásady péče dále stanoví postup a způsob naplňování dlouhodobých cílů ochrany národních parků a jejich poslání.*

[28] Požadavky kladené na obsah zásad péče jsou dále rozvedeny v § 8 odst. 1 prováděcí vyhlášky. Podle písm. j), k), l) a m) tohoto ustanovení zásady péče obsahují *postup a způsob naplňování dlouhodobých cílů ochrany národních parků a předpokládaný termín jejich dosažení.* Tyto dlouhodobé cíle mají být naplněny prostřednictvím *stanovení střednědobých cílů pro jednotlivé předměty ochrany národních parků v podobě postupně navazujících rámcových opatření.* Zásady péče dále obsahují *základní principy péče o předměty ochrany národních parků členěné podle zón ochrany přírody a o ekosystémy a jejich složky v ochranném pásmu.*

[29] V § 38a odst. 1 ZOPK je dále stanoveno, že *zásady péče slouží jako podklad pro jiné druhy plánovacích dokumentů a pro rozhodování orgánů ochrany přírody.* Na rozdíl od § 38 odst. 1 ZOPK, jenž upravuje plány péče o zbývající typy zvláště chráněných území, není v § 38a tohoto zákona uvedeno, že zásady péče nejsou závazné pro fyzické ani právnické osoby. Z důvodové zprávy k zákonu č. 123/2017 Sb., jímž byl novelizován ZOPK a byl do něj vložen institut zásad péče o národní parky, jenž nahradil dřívější institut plánu péče, vyplývá, že ani zásady péče nebyly zákonodárcem zamýšleny jako nástroj právní regulace závazný pro fyzické a právnické osoby. Není

dán žádný věcný důvod, proč by měla stávající právní úprava v otázce závaznosti rozlišovat mezi zásadami péče a plány péče.

[30] V neposlední řadě je třeba zmínit i to, že podle § 78 odst. 14 ZOPK správa národního parku *v souladu se schválenými [...] zásadami péče o národní park nebo záchrannými programy zvláště chráněných druhů zajišťuje péči o přírodní a krajinné prostředí, ekosystémy a jejich složky. K zajištění těchto povinností jsou příslušné hospodařit s majetkem státu.* Podle § 38a odst. 7 ZOPK *péči o národní park a jeho ochranné pásmo podle zásad péče zajišťuje orgán ochrany přírody.*

[31] Zásady péče zpracovává a projednává s veřejností a radou správa národního parku. Kompetenci schválit zásady péče zákon světuje žalovanému [§ 38a odst. 4 až 6 a § 79 odst. 3 písm. k) ZOPK].

[32] Nejvyšší správní soud se v rozsudku ze dne 13. 7. 2016, čj. 6 As 32/2016-63, zabýval obdobně koncipovaným institutem plánu péče (k podobnosti zásad péče a plánu péče viz níže). Uvedl, že plán péče není vydáván ani ve správním řízení, ani v jiném procesním postupu, jehož výsledkem by byl závazný správní akt jiné povahy, nýbrž se jedná o typický akt řízení s povahou „plánovacího dokumentu“, dostatečně opírající se o postavení a „řídící pravomoc“ ministerstva životního prostředí jako ústředního správního úřadu. V takto koncipovaném shrnutí jsou reflektovány různé úlohy (funkce) zásad péče, které je nicméně třeba podrobněji rozebrat, a to z hlediska závaznosti zásad péče, respektive vymezení jejich přímých právních účinků. Ze samotné skutečnosti, že zásady péče jsou zákonem označeny za koncepční odborný dokument, jenž není závazný pro fyzické a právnické osoby, nelze zcela spolehlivě dovodit, že nepředstavují přímý zásah do veřejných subjektivních práv.

[33] Zprvu zásady péče slouží jako podklad pro zpracování dalších plánovacích dokumentů. V této rovině nelze zásady péče považovat za závazný akt zaměřený přímo na vyvolání právních účinků v právní sféře jednotlivců (adresátů veřejné správy).

[34] Zadruhé zásady péče slouží jako podklad pro rozhodování orgánů ochrany přírody. V této souvislosti je třeba zmínit, že sama správa NP je orgánem ochrany přírody v obvodu Národního parku Šumava a jeho ochranného pásma [§ 75 odst. 1 písm. f) a § 78 odst. 2 a 3 ZOPK]. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 17. 2. 2012, čj. 5 As 12/2011-167, ke shodně formulovanému ustanovení týkajícímu se plánu péče uvedl, že plán péče není závazný pro orgán ochrany přírody v tom smyslu, že by se od něho nemohl při rozhodování v žádném případě odchýlit. Jedná se nicméně o dokument pro rozhodování orgánu ochrany přírody zcela klíčový. Pokud by se chtěl orgán ochrany přírody odchýlit od plánu péče, mohl by tak učinit pouze po důkladném zjištění a znaleckém posouzení možných dopadů zamýšlené činnosti na předmět ochrany. V této rovině tedy zásady péče jsou pouze podkladovým aktem, jenž není absolutně závazný, nýbrž správa NP z něj při výkonu své rozhodovací činnosti jakožto orgán ochrany přírody vychází. V tomto rozsahu se zásady péče dotýkají práv a povinností fyzických a právnických osob, ovšem nikoliv přímo, nýbrž zprostředkovaně skrze rozhodnutí správy NP v konkrétní věci. Teprve tato rozhodnutí, popřípadě opatření obecné povahy jsou závazná pro jednotlivce a teprve ta jsou způsobilá zasáhnout do jejich práv.

[35] Zatřetí zásady péče závazným způsobem upravují péči o přírodní a krajinné prostředí, ekosystémy a jejich složky, kterou správa NP přímo vykonává na pozemcích ve vlastnictví státu, k nimž jí náleží právo hospodaření. Správa NP je povinna vykonávat vlastnické právo k nemovitým věcem (zejména pozemkům) ve vlastnictví státu tím způsobem, který jako hlavní cíl sleduje péči o složky přírody a krajiny. Výkon vlastnického práva státu je tedy zaměřen především na ochranu životního prostředí. Právě zásady péče závazným způsobem správě NP stanoví cíle, kterých má v této oblasti dosáhnout, a rámcová opatření, jejichž prostřednictvím lze tyto cíle realizovat. V uvedené rovině mají zásady péče charakter závazného aktu, kterým žalovaný odsouhlasí správě NP pravidla pro výkon vlastní péče o nemovité věci ve vlastnictví státu. Závazným způsobem tedy rámcově upravují nevrchnostenskou správu. V tomto ohledu se jedná o akt interního charakteru, v němž se prosazuje řídicí pravomoc žalovaného. Judikatura dovodila, že samotné hospodaření správy NP na pozemcích ve vlastnictví státu nepodléhá přezkumu ve správním soudnictví, neboť správa NP zde nevystupuje jako orgán veřejné moci, nýbrž jako organizační složka státu, které zákon světil právo hospodařit s majetkem státu (viz rozsudek čj. 2 Aps 7/2012-47).

[36] V souvislosti s hospodařením s nemovitými věcmi státu je třeba zmínit, že zásady péče nenahrazují veřejnoprávní akty, kterými platná právní úprava podmiňuje uskutečnění konkrétních faktických zásahů. Pokud



tedy konkrétní způsob hospodaření (vlastní péče o národní park) vyžaduje vydání určitého veřejnoprávního aktu, pak zásady péče představují pouze koncepční podklad pro vydání takového aktu, jenž teprve může být způsobilý zasáhnout do práv jednotlivců. Vedle toho ovšem existují i takové způsoby hospodaření stanovené zásadami péče, které ke svému uskutečnění nevyžadují vydání žádného veřejnoprávního aktu. V takovém případě nepředstavují zásady péče podkladový akt, nýbrž jedná se o akt závazný, jenž je způsobilý bezprostředně zasáhnout do práv jednotlivců. Jedná se o situace, kdy zásady péče přímo zavazují správu NP k určitému způsobu hospodaření s nemovitými věcmi státu a kdy mezi zásadami péče a faktickým jednáním správy NP jakožto subjektu hospodařícího s majetkem státu neexistuje žádný „zprostředkovatelský“ akt.

[37] Vedle toho je třeba poukázat i na to, že zásady péče mohou být důvodem i záštitou určitého způsobu hospodaření na území národního parku, a nikoliv jen ze strany správy národního parku při výkonu vlastnického práva státu. Nelze opomíjet, že fyzické i právnické osoby, pro něž nejsou zásady péče právně závazné, se jimi mohou dobrovolně řídit, neboť je mohou považovat za odborně řádně zpracovaný dokument, který je hodno následovat. Kromě toho mohou legitimně vycházet i z jejich nepřímé (zprostředkované) závaznosti, neboť lze předpokládat, že by správa NP v konkrétních správních procesech rozhodla v souladu s nimi.

[38] Zásady péče tedy mají povahu jednak nezávazného podkladového dokumentu, jenž slouží k výkonu vrchnostenské správy ze strany správy NP, jednak závazného dokumentu interního charakteru, v němž stát formuluje závazná rámcová pravidla hospodaření se svými nemovitými věcmi (v tomto rozsahu je správa NP jakožto organizační složka státu, které svědčí právo hospodařit s majetkem státu, zavazována nadřízenou složkou). Prostřednictvím těchto závazných rámcových pravidel obsažených v zásadách péče ovlivňuje správa NP stav předmětů ochrany národního parku faktickým jednáním, které zasahuje do práva na příznivé životní prostředí.

[39] Pokud jde o konkrétní promítnutí zásad péče do práva na příznivé životní prostředí, je třeba zmínit, že obsahově navazují na zákonná omezení lidské činnosti upravená v § 16, § 16d a § 18a ZOPK. Vychází z účelů ochrany národních parků, které jsou vyjádřeny v § 15 a § 21 až § 22b ZOPK. Zákon v § 38a odst. 1 požaduje, aby obsahovaly *rámcové zásady péče nezbytné pro zachování nebo zlepšení stavu předmětů ochrany národních parků a v ochranných pásmech pro zabezpečení národních parků před nepříznivými vlivy z okolí*. Z toho jasně vyplývá, že prostřednictvím zásad péče se ovlivňuje stav předmětů ochrany národních parků, které jsou součástí práva na příznivé životní prostředí.

[40] Nelze odhlížet ani od evropské dimenze této otázky. Právní úprava zásad péče sice není přímým provedením unijního práva, zásady péče s ním však nemohou být v rozporu. ZOPK obsahuje ustanovení provádějící směrnici Rady 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin a směrnici Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES o ochraně volně žijících ptáků. Ve vztahu k Národnímu parku Šumava je podstatné, že tyto směrnice vymezují tzv. soustavu NATURA 2000 (evropsky významné lokality a ptačí oblasti), se kterou je vnitrostátním právem vymezený Národní park Šumava v územním překryvu. Celé území tohoto národního parku je součástí Evropsky významné lokality Šumava a také Ptačí oblasti Šumava. Podle čl. 6 odst. 1 směrnice č. 92/43/EHS členské státy pro zvláštní oblasti ochrany (tj. evropsky významné lokality) *stanoví nezbytná ochranná opatření zahrnující v případě potřeby odpovídající plány péče vypracované speciálně pro dané lokality nebo integrované do jiných plánů rozvoje a vhodná opatření právního, správního nebo smluvního charakteru, která odpovídají ekologickým požadavkům typů přírodních stanovišť a druhů, jež se na těchto lokalitách vyskytují*. V souladu s čl. 2 odst. 2 této směrnice *cílem opatření přijímaných na základě této směrnice je zachování nebo obnova příznivého stavu z hlediska ochrany u přírodních stanovišť, druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin v zájmu Společenství*. V čl. 3 a 4 odst. 1 a 2 směrnice 2009/147/ES jsou obsaženy obdobné požadavky týkající se ochrany ptačích oblastí.

[41] Ve vztahu k územím zařazeným do soustavy NATURA 2000 zpracovává žalovaný souhrny doporučených opatření podle § 45c odst. 3, respektive § 45e odst. 6 ZOPK. Ve vztahu k Evropsky významné lokalitě Šumava je takový dokument zpracován. Zásady péče tento dokument doplňují, neboť rovněž obsahují pravidla péče o území zařazená do soustavy NATURA 2000, a jejich obsah je proto zapotřebí hodnotit i z pohledu výše citovaných ustanovení směrníc. Zásady péče nemohou obsahovat takové rámcové zásady, které by předmět ochrany soustavy NATURA 2000 narušovaly, na což ostatně reaguje i zákon a prováděcí vyhláška (výslovně § 8 odst. 5 vyhlášky). Na tom nic nemění, že podle § 45h odst. 2 věty poslední ZOPK nepodléhají zásady péče



tzv. naturovému hodnocení, neboť na ně nedopadá čl. 6 odst. 3 směrnice č. 92/43/EHS, nýbrž čl. 6 odst. 1 téže směrnice. Stěžovatelé sice narušení soustavy NATURA 2000 vlivem zásad péče nenamítají, namítají však taková potenciální narušení předmětu ochrany Národního parku Šumava, která by byla způsobila soustavu NATURA 2000 v lokalitě bez pochyby fakticky značně narušit v rozporu s čl. 6 odst. 1 směrnice č. 92/43/EHS a směrnicí 2009/147/ES.

[42] Nelze opomenout ani čl. 9 odst. 3 Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (č. 124/2004 Sb. m. s., dále jen „Aarhuská úmluva“). Podle něj osoby z řad veřejnosti mají mít přístup ke správním nebo soudním řízením, aby mohly vznášet námítky proti **jednání, aktům nebo opomenutí** ze strany **soukromých osob nebo orgánů veřejné správy**, jež jsou v rozporu s ustanoveními jejího vnitrostátního práva týkajícího se životního prostředí. Citované ustanovení Aarhuské úmluvy sice nemá přímý účinek, ovšem představuje významné interpretační pravidlo při výkladu vnitrostátních právních norem (nálezy ÚS ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, č. 111/2014 Sb. ÚS, a ze dne 18. 12. 2018, sp. zn. II. ÚS 1685/17, č. 204/2018 Sb. ÚS). Vzhledem k souvislosti zásad péče se směrnicemi Evropské unie, které vytváří soustavu NATURA 2000 a stanoví požadavky na ochranu území do soustavy zařazených, nabývá uvedený článek Aarhuské úmluvy evropský rozměr, neboť zásady péče se dotýkají oblastí, v nichž Evropská unie využila své pravomoci (viz rozsudek velkého senátu Soudního dvora ze dne 8. 3. 2011, *Lesoochranské zoskupenie VLK, C-240/09*). Jak plyne z výše uvedeného, zásady péče se mohou dostat do rozporu s vnitrostátními právními normami na ochranu životního prostředí, stejně jako s právem Evropské unie v této oblasti, a to ať již z důvodu, že ukládají taková rámcová opatření, která jsou v přímém rozporu s právními předpisy, nebo proto, že rámcová opatření nejsou dostatečná k tomu, aby jejich prostřednictvím byly dosaženy stanovené cíle (určitá forma nečinnosti spočívající v nedostatečné činnosti).

[43] Po „rozpletení“ jednotlivých aspektů zásad péče a nastínění jejich vazby na právo Evropské unie a požadavky z něj plynoucí je namíste shrnout judikaturu Nejvyššího správního soudu, kterou byly vymezeny podmínky, za nichž lze určité jednání orgánů státu považovat za výkon veřejné moci a poskytnout proti němu ochranu cestou zásahové žaloby. Již na tomto místě je vhodné zmínit, že pokud by zásady péče o národní park měly podléhat přezkumu ve správním soudnictví, přicházela by v úvahu z žalobních typů upravených soudním řádem správním jedině zásahová žaloba, a to s ohledem na její subsidiární charakter. Zásady péče totiž nejsou rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. ani opatřením obecné povahy. Schválení zásad péče nelze považovat ani za nečinnost správního orgánu.

[44] Soudní ochrana prostřednictvím žaloby na ochranu před nezákonným zásahem přichází do úvahy při splnění těchto podmínek (viz rozsudek NSS ze dne 17. 3. 2005, č. 2 Aps 1/2005-65, č. 603/2005 Sb. NSS): Žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením (zásahem v širším smyslu) správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka).

[45] V usnesení ze dne 16. 11. 2010, č. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS, rozšířený senát Nejvyššího správního soudu zdůraznil, že „*smyslem a účelem soudní ochrany před nezákonným jednáním veřejné správy je poskytnout jednotlivci účinný prostředek obrany, a to zásadně bez ohledu na formu, kterou veřejná správa jedná. Takový právní prostředek musí dokázat nezákonnému jednání či postupu zabránit, děje-li se, včetně toho, aby veřejnou správu donutil konat tam, kde konat má (k tomu směřuje čl. 36 odst. 1 Listiny), anebo nezákonné jednání odstranit, událo-li se již (k tomu směřuje zejména čl. 36 odst. 2 Listiny). [...] [V]ěcný rozsah tří základních typů žalob v řízení podle s. ř. s. je nutno v pochybnostech vykládat tak, aby pokud možno každý úkon veřejné správy směřující vůči jednotlivci a zasahující do sféry jeho práv nebo povinností (tj. stanovící mu nové povinnosti, které dosud neměl, anebo odmítající jej zbavit určitých povinností, které již má; přiznávající, anebo odmítající mu přiznat určitá jednotlivcem nárokováná práva; jinak zasahující do jeho právem chráněné sféry konáním, anebo opomenutím, tedy mj. i nekonáním v případě, že právo stanovuje povinnost veřejné správy za stanovených podmínek konat, ať již předepsanou formou, anebo fakticky) byl podroben účinné soudní kontrole. [...] [Z]ásahová žaloba chrání proti jakýmkoli jiným aktům či úkonům veřejné správy směřujícím proti jednotlivci, které jsou způsobilé zasáhnout sféru jeho práv a povinností a které nejsou pouhými procesními úkony technicky zajišťujícími průběh řízení. Nemusí jít nutně o akty neformální povahy či jen o faktické*

*úkony, nybrž i o jakékoli jiné konání či opomenutí konat, nelze-li je podřadit pod pojem rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.“*

[46] V rozsudku čj. 10 As 25/2020-61 rozšířený senát uvedl, že ve správním soudnictví se poskytuje ochrana veřejným subjektivním právům, tedy právům „jednotlivce veřejnoprávní povahy, jakkoliv se mohou projevat v jeho právní sféře dopadem do práv soukromých [...]. Základem práva, které je chráněno správním soudnictvím, tedy musí být veřejnoprávní vztah mezi jednotlivcem a státem.“ Nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. může být jednání správního orgánu, tedy entity jednající v oblasti veřejné správy a mající zákonnou pravomoc v této oblasti jednat tak, že dané jednání může mít nějaký dopad do veřejných subjektivních práv jednotlivců. Jedním z definičních znaků zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s. je „kritérium přímosti zaměření jednání správního orgánu vůči jednotlivci či přímosti zasažení jednotlivce. Jednání správního orgánu se k naplnění tohoto kritéria musí ve sféře práv a povinností jednotlivce projevit bezprostředně, byť k přímému zásahu může dojít až v důsledku uvedeného jednání. Podstatné je, zda příčinný řetězec mezi jednáním a přímým zásahem bude zřejmý a natolik ‚krátký‘ a ‚nepodmíněný‘, aby nemohl být rozmělněn jinými důležitými společně působícími příčinami; významná míra odstupu mezi jednáním správního orgánu a jím způsobeným přímým zásahem do práv adresáta však může existovat. Mezi jednáním správního orgánu a jeho následkem v podobě přímého zásahu do práv nemůže tedy být žádný další zprostředkující mechanismus, který by účinky jednání mohl omezit, modifikovat či zcela vyloučit.“

[47] S ohledem na výše uvedená východiska lze dovodit, že žalovaný má zákonem svěřenou pravomoc schválit zásady péče. Schválení zásad péče je tedy výkonem veřejné moci v oblasti veřejné správy. V tomto ohledu je třeba odlišovat akt spočívající ve schválení zásad péče, jež je výkonem vrchnostenské správy, od faktického hospodaření státu v souladu se schválenými zásadami péče, tedy nevrchnostenské správy majetku státu. Žalovanému proto nelze přisvědčit, jestliže právní povahu schválení zásad péče odvíjel od povahy činnosti správy NP při hospodaření s nemovitými věcmi státu.

[48] Schválení zásad péče je způsobilé přímo zasáhnout do práva na příznivé životní prostředí, byť pouze v tom rozsahu, v němž bezprostředně zavazuje stát k určitému způsobu hospodaření s jeho nemovitými věcmi.

[49] Od podmínky přímého zkrácení práv je třeba odlišovat podmínku zaměřenosti zásahu vůči konkrétním osobám (viz rozsudek NSS ze dne 14. 12. 2011, čj. 6 Aps 2/2011-197). V oblasti ochrany životního prostředí, v níž se prosazuje široký přístup dotčené veřejnosti k soudní ochraně, je požadavek zaměřenosti zásahu vůči jednotlivci oslaben, respektive podmínky § 82 s. ř. s. jsou interpretovány způsobem, aby byl zajištěn přístup k soudní ochraně osobám přímo dotčeným zásahem, jež je v rozporu s právními předpisy na ochranu životního prostředí (viz rozsudky NSS ze dne 29. 10. 2014, čj. 2 As 127/2014-32, č. 3180/2015 Sb. NSS a ze dne 20. 2. 2023, čj. 9 As 116/2022-166, č. 4459/2023 Sb. NSS). To souvisí s povahou zásahů v oblasti ochrany životního prostředí, které zpravidla nebyvají zaměřeny vůči konkrétním osobám, přesto je mohou přímo zkrátit na právech. Ustanovení vnitrostátního práva upravující uplatnění subjektivního práva u soudu se vykládá v souladu s čl. 9 Aarhuské úmluvy (ať již ji lze vzhledem ke kontextu považovat za součást práva Evropské unie, nebo za mezinárodní smlouvu použitelnou ve vnitrostátním právu). Smyslem čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, i když je formulován obecně a nemá přímý účinek, je zabezpečit účinnou ochranu životního prostředí (rozsudek Soudního dvora ve věci *Lesoochrannárske zoskupenie VLK*). Právo dotčené veřejnosti domáhat se u soudu ochrany práv plynoucích ze směrnic Evropské unie přijatých v oblasti ochrany životního prostředí (být mají podobu povinností, jejichž adresátem je stát – obdobně jako v případě čl. 6 odst. 1 směrnice č. 92/43/EHS) dovodil Soudní dvůr ve své judikatuře (viz např. rozsudky ze dne 20. 12. 2017, *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation*, C-664/15, ze dne 25. 7. 2008, *Janecek*, C-237/07, nebo rozsudek velkého senátu ze dne 8. 11. 2016, *Lesoochrannárske zoskupenie VLK II*, C-243/15).

[50] Skutečnost, že přímo zkrácen na právech může být široký okruh jednotlivců, vůči nimž není jednání veřejné správy při ochraně životního prostředí adresně zaměřeno, nemění nic na tom, že mohou existovat osoby, jejichž právní sféra může být schválením zásad péče přímo zasažena. Na tomto místě si lze vystačit s obecným závěrem, že schválení zásad péče může přímo zasáhnout do práva jednotlivců na příznivé životní prostředí. Otázka, zda zásahem správního orgánu bylo zasaženo do právní sféry konkrétní osoby, je otázkou jinou, související s legitimací žalobce (k tomu viz níže).

[51] Lze doplnit, že soudy se již jednou zabývaly přezkumem plánu péče, a to konkrétně plánu péče Národního parku Šumava, v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem. Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 12. 12. 2014, čj. 10 A 99/2014-99, vyhověl žalobě pěti obcí, na jejichž území se nachází Národní park Šumava. Určil, že schválení plánu péče žalovaným bylo nezákonným zásahem do práv žalobců, uložil žalovanému povinnost zrušit protokol o schválení plánu péče a přikázal mu odstranit z Ústředního seznamu ochrany přírody a krajiny plán péče. Současně uložil žalovanému povinnost pokračovat v projednávání návrhu plánu péče v jiné (dříve odsouhlasené) podobě. Kasační stížnost proti tomuto rozsudku zamítl Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 6. 2. 2015, čj. 7 As 286/2014-38.

[52] Na tomto místě považuje Nejvyšší správní soud za vhodné poukázat na to, že ve zmíněné věci se jednalo o nezákonnost plánu péče, nikoli zásad péče, neboť správní soudy věc posuzovaly ještě před účinností novely ZOPK (zákon č. 123/2017 Sb.). Podle předchozí právní úpravy byly pro všechny kategorie zvláště chráněných území bez rozdílu vypracovávány plány péče. Po účinnosti novely ZOPK upravuje vedle sebe zásady péče národních parků, které se zpracovávají pro národní parky, a plány péče, které jsou zpracovávány pro ostatní kategorie zvláště chráněných území. Pokud jde o společné znaky zásad péče a plánu péče, ze zákona vyplývá, že v obou případech se jedná o koncepční odborné dokumenty, které tvoří podklad pro rozhodování správních orgánů a vydávání opatření obecné povahy (§ 38 odst. 1 a § 38a odst. 1 ZOPK) a zavazují příslušnou správu NP při faktické péči o území a hospodaření s ní spojeným (§ 78 odst. 14 ZOPK). Povinnou náležitostí plánu péče je návrh *opatření na zachování nebo zlepšení stavu předmětu ochrany ve zvláště chráněném území a na zabezpečení zvláště chráněného území před nepříznivými vlivy okolí v jeho ochranném pásmu*. Předepsaný obsah zásad péče je v tomto ohledu poněkud vágnější. Zákon nestanoví, že by měly obsahovat konkrétní opatření, zato by měly obsahovat *rámcové zásady péče nezbytné pro zachování nebo zlepšení stavu předmětů ochrany národních parků a v ochranných pásmech pro zabezpečení národních parků před nepříznivými vlivy z okolí*. Ani jeden dokument není závazný pro fyzické a právnické osoby. Musí však podle nich hospodařit stát jakožto pozemkový vlastník, a to prostřednictvím správy zvláště chráněných území a Agentury ochrany přírody a krajiny.

[53] Nejvyšší správní soud je toho názoru, že zásady péče jsou i přes určité rozdíly oproti plánu péče rovněž přezkoumatelné prostřednictvím zásahové žaloby. Zaprvé je třeba podotknout, že by bylo věcně neodůvodněné přistupovat k těmto dokumentům rozdílně. Bylo by racionálně nevysvětlitelné, pokud by bylo možné přezkoumat činnost orgánu ochrany přírody vztahující se ke zvláště chráněným územím nižší úrovně ochrany jen na základě hodnotově nevýznamných obsahových odchylek. Jak plány, tak i zásady péče totiž představují koncepční prostředek ochrany nejcennějších částí přírody, a není z hlediska veřejného zájmu na ochraně přírody a krajiny významné, zda jeden z těchto aktů je zákonem vymezen jako rámcovější, obzvláště jedná-li se o akt vztahující se k území s tou nejprísunější možnou ochranou. Zadruhé, připustil-li Nejvyšší správní soud soudní přezkum plánů péče, čímž přezkoumal činnost správy NP a tím zároveň poskytl ochranu právům dotčených obcí, musí ji být připraven poskytnout ve vztahu k totožnému zvláště chráněnému území i v rámci přezkumu zásad péče, tedy nástroje, jenž fakticky nahradil dřívější institut plánu péče. Jakkoliv v zásadách péče jsou pravidla péče a hospodaření nastavena rámcověji oproti plánu péče, není rozdíl v jejich povaze a konkrétnosti natolik významný, aby odůvodňoval odlišné zacházení z hlediska soudní ochrany.

[54] Pokud jde o přenositelnost závěrů formulovaných v rozsudku čj. 7 As 286/2014-38, je nezbytné zdůraznit, že Nejvyšší správní soud shledal zásah do práva, aby ve „veřejném připomínkovém řízení“ byl projednán pouze takový návrh plánu péče, který je dohodnut se zástupci obcí. Tato specifická procesní úprava byla zákonem č. 123/2017 Sb. vypuštěna. Nevysvětlil, zda pro závěr o věcné legitimaci postačuje, že bylo porušeno procesní právo (procedurální garance), které svědčilo žalobcům, nebo zda bylo podstatné, že došlo k zásahu do práva obcí na samosprávu (území žalujících obcí bylo koncepčním způsobem regulováno plánem péče). Je tedy myslitelné, aby zásady péče představovaly zásah nejen do procesních, ale i hmotných práv osob, a oběma souborům práv lze poskytovat soudní ochranu. K možnosti soudního přezkumu zásad péče se ostatně vyjádřila souhlasně i odborná literatura (viz Konečná M. In: Vomáčka, V. et al. *Zákon o ochraně přírody a krajiny*, 1. vydání. Praha: 2018, s. 280–284).

[55] Na podporu tohoto závěru Nejvyšší správní soud doplňuje, že otázka závaznosti určitého aktu pro fyzické a právnické osoby není z hlediska možnosti jeho soudního přezkumu vždy rozhodující. Odkázat lze zejména

na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2017, čj. 6 As 288/2016-146, č. 3696/2018 Sb. NSS, který se týkal přezkumu programu na zlepšování kvality ovzduší. Ten měl sice vzhledem k právní úpravě účinné v době jeho vydání formu opatření obecné povahy, Nejvyšší správní soud nicméně mimo jiné naznal, „že *směrnice o ovzduší výslovně nevyžaduje, aby plán kvality ovzduší byl vydán jako právně závazný nástroj s účinky vůči všem jeho adresátům. Může jít stejně dobře o koncepční nástroj, jehož charakter (přínejmenším vůči některým adresátům stanovených opatření) je jen doporučující. Tím spíše je však třeba klást na jeho obsah zvýšené nároky, aby stanovená opatření bylo možno označit za „náležitá“ ve smyslu směrnice o ovzduší. Plán ochrany ovzduší tedy svou koncepcí musí poskytovat rozumné záruky, že stanovená opatření budou realizována v takových lhůtách a takovým způsobem, že povedou k realizaci cíle plánu, tj. ke snížení znečištění ovzduší v aglomeraci na přípustné hodnoty v čase, který byl na základě provedené analýzy vyhodnocen jako nejkratší možný.“* Dále uvedl, že „*vydání Programu tedy národní právo neponechává na úvaze odpůrce ani jeho vydání není pouze odrazem dobré správní praxe, nýbrž jedná se o naplnění zákonné povinnosti odpůrce. Samotný plán kvality ovzduší pojímá směrnice o ovzduší spíše jako koncepční a plánovací, nikoliv (nutně) jako právně závazný nástroj k ukládání povinností všem jeho adresátům.“* Z judikatury Soudního dvora dovodil právo dotčené veřejnosti na přístup k soudu, a to i přes to, že program na zlepšování kvality ovzduší nezavazuje fyzické a právnické osoby, neboť podstatné je, že představuje nástroj k dosažení požadované minimální kvality ovzduší. Program na zlepšování kvality ovzduší tedy vůbec nemusí ukládat osobám jakékoli povinnosti, které by mohly být ve smyslu § 2 s. ř. s. zásahem do jejich právní sféry. Stát má povinnost program vydat a zajistit, aby měl zákonu odpovídající obsah. V opačném případě by nečinnost nebo vadná činnost státu znamenala zásah do právní sféry všech, kteří by byli dotčeni nedostatečnou péčí o ovzduší v příslušné lokalitě.

[56] Co se týče zásad péče, je situace obdobná. Zpracování zásad péče není možností, ale povinností správy NP, což vyplývá jak z § 20 a § 38a ZOPK, tak z vymezení působnosti správy národního parku obsaženého v § 78 odst. 11 ZOPK. Jak je uvedeno výše, může nastat situace, kdy obsah zásad péče bude v rozporu s právními předpisy. Tak tomu může být například tehdy, pokud by zásady péče s ohledem na stav poznání a všechny vlivy působící na předmět ochrany národního parku nemohly dosáhnout v zákoně stanoveného cíle. Na nezákonnosti zásad péče by v takovém případě nic neměnilo to, že by po formální stránce obsahovaly všechny náležitosti stanovené prováděcí vyhláškou.

[57] Závěrem tohoto oddílu odůvodnění Nejvyšší správní soud shrnuje, že názor městského soudu, že ze soudního přezkumu lze vyloučit ty akty, které přímo nezavazují osoby něco vykonat, něčeho se zdržet nebo něco strpět, je tedy mylný. Městský soud totiž zcela pominul, že zásady péče představují výstup výkonu veřejné moci (vrchnostenské správy), který má podstatný dopad na stav životního prostředí a je (alespoň zčásti) bezprostředně závazný pro hospodaření s nemovitými věcmi ve vlastnictví státu. Zásady péče mohou být předmětem soudního přezkumu v řízení o žalobě proti nezákonnému zásahu.

### **III. Obecně k věcné legitimaci v řízení o zásahové žalobě**

[58] Ochrany před nezákonným zásahem se u soudu může úspěšně domáhat fyzická i právnická osoba, a to k ochraně své hmotněprávní sféry, jež mohla být dotčena jak věcnou nezákonností jednání veřejné správy, tak porušením procesních práv.

[59] Co se týče environmentálních spolků, jedná se sice o právnické osoby, jejichž žalobní legitimace ve správním soudnictví se ovšem opírá o zvláštní východiska a měla svůj specifický historický vývoj.

[60] Dřívější, již překonaná judikatura vrcholných soudů vycházela z teze, že environmentální spolky nejsou nositeli hmotných práv, a proto mohou v řízení před soudem namítat toliko porušení práv procesních (viz např. rozsudek NSS ze dne 24. 1. 2007, čj. 3 Ao 2/2007-42). Tento přístup byl však překonán pozdější judikaturou Ústavního soudu (nález ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14). Ústavní soud v tomto nálezu dovodil legitimaci environmentálních spolků k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Vycházel z účelu čl. 9 Aarhuské úmluvy, která v čl. 2 odst. 5 konstruuje u „nevládních organizací podporujících ochranu životního prostředí“ nevyvratitelnou domněnku zájmu na environmentálním rozhodování veřejné moci (shodně viz rozsudek Soudního dvora ve věci C-243/15, *Lesoochrannárske zoskupenie VLK II*). Aarhuskou úmluvu Ústavní soud označil za interpretační pramen, který nelze pominout při výkladu vnitrostátního práva. Naznal, že při prosazování práva

na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny nelze klást jednotlivcům k tíži, že se za tímto účelem sdružili do spolku.

[61] Ústavní soud rovněž konstruoval podmínky, které musí spolek splňovat, aby bylo možné konstatovat dotčení jeho hmotných práv. Zprvce musí být účelem spolku podle jeho stanov ochrana přírody a krajiny, potažmo ochrana životního prostředí v širším smyslu. Zadruhé musí být dán místní (územní) vztah spolku k dotčené lokalitě. O takový případ jde například tehdy, jestliže spolek má v této lokalitě sídlo nebo jeho členové jsou vlastníky nemovitých věcí v zasaženém území. Místní vztah spolku k lokalitě může vyplývat i z činnosti spolku, která má lokální opodstatnění (záchrana rostlin a živočichů, osvětová činnost apod.).

[62] Z uvedeného tedy vyplývá, že dotčení hmotných práv spolku bylo ve svém jádru odvozeno od dotčení hmotných práv jeho členů, nicméně toto původní východisko změnilo s jeho vztažením na spolek jako na entitu odlišnou od jeho členů částečně význam. Přímé dotčení spolku na hmotných právech tedy není nezbytné vykládat tak, že se negativní změna na životním prostředí musí přímo projevit v právní sféře jeho členů (například dotčením vlastnických práv). To vyplývá přímo ze skutečnosti, že za dotčený se považuje i spolek, který má v dané lokalitě sídlo (jeho členové v daném místě nemusí žít), či spolek, který v lokalitě vykonává odborné aktivity. Vyloučena není ani aktivní legitimace spolků s celostátní působností (viz rozsudek NSS ze dne 26. 5. 2015, čj. 1 As 13/2015-295). Civilistický přístup k problematice dotčení hmotných práv spolku výlučně skrze dotčení práv věcných ostatně odmítl výslovně i Ústavní soud (nález ze dne 13. 10. 2015, sp. zn. IV. ÚS 3572/14, č. 97/2015 Sb. ÚS). Je tedy zřejmé, že environmentální spolky mohou hájit svá hmotná práva i tehdy, kdy by nebyli samostatně aktivně legitimováni jeho členové z důvodu, že jejich hmotná práva nebyla přímo dotčena.

[63] Postavení environmentálních spolků je v porovnání s legitimací jednotlivců exkluzivní. Nelze je totiž chápat pouze jako subjekty prosazující jen soukromé zájmy svých členů, nýbrž jako subjekty hájící prostřednictvím soukromých aktivit zájmy veřejné (ochranu životního prostředí jako statku náležícího celé společnosti, popř. její části). To ostatně vyplývá již z účelu Aarhuské úmluvy, která jakkoliv nemá přímý účinek, představuje významný interpretační nástroj (zejména její čl. 2 odst. 5 a čl. 9), a to nejen v oblastech upravených výlučně vnitrostátním právem, ale též ve věcech, v nichž vykonává pravomoc Evropská unie (viz např. rozsudky Soudního dvora *Lesoochrannárske zoskupenie VLK*, C-240/09, a *Protect Natur, Arten und Landschaftsschutz Umweltorganisation*, C-664/15). Činnost environmentálních spolků je tedy třeba chápat primárně jako činnost ve veřejném zájmu, která přesahuje kolektivní zájmy členů spolku. Jejich činnost lze označit za demokratizační prvek, neboť vytváří přídatný systém kontroly činnosti veřejné správy jako celku, který určitým způsobem stojí v protikladu vůči zájmům soukromých osob, jejichž cíle mohou být se zájmy na příznivém životním prostředí v rozporu. Z Aarhuské úmluvy nadto implicitně vyplývá, že účast dotčené veřejnosti na „veřejné diskusi“ ve věcech ochrany životního prostředí je třeba i z toho důvodu, že zájem na ochraně životního prostředí by v mnoha případech neměl kdo hájit (k tomu viz stanovisko generální advokátky Eleanor Sharpston ve věci C-664/15, *Protect Natur-, Arten und Landschaftsschutz Umweltorganisation*, bod 80, a rozsudek NSS ze dne 13. 10. 2010, čj. 6 Ao 5/2010-43, č. 2185/2011 Sb. NSS). Environmentální spolky tak kromě prosazování zájmů svých členů plní funkci „advokáta“ přírody, resp. životního prostředí.

[64] Změnu v přístupu k legitimaci environmentálních spolků v soudním řízení správním započal Ústavní soud ve vztahu k řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Nejvyšší správní soud nový přístup rozšířil ve své judikatuře i na další typy řízení. Nejprve vztáhl závěry Ústavního soudu týkající se hmotněprávní legitimace spolku na řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (např. již zmíněný rozsudek čj. 1 As 13/2015-295), nedávno uznal možnost spolku napadnout veřejnoprávní smlouvu (rozsudek ze dne 19. 2. 2024, čj. 2 As 8/2023-33, č. 4584/2024 Sb. NSS). Konečně, a to je pro nynější věc nejpodstatnější, uznal žalobní legitimaci spolku v hmotněprávní rovině i v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu (rozsudky ze dne 20. 2. 2023, čj. 9 As 116/2022-166, a ze dne 19. 1. 2024, čj. 5 As 94/2023-26). Podmínky legitimace environmentálních spolků se v judikatuře Nejvyššího správního soudu ustálily tak, že musí být dán věcný a místní (územní) vztah mezi zásahem správního orgánu v širokém slova smyslu a činností environmentálního spolku. Věcná rovina vztahu spočívá v tom, že tvrzený zásah musí mít důsledky pro dosahování cílů, na které se spolek zaměřuje. Místní rovina vztahu je naplněna v případě, že se činnost spolku vztahuje i na lokalitu dotčenou zásahem. Obě roviny se posuzují individuálně s ohledem na konkrétní okolnosti věci (viz rozsudky ze dne 31. 1. 2019,



čj. 2 As 250/2018-68, a ze dne 19. 9. 2019, čj. 9 As 310/2017-164). V rozsudku ze dne 16. 11. 2016, čj. 1 As 182/2016-28, Nejvyšší správní soud připustil, že spolek založený za účelem ochrany přírody a krajiny by mohl být aktivně legitimován i tehdy, pokud obvykle působí na jiném místě, než je objekt, jehož ochrany se domáhá. Taková situace by typicky mohla nastat, pokud by se správní řízení týkalo objektu s určitým stupněm celostátní ochrany (např. národního parku).

[65] Jak již Nejvyšší správní soud naznačil výše, úloha spolku jako účastníka demokratického diskurzu zároveň znamená, že v případě jeho existence existuje určitý společenský zájem na ochraně prvků životního prostředí v dané lokalitě. Má-li subjekt tvořit protíváhu soukromým zájmům osob, které mohou životní prostředí ohrozit, musí se jednat o protíváhu tomu adekvátní, což spolek svojí činností a místním vztahem k lokalitě splňuje. Důležitá je i skutečnost, že spolek je sdružením více osob s obdobnými záměry a cíli.

[66] Nejvyšší správní soud tento oddíl odůvodnění uzavírá tak, že městský soud vycházel z nesprávného předpokladu, že věcná legitimace stěžovatele a), který je environmentálním spolkem, je odvozena od povahy napadaného aktu a od toho, zda tímto aktem byla spolku uložena nějaká povinnost. Tento závěr je nesprávný, neboť environmentální spolek nevystupuje pouze jako prostředek prosazování zájmů svých členů, ale i jako prostředek ochrany veřejného zájmu na příznivém stavu životního prostředí. Městský soud se tedy nemohl omezit pouze na zkoumání, zda žalovaným zásahem byla uložena stěžovateli a) nějaká povinnost, nýbrž byl povinen posoudit, jestli jím může být zasaženo právo na příznivé životní prostředí a zda je dán věcný a místní vztah stěžovatele a) k tomuto zásahu.

#### *IV. Věcná legitimace stěžovatelů v projednávané věci*

[67] S ohledem na skutečnost, že stěžovatel a) je environmentálním spolkem a stěžovatelka b) fyzickou osobou, je třeba tuto otázku řešit ve vztahu ke každému stěžovateli odděleně.

[68] Stěžovatel a) ke své legitimaci v žalobě uvedl, že se zabývá ochranou přírody a krajiny ve smyslu § 70 ZOPK a je registrován u správy NP jako organizace, která má zájem být informována o běžících správních řízeních týkajících se Národního parku Šumava. Je subjektem práva na příznivé životní prostředí a na včasné, pravdivé a úplné informace o něm. Proto podal připomínky k návrhu zásad péče a následně i žalobu na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného.

[69] Úkolem městského soudu bylo posoudit, zda tato spíše obecná tvrzení postačují k posouzení otázky naplnění věcné a místní roviny hmotněprávní legitimace environmentálního spolku. V případě, že by předestřená tvrzení vyhodnotil jako příliš obecná, v důsledku čehož by nebylo možné o těchto otázkách s jistotou uvážit, bylo povinností městského soudu vyzvat stěžovatele a), aby svá tvrzení doplnil (viz rozsudek NSS ze dne 25. 9. 2023, čj. 8 As 75/2023-33, a dále již citované rozsudky čj. 2 As 250/2018-68 a čj. 5 As 94/2023-26). Městský soud stěžovatele a) k doplnění tvrzení o legitimaci nevyzval. Připustil, že stěžovatel a) splňuje podmínky § 70 ZOPK, který umožňuje environmentálním spolkům účast ve správních řízeních, v nichž má být rozhodováno o tom, zda má, nebo nemá v budoucnu dojít k nějakému zásahu do přírody a krajiny. Vytknul mu nicméně, že v žalobě netvrdí takové skutečnosti, z nichž by bylo možno dovodit, že žalovaný toto stěžovatelovo právo jakkoliv omezil. Více městský soud k věcné legitimaci stěžovatele a) neuvedl. Z rozsudku tedy nevyplývá, že by se zabýval tím, zda stěžovatel a) splňuje podmínky pro přiznání legitimace k posouzení hmotněprávní zákonnosti zásahu žalovaného.

[70] Za této situace není namístě, aby se Nejvyšší správní soud zabýval v tomto směru relevantní argumentací stěžovatele a) uplatněnou v kasační stížnosti, neboť by tak zcela nahradil činnost městského soudu (viz rozsudek NSS čj. 2 As 250/2018-68). Nezbyvá než uzavřít, že rozsudek městského soudu je ve vztahu ke stěžovateli a) nezákonný. Městský soud při hodnocení otázky, zda schválení zásad péče může být samo o sobě nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. f. s. a zda jím bylo zasaženo do práv stěžovatele a) jakožto environmentálního spolku, pominul, že stěžovatel a) je v obecné rovině oprávněn hájit veřejný zájem na ochraně životního prostředí, tudíž nepostačí posoudit, zda zásady péče mu zakládají, mění nebo ruší práva či povinnosti. V souvislosti s tím se opomněl vypořádat s otázkou, zda stěžovatel a) má dostatečný vztah k žalovanému zásahu, a to z hlediska věcného i územního, tedy zda jím mohl být dotčen na svých hmotných právech (právo na příznivé životní prostředí).



[71] Stěžovatelka b) v žalobě uvedla, že je fyzickou osobou, která se dlouhodobě zajímá o postavení občanů v národních parcích, včetně Národního parku Šumava. Je subjektem práva na příznivé životní prostředí a na včasné, pravdivé a úplné informace o něm. Proto podala připomínky k návrhu zásad péče a následně i žalobu na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného.

[72] Městský soud uvedl, že ze zájmu stěžovatelky b) o Národní park Šumava nelze dovodit, že činnost žalovaného je zaměřena proti ní. V tom lze městskému soudu jistě přisvědčit, neboť stěžovatelka b) je fyzickou osobou, která musí tvrdit a prokázat dotčení své právní sféry. Z hlediska legitimity se nachází v odlišném postavení než stěžovatel a), neboť ve vztahu k ní se neuplatní domněnka dotčenosti vycházející ze zájmu na environmentálním rozhodování. Městský soud se však vůbec nevypořádal s jejím tvrzením, že bylo zasaženo do jejího práva na příznivé životní prostředí a práva na informace o životním prostředí. V tomto ohledu patrně vycházel ze svého závěru, že zásady péče vůbec nezasahují do práv a povinností stěžovatelky b), neboť představují pouze koncepční dokument. Toto východisko je mylné, jak dovodil Nejvyšší správní soud výše, a v jeho důsledku je třeba napadený rozsudek považovat za nezákonný i ve vztahu ke stěžovateli b). Za této situace bylo proto nezbytné, aby se městský soud důkladně vypořádal s tím, zda schválení zásad péče mohlo zasáhnout stěžovatelku b) v jejím právu na příznivé životní prostředí a právu na informace o životním prostředí. Je nesporné, že stěžovatelka b) je nositelkou těchto práv. Z žaloby sice nevyplývá, jak konkrétně mělo být do nich zasaženo, to však automaticky neznamená, že takový následek vůbec nastat nemohl. Ostatně v kasační stížnosti stěžovatelka b) podrobně líčí, jaký dopad na její majetek (pozemky v jejím vlastnictví) a životní prostředí (z hlediska klimatu) má záměr prosazovaný v zásadách péče spočívající ve vymezení bezzásahových lokalit v Národním parku Šumava. Povinností městského soudu přitom bylo vyzvat stěžovatelku b), aby doplnila svá tvrzení týkající se legitimity, tedy zkrácení na výše uvedených právech.

## 4626

### Obecní zřízení: veřejná prostranství

#### Policie České republiky: chráněný objekt a prostor, areál Pražského hradu

k § 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

k § 2 zákona č. 114/1993 Sb., o Kanceláři prezidenta republiky

k § 48 odst. 1 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky

k § 14b zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze

**I. Je třeba rozlišovat mezi veřejným prostranstvím (§ 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, § 14b zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze) a veřejně zpřístupněným pozemkem (objektem/prostorem). V případě veřejně zpřístupněného pozemku nelze chápat okruh osob, jimž je pozemek zpřístupněn, rigidně tak, že jde o okruh konkrétně omezený a vlastník tohoto pozemku musí mít nutně přehled o všech osobách, jimž je pozemek (prostranství) zpřístupněn. Tento okruh osob může být značně široký, přičemž zpřístupnění pozemku (objektu, prostoru) se dokonce může blížit charakteristice pro „každého, kdykoliv a odkudkoliv“ (tj. neomezenému okruhu osob). Zpřístupnění těchto míst a jeho rozsah záleží na vůli jejich vlastníka či provozovatele.**

**II. Areál Pražského hradu je sídlem prezidenta republiky a primárně slouží k výkonu jeho pravomocí, jakož i k jeho veřejné činnosti a protokolárním povinnostem (např. § 2 zákona č. 114/1993 Sb., o Kanceláři prezidenta republiky). Jako takový je chráněným objektem a prostorem ve smyslu § 48 odst. 1 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, a usnesení vlády č. 1604/2008 Sb., k zajišťování bezpečnosti chráněných objektů a prostorů, jehož vnější bezpečnost zajišťuje Hradní stráž a vnitřní bezpečnost Policie České republiky. Každý návštěvník Pražského hradu tedy musí splnit nadstandardní bezpečnostní**

podmínky. Daný prostor tedy není veřejným prostranstvím přístupným komukoli, ale je pouze za stanovených podmínek zpřístupněn veřejnosti.

**III. Účel a zákonný režim areálu Pražského hradu jako chráněného objektu vylučuje, aby se jednalo o místo, které je přístupné každému bez omezení, a tedy sloužilo obecnému užívání ve smyslu § 14b zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2024, čj. 10 As 254/2023-50)

**Prejudikatura:** č. 774/2006 Sb. NSS, č. 1934/2009 Sb. NSS, č. 2012/2010 Sb. NSS, č. 2028/2010 Sb. NSS, č. 2186/2011 Sb. NSS a č. 2826/2013 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 63/1997 Sb., č. 30/1998 Sb., č. 567/2004 Sb., č. 211/2005 Sb., č. 152/2006 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 138/06), č. 2/2008 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 268/08) a č. 14/2011 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 2920/09).

**Věc:** V. R. proti Ministerstvu vnitra, za účasti Správy Pražského hradu, příspěvkové organizace Kanceláře prezidenta republiky, o oznámení shromáždění, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce oznámil Magistrátu hl. m. Prahy (dále jen „magistrát“) shromáždění, které se mělo konat v areálu Pražského hradu, konkrétně na „náměstí U Svatého Jiří, Praha 1 – Hradčany; u Carratiho kašny, zhruba mezi katedrálou sv. Víta, Václava a Vojtěcha a bazilikou sv. Jiří“.

Magistrát žalobce vyzval, aby doplnil oznámení o písemný souhlas vlastníka, případně uživatele pozemku, na němž se má shromáždění konat, tj. Správy Pražského hradu. Žalobce souhlas nedoložil, magistrát tedy oznámení usnesením ze dne 29. 3. 2021 odložil. Místo, kde se mělo shromáždění konat, podle magistrátu nebylo veřejným prostranstvím, a proto byl nutný souhlas vlastníka s konáním shromáždění. Žalovaný odvolání zamítl a rozhodnutí magistrátu potvrdil.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 16. 4. 2021 zrušil rozhodnutí žalovaného. Dospěl k závěru, že správní orgány nesprávně posoudily místo konání shromáždění jako neveřejný prostor a po žalobci nesprávně požadovaly doložení písemného souhlasu Správy Pražského hradu s konáním shromáždění.

Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný a Správa Pražského hradu kasační stížnost. Správa Pražského hradu namítala, že nebyla vyzvána k tomu, aby uplatňovala práva osoby zúčastněné na řízení.

Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 30. 8. 2021, čj. 10 As 210/2021-89, rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Městskému soudu uložil, aby v dalším řízení se Správou Pražského hradu jednal jako s osobou zúčastněnou na řízení.

Městský soud v dalším řízení jednal se Správou Pražského hradu jako s osobou zúčastněnou na řízení a ve věci znovu rozhodl rozsudkem ze dne 26. 7. 2023, čj. 5 A 44/2021-152, kterým žalobu zamítl. Zhodnotil, že dané náměstí splňuje první znak veřejného prostranství podle § 34 obecního zřízení, který spočívá v jeho územní přístupnosti pro veřejnost. Naopak podle městského soudu dané náměstí nesplňovalo materiální kritérium veřejného prostranství, neboť se nejedná o prostor, který by tzv. „od nepaměti“ sloužil k určitému veřejně prospěšnému účelu. Městský soud neshledal u daného náměstí ani naplnění třetího definičního znaku veřejného prostranství podle § 34 obecního zřízení, a to souhlasu vlastníka s jeho užíváním jakožto veřejného prostranství.

Žalobce (stěžovatel) napadl druhý rozsudek městského soudu kasační stížností. Poznamenal, že městský soud nesprávně odkazoval na § 34 obecního zřízení. Ve vztahu k hlavnímu městu Praze platí speciální právní úprava podle § 14b zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze. Právní úprava je ovšem identická. Stěžovatel dále uvedl, že k otázce veřejného prostranství existuje judikatura, která však řeší pouze dílčí otázky, ale neřeší koncepčně jádro problému nyní projednávané věci.

Podle stěžovatele výčet tří podmínek veřejného prostranství, které musí být splněny kumulativně, neměl oporu v zákoně ani v jeho výkladu. Tyto tři podmínky jsou 1) formální znak – veřejně přístupné náměstí, a materiální znaky – 2) prostranství po časově relevantní období sloužilo k sociálnímu či jinému veřejně prospěšnému účelu veřejnosti a 3) souhlas vlastníka. Stěžovatel souhlasil s městským soudem, že se jedná z urbanistického hlediska o náměstí, které je veřejně přístupné. To by mělo postačit k tomu, aby byl určitý prostor označen jako náměstí. Stěžovatel to dovozoval z jazykového výkladu § 14b zákona o hlavním městě Praze.

Stěžovatel se neztotožňoval s tím, že vlastník prostranství musí souhlasit s jeho obecným užíváním. Z prvního dokazování vyplývá, že se podle územního plánu jedná o oblast zvláštních komplexů občanského vybavení. Z analýzy Institutu plánování a rozvoje hlavního města Prahy vyplývá, že územně analytické podklady řadí sporný prostor do péči dopravní sítě a veřejně přístupné infrastruktury. Takto s ním počítá do budoucna i pořizovatel územního plánu.

Stěžovatel podotkl, že i Ústavní soud považuje vnímání prostoru za historicky dané zvykově a dlouhodobým užíváním. Pokud vzniklo veřejné prostranství v době, kdy vlastnické právo nepožívalo ochrany jako v současnosti, je současný vlastník prostoru povinen respektovat historicky dané omezení vlastnického práva.

Moderní stavební právo založené zákonem z roku 1976 vychází z předpokladu, že dosavadní určení užívání staveb se odvozuje od dokumentace, popřípadě od obvyklého užití. Tím stavební právo respektuje a fixuje historicky daný stav a nadále připouští pouze změny podle svých vlastních, nových a zcela odlišných pravidel. Stěžovatel odkázal na nařízení vlády č. 55/1954 Sb., o chráněné oblasti Pražského hradu, které platí doposud a v § 1 mj. uvádí, že Pražský hrad náleží všemu československému lidu. Podle územně plánovací dokumentace je náměstí U svatého Jiří veřejné prostranství. Z toho je zřejmé, že od nepaměti je dané náměstí veřejné prostranství.

Stěžovatel současně nepochyboval, že je možné k danému prostoru učinit bezpečnostní opatření podle příslušných opatření k zajištění bezpečnosti prezidenta či zahraničních návštěv.

Stěžovatel upozornil na to, že pokud by zákonodárce nechtěl, aby se v prostoru Pražského hradu konala shromáždění, měl hrad podrobit stejnému režimu jako třeba Parlament nebo Ústavní soud, u nichž se shromáždění konat nemohou. Vlastník veřejného prostranství však nemůže regulovat návštěvnost daného prostoru jen na základě návštěvních řádů.

Žalovaný považoval kasační stížnost za nedůvodnou. Byl se domníval, že náměstí U svatého Jiří nespĺňuje žádný z definičních znaků veřejného prostranství, souhlasil s městským soudem, že všechny znaky musí být splněny kumulativně. Upozornil na to, že nikdy nebylo záměrem vlastníka prostoru poskytnout prostranství obecnému užívání. Pražský hrad je sídlo hlavy státu a je významnou národní kulturní památkou. Názor stěžovatele by vedl k tomu, že jakákoli kulturní památka by mohla sloužit ke shromáždování. Žalovaný měl za prokázané jiné účelové určení Pražského hradu než stěžovatel. Z územního plánu nevyplývá znak veřejnosti prostranství. Otázka relevantnosti územně plánovací dokumentace byla vyřešena již v předchozích řízeních. V areálu Pražského hradu za posledních 30 let proběhla nějaká shromáždění, ale nebyla ohlášena. Jinak je respektován úzus, že Pražský hrad neslouží ke shromáždování. To, že je na Pražském hradě pobočka pošty, znamená, že se jedná o turistickou destinaci, nikoli to, že se jedná o běžnou součást města. Není relevantní přirovnání k omezení shromáždování u Parlamentu a Ústavního soudu. Toto omezení se totiž vztahuje na okolní ulice, jež jsou typicky za veřejná prostranství považovány. A nelze ani dovozovat, že na všech jiných místech lze shromáždění konat. Podle argumentace stěžovatele by i Valdštejnská zahrada měla být veřejným prostranstvím, byť je zde vstup regulován.

Podle osoby zúčastněné na řízení tím, že zákonodárce do těla příslušné právní normy o veřejném prostranství vložil, že se jedná o prostory sloužící obecnému užívání, jednoznačně vyjádřil vůli, aby za veřejná prostranství byla považována ta místa, která mj. slouží obecnému užívání. Soud správně dovedl, že obě tyto podmínky musí být splněny kumulativně.

Osoba zúčastněná na řízení setrvala na tom, že náměstí U svatého Jiří je fakticky hradní nádvoří. Uvedla, že Pražský hrad tvoří uzavřený hradní komplex. Je proto nemyslitelné, aby prostory uvnitř komplexu byly náměstími, které by představovaly volné prostranství ve městě. Pražský hrad nebyl zbudován za účelem obecného užívání, ale sloužil a slouží jako sídlo hlavy státu. Z toho plyne řada povinností, proto osoba zúčastněná na řízení prostor Pražského hradu reguluje návštěvním řádem. Pražský hrad je totiž místem konání protokolárních akcí a jiných akcí státního významu. Osoba zúčastněná na řízení uvedla, že nemá zájem na uzavírání hradu a umožňuje jeho návštěvnost v rozsahu, v jakém to jeho primární účel dovoluje. Nechce lidem upírat možnost navštěvovat Pražský hrad jako historickou a kulturní památku, a bude tomu tak i nadále.

Osoba zúčastněná na řízení nikdy nevslovila souhlas s užíváním náměstí U svatého Jiří ke konání shromáždění.

Podle osoby zúčastněné na řízení není stavební právo na věc použitelné, a to ani podpůrně. Nadto stěžovatel opomíjí, že náměstí je součástí hradního komplexu a nemělo by být posuzováno izolovaně. Pro posouzení věci není rozhodná ani územně plánovací dokumentace. To, zda je náměstí veřejným prostranstvím, je nutné posuzovat z hlediska zákonných požadavků (obecního zřízení nebo zákona o hlavním městě Praze) a navazující judikatury.

Osoba zúčastněná na řízení minimálně od roku 1997 dávala najevo, že náměstí není veřejným prostranstvím. Dobu 26 let považuje za dostatečně relevantní, že je tak činěno od nepaměti. Je na stěžovateli, aby prokázal, že v době dávno minulé (ať už se jedná o dobu předcházející roku 1976 či 1997) Česká republika považovala náměstí U svatého Jiří za veřejné prostranství a umožňovala jeho neomezené obecné užívání. To nelze dovozovat z nařízení vlády č. 55/1954 Sb., o chráněné oblasti Pražského hradu, podle kterého Pražský hrad náleží všemu československému lidu. Jedná se totiž jen o politickou proklamaci minulého socialistického režimu poplatnou své době. O irelevantnosti tohoto prohlášení svědčí též to, že dané nařízení bylo vydáno na základě zákona č. 2/1954 Sb., o státním plánu rozvoje národního hospodářství republiky Československé na rok 1954, který stanovil hospodářské cíle pro začátek druhé pětiletky. Nadto dané nařízení nevypovídá nic o prostoru jako veřejném prostranství.

Osoba zúčastněná na řízení odkázala na náleze Ústavního soudu ze dne 21. 9. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 50/03, č. 567/2004 Sb., podle něhož veřejná místa příkladmo uvedená ve vyhlášce přezkoumávané Ústavním soudem nemusí mít nutně povahu veřejného prostranství, protože jejich zpřístupnění závisí na vůli vlastníka nebo provozovatele.

Osoba zúčastněná na řízení podotkla, že v příloze zákona o shromažďování, která podává výčet míst, kde je shromažďování zakázáno, nejsou uvedeny venkovní prostory komplexu budov Parlamentu, neboť je zákonodárce za veřejná prostranství nepovažuje. Stejně tak do tohoto výčtu míst, kde se nesmí shromažďovat, nezahrnul komplex Pražského hradu. Osoba zúčastněná na řízení přirovnala náměstí U svatého Jiří k Valdštejnské zahradě, do níž je vstup rovněž regulován.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

(...)

[35] Klíčovou otázkou v dané věci tedy je, zda místo, kde má být shromáždění konáno, je či není veřejným prostranstvím. Pokud by dotčené místo bylo veřejným prostranstvím, stěžovatele by nestíhala zákonná povinnost předložit písemný souhlas vlastníka (uživatele) dotčeného pozemku podle § 5 odst. 4 zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím (dále jen „zákon o shromažďování“).

[36] Podle § 5 odst. 4 zákona o shromažďování *má-li se shromáždění konat pod širým nebem mimo veřejná prostranství, je svolavatel povinen k oznámení přiložit písemný souhlas toho, kdo je vlastníkem, případně uživatelem pozemku.*

[37] Podle § 5 odst. 6 věty první zákona o shromažďování *neodstraní-li svolavatel vady oznámení v úřadem stanovené lhůtě nebo se nejedná o shromáždění podle tohoto zákona, úřad oznámení usnesením bez zbytečného odkladu odloží.*

[38] Podle § 34 obecního zřízení *veřejným prostranstvím jsou všechna náměstí, ulice, tržiště, chodníky, veřejná zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru.*

[39] Podle § 14b zákona o hlavním městě Praze *veřejným prostranstvím jsou všechna náměstí, ulice, tržiště, chodníky, veřejná zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru.*

[40] Stěžovatel poznamenal, že městský soud vycházel z definice veřejného prostranství obsažené v § 34 obecního zřízení. Pražský hrad, v jehož areálu se nachází náměstí U svatého Jiří, se nachází na území hlavního města Prahy, a proto bylo nutné použít § 14b zákona o hlavním městě Praze, který obsahuje definici veřejného

prostranství. Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že definice veřejného prostranství jsou v obou zákonech totožné. V posuzované věci proto není podstatné, z kterého zákona byla definice použita, neboť se tímto postupem měl pouze vyloučit pojem *veřejné prostranství*, který je obsažen v § 5 odst. 4 zákona o shromažďování.

[41] V projednávané věci je sporné, jak vykládat legální definici veřejného prostranství. Podle stěžovatele je podstatný pouze jazykový výklad, z něhož je zřejmé, že se jedná o náměstí a je veřejně přístupné. To podle jeho názoru postačuje k tomu, aby určitý prostor byl označen jako náměstí ve smyslu § 34 obecního zřízení, resp. § 14b zákona o hlavním městě Praze. K závěru, že se jedná o veřejně přístupné náměstí, dospěl i městský soud. Podle stěžovatele výčet tří podmínek veřejného prostranství dovozených městským soudem, jež musí být splněny kumulativně, nemá oporu v zákoně.

### *Znaky veřejného prostranství – obecná východiska*

(...)

[43] Odborná literatura a judikatura Nejvyššího správního soudu k legální definici veřejného prostranství uvádí, že po obsahové stránce tato definice vymezuje veřejné prostranství jednak z věcných hledisek, a to tím, že uvádí v úvahu přicházející pojmenovatelné druhy či typy veřejných prostranství, jednak vymezuje veřejné prostranství známkou jeho obecné přístupnosti (což platí jak pro nepojmenovatelné, tj. tzv. další prostory, tak pro tzv. pojmenovatelné druhy či typy veřejných prostranství), a dále je vymezuje i z pohledu vlastnických charakteristik. Klíčové jsou dva poslední znaky, charakterizující veřejné (či veřejná) prostranství jako přístupné (přístupná) každému bez omezení, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru. To ve svém důsledku znamená i příslušné omezení práv vlastníka, který musí respektovat, že takovýto prostor (byť je v jeho vlastnictví) nemůže být např. vlastníkem oplocen, či jinak uzavřen, neboť by tak ztratil svoji funkci veřejného prostranství. Vlastník takového prostoru je povinen omezení spojená s jeho povahou veřejného prostranství strpět [Koudelka, Z., Průcha, P. a Zwyrtk Hamplová, J. *Zákon o obcích. Komentář*. Praha: Nakladatelství Leges, 2019; Koudelka, Z., Ondruš, R. a Průcha, P. *Komentář k zákonu č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)*. Praha: Linde Praha, 2002; a např. rozsudky NSS ze dne 25. 10. 2005, čj. 5 As 49/2004-77, č. 774/2006 Sb. NSS, ze dne 27. 6. 2007, čj. 5 As 21/2007-99, a ze dne 16. 8. 2019, čj. 3 As 3/2018-46]. Jedná se tedy o prostory veřejně přístupné, tj. přístupné každému bez omezení. To vymezuje zákonodárce i jinými slovy tak, že slouží obecnému užívání. Tradičním známkou obecného užívání je, že lze užívat věci způsobem, který odpovídá jejich účelovému určení, předem neomezeným okruhem uživatelů bez ohledu na vůli vlastníků užívaných věcí. Zákonodárce zde vyjádřil to, že užívání věci jednotlivými uživateli je nezávislé na vůli vlastníka tak, že veřejné prostory jsou přístupné každému bez omezení „a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru“ (již citovaný rozsudek NSS čj. 5 As 49/2004-77 či rozsudek ze dne 8. 10. 2020, čj. 1 As 13/2019-46, bod 28). Při vymezování veřejného prostranství je nezbytné vycházet z jeho podstaty, tj. že se jedná o prostranství, jehož užívání je určeno široké veřejnosti (rozsudek NSS ze dne 16. 7. 2009, čj. 9 Afs 86/2008-89, č. 1934/2009 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud i Ústavní soud také dovodily, že plochy, které splňují podmínky veřejného prostranství, se stávají ze zákona veřejným prostranstvím (již citovaný rozsudek NSS čj. 5 As 49/2004-77 a např. rozsudek ze dne 2. 9. 2010, čj. 1 Ao 3/2010-161, č. 2186/2011 Sb. NSS, či náleží Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/02, č. 211/2005 Sb.).

[44] Tato východiska zpřesnil Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 26. 6. 2019, sp. zn. 22 Cdo 2378/2016, v němž vymezil tři základní znaky, které musí veřejné prostranství splňovat. Nejvyšší správní soud nesouhlasil se stěžovatelem, že daný rozsudek není možné použít, neboť řešení dané otázky nespadlo do jurisdikce Nejvyššího soudu. Nejvyšší soud se v citovaném rozsudku sám vyjádřil k tomu, že rozhodnutí soudů nižších stupňů v části, v níž se zabývaly nárokem na určení, zda je daný pozemek veřejným prostranstvím, je zatíženo zmatečností, která spočívá v nedostatku pravomoci civilních soudů. Uvedl, že veřejné prostranství má veřejnoprávní povahu, a proto není institutem soukromého, ale veřejného práva. Jelikož veřejné užívání je institutem veřejného práva, posouzení otázek souvisejících s veřejným užíváním nespadá do pravomoci soudů rozhodujících v občanském soudním řízení, ale do pravomoci správních orgánů. Soudy v občanském soudním řízení se otázkami souvisejícími s veřejným užíváním mohou zabývat toliko jako otázkami předběžnými za podmínek uvedených v § 135 odst. 2 o. s. ř., je-li posouzení těchto otázek nezbytné pro posouzení věci samé, k níž mají soudy v občanském soudním řízení založenou pravomoc. Ve věci projednávané Nejvyšším soudem ve sporu o to, zda je určitý pozemek veřejným prostranstvím, nebyla proto dána pravomoc civilních soudů, neboť předmětem řízení je určení práv veřejnoprávní

povahy. Nejvyšší soud tedy v této části řízení zastavil a věc postoupil k rozhodnutí příslušnému správnímu orgánu. Stěžovatel ve shodě s Nejvyšším soudem tvrdí, že určení, zda je určitý prostor veřejným prostranstvím nebo nikoli, přísluší správním orgánům, ne civilním soudům. Další část žaloby se týkala toho, zda se vlastník může bránit negatorní žalobou proti užívání jeho pozemku obcí, která argumentuje tím, že se jedná o veřejné prostranství. Nejvyšší soud uvedl, že se vlastník může domáhat ochrany svého vlastnického práva i před neoprávněnými zásahy, které se svou povahou opírají o tvrzené oprávnění vyplývající z norem veřejného práva. Vycházel přitom z judikatury Nejvyššího soudu i Ústavního soudu. V této části žaloby (negatorní žaloby) byla proto pravomoc civilních soudů dána, a proto se otázkou toho, jaký pozemek může být veřejné prostranství, Nejvyšší soud mohl zabývat. Ustanovení § 1 odst. 1 občanského zákoníku o tom, že uplatňování soukromého práva je nezávislé na uplatňování práva veřejného, přirozeně nelze vykládat tak, že znemožňuje jakoukoli ingerenci norem veřejného práva do soukromoprávní oblasti (viz např. usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 1. 2014, sp. zn. II. ÚS 117/14).

[45] Podle Nejvyššího soudu musí veřejné prostranství splňovat tři znaky, a to, že se jedná o prostor, který je přístupný každému bez omezení, existenci určitého veřejně prospěšného účelu, k němuž veřejné prostranství slouží, a souhlas vlastníka s užíváním pozemku.

[46] Prvním znakem veřejného prostranství je tedy existence určitého prostoru (pozemku či jeho části), který je přístupný každému bez omezení. O veřejné prostranství se tak nejedná v případě, kdy jeho obecnému užívání brání faktická překážka, zejména zeď, plot, zátaras či cedule zákazu vstupu, z níž lze dovodit vůli vlastníka, že daný prostor není přístupný každému bez dalšího (citovaný rozsudek NS sp. zn. 22 Cdo 2378/2016). Požadavek, aby veřejné prostranství mělo z prostorového hlediska otevřený charakter, se týká zejména možnosti volného přístupu uživatelů z řad veřejnosti. Zcela jistě tak budou veřejným prostranstvím např. i podloubí lemující náměstí, zastřešené neuzavřené tržnice, budky autobusových zastávek, podchody, veřejné pasáže apod. (Černín, K. Veřejná prostranství, terra incognita. *Právník*, 2016, č. 10, str. 803–817).

[47] Druhým znakem veřejného prostranství, který lze dovodit z demonstrativního výčtu typů prostor, které jsou veřejným prostranstvím, je existence určitého veřejně prospěšného účelu, k němuž veřejné prostranství slouží (tzv. materiální znak veřejného prostranství). Jedná se především o účel dopravní (ulice, chodníky, cesty), o účel hospodářský a sociální (náměstí, tržiště) či o účel rekreační (veřejná zeleň, parky). Pokud určitý prostor takový účel plnit nebude, nepůjde o veřejné prostranství (usnesení NS ze dne 7. 10. 2014, sp. zn. 28 Cdo 1498/2014, citovaný rozsudek NS sp. zn. 22 Cdo 2378/2016). Vedle těchto, v zákoně výslovně vyjmenovaných, veřejných prostranství mohou definici veřejného prostranství naplnit i jiné prostory, budou-li splňovat ostatní zákonné znaky. Příklady veřejných prostranství uvedené v § 34 obecního zřízení, resp. § 14b zákona o hlavním městě Praze tedy nejsou vyčerpávající – existují i jiná veřejná prostranství, například otevřené prostory vlakových nádraží (Černín, K. op. cit., str. 803–817). Pojem *a další prostory přístupné bez omezení* obsažený v § 34 obecního zřízení, resp. § 14b zákona o hlavním městě Praze je nutné vykládat tak, že se nejedná o jakékoliv prostory, tj. „jiné prostory“, ale že jde o prostranství mající obdobný charakter jako „náměstí, tržiště, silnice, místní komunikace, parky a veřejná zeleň“ (nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 21/02).

[48] Uvedené dva definiční znaky veřejného prostranství, které lze vyčíst z § 34 obecního zřízení či § 14b zákona o hlavním městě Praze, lze shrnout tak, že se musí jednat o otevřený prostor, který je přístupný každému a musí mít určitý sociálně prospěšný účel.

[49] Třetí definiční znak veřejného prostranství je podle Nejvyššího soudu souhlas vlastníka s užíváním pozemku. Takový požadavek výslovně ze zákona nevyplývá. Opačný závěr by však byl ve zjevném rozporu s čl. 11 odst. 1 a 4 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), který zaručuje vlastnické právo a jeho ochranu.

[50] Podmínku souhlasu vlastníka výslovně dovodila judikatura ve vztahu k institutu veřejně přístupných účelových komunikací (srov. např. rozsudek NSS ze dne 2. 5. 2012, čj. 1 As 32/2012-42, č. 2826/2013 Sb. NSS, rozsudky NS ze dne 21. 11. 2000, sp. zn. 22 Cdo 1868/2000, ze dne 7. 10. 2003, sp. zn. 22 Cdo 2191/2002, a nález Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, č. 2/2008 Sb. ÚS), které jsou podle judikatury podmínkou veřejných prostranství (citovaný rozsudek NSS čj. 5 As 49/2004-77 a rozsudek NSS ze dne 26. 11. 2010, čj. 2 As 49/2010 46). Je tedy logické, že pokud je třeba souhlasu vlastníka pozemku u podmnožiny veřejného prostranství, bude to nutné i u samotného veřejného prostranství. Takový souhlas může být dán



výslovně či mlčky (srov. Černín, K., op. cit., str. 803–817, rozsudek NS sp. zn. 22 Cdo 2378/2016, rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2009, čj. 5 As 27/2009-66, č. 2012/2010 Sb. NSS, a ze dne 22. 12. 2009, čj. 1 As 76/2009-60, č. 2028/2010 Sb. NSS). V případě tzv. konkludentního souhlasu postačuje pouhá nečinnost vlastníka, tj. že ten po dlouhou dobu trpí užívání svého pozemku širokou veřejností a aktivně proti němu nezasahuje.

[51] V určitých případech je možné, že obecné užívání určitého pozemku je už historicky dáno a není možné dohledat souhlas vlastníka. Tak tomu je s ohledem na jistou archaičnost institutu obecného užívání, které vznikalo zpravidla obyčejovým způsobem, tj. dlouhodobým užíváním určitého materiálního statku. V tomto směru se lze do jisté míry spolehnout, pokud jde o veřejná prostranství, na historickou paměť obyvatel obcí, kteří mají zpravidla zafixováno užívání těchto statků „od nepaměti“. To se týká i eventuelních soukromých vlastníků těchto statků, kteří svým postojem dávali najevo souhlas s tímto obecným užíváním, tedy že daný prostor jimi vlastněný za veřejné prostranství považují (citovaný náleze Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 21/02). K podmínce souhlasu vlastníka se přiklonila také prvorepubliková literatura a judikatura (v podrobnostech viz rozsudek NS sp. zn. 22 Cdo 2378/2016).

[52] Souhlas vlastníka s obecným užíváním pozemku musí být dán neomezenému okruhu osob. Pokud totiž vlastník trpí (být bezplatně) užívání svého pozemku či jeho části omezeným okruhem osob, o kterém má přehled, nelze – s ohledem na respektování vlastnického práva vlastníka k pozemku – učinit závěr, že tyto osoby užívají pozemek na základě obecného užívání (srov. např. Slováček, D. Veřejně přístupná účelová komunikace. *Právní rozhledy*, 2013, č. 13–14, str. 462; Černín, K., op. cit., str. 803–817; rozsudek NS sp. zn. 22 Cdo 2378/2016).

[53] Nejvyšší správní soud nad rámec nezbytného posouzení této věci, avšak pro úplnost poznamenává, že „samotný souhlas se vyžaduje pouze pro vznik veřejného prostranství, nevyžaduje se však nezbytně pro jeho existenci. Obecné užívání totiž nemůže být vyloučeno jednostranným úkonem vlastníka, jenž takový souhlas udělil, ani jeho právními nástupci; vlastník i jeho právní nástupci jsou vysloveným souhlasem vázáni [viz usnesení Nejvyššího soudu ze dne 21. 2. 2006, sp. zn. 22 Cdo 1173/2005, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2012, čj. 1 As 32/2012-42 (dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)), usnesení Ústavního soudu ze dne 26. 1. 2012, sp. zn. I. ÚS 1378/11 (dostupné na <https://nalus.usoud.cz>), v odborné literatuře shodně např. MELZER, Filip a TĚGL Petr a kol. *Občanský zákoník – velký komentář. Svazek III. § 419–654. Praha: Leges, 2014, str. 211*]“ (viz usnesení NS ze dne 27. 10. 2021, sp. zn. 22 Cdo 2442/2021).

[54] Nejvyšší správní soud podpůrně konstatuje, že relevantní právní ustanovení nevyžadují, aby dal vlastník soukromého pozemku souhlas k vymezení funkční plochy veřejného prostranství v územním plánu. Jeho případný nesouhlas však může mít vliv na následné kroky, které obec při realizaci veřejného prostranství činí, sám o sobě však nezpůsobuje nezákonnost územního plánu. Vymezení veřejného prostranství v územním plánu má pouze funkci koncepční a případně regulační vzhledem k budoucí zástavbě (v podrobnostech viz např. rozsudek NSS ze dne 16. 4. 2024, čj. 10 As 51/2023-55).

[55] Nejvyšší správní soud dále doplňuje, že může nastat i případ, kdy vlastník trpí (i bezplatně) užívání svého pozemku (objektů, prostor), přesto však nelze (i s ohledem na respekt k vlastnickému právu) učinit závěr, že veřejnost užívá tyto pozemky (objekty, prostory) na základě obecného užívání.

[56] V takových případech se nejedná o veřejné prostranství, ale o veřejnosti zpřístupněný pozemek (objekt, prostor). Okruh osob, jimž je zpřístupněn, přitom nelze chápat rigidně tak, že jde o okruh konkrétně omezený a vlastník tohoto pozemku musí mít nutně přehled o všech osobách, jimž je pozemek (prostranství) zpřístupnil. Tento okruh osob může být značně široký, přičemž zpřístupnění pozemku (objektu, prostoru) se dokonce může blížit charakteristice pro „každého, kdykoliv a odkudkoliv“ (tj. neomezenému okruhu osob).

[57] Podstatné však je, že vlastník pozemku (objektu, prostoru) si zjednodušeně řečeno ponechal kontrolu nad jeho užíváním např. tím, že stanovil podmínky jeho užívání veřejností (např. návštěvním řádem), chrání jej, zkrátka vykonává nad ním své „právní panství“ – nakládá s ním, užívá jej, požívá z něj plody a užitky, hospodářší na něm a podobně. Takový pozemek (objekt, prostor) tedy není určen k obecnému (neomezenému) užívání; to není jeho účelem. Jeho vlastník může přístup veřejnosti omezit, či úplně vyloučit.

[58] V takových případech, ačkoli je na daný pozemek (objekt, prostor) vlastníkem umožněn přístup široké veřejnosti, nelze hovořit o jeho obecném užívání (ani o souhlasu jeho vlastníka s obecným užíváním), ale jen o jeho návštěvě. Bude se typicky jednat o arboreta, zoologické zahrady, ale též o veřejnosti přístupné hrady, zámky a jejich zahrady atd. Nezáleží přitom ani na tom, zda je vstup na takový pozemek (objekt, prostranství) umožněn jen v návštěvní dobu, či nepřetržitě. Podstatné není ani to, zda se tak děje kratší, anebo delší dobu. Je jen na vůli vlastníka takového pozemku (objektu, prostoru), za jakých podmínek vstup na něj umožní. Není ani vyloučeno, že na tyto pozemky (prostory) jejich vlastníci umožní přístup veřejnosti neomezeně a bezplatně – ani to však z nich bez dalšího nečiní veřejné prostranství. Tyto pozemky (prostranství, objekty) se tedy ani jejich dlouhodobým užíváním veřejnosti nemohou bez dalšího (zejména souhlasu vlastníka k jejich obecnému užívání) stát veřejným prostranstvím. Typickým příkladem mohou být zámecké zahrady, které jejich vlastníci ponechávají po celý rok volně přístupné. Jedná se však jen o jejich dobrodiní. Kdykoli je mohou uzavřít, popř. do nich vpouštět jen někoho.

[59] V této souvislosti lze též odkázat na náleze Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 50/03, podle něhož místa, jako jsou dvorní traktory, lávky, vodní plochy, parkoviště, letiště, nádraží, hřiště, koupaliště, dětská hřiště, pískoviště nebo jiná místa, kde si hrají děti, nemusí mít nutně povahu veřejného prostranství, protože jejich zpřístupnění záleží na vůli vlastníka nebo provozovatele.

[60] Posouzení, zda se v konkrétním případě jedná o veřejné prostranství, anebo jen o pozemek (objekt, prostory) veřejnosti zpřístupněný, může být mnohdy značně obtížné. Vždy je nutno vážit okolnosti konkrétního případu, a to zejména primární účel, k němuž je prostranství (pozemek, objekt) určeno a to, kdo a jakým způsobem nad ním vykonává kontrolu (právní panství).

[61] Nejvyšší správní soud shrnuje, že veřejné prostranství musí kumulativně splňovat to, že se jedná o veřejně přístupné místo, které slouží k obecnému užívání neomezenému počtu osob pro sociálně prospěšný účel (musí mít určitou povahu), a také to, že k takovému užívání pozemku musí dát souhlas vlastníci pozemku (být konkludentně, podrobně viz výše). Přestože požadavek na souhlas vlastníka není výslovně uveden v zákoně, jak upozorňoval stěžovatel, je nutné tento požadavek dovodit na základě obecných východisek v právním řádu a zejména s ohledem na ochranu vlastnictví, která je zakotvena v čl. 11 Listiny. Ke stanovení toho, že určitý prostor je veřejné prostranství, proto nepostačuje jen to, že se jedná o jedno z pojmenovaných míst v § 34 obecního zřízení nebo § 14b zákona o hlavním městě Praze a je veřejně přístupné. Jinými slovy, je třeba rozlišovat veřejné prostranství ve smyslu citovaných zákonných ustanovení (tj. splňující všechny definiční znaky) od veřejnosti přístupného pozemku (objektu), u něhož si vlastníci ponechal „právní panství“ (tj. nesusouhlasí s jeho veřejným užíváním bez dalšího) – „zpřístupněné prostranství“.

[62] Nejvyšší správní soud se proto bude dále zabývat tím, zda náměstí U svatého Jiří naplňuje znaky veřejného prostranství tak, jak byly vymezeny výše v textu, anebo se jedná jen o prostranství zpřístupněné (není sporné, že dané místo je přístupné veřejnosti).

### ***Posouzení veřejného prostranství v projednávané věci***

[63] K prvnímu znaku veřejného prostranství (veřejně přístupné místo bez omezení) městský soud uvedl, že i přes určitou terénní nepřístupnost zasazení náměstí U svatého Jiří uvnitř areálu Pražského hradu, který je částečně obklopen hradbami, částečně plotem s vjezdovou bránou a turniketem pro pěší, je celý hradní areál průchozí. Podle názoru městského soudu nelze kategoricky a rigidně trvat na absolutní terénní, časové a osobní dostupnosti či otevřenosti náměstí pro „každého, kdykoliv a odkudkoliv“. Tento do jisté míry ideální stav veřejného prostranství (nejen v podobě náměstí, ale taktéž parků a tržišť) je v současné době s ohledem na hustou a rostoucí zástavbu, čímž vzrůstá počet osob žijících v městských aglomeracích, dozajista spojen i s potřebou přijímat preventivní opatření k zamezení negativních jednání veřejnosti (např. jejich uzavíráním v nočních hodinách), jimiž by veřejná prostranství mohla být ve velké míře devastována, poškozována a ve své podstatě pak ohrožena na svém fungování. S ohledem na historickou hodnotu Pražského hradu a na to, že se jedná o sídlo prezidenta, je zcela pochopitelné a nevyhnutelné, že v areálu hradu bylo a je přistoupeno k vyšší formě jeho ostrahy za účelem zajištění odpovídající ochrany a bezpečnosti. Rovněž skutečnost, že v blízkosti náměstí U svatého Jiří je situována pobočka České pošty a restaurace Vikárka, svědčí o tom, že je areál hradu otevřený veřejnosti. Na tom nezmění

nic to, že pobočka pošty se v areálu nachází pro potřeby Kanceláře prezidenta republiky, neboť ji může využívat i veřejnost. Městský soud poukázal také na to, že vstup na náměstí U svatého Jiří není zpoplatněn. Uzavřel proto, že každý, kdo splňuje stanovené (zde bezesporu nadstandardní bezpečnostní) předpoklady, může být uživatelem náměstí U svatého Jiří.

[64] Nejvyšší správní soud poznamenává, že stěžovatel v kasační stížnosti k prvnímu definičnímu znaku veřejného prostranství nic neuváděl a souhlasil se závěrem městského soudu. Nejvyšší správní soud se však nutně musí vyjádřit také k tomuto znaku, neboť definiční znaky veřejného prostranství jsou vzájemně propojeny. V nyní projednávané věci je tedy nezbytné zabývat se každým definičním znakem, aby celkové posouzení bylo logické a úplné. Jak je dále v textu rozvedeno, městský soud nesprávně hodnotil splnění prvního definičního znaku.

[65] Podle § 1 odst. 1 písm. a) nařízení vlády č. 147/1999 Sb., o prohlášení a zrušení prohlášení některých kulturních památek za národní kulturní památky, se za národní kulturní památku prohlašuje v hlavním městě Praze kulturní památka Pražský hrad. Přílohou k tomuto nařízení vlády je „Umístění, popis a prostorová identifikace národních kulturních památek prohlášených tímto nařízením“. V popisu Pražského hradu je uvedeno, že jej představuje areál Pražského hradu tvořený stavbami a jinými nemovitými objekty na pozemcích vymezených prostorovými identifikačními znaky, včetně těchto pozemků, s výjimkou staveb a nemovitých objektů, které nebyly prohlášeny za kulturní památku. Pozemky jsou dále vymezeny parcelními čísly a budovy čísly popisnými.

[66] Je ovšem vhodné zdůraznit, že mezi stranami není sporné, že náměstí U svatého Jiří je součástí areálu Pražského hradu. Nejvyšší správní soud tak jen osvědčil, že tomu tak je (jedná se o v příloze uvedený pozemek parc. č. 81).

[67] Již na tomto místě lze tedy učinit dílčí závěr, že areál Pražského hradu představuje přesně vymezený a ohraničený prostor.

[68] Podle § 1 vládního nařízení č. 55/1954 Sb., o chráněné oblasti Pražského hradu, *Pražský hrad, sídlo prezidenta republiky Československé a významná historická památka, náleží všemu československému lidu. K zabezpečení jeho řádné správy a ochrany se vytváří chráněná oblast Pražského hradu. Podle § 3 téhož zákona objekty chráněné oblasti spravuje kancelář prezidenta republiky, která též na území chráněné oblasti vykonává veškerou správu v oboru státní památkové péče.* Uvedení, že Pražský hrad náleží všemu československému lidu, je ovšem jen politickou proklamací poplatnou tehdejší situaci. Neznamená nic jiného, než zdůraznění kulturního a politického významu Pražského hradu.<sup>1)</sup>

[69] Podle § 2 odst. 1 zákona č. 114/1993 Sb., o Kanceláři prezidenta republiky, *Kancelář zajišťuje obstarávání věcí spojených a) s výkonem pravomoci prezidenta republiky stanovených Ústavou České republiky, ústavními zákony a zákony, b) s protokolárními povinnostmi a veřejnou činností prezidenta republiky.*

[70] Podle § 3 odst. 1 věty první zákona o Kanceláři prezidenta republiky *Kancelář vykonává právo hospodaření k nemovitému majetku České republiky tvořícímu areál Pražského hradu, k zámku Lány a k ostatním nemovitostem tvořícím s nimi jeden funkční celek a pečuje o ně jako o sídlo prezidenta republiky; vykonává též právo hospodaření k movitým věcem, které souvisejí s těmito nemovitými věcmi historicky nebo funkčně anebo souvisejí s činností Kanceláře.* Podle odst. 2 téhož ustanovení *Kancelář si k plnění úkolů podle odstavce 1 může zřizovat příspěvkové organizace.*

[71] Podle Zřizovací listiny Správy Pražského hradu si kancelář podle § 3 zákona o Kanceláři prezidenta republiky zřídila s účinností od 1. 5. 1963 na dobu neurčitou příspěvkovou organizaci Správa pražského hradu. Předmětem hlavní činnosti Správy je *a) vytváření materiálních podmínek a zajištění technického servisu pro výkon ústavních funkcí prezidenta republiky a pro činnost Kanceláře, poskytování výkonů pro Vojenskou kancelář, Hradní stráž a Útvar ochrany prezidenta v případech, kdy tyto složky spolupůsobí při výkonu ústavních funkcí prezidenta republiky a při činnosti Kanceláře; b) správa a provoz areálu Pražského hradu a zámku Lány, koncepční, projektová a investiční činnost k zajištění údržby, obnovy a urbanistického, architektonického a stavebně technického rozvoje areálu*

<sup>1)</sup> Nelze jej vykládat jako důkaz o veřejné přístupnosti areálu, způsobu užívání či souhlasu vlastníka s veřejným užíváním Pražského hradu, který by do budoucna zavazoval další vlastníky. Takové posouzení by vedlo k absurdním závěrům, např. že každý občan České republiky je oprávněn vstupovat do jakékoliv budovy, jež je součástí areálu Pražského hradu. Tento výklad je zjevně třeba odmítnout.

*Pražského hradu a zámku Lány, vytváření koncepce návštěvnického provozu v areálu Pražského hradu a její realizace, zajišťování návštěvnického provozu, vytváření koncepcí a realizaci všestranného kulturního využití areálu Pražského hradu a jeho okolí, hudební a výstavní činnost, poskytování informačních služeb, výkon veškerých práv a povinností spojených s movitým a nemovitým majetkem, ke kterému má Správa právo hospodaření.*

[72] Na základě citovaných ustanovení lze dovést další dílčí závěry, že areál Pražského hradu je jedním ze sídel prezidenta republiky a jeho primárním účelem je tvořit zázemí pro výkon jeho pravomoci, protokolární povinnosti a jeho veřejnou činnost. Právo hospodaření s majetkem spadajícím pod areál Pražského hradu pak vykonává Kancelář, která si k plnění svého úkolu – správy a provozu areálu Pražského hradu, jakož i k vytváření materiálních podmínek a zajištění technického servisu pro výkon ústavních funkcí prezidenta republiky zřídila příspěvkovou organizaci Správu pražského hradu (osobu zúčastněnou na řízení).

[73] Podle § 28 odst. 1 zákona č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách České republiky, *Hradní stráž a) provádí vnější ostrahu areálu Pražského hradu, zabezpečuje jeho obranu a provádí vnější ostrahu a ochranu objektů, které jsou dočasným sídlem prezidenta a jeho hostů, b) organizuje a zajišťuje vojenské pocty, zejména při oficiálních návštěvách představitelů jiných států a při přijetí vedoucích zastupitelských misí u prezidenta.* Podle odst. 2 téhož ustanovení *Hradní stráž nesmí být použita k plnění jiných úkolů, než které jsou uvedeny v odstavci 1, bez souhlasu prezidenta.*

[74] Podle § 48 odst. 1 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, *Policie zajišťuje bezpečnost chráněných objektů a prostorů. Rozsah zajišťování bezpečnosti stanoví na návrh policejního prezidenta ministr v závislosti na bezpečnostní situaci a možné míře ohrožení.* Podle odst. 2 *chráněným objektem a prostorem se rozumí objekty a prostory zvláštního významu pro vnitřní pořádek a bezpečnost, o nichž tak rozhodne vláda; chráněným objektem a prostorem se rovněž rozumí objekty a prostory, pro které taková ochrana vyplývá z mezinárodní smlouvy.* Podle odst. 4 *při zajišťování bezpečnosti chráněného objektu nebo prostoru je policista oprávněn a) zjišťovat důvod vstupu osoby do objektu nebo prostoru, b) zjišťovat totožnost vstupující nebo vycházející osoby, c) provést prohlídku vnášené nebo vynášené věci, d) zastavovat vjíždějící nebo vyjíždějící dopravní prostředek a provést jeho prohlídku, e) provést prohlídku vstupující nebo vycházející osoby, f) na dobu pobytu osoby v objektu nebo prostoru jí odebrat zbraň.*

[75] Objekty a prostory, které má policie povinnost chránit, stanovila vláda České republiky ve svém usnesení č. 1604/2008 k zajišťování bezpečnosti chráněných objektů a prostorů. Podle tohoto usnesení se chráněným objekty a prostory rozumí také *sídelní objekty prezidenta republiky.*

[76] Je tedy možné shrnout, že areál Pražského hradu včetně náměstí U svatého Jiří je sídlem prezidenta republiky a primárně slouží k výkonu jeho pravomoci, jakož i k jeho veřejné činnosti a protokolárním povinnostem (např. § 2 zákona o Kanceláři prezidenta republiky). Jako takový je chráněným objektem a prostorem ve smyslu § 48 odst. 1 zákona o Policii České republiky a usnesení vlády č. 1604/2008 k zajišťování bezpečnosti chráněných objektů a prostorů, jehož vnější bezpečnost zajišťuje Hradní stráž a vnitřní bezpečnost Policie České republiky. Policisté jsou přitom oprávněni zjišťovat důvod vstupu osob na dané místo, zjišťovat totožnost vstupujících nebo vycházejících osob, provádět prohlídky vnášených nebo vynášených věcí, zastavovat vjíždějící nebo vyjíždějící dopravní prostředky a provádět jejich prohlídky, provádět prohlídky vstupujících nebo vycházejících osob a na dobu pobytu osob na daném místě jim odebrat zbraň (§ 48 odst. 1 zákona o Policii České republiky).

[77] Podle názoru Nejvyššího správního soudu již uvedený účel a zákonný režim areálu Pražského hradu jako chráněného objektu *ex lege* vylučuje, aby se jednalo o místo, které je přístupné každému bez omezení, a tedy sloužilo obecnému užívání (bez ohledu na to, jaký byl režim tohoto místa v minulosti, tj. před jeho určením sídlem prezidenta republiky, jakož i chráněným objektem a prostorem). To podle relevantní právní úpravy není primárním účelem areálu Pražského hradu. Uvedené však neznamená, že areál Pražského hradu (jeho části) nemůže být veřejnosti za stanovených podmínek (např. návštěvním řádem) zpřístupněn. O takový případ se jedná právě také v případě náměstí U svatého Jiří; to z něj však nečiní veřejné prostranství.

[78] Nelze přitom přehlédnout, že již magistrát (jak uvádí i městský soud v bodu 5 napadeného rozsudku) dovedl: *„K tomuto prostoru Magistrát v prvé řadě konstatuje, že se jedná o privilegované místo, které spadá do chráněné oblasti Pražského hradu ve smyslu vládního nařízení č. 55/1954 Sb., o chráněné oblasti Pražského hradu, přičemž nad rámec obecné bezpečnosti zajišťuje stálou bezpečnost tohoto prostoru Policie ČR na základě speciálního ustanovení § 48 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o policii“), a na*

*základě usnesení vlády č. 1604/2008 Sb. k zajišťování bezpečnosti chráněných objektů a prostorů, ve znění usnesení vlády č. 544/2017 Sb. K plnění takových úkolů Policie ČR disponují příslušníci policie některými pravomocemi, při jejichž výkonu dochází k omezení vstupu veřejnosti na chráněné místo, tedy i na náměstí U svatého Jiří.*“ K tomu magistrát citoval § 48 odst. 4 zákona o Policii České republiky.

[79] Žalovaný se pak s těmito závěry ztotožnil a uvedl, že „považuje za jednoznačný fakt, že areál Pražského hradu skutečně není a ani nikdy nebyl přístupný každému a komukoliv bez omezení. Vstup do areálu Pražského hradu nebo jeho části, a pobyt v těchto místech, byly vždy nějakým způsobem limitovány a regulovány, přinejmenším pak časově (uzavření zabrad, potažmo pak celého areálu, v určenou hodinu), ale také stanovením konkrétních podmínek a povinností ve vztahu ke způsobu chování či výkonu některých činností (jinak obecně na veřejných prostranstvích taktó neregulovaných). Režim vstupu a pobytu v areálu Pražského hradu tak je v praxi zásadně odlišný od vstupu do ulic, na chodníky, náměstí a jiná skutečně veřejná prostranství.“ Dále žalovaný konstatoval: „Dále lze s odvolatelem souhlasit v tom, že samo oprávnění policie dle § 48 zákona o Policii ČR nečiní z určitého místa ne veřejné prostranství (Policie ČR např. zajišťuje ostrahu i řady dalších objektů, aniž by ulice v jejich okolí přestaly být veřejným prostranstvím). Méně už ale právě uvedené platí o Hradní stráži, zde přítomné a permanentně působící, a sám areál Pražského hradu, který je zároveň sídlem prezidenta, byl z důvodů bezpečnostních regulován (a ostatní tím byli tu více, tu méně, omezení) vždy, a to v rozsahu řady desetiletí (nejde o přechodné bezpečnostní opatření), že to již určuje i trvalejší charakter daného místa.“

[80] Závěry správních orgánů obou stupňů jsou tedy v zásadě shodné s názorem Nejvyššího správního soudu týkajícím se režimu chráněného objektu, jak již byl popsán. Již magistrát přitom pilněhavě odkázal na stále účinné nařízení vlády č. 55/1954 Sb., o chráněné oblasti Pražského hradu, § 48 zákona o Policii České republiky, jakož i § 28 odst. 1 písm. a) zákona o ozbrojených silách České republiky, z nichž je zvláštní režim areálu Pražského hradu jako chráněného objektu zřejmý. Žalovaný tuto argumentaci převzal. Z rozhodnutí správních orgánů je tedy zjevné, z jaké konkrétní právní úpravy zvláštní režim areálu Pražského hradu a na základě jakých úvah dovozuji; jejich rozhodnutí jsou v tomto směru přezkoumatelná.

[81] Nejvyšší správní soud na tomto místě považuje za vhodné též zdůraznit, že v posledně uvedené citaci žalobou napadeného rozhodnutí v bodu [79] tohoto rozsudku žalovaný správně rozlišil mezi ochranou poskytovanou chráněným objektům a prostorům dle § 48 odst. 2 zákona o Policii České republiky a ochranou poskytovanou objektům a prostorům dle § 48 odst. 3 téhož zákona, podle něhož se za chráněný objekt nebo prostor považuje rovněž objekt nebo prostor, který nespĺňuje podmínku podle odstavce 2, po dobu trvání jeho bezprostředního ohrožení. Policie zajišťuje ochranu takového objektu nebo prostoru po nezbytnou dobu. U objektů dle § 48 odst. 3 zákona o Policii České republiky (na rozdíl od objektů a prostor ve smyslu § 48 odst. 2) se samozřejmě může jednat (a často bude) o veřejné prostranstvím přístupné komukoli. Jedná se ovšem jen o ochranu (a jí odpovídající omezení) dočasnou, a nikoli trvalou, jak je tomu naopak u chráněných objektů a prostor podle § 48 odst. 2 zákona o Policii České republiky.

[82] Oproti tomu je zřejmé, že Nejvyšší správní soud nesouhlasí se závěrem městského soudu v bodu 73 napadeného rozsudku, že ani tento vyšší stupeň ochrany místa či omezení vztahující se ke specifickému užívání areálu bez dalšího neznamena, že by jím docházelo k omezení přístupu užívání náměstí U svatého Jiří. Městský soud v této souvislosti s odkazem na náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 21/02 dovodil, že uživatelem náměstí U svatého Jiří může být každý, kdo splňuje stanovené nadstandardní bezpečnostní předpoklady. Tak tomu ovšem není. Městský soud totiž zcela pominul již popsaný právní režim chráněného objektu (ani městský soud nijak nesmiňuje právní úpravu, z níž vychází režim chráněných míst). Daný prostor není veřejným prostranstvím přístupným komukoli, ale je pouze za stanovených podmínek veřejnosti zpřístupněn, jak bylo výše v odůvodnění tohoto rozhodnutí rozvedeno. Odkaz na uvedený náleží Ústavního soudu je pak nepřipadný, protože se týká naprosto jiné situace, a to zpoplatnění zvláštního užívání veřejného prostranství.

[83] K prvnímu definičnímu znaku veřejného prostranství tedy Nejvyšší správní soud uzavírá, že je nesprávný závěr městského soudu, že tento znak spočívající v jeho územní přístupnosti pro veřejnost (tj. každému bez omezení) je splněný.



[84] V neposlední řadě je nutné zdůraznit, že závěr o zvláštním režimu daného místa představujícího součást areálu Pražského hradu jako sídla prezidenta republiky včetně zvláštního způsobu ochrany a omezeních s tímto souvisejících vyslovily již správní orgány obou stupňů. Žalovaný na nich přitom setrval a výslovně je uvedl již ve vyjádření k žalobě: „Z okolností, že sama ochrana dle § 48 zákona o Policii ČR ještě nečiní z určitého místa, neveřejně prostranství, jak MV v reakci na argumenty žalobce ve svém rozhodnutí připustilo, ještě neznamená, že každé takto chráněné místo je a contrario prostranstvím veřejným. Režimový charakter areálu Pražského hradu je zřejmý, MV jej rovněž zmínilo (tedy, že se jedná o sídlo prezidentů, kde vždy existovala určitá míra regulace), a tento pohled podporuje i odkazem na trvale přítomnou Hradní stráž. Nejedná se tedy o objekt strážžený jako jakýkoli jiný (postupem dle § 48 zákona o Policii ČR), ale o objekt, pro nějž je trvalým charakteristickým znakem stálá přítomnost bezpečnostních a vojenských složek a kontrola nad tímto prostorem. Tak tomu ale na ulicích či náměstích apod. obvykle nebývá, tím méně trvale.“ Dále např. i ve vyjádření k nynější kasační stížnosti (viz bod II tohoto vyjádření „z hlediska definičních znaků veřejného prostranství nenaplnuje prostor Pražského hradu – náměstí U svatého Jiří ani jednu z těchto podmínek...“, bod III „K povaze a účelu daného místa žalovaná považuje za nutné dále upozornit, že se jedná o historické i stávající sídlo hlavy státu, což samo činí místo specifickým“). Tyto úvahy zmínil rovněž městský soud v napadeném rozsudku.

[85] Stěžovatel tak rozhodně nemůže tvrdit, že by závěry Nejvyššího správního soudu ohledně této otázky mohly být pro něj jakkoli překvapivé.

[86] Stěžovatel přitom v žalobě (ani kasační stížnosti) tyto (správné) závěry správních orgánů ohledně areálu Pražského hradu jako chráněného místa nijak konkrétně nenapadl; zejména neuvedl jakoukoli argumentaci zpochybňující areál Pražského hradu jako chráněného místa. Žalobní námítky a argumentace se soustředily především na výklad definice veřejného prostranství, historický status, popis veřejně a neveřejně přístupných (účelových) komunikací včetně jejich evidence, rozvedení, že se v dané věci nejedná o uzavřený prostor, ale součást města. Dále ve vztahu k danému místu rozvádí úpravu stavebního práva – stavební určení daného prostoru a jeho změny, historickou faktickou přístupnost areálu Pražského hradu, územně plánovací dokumentaci, regulaci přístupu na veřejné prostranství (zejména časovou) a konstatuje, že pouhá časová regulace přístupu nečiní z daného prostoru prostranství neveřejné.

[87] Stěžovatel však v žalobě nijak nenapadá citované závěry správních orgánů týkající se zvláštního režimu a ochrany areálu Pražského hradu jako sídla prezidenta republiky – chráněného objektu. Přitom již toto hodnocení je stěžejní pro závěr, že dané místo není veřejným prostranstvím. Právě z tohoto důvodu měl městský soud bez dalšího žalobu zamítnout.

[88] Pochybení městského soudu ve vztahu k prvnímu znaku ovšem již s ohledem na skutečnost, že stěžovatel nijak nenapadal závěry správních orgánů o zvláštním režimu areálu Pražského hradu, nemůže mít samo o sobě vliv na zákonnost napadeného rozsudku.

[89] Již z výše uvedeného posouzení je zřejmé, že nemohou být splněny ani další definiční znaky veřejného prostranství ve smyslu § 34 obecního zřízení či § 14b zákona o hlavním městě Praze.

[90] Městský soud tak správně ve vztahu k druhému definičnímu znaku veřejného prostranství (tzv. materiálnímu kritériu) dovedl, že náměstí U svatého Jiří nespĺňuje tento znak spočívající v existenci určitého veřejně prospěšného účelu, k němuž by daný prostor sloužil tzv. „od nepaměti“. Městský soud vycházel zejména ze stanoviska Kanceláře prezidenta republiky ze dne 31. 5. 2021, v němž byl dán historický exkurs od vzniku Pražského hradu až po rozhodné období s důrazem na způsob jeho užívání. Podle městského soudu charakter určitého prostoru jako veřejného prostranství není neměnný v čase a prostoru, ale jedná se o proměnlivý institut, jehož stav se může s ohledem na relevantní vnější zvraty měnit. Městský soud za rozhodné skutečnosti vzal historické údaje obsažené ve stanovisku, jež se týkaly způsobu užívání Pražského hradu, resp. náměstí U svatého Jiří od zhruba vzniku České republiky, resp. Československé republiky, neboť podle názoru městského soudu účelové určení areálu Pražského hradu je třeba hodnotit skrze politické zřízení republiky. Je nutné se soustředit zejména především na období od vzniku České republiky ode dne 1. 1. 1993. Ze stanoviska, Zřizovací listiny a z návěstevních řádů Pražského hradu přitom soud nezjistil nic, co by svědčilo o tom, že by prostor náměstí U svatého Jiří po určité časově relevantní období v rozhodné době sloužil k sociálnímu či jinému veřejně prospěšnému účelu



veřejnosti (resp. k uspokojování potřeb občanů obce). V řízení tak nebylo prokázáno, že by náměstí U svatého Jiří primárně sloužilo k plnění účelů veřejného prostranství ve smyslu legální definice. Nebylo prokázáno, že by občané obce měli ve zvyku se zde stýkat či shromažďovat, veřejně si sdělovat či vyjadřovat své (i politické) názory (na rozdíl od prostor Hradčanského náměstí či Václavského náměstí v Praze) či prostor náměstí U svatého Jiří užívat jako dopravní komunikaci (body 76 a 77 napadeného rozsudku). V kontextu dalších okolností této věci Nejvyšší správní soud poznamenává, že skutečnost, že si tudy lidé např. krátí cestu, sama o sobě nemůže vést k závěru o existenci veřejné komunikace.

[91] Stěžovatel namítl, že v prvním rozsudku městský soud dospěl k závěru, že se jedná o průchozí prostor a je součástí peší dopravní sítě, je zde pošta, hospoda a dva kostely. Z prvního dokazování vyplývá, že se podle územního plánu jedná o oblast zvláštních komplexů občanského vybavení. Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že první rozsudek městského soudu v této věci byl zrušen z důvodu, že městský soud nejednal se Správou pražského hradu jako s osobou zúčastněnou na řízení. Po vstupu Správy pražského hradu do řízení městský soud přihlédl i k jejím podáním, vyjádřením a předloženým důkazům. To změnilo náhled městského soudu na posuzovanou věc.

[92] Na tomto místě Nejvyšší správní soud považuje za vhodné zdůraznit, že si je vědom významné a neopchybné symboliky Pražského hradu. Ta přirozeně může svadět k dojmům, že areál Pražského hradu je (pří- nejmenším zčásti) vnímán veřejností jako veřejné prostranství. Není tomu ovšem tak, neboť se jedná toliko o „zpřístupněné prostranství“. Nejvyšší správní soud tedy souhlasí s městským soudem, že náměstí U Svatého Jiří neslouží k veřejnému prospěšnému účelu. To ovšem plyne již z povahy areálu Pražského hradu jako sídla prezidenta republiky a chráněného objektu, jak již bylo výše v textu rozvedeno. Nejedná se ani (především) o dopravní komunikaci, jak uvádí stěžovatel v kasační stížnosti. To, že je areál Pražského hradu průchozí, neznamená, že slouží k běžnému dopravnímu účelu, ale pouze to, že byl (v určitém rozsahu a za stanovených podmínek) veřejnosti zpřístupněn. Jedná se přitom o areál uzavřený a přesně vymezený, který je vně dokonce chráněn ozbrojenými složkami – Hradní stráží (a uvnitř Policií České republiky). Jedná se o sídlo prezidenta republiky sloužící především k plnění jeho povinností a komunikace, které se v něm nacházejí (včetně náměstí U svatého Jiří), tak jsou účelovými komunikacemi ve smyslu § 7 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, které nejsou *přístupné veřejně, ale jen v rozsahu a způsobem, který stanoví vlastník nebo provozovatel uzavřeného prostoru nebo objektu*.

[93] K třetímu definičnímu znaku veřejného prostranství (souhlas vlastníka) městský soud uvedl, že ze stanoviska, ze Zřizovací listiny a z návštěvních řádů Pražského hradu vyplývá, že (všichni) vlastníci areálu Pražského hradu, jehož součástí je i náměstí U svatého Jiří, si neustále udržovali kontrolu nad rozsahem a způsobem jeho užívání. Dávali tak svým postojem „od nepaměti“, resp. po dostatečně dlouhou dobu (nejen od roku 1993), najevo nesouhlas s jeho obecným (neomezeným) užíváním širokou veřejností. Pražský hrad byl vždy považován za výsostný prostor, který slouží primárně k výkonu státnických záležitostí. Vstup veřejnosti do areálu může být uskutečněn teprve poté, jestliže její přítomnost nekoliduje s výkonem těchto státnických záležitostí. Zejména z návštěvních řádů Pražského hradu (nejstarší soudu doložený je datován rokem 1997) je zřejmá kontinuálně stejným způsobem projevovaná vůle vlastníka užívání celého areálu Pražského hradu regulovat množstvím podstatných zákazů a omezení (bod 79 napadeného rozsudku).

[94] Nejvyšší správní soud rovněž u třetího definičního znaku veřejného prostranství souhlasí s městským soudem, že vlastníci nedal souhlas s obecným užíváním náměstí U svatého Jiří. I to ovšem opět jen potvrzuje správnost předchozích závěrů o povaze areálu Pražského hradu jako sídla prezidenta republiky a chráněného objektu. V této souvislosti nelze městskému soudu vytýkat, že zohlednil to, že Pražský hrad je využíván jako sídlo prezidenta republiky od roku 1993 a tento rok považoval za rozhodný pro posouzení třetího definičního znaku. K dějinným událostem, resp. zvratům, je třeba také přihlížet při posuzování třetího definičního znaku veřejného prostranství (souhlas vlastníka). Ve chvíli, kdy se toto místo s ohledem na historické události stalo sídlem prezidenta republiky, je nutné na něj nahlížet jako na místo podrobené zvláštnímu režimu chráněného objektu. Na danou problematiku proto není možné pouze formálně pohlížet skrze právní úpravu stavebního práva a politické proklamace dřívějšího státního režimu.

[95] Nejvyšší správní soud uzavírá, že náměstí U svatého Jiří nespĺňuje ani jeden z definičních znaků veřejného prostranství. Rozhodnutí správních orgánů jsou tedy zákonná a ani pochybení městského soudu při hodnocení prvního definičního znaku veřejného prostranství nemá v projednávané věci vliv na zákonnost zamítavého výroku napadeného rozsudku.

[96] K argumentaci, že zákonodárce vyloučil možnost konat shromáždění v blízkosti Parlamentu a Ústavního soudu, a pokud by chtěl vyloučit možnost konat shromáždění také v areálu Pražského hradu, resp. na náměstí U svatého Jiří, rovněž by to v zákoně výslovně zakázal. Nejvyšší správní soud uvádí, že v případě Parlamentu a Ústavního soudu se jedná o jinou situaci. Jsou zakázána shromáždění v blízkosti budov Parlamentu České republiky, a to v místech vymezených v příloze tohoto zákona (§ 1 odst. 4 zákona o shromáždování). Zakazují se také shromáždění v okruhu 100 m od budov Ústavního soudu nebo od míst, kde Ústavní soud jedná (§ 25 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu). V okolí Parlamentu a Ústavního soudu se nachází veřejná prostranství v podobě ulic, která jsou jedním z pojmových typů veřejných prostranství ve smyslu § 34 obecního zřízení nebo § 14b zákona o hlavním městě Praze. Proto zákonodárce vyloučil konání shromáždění v okolí těchto budov. Jedná se však o to, že okolí těchto budov splňují znaky veřejného prostranství. Nejvyšší správní soud však již výše v odůvodnění vysvětlil, proč náměstí U svatého Jiří v areálu Pražského hradu nelze považovat za veřejné prostranství. (...)

## 4627

### **Volby do Evropského parlamentu: změna údajů na hlasovacích lístcích, správnost údajů o kandidátech, součinnost volební strany**

k § 38 odst. 6 a § 67 odst. 5 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů

k § 24 odst. 5 zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů

k § 25 odst. 6 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů

k § 26 odst. 5 zákona č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů (v textu jen „zákon o volbách do Evropského parlamentu“)

k § 28 odst. 6 zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (zákon o volbě prezidenta republiky)

**Změní-li se v době od vytištění hlasovacích lístků do dne voleb takové údaje uváděné o kandidátech na hlasovacích lístcích, které jsou politicky významné, jsou volební orgány povinny zajistit vyvěšení těchto změn ve všech volebních místnostech [obdobně jako při opravě zřejmých tiskových chyb podle § 38 odst. 6 a § 67 odst. 5 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky; § 24 odst. 5 zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů; § 25 odst. 6 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí; § 26 odst. 5 zákona č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu; a § 28 odst. 6 zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky].**

**K tomu jim musí poskytnout součinnost volební strana, na jejíž kandidátní listině je kandidát dotčený změnou uveden (ve volbách do Poslanecké sněmovny, Evropského parlamentu, zastupitelstev krajů a obcí), nezávislý kandidát (ve volbách do Senátu) nebo ti, kdo podali kandidátní listinu (v prezidentských volbách).**

*(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 7. 2024, čj. Vol 11/2024-16)*

**Prejudikatura:** č. 354/2004 Sb. NSS, č. 960/2006 Sb. NSS a č. 3717/2018 Sb. NSS.

**Věc:** M. R., za účasti 1) Státní volební komise a 2) prof. Ing. Danuše Nerudové, o vyslovení neplatnosti volby kandidáta ve volbách do Evropského parlamentu.

Volební senát se zabýval otázkou, zda vstup Danuše Nerudové do hnutí STAROSTOVÉ A NEZÁVISLÍ (STAN) krátce před volbami do Evropského parlamentu měl vliv na její zvolení. Přestože dospěl k závěru, že informace o změně její politické (ne) příslušnosti měla být vyvěšena ve volebních místnostech – což se nestalo –, nemělo toto porušení zákona na její zvolení žádný vliv.

Navrhovatel se domáhal vyslovení neplatnosti volby Danuše Nerudové. Odkazoval na § 22 odst. 1 písm. b) zákona o volbách do Evropského parlamentu, podle kterého musí kandidátní listina u každého kandidáta obsahovat název politické strany nebo hnutí, jehož je členem, nebo údaj o tom, že není členem žádné strany či hnutí. U Danuše Nerudové bylo na hlasovacím lístku pro volby konané ve dnech 7. a 8. 6. 2024 uvedeno, že je „bez politické příslušnosti“. Od 3. 6. ale už byla členkou hnutí STAN. Navrhovatel byl přesvědčen, že uvedením nepravdivého údaje o politické nepříslušnosti Danuše Nerudové *na kandidátní listině* byl porušen zákon o volbách do Evropského parlamentu takovým způsobem, který hrubě ovlivnil výsledek její volby.

Danuše Nerudová se totiž prezentovala jako nezávislá osobnost, odbornice na ekonomii, byť kandidovala za koalici Starostové a osobnosti pro Evropu. Dopustila se tak určitého „podvodu“ na voličích, kteří ji mylně vnímali jako nezávislou osobnost. Ostatně jako nezávislá kandidovala už v prezidentských volbách v roce 2023, jak vypovídá i její vyjádření na sociální síti X z října 2022: „*Vážím si toho, že se mě vládní strany rozhodly podpořit i přesto, že jsem nezávislá kandidátka a že můj názor na kroky vlády je často kritický.*“ Volba Danuše Nerudové tak byla tzv. zatemněna. Místo ní měl být zvolen první náhradník – Andrej Poleščuk.

Danuše Nerudová k návrhu uvedla, že neobsahuje jakékoli právně významné skutečnosti, které by zpochybňovaly platnost jejího zvolení. To, že v prezidentských volbách kandidovala jako nezávislá kandidátka nebo že se o sobě takto vyjadřovala, bylo nyní zcela nepodstatné.

V době, kdy byly kandidátní listiny pro volby do Evropského parlamentu odevzdány, nebyla členkou žádné politické strany ani hnutí. To se změnilo s jejím vstupem do hnutí STAN, tedy pouhých několik dnů před volbami. V daný okamžik už byly hlasovací lístky vytištěny. Nebylo tedy možné takovou změnu promítnout do podoby samotných lístků. Zároveň se nejednalo o tak významnou změnu, jakou by bylo například vzdání se kandidatury, aby Ministerstvo vnitra muselo zajišťovat zveřejnění této informace ve volebních místnostech. Tuto otázku kandidátka s předstihem konzultovala s ministerským odborem voleb, který její výklad potvrdil.

O svém působení v úzké spolupráci s hnutím STAN dlouhodobě a pravidelně informovala veřejnost, ať už na různých sociálních sítích, nebo při osobním kontaktu s voliči. Stejně tak se o tom veřejnost dozvíдалa z celé řady různých médií. To platí i o jejím vstupu do hnutí, který nebyl žádným tajemstvím – právě naopak. Proto nelze hovořit o „podvodu na voličích“ ani o „zatemnění volby“, jak uvádí navrhovatel.

Státní volební komise poukázala na to, že podoba hlasovacích lístků vychází z obsahu kandidátních listin ke dni rozhodnutí o registraci kandidátní listiny. Ministerstvo na základě splnění všech podmínek stanovených zákonem registrovalo kandidátní listinu koalice Starostů a osobností pro Evropu dne 19. 4. 2024, čímž byla splněna podmínka pro vytištění hlasovacího lístku. Pro platnost hlasovacího lístku a volitelnost kandidátů není rozhodné, zda se po vytištění změnila politická příslušnost některého z kandidátů. Dopad takové změny do práva být volen by musel výslovně vyplývat ze zákona.

Opačný výklad by vedl k tomu, že například i změna obce trvalého pobytu nebo příjmení v době mezi vydáním rozhodnutí o registraci, resp. vytištěním hlasovacích lístků, a dnem hlasování (což je zpravidla období několika týdnů) by vedla k zániku volitelnosti kandidáta. To by pro kandidáty znamenalo faktický zákaz se přestěhovat nebo uzavřít sňatek. Takové důsledky pro volitelnost kandidátů, respektive pro jejich občanský život, by byly nepřiměřené. Proto se počítá s tím, že některé údaje se v mezidobí změnit mohou, a to bez jakéhokoli dopadu na volitelnost kandidátů. To platí i pro změny údajů o politické příslušnosti kandidátů.

I pokud se volební orgány dozvědí o změně údaje o některém z kandidátů, neukládá jim zákon povinnost zajistit zveřejnění takové informace ve volební místnosti. Tam se zveřejňují jen informace o vzdání se kandidatury nebo odvolání kandidáta a o zřejmých tiskových chybách.

Nejvyšší správní soud volební stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

[10] Návrh na neplatnost volby kandidáta může podat každý občan zapsaný do stálého seznamu voličů. Návrh je třeba podat nejpozději 10 dnů po vyhlášení výsledků voleb Státní volební komisí (§ 57 odst. 1 zákona o volbách do Evropského parlamentu). Navrhovatel tyto podmínky splnil.

[11] Aby volební stížnost mohla být úspěšná, musí být prokázáno porušení zákona, které hrubě ovlivnilo výsledek volby kandidáta (§ 57 odst. 2 téhož zákona). Nejvyšší správní soud v minulosti rozdělil podmínky přezkumu do tří kroků (usnesení ze dne 2. 7. 2004, čj. Vol 6/2004-12, č. 354/2004 Sb. NSS; ze dne 4. 7. 2006, čj. Vol 36/2006-21, č. 960/2006 Sb. NSS; a ze dne 15. 2. 2018, čj. Vol 16/2018-33, č. 3717/2018 Sb. NSS). Soud tak postupně zkoumá, zda je dána:

- 1) nezákonnost, tj. porušení některých ustanovení zákona upravujícího volební proces;
- 2) vztah mezi touto nezákonností a výsledkem volby;
- 3) zásadní intenzita této nezákonnosti, která hrubě ovlivnila výsledek volby.

[12] Volební senát dospěl k závěru, že v tomto případě byl splněn předpoklad první, neboť nezveřejněním informace o politické příslušnosti Danuše Nerudové ve volebních místnostech byl porušen zákon o volbách do Evropského parlamentu. Nebyl už však splněn předpoklad druhý, protože tato nezákonnost neměla na zvolení Danuše Nerudové žádný vliv.

#### *Změna údaje o politické (ne)příslušnosti Danuše Nerudové měla být zveřejněna ve všech volebních místnostech*

[13] Obsahové náležitosti hlasovacích lístků upravuje § 26 odst. 2 zákona o volbách do Evropského parlamentu. Ten také stanoví, jaké údaje o kandidátech na nich musejí být uvedeny. Jsou to: jméno a příjmení, státní občanství, věk a povolání, obec pobytu a příslušnost k určité politické straně (politickému hnutí) nebo skutečnost, že kandidát je bez politické příslušnosti. Jde-li o kandidáta koalice, je navíc třeba uvést, která koaliční strana či hnutí jej navrhlo.

[14] Rozsah povinných údajů o kandidátech na hlasovacích lístcích odpovídá údajům, které musejí obsahovat kandidátní listiny [srov. § 22 odst. 1 písm. b) a e) zákona o volbách do Evropského parlamentu]. Ty se podávají nejpozději do 66 dnů přede dnem voleb (§ 21 odst. 3 věta první). Nemá-li kandidátní listina náležitosti podle § 22 nebo obsahuje-li nesprávné údaje, vyzve ministerstvo stranu, hnutí či koalici, aby vady odstranila do 50 dnů přede dnem voleb. Ve stejné lhůtě lze vady odstranit i bez výzvy (§ 23 odst. 1). Neodstraní-li strana, hnutí či koalice vady, které se týkají jen kandidáta, ministerstvo nejpozději do 48 dnů přede dnem voleb rozhodne o škrtnutí kandidáta [§ 23 odst. 3 – konkrétně podle písmena e) z důvodu nesprávnosti či neúplnosti údajů]. Nejpozději tehdy také ministerstvo buď rozhodne o registraci kandidátní listiny, nebo ji odmítne (§ 23 odst. 5). Registrace je podmínkou pro vytištění hlasovacích lístků (§ 23 odst. 10). Tisk zajišťuje ministerstvo, které pak musí vytištěné hlasovací lístky zaslat starostům, aby mohly být nejpozději 3 dny přede dnem voleb dodány voličům a v den voleb okrskovým volebním komisím (§ 26 odst. 1 a 4).

[15] Z popsaného postupu je zřejmé, že obsah hlasovacích lístků, včetně údajů o kandidátech, vychází z kandidátních listin. Ty se z několika dobrých důvodů podávají a registrují v dostatečném předstihu přede dnem voleb: aby bylo jisté, které strany, hnutí, koalice a jejich kandidáti mohou (a tedy budou) kandidovat; aby byl i v registrační fázi umožněn soudní přezkum (srov. § 56 zákona o volbách do Evropského parlamentu); nebo aby vůbec bylo v možnostech volebních orgánů zajistit vytištění a rozeslání hlasovacích lístků po celé republice. Zákon o volbách do Evropského parlamentu, stejně jako ostatní volební zákony, proto váže ověření správnosti těchto údajů o kandidátech, které se poté objeví na hlasovacích lístcích, k okamžiku rozhodování ministerstva o registraci. Podmínky pro registraci jsou splněny, jsou-li údaje správné k tomuto okamžiku.

[16] Zákon tedy nemohl být porušen „*tím, že byl na kandidátní listině uveden nepravdivý údaj o tom, že je [Danuše Nerudová] bez politické příslušnosti*“, jak uvedl navrhovatel. V době, kdy byla kandidátní listina koalice Starostové a osobnosti pro Evropu registrována, totiž Danuše Nerudová členkou žádné strany ani hnutí nebyla

(jak se na tom ve svých podáních shodují všichni účastníci). Jedinou možností tak bylo uvést, že je „bez politické příslušnosti“.

[17] Navrhovatel to však asi myslel tak, že Danuše Nerudová byla označena jako kandidátka „bez politické příslušnosti“ na *hlasovacích lístcích*, ačkoli v den voleb už byla členkou hnutí STAN. Pokud volební orgány v takové situaci o této změně neinformovaly voliče, souhlasí Nejvyšší správní soud s navrhovatelem, že tím byl porušen zákon.

[18] Samotný zákon o volbách do Evropského parlamentu nestanoví, že údaje o kandidátech uvedené na hlasovacích lístcích musejí být správné (*aktuální*) ke dni voleb, ani pro případ změny údajů výslovně nepředepisuje žádný konkrétní postup. Pamatuje jen na případy vzdání se kandidatury nebo odvolání kandidáta (§ 24 odst. 3 a 4) a na opravu zřejmých tiskových chyb (§ 26 odst. 5). Nejvyšší správní soud však už v minulosti dovodil, že v případech změn údajů – a konkrétně údajů o politické (ne)příslušnosti – v době mezi zadáním hlasovacích lístků do tisku a dnem voleb je třeba analogicky postupovat právě podle ustanovení o opravě zřejmých tiskových chyb (usnesení volebního senátu ze dne 29. 6. 2006, čj. Vol 42/2006-24, *Rath*).

[19] Je však třeba dodat, že tento analogický výklad se neuplatní u *jakýchkoli* změn údajů o kandidátech na hlasovacích lístcích, ale jen u těch, které jsou v užším slova smyslu politicky významné, a mohou mít tedy aspoň teoreticky myslitelný dopad na úvahu voličů v okamžiku hlasování. Mezi všemožnými údaji, které hlasovací lístky obsahují, bude takovým významným údajem za normálních okolností právě jen údaj o politické (ne)příslušnosti kandidáta. Závěry usnesení Vol 42/2006 pracovaly s touto konkrétní skutkovou podmínkou a není důvod vztahovat je mechanicky i na hodnocení údajů jiných, politicky neutrálních či přímo banálních.

[20] Státní volební komise ve svém vyjádření varuje před tím, že trvání na stoprocentní aktuálnosti údajů v den voleb by vystavilo kandidáty obavě, zda v důsledku běžných změn ve svém občanském životě (tedy třeba při přestěhování či sňatku) neohrozí svou volitelnost. Taková obava není podle Nejvyššího správního soudu namístě už proto, že ne každé porušení volebního zákona (i kdyby opravdu nastalo) je způsobilé ovlivnit výsledek volby, natož aby se ve výsledku projevil s potřebnou intenzitou (srov. tři kroky volebního přezkumu v bodě [11] výše). Úvaha Státní volební komise ale vhodně ukazuje, že údaje na hlasovacích lístcích někdy nemusejí být dokonale aktuální – a že ani není účelné o takovou dokonalost usilovat. Smyslem požadavku, který Nejvyšší správní soud vyslovil v usnesení Vol 42/2006, je přimět volební orgány, aby voliče informovaly v míře, která jim umožní vykonat své volební právo co nej kvalifikovaněji – nikoli aby je přímo ve volebních místnostech zahlcovaly nepodstatnými sděleními.

[21] V případě Danuše Nerudové šlo však právě o změnu politické (ne)příslušnosti – a bylo tedy třeba postupovat podle § 26 odst. 5 zákona o volbách do Evropského parlamentu. Ministerstvo tak mělo prostřednictvím krajských úřadů zajistit vyvěšení informace o změně údaje, tedy o aktuálním členství Danuše Nerudové v hnutí STAN, ve volebních místnostech (a volební strana mu k tomu měla poskytnout potřebnou součinnost, aby ministerstvo mohlo svou povinnost vůči voličům vůbec splnit). Není pochyb o tom, že se tak nestalo. Byl tedy porušen zákon.

***Nezveřejnění změny však nemělo na zvolení Danuše Nerudové žádný vliv; nemohlo tedy ani volbu „zatemnit“***

[22] Porušení zákona ale samo o sobě nestačí. Dalším předpokladem pro vyslovení neplatnosti volby kandidáta je, že mezi porušením zákona a zvolením kandidáta, jehož volbu volební stížnost napadá, je příčinná souvislost. Nejvyšší správní soud připomíná, že porušení zákona neshledal v tom, že u Danuše Nerudové bylo uvedeno „bez politické příslušnosti“ na kandidátní listině (*jak navrhovatel doslova tvrdil*), ale v tom, že totéž bylo uvedeno v den voleb i na hlasovacích lístcích (*jak to navrhovatel zřejmě myslel*) a ministerstvo současně nezajistilo zveřejnění změny údaje ve volebních místnostech.

[23] Případ Danuše Nerudové je velmi podobný tomu, který volební senát řešil v roce 2006 ve věci *Rath*. Tehdy David Rath – jako „lídr“ kandidátní listiny České strany sociálně demokratické (ČSSD) ve volebním kraji Hlavní město Praha – vstoupil do této strany necelý měsíc po registraci (a zhruba tři týdny před samotnými volbami). Nejvyšší správní soud se v oné věci po zjištění stejné nezákonnosti zabýval vztahem mezi touto

nezákonností a zvolením Davida Ratha. Za podstatné považoval to, že David Rath byl s ČSSD mediálně spojován a za tuto stranu kandidoval. Nejméně od počátku roku 2006 bylo navíc známo, že chtěl do strany vstoupit. S jeho osobou byla v předvolebním období spojována výrazná mediální pozornost, a voliči tak nemohli přehlédnout, že „se jedná o osobu spjatou s politickou orientací volebního programu ČSSD“. Nezveřejnění informace, že David Rath před volbami přestal formálně být nestraníkem, tak nemohlo ve svých důsledcích zpochybnit jeho volbu na kandidátní listině ČSSD.

[24] Ani v nynějším případě Nejvyšší správní soud nesouhlasí s tím, že by zvolení Danuše Nerudové být jen mohla ovlivnit skutečnost, že pár dnů před volbami vstoupila tato kandidátka do hnutí STAN, aniž o tom byla veřejnost informována přímo ve volebních místnostech.

[25] Předně totiž tuto informaci zveřejnilo už na začátku volebního týdne samotné hnutí (přestože mu zákon v tomto ohledu žádnou povinnost neukládá). Pozornost tomu věnovala i celá řada médií. Pro hodnocení dopadu informace na výsledky hlasování je podstatná i okolnost, že vstup Danuše Nerudové do hnutí STAN proběhl v tzv. horké fázi volební kampaně – tedy v době, kdy voliči věnují politickému dění největší pozornost. Tato politická novinka (*byť dilem šlo o pouhé formální stvrzení už dlouho fakticky naplňovaného vztahu, jak o tom soud píše dále*) byla voličům běžně dostupná právě ve dnech, kdy definitivně dospívali k výběru toho či onoho kandidáta. Měli ji tak čerstvě v paměti, na rozdíl od bezmála dva roky starého prohlášení Danuše Nerudové v prezidentské kampani.

[26] Navíc jakkoli se Danuše Nerudová dříve, tedy v prezidentských volbách, prezentovala jako nezávislá kandidátka (neboť ji nenavrhl žádná strana ani hnutí, respektive poslanci či senátoři, ale kandidovala na základě podpisů občanů), pro volby právě proběhlé je to bez významu. Na kandidátní listinu ji totiž navrhlo hnutí STAN, což je patrné i z hlasovacího lístku. A to dokonce jako „lídryni“, tedy hlavní tvář volební kampaně. Už to voličům dostatečně jasně ukazuje, že Danuše Nerudová zastává hodnoty hnutí STAN a sdílí jeho program. Voličům, kteří sledují politické dění, navíc nemohlo uniknout, že Danuše Nerudová s hnutím spolupracovala dávno před registrací kandidátní listiny. Ani ona, ani hnutí vzájemnou politickou náklonnost neskrývaly. O jakémkoli „podvodu na voličích“ tedy nemůže být řeč.

[27] Krom toho, že se Danuše Nerudová ucházela o zvolení na prvním místě kandidátní listiny, je třeba dodat, že získala i téměř 60 000 přednostních hlasů (23 % ze všech hlasů odevzdaných pro kandidátní listinu Starostů a osobností pro Evropu). Z ničeho přitom nelze dovodit, že by za tento svůj volební úspěch vděčila právě své dřívější nestranickosti; naopak je pravděpodobné, že její formální postavení nebylo pro voliče důležité. Zjištěné porušení zákona tak nemělo na její zvolení žádný rozumně myslitelný vliv – natož aby toto porušení její volbu „zatemnilo“.

### Školství: podmínky pro konání zkoušky; nadměrný hluk

k § 17 a § 33 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách)

**Pokud z vnitřního předpisu vysoké školy či její součásti (§ 17 a § 33 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách) vyplývá právo studenta na přiměřený čas k přípravě odpovědí během státní rigorózní zkoušky, je tento přiměřený čas třeba chápat materiálně, tedy nejen jako určitý časový úsek, ale i reálnou možnost jeho využití připravujícím se studentem. Pokud by došlo k situaci, že by byl připravující se student rušen hlukem (nebo jakýmkoli jiným vnějším vlivem) v té míře, že by byl v důsledku toho zbaven možnosti připravovat si odpovědi, fakticky by se o poskytnutí přiměřeného času k přípravě odpovědí nejednalo. Takovou situaci ale není jakékoli působení vnějších rušivých vlivů na připravujícího se studenta. Od studenta vysoké školy lze očekávat přiměřenou schopnost odfiltrovat vnější ruchy a podat intelektuální výkon i v akusticky (popř. jinak) ne zcela sterilním prostředí.**



(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2024, čj. 2 As 312/2023-36)

**Prejudikatura:** č. 360/2004 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 116/2018 Sb.

**Věc:** L. F. proti rektorce Univerzity Karlovy o ukončení studia, o kasační stížnosti žalobkyně.

Podstatou této věci je otázka, zda došlo při státní rigorózní zkoušce žalobkyně na 1. lékařské fakultě Univerzity Karlovy k porušení vnitřních předpisů tím, že byla žalobkyně při přípravě na tuto zkoušku rušena hlukem.

Děkan 1. lékařské fakulty Univerzity Karlovy rozhodnutím ze dne 17. 1. 2022 podle § 68 odst. 1 písm. g) a § 56 odst. 1 písm. b) zákona o vysokých školách a podle čl. 9 odst. 12 Studijního a zkušebního řádu Univerzity Karlovy („SZŘ UK“) ukončil studium žalobkyně v magisterském studijním programu Všeobecné lékařství. Důvodem ukončení studia byla skutečnost, že žalobkyně ani ve druhém opravném termínu (dne 13. 12. 2021) úspěšně nevykonala část státní rigorózní zkoušky z Interny (B00073).

Žalobkyně podala odvolání, které žalovaná rozhodnutím ze dne 29. 4. 2022 zamítla.

Proti rozhodnutí žalované se žalobkyně bránila u Městského soudu v Praze. Namítala, že napadené rozhodnutí je nezákonné, popřípadě nicotné. Dosud nebylo rozhodnuto o její žádosti o anulování státní rigorózní zkoušky. Žalovaná se dostatečně nevypořádala se všemi odvolacími námitkami. Druhý opravný termín proběhl v rozporu s čl. 18 odst. 3 Pravidel pro organizaci studia na 1. lékařské fakultě (dále jen „Pravidla“). Žalobkyně totiž byla při přípravě vyrušována hlukem osob přítomných v místnosti, které hlasitě diskutovaly o tématech nesouvisejících se zkouškou, což je patrné ze zvukového záznamu pořízeného žalobkyní. Namítla také, že žalovaná bezdůvodně upřednostnila subjektivní perspektivu členů komise nad perspektivou žalobkyně, poukázala na rozdíl mezi zvukem a hlukem a na vědecké závěry k vlivu hluku na soustředění.

Městský soud při jednání provedl dokazování přehráním jedné z nahrávek pořízených a předložených žalobkyní (konkrétně nahrávky č. 3 zachycující přípravu žalobkyně s počítačově zesílenou hlasitostí) a žalobu zamítl. Neshledal, že by napadené rozhodnutí bylo nicotné, ani nedospěl k závěru, že žalovaná řádně nevypořádala odvolací námitky. O žádosti žalobkyně o anulování státní rigorózní zkoušky nemohlo být rozhodováno v samostatném řízení; k tomu městský soud odkázal na § 68 odst. 1 zákona o vysokých školách. Správní orgány se s argumenty žalobkyně k této otázce správně vypořádaly v rámci rozhodování o ukončení jejího studia.

U stěžejní námitky týkající se průběhu přípravy na státní rigorózní zkoušku městský soud neshledal porušení vnitřních předpisů. Žalobkyně nečinila sporným poskytnutí dostatečného času k přípravě. V místnosti nepanoval absolutní klid a ticho, na přípravu v absolutně tichém a klidném prostředí však žalobkyně podle interních předpisů nárok nemá, byť se s ohledem na povahu a účel přípravy určitá míra klidu okolního prostředí očekává. Hovor komise nebyl nepřiměřeně rušivý a byl o poznání tišší než konverzace se studentkami. Členové komise hovořili pokud možno tlumeně, v některých případech šlo i o šepot. Vyrušení v podobě hovoru běžné intenzity cca po tři minuty (při příchodu opoždilých studentky) nepředstavovalo závažné narušení, které by mohlo vést k neúspěchu při zkoušce.

Podle městského soudu se žalovaná nespokojila pouze s vyjádřeními členů komise, ale hodnotila i obsah nahrávek a vysvětlila, proč nebyly porušeny vnitřní předpisy. K poukazům žalobkyně na vědecké závěry ohledně dopadů hluku městský soud uvedl, že je sice pravdou, že lidé se zpravidla lépe soustředí v tichu, součástí rigorózní zkoušky je však testování nejen teoretických vědomostí, ale nepřímo i schopnost prokázat své vědomosti ve stresové situaci. Odkazy na vědecké studie proto nepovažoval za podstatné pro projednávanou věc.

Na základě výše uvedeného tedy městský soud žalobu zamítl rozsudkem ze dne 14. 9. 2023, čj. 15 A 54/2022-37.

V kasační stížnosti proti tomuto rozsudku žalobkyně (stěžovatelka) namítla, že se městský soud nevyjádřil k její stěžejní argumentaci týkající se zásadního rozdílu mezi zvukem a hlukem. Městský soud vzal za prokázané, že v místnosti, kde probíhala příprava stěžovatelky, byl určitý hluk. Z toho ale nutně vyplývá, že došlo k porušení interních předpisů. Stěžovatelce není zřejmé, proč se za těchto okolností městský soud zabýval hodnocením míry zjištěného porušení (hluku). Interní předpisy zjišťování míry či intenzity porušení nevyžadují.

Podle stěžovatelky lze za notoriety považovat i základní vědecké poznatky. Stěžovatelka definovala pojem hluk z hlediska fyziky, lékařské vědy, psychologie a právní vědy. Zvuky, které ruší, obtěžují, nebo mají dokonce škodlivé účinky, se nazývají hlukem bez ohledu na intenzitu. Jde o bezprahově působící škodlivý faktor. Městský soud nechal v potaz relevantní právní předpisy, zejména zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, a nařízení vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací.

Z § 62 odst. 1 písm. d) zákona o vysokých školách vyplývá veřejné subjektivní právo studenta, aby zkouška proběhla za podmínek stanovených podle tohoto ustanovení, a povinnost vysoké školy tyto podmínky dodržet. Po dobu přípravy stěžovatelky debatovaly přítomné osoby o tématech nesouvisejících se zkouškou. Jednou z vlastností zvuku je i jeho informační obsah. Míra rušení zvukem nezávisí jen na jeho fyzikálních parametrech, ale i na postoji lidí k němu a jeho zdroji. Neobstojí proto závěr městského soudu, že není podstatné, o čem komise hovořila.

K poukazu městského soudu, že je běžné, aby jeden student byl zkoušen, zatímco jiný se připravuje, stěžovatelka uvedla, že skutkové okolnosti v její věci byly odlišné. Během její přípravy jiný student zkoušen nebyl. Stěžovatelce nebyly poskytnuty obdobné či srovnatelné podmínky jako ostatním studentům a byla objektivně znevýhodněna. Hluk způsobený souběžným hovorem více osob nelze srovnávat se zvukem hlasu jednotlivce. V průběhu zkoušení hovoří vždy jen jedna osoba (zkoušející či zkoušený) a je generován zvuk, zatímco při souběžném hovoru více osob (byť tlumeném), vzniká hluk, který je rušivý a nežádoucí.

Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že druhý termín státní rigorózní zkoušky stěžovatelky proběhl v souladu se zákonem a vnitřními předpisy. Zákon o vysokých školách ani SZŘ UK neupravují pravidla bezprostřední přípravy. Fakulta v čl. 18 odst. 3 Pravidel upravila způsob výběru otázek losováním a stanovila, že se studentovi poskytne přiměřený čas k přípravě odpovědí. Poskytnutý časový prostor stěžovatelka nečinila sporným.

Každý úspěšný student vysoké školy by měl být podle žalované natolik psychicky odolný, aby byl schopen vykonat státní zkoušky a obhájit své vědomosti, a to i v ne zcela akusticky sterilním prostředí. Tím spíše lze takové nároky klást na studenta posledního ročníku studijního programu Všeobecné lékařství, který se v praxi dostane do náročných a vypjatých situací, kdy se bude muset umět správně rozhodnout bez ohledu na hluk či jiný stresový faktor.

Argumentace stěžovatelky ohledně rozdílu mezi hovorem jedné a více osob byla podle žalované lichá. V řízení bylo zjištěno, že hovor členů komise mezi sebou byl z hlediska hlasitosti podstatně nižší, tlumený, často šlo o šepot. Oproti jasně srozumitelnému hovoru se studentkami i samotnému zkoušení nebyl hovor členů komise mezi sebou srozumitelný a nešlo rozpoznat, o čem hovořili. Hovor byl i ve srovnání s cinkáním šálků a lžiček tichý. Tlumená konverzace nemohla výrazně narušovat stěžovatelčinu pozornost. Žalovaná poukázala také na to, že nynější stěžovatelčina argumentace nekorresponduje s jejím vyjádřením při vyhlášení výsledků. Jak vyplývá z nahrávky označené č. 2, stěžovatelka po sdělení klasifikace připustila neznalost, uvedla, že byla ve stresu, a odkázala na práci, péči o rodinného příslušníka a zdravotní problémy. Neodpovídající podmínky při přípravě nezmínila. Žalovaná závěrem podotkla, že pořízení zvukového záznamu bez souhlasu přítomných považuje za neetické a v rozporu s dobrými mravy.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

(...)

#### ***K dodržení právních a interních předpisů při přípravě stěžovatelky na zkoušku***

[19] Podle § 62 odst. 1 písm. d) zákona o vysokých školách má student *právo konat zkoušky za podmínek stanovených studijním programem nebo studijním a zkušebním řádem.*

[20] Podle čl. 19 odst. 2 SZŘ UK se *vnitřním předpisem fakulty, kterým se stanoví požadavky studijního programu podle tohoto studijního a zkušebního řádu rozumí vnitřní předpis podle § 33 odst. 2 písm. f) zákona o vysokých školách, nazvaný „Pravidla pro organizaci studia na fakultě“.*

[21] Podle čl. 18 odst. 3 Pravidel platí, že *otázky ke státní zkoušce nebo její části si student losuje. Komise poskytne studentovi přiměřený čas k přípravě odpovědí; v případě konání státní zkoušky nebo její části distančním nebo částečně distančním způsobem lze od poskytnutí času k přípravě upustit. Vylosované otázky jsou vodítkem pro průběh státní zkoušky nebo její části.*

[22] Stěžovatelka nečiní v řízení sporným věcné hodnocení své zkoušky ani netvrdí, že by neměla dostatečný časový prostor na přípravu. Její argumentace spočívá výhradně v tvrzení, že byla v průběhu přípravy rušena hlukem (hovorem členů zkušební komise).

[23] Jak již Nejvyšší správní soud v minulosti uvedl, zákon o vysokých školách s konáním zkoušky spojuje veřejné subjektivní právo studenta na to, aby daná zkouška proběhla za podmínek stanovených studijním programem nebo studijním a zkušebním řádem. Tomuto právu studenta odpovídá povinnost vysoké školy stanovené podmínky dodržet (rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2009, čj. 9 As 1/2009-141). V této věci je tedy třeba posoudit dodržení interních norem upravujících průběh státní rigorózní zkoušky.

[24] Nejvyšší správní soud v této souvislosti zdůrazňuje, že zákon ani vnitřní předpisy Univerzity Karlovy či její 1. lékařské fakulty k otázce zvukové hladiny při přípravě na státní závěrečnou zkoušku nic výslovně neuvádí. Za této situace městský soud uzavřel, že s ohledem na povahu a účel časového prostoru poskytovaného studentovi k přípravě odpovědí na vylosované otázky se určitá míra klidu okolního prostředí očekává. Stěžovatelka však podle interních předpisů nemá nárok na přípravu v absolutně tichém a klidném prostředí (bod 40 napadeného rozsudku).

[25] Nejvyšší správní soud s tímto závěrem městského soudu souhlasí. Jde totiž o výklad čl. 18 odst. 3 Pravidel, který je logický, odpovídá vysokoškolské realitě a v dostatečné míře šetří práva zkoušených studentů. Městský soud pojal přiměřený čas k přípravě odpovědí materiálně, tedy nejen jako určitý časový úsek, ale i reálnou možnost jeho využití ze strany studenta. Pokud by skutečně došlo k situaci, že by byl připravující se student rušen hlukem (či jiným vnějším vlivem) v té míře, že by byl v důsledku toho zbaven možnosti připravovat si odpovědi, fakticky by se o poskytnutí přiměřeného času k přípravě odpovědí vůbec nejednalo. Tento závěr z čl. 18 odst. 3 Pravidel implicitně a logicky vyplývá.

[26] Situací, kdy by došlo k výše popsanému materiálnímu vyprázdnění přiměřeného času k přípravě odpovědí, ale není a z povahy věci nemůže být jakékoli působení vnějších rušivých vlivů na připravujícího se studenta. Podle Nejvyššího správního soudu tedy nemůže obstát argumentace stěžovatelky, že přítomnost jakéhokoli hluku bez ohledu na jeho intenzitu automaticky představuje porušení stanovených podmínek zkoušky. Tato námitka nemá oporu ve znění Pravidel, a navíc by závěr, jehož se stěžovatelka dovolává, vyvolával absurdní důsledky.

[27] Pokud by měla být vysoká škola povinna zamezit jakémukoli působení hluku na připravujícího se studenta, jak tvrdí stěžovatelka, byl by takový požadavek prakticky nerealizovatelný (nález Ústavního soudu ze dne 16. 5. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 15/16, č. 116/2018 Sb., bod 53), popřípadě by jeho splnění záviselo spíše na náhodě než na aktivitě vysoké školy, což by však fatálně narušovalo právní jistotu všech zúčastněných (rozsudek NSS ze dne 13. 5. 2004, čj. 1 As 9/2003-90, č. 360/2004 Sb. NSS). Lze si představit celou řadu faktorů stojících mimo sféru kontroly vysoké školy, které mohou hluk či jiné vyrušení v průběhu přípravy vyvolávat (např. doprava, stavební práce, povětrnostní podmínky), jakož i legitimních činností samotné vysoké školy s obdobným účinkem (nezbytný pohyb osob po místnosti, komunikace přítomných osob, kontrola připravujících se studentů či jejich zkoušení – k tomu více níže).

[28] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že stěžovatelčin požadavek na hlukově absolutně sterilní prostředí nemůže obstát. Městský soud i správní orgány obou stupňů se tedy správně zabývaly intenzitou hluku vyvolaného hovorem komise.

[29] Žalovaná vyšla při posuzování hlasitosti hovoru členů komise zejména z nahrávek pořízených stěžovatelkou a dospěla k závěru, že stěžovatelčina pozornost nemohla být výrazně narušena. Městský soud zopakoval dokazování (§ 77 odst. 2 věta první s. ř. s.) jednou z nahrávek a dospěl k obdobnému závěru (body 40 a 41 napadeného rozsudku).

[30] Jelikož byly všechny nahrávky předloženy stěžovatelkou provedeny jako důkaz ve správním řízení a jsou součástí správního spisu, mohl se s jejich obsahem seznámit i Nejvyšší správní soud, aniž by sám prováděl dokazování při jednání (přiměřeně rozsudek NSS ze dne 29. 6. 2011, čj. 7 As 68/2011-75). Neshledal přitom, že by se žalovaná a městský soud dopustili při hodnocení důkazů zásadního pochybení.

[31] Žalovaná zdůraznila, že hovor mezi členy komise navzájem byl podstatně méně hlasitý, než když komise hovořila se studentkami; často se jednalo o šepot. Hovor se studentkami je na nahrávce srozumitelný, hovor členů komise navzájem nikoli. Obdobně i městský soud poukázal na nižší hlasitost hovoru členů komise ve srovnání s komunikací se studentkami. Šlo podle něj o tlumený hovor, někdy dokonce i šepot. Nejednalo se o hlasitý hovor, či dokonce překřikování. Asi třímínutové vyrušení v souvislosti s příchodem opoždilé studentky nepředstavovalo závažné narušení (bod 40 napadeného rozsudku). Obě tato hodnocení skutkových zjištění považuje Nejvyšší správní soud za přesvědčivá a odpovídající podkladům, z nichž vychází.

[32] Nejvyšší správní soud se ztotožnil i se závěrem žalované a městského soudu (bod 44 napadeného rozsudku), že podstatou státní (rigorózní) zkoušky je vedle testování teoretických znalostí také nepřímé ověřování schopnosti prokázat své vědomosti ve stresové situaci, což platí tím spíše u studentů studijního programu Všeobecné lékařství. Od studenta vysoké školy lze podle Nejvyššího správního soudu očekávat přiměřenou schopnost odfiltrovat vnější ruchy a podat intelektuální výkon, a to i v akusticky ne zcela sterilním prostředí.

[33] Stěžovatelka dále tvrdí, že nemůže obstát závěr městského soudu, podle něhož je nepodstatné, o čem spolu komise hovořila, neboť vlastností zvuku je i jeho informační obsah a míra rušení je ovlivněna i postojem lidí k danému zvuku. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že závěry městského soudu v bodě 41 jeho rozsudku nezpochybňují, že hluk, který má informační obsah, může být rušivější než hluk bez takového obsahu. Městský soud v této části odůvodnění pouze uvedl, že konkrétní téma konverzace členů komise je pro posouzení věci nerozhodné.

[34] Z celkového vyznění odůvodnění rozsudku městského soudu je naopak patrné, že míra rušení způsobeného hovorem komise byla posouzena komplexně, tedy včetně zohlednění jeho informačního obsahu. V této souvislosti ostatně Nejvyšší správní soud podotýká, že městský soud a žalovaná se věnovaly i tomu, nakolik je hovor komise srozumitelný (tedy je patrný jeho informační obsah), a vyšly i z nahrávky, která byla podle stěžovatelčina tvrzení zesílena na úroveň odpovídající tomu, co sama vnímala.

[35] Nejvyšší správní soud se ztotožnil i se závěrem městského soudu (bod 42 jeho rozsudku), podle něhož je notorií, že na tuzemských vysokých školách dochází ke zkoušení tím způsobem, že jeden ze studentů je zkoušen, zatímco další si ve stejné místnosti připravuje odpovědi na své otázky. Tento závěr samozřejmě neznamená, že musí jít o praxi vylučnou (příprava může např. probíhat v odlišné místnosti než zkoušení). Model zkoušení, kdy je k přípravě využívána stejná místnost jako ke zkoušení, však není v rozporu se zákonem ani vnitřními předpisy Univerzity Karlovy či 1. lékařské fakulty a může být motivován i zcela legitimními pohnutkami.

[36] Příprava v oddělené místnosti může například klást zvýšené organizační a personální nároky na vysokou školu, neboť je nutné zajistit nejen tuto další místnost, ale i dozor nad připravujícími se studenty, zatímco v jedné místnosti může tento dozor průběžně vykonávat sama zkušební komise. V tomto směru Nejvyšší správní soud upozorňuje také na skutečnost, že v daném případě šlo o mimořádně vypsany zkušební termín na výslovnou žádost stěžovatelky (bod 3 rozsudku městského soudu).

[37] Jestliže tedy lze model zkoušení a přípravy v téže místnosti považovat za souladný se zákonem i interními předpisy, stěžovatelka nemůže uspět ani s námitkou, že jí nebyly poskytnuty obdobné či srovnatelné podmínky, které byly poskytnuty ostatním studentům, neboť před ní nikdo zkoušen nebyl. Z povahy této formy zkoušení totiž vyplývá, že některý ze studentů bude muset být zkoušen jako v pořadí první (a tedy při jeho přípravě nebude nikdo jiný zkoušen). Pouze z této skutečnosti ale nelze podle Nejvyššího správního soudu dovozovat, že by šlo o nerovné zacházení s jednotlivými studenty. Jisté míře variace podmínek se při postupném zkoušení několika osob dost dobře vyhnout nelze.

[38] Ostatně stěžovatelka dovozuje údajnou nerovnost podmínek zejména s odkazem na námitku, že městský soud nerozlišuje mezi pojmy zvuk a hluk a že nelze srovnávat hluk generovaný hovorem komise a zvuk vznikající

při zkoušení jiného studenta. Fakticky tedy tvrdí, že příprava v průběhu hlasitého zkoušení je z hlediska vyrušování při intelektuální činnosti méně zasahující nežli tlumený hovor komise. Ani tato námitka není podle Nejvyššího správního soudu důvodná.

[39] Nejvyššímu správnímu soudu není zřejmé, proč by i v případě hlasitého zkoušení jiného studenta nemělo jít také o hluk, ale jen o „pouhý“ zvuk. Hluk ostatně sama stěžovatelka definuje v zásadě jako nechtěný zvuk, který ruší či obtěžuje. Je logické, že pokud se má v průběhu přípravy student soustředit na přípravu odpovědi na své otázky, jen stěží pro něj může být hovor komise s jinou osobou ohledně jiných otázek něčím odlišným než rušivým či obtěžujícím zvukem. Nejvyšší správní soud tedy nevidí důvod přistoupit na rozlišování mezi hlukem a údajným „pouhým“ zvukem prosazované stěžovatelkou, což ostatně již implicitně učinil i městský soud (body 42 či 45 jeho rozsudku), neboť fakticky jde o situace relativně srovnatelné (individuálnější, ale hlasitější zvuk při zkoušení vs. hromadnější, ale tišší hovor komise mezi sebou). Vnímání různých druhů zvuku je z hlediska „rušivosti“ velmi subjektivní; individuální podmínky při zkoušení nastavit nelze (resp. nelze to po vysoké škole požadovat).

[40] Nejvyšší správní soud závěrem k této části stěžovatelčiny argumentace odkazuje na přílehlavý závěr městského soudu, který shrnul, že podobně jako stěžovatelka musela při své přípravě strpět tlumený hovor komise, musela studentka v pořadí po ní strpět hluk způsobený zkoušením stěžovatelky, který však zřejmě brala jako přirozenou „součást“ prostředí, ve kterém se zkouška odehrává (bod 45 rozsudku městského soudu).

[41] Konečně pokud jde o námitku, že městský soud při rozhodování nezohlednil zákon o ochraně veřejného zdraví a nařízení vlády o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací, lze podotknout, že stěžovatelka ani neuvádí, jakým způsobem bylo třeba tyto právní předpisy zohlednit. Nejvyšší správní soud upozorňuje, že účelem zákona o ochraně veřejného zdraví je chránit především veřejné subjektivní právo osob na ochranu zdraví (čl. 31 Listiny základních práv a svobod, srov. zejm. § 2 odst. 1 a 2 citovaného zákona). Stěžovatelka se však v tomto soudním řízení domáhá ochrany před tvrzeným nezákonným zásahem do svého práva na vzdělání (čl. 33 Listiny základních práv a svobod). Nikdy přitom netvrdila, že by hluk způsobený zkušební komisí zasáhl do jejího práva na ochranu zdraví. Její poukaz na výše uvedené právní předpisy se proto míjí s podstatou projednávané věci. Nadto platí, že podle § 30 odst. 2 věty třetí zákona o ochraně veřejného zdraví se za hluk ve smyslu tohoto zákona nepovažuje zvuk působený hlasovým projevem fyzické osoby, nejde-li o součást veřejné produkce hudby v budově. I kdyby tedy zákon o ochraně veřejného zdraví na stěžovatelčinu věc dopadal, hovor členů komise by nebylo možné posoudit jako hluk, jak jej tento zákon chápe.

[42] Podpůrně lze také poukázat na skutečnost, že hygienické limity hluku stanovené v nařízení vlády o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací jsou stanoveny exaktně, s užitím fyzikálních veličin. V případě protiprávního vyvolávání hluku posuzovaného z jiných hledisek než z hlediska ochrany zdraví je však přístup judikatury odlišný. Jak již v minulosti uvedl městský soud, přesné měření hluku způsobeného nestandardním a nahodilým jednáním fyzické osoby rušící noční klid je zpravidla objektivně i metodologicky zcela nemožné. V případě rušení nočního klidu se měření intenzity hluku neprovádí. Jeho přiměřenost nebo nepřiměřenost posuzuje správní orgán sám na základě získaných podkladů (rozsudek městského soudu ze dne 1. 8. 2013, čj. 1 A 12/2012-34, shodně např. rozsudek NSS ze dne 9. 8. 2018, čj. 1 As 189/2018-22, bod 27). Tyto závěry lze obdobně vztáhnout i na posuzování přiměřenosti hluku při přípravě na státní rigorózní zkoušku.

[43] Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že pokud jde o vyjádření žalované, že pořízení zvukové nahrávky zkoušky stěžovatelkou považuje za neetické a rozporné s dobrými mravy, jde pouze o určitý hodnotový soud žalované, který není relevantní pro právní posouzení nynější věci. Sama žalovaná se totiž přípustností zvukové nahrávky jako důkazního prostředku podrobně zabývala, dospěla k závěru, že se o přípustný důkazní prostředek jedná, a také jím důkaz provedla. Ze strany žalované jde tedy spíše o mimoprávní morální apel, nikoli o právní argumentaci.

[44] Nejvyšší správní soud shrnuje, že pokud z vnitřního předpisu vysoké školy či jeho součástí vyplývá právo studenta na přiměřený čas k přípravě odpovědi během státní rigorózní zkoušky, je tento přiměřený čas třeba chápat materiálně, tedy nejen jako určitý časový úsek, ale i reálnou možnost jeho využití připravujícím se studentem. Pokud by došlo k situaci, že by byl připravující se student rušen hlukem (nebo jakýmkoli jiným

vnějším vlivem) v té míře, že by byl v důsledku toho zbaven možnosti připravovat si odpovědi, fakticky by se o poskytnutí přiměřeného času k přípravě odpovědi vůbec nejednalo. Takovou situaci ale není a z povahy věci nemůže být jakékoli působení vnějších rušivých vlivů na připravujícího se studenta. Od studenta vysoké školy lze totiž očekávat přiměřenou schopnost odfiltrovat vnější ruchy a podat intelektuální výkon i v akusticky (popř. jinak) ne zcela sterilním prostředí.

## 4629

### **Správní řízení: osoba oprávněná k podání žádosti o nařízení exekuce vykonatelného rozhodnutí správního orgánu; ochrana proti nečinnosti správního orgánu**

k § 71, § 80 odst. 3 věte druhé, § 105 odst. 1 písm. b), § 110 písm. b) a § 118 odst. 1 správního řádu

k § 79 soudního řádu správního

**I. Osobou oprávněnou k podání žádosti o nařízení exekuce vykonatelného rozhodnutí správního orgánu o nařízení odstranění stavby dle § 105 odst. 1 písm. b) [resp. § 110 písm. b)] správního řádu je též účastník řízení o odstranění stavby, kterému sice rozhodnutí přímo nepřiznává vůči povinnému právo, ale exekuci chrání své subjektivní právo (vlastník sousední nemovitosti přímo dotčený nepovolenou stavbou).**

**II. Podáním žádosti o nařízení exekuce vykonatelného rozhodnutí správního orgánu ukládajícího nepeněžitě plnění oprávněnou osobou dle § 105 odst. 1 písm. b) [resp. § 110 písm. b)] správního řádu je zahájeno exekuční řízení a exekuční správní orgán je povinen o žádosti rozhodnout ve lhůtě dle § 71 ve spojení s § 118 odst. 1 správního řádu. Pokud tak neučiní, může oprávněná osoba po vyčerpání prostředku ochrany proti nečinnosti stanoveného v § 80 odst. 3 věte druhé ve spojení s § 118 odst. 1 správního řádu podat žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu (§ 79 s. ř. s.).**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 7. 2024, čj. 4 As 327/2023-33)*

**Prejudikatura:** č. 2622/2012 Sb. NSS, č. 3071/2014 Sb. NSS a č. 4178/2021 Sb. NSS; nález Ústavního soudu č. 144/2021 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 3523/20).

**Věc:** a) J. B. a b) K. B. proti Magistrátu města Most o ochranu proti nečinnosti, o kasační stížnosti žalobců.

Žalobci v žalobě na ochranu proti nečinnosti uvedli, že dne 10. 11. 2018 nabylo právní moci rozhodnutí ze dne 11. 10. 2018, jímž žalovaný nařídil ve lhůtě 4 měsíců ode dne nabytí právní moci tohoto rozhodnutí odstranění části stavby, která je v rozporu s dodatečným povolením stavby, vydaným dne 28. 6. 2011, tj. aby bylo odstraněno

- navýšení objemu terénních úprav na pozemku v k. ú. Česká Zlatníky, které vzniklo posunutím hrany svahu a neprovedení úprav pro zajištění svahu,

- zvýšení výšky části opěrné zdi v patě svahu, která je přes výšku 1,2 m až do výšky cca 2,5 m, tj. výšku cca 1,5 m, v délce zdi cca 20 m,

- ocelových sloupků na opěrné zdi a drátěného pletiva (oplocení).

Žalovaný zároveň vyzval vlastníka stavby, aby uvedl stavbu opěrné zdi a terénních úprav svahu do souladu s dodatečným povolením a s projektovou dokumentací stavby ověřenou stavebním úřadem.

Již téměř 5 let tak je nařízeno pravomocným rozhodnutím odstranění stavby, nicméně žalovaný dále nekoná, ohledně nepovolené stavby neprobíhají žádné odstraňovací práce, naopak vlastník pozemku dále předmětnou stavbu (skládku) navrhuje, přestože žalobci jako vlastníci sousedního pozemku věc několikrát urgovali (naposledy tak učinili dne 4. 5. 2023) a stěžovali si, že žalovaný zůstává ve věci nečinný. Předmětnou nezákonnou stavbou je *de facto* nezákonná skládka, která velmi výrazně převyšuje ochrannou zeď a hrozí zřícením na sousední pozemek. V současné době probíhá i další návoz na tuto skládku a žalobci se předmětnou stavbou cítí ohroženi.



Krajský soud v Ústí nad Labem žalobu odmítl usnesením ze dne 12. 9. 2023, čj. 16 A 24/2023-47. Nejprve s poukazem na závěry uvedené v rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 1. 3. 2017, čj. 22 A 86/2015-68, a usnesení Nejvyššího soudu ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. 20 Cdo 882/2020, shledal, že žalobci byli osobami oprávněnými k podání exekučního návrhu. Následně dospěl k závěru, že žalobci nevyčerpali prostředky, které správní řád stanoví k ochraně proti nečinnosti, neboť se se svými podáními obrátili toliko na žalovaného a nijak nedoložili, že by u Krajského úřadu Ústeckého kraje, jakožto nadřízeného správního orgánu žalovaného, uplatnili opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 správního řádu. Krajský soud proto žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro nesplnění podmínky vyplývající z § 79 odst. 1 téhož zákona.

Proti tomuto usnesení krajského soudu podali žalobci (stěžovatelé) kasační stížnost. Konstatovali, že podle § 80 správního řádu se ochrana před nečinností týká případů v rámci dozorové činnosti nadřízeného správního orgánu pro řízení, která jsou zahájena, probíhají a nejsou dodrženy lhůty pro vydání rozhodnutí nebo zahájení řízení z moci úřední, anebo kdy v řízení není řádně pokračováno. Po uplynutí lhůt pro vydání rozhodnutí může žadost o uplatnění opatření proti nečinnosti podat účastník. Posuzovaná věc však má právní úpravu jinou, resp. žádnou. Stěžovatelé se totiž domáhají, aby správní orgán zahájil výkon rozhodnutí odstraněním stavby. Jelikož samotné řízení o odstranění stavby bylo ukončeno pravomocným rozhodnutím, bylo toto řízení skončeno, a tedy přestaly běžet veškeré lhůty, kterými by se jinak správní orgán měl řídit. Ve své podstatě se stěžovatelé domáhají toho, aby bylo zahájeno nové exekuční řízení.

Podle stěžovatelů by ingerence u krajského úřadu nevedla k nápravě, neboť po celou dobu řízení o odstranění stavby byl krajský úřad odvolacím orgánem, několikrát ve věci rozhodoval, a přesto neučinil nic, aby podřízený správní orgán kontroloval a nařídil zahájit exekuční řízení. Navíc právní řád ani stěžovatelům nedává žádný institut nebo procesní nástroj, který by bylo možné použít jako prostředek na ochranu před nečinností v době, kdy správní řízení je ukončeno a nové nebežít. Stěžovatelé nemohli označit žádnou lhůtu, která by stíhala žalovaného a jejíž překročení by bylo možné posuzovat jako nečinnost, neboť správní orgán žádné lhůty nemá. Nebylo tedy ani možné využít ingerenci krajského úřadu, a proto stěžovatelé postupovali tak, že se obrátili přímo na soud, neboť měli pocit, že správní orgán nechá věc promlčet a pak již nebude možné exekuční řízení zahájit.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

[9] Podle § 79 odst. 1 věty první s. ř. s. *ten, kdo bezvýsledně vyčerpá prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může se žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení.*

[10] Podle § 80 odst. 3 správního řádu *opatření proti nečinnosti může nadřízený správní orgán učinit i v případech, kdy je z okolností zjevné, že věcně a místně příslušný správní orgán nedodrží lhůtu stanovenou pro vydání rozhodnutí o žádosti nebo zahájit řízení z moci úřední anebo v řízení řádně pokračovat. Po uplynutí lhůt pro vydání rozhodnutí může žadost o uplatnění opatření proti nečinnosti podat účastník.*

[11] Nejvyšší správní soud v první řadě konstatuje, že stěžovatelé se domáhají exekuce rozhodnutí o nařízení odstranění stavby v situaci, kdy byli účastníky řízení o odstranění stavby a toto rozhodnutí se jich dotýká, jelikož jsou vlastníky sousedního pozemku. Krajský soud v napadeném usnesení zcela správně poukázal na rozsudek Krajského soudu v Ostravě čj. 22 A 86/2015-68, v němž se uvádí, že „*ten, kdo byl účastníkem řízení o odstranění stavby z důvodu svého věcného práva k pozemkům či stavbám sousedícím se stavbou, jež má být dle pravomocného rozhodnutí odstraněna, je oprávněn podat žádost na nařízení exekuce, prokáže-li exekučnímu orgánu, že odstranění stavby se přímo dotýká pozemků či staveb, k nimž mu přísluší věcné právo*“. Přiléhavě pro posuzovanou věc je rovněž krajským soudem zmíněné usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 20 Cdo 882/2020, v jehož bodu 9 uvedl, že „*aktivně legitimovanou k podání návrhu na výkon správního rozhodnutí (na nařízení exekuce) může být i osoba, které sice rozhodnutí přímo nepřiznává vůči povinnému právo, ale v řízení o výkon rozhodnutí své subjektivní právo chrání*“. S ohledem na výše uvedené má Nejvyšší správní soud stejně jako krajský soud za to, že stěžovatelé byli osobami oprávněnými k podání exekučního návrhu podle § 105 odst. 1 písm. b) správního řádu. V posuzované věci se tedy jednalo o specifickou situaci, kdy stěžovatelé měli oprávnění podat u exekučního orgánu, kterým je žalovaný

[srov. § 107 odst. 1 ve spojení s § 105 odst. 1 písm. a) správního řádu], žádost o exekuci rozhodnutí o nařízení odstranění stavby, která je jinak zahajována z úřední povinnosti. Nejvyšší správní soud se s krajským soudem ztotožňuje i v tom, že stěžovatelé takovou žádost podáním ze dne 4. 5. 2023 u žalovaného podali.

[12] Nejvyšší správní soud má rovněž za to, že nařízení exekuce dle správního řádu je specifickou součástí správního řízení (srov. např. Balounová, J.: Komentář k § 103, in: Staša, J. a kol.: *Správní řád. Komentář*, Praha, Wolters Kluwer, 2022). Jedná se tedy o postup exekučního správního orgánu, resp. dílčí řízení (exekuční řízení), které je zahájeno na žádost oprávněné osoby nebo správního orgánu (§ 105 odst. 1 správního řádu) či z moci úřední. V rámci tohoto exekučního řízení lze rozlišit fázi nařízení exekuce a fázi provádění exekuce (případně též dílčí řízení o odklad či zastavení exekuce). Fáze nařízení exekuce ústí ve vydání exekučního příkazu. Exekučním příkazem se nařizuje exekuce a jedná se o rozhodnutí ve smyslu legislativní zkratky uvedené v § 65 odst. 1 s. ř. s. (rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2012, čj. 44 A 95/2011-49, č. 2622/2012 Sb. NSS). Pokud je tedy podána žádost o exekuci vykonatelného rozhodnutí u exekučního správního orgánu oprávněnou osobou a exekuční správní orgán v zákonné lhůtě o této žádosti nerozhodne, může se tato oprávněná osoba po vyčerpání prostředků na ochranu proti nečinnosti exekučního správního orgánu žalobou dle § 79 odst. 1 s. ř. s. domáhat, aby soud uložil exekučnímu správnímu orgánu povinnost o její žádosti ve stanovené lhůtě rozhodnout (rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 17. 1. 2024, čj. 57 A 88/2023-99).

[13] Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu se proti nezahájení řízení z moci úřední se nelze bránit žalobou proti rozhodnutí (srov. např. rozsudek NSS ze dne 22. 1. 2014, čj. 3 Ads 117/2012-26), ani žalobou na ochranu před nečinností podle § 79 a násl. s. ř. s. Posléze ovšem rozšířený senát dovedil, že osoba, která by byla účastníkem řízení zahajovaného z moci úřední, se může u správního soudu bránit proti zkrácení na svých právech jednáním správního orgánu v podobě nezahájení správního řízení z moci úřední, a to žalobou na ochranu proti nezákonnému zásahu správního orgánu dle § 82 s. ř. s. I v takovém případě ovšem rozšířený senát jako podmínku pro poskytnutí soudní ochrany požadoval předchozí vyčerpání prostředku ochrany práv žalobce v podobě žádosti nadřízenému orgánu o uplatnění opatření proti nečinnosti dle § 80 odst. 3 věty druhé správního řádu (usnesení rozšířeného senátu ze dne 26. 3. 2021, čj. 6 As 108/2019-39, č. 4178/2021 Sb. NSS, *ŽAVES*). Pro nyní projednávanou věc je ovšem podstatné, že zásahová žaloba má subsidiární povahu, tudíž proti úkonům správních orgánů, proti nimž je přípustná soudní ochrana poskytovaná v řízení o žalobě proti rozhodnutí nebo o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, není žaloba na ochranu proti nezákonnému zásahu správního orgánu přípustná (srov. např. rozsudek NSS ze dne 31. 5. 2023, čj. 2 As 134/2022-59). Od případů, na něž dopadá judikatura ve věci *ŽAVES*, se projednávaná věc odlišuje tím, že stěžovatelé podali žádost o exekuci rozhodnutí o nařízení odstranění stavby, o níž byl žalovaný jako exekuční správní orgán povinen rozhodnout. Nejvyšší správní soud tedy shrnuje, že krajský soud nepochybil, pokud žalobu stěžovatelů projednal v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu dle § 79 s. ř. s., což ostatně bylo v souladu s dispozičním právem stěžovatelů jako žalobců, kteří svou žalobu právě takto formulovali.

[14] Následně krajský soud též postupoval správně, když považoval za podmínku pro meritorní projednání žaloby stěžovatelů vyčerpání prostředku, který procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k ochraně proti jeho nečinnosti. Požadavkem na bezvýsledné vyčerpání prostředků ochrany proti nečinnosti správního orgánu jako podmínkou pro podání žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu u správního soudu se Nejvyšší správní soud již mnohokrát zabýval. Poukázat lze např. na usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 5. 2014, čj. 8 Ans 2/2012-278, č. 3071/2014 Sb. NSS, v jehož bodu 18 konstatoval, že „z hlediska systematiky soudního řádu správního je podmínka, podle níž žalobce musí nejprve bezvýsledně vyčerpat procesní prostředky, které má k dispozici ve správním řízení, vlastní celkové koncepci správního soudnictví a teleologicky vyjadřuje zásadu subsidiarity ve vztahu mezi veřejnou správou a činností správních soudů. Jejím účelem je předejít soudnímu řízení v případech, kdy lze dosáhnout nápravy přímo u správních orgánů. Tato zásada je v obecné rovině vyjádřena v § 5 s. ř. s. a pro jednotlivé typy žalob je upřesněna zejm. v § 68 písm. a), § 79 odst. 1 a § 85 s. ř. s. Před použitím některého z typů žalob je tedy nutné nejprve vždy vyčerpat opravné prostředky nebo jiné procesní prostředky nápravy, které jsou k dispozici v řízení před správním orgánem (srov. také rozsudky soudu čj. 7 Ans 1/2007-100, čj. 2 Ans 1/2008-84, čj. 8 Ans 5/2010-43, či ze dne 10. 2. 2010, čj. 2 Ans 5/2009-59).“ Nesplnění podmínky bezvýsledného vyčerpání prostředků ochrany proti nečinnosti v řízení před správním orgánem, má tedy za následek odmítnutí žaloby.

[15] Při posuzování podmínek pro řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 odst. 1 s. ř. s. je tedy třeba zkoumat, zda žalobce bezvýsledně vyčerpал prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k ochraně proti jeho nečinnosti. Tímto prostředkem byla v posuzované věci žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 správního řádu, neboť řízení o výkonu rozhodnutí o nařízení odstranění stavby podle § 129 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)<sup>1)</sup>, je řízením o exekuci rozhodnutí ukládajícího nepeněžitě plnění dle hlavy XI části druhé správního řádu. Pro toto řízení se dle § 118 odst. 1 správního řádu použije přiměřeně ustanovení hlavy I až X části druhé správního řádu, tedy právě i prostředku na ochranu před nečinností exekučního orgánu v podobě žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti dle § 80 odst. 3 věty druhé správního řádu.

[16] Vzhledem k tomu, že v posuzované věci z obsahu žaloby nevyplývalo, že by stěžovatelé vyčerpali prostředky, které správní řád stanoví k ochraně proti nečinnosti, tj. žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti dle § 80 odst. 3 věty druhé správního řádu, vyzval krajský soud stěžovatele přípisem ze dne 31. 7. 2023, aby ve stanovené lhůtě sdělili a doložili, zda, kdy a jakým způsobem bezvýsledně vyčerpali prostředky, které správní řád stanoví k jejich ochraně proti nečinnosti správního orgánu. Zároveň stěžovatele poučil, že nebude-li ve stanovené lhůtě tato skutečnost tvrzena a prokázána, bude při svém rozhodnutí vycházet ze zjištění, že prostředky ochrany před nečinností vyčerpány nebyly. Stěžovatelé v reakci na tuto výzvu krajskému soudu předložili několik žádostí, námitek, podnětů, dotazů, urgencí, které se týkají odstranění předmětné stavby. Stěžovatelé však tato podání adresovali žalovanému, popř. obecnímu úřadu Obrnice. Žádným z nich se neobrátili na nadřízený správní orgán exekučního správního orgánu, kterým je Krajský úřad Ústeckého kraje, aby uplatnil opatření proti nečinnosti žalovaného. Stěžovatelé tudíž nevyčerpali prostředky na ochranu proti nečinnosti, což ostatně sami v kasační stížnosti připouštějí. Nebyla tudíž splněna podmínka meritorního projednání žaloby stěžovatelů stanovená v § 79 odst. 1 s. ř. s. spočívající ve vyčerpání prostředků na ochranu proti nečinnosti upravených ve správním řádu.

[17] Stěžovatelům přitom nic nebránilo na uvedenou výzvu krajského soudu reagovat podáním žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti u krajského úřadu a informovat o tom krajský soud. Tím by ještě v průběhu řízení před krajským soudem odstranili nedostatek podmínek řízení, pro který krajský soud žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Jak totiž judikoval Ústavní soud v nálezu ze dne 24. 8. 2021, sp. zn. IV. ÚS 3523/20, č. 144/2021 Sb. ÚS, „*správní soud je povinen přihlížet ke skutečnosti, že v průběhu řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu nastal stav bezvýsledného vyčerpání prostředků, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k ochraně před nečinností správního orgánu (§ 79 odst. 1 s. ř. s.). Došlo-li k bezvýslednému vyčerpání těchto prostředků v průběhu řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, je porušením práva na soudní ochranu (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod), odmítne-li ji soud proto, že v době jejího podání nebyla splněna podmínka bezvýsledného vyčerpání zmíněných prostředků ochrany.*“

[18] Jak vyplývá z výše uvedeného, není správná argumentace stěžovatelů, že se nedomáhali vydání rozhodnutí v již probíhajícím řízení, nýbrž se domáhali zahájení nového (exekučního) řízení, a žalovanému tudíž nebyly žádné lhůty pro vydání rozhodnutí, resp. že žádný prostředek ochrany proti nečinnosti žalovaného správního orgánu v posuzované věci zákon neupravuje.

[19] Stejně tomu je v případě přesvědčení stěžovatelů, že by podání žádosti o uplatnění prostředku proti nečinnosti u krajského úřadu nevedlo k nápravě s ohledem na jeho dosavadní jednání v posuzované věci. Nelze totiž předjímat, jak by krajský úřad reagoval na stěžovateli uplatněný prostředek ochrany v podobě žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti. Není namístě krajskému úřadu vytýkat, že se nijak nezabýval stěžovateli tvrzenou nečinností žalovaného v exekučním řízení, když jej na ni stěžovatelé relevantním způsobem neupozornili. Pokud by stěžovatelé u krajského úřadu požádali podle § 80 odst. 3 správního řádu o uplatnění opatření proti nečinnosti, krajský úřad by mohl využít možnosti k nápravě nečinnosti žalovaného, které mu dává § 80 odst. 4 správního řádu. Stěžovatelé by tak zároveň vyčerpali prostředek na ochranu proti nečinnosti ve správním řízení, což zákon stanoví jako podmínku pro poskytnutí ochrany proti nečinnosti správního orgánu soudem.

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

[20] Stěžovateli uvedený argument, že nemohou označit žádnou lhůtu, jejíž překročení by bylo možné označit jako nečinnost, tudíž neznamená, že by žádost k uplatnění opatření na ochranu proti nečinnosti u krajského úřadu ve věci nečinnosti žalovaného k ničemu nevedla a nebylo ji možné využít, jak se domnívají stěžovatelé. Lhůty pro rozhodnutí o žádosti správním orgánem stanoví správní řád v § 71, přičemž tato úprava je v exekučním řízení přiměřeně aplikovatelná dle § 118 odst. 1 správního řádu. Aplikace lhůty dle § 71 na nařízení exekuce na žádost oprávněné osoby či správního orgánu ostatně jasně vyplývá i z § 110 písm. a) *a contrario* správního řádu.

## 4630

**Daňové řízení: holding; zneužití práva; dostatečné zjištění skutkového stavu**

k § 8 odst. 4 a § 92 odst. 5 písm. f) daňového řádu

**I. Při posuzování, zda se holdingová struktura či její části (v pozici daňového subjektu) dopustily zneužití práva (§ 8 odst. 4 daňového řádu), je třeba zohlednit právní, daňové, ekonomické a popř. též byznysové aspekty posuzovaných transakcí. Jen tak je možné provést ucelenou úvahu o tom, jaký je jejich (hlavní) účel. Skutečnosti týkající se smyslu a účelu transakcí je správce daně povinen prokázat [§ 92 odst. 5 písm. f) daňového řádu]. Každou věc je tedy třeba posoudit přísně individuálně a komplexně, neboť hodnocení, zda se daňový subjekt choval dovoleným způsobem, bude často záviset na detailech konkrétních transakcí a souvisejících okolností.**

**II. Tvrdí-li daňový subjekt více důvodů (účelů) založení holdingu, je namístě, aby daňové orgány dostatečně zjistily skutkový stav ve všech ohledech [§ 92 odst. 5 písm. f) daňového řádu] a dokázaly, že žádný z nabízených účelů ani všechny tyto účely ve své celistvosti nebyly hlavní, resp. dostatečně významné, aby převážily nad účelem daňovým (subjektivní prvek testu zneužití práva).**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2024, čj. 10 Afj 16/2023-78)

**Prejudikatura:** č. 687/2005 Sb. NSS, č. 3417/2016 Sb. NSS a č. 4358/2022 Sb. NSS; náleze Ústavního soudu č. 9/2011 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 433/10); rozsudky Soudního dvora ze dne 21. 2. 2006, *Halifax Plc a další* (C–255/02), a ze dne 12. 11. 2020, *Sonaecom SGPS SA* (C–42/19).

**Věc:** FPPV, s. r. o., proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o daň z příjmů, o kasační stížnosti žalobkyně.

Finanční úřad pro Jihočeský kraj, Územní pracoviště v Českém Krumlově, vydal dne 14. 12. 2020 platební výměr na daň z příjmů fyzických osob vybíranou srážkou podle zvláštní sazby daně, kterým stanovil žalobkyni k přímé úhradě daň ve výši 882 353 Kč za zdaňovací období roku 2016. V odůvodnění platebního výměru finanční úřad konstatoval, že dne 10. 3. 2020 vyzval žalobkyni k podání daňového tvrzení k uvedené dani. Žalobkyně se k výzvě vyjádřila dne 29. 4. 2020 a 19. 6. 2020. Obě podání finanční úřad vyhodnotil jako daňová tvrzení, ve kterých žalobkyně sdělila, že výsledná daňová povinnost je nulová. Finančnímu úřadu vznikly pochybnosti o správnosti, průkaznosti a úplnosti podaného daňového tvrzení, a proto zahájil postup k odstranění pochybností výzvou ze dne 21. 8. 2020. Pochybnosti spočívají v těchto skutečnostech: „*v rozporu s § 141 odst. 5 daňového řádu nebyl přiznán ke zdanění rozdíl oproti poslední známé daňové povinnosti z titulu vyplacení podílu na zisku společníkům daňového subjektu [žalobkyně], když je potvrzeno, že podíl na zisku nebyl vyplacen společníkům, ale společnosti KEB EGE Holding s. r. o. [dále jen ‚holding‘], která z vyplaceného podílu na zisku vyplácí společníkům daňového subjektu kupní cenu za převod obchodního podílu, za situace, že založení [holdingu] nemá žádné objektivní vysvětlení, jestliže od svého vzniku dne 26. 7. 2016 nevykonává žádnou relevantní hospodářskou činnost, to vyplývá:*

- *z nevykonávání žádné ekonomické činnosti [holdingu], což vyplývá z opakovaného vyjádření [žalobkyně],*
- *z účetnictví [holdingu], dle kterého není účtováno o žádných hospodářských operacích,*

• z dokládání jednání o budoucích akvizicích, kde o nutných nákladech spojených s těmito jednáními není v účtelnosti [holdingu] účtováno; deklarovaná jednání probíhají s fyzickými osobami v souvislosti s jejich podnikatelskou činností, popř. pod obchodním názvem [žalobkyně],

• z časového rozsahu, kdy není žádná ekonomická činnost vykonávána po dobu více než 4 let od založení [holdingu] do současnosti“.

V odůvodnění platebního výměru finanční úřad dále rekapituloval, že žalobkyně považovala postup finančního úřadu za nesprávný. Nedopustila se zneužití práva, neboť holding vznikl z následujících důvodů: možnost prodeje podílu Ing. Č., srovnání obchodních podílů společníků na dceřiných společnostech (tj. žalobkyni a společností KEB EGE s. r. o.) a s tím související nové nastavení majetku, činnosti a rizik společností, přistoupení nového společníka Ing. K., budoucí akvizice dalších společností. Žalobkyně vysvětlila, že jedním z důvodů založení holdingu byl způsob financování odkupu podílu Ing. Č. ostatními společníky, kteří neměli dostatečné finanční zdroje. Po konzultaci s bankami bylo jedinou možností založení holdingu, který rovněž umožnil „narovnání“ podílů v dceřiných společnostech (tj. podíl na každé z nich je vždy stejný), což do budoucna vylučuje komplikace v případě změn vlastníků (společníků). Podle finančního úřadu však nic nebránilo vyplatit podíl na zisku přímo společníkům, kteří by z něj uhradili odkupovaný podíl Ing. Č. Z důkazů o konzultaci s bankami neplyne, že by byl řešen nebo dokonce bankami doporučován vznik holdingu. Finanční úřad setrval na svém právním názoru a konstatoval, že považuje za nadbytečné provedení svědeckých výpovědí, neboť skutečnosti, jež by měly být zjištěny (především o ekonomické činnosti holdingu), má za prokázané. Finanční úřad v podrobnostech odkázal na svá předchozí sdělení v rámci postupu k odstranění pochybností.

Proti platebnímu výměru podala žalobkyně odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 24. 2. 2022, čj. 6789/22/5200-10421-705721, zamítl, a potvrdil tak platební výměr. Podle žalovaného žalobkyně formálně splnila všechny podmínky vyžadované právním řádem, avšak její jednání bylo v rozporu s účelem právních norem [zejm. § 19 odst. 1 písm. ze) bodu 1 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů]. Cílem daného ustanovení je odstranění dvojího zdanění zisků, tedy osvobození převodu zisků mezi propojenými společnostmi a jejich zdanění až u konečného příjemce. Žalobkyně však ustanovení zneužila vytvořením umělých podmínek, aby dosáhla výplaty podílů na zisku společníkům (fyzickým osobám) bez zdanění. Zakonodárce nezamýšlel, že zdanění nebude podléhat výplata obchodních podílů konečnému příjemci, tj. společníkům. V daném případě žalobkyně nastavila situaci, se kterou zákonodárce nepočítal a jež je v rozporu s účelem zákona. Byly tedy naplněny obě podmínky zneužití práva, a to jak objektivní prvek (formální splnění podmínek zákonných ustanovení, ovšem bez dosažení jejich účelu), tak subjektivní prvek, neboť hlavním cílem (převažujícím důvodem transakce) bylo získání výhody ze stanovených pravidel umělým vytvořením podmínek. To bylo umožněno propojeností osob podléhajících se na transakci.

Žalobu podanou proti uvedenému rozhodnutí Krajský soud v Českých Budějovicích zamítl rozsudkem ze dne 16. 1. 2023, čj. 63 Af 5/2022-67. V odůvodnění konstatoval, že dlouhodobý záměr Ing. Č. odejít z dceřiných společností nijak nedokládá ekonomickou racionalitu založení holdingu a transakcí s tím spojených. Podle krajského soudu se nabízely jiné varianty řešení. Holding fakticky odčerpal zisky dceřiných společností, nota bene v téměř shodné výši, jakou měla kupní cena obchodních podílů určená znaleckým posudkem. Podle krajského soudu se žalobkyně v žalobě snažila „podsounout“, že nerozdělený zisk měl podobu „virtuálního zisku“ v podobě zásob či majetku. Finanční prostředky však reálně byly převedeny na účet holdingu ve dnech 22. 8., 23. 8. a 26. 8. 2016. Platba ze dne 26. 8. 2016 je záměrně označena jako „čerpání úvěru“, což neodpovídá jejímu skutečnému původu. Zbylá část kupní ceny obchodních podílů Ing. Č. byla hrazena z úvěru, který měl sloužit na zálohy na výplatu budoucího podílu na zisku a rovněž na nerozdělené zisky z minulých let, pokud ovšem žalobkyně a společnost KEB EGE prokážou, že mají dostatek finančních prostředků na rozdělení dosud nerozdělených zisků z minulých let. Z toho je zřejmé, že i kdyby byla část kupní ceny obchodních podílů Ing. Č. hrazena z úvěru, stále by šlo o peněžní prostředky z nerozdělených zisků, které byly úvěrem toliko kryty a jejichž faktickou držbu a výši byly dceřině společnosti povinny prokázat. Jako alternativu při odchodu Ing. Č. krajský soud nabídl možnost rozdělení jeho obchodních podílů mezi ostatní společníky, která podle něj není administrativně náročná. Takto bylo možné „narovnat“ obchodní podíly v obou společnostech a umožnit nabytí obchodních podílů Ing. K. Zbylí společníci mohli ve vztahu k Raiffeisenbank a. s. „zřídít formou směnky zástavní právo na své obchodní



podíly, a oprostít tak společnost KEB EGE od ručitélského závazku“. Kupní ceny mohly být financovány z příjmů plynoucích z nerozděleného zisku z minulých let a z bankovního úvěru, příp. mohl být nerozdělený zisk vyplacen Ing. Č., a žalobkyni by tak vznikl budoucí závazek vůči zbylým společníkům. Podle krajského soudu žalobkyně neuvedla nic, co by svědčilo o nutnosti refinancování stávajících úvěrů u UniCredit Bank a. s. Dále krajský soud konstatoval, že jednání daňového subjektu, který nevyužil veškeré prostředky k maximalizaci daňového zvýhodnění, nepředstavuje bez dalšího důkaz o tom, že nebylo zneužito právo. Holding neprováděl expanzi podnikání formou akvizic. Určitou činnost vykonával až od roku 2020, ta však byla toliko administrativní, okrajová, fakticky činnost prováděly dceřiné společnosti, což bylo následně účelově prezentováno jako činnost holdingu. O účelovosti svědčila i skutečnost, že faktická činnost spadala do období ukončení vyměřovacího řízení, a též absence bezhotovostních transakcí na bankovním účtu holdingu. Podle krajského soudu nevěrohodnost účelu transakcí potvrzovalo také tvrzení žalobkyně o tzv. *pure holdingu*. Holding totiž do roku 2020 žádnou řídicí činnost či správu dceřiných společností nevykonával a nekontroloval je. Transakce krajský soud považoval za uměle vytvořenou situaci, jejímž jediným účelem bylo vylákání daňové výhody jak v podobě nezdaněného podílu na zisku v žalobkyni, tak v podobě nulového zdanění příjmů z převodu obchodních podílů bývalých společníků žalobkyně, zejm. Ing. Č. Případný ekonomický efekt v podobě podnikatelské expanze měl pouze druhotnou povahu, tím spíše, že nikdy nebyla uskutečněna. Jednalo se tedy o transakce bez reálného ekonomického významu. Rozpor se smyslem zákona o daních z příjmů krajský soud shledal v tom, že předmětem daně z příjmů byly příjmy z činností a nakládání s majetkem, které sledují racionální účel, a nikoli pouze snížení daňové povinnosti. Mezi kroky žalobkyně a získáním daňové výhody byla příčinná souvislost, neboť bez nich by daňová výhoda nebyla získána. Podmínky zneužití práva byly podle krajského soudu naplněny a daňové orgány zohlednily právní, ekonomické i daňové hledisko. Daň tedy byla žalobkyni vyměřena správně.

Žalobkyně (stěžovatelka) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností, v níž namítala, že krajský soud „*zastřel skutkový stav*“, neboť opomněl řadu významných skutečností, jež věcně a časově souvisejí s transakcemi a plynou z nich důvody založení holdingu. Krajský soud nezmínil a nehodnotil osobní ručení společníků za poskytnutý úvěr, stěžovatelkou navrhované důkazy o aktivitách holdingu při sjednávání nových kontraktů, jejichž provedení daňové orgány odmítly, ani se nezabýval spoluprací se společností Cartesy GmbH. Hodnocení dalších důkazů krajským soudem bylo „*v rozporu se spisovým materiálem*“, např. tvrzení, že transfer peněžních prostředků na účet holdingu byl převodem finančních prostředků z nerozděleného zisku. Krajský soud opomněl, že účet, z něhož byly peněžní prostředky na účet holdingu připsány, náleží přímo bance, která transakci úvěrovala. Sama banka nazvala transfery jako „*čerpání úvěru*“. Krajský soud toto pojmenování vnímá jako účelové ze strany stěžovatelky, ačkoliv pojmenování a převod měla na starost výhradně banka.

Dále stěžovatelka namítala, že krajský soud „*ještě znásobil chyby ve skutkovém stavu*“, který zjistily daňové orgány. Opomíjené skutečnosti vyvrací hypotézu o zneužití práva a potvrzují, že stěžovatelka jednala logicky a racionálně. Důvody transakcí byly následující: 1. vystoupení Ing. Č. jako společníka najednou, 2. narovnání obchodních podílů v obou společnostech tak, aby byla umožněna jejich snazší převoditelnost, 3. přistoupení Ing. K., nového jednatele, 4. plánované akvizice. Stěžovatelka byla personálně a majetkově propojena se společností KEB EGE, která je výrobní společností (stěžovatelka poskytuje výrobní prostory). Historicky však obě společnosti měly nerovnoměrně rozdělené obchodní podíly. To byl problém vzhledem ke struktuře úvěrů, neboť společnost KEB EGE ručila za úvěr poskytnutý stěžovatelce bankou UniCredit Bank. V praxi tak majoritní společník ve společnosti KEB EGE (Ing. Č. s obchodním podílem 52 %) ručil za celý úvěr stěžovatelky. Není sporu o tom, že Ing. Č. chtěl dlouhodobě ze společností odejít. Další souhrn skutkových okolností už je ovšem sporný. Podle stěžovatelky se dlouhodobě hledal nový společník/investor, který by odkoupil obchodní podíly Ing. Č. To se ukázalo „*téměř nemožné*“, neboť nastavená struktura byla neperspektivní. Stěžovatelka pro úplnost uvedla, že v průběhu hledání nového společníka se chovala standardně. Například rozhodla o výplatě nerozděleného zisku za roky 2010 a 2011 ve výši 4 444 667 Kč a 388 235 Kč (tyto částky byly řádně zdaněny srážkovou daní). Následně přišel ekonomický ředitel společnosti KEB EGE Ing. K. s tím, že podíly Ing. Č. odkoupí, pokud se narovnájí obchodní podíly stěžovatelky a společnosti KEB EGE, zprůhlední se struktura a upraví se ručitélské vztahy mezi společností KEB EGE a stěžovatelkou.



Podstatou založení holdingu bylo na počátku vytvoření mateřské a dvou dceřiných společností a restrukturalizace majetkových podílů v dceřiných společnostech a jejich narovnání, aby bylo snazší vstupování společníků do společností. Prvotním problémem byla otázka financování. Společníci ani Ing. K. nebyli schopni navrženou kupní cenu uhradit, a proto oslovili Raiffeisenbank a UniCredit Bank. Ty sdělily, že neposkytují úvěry fyzickým osobám vázané na nákup obchodních podílů.

Podle stěžovatelky samotné rozdělení obchodních podílů není administrativně náročné. Stěžovatelka však nesouhlasila s žalovaným, že je ekonomicky racionální provádět postupné odkupy obchodních podílů Ing. Č. podle aktuální finanční situace (což je také v přímém rozporu s vůlí Ing. Č.). Takové jednání neodpovídá běžným transakcím ohledně převodu obchodních podílů a je neracionální. Vlastní prostředky na financování transakce stěžovatelka neměla. Žalovaný svůj závěr o dostatečnosti prostředků stěžovatelky postavil na nesprávné a neoborné interpretaci rozvahy, z níž vyplývalo, že na pasivním účtu nerozděleného zisku měla stěžovatelka zůstatek 5 000 000 Kč (a společnost KEB EGE 17 500 000 Kč). Tyto úvahy převzal krajský soud a o nerozděleném zisku pojednává jako o „*volných finančních prostředcích*“. Pokud chtěli žalovaný a krajský soud interpretovat účetní výkazy (rozvahy), měli se do nich podívat. Zjistili by, že stěžovatelka evidovala ke konci roku 2015 nerozdělený zisk ve výši 4 441 000 Kč a ke konci roku 2016 ve výši 1 385 000 Kč. Interpretovat pasivní účet způsobem, jak to činili žalovaný a krajský soud, je v rozporu s daňovými předpisy a daňovou teorií. Stěžovatelka vysvětlovala podvojně účetnictví a konstatovala, že žalovaný vykládal pasivní účet (428 – nerozdělený zisk z předchozích období) jako účet aktivní. Jestliže stěžovatelka jako účetní jednotka na straně pasiv na účtu nerozděleného zisku z předchozích období identifikovala částku 5 000 000 Kč (jakkoliv byla špatně), nejednalo se o volné finanční prostředky, nýbrž o vykázaný závazek vůči společníkům plynoucí ze zisku. Stěžovatelka v dané době disponovala následujícími aktivy: 1. pozemky ve výši 1 000 000 Kč, 2. stavby ve výši 34 174 000 Kč, 3. pohledávky z obchodních vztahů ve výši 566 000 Kč, 4. peníze na pokladně ve výši 5 000 Kč, 5. peníze na bankovním účtech ve výši 467 000 Kč. Krajský soud nepodal informaci, kde se volné finanční prostředky stěžovatelky nacházely. Závěr krajského soudu je nesprávný a nepřezkoumatelný.

Jedna z možností, která byla realizována, byla restrukturalizace úvěrů poskytnutých bankou UniCredit Bank. Stěžovatelka uzavřela s Raiffeisenbank smlouvy o investičním úvěru. Získané finanční prostředky měly sloužit k vypořádání úvěrů od UniCredit Bank a k vyplacení Ing. Č. Vedle zástavních práv k nemovitým věcem stěžovatelky a obchodním podílům byli společníci (nově vč. Ing. K.) mj. povinni ručit osobní směnkou. V téže době valná hromada stěžovatelky rozhodla o vyplacení nerozděleného zisku. Nedává smysl, aby stěžovatelka s tímto krokem (a rovněž s výplatou podílů na zisku) nevyčkala po založení holdingu a nemaximalizovala tak daňové zvýhodnění, které mělo být podle krajského soudu jejím primárním zájmem.

Dne 26. 7. 2016 byl založen holding. Dne 5. 8. 2016 společníci stěžovatelky převedli na holding své obchodní podíly (stejně tak u společnosti KEB EGE) a 19. 8. 2016 bylo rozhodnuto o výplatě nerozděleného zisku. Následně stěžovatelka, Raiffeisenbank a společnost KEB EGE převedly na bankovní účet holdingu peněžní prostředky. Krajský soud nesprávně posoudil dvě z těchto plateb, které provedla Raiffeisenbank a výslovně je označila jako „čerpání úvěru“. Ačkoliv se na názvu platby (resp. znění poznámky) stěžovatelka nepodílela, krajský soud konstatoval, že transakce byla záměrně označena jako „čerpání úvěru“, přestože to neodpovídá skutečnému původu těchto částek. Financování převodu obchodních podílů Ing. Č. bylo zajištěno částečně z vlastních prostředků (cca 11,1 %) a v převažující většině z úvěrů od Raiffeisenbank. Vedlejším nákladem transakce byla úhrada kompenzačního poplatku za předčasné splacení úvěru u UniCredit Bank. Díky popsáním krokům Ing. Č. najednou a kompletně vystoupil ze společností a zároveň byly narovnány obchodní podíly ve společnostech. Do budoucna jsou obchodní podíly snadněji převoditelné, majetková struktura a úvěry jsou přehlednější a naplnily se základní cíle zamýšlené transakce.

Stěžovatelka dále uvedla, že holding nevyužil všechny prostředky k úhradě obchodních podílů, ale ponechal na účtu 500 000 Kč. Z nich 26 000 Kč poskytl jako zálohu podílu na zisku Ing. K. (ten ji řádně zdanil), zbytek byl ponechán na účtu na další období a investice. Stěžovatelka nesouhlasila s krajským soudem, podle něhož na bankovním účtu holdingu nebyly do 31. 1. 2021 evidovány žádné bankovní transakce. V roce 2018 byla splacena půjčka ve výši 750 000 Kč vč. úroků, v roce 2019 byla vytvářena větší rezerva na akvizici, v roce 2020 byl uhran základní kapitál společnosti TNGeneration s. r. o., později obchodní firma přejmenována na New Human

Solution Production s. r. o. (dále jen „TNGeneration“ nebo „NHSP“). V roce 2017 půjčila společnost KEB EGE holdingu částku 750 000 Kč, v roce 2018 půjčil holding stěžovatelce částku 140 000 Kč. Již tím je vyvráceno, že na bankovním účtu nebyly žádné pohyby.

Stěžovatelka předložila, popř. navrhla řadu důkazních prostředků o funkčnosti a reálné ekonomické činnosti holdingu, např. poznámky, e-mailovou komunikaci, čestná prohlášení, Letter of Intent (dále jen „LoI“) mezi holdingem a společností Cartesy, doklady o založení NHSP a následné smlouvy o dílo, svědecké výpovědi. Krajský soud se však těmito námitkami „*prakticky vůbec nezabýval*“, pouze uvedl, že činnost holdingu nelze považovat za expanzi podnikání formou akvizic. Stěžovatelka však jako účel holdingu uváděla „*akvizice nebo rozvoj podnikatelských aktivit*“. Stěžovatelka navrhla svědky, kteří mohli objasnit, proč nebyly akvizice realizovány, avšak žalovaný odmítl výsledky provést. Ekonomická činnost holdingu se rozvíjela, např. v roce 2017 jednal holding o koupi společnosti SERVIS MK s. r. o., a holdingu byla podána cenová nabídka společností Povltavská stavební společnost s. r. o. na úpravu haly a okolí. V roce 2018 a 2019 proběhla jednání mezi holdingem a společností Cartesy, s níž byla navázána faktická funkční spolupráce a podepsán LoI. Dále stěžovatelka doložila čestné prohlášení pana K. o zvažovaném odkupu společnosti UNOPLEX s. r. o. a e-mailovou komunikaci se společností ZITA KÁJOV s. r. o. týkající se hledání nových prostor. Stěžovatelka v žalobě namítala, že ve vztahu ke společnosti Cartesy předložila e-mailovou komunikaci již z roku 2018 (kteřou žalovaný nezohlednil) a současně uvedla, že holding logicky musel vstoupit do jednání, neboť podepsal LoI. Krajský soud tuto námitku „*zcela přešel, ačkoliv akcent stěžovatelky na nesprávné hodnocení důkazů je více než zjevný*“.

Krajský soud se rovněž nezabýval námitkou, že v celém řízení nebyl vyslechnut jediný svědek. Měl-li pochybnosti o tom, zda holding byl aktivní a vyvíjel činnost, měl hodnotit, zda nebylo namísto svědky vyslechnout (viz rozsudky NSS ze dne 21. 3. 2007, čj. 1 Afs 45/2006-55, ze dne 8. 2. 2023, čj. 2 Afs 219/2021-54).

Krajský soud nijak nevypořádal skutečnost, že stěžovatelka v důsledku restrukturalizace byla z pohledu daňového zvýhodnění *de facto* ztrátová, neboť zaplatila kompenzační poplatek vyšší, než je doměřená daň, a zároveň museli společníci uzavřít osobní směnku ve prospěch banky, čímž se zavázali ručit nad rámec holdingu.

Dále krajský soud nevypořádal námitku, že Ing. K. nabyt obchodní podíl v holdingu před samotným založením holdingové struktury a za naprosto shodných podmínek jako zbývající společníci (za stejnou cenu, neboť obchodní podíly byly oceněny ve stejné výši, a s ohledem na ručení formou směnky). Jediným rozdílem byla skutečnost, že zbylí společníci dostali za převod obchodního podílu úhradu.

Stěžovatelka byla po celou dobu řízení před daňovými orgány a krajským soudem konzistentní ve svých tvrzeních, zatímco žalovaný neustále měnil a doplňoval své závěry, nehodnotil transakci v celém jejím komplexu a odmítal akceptovat argumenty stěžovatelky. Krajský soud převzal závěry žalovaného založené na nesprávně zjištěném a „*zatměném*“ skutkovém stavu.

Stěžovatelka dále namítala, že krajský soud překročil svou přezkumnou pravomoc a své závěry učinil na zcela nových úvahách, které žalovaný v napadeném rozhodnutí nevedl. Krajský soud tak nahradil činnost daňových orgánů, a dokonce šel nad rámec závěrů žalovaného. Stěžovatelka rovněž namítala, že krajský soud nenařídil jednání (na němž měl provést dokazování podle § 77 odst. 1 s. ř. s.), přestože je k tomu ze zákona povinen. Tím byla stěžovatelka zkrácena na svých právech a byla jí upřena možnost reagovat. Posouzení krajského soudu je k tomu vnitřně rozporné.

Podle stěžovatelky žalovaný teprve ve vyjádření k žalobě přišel s hypotézou týkající se srovnatelného převodu podílu pana V. V. v minulosti. V tomto ohledu nebylo v daňovém řízení vedeno dokazování a šlo o nepřipustné rozšíření argumentace ve smyslu § 75 odst. 1 s. ř. s. Přesto stěžovatelka poukazovala na rozdílnost převodu. Pan V. držel podíl toliko ve společnosti KEB EGE, nikoliv ve stěžovatelce, čímž byla celá transakce zjednodušena. Nebylo třeba řešit rovnoměrné rozdělení podílů, neboť podíl byl převáděn pouze mezi dva společníky. Na obchodní podíly nebylo zřízeno zástavní právo smluvní ani nebyl čerpán úvěr od UniCredit Bank. Jednalo se tedy o transakce nesrovnatelné v čase, účelu a rozsahu převodu, zajišťovacích práv aj.

Krajský soud dále nově a nesprávně vyložil obsah smluv o investičním úvěru uzavřených mezi stěžovatelkou, resp. společností KEB EGE, a Raiffeisenbank. Účelem úvěrů bylo „*použít úvěr poskytnutý dle této smlouvy*

*výhradně k následujícímu účelu: financování povinnosti klienta vyplatit [holdingu] na výplatu budoucího podílu na zisku za rok 2016 (a nerozděleného zisku z minulých období)*<sup>44</sup>. Podmínkou čerpání úvěru nebylo prokázání, že stěžovatelka má dostatečné prostředky k výplatě podílů na zisku ani nerozděleného zisku z minulých období. Pokud by stěžovatelka tyto prostředky měla, logicky by si nemohla, resp. nemusela finanční prostředky půjčit. Podmínkou bylo prokázání, že stěžovatelka je natolik ekonomicky stabilní, že bude schopna závazek vůči Raiffeisenbank splatit a že půjčka neohrozí chod stěžovatelky (a společnosti KEB EGE), a především že bude naplněn test výplaty podílu na zisku – tj. test bilanční, test vlastního kapitálu a test insolvence. Krajský soud mohl vyslechnout zástupce Raiffeisenbank, aby vysvětlil podstatu podmínek čerpání úvěru.

Krajský soud navrhl alternativu k provedeným transakcím, aniž ji zasadil do reality. Na trhu neexistuje finanční instrument, jenž by fyzickým osobám umožnil čerpat úvěr k nákupu obchodních podílů. Stěžovatelka by musela postupně po dobu několika let odkupovat obchodní podíl Ing. Č. po částech, což je administrativně náročné. Krajský soud také uvedl alternativu, jak by transakce mohla proběhnout bez založení holdingové struktury. Tyto úvahy by vedly leda k situaci, že by se rozdíl ve výši obchodních podílů ještě zvýraznily. Závěr krajského soudu, že by se Ing. K. vyhnul nerovnoměrnému rozhodování v obou společnostech, je v rozporu se skutečností. Snaží-li se krajský soud dovést, že podmínky vůči Ing. K. byly vstřícné, je to kvůli tomu, že nikdo jiný neprojevil o převod obchodních podílů Ing. Č. zájem. Daňové orgány a krajský soud mohly vyslechnout Ing. Č. ohledně potenciálních kupců. Stěžovatelka opakovala že bez založení holdingové struktury by nebylo možné restrukturalizovat úvěry UniCredit Bank, narovnat obchodní podíly a rozvíjet ekonomickou aktivitu holdingu.

Dále stěžovatelka konstatovala, že není sporu o výkladu pojmu zneužití práva. Sporná byla aplikace v nyní projednávané věci. O minimálním zájmu stěžovatelky na získání daňově osvobozených příjmů svědčily vícenáskladny (kompenzační poplatek za předčasné splacení úvěru), provedené dřívější výplaty podílu na zisku v roce 2016, ponechání peněžních prostředků na bankovním účtu holdingu či rozvoj holdingu. Stěžovatelka opakovala, že krajský soud ani daňové orgány neidentifikovaly, kde se měly nacházet volné finanční prostředky (nelze tak interpretovat nerozdělený zisk z minulých let), nadto s ohledem na smlouvy o investičním úvěru je patrné, že měla-li by stěžovatelka volné prostředky, pak by si je nepůjčovala (a v důsledku toho nezřizovala zástavní právo k nemovitým věcem ve prospěch Raiffeisenbank a společníci by nebyli nuceni vystavit osobní směnky). Účel úvěru je jednoznačný, a to „na výplatu budoucího podílu na zisku za rok 2016 a nerozděleného zisku z minulých období“.

Krajský soud v případě úhrady podílu na zisku Ing. K. dospěl tak daleko, že „prakticky jednou zdaněné prostředky daní podruhé stejnou srážkovou daní“, aniž by reagoval na námitky stěžovatelky. Podle stěžovatelky, chce-li subjekt ze společnosti „vytáhnout“ nezdaněný příjem, pak tak činí zásadně v maximální možné výši. Není-li tomu tak, pak jsou špatně nastaveny podmínky, nebo je cíl daného jednání zcela odlišný. V této souvislosti stěžovatelka znovu zopakovala, že na účtu holdingu ponechala částku 500 000 Kč a v roce 2016 provedla dvě výplaty podílu na zisku. Krajský soud odhlédl od „právního a ekonomického aspektu“ a zaměřil se jen na otázku daňovou. Své závěry vystavěl na hypotetických alternativách modelů řešení, které nejsou v praxi realizovatelné. Není pravda, že holding nic nevykonával ani nerozvíjel ekonomickou činnost.

Stěžovatelka poukazovala na případ řešený rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2019, čj. 6 Afs 376/2018-46, v němž Nejvyšší správní soud shledal zneužití práva. Podstata nyní projednávané věci se od citovaného případu naprosto odlišuje.

Stěžovatelka namítala také nesprávné posouzení uplynutí lhůty pro stanovení daně. Negativní reakci na výzvu finančního úřadu k podání dodatečného daňového přiznání ve smyslu § 145 odst. 2 daňového řádu nelze považovat za dodatečné daňové přiznání v materiálním smyslu na daň ve výši 0 Kč. Pokud daňový subjekt netvrdí žádnou odlišnou výši od poslední známé daně, nelze nahrazovat jeho vůli a jeho podání jakoukoliv interpretací odlišné daňové povinnosti. Negativní reakci daňového subjektu nelze podřadit pod podmínky § 141 odst. 1, 2 nebo 4 daňového řádu, neboť nedochází k jakémkoliv změně tvrzené daňové povinnosti ani ke změně dříve tvrzených údajů. Podle stěžovatelky je judikatura Nejvyššího správního soudu překonána, což lze dovést ze „samotné stylistiky a systematiky daného odstavce odkazovaných rozsudků“ (stěžovatelka zřejmě měla na mysli rozsudek NSS ze dne 5. 3. 2020, čj. 1 Afs 66/2020-32). Dodatečné daňové přiznání lze podat pouze v řádné lhůtě pro stanovení daně ve smyslu § 148 odst. 1 daňového řádu. Tato lhůta v případě stěžovatelky uplynula dne 1. 4. 2020.

Na výzvu finančního úřadu reagovala stěžovatelka teprve 29. 4. 2020 a poté 5. 8. 2020, tedy po uplynutí lhůty. Krajský soud se této námitce vůbec nevěnoval.

Podle stěžovatelky mezi zahájeným postupem k odstranění pochybností a reakcí stěžovatelky neexistovala blízká časová souvislost. Finanční úřad byl čtyři měsíce nečinný. Z judikatury přitom plyne, že mezi reakcí a postupem správce daně musí být blízká věcná a také časová souvislost (rozsudek NSS ze dne 24. 3. 2023, čj. 3 Afs 360/2021-46). Výklad zastávaný žalovaným a krajským soudem představuje „blankosměnku daňovým orgánům“, které mohou kdykoliv vydat výzvu podle § 145 odst. 2 daňového řádu. Praktická obrana daňového subjektu neexistuje, neboť jakákoliv reakce povede k zahájení postupu k odstranění pochybností a následnému doměření daně, bez ohledu na lhůtu ve smyslu § 148 odst. 1 daňového řádu. Musí přitom být rozdíl mezi tím, zůstane-li daňový subjekt nečinný, podřídí se výzvě k podání daňového přiznání, nebo podá negativní reakci.

Žalovaný se ve vyjádření ztotožnil se závěry krajského soudu a odkázal na své rozhodnutí, vyjádření k žalobě a celý spisový materiál. Považoval za nedůvodnou námitku uplynutí lhůty pro stanovení daně, která začala běžet 3. 4. 2017. Dne 11. 3. 2020 vydal finanční úřad výzvu k podání řádného daňového tvrzení, která byla stěžovatelce doručena dne 16. 3. 2020. Vzhledem k § 148 odst. 3 daňového řádu lhůta pro stanovení daně počala znovu běžet od 16. 3. 2020 a platební výměr byl vydán dne 14. 12. 2020. Krajský soud následně správně vyhodnotil podání stěžovatelky jako řádné daňové tvrzení v materiálním smyslu. Byly splněny podmínky pro zahájení postupu k odstranění pochybností. V průběhu daňového řízení finanční úřad chybně uvedl, že podání stěžovatelky považuje za dodatečná daňová tvrzení. Tuto chybu však napravil již ve sdělení ze dne 27. 10. 2020. Také krajský soud v napadeném rozsudku zmiňoval, že podání stěžovatelky lze hodnotit jako dodatečná daňová tvrzení. Tato dílčí nesprávnost však neměla vliv na zákonnost rozsudku. Krajský soud srozumitelně odůvodnil, že finanční úřad nepochybil, jestliže zahájil postup k odstranění pochybností. Stěžovatelka byla po celou dobu řízení před správními soudy zastoupena advokáty a byla si vědoma, že lhůta pro stanovení daně byla přerušena podle § 148 odst. 3 daňového řádu [nikoliv prodloužena podle § 148 odst. 2 písm. a) daňového řádu].

K námitce „zastřehného skutkového stavu“ žalovaný konstatoval, že všechny údajně opomenuté skutkové okolnosti vzaly daňové orgány v úvahu. Přesto však dospěly k závěru, že stěžovatelka zneužila právo, resp. že popsané skutečnosti a tvrzení neodůvodňují založení holdingu. Nebyl prokázán racionální ekonomický smysl celé transakce. Domnívala-li se stěžovatelka, že některé okolnosti měly být posouzeny jinak, jednalo se o námitku nesprávného hodnocení důkazních prostředků. Krajský soud tedy nepochybil, dospěl-li k závěru, že sporné je toliko hodnocení skutkového stavu, nikoliv jeho zjištění.

Podle žalovaného nebyla důvodná dílčí námitka stěžovatelky, že výše nerozděleného zisku evidovaná ve výkazech stěžovatelky byla uváděna nesprávně. Žalovaný v napadeném rozhodnutí správně konstatoval, že v rozvaze ke dni 31. 12. 2015 evidovala stěžovatelka výsledek hospodaření minulých let ve výši 4 441 088 Kč (společnost KEB EGE 24 754 000 Kč) a výsledek hospodaření běžného účetního období ve výši 1 924 000 Kč (společnost KEB EGE 785 000 Kč). Údaje týkající se nerozděleného zisku byly podstatné pro rozhodnutí jediného společníka (holdingu) o rozdělení zisku dne 19. 8. 2016. Rozdělený zisk činil u stěžovatelky částku 5 000 000 Kč a u společnosti KEB EGE 17 500 000 Kč. Údaje týkající se nerozděleného zisku korespondovaly s údaji plynoucími z rozvah dceřiných společností, v nichž byl evidován nerozdělený zisk ve vyšších částkách. Daňové orgány ani krajský soud netvrdily, že stěžovatelka a společnost KEB EGE disponovaly peněžními prostředky ve výši nerozděleného zisku. Nerozdělený zisk (jako pasivní položka) těchto společností však byl kryt aktivy těchto společností. Jinými slovy společnosti disponovaly prostředky, jež kryly položku nerozdělený zisk. Jestliže se společnosti rozhodly, že své nelikvidní prostředky nebudou transformovat do peněžních prostředků, byl takový postup zcela na jejich rozvaze. Stěžovatelka a společnost KEB EGE získaly peněžní prostředky na základě úvěrových smluv uzavřených výhradně za účelem vyplacení zisku. Raiffeisenbank tedy poskytla stěžovatelce a společnosti KEB EGE peněžní prostředky, jež umožnily výplatu zisku. Tyto prostředky byly převedeny na účet holdingu. Jestliže krajský soud použil termín „volné finanční prostředky“, pak tím především poukazyval na skutečnost, že v důsledku úvěrových smluv disponovaly stěžovatelka a společnost KEB EGE peněžními prostředky, jež byly využity k výplatě zisku jedinému společníkovi (holdingu). Žalovaný souhlasí s krajským soudem, že „šlo o volné finanční prostředky plynoucí z nerozděleného zisku“, resp. nejednalo se o žádný virtuální zisk. Krajský soud neprováděl účetní výklad výkazů,

pouze popsal že (a jak) byly finanční prostředky plynoucí z nerozdělených zisků převedeny na účet holdingu. Proto byly irrelevantní argumenty stěžovatelky o obecných zásadách platných pro interpretaci účetních výkazů.

V daném případě bylo podstatné, že získáním prostředků prostřednictvím úvěrových smluv uzavřených výhradně za účelem výplaty zisku byla financována úhrada kupní ceny obchodního podílu Ing. Č. Takto mohlo být postupováno, aniž byl založen holding. Úvěrové smlouvy nepodmiňují poskytnutí peněžních prostředků existencí holdingu. Prostředky plynoucí ze zisku mohly být stěžovatelkou a společností KEB EGE vyplaceny přímo společníkům (fyzickým osobám) a následně použity na úhradu prodávaného obchodního podílu Ing. Č. Nebylo povinností daňových orgánů prokázat, zda namísto vytvoření holdingové struktury mohli společníci a Ing. K. získat úvěr za účelem koupě obchodního podílu Ing. Č. Žalovaný nesouhlasil se stěžovatelkou, podle které sloužily úvěrové smlouvy k restrukturalizaci úvěrů poskytnutých bankou UniCredit Bank. Dvě smlouvy s Raiffeisenbank byly uzavřeny výhradně za účelem výplaty podílu na zisku. Třetí smlouvu o investičním úvěru doložila stěžovatelka v odvolacím řízení a vyplynulo z ní, že jejím účelem bylo splacení úvěrů, které si stěžovatelka vzala v roce 2011 a 2013 u UniCredit Bank. Ani z této smlouvy nevyplynulo, že by k refinancování úvěrů bylo potřeba vytvořit holdingovou strukturu.

Nedůvodná byla rovněž námitka nesprávného označení plateb ze dne 26. 8. 2016 krajským soudem, podle něhož tyto platby učinila stěžovatelka, ačkoliv je provedla Raiffeisenbank. Podstatné je, že na základě úvěrových smluv stěžovatelka získala prostředky odpovídající výši nerozděleného zisku ze dne 19. 8. 2016. Označení plateb „*čerpání úvěru*“ odpovídá skutečnosti, že peněžní prostředky na výplatu zisku stěžovatelka získala z cizích zdrojů, což je racionální rozhodnutí obchodní korporace, které však není podmíněno vznikem holdingové struktury. Označení plateb, resp. jejich provedení bankou Raiffeisenbank bylo v důsledku irelevantní.

Žalovaný dále souhlasil s krajským soudem, podle něhož nelze činit obecný závěr, že nemaximalizuje-li daňový subjekt svůj daňový profit, nejedná se o zneužití práva. Pro posouzení projednávané věci nebylo relevantní, zda se stěžovatelka nepřipravila o možnost získání další daňové výhody u rozdělení zisku z let 2010 a 2011. Žalovaný rovněž poznamenal, že ani potřeba restrukturalizace úvěrů či ručení společníků neodůvodňovala vznik holdingu. Jestliže se obchodní vedení stěžovatelky rozhodlo k restrukturalizaci stávajících úvěrů, vznikl by kompenzační poplatek i bez holdingové struktury. Nelze souhlasit se stěžovatelkou, že díky úvěrové smlouvě o refinancování mohl Ing. Č. kompletně vystoupit ze struktur společnosti.

Podle žalovaného se daňové orgány rovněž zabývaly povahou bankovních operací na účtu holdingu (resp. mezi stěžovatelkou, holdingem a společností KEB EGE), ani tyto transakce však nedokládaly ekonomickou racionálnost založení holdingu. Krajský soud v napadeném rozsudku konstatoval, že na bankovním účtu holdingu nebyly evidovány takové transakce, jež by svědčily o aktivitě holdingu, která by zdůvodňovala jeho vznik. Krajský soud tedy nepochybil, jestliže učinil závěr, že o neaktivitě holdingu svědčí též „*absence bezhotovostních transakcí na bankovním účtu holdingu*“.

Daňové orgány nepochybnily, že „*nějaká jednání ze strany holdingu probíhala*“. Faktickou spoluprací však činily společnosti Cartesy a KEB EGE. Celkový sled jednání všech osob v roce 2016 vedl k závěru, že převládajícím motivem transakcí v okamžiku vytváření holdingové struktury bylo získání daňového zvýhodnění. Podle žalovaného by nebylo účelné provádět výslechy svědků, neboť ty nemohly zvrátit závěr, že v deklarovaných snahách o rozšíření podnikání započatých v roce 2017 nespočíval hlavní záměr transakcí uskutečněných v roce 2016. Krajský soud také vhodně poukázal na tvrzení stěžovatelky ohledně „*pure holdingu*“, jimiž učinila nevěrohodným svá tvrzení týkající se aktivní činnosti holdingu.

Podle žalovaného nebylo třeba doplňovat skutkový stav zjištěný daňovými orgány, a tedy nařizovat ústní jednání za účelem dokazování. Krajský soud nevystavěl napadený rozsudek na nových úvahách, ale toliko reagoval na argument stěžovatelky, podle které nebyl možný přímý prodej obchodního podílu Ing. Č. jako celku třem společníkům a Ing. K. Na tuto žalobní námitku pak reagoval žalovaný ve vyjádření k žalobě odkazem na zakladatelské smlouvy, které umožňují rozdělení obchodního podílu při jeho převodu (to opět potvrzuje, že vytvoření holdingu nebylo nezbytné). Pro názornost uvedl, že v minulosti již byl při prodeji rozdělen obchodní podíl (pana V.). Krajský soud tedy pouze vyvracel argumentaci stěžovatelky a uváděl podpůrné argumenty. Stěžovatelka navíc nepopírala pravdivost informací o možnosti rozdělení obchodního podílu při převodu. K tomu se jedná o údaje



veřejně přístupné z obchodního rejstříku, na něž se vztahuje zásada materiální pravdy. Krajský soud ani žalovaný nepopírali, že převod obchodního podílu pana V. se týkal jen společnosti KEB EGE, to však nebylo podstatné.

Krajský soud ani nově nevyložil obsah smluv o investičním úvěru. Krajský soud správně uzavřel, že „*i pokud by kupní cena obchodního podílu Ing. Č. byla z části hrazena z úvěrů, stále by šlo o peněžní prostředky z nerozdělených zisků, které byly úvěrem toliko kryty a jejichž faktickou držbu byly [stěžovatelka] a společnost KEB EGE povinny prokázat*“. Podle krajského soudu měla stěžovatelka bance doložit výši svého nerozděleného zisku, nikoliv že disponuje dostatečnými prostředky pro výplatu zisku [čl. IV písm. a) úvěrových smluv]. Krajský soud ani daňové orgány netvrdily, že stěžovatelka a společnost KEB EGE disponují peněžními prostředky ve výši nerozděleného zisku. Peněžní prostředky byly evidovány v rozvahách, avšak k výplatě zisku nepostačovaly (viz položka peníze a účty v bankách). To však neznamená, že nerozdělený zisk (pasivní položka) nebyl kryt aktivy. Jinými slovy stěžovatelka a společnost KEB EGE disponovaly prostředky, které kryly položku nerozdělený zisk. Uvedl-li krajský soud, že část kupní ceny mohla být hrazena peněžními prostředky společností a část prostředky z úvěrových smluv, nejednalo se o novou interpretaci úvěrových smluv.

[36] Podle žalovaného pro shledání závěru o zneužití práva nebyly daňové orgány ani krajský soud povinny prokázat, jakým jiným způsobem mohla stěžovatelka a další zúčastněné osoby postupovat. Argumentace týkající se dělitelnosti obchodního podílu byla reakcí na žalobní námitku jednotnosti obchodního podílu. Z grafického znázornění v kasační stížnosti nevyplývala nemožnost rozdělit obchodní podíl Ing. Č. I bez vzniku holdingu bylo možné docílit, aby obchodní podíly společníků ve stěžovatelce a společnosti KEB EGE byly shodné.

Daňové orgány ani krajský soud neusilovaly o stanovení kupní ceny obchodního podílu Ing. K. v holdingu, nicméně i přes existenci právních skutečností (záruky holdingu a jeho společníků za úvěr stěžovatelky u Raiffeisenbank) dospěly k závěru, že reálná hodnota obchodního podílu Ing. K. přesahovala částku 26 000 Kč. To daňové orgány hodnotily jako další okolnost svědčící o zneužití práva ve věci. Není sporné, že Ing. K. hodlal vstoupit do obchodní struktury společnosti, opět však nebylo třeba založit holding (a to ani pro restrukturalizaci investičních úvěrů od UniCredit Bank).

Podle žalovaného bylo naplněno subjektivní (nebyl zjištěn žádný jiný převládající důvod, jenž by zúčastněné osoby motivoval k založení holdingu, než získání daňové výhody) a objektivní kritérium [zúčastněné osoby vytvořily podmínky pro aplikaci § 19 odst. 1 písm. ze) zákona o daních z příjmů, ačkoliv účel citovaného ustanovení nebyl naplněn] zneužití práva stěžovatelkou.

Stěžovatelka v replice konstatovala, že vyjádření žalovaného se míjí s argumentací stěžovatelky, neboť nereguluje na kasační námitky. Žalovaný opakovaně uvedl (ale nedokazoval, přestože byl k tomu povinen), že stěžovatelka nepotřebovala pro deklarovanou transakci založit holding. Žalovaný nijak nevyvracel konstantní argumentaci stěžovatelky. Žalovaný neuvěděl žádný konkrétní finanční nástroj, kterým by bylo možné celou transakci financovat (a nerozdělený zisk tímto nástrojem není), nepochyboval ani to, že by Raiffeisenbank neposkytla finanční prostředky z úvěrů bez založení holdingu, nepopíral ani vůli Ing. Č. vystoupit ze společnosti najednou. Bylo na daňových orgánech, aby přednesly konkrétní řešení, protože jejich návrhy se ukázaly jako matematicky nemožné. Z LoI bylo zřejmé přímé zapojení holdingu do transakce se společností Cartesy. Žalovaný zjevně nepochápal účel holdingu, jestliže tvrdil, že ten se měl podílet přímo na výrobě. Žalovaný nenahlížel na transakci jako na celek. Žalovaný měl vyslechnout pana F. a další svědky ohledně navázání spolupráce. Stěžovatelka doložila také čestná prohlášení osob, s nimiž holding přišel do styku. Vyloučení smysluplnosti holdingu pouze proto, že jeho obchodní jednání zkrachují, nijak nesnižuje jeho důvodnost. Holding prokazatelně vedl jednání, snažil se získat obchodní partnery a oslovovat je. Podle stěžovatelky „*jestli něco není z dokazování seznatelné, pak je to výsledkem procesních pochybení žalovaného*“. Stěžovatelka opakovala argumenty týkající se sporného skutkového stavu a vytýkala žalovanému, že nevnímá transakci jako celek. Pro založení holdingu bylo zapotřebí vyrovnat úvěry u UniCredit Bank z důvodu nerovnoměrného rozdělení obchodních podílů a nastavených ručitelských vztahů, a dále získat finanční prostředky pro vyplacení Ing. Č. Úvěry byly převedeny pouze pod Raiffeisenbank, závazky vůči UniCredit Bank byly vyrovnány a závazky se staly přehlednějšími. Uzavřené smlouvy počítaly se vznikem holdingu a bez něj by restrukturalizace úvěrů nebyla možná. Stěžovatelka nikdy netvrdila, že by se obchodní podíl Ing. Č. nedal rozdělit a přímý prodej společníkům nebyl možný, ale že řešení navrhované žalovaným bylo v rozporu s reálnými požadavky. Podle stěžovatelky „*žalovaný přetváří věty krajského soudu do svého vlastního významu*“.



Krajský soud zcela určitě posoudil odchozí platby od Raiffeisenbank nikoliv jako čerpání úvěru, ale jako přesun volných finančních prostředků v podobě nerozděleného zisku. Žalovaný bagatelizoval své střídavé závěry týkající se finančních prostředků. Ve vyjádření k žalobě žalovaný označil nerozdělený zisk za volné finanční prostředky, se kterými stěžovatelka disponovala. Takto je označil i krajský soud v napadeném rozsudku. Nebylo prováděno dokazování ohledně rozdílnosti převodu obchodních podílů pana V. a Ing. Č. Stěžovatelka setrvala na kasační stížnosti a návrhu tam uvedeném. Závěrem sdělila, že pan Š. prodal celý svůj obchodní podíl v holdingu v roce 2023. Holding pak prodal panu Š. kompletní podíl v NHSP a tato společnost ukončila nájemní smlouvu včetně sídla společnosti u stěžovatelky. Bez holdingu by takto jednoduchý průběh transakce nebyl možný.

V podání ze dne 9. 10. 2023 stěžovatelka odkazovala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 7. 2023, čj. 9 Afs 209/2022-42, týkající se společnosti KEB EGE a aplikace § 145 odst. 2 daňového řádu. Podle stěžovatelky jsou závěry aplikovatelné také na nyní projednávanou věc, přestože v ní byl aplikován § 148 odst. 3 daňového řádu. Lze z nich dovodit, že postup k odstranění pochybností byl zahájen nezákonně. Daňové orgány neprokázaly zneužití práva.

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

### Z odůvodnění:

#### *3.1 Kasační námitky podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.*

[44] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Nejvyšší správní soud připomíná, že krajský soud je povinen vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace. Nepřezkoumatelnost není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatelky o tom, jak podrobně by měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní překážkou, která Nejvyššímu správnímu soudu znemožňuje rozsudek přezkoumat. Nesouhlas stěžovatelky s odůvodněním a závěry napadeného rozsudku nezpůsobuje jeho nepřezkoumatelnost. Požadavek náležitého odůvodnění rozhodnutí soudu nelze interpretovat jako požadavek detailní odpovědi na každý jednotlivý argument. Soud není povinen vypořádat každou dílčí námitku účastníka, pokud proti jednotlivě vzneseným námitkám postaví vlastní ucelený argumentační systém, v jehož konkurenci žalobní body jako celek neobstojí (srov. bod [18] rozsudku NSS ze dne 28. 5. 2024, čj. 10 Afs 274/2022-45, a tam citovanou judikaturu).

[45] Podle stěžovatelky se krajský soud nezabýval osobním ručením společníků za úvěr, navrhovanými důkazy o aktivitách holdingu při sjednávání nových kontraktů ani spoluprací se společností Cartesy. Krajský soud se podle stěžovatelky nezabýval ani námitkou, že v celém řízení nebyl vyslechnut jediný svědek. Nejvyšší správní soud konstatuje, že ručitelstvím se krajský soud zabývá v bodě 64 napadeného rozsudku, kde mj. vysvětluje, že ručitelem dluhu stěžovatelky nebyl Ing. Č., ale společnost KEB EGE. K akviziční činnosti holdingu se krajský soud vyjadřuje v bodech 69, 70 a 72 napadeného rozsudku, kde výslovně zmiňuje založení společnosti TNGeneration. Krajský soud se sice konkrétně nevyjádřil ke společností SERVIS MK, NHSP, Cartesy, ZITA KÁJOV, UNOPLEX či Povltavská stavební společnost (a souvisejícím dokumentům, čestným prohlášením, e-mailové komunikaci, svědkům, zápiskům a LoI), otázku akviziční činnosti však přezkoumatelným způsobem posoudil. Zároveň krajský soud v bodě 74 napadeného rozsudku shrnuje, že ačkoli stěžovatelka navrhovala různé důkazní prostředky, které měly osvědčit ekonomické důvody holdingu, daňové orgány na základě konkrétních důvodů dospěly k závěru, že důkazními prostředky nebyly osvědčeny racionální ekonomické důvody pro založení holdingu. Cílů, které si stěžovatelka (v rámci holdingu) vytyčila, mohlo být dosaženo jinými způsoby. Krajský soud uzavřel, že nebyl porušen § 8 odst. 1 daňového řádu týkající se dokazování a hodnocení důkazů. Podle Nejvyššího správní soudu je zřejmé, že krajský soud považoval stěžovatelčinu „verzi příběhu“ za nesprávnou, a tedy navrhované důkazy za irelevantní. Nejvyšší správní soud v popsáném ohledu neshledal napadený rozsudek nepřezkoumatelným.

[46] Dále je podle stěžovatelky nepřezkoumatelný závěr krajského soudu o volných finančních prostředcích (použitelných na úhradu obchodních podílů Ing. Č.), neboť krajský soud nesdělil, kde se tyto prostředky nacházely. Ani s touto dílčí námitkou Nejvyšší správní soud nesouhlasí. Krajský soud se otázkou volných finančních

prostředků zabývá v bodě 61 napadeného rozsudku, v němž sděluje svůj názor na strukturu stěžovatelčiných financí (a navazuje bodem 62 týkajícím se úvěrování zbylé části kupní ceny obchodních podílů). Stěžovatelka s tímto posouzením v kasační stížnosti polemizuje, což by jistě nebylo možné, byl-li by rozsudek v namítaném ohledu nepřezkoumatelný.

[47] Dále krajský soud údajně nevypořádal námitku, že Ing. K. nabyl obchodní podíl v holdingu před samotným založením holdingové struktury a za naprosto shodných podmínek jako zbyvajcí společníci. K tomu Nejvyšší správní soud sděluje, že argumenty týkající se charakteru a podmínek nabytí obchodního podílu Ing. K. stěžovatelka uplatnila zejm. v bodech 63 až 66 žaloby. Jedná se o reakci na posouzení žalovaného, podle něhož částka, za kterou Ing. K. nabyl obchodní podíl v holdingu, je další nestandardní okolností případu. Ačkoliv se krajský soud v napadeném rozsudku výslovně nevyjadřuje k otázce, kdy přesně Ing. K. nabyl obchodní podíl a v jakých (stěžovatelkou namítaných) souvislostech, pro posouzení přezkoumatelnosti je důležité, že krajský soud vypořádal podstatu žalobní argumentace. Obchodním podílem nabytým Ing. K. se krajský soud zabývá zejm. v bodě 65 napadeného rozsudku a jeho úvaha je přezkoumatelná.

[48] Podle stěžovatelky se krajský soud nezabýval ani tím, že stěžovatelka byla *de facto* ztrátová (vzhledem k úhradě kompenzačního poplatku za předčasné splacení úvěru) a že společníci museli uzavřít osobní směňky. K tomu Nejvyšší správní soud konstatuje, že stěžovatelka zmínila kompenzační poplatek v bodě 36 žaloby pro dokreslení situace ohledně dostatečných finančních prostředků na odkoupení obchodního podílu Ing. Č. a souvisejícího refinancování úvěrů. Osobní směňku stěžovatelka zmiňuje v bodě 65 žaloby ve vztahu k podmínkám nabytí obchodního podílu Ing. K. a dále v bodě 95 žaloby, kde popisuje smysl a účel „přeuvěrování“. Ačkoliv se krajský soud kompenzačním poplatkem a osobními směnkami výslovně nezabývá, je opět třeba konstatovat, že proti argumentaci stěžovatelky postavil svůj ucelený (a přezkoumatelný) pohled na refinancování úvěrů a související okolnosti, viz zejm. body 61, 62, 64 a 66 napadeného rozsudku.

[49] Nejvyšší správní soud shrnuje, že kasační námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů není důvodná. Zákonost a správnost posouzení krajského soudu se Nejvyšší správní soud zabývá níže.

[50] Stěžovatelka dále namítá, že krajský soud v bodech 62 až 66 napadeného rozsudku překročil svou přezkumnou pravomoc a své závěry učinil na zcela nových úvahách, které žalovaný v napadeném rozhodnutí neuveld. K tomu Nejvyšší správní soud sděluje, že v citovaných bodech se krajský soud zabývá hrazením kupní ceny obchodních podílů Ing. Č., úvěrovými smlouvami uzavřenými s Raiffeisenbank, ekonomickou racionalitou založení holdingu ve vztahu k odchodu Ing. Č. a jinými možnostmi jeho odchodu, převoditelností obchodních podílů Ing. Č., ručitelstvím společnosti KEB EGE, nabytím obchodního podílu Ing. K. v holdingu, možností vyplatit nerozdělený zisk a refinancováním úvěrů. Podle Nejvyšší správního soudu krajský soud nijak nevybočil z témat, která byla posuzována daňovými orgány. Krajský soud vysvětlil svůj pohled na popsane aspekty věci a v té souvislosti rovněž reagoval na obsah vyjádření žalovaného k žalobě. Takovému postupu Nejvyšší správní soud nemůže, z hlediska přezkoumatelnosti, nic vytknout.

[51] To ovšem neplatí ve vztahu ke srovnání převoditelnosti obchodních podílů s dřívějším prodejem obchodního podílu pana V. a k hodnocení zakladatelských smluv (body 63 a 64 napadeného rozsudku). V této souvislosti stěžovatelka namítla, že krajský soud nenařídil ústní jednání, ačkoliv k tomu byl povinen, protože měl provést dokazování. Stěžovatelka zjevně mívá právé na důkazy zakladatelskými smlouvami stěžovatelky a společnosti KEB EGE a smlouvou o převodu obchodního podílu pana V. z roku 2011, tedy listiny ze sbírky listin obchodního rejstříku. Tato dílčí kasační námitka je důvodná.

[52] Nejvyšší správní soud zjistil, že součástí daňového spisu uvedené dokumenty nejsou. Krajský soud z nich v odůvodnění napadeného rozsudku přesto vycházel, aniž je provedl k důkazu při jednání (§ 77 odst. 1 s. ř. s.). Tím upřel stěžovatelce možnost na tyto důkazy reagovat, a v důsledku zatížil své rozhodnutí vadou řízení před soudem, jež mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., srov. rozsudek NSS ze dne 14. 7. 2005, čj. 3 Azs 103/2005-76, č. 687/2005 Sb. NSS]. Nejvyšší správní soud pro úplnost připomíná, že informace získané z obchodního rejstříku a rovněž ze sbírky listin nejsou skutečnostmi známými veřejným orgánům (vč. soudů) z úřední činnosti. Jedná se o podklady jako jakékoliv jiné a takto je třeba s nimi

procesně nakládat (srov. náleze Ústavního soudu ze dne 31. 1. 2011, sp. zn. IV. ÚS 433/10, č. 9/2011 Sb. ÚS, a bod [38] rozsudku NSS ze dne 14. 12. 2016, čj. 1 As 223/2016-50).

[53] Ačkoliv by pro tuto vadu Nejvyšší správní soud mohl napadený rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení, přistoupil Nejvyšší správní soud k meritornímu posouzení dalších kasačních námitek. Podle Nejvyššího správního soudu tomu totiž popsaná vada nijak nebrání. Vzhledem k celkovému posouzení věci krajským soudem se Nejvyšší správní soud rovněž domnívá, že výrok napadeného rozsudku by byl stejný i za situace, jestliže by krajský soud nepochybil. Nejvyšší správní soud přihlédl také ke znění petitu kasační stížnosti, v němž stěžovatelka alternativně navrhovala zrušení rozhodnutí žalovaného a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. Pouhé zrušení napadeného rozsudku v důsledku dílčí procesní vady by tedy podle Nejvyššího správního soudu nepostačovalo k řádnému posouzení kasační stížnosti.

### **3.2 Kasační námítky nesprávného posouzení uplynutí lhůty pro stanovení daně a neexisten- ce blízké časové souvislosti mezi postupem k odstranění pochybností a reakcí stěžovatelky**

[54] Stěžovatelka namítá nesprávné posouzení uplynutí lhůty pro stanovení daně.

[55] Podle § 16b zákona o daních z příjmů *je zdaňovacím obdobím daně z příjmů fyzických osob kalendářní rok.*

[56] Podle § 136 odst. 1 daňového řádu *daňové příznání u daní vyměřovaných za zdaňovací období, které činí nejméně 12 měsíců, se podává nejpozději do 3 měsíců po uplynutí zdaňovacího období.*

[57] Podle § 145 odst. 1 daňového řádu *nebylo-li podáno řádné daňové tvrzení, vyzve správce daně daňový subjekt k jeho podání a stanoví náhradní lhůtu. Nevyhoví-li daňový subjekt této výzvě ve stanovené lhůtě, může správce daně vyměřit daň podle pomůcek nebo předpokládat, že daňový subjekt tvrdil v řádném daňovém tvrzení daň ve výši 0 Kč.*

[58] Podle § 148 odst. 1 daňového řádu *daň nelze stanovit po uplynutí lhůty pro stanovení daně, která činí 3 roky. Lhůta pro stanovení daně počne běžet dnem, v němž uplynula lhůta pro podání řádného daňového tvrzení, nebo v němž se stala daň splatnou, aniž by zde byla současně povinnost podat řádné daňové tvrzení. Podle odst. 3 byla-li před uplynutím lhůty pro stanovení daně zahájena daňová kontrola, podáno řádné daňové tvrzení nebo oznámena výzva k podání řádného daňového tvrzení, běží lhůta pro stanovení daně znovu ode dne, kdy byl tento úkon učiněn.*

[59] Podle § 89 odst. 1 daňového řádu *má-li správce daně konkrétní pochybnosti o správnosti, průkaznosti nebo úplnosti podaného daňového tvrzení nebo jině písemnosti předložené daňovým subjektem nebo o pravdivosti údajů v nich uvedených, vyzve daňový subjekt k odstranění těchto pochybností.*

[60] Výkladem citovaných ustanovení se Nejvyšší správní soud opakovaně zabýval. Dovodil, že na sdělení daňového subjektu obsahující věcnou reakci na výzvu správce daně k podání daňového tvrzení je nutné nahlížet jako na daňové příznání v materiálním smyslu. Tento závěr platí pro podání řádného i dodatečného daňového příznání. Vzniknou-li správci daně konkrétní pochybnosti o správnosti, průkaznosti nebo úplnosti podaného řádného daňového tvrzení či údajů v něm uvedených, je namístě, aby zahájil postup k jejich odstranění podle § 89 daňového řádu, popř. daňovou kontrolu. Takto bude správce daně postupovat i u takového podání, na které je třeba dle jeho obsahu jako na daňové tvrzení nahlížet (viz např. body 17 a 18 rozsudku NSS ze dne 9. 7. 2019, čj. 7 AfS 379/2018-40).

[61] Nejvyšší správní soud z daňového spisu zjistil, že finanční úřad vyzval stěžovatelku k podání daňového tvrzení k dani vybírané srážkou podle zvláštní sazby daně z příjmů fyzických osob podle § 145 odst. 1 daňového řádu. Tato výzva byla stěžovatelce doručena dne 16. 3. 2020. Na výzvu reagovala stěžovatelka vyjádřeními ze dne 29. 4. 2020 a ze dne 5. 8. 2020, kde sdělila, že nesouhlasí se závěry finančního úřadu, a objasnila, proč z jejího pohledu není třeba podat daňové tvrzení. Ve výzvě k odstranění pochybností ze dne 21. 8. 2020 finanční úřad uvedl, že stěžovatelka v rozporu s § 141 odst. 5 daňového řádu (týkajícím se *dodatečného* daňového tvrzení) nepřiznala ke zdanění rozdíl oproti poslední známé daňové povinnosti z titulu vyplacení podílu na zisku společníkům. Ve vyjádření ze dne 30. 9. 2020 stěžovatelka konstatovala, že v minulosti ji finanční úřad vyzval k podání *řádného* daňového tvrzení, nikoli *dodatečného*, které by z její strany za daně situace ani nemohlo být podáno. Na s. 3 sdělení ze dne 27. 10. 2020 finanční úřad připustil, že v předchozí výzvě chybně uvedl, že podání stěžovatelky

posoudil jako *dodatečné* daňové tvrzení. Jednalo se však o zjevnou chybu v psaní, neboť z odůvodnění výzvy je zřejmé, že podání byla vyhodnocena jako tvrzení k dani vybírané srážkou podle zvláštní sazby daně z příjmů fyzických osob. Ve vyjádření ze dne 23. 11. 2020 stěžovatelka znovu uvedla, že ji finanční úřad vyzval ke splnění neexistující povinnosti, konkrétně k podání *dodatečného* daňového tvrzení. V odůvodnění platebního výměru finanční úřad konstatoval, že z průběhu celého řízení je zjevné, že jeho předmětem je *řádné* daňové tvrzení a stěžovatelka si toho byla plně vědoma. Také v bodě 134 napadeného rozhodnutí o odvolání žalovaný sdělil, že finanční úřad stěžovatelku uvědomil o zřejmé chybě v psaní a v řízení bylo seznatelné, že se jedná o *řádné* daňové tvrzení. Popsané pochybení podle žalovaného není natolik závažné, aby způsobilo nesrozumitelnost výzvy k odstranění pochybností.

[62] Krajský soud se lhůtou pro stanovení daně a s tím souvisejícím charakterem daňového tvrzení zabývá v bodech 27 až 37 napadeného rozsudku v rámci posouzení, zda byly splněny podmínky pro postup finančního úřadu podle § 89 odst. 1 daňového řádu. Nejvyšší správní soud konstatuje, že krajský soud nesprávně klade důraz na posouzení *dodatečného* daňového tvrzení v materiálním smyslu, ačkoliv v této věci daňové orgány vyhodnotily podání stěžovatelky jako *řádné* daňové tvrzení. Také stěžovatelka míří své argumenty v kasační stížnosti k *dodatečnému* daňovému tvrzení, které není předmětem věci. V tomto ohledu Nejvyšší správní soud souhlasí se žalovaným, že v daňovém řízení bylo zřejmé, že jeho předmětem je podání *řádného* daňového tvrzení a stěžovatelka to věděla. Finanční úřad své pochybení napravil již ve sdělení ze dne 27. 10. 2020 a rovněž ze skutkových okolností bylo jasné, že stěžovatelka není vyzývána k podání *dodatečného* daňového tvrzení, neboť za zdaňovací období roku 2016 nepodala žádné daňové přiznání. Proto nebylo namístě případné doměření daně, ale její vyměření. Také ze stěžovatelčiny podání plyne, že stěžovatelka si popsanych skutečností byla vědoma.

[63] Principy týkající se posouzení podání jako *řádného* či *dodatečného* daňového tvrzení v materiálním smyslu jsou podobné. Rozdíl ovšem nastává v důsledcích pro běh lhůty podle § 148 daňového řádu. Pro nyní projednávanou věc tedy není podstatný výklad § 148 odst. 2 písm. a) daňového řádu, který se týká *dodatečného* daňového tvrzení. Proto se neuplatní závěry judikatury k § 148 odst. 2 písm. a) daňového řádu, kterou citovala stěžovatelka a krajský soud (zejm. rozsudky NSS ze dne 25. 5. 2016, čj. 2 Afs 22/2016-43, ze dne 5. 3. 2020, č. 3417/2016 Sb. NSS; čj. 1 Afs 441/2019-29; čj. 1 Afs 66/2020-32 a čj. 9 Afs 209/2022-42). V tomto případě se totiž aplikuje § 148 odst. 3 daňového řádu upravující přerušení lhůty mj. tehdy, je-li daňovému subjektu oznámena výzva k podání *řádného* daňového tvrzení.

[64] Projednávaná věc se týká daně z příjmů fyzických osob za zdaňovací období roku 2016. Lhůta pro stanovení daně tedy začala běžet 3. 4. 2017. Výzva k podání *řádného* daňového tvrzení byla stěžovatelce doručena 16. 3. 2020 (tj. v rámci tříleté lhůty pro stanovení daně). Tímto dnem byla přerušena tříletá lhůta pro stanovení daně, jež počala znovu běžet a nově by tak uplynula dne 16. 3. 2023. Dne 25. 12. 2020 však byl stěžovatelce doručen (oznámen) platební výměr a dne 6. 3. 2022 bylo stěžovatelce doručeno rozhodnutí žalovaného o odvolání. Téhož dne nabylo rozhodnutí žalovaného právní moci. Lhůta pro stanovení daně tedy neuplynula, nicméně z jiných důvodů, než které popsal krajský soud. V tomto ohledu je třeba jeho posouzení korigovat.

[65] Nejvyšší správní soud pro úplnost konstatuje, že stěžovatelka v podáních ze dne 29. 4. 2020 a 5. 8. 2020 podrobně sdělila, z jakého důvodu podle jejího názoru neměl být podíl na zisku předmětem daně, a že tedy nebyl důvod k podání daňového tvrzení. Tato podání jsou nepochybně reakcí na výzvu finančního úřadu, a proto mu nelze *a priori* vyčítat (vzhledem k jeho právnímu náhledu na věc), že je považoval za *řádné* daňové přiznání v materiálním smyslu (s tvrzenou daní ve výši 0 Kč), načež zahájil postup k odstranění pochybností podle § 89 daňového řádu. Správnost a zákonnost postupu daňových orgánů se Nejvyšší správní soud podrobně zabývá níže v tomto rozsudku.

[66] Nejvyšší správní soud shrnuje, že krajský soud posoudil otázku uplynutí lhůty pro stanovení daně správně, byť jeho závěry je třeba korigovat. Kasační námitka nesprávného posouzení uplynutí lhůty pro stanovení daně není důvodná.

[67] Stěžovatelka dále v kasační stížnosti namítá neexistenci blízké časové souvislosti mezi zahájeným postupem k odstranění pochybností a reakcí stěžovatelky. Tuto námitku však uplatnila poprvé až v kasační stížnosti,

ačkoliv jí nic nebránilo uvést ji již v žalobě. Námitka je proto podle § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřijatelná a Nejvyšší správní soud se jí nemůže zabývat.

### **3.3 Další kasační námitky podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. (nesprávné a nedostatečné zjištění skutkového stavu daňovými orgány, nesprávné posouzení otázky zneužití práva)**

[68] Stěžovatelka v kasační stížnosti namítá, že daňové orgány a krajský soud opomíjí řadu významných skutečností, jež věcně a časově souvisejí s provedenými transakcemi a založením holdingu a které potvrzují, že stěžovatelka jednala ekonomicky a racionálně. Rovněž namítá nesprávné hodnocení některých podkladů pro vydání rozhodnutí z daňového spisu (účtení doklady, smlouvy o investičním úvěru). Jinými slovy, stěžovatelčina „verze příběhu“, proč byl založen holding a jaké podstatné skutečnosti s tím souvisejí, se liší od verze předestřené daňovými orgány. Důsledkem toho je i odlišný pohled na právní posouzení celé transakce a následné hodnocení, zda měla být vyměřena daň vybíraná srážkou podle zvláštní sazby daně z příjmů fyzických osob za zdaňovací období roku 2016.

#### 3.3.1 Obecná východiska

##### 3.3.1.1 Relevantní daňová ustanovení

[69] Podle § 8 odst. 1 písm. a) zákona o daních z příjmů jsou podíly na zisku z obchodní korporace příjmem z kapitálového majetku. Podle odst. 3 jsou tyto příjmy plynoucí ze zdrojů na území ČR samostatným základem daně pro zdanění zvláštní sazbou daně.

[70] Podle § 36 odst. 2 písm. b) zákona o daních z příjmů činí zvláštní sazba daně z příjmů 15 % z podílu na zisku z účasti na společnosti s ručením omezeným.

[71] Podle § 38d odst. 1 zákona o daních z příjmů *daň se vybírá srážkou z příjmů, na které se vztahuje zvláštní sazba daně podle § 36. Podle odst. 2 u příjmů plynoucích z podílů na zisku uvedených v § 36 [...] je plátce daně povinen srazit daň při jejich výplatě, nejpozději však do konce třetího měsíce následujícího po měsíci, v němž byla schválena účetní závěrka a bylo rozhodnuto o rozdělení zisku nebo o úhradě ztráty.*

[72] Podle § 19 odst. 1 písm. ze) bodu 1 zákona o daních z příjmů *od daně jsou osvobozeny příjmy z podílu na zisku, vyplácené dceřinou společností, která je poplatníkem uvedeným v § 17 odst. 3, mateřské společnosti* (za splnění podmínek uvedených v odst. 3 a 4, pozn. NSS). Citované ustanovení je transpozicí směrnice Rady 90/435/EHS o společném systému zdanění mateřských a dceřiných společností z různých členských států [nahrazena směrnicí Rady 2011/96/EU o společném systému zdanění mateřských a dceřiných společností z různých členských států] s tím, že popsaná úleva je nad rámec směrnice rozšířena i na rozdělení zisku mezi obchodními společnostmi v rámci ČR. Základním účelem této úpravy je zabránění přeshraničního, ale i vnitrostátního dvojího zdanění zisků, tj. osvobození převodu zisků mezi propojenými společnostmi a jejich zdanění až u konečného příjemce. Tímto osvobozením však není zamýšleno, aby výplata podílu na zisku konečnému příjemci vůbec nepodléhala zdanění (viz bod 37 rozsudku NSS č. 6 AfS 376/2018-46).

[73] Podle § 4 odst. 1 písm. q) zákona o daních z příjmů [dříve písm. r) a následně s), pozn. NSS] *se od daně osvobozuje příjem z úplatného převodu podílu v obchodní korporaci s výjimkou příjmu z úplatného převodu cenného papíru, přesahuje-li doba mezi jeho nabytím a úplatným převodem dobu 5 let.* Citované ustanovení dále obsahuje výjimky z tohoto základního pravidla, jež mají zjevně zamezit obcházení zákona a „nežádoucí daňové optimalizaci“ (srov. např. důvodovou zprávu k zákonu č. 344/2013 Sb., změna zákonů v souvislosti s rekodifikací soukromého práva).

[74] Pro tuto věc jsou podstatná také pravidla provádění dokazování a rozložení důkazního břemene. Podle § 92 odst. 3 daňového řádu *daňový subjekt prokazuje všechny skutečnosti, které je povinen uvádět v daňovém turzení a dalších podáních.* Podle odst. 5 *správce daně prokazuje*

*c) skutečnosti vyvracející věrohodnost, průkaznost, správnost či úplnost povinných evidencí, účetních záznamů, jakož i jiných záznamů, listin a dalších důkazních prostředků uplatněných daňovým subjektem,*

*f) skutečnosti rozhodné pro posouzení účelu právního jednání a jiných skutečností rozhodných pro správu daní, jejichž převažujícím účelem je získání daňové výhody v rozporu se smyslem a účelem daňového právního předpisu.*

[75] Správce daně tedy musí prokázat smysl a účel právního předpisu, jehož aplikace v důsledku vedla ke zneužití práva. Smysl je třeba hledat v konkrétních okolnostech, nikoliv v tom, že správce daně má zajistit co nejvyšší platbu daně. Např. u daně z příjmu je smyslem podrobit dani vybrané příjmy, avšak za současného zohlednění zákonem uznaných nákladů a daňových osvobození, výhod, úlev atd. Další povinností správce daně je prokázat a vysvětlit převažující účel jednání daňového subjektu. Jinými slovy, správce daně musí zjistit všechny v úvahu přicházející účely jednání a následně prokázat, že získání daňové výhody mezi nimi „*braje prim*“ [viz Lichnovský, O. a kol. *Daňový řád. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, k § 92 odst. 5 písm. f) daňového řádu].

### 3.3.1.2 Pojem zneužití práva

[76] O výkladu pojmu zneužití práva v daňových věcech není mezi účastníky sporu, přesto Nejvyšší správní soud považuje za vhodné jej stručně zrekapitulovat.

[77] Podle § 8 odst. 4 daňového řádu účinného od 1. 4. 2019 *při správě daní se nepřiblíží k právnímu jednání a jiným skutečnostem rozhodným pro správu daní, jejichž převažujícím účelem je získání daňové výhody v rozporu se smyslem a účelem daňového právního předpisu*. Pro úplnost Nejvyšší správní soud podotýká, že před účinností citovaného ustanovení vyplývala možnost odepřít daňovou výhodu v případě zneužití práva z judikatury Ústavního soudu, Nejvyššího správního soudu a Soudního dvora.

[78] V obecné rovině má daňový subjekt výhradní právo na volbu struktury své činnosti tak, aby omezil svůj daňový dluh (viz bod 73 rozsudku Soudního dvora ze dne 21. 2. 2006, *Halifax Plc a další*, C-255/02). Daňové subjekty tedy mohou uzpůsobit své podnikání tak, aby minimalizovaly své daňové povinnosti, a je třeba „*pečlivě rozlišovat situaci, kdy daňový subjekt volí z různých do úvahy přicházejících alternativ, které mají svůj samostatný smysl, tu, která je pro něho daňově nejvýhodnější, což je legitimní, právem aprobovaný postup, od situace, kdy právě jediným smyslem dané činnosti či transakce je získání nelegitimního daňového zvýhodnění*“ (rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2007, č. 1 Afs 35/2007-108). Hlavním účelem podnikání (či jednotlivých transakcí) nesmí být získání nelegitimní daňové výhody. V daňovém řízení je proto třeba posoudit ekonomickou racionalitu uskutečněných operací. Jinými slovy, hlavní, resp. dostatečně významný účel provedených transakcí musí být jiný než daňový.

[79] Judikatura dovodila tzv. dvoustupňový test pro posouzení existence zneužití práva, který spočívá v hodnocení splnění objektivního i subjektivního prvku zneužití práva. *Objektivní prvek* spočívá v tom, že navzdory formálnímu splnění podmínek daných relevantními právními předpisy nebyl naplněn účel dané právní úpravy. *Subjektivní prvek* se hodnotí jako záměr získat výhodu umělým vytvořením podmínek pro její dosažení. S ohledem na ochranu legitimního podnikání lze plátcí daně odepřít nárokované právo z titulu zneužití práva pouze tehdy, pokud jeho relevantní hospodářská činnost nemá žádné jiné objektivní vysvětlení než získání nároku vůči správci daně, a přiznání práva by bylo v rozporu se smyslem a účelem aplikovaných ustanovení (srov. body 31 až 34, 39 a 48 rozsudku NSS č. 6 Afs 376/2018-46 a judikaturu tam uvedenou). V rozsudku ze dne 26. 4. 2022, č. 10 Afs 289/2021-42, č. 4358/2022 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud doplnil, že „*v praktické rovině se rozdíl mezi objektivním a subjektivním kritériem zneužití práva v oblasti přímých daní může stírat. [...] při posuzování subjektivní podmínky je potřeba vzít v úvahu všechny relevantní objektivní okolnosti dané věci, i když už je třeba současně daňový orgán použil při řešení objektivního prvku. Na základě nich daňový orgán musí vyloučit racionální ospravedlnění jednání daňového subjektu a najít umělou konstrukci sloužící k získání daňové výhody. [...] Smyslem subjektivního kritéria je na základě objektivních okolností každého případu dovodit, zda konkrétní jednání daňového subjektu mohlo mít jiné vysvětlení než snahu o neoprávněné získání daňové výhody*“.

### 3.3.1.3 Holdingová struktura<sup>1)</sup>

[80] Pro posouzení věci je nezbytné shrnout rovněž obecná východiska holdingové struktury.

[81] Holding je jednou z možností, jak strukturovat podnikání; může dávat smysl jak pro velké korporace, tak pro malé podnikatele. K jeho založení lze přistoupit na začátku při výběru formy podnikání, ale také při

<sup>1)</sup> K celé této podkapitole viz Hanych a kol. *Korporátní struktury a transakce*. E-kniha. Backstage Books, 2020, ISBN 978-80-88049-21-0, zejm. str. 13, 15-17, 21-22, 33-35, 38.



jeho dalším rozvoji či restrukturalizaci z různých důvodů. Je třeba uvážit hledisko právní, ekonomické, daňové a popř. též byznysové. Uvedené kategorie se přirozeně mohou prolínat a jejich obsah nelze přesně definovat.

[82] V rámci *právního* hlediska se zvažuje např. osobní ručení, management a nastavení vztahů mezi společníky, diverzifikace rizik (ochrana majetku či částí podnikání od sebe navzájem), případně též obchodní výhody (např. možnost vstupu investora). Holding rovněž usnadňuje rozhodovací procesy v holdingové struktuře (dokumenty a procesy týkající se všech dceřiných společností lze vyřídít a nastavit najednou a centrálně), zmínit lze také možnost snadnější reakce na příležitosti (v rámci holdingu lze v mnoha situacích pružněji reagovat na právní, finanční a jiné záležitosti podnikání).

[83] Z pohledu *daňového* je třeba zvážit, aby daňová optimalizace nebyla v rozporu s právními předpisy. Hlavním účelem struktury totiž nemůže být daňové zvýhodnění (podrobněji viz bod 3.3.1.2 tohoto rozsudku). Stejně tak je třeba zohlednit tzv. „*transfer pricing*“ (princip tržního odstupu), tj. pravidlo obchodování mezi spojenými osobami za srovnatelných okolností, jako by tomu bylo v případě nezávislých subjektů.

[84] Z hlediska *ekonomického* přichází v úvahu následující důvody pro holdingovou strukturu: izolace rizika od majetku, nutnost změny rozložení práv a povinností mezi společníky, vstup a/nebo výstup společníka či investora do/z podnikání, restrukturalizace, příp. též související náprava ekonomického stavu (fungující či nefungující, příp. zadlužené či nezadlužené části podnikání). V úvahu lze vzít také úsporu na provozních nákladech při běžném provozu společností a snadnější využívání a toky finančních prostředků v celé struktuře. Ekonomickou činností se obvykle rozumí zejména využívání hmotného nebo nehmotného majetku za účelem získávání pravidelného příjmu z něj (srov. bod [28] rozsudku NSS ze dne 26. 1. 2011, čj. 2 Afs 83/2010-68). V případě holdingu může být ovšem tato činnost modifikována toliko na správu majetku a dceřiných společností v různé šíři.

[85] Obecně řečeno, holdingová struktura bývá tvořena mateřskou společností, která ovládá dceřiné společnosti zaměřené na výkon hlavního podnikání. Podnikatelské riziko je tak rozloženo a v případě neúspěchu jedné dceřiné společnosti není ohroženo podnikání (a aktiva) zbytku. Generuje-li některá z obchodních společností struktury zisk, lze jej snadno distribuovat napříč celou skupinou, popř. společníkům. Výhodou je rovněž snadný vstup investora do kterékoliv ze společností tvořících holding (podle potřeby pouze do některé z dceřiných společností, příp. do celého holdingu prostřednictvím mateřské společnosti, tj. nepřímo i do dceřiných společností). Rozhodne-li se některý ze společníků vystoupit, jsou transakce v důsledku snadnější (např. lze prodat jedinou smlouvou podíl v holdingu, a tím převést na nového společníka *de facto* podíl v celé struktuře). Přínosem holdingové struktury bývá rovněž daňová optimalizace.

[86] Jak již bylo nastíněno výše, není neobvyklé, že mateřská společnost je založena teprve v období, kdy již několik let fungují provozní (dceřiné) společnosti. Následně společníci do nové mateřské společnosti „dostanou“ své obchodní podíly, a to jejich prodejem, popř. nepeněžitým vkladem či příplatkem.

[87] Český právní řád pojem holdingu nezná. Zákon č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích), pracuje s pojmy „ovládající a ovládané osoby“ a „koncernu“ (viz § 74 a násl.). Podle § 74 odst. 1 zákona o obchodních korporacích *je ovládající osobou osoba, která může v obchodní korporaci přímo či nepřímo uplatňovat rozhodující vliv. Ovládanou osobou je obchodní korporace ovládaná ovládající osobou. Podle odst. 2 je-li ovládající osobou obchodní korporace, je mateřskou obchodní korporací, a je-li ovládanou osobou obchodní korporace, je dceřinou obchodní korporací. Podle § 79 odst. 1 zákona o obchodních korporacích jedna nebo více osob podrobených jednotnému řízení (dále jen „řízená osoba“) jinou osobou nebo osobami (dále jen „řídící osoba“) tvoří s řídící osobou koncern.*

[88] Ze zákona o obchodních korporacích lze při charakterizování holdingové struktury vycházet pouze částečně. Z výše popsaných hledisek a důvodů pro založení holdingu plyne, že podstata činnosti mateřské společnosti může být různá (resp. jiná, než jak je definována u koncernu či ovládající a ovládané osoby). Jinými slovy, vzhledem k tomu, že pojem holding není v českém právním řádu upraven, nelze ani lpět na přesných kategoriích toho, co mateřská společnost v holdingové struktuře „smí a nesmí“. Pokud jsou dodržena kritéria právních předpisů, může holdingová struktura konat širokou paletu činností, ať již prostřednictvím mateřské, nebo dceřiných společností.

[89] Mateřská společnost v holdingové struktuře tedy může toliko spravovat obchodní podíly v dceřiných společnostech, popř. též vlastnit majetek, který je potřebný pro celý holding. Veškerou ostatní činnost může přenechat dceřiným společnostem, vč. samotné správy majetku (tzv. „pure neboli čistý holding“). To se může projevit například v účetnictví mateřské společnosti tím, že z něj neplyne žádné faktické podnikání „navenek“ a s tím související účtování. Holding tedy zastřešuje výsledky podnikatelské činnosti dceřiných společností.

[90] Holding však může mít i tzv. smíšený charakter, což znamená, že vedle správy podílů dceřiných společností či majetku vykonává činnost, např. poskytuje služby, provádí akvizice apod. (srov. bod 32 rozsudku Soudního dvora ze dne 12. 11. 2020, *Sonaecom SGPS SA*, C-42/19).

[91] Nelze vyloučit, že se charakter holdingu může v průběhu času měnit v závislosti na projevené vůli společníků. Preference v podnikání se z logiky věci mění a záleží na různých proměnlivých faktorech (tržní a ekonomické ukazatele, individuální potřeby společníků – fyzických osob atd.).

[92] Cílem Nejvyššího správního soudu není popsat zde veškeré myslitelné podoby a formy činnosti holdingu, ale nastínit, že daňové orgány se při posuzování daňových aspektů musí zaměřit spíše na to, co právní předpisy u konkrétní „daňově prověřované“ korporátní struktury zakazují. Při posuzování, zda se holdingová struktura či její části (v pozici daňového subjektu) dopustily zneužití práva, je třeba zohlednit právní, daňové, ekonomické a popř. též byznysové aspekty posuzovaných transakcí. Jen tak je možné provést ucelenou úvahu o tom, jaký je jejich (hlavní) účel. Skutečnosti týkající se smyslu a účelu transakcí je správce daně povinen prokázat (§ 92 odst. 5 písm. f) daňového řádu]. Naopak by daňové orgány neměly své skutkové a právní závěry stavět na kategorizaci činnosti holdingu (zda se jedná o čistý holding, smíšený holding apod.), jež může být problematická.

[93] Každou věc je tedy třeba posoudit přísně individuálně a komplexně, neboť hodnocení, zda se daňový subjekt choval dovoleným způsobem, bude často záviset na detailech konkrétních transakcí a souvisejících okolností.

### 3.3.2 Aplikace na nyní projednávanou věc

[94] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační námitky stěžovatelky shrnuté v bodě [68] tohoto rozsudku jsou důvodné. Na rozdíl od krajského soudu se Nejvyšší správní soud domnívá, že daňové orgány dostatečně neprokázaly naplnění znaků zneužití práva. Nejvyšší správní soud nesouhlasí s krajským soudem a daňovými orgány, podle nichž řetězec transakcí provedený stěžovatelkou postrádá ekonomický smysl a je toliko uměle vytvořenou situací, jejímž hlavním účelem je vylákání daňové výhody.

[95] V dané věci jsou klíčové následující kroky provedené v rámci holdingové struktury, o nichž v obecné rovině není mezi účastníky sporu:

- založení holdingu,
- rozhodnutí valné hromady stěžovatelky (a společnosti KEB EGE) o převodu obchodních podílů všech společníků na holding,
- uzavření smluv o prodeji obchodního podílu mezi holdingem jako kupujícím a společníky stěžovatelky (a společnosti KEB EGE) jako prodávajícími,
- rozhodnutí o výplatě podílu na zisku ze stěžovatelky (a společnosti KEB EGE) jedinému společníkovi – holdingu [osvobozeno od daně podle § 19 odst. 1 písm. ze) zákona o daních z příjmů], a
- úhrada části ceny za prodej obchodních podílů od holdingu bývalým společníkům stěžovatelky – fyzickým osobám [osvobozeno od daně podle § 4 odst. 1 písm. q) zákona o daních z příjmů]. Část kupní ceny byla hrazena z finančních prostředků získaných výplatou podílu na zisku, část prostředky získanými z investičního úvěru.

[96] Nejvyšší správní soud souhlasí s daňovými orgány a krajským soudem v tom, že mezi popsanými jednáními existuje blížká časová souvislost. Stejně tak Nejvyšší správní soud nepochybně, že bylo rozhodnuto o výplatě podílu na zisku (celkem za obě dceřiné společnosti 22 500 000 Kč) ve výši, která souvisela s kupními cenami obchodních podílů v dceřiných společnostech (kupní cena za obchodní podíl Ing. Č. byla 22 000 000 Kč).

[97] Nejvyšší správní soud se nejprve vyjádří k naplnění *objektivního kritéria* testu zneužití práva. V této věci není sporné, že stěžovatelka formálně naplnila zákonné podmínky pro osvobození příjmů od daně u obou transakcí, tj. u výplaty podílu na zisku a u hrazení kupní ceny za obchodní podíly. Podstata druhé z těchto operací sama o sobě nijak narušena nebyla, neboť zákon o daních z příjmů předpokládá, že příjem z prodeje obchodního podílu nebude zdaněn, jsou-li pro to splněny podmínky (zejm. tzv. časový test). Kombinací obou transakcí se však vytratil účel osvobození od daně podle § 19 odst. 1 písm. ze) zákona o daních z příjmů. Jak bylo uvedeno výše, jeho smyslem není nedanit příjmy vůbec, ale zdanit je toliko u jejich konečného příjemce. To se v nyní projednávané věci nestalo. Společníci – fyzické osoby tedy ve skutečnosti dosáhli toho, že dostali z holdingové struktury peníze, aniž byla odvedena daň. Takový výsledek je nepochybně v rozporu s účelem a smyslem citovaného ustanovení.

[98] Samotný fakt, že výsledek provedených operací je z hlediska daňového práva nežádoucí (tj. byl naplněn *objektivní prvek*), však pro závěr o zneužití práva nestačí. Daňové orgány musí prokázat také existenci *subjektivního prvku*, a sice že získání daňové výhody bylo jediným, či alespoň převažujícím důvodem jednání daňového subjektu (srov. body 31-33 rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 30. 1. 2023, čj. 30 Af 24/2020-112).

[99] Podle Nejvyššího správního soudu daňové orgány v této věci neprokázaly, resp. nesprávně posoudily naplnění *subjektivního kritéria* testu zneužití práva. Daňové orgány se v řízení, v důsledku svého náhledu na věc, zaměřily pouze na některé skutkové okolnosti. Jinými se podrobně nezabývaly, protože to podle nich nebylo relevantní. Jednak tedy nedostatečně zjistily skutkový stav, jednak věc nesprávně posoudily. Krajský soud jejich nesprávné závěry převzal a doplnil svými (rovněž nesprávnými) úvahami. (...)

[101] Z obsahu daňového spisu plyne, že stěžovatelka od samého počátku daňovým orgánům popisovala hned několik důvodů založení holdingu. Nejvyšší správní soud připomíná, že je to správce daně, kdo prokazuje převažující účel jednání daňového subjektu. Tvrdila-li stěžovatelka více důvodů (účelů) založení holdingu, bylo namístě, aby daňové orgány dostatečně zjistily skutkový stav ve všech ohledech a dokázaly, že žádný z nabízených účelů, ani všechny tyto účely ve své celistvosti, nebyly hlavní, resp. dostatečně významné, aby převážily účel daňový.

[102] Stěžovatelka od počátku tvrdila, že důvodem založení holdingu byla potřeba *vystoupení Ing. Č. z dceřiných společností* a narovnání výše obchodních podílů v obou dceřiných společnostech. V důsledku toho měly být změněny rovněž finanční, ekonomické a *de facto* i právní vztahy mezi společníky holdingu a tím i dceřiných společností. Dalším, souvisejícím důvodem bylo vytvoření podmínek pro *ustup nového společníka Ing. K.* Stěžovatelka uváděla také obecné výhody holdingu. S popisovanými důvody založení holdingu souvisí též posouzení, zda tvrzeného účelu bylo možné dosáhnout i bez založení holdingu.

[103] Žalovaný v napadeném rozhodnutí dospěl k závěru, že založení holdingu postrádá ekonomické opodstatnění, neboť holding žádným způsobem neřídí dceřiné společnosti, nehradí za ně závazky, nedochází k vzájemné kooperaci, a to ani v oblasti vzájemného využívání finančních prostředků. S tímto názorem Nejvyšší správní soud nesouhlasí, protože popsane skutečnosti nemají samy o sobě pro ekonomické opodstatnění holdingu vypovídající hodnotu. Holding totiž může být pouze zastřešující strukturou, která dceřiné společnosti vůbec řídit nemusí. Taková charakteristika by odpovídala spíše koncernu, tedy korporátní struktuře odlišné od té, již se týká předmět projednávané věci. Stěžovatelka tvrdila, že jisté centrální řízení plánuje teprve postupně (a v průběhu daňového řízení to i doložila, viz např. nákup výpočetní techniky a software, zaměstnání dvou osob na administrativní, mzdovou a personální agendu, pohyby na bankovním účtu holdingu – vytváření větších rezervy na akvizice). Skutečnost, že holding je budován a jeho aktivity rozvíjeny postupně, nemůže být důvodem pro závěr o zneužití práva při jeho založení v roce 2016. Takový závěr vůbec nezohledňuje ekonomickou a podnikatelskou realitu. Nelze na podnikatele klást požadavek, aby jejich podnikání bylo okamžitě úspěšné a propracované. Nejvyšší správní soud si je vědom, že jednotná účetní a administrativní agenda holdingové struktury začala nabývat reálné podoby teprve v letech 2020 a 2021, což by bez dalšího mohlo svědčit o dlouhodobé neaktivitě holdingu. Je však třeba mít na paměti původní „zastřešující“ charakter holdingu (blížíci se tzv. *pure holdingu*) a také skutečnost, že jednotné účetnictví a administrativní nebyly jediným tvrzeným důvodem pro založení holdingu.

[104] Totéž platí ve vztahu k závěru daňových orgánů, že z účetnictví neplyne žádná aktivita holdingu navenek. O zneužití práva nemůže sám o sobě svědčit fakt, že provozní činnost (včetně případných jednání o akvizicích) činí holding prostřednictvím svých dceřiných společností, které o tom účtují. Holding totiž může toliko spravovat aktiva a finanční toky celé struktury. Právě takový charakter činnosti holdingu (zpočátku) plyne z účetních podkladů založených v daňovém spise. Žalovaný své závěry dokládal také tím, že jednatele holdingu (původní společníci a jednatele dceřiných společností) používají e-mailové adresy s doménou KEB EGE.cz, a tedy není doložen vztah k holdingu. Tento argument považuje Nejvyšší správní soud rovněž za nesprávný. Jak již bylo uvedeno, právní předpisy nezakazují, aby podnikatelskou činnost, vč. některých vyjednávání akvizic, holding prováděl na úrovni dceřiných společností (nadto v dané věci činili jednání přímo jednatele holdingu). K tomu třeba připomenout, že obchodní firma holdingu zní KEB EGE Holding s. r. o. Vztah domény KEB EGE.cz a holdingu je podle Nejvyššího správního soudu více než zřejmý.

[105] Dalším důvodem pro založení holdingu mělo být vyrovnání obchodních podílů v dceřiných společnostech a vyrovnání rizik tak, aby podíly v obchodních společnostech vzájemně odpovídaly. Společníci tak (i do budoucna) mají stejný podíl na přínosech a rizicích obou společností. Popsané řešení má podle Nejvyššího správního soudu jednoznačně ekonomické opodstatnění a lze jím zdůvodnit založení holdingové struktury. Nejvyšší správní soud považuje tento stěžovatelkou deklarovaný cíl za legitimní, tím spíše, že stěžovatelka popsala, v čem konkrétně byly nerovnoměrné obchodní podíly problematické (majoritní podíl Ing. Č. ve společnosti KEB EGE byl rizikovější, neboť byl spjat se zajištěním úvěru stěžovatelky; tomu neodpovídala výše podílů, a tedy potenciálních výhod ve stěžovatelce, což se ukázalo jako problematické při hledání kupce obchodních podílů Ing. Č.). Nejvyšší správní soud nezpochybňuje, že „narovnat výši“ podílů lze i bez založení holdingové struktury. Jestliže má ale podnikatel vícero zájmů na založení holdingu, pak je zcela logické upřednostnit narovnání podílů právě v rámci holdingové struktury.

[106] Žalovaný v napadeném rozhodnutí sdělil, že další nestandardní okolností je nákup obchodního podílu Ing. K. za 26 000 Kč, přestože reálná hodnota tohoto podílu byla podle znaleckého posudku 6 370 000 Kč. Tato úvaha je však nepřesná. Ing. K. byl jedním ze zakladatelů holdingové společnosti, jehož vklad do základního kapitálu činil 26 000 Kč (tj. obchodní podíl v holdingu 13 %). Tento vklad činil Ing. K. za shodných podmínek jako ostatní společníci, kteří s ním zakládali holding. Teprve poté holding koupil obchodní podíly v dceřiných společnostech. Čistě matematicky, hodnota 13 % obchodních podílů v dceřiných společnostech odpovídala podle znaleckého posudku částce 6 370 000 Kč. Obchodní podíly však později byly zatíženy zajištěním investičních úvěrů a společníci holdingu museli avalovat směnky ve prospěch Raiffeisenbank. Stěžovatelka v daňovém řízení tvrdila také to, že se nedařilo najít kupce obchodních podílů Ing. Č., a proto byly podmínky vůči Ing. K. velmi vstřícné (což daňové orgány nevyvracely). Za popsanych okolností lze sice dospět k závěru, že Ing. K. vstoupil do holdingové struktury za velmi výhodných podmínek, podle Nejvyššího správního soudu však již nelze přisvědčit daňovým orgánům, že se jedná o důkaz o nestandardnosti a účelovosti založení holdingu.

[107] K prodeji obchodního podílu Ing. Č. žalovaný v napadeném rozhodnutí sdělil, že nic nebránilo vyplatit podíl na zisku v dceřiných společnostech přímo společníkům (fyzickým osobám) a z obdrženého příjmu uhradit prodávaný obchodní podíl Ing. Č., včetně nezávislé úhrady ze strany Ing. K. Krajský soud v napadeném rozsudku doplnil, že v případě nerozdělených zisků šlo o čerpání finančních prostředků, které byly reálně převedeny na bankovní účet holdingu; nejednalo se o „virtuální zisk“ v podobě zásob či majetku. Podle krajského soudu by jediný společník holdingu těžko mohl rozhodnout o rozdělení zisku, jestliže se jednalo jen o „virtuální zisk“. Krajský soud dále konstatoval, že finanční prostředky získané z úvěru od Raiffeisenbank měly toliko „krýt“ peněžní prostředky z nerozdělených zisků, jejichž držbu byly stěžovatelka a společnost KEB EGE povinny prokázat, a že jedna z plateb byla ryze účelově nazvána jako „čerpání úvěru“. Ani s těmito závěry se Nejvyšší správní soud neztotožňuje.

[108] Předně, krajský soud zcela nesprávně interpretoval výpis z účtu holdingu za období let 2016–2018 a rovněž smlouvy o investičním úvěru uzavřené mezi dceřinými společnostmi a Raiffeisenbank. Platby ze dne 26. 8. 2016 nejsou účelově nazvány jako čerpání úvěru. Stěžovatelka nabídla logické vysvětlení, a sice že dceřiné společnosti uzavřely smlouvy o úvěru, jejichž účelem byla výplata zálohy na nerozděleném zisku za rok 2016 a předchozí roky. V souladu s čl. III odst. 3 smluv o investičním úvěru byly finanční prostředky čerpány přímo na

účet holdingu. Celou transakci tedy provedla Raiffeisenbank a stěžovatelka nijak název transakce neovlivňovala. V účetním deníku holdingu ke dni 31. 12. 2016 jsou vykázány v srpnu 2016 částky 1 200 000 Kč jako KEB EGE podíl na zisku, 1 300 000 Kč jako KEB EGE podíl na zisku (ze společnosti KEB EGE byl zjevně vyplacen podíl na zisku nad rámec částky odpovídající výši čerpaného úvěru), 15 000 000 Kč jako KEB EGE podíl na zisku a částka 5 000 000 Kč jako FPPV podíl na zisku (poslední dvě částky odpovídají výši čerpaných úvěrů). Veškeré skutečnosti tedy do sebe zapadají. Jednoduše řečeno, Raiffeisenbank poskytla dceřiným společnostem úvěr na výplatu záloh nerozděleného zisku. Tyto částky podle smluv o investičním úvěru byly poukázány přímo na účet holdingu. Stále se však z pohledu holdingu jedná o výplatu podílu na zisku z dceřiných společností (jakkoliv si na výplatu podílu na zisku vzaly dceřiné společnosti úvěr). K výplatě podílu na zisku v částce 20 000 000 Kč tedy nebyly použity „volné finanční prostředky“ dceřiných společností. Holding tak získal finanční prostředky na úhradu kupní ceny obchodních podílů Ing. Č., který trval na jednorázovém vyplacení kupní ceny.

[109] Krajský soud v napadeném rozsudku dále dovodil (mj. z podmínek smluv o investičním úvěru), že dceřiné společnosti fakticky disponovaly peněžními prostředky ve výši nerozděleného zisku. Proto podle něj bylo možné provést odchod Ing. Č. i bez založení holdingu, toliko „přerozdělením“ obchodních podílů mezi zbývající společnosti a Ing. K. Ti by uhradili kupní cenu z podílů na vyplaceném zisku. Tato úvaha je opět chybná.

[110] Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelkou, že by *a priori* bylo zcela nelogické, aby si půjčovala finanční prostředky, ačkoli by mohla použít své vlastní zdroje. Podmínky čerpání úvěru ve smlouvách o investičním úvěru cílí spíše na to, aby klient (stěžovatelka) bance prokázal, že je ekonomicky stabilní a že vykázal zisk v konkrétní výši (stěžovatelka správně poukázala na tzv. test výplaty podílu na zisku), nikoliv že tyto peněžní prostředky má prakticky ihned k dispozici. I kdyby je stěžovatelka měla, nic to nemění na tom, že dodrží-li právní předpisy, pak je na její podnikatelské úvaze, jak s nerozděleným ziskem naloží, resp. zda si na jeho výplatu vezme úvěr, nebo použije vlastní zdroje. Z konkrétních transakcí, které při výplatě zisku stěžovatelka použila, nelze v daném případě dovozovat, že její jednání bylo účelové či ekonomicky neopodstatněné. Naopak, stěžovatelka zjevně provedla ekonomickou a podnikatelskou úvahu, jejímž výsledkem bylo rozhodnutí o vyplacení zisku za pomoci investičního úvěru.

[111] Za popsané situace, kdy stěžovatelka prokázala způsob a okolnosti financování výplaty podílu na zisku, bylo na daňových orgánech, aby prokázaly, že jednání stěžovatelky bylo účelové a ekonomicky neopodstatněné (resp. aby vyvrátily stěžovatelčinu verzi). V tomto ohledu bylo povinností daňových orgánů vyvrátit rovněž tvrzení stěžovatelky, že společníci (fyzické osoby) neměli dostatek financí na koupi obchodního podílu a nedostali by bankovní úvěr, neboť banky takový finanční instrument fyzickým osobám nenabízejí.

[112] Daňové orgány jednoduše nemohly předpokládat, že dceřiné společnosti mohly vyplatit nerozdělený zisk „okamžitě“ a v takové výši, aby z tohoto příjmu společníci mohli uhradit kupní cenu obchodních podílů Ing. Č. Takový předpoklad totiž nepřipustnou mírou zasahuje do podnikatelské svobody a uvážení stěžovatelky o ekonomických aspektech jejího podnikání a je v rozporu se zásadou zdrženlivosti daňových orgánů (§ 5 odst. 3 daňového řádu). Daňové orgány si v tomto ohledu žádné podklady neopatřily, a tedy neunesly důkazní břemeno stran účelovosti transakcí stěžovatelky. Jinými slovy, daňové orgány nemohly toliko sdělit, že není jejich povinností prokazovat, co tvrdí stěžovatelka. Naopak, aby unesly důkazní břemeno a prokázaly subjektivní prvek testu zneužití práva, měly prokázat, že jednání stěžovatelky bylo účelové, neboť výsledkem bylo fakticky možné dosáhnout i bez založení holdingu.

[113] Pro úplnost Nejvyšší správní soud konstatuje, že neshledal nic podezřelého ani na restrukturalizaci úvěrů dceřiných společností u UniCredit Bank. Holdingová struktura provedla řadu transakcí, které měly své opodstatnění. Jejich průvodním jevem přirozeně mohla být také restrukturalizace dříve uzavřených úvěrů s jinou bankou (a s tím spojený kompenzační poplatek). Nejvyšší správní soud zároveň chápe stěžovatelčin argument, že v minulosti i následně byly příjmy společníků – fyzických osob řádně daněny srážkovou daní. Ačkoliv předchozí a následná povinnost sama o sobě není důvodem pro konstatování, že v mezidobí nebylo zneužito právo, v projednávané věci popsané skutečnosti vhodně dokreslují, že stěžovatelka při založení holdingu neměla v úmyslu toliko získat daňové zvýhodnění.

[114] Nejvyšší správní soud uzavírá, že daňové orgány neprokázaly, že stěžovatelkou tvrzené důvody transakcí (tj. potřeba vystoupení Ing. Č., vstoupení nového společníka Ing. K., narovnání obchodních podílů a související aspekty) byly ryze účelové a ekonomicky neopodstatněné. Krajský soud jejich nesprávné závěry převzal.

[115] K *akviziční činnosti* holdingu Nejvyšší správní soud konstatuje, že se jedná o další legitimní důvod pro založení holdingové struktury. Skutečnost, že v dané věci holding zamýšlel výkon takové činnosti, plyne z výpisu z obchodního rejstříku. Stěžovatelka prokázala, že od roku 2017 jednali společníci holdingu hned o několika akvizicích. Naopak daňové orgány ani krajský soud nevyvrátily, že tato jednání probíhala.

[116] K závěru o účelovosti tvrzené akviziční činnosti by daňové orgány mohly dospět například tehdy, jestliže by tvrzení stěžovatelky byla nevěrohodná a vše nasvědčovalo tomu, že transakce probíhaly pouze „na oko“, aby uměle vytvářely dojem o akviziční činnosti. Tak tomu ovšem v této věci nebylo. Stěžovatelka doložila řadu podkladů (e-mailové komunikace, prohlášení, zápisky), z nichž plyne, že jednání o akvizicích skutečně probíhala. Měly-li daňové orgány pochyby o reálném charakteru a účelu popisovaných transakcí, bylo jejich povinností vyvrátit verzi stěžovatelky (doloženou popsávanými dokumenty). Za tímto účelem si případně měly opatřit další důkazní prostředky, ať již navrhované svědecké výpovědi, nebo jiné. Tomu ovšem daňové orgány nedostály, a proto v popsáném ohledu neunesly důkazní břemeno.

[117] Ke spolupráci se společností Cartesy stěžovatelka doložila řadu dokumentů včetně LoI. Z něho plyne, že veškerá komunikace, jednání a součinnost má probíhat přes holding, avšak samotná provozní (faktická) činnost je svěřena dceřiným společnostem, které tím pádem mohou účtovat o souvisejících nákladech. Takový postup je v holdingové struktuře předpokladatelný a na rozdíl od daňových orgánů se Nejvyšší správní soud domnívá, že se nejedná o nic neobvyklého či snad nezákonného. Nejvyšší správní soud neshledal rozpory v LoI, rukou psaných poznámkách a e-mailové komunikaci, k nimž dospěl žalovaný. Jisté mezery v celém „příběhu“ se dají vysvětlit tím (jak se vyjádřila stěžovatelka), že komunikace probíhala osobně, písemně i telefonicky, a proto předložené podklady nemusí zcela věrně a jednoznačně obsáhnout její celý obsah. V tomto ohledu je posouzení žalovaného spíše spekulativní.

[118] K důkazům o činnosti holdingu týkající se založení dceřině společnosti TNGeneration a NHSP žalovaný konstatoval, že všechny deklarované kroky byly činy v době, kdy finanční úřad ukončoval daňové řízení, a proto jsou účelové. Navíc do 31. 1. 2021 nebyly provedeny žádné bezhotovostní transakce. Zde Nejvyšší správní soud opět musí sdělit, že časová očekávání žalovaného jsou nereálná (neboť *de facto* předpokládají, že korporace budou neodkladně účtovat o spolupráci a jejich výsledcích). Pouze z blízké časové souvislosti akvizic s ukončením vyměřovacího řízení nelze dospět k závěru o účelovosti. V posuzované věci je podle Nejvyššího správního soudu podstatné, že stěžovatelka prokázala založení nové dceřině společnosti TNGeneration a započetí její spolupráce s dalším subjektem, což žalovaný nevyvrátil.

[119] Pro úplnost Nejvyšší správní soud poznamenává, že stěžovatelka prokázala také jednání se společnostmi SERVIS MK, UNOPLEX a ZITA KÁJOV o případné spolupráci s holdingem, resp. akvizici. Daňové orgány existenci jednání nijak nevyvrátily a krajský soud toliko převzal závěry daňových orgánů.

[120] Podle daňových orgánů a krajského soudu nemůže být naplněn účel plánovaných akvizic tehdy, jestliže se stěžovatelkou uváděné transakce neuskutečnily. Tento závěr je nesprávný. Skutečnost, že se stěžovatelce nepodařilo dotáhnout projednávané akvizice do úspěšného konce, vůbec nemusí znamenat, že její jednání bylo účelové. Takový závěr postrádá logiku. Řada obchodních jednání skončí neúspěchem, protože se strany nedohodnou na vzájemně přijatelných podmínkách. Přesto mají taková jednání z podnikatelského hlediska své opodstatnění.

[121] Daňové orgány a krajský soud jsou názoru, že popsána jednání bylo možné vést i na úrovni dceřiných společností, aniž byl založen holding. Tento závěr může v čistě obecné rovině platit (pomine-li Nejvyšší správní soud ekonomické a další aspekty, jež mohou realitu ovlivnit). Zároveň však holdingu, jeho společníkům a dceřiným společnostem upírá možnost zvážit, jaká forma podnikání je pro ně nejvhodnější. Jinými slovy pouze proto, že o akvizicích bylo možné jednat již z pozice jednatelů – společníků dceřiných společností, nelze dospět k závěru, že holding byl založen účelově. Je svobodným rozhodnutím každého podnikatele, jakou formu činnosti zvolí. Podstatné je to, aby dodržoval právní předpisy, v dané věci s důrazem na jejich smysl a účel. Nejvyšší správní soud uzavírá, že v této věci jednali o akvizicích společníci a jednatelé holdingu. Nic neobvyklého (a již vůbec ne



nezákonného) Nejvyšší správní soud nespaturuje na tom, jestliže část jednání, která s akvizicemi souvisí, svěřil holding svým dceřiným společnostem. Daňové orgány v důsledku opět porušily zásadu zdrženlivosti (§ 5 odst. 3 daňového řádu).

[122] Nejvyšší správní soud shrnuje, že daňové orgány neprokázaly, že by akviziční činnost holdingu neměla své ekonomické opodstatnění. Krajský soud převzal nesprávné závěry daňových orgánů, v důsledku čehož věc nesprávně posoudil.

[123] Konkrétně daňové orgány neprokázaly naplnění subjektivního prvku testu zneužití práva (resp. dílem jsou jejich závěry neprokázané, dílem v rozporu s obsahem spisu). Stěžovatelka dostatečným způsobem objasnila zcela legitimní a dostatečně významné účely založení holdingu. Stěžovatelčina tvrzení byla od počátku konzistentní a rozvíjela se pouze vzhledem k tomu, jak se k celé věci stavěly daňové orgány. Podstata tvrzení ovšem zůstala od počátku nezměněna.

[124] Již samy o sobě dostatečně významné, logické a odpovídající obecné charakteristice holdingu jsou: 1. potřeba vystoupení Ing. Č., vstoupení nového společníka Ing. K., narovnání obchodních podílů a související aspekty, a 2. akviziční činnost. Tím spíše jsou tvrzené důvody významné ve své celistvosti, a převáží tak nad daňovým účelem, který byl jistě vítaným, ale ne hlavním důvodem stěžovatelčina jednání. Jinými slovy, transakce provedené stěžovatelkou sledují jasný a legitimní cíl a jsou ekonomicky opodstatněné již samy o sobě, a to i tehdy, jestliže by je nedoprovázelo daňové zvýhodnění. Nadto Nejvyšší správní soud opětovně připomíná, že daňový subjekt si může zvolit z různých do úvahy přicházejících alternativ, které mají svůj samostatný smysl, tu, která je pro něho daňově nejvýhodnější, není-li jediným důvodem získání nelegitimního daňového zvýhodnění. O takovou situaci (jediný sledovaný cíl je daňový) se v této věci nejedná.

[125] Skutečnost, že popsané účely, zejm. akviziční činnost, jednodušší a centrální administrativa a účetnictví a jednodušší vstup či výstup nových společníků, se začaly uplatňovat až v průběhu následujících let, sama o sobě nemůže vést k závěru, že holding byl v roce 2016 založen účelově. Takový závěr by totiž nezohledňoval, že v podnikatelském prostředí jednoduše nelze přesně plánovat a předvídat, jak se budou zamýšlené záměry a transakce vyvíjet. Stejně tak považuje Nejvyšší správní soud za nepřiměřený požadavek (který z posouzení daňových orgánů fakticky vyplývá), aby holding začal okamžitě vyvíjet akviziční činnost, pokud tento záměr deklaroval při svém vzniku. Holdingová struktura v této věci není natolik „velkým hráčem“, aby bylo logické očekávat, že bude uskutečňovat velké množství více méně úspěšných akvizic hned od počátku své existence. V tomto ohledu je očekávání daňových orgánů ve svém důsledku přehnané.

[126] Pro úplnost Nejvyšší správní soud konstatuje, že stěžovatelka uvedla také obecné výhody holdingu, které jí v této věci daňové orgány nemohou odpírat pouze pro to, že se jedná o důvody obecně platné pro holdingové struktury jako takové a stěžovatelka je zcela konkrétně nedoložila. Pravdivost těchto tvrzení totiž plyne již ze samotné podstaty popisovaných výhod. Například je jednoznačně patrné, že holdingová struktura diverzifikuje rizika, neboť její faktická existence dělí majetek a podnikatelské riziko mezi vícero korporací, jež jsou součástí struktury. Stejně tak je logické, že usnadňuje administrativu a soustředění rozhodovacích procesů na jednu úroveň. Jednoduše řečeno, jednatelé či společníci nemusí některé dokumenty podepisovat pro každou dceřinou společnost zvlášť, ale postačí jeden dokument na úrovni mateřské společnosti, jež v důsledku zavazuje všechny dceřiné společnosti, resp. celou holdingovou strukturu. Stěžovatelka tedy odkazem na obecné výhody holdingu vhodně dokreslila celkový kontext důvodů, které vedly k založení holdingové struktury.

[127] Z výše uvedeného posouzení plyne, že tuto věc nelze srovnávat s případem řešeným v rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 6 Afs 376/2018-46. Nejvyšší správní soud tam řešil jednoznačné zneužití práva, neboť daňový subjekt nebyl schopen doložit a vysvětlit skutečný ekonomický účel transakcí. V nyní projednávané věci stěžovatelka nabídla logické důvody, které doložila řadou důkazů.

[128] Daňové orgány tedy nesprávně vyhodnotily podstatu holdingové struktury a *de facto* vyzdvihly pouze daňový účel. Všechny ostatní tvrzené a doložené důvody označily za marginální, popř. od nich zcela nepřiměřeně odhlédly. To je v rozporu s podstatou pojmu holdingové struktury, a co víc, daňové orgány neunesly důkazní břemeno, neboť svou verzi o účelu transakcí souvisejících se založením holdingu dostatečně neprokázaly. V jejich nástinu celého příběhu zůstala řada nepodložených tvrzení, popř. faktů tvrzených a prokázaných stěžovatelkou,

jež daňové orgány nevyvrátily. Krajský soud převzal nesprávné závěry daňových orgánů a rozpracoval je, ačkoliv měl rozhodnutí žalovaného zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení. Kasační námitky nesprávného právního posouzení a nesprávného zjištění skutkového stavu [§ 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.] jsou důvodné.

[129] Nejvyšší správní soud považuje za vhodné zmínit, že si je vědom dalších dílčích skutečností, na nichž žalovaný vystavěl odůvodnění napadeného rozhodnutí, a jichž se výše provedené posouzení výslovně netýká (zejm. podrobné hodnocení některých důkazů, jež měly svědčit o účelovosti jednání stěžovatelky). Podrobné pojednání o těchto aspektech však Nejvyšší správní soud považuje za nadbytečné. Z posouzení výše totiž plyne, že na výsledné hodnocení zdejšího soudu by takové úvahy neměly žádný vliv (neboť Nejvyšší správní soud považuje v daném případě za podstatné jiné skutečnosti, než na které kladly důraz daňové orgány).

[130] Pro úplnost Nejvyšší správní soud poznamenává, že nemohl přihlédnout k argumentům o prodeji obchodního podílu pana Š. v roce 2023. Nejvyšší správní soud připomíná, že při přezkoumání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Z téhož důvodu Nejvyšší správní soud neprovedl dokazování souvisejícími listinami (smlouvami o převodu podílu, prohlášeními o pravosti podpisu, zápisy z valné hromady, dohodami o ukončení nájmu a rozhodnutími jediného společníka), neboť by to bylo nadbytečné.

[131] Závěrem Nejvyšší správní soud považuje za vhodné sdělit, že má pochopení pro aktivitu daňových orgánů. Jejich úkolem je prověřovat, zda daňové subjekty postupují v souladu s daňovými předpisy, k čemuž patří i případné výzvy směřované daňovému subjektu, resp. aktivace kontrolních postupů. V tomto konkrétním případě se ale o zneužití práva nejedná. (...)

## 4631

### Řízení před soudem: osoba zúčastněná na řízení

#### Pobyt cizinců: rodinný příslušník jako osoba zúčastněná na řízení

k § 34 odst. 1 a 2 soudního řádu správního

k § 15a zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (v textu jen „zákon o pobytu cizinců“)

**Osobami přicházejícími v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení podle § 34 odst. 1 s. ř. s. jsou nejen rodinní příslušníci podle § 15a zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, od kterých cizinec odvozuje svůj pobytový titul, nýbrž i další rodinní příslušníci, s nimiž cizinec na území žije, pokud správní rozhodnutí může přímo zasáhnout do jejich práva na soukromý a rodinný život. Předseda senátu proto z úřední povinnosti vyzve tyto osoby podle § 34 odst. 2 s. ř. s. k vyjádření, zda hodlají uplatnit práva osoby zúčastněné na řízení, jestliže dotčení na jejich právech je s ohledem na obsah správního spisu a žalobních námitek dostatečně zjevné.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2024, čj. 8 Azs 83/2024-39)

**Prejudikatura:** č. 1479/2008 Sb. NSS a č. 2781/2013 Sb. NSS.

**Věc:** T. Q. N. proti Ministerstvu vnitra o povolení k přechodnému pobytu, o kasační stížnosti žalovaného.

Nejvyšší správní soud se v tomto rozsudku zabýval tím, zda měl Městský soud v Praze v řízení o žalobě proti rozhodnutí ve věci zamítnutí žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu cizince, který je rodinným příslušníkem občana EU, vyzvat rodinné příslušníky tohoto cizince k vyjádření, jestli hodlají uplatnit práva osoby zúčastněné na řízení podle § 34 odst. 2 s. ř. s.

Žalobce požádal dne 8. 2. 2023 o vydání povolení k přechodnému pobytu jako rodinný příslušník občana EU podle § 87b zákona o pobytu cizinců. Žalovaný rozhodnutím ze dne 12. 10. 2023 žádost zamítl podle § 87e

odst. 1 písm. f) tohoto zákona, neboť dospěl k závěru, že existuje důvodné nebezpečí, že by žalobce mohl závažným způsobem narušit veřejný pořádek. Současně mu stanovil lhůtu k vycestování z území České republiky v délce 35 dnů od právní moci rozhodnutí.

Žalobce následně podal proti rozhodnutí žalovaného u Městského soudu v Praze žalobu, který ji rozsudkem ze dne 14. 2. 2024, čj. 16 A 37/2023-36, zamítl. Městský soud neshledal zásah do soukromého a rodinného života stěžovatele nepřiměřeným. Jím páchaná trestná činnost představuje důvodné nebezpečí, že závažným způsobem naruší veřejný pořádek. Ztotožnil se proto se závěry žalovaného.

Rozsudek městského soudu napadl žalobce (stěžovatel) kasační stížností, ve které uvedl, že kasační stížnost je přijatelná z důvodu zásadního pochybení městského soudu, které mohlo mít dopad do jeho hmotněprávního postavení. Městský soud dle stěžovatele nerespektoval ustálenou judikaturu a hrubě pochybil při výkladu pojmu nebezpečí závažného narušení veřejného pořádku.

Dále měl stěžovatel za to, že městský soud posoudil otázku přiměřenosti dopadů rozhodnutí žalovaného do jeho soukromého a rodinného života nedostatečně a nesprávně. Stěžovatel žije ve společné domácnosti se svou družkou a třemi zletilými dětmi. Na území České republiky pobývá již dlouhou dobu a má zde veškeré rodinné zázemí. Ve Vietnamu již žádné vazby nemá.

Mimo to stěžovatel namítal, že městský soud nevyrozuměl osoby přicházející v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení. Kromě cizince, kterému nebyl udělen pobyt na území, totiž mohou být rozhodnutím dotčeni ve svém právu na soukromý a rodinný život i rodinní příslušníci tohoto cizince (rozsudky NSS ze dne 18. 2. 2022, čj. 5 Azs 308/2020-76, a ze dne 20. 11. 2023, čj. 1 Azs 155/2023-53). Jako osoby zúčastněné na řízení přicházely v úvahu zejména jeho dcery jako nositelky oprávnění ke sloučení rodiny. Rovněž jeho syn a družka mohou být dotčeni v právu na soukromý a rodinný život.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že existuje hrozba, že se stěžovatel k trestné činnosti vrátí. To, že městský soud nevyrozuměl osoby přicházející v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení, nemusí způsobit nezákonnost napadeného rozsudku (rozsudek NSS ze dne 2. 11. 2023, čj. 8 Azs 50/2023-54).

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

### Z odůvodnění:

(...)

#### **III.2 K opomenutí rodinných příslušníků jako osob zúčastněných na řízení**

[12] Stěžovatel namítá, že městský soud nevyrozuměl o probíhajícím řízení jeho rodinné příslušníky a nevyzval je, aby oznámili, zda v řízení budou uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení podle § 34 odst. 2 s. ř. s. Namítá tedy závažnou procesní vadu v řízení před městským soudem. Tato námitka je důvodná.

##### III.2.A Obecná východiska

[13] Podle § 34 odst. 1 s. ř. s. platí, že *osobami zúčastněnými na řízení jsou osoby, které byly přímo dotčeny ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí nebo tím, že rozhodnutí nebylo vydáno, a ty, které mohou být přímo dotčeny jeho zrušením nebo vydáním podle návrhu výroku rozhodnutí soudu, nejsou-li účastníky a výslovně oznámily, že budou v řízení práva osob zúčastněných na řízení uplatňovat.*

[14] Podle § 34 odst. 2 s. ř. s. dále platí, že *navrhovatel je povinen v návrhu označit osoby, které přicházejí v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení, jsou-li mu známy. Předseda senátu takové osoby vyrozumí o probíhajícím řízení a vyzve je, aby ve lhůtě, kterou jim k tomu současně stanoví, oznámily, zda v řízení budou uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení; takové oznámení lze učinit pouze v této lhůtě. Současně s vyrozuměním je poučí o jejich právech. Obdobně předseda senátu postupuje, zjistí-li se v průběhu řízení, že je tu další taková osoba. O osobních údajích, o těchto osobách uváděných, platí přiměřeně ustanovení § 37 odst. 3.*

[15] Z ustanovení § 34 odst. 1 a 2 s. ř. s. vyplývají dvě podmínky, které musí být splněny pro to, aby se určitý subjekt stal osobou zúčastněnou na řízení. První podmínka je materiální a splňuje ji ten, kdo je přímo dotčen na svých právech mj. vydáním nebo zrušením napadeného správního rozhodnutí. Pro splnění druhé (formální)

podmínky musí subjekt výslovně soudu oznámit, že bude v řízení práva osoby zúčastněné na řízení uplatňovat. Teprve kumulativním splněním obou podmínek se subjekt stane osobou zúčastněnou na řízení.

[16] Ustálená judikatura při použití § 34 s. ř. s. vychází též z toho, že se předpokládá aktivní postup soudu při zjišťování okruhu možných osob zúčastněných na řízení. Soud musí umožnit uplatňovat práva osob zúčastněných na řízení všem osobám, jejichž práva jsou napadeným rozhodnutím dotčena. To platí i v případech, že žalobce nesplní svou povinnost tyto osoby uvést v žalobě (rozsudek NSS ze dne 21. 12. 2005, čj. 1 As 39/2004-75, č. 1479/2008 Sb. NSS). Pokud tak soud nepostupuje, zatíží řízení vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé (rozsudek NSS ze dne 2. 5. 2007, čj. 5 As 3/2007-68, ze dne 17. 1. 2014, čj. 5 As 140/2012-22, ze dne 9. 11. 2016, čj. 2 As 256/2016-92, či ze dne 13. 10. 2021, čj. 8 As 190/2019-39).

[17] Výjimečně tato vada nemusí vést ke zrušení napadeného rozhodnutí, jak přiléhavě podotkl žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti. Judikatura Nejvyššího správního soudu však dovodila, že jde zejména o situace, kdy je s ohledem na okolnosti dané věci zřejmé, že tato vada jednoznačně nemohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé (tj. bez ohledu na případné vyjádření osoby zúčastněné na řízení a její důkazní návrhy by výsledek soudního řízení byl stejný) (rozsudek sp. zn. 1 As 39/2004 a rozsudek ze dne 20. 4. 2017, čj. 2 Asz 343/2016-44, bod 19). Aby se proto nejednalo o vadu s vlivem na zákonnost rozhodnutí krajského soudu, musí se jednat o zcela výjimečnou situaci. Osoba zúčastněná na řízení však zpravidla vždy může svou procesní aktivitou působit na výsledek řízení. Tato vada v postupu krajského soudu tudíž zpravidla povede ke zrušení napadeného rozhodnutí krajského soudu bez dalšího.

[18] O vadu řízení se však vůbec nejedná, pokud dotčení práv subjektu není natolik zjevné, aby vznikla povinnost krajského soudu dotázat se jej z úřední povinnosti, zda bude uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení (rozsudek NSS ze dne 18. 12. 2007, čj. 8 As 8/2007-90).

[19] Nejvyšší správní soud pro úplnost dodává, že si je vědom existence rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2022, čj. 2 Asz 130/2022-35, ve kterém druhý senát dospěl k závěru, že stěžovatelé v dané věci netvrdili, že by nepřiznání postavení osoby zúčastněné na řízení [v případě jejich otce (dědečka) s pobytovým oprávněním na území ČR] omezilo na právech přímo je samotné, přičemž hájení jeho práv jim nenáleží. S tímto závěrem se již vypořádal Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 31. 10. 2023, čj. 8 Asz 229/2022-42, ve kterém dospěl k závěru, že není dán důvod pro postoupení věci rozšířenému senátu, protože konstantní judikatura požadavek na dotčení práv stěžovatele opomenutím případné osoby zúčastněné nepožaduje.

### III.2.B Rodinní příslušníci stěžovatele

[20] Pro posouzení nyní projednávané věci je tedy klíčové, zda některý z rodinných příslušníků stěžovatele splňoval materiální podmínku podle § 34 odst. 2 s. ř. s. a zda bylo dotčení jejich práv jako možných osob zúčastněných na řízení zjevné tak, že se jich městský soud měl z úřední povinnosti dotázat, zda budou uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení.

[21] Rodinné příslušníky cizince je třeba obecně považovat za osoby přicházející v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení, a to i v řízeních týkajících se rozhodnutí o zamítnutí pobytové žádosti (rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2012, čj. 5 As 104/2011-102, č. 2781/2013 Sb. NSS, a ze dne 23. 4. 2015, čj. 7 Asz 80/2015-31). Kromě cizince, jemuž není přechodný pobyt rodinného příslušníka občana EU na území České republiky udělen, mohou být totiž daným rozhodnutím dotčeni na svém právu na soukromý a rodinný život i jeho rodinní příslušníci. Žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu jako rodinný příslušník občana EU podle § 87b zákona o pobytu cizinců podává cizinec právě za účelem sloučení rodiny. Řízení o vydání pobytového oprávnění se tak netýká pouze stěžovatele samotného, ale přímým způsobem zasahuje také do práv jeho rodinných příslušníků. Nejde přitom pouze o rodinného příslušníka, od kterého cizinec odvozuje svůj pobytový titul ve smyslu § 15a zákona o pobytu cizinců. Pokud totiž má cizinec v České republice i jiné rodinné příslušníky v širším slova smyslu, s nimiž na území žije, pak správní rozhodnutí může zasáhnout rovněž do jejich práva na soukromý a rodinný život, pokud ho s daným cizincem vedou. U těchto rodinných příslušníků však bude klíčové, zda bude dotčení na jejich právech pro krajský soud dostatečně zjevné (bod [18] výše). V tomto ohledu bude stěžejní obsah správního spisu a žalobních námitek. Naopak u rodinných příslušníků v užším slova smyslu podle § 15a zákona o pobytu cizinců je dotčení práv zjevné již z pouhé podstaty řízení o povolení pobytu za účelem společného soužití rodiny

na území. Primárním nositelem práva ke sloučení rodiny je totiž rodinný příslušník, od kterého cizinec svůj pobytový titul odvozuje (body 16 až 18 rozsudku sp. zn. 5 Azs 308/2020, a rozsudek NSS ze dne 29. 11. 2023, čj. 8 Azs 140/2022-30, bod 19 a 22).

[22] Zájmy rodinných příslušníků tak jsou sice s těmi žalobcovými provázány, ale přesto jsou odlišitelné. Rodinní příslušníci proto mají právo je v řízení o žalobě hájit coby osoby zúčastněné na řízení (body 15 až 17 rozsudku sp. zn. 5 Azs 308/2020, a rozsudky NSS ze dne 8. 10. 2021, čj. 5 Azs 314/2020-52, bod 45, a ze dne 8. 3. 2023, čj. 10 Azs 12/2023-67, body 52 až 53). V tomto ohledu není podstatné, zda rodinný příslušník byl současně účastníkem správního řízení, či nikoliv (bod 20 rozsudku sp. zn. 5 Azs 308/2020).

[23] Nejvyšší správní soud ze správního spisu zjistil, že stěžovatel v tuzemsku žije společně se svou družkou T. H. N. a třemi dětmi. Ve vztahu k těmto osobám žalovaný rovněž posuzoval přiměřenost zásahu do práva stěžovatele na soukromý a rodinný život, přestože za rodinné příslušníky podle § 15a odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců považoval pouze dcery stěžovatele. Jak totiž žalovaný uvedl na str. 13 a 14 žalobou napadeného rozhodnutí „s ohledem na výše uvedené vazby lze tedy považovat skutečnost, že žadatel nebude moci pobývat na území České republiky s jeho družkou a jeho dětmi za zásah do jeho práva na soukromý a rodinný život. Otázkou tedy je, zda je takový zásah zásahem přiměřeným. [...] Neudělení přechodného pobytu neznamena zákaz kontaktu s jeho dětmi a družkou. Děti žadatele jsou již plnoleté, takže žadatele mohou v jeho zemi původu navštěvovat i samostatně. Finančně na něm závislé nejsou, protože žadatel žádný měsíční příjem nemá. Zároveň také v zemi původu má žadatel zázemí, neboť jak sám uvedl, má tam nemovitost a také své rodinné příslušníky. Sama družka žadatele byla letos s dcerou ve Vietnamu, takže s žadatelem se mohou stykat i nadále.“ Tomu odpovídá i bod 23 napadeného rozsudku.

[24] Z bodu [23] výše tak vyplývá, že řízení o žádosti stěžovatele o vydání povolení k přechodnému pobytu podle § 87b zákona o pobytu cizinců se netýká pouze práv stěžovatele samotného, ale rozhodnutí z něj vzešlé přímým způsobem zasahuje také do práva na soukromý a rodinný život jeho družky a třech dětí, kteří na území ČR společně se stěžovatelem žijí. Ti proto jako rodinní příslušníci (v širším slova smyslu) splňují materiální podmínku podle § 34 odst. 2 s. ř. s. (bod [21] výše).

[25] Splnění materiální podmínky je navíc v nyní projednávané věci natolik zjevné, že městskému soudu vznikla povinnost je vyzoomět o probíhajícím řízení. Jednak žalovaný přiměřenost zásahu do práva stěžovatele na soukromý a rodinný život posuzoval právě ve vztahu k družce stěžovatele a ke všem třem jeho dětem (bod [23] výše), jednak stěžovatel v žalobě uplatnil námitky směřující proti posouzení přiměřenosti dopadu rozhodnutí do svého práva na soukromý a rodinný život a práva těchto rodinných příslušníků. Městský soud proto mohl bez jakýchkoliv obtíží seznat, že se napadené rozhodnutí žalovaného dotýká rovněž práv družky stěžovatele a jeho dětí. Protože městský soud nevyrozuměl tyto rodinné příslušníky o probíhajícím řízení, a znemožnil jim tak splnit formální podmínku pro uplatňování práv osob zúčastněných na řízení, zatížil řízení o žalobě vadou.

[26] Nejvyššímu správnímu soudu nepřísluší odhadovat konkrétní argumentaci osob zúčastněných na řízení v případě, že by jim bylo umožněno uplatňovat jejich práva (není ostatně ani zřejmé, zda by tato práva skutečně uplatnily). Stejně tak si je soud vědom toho, že osoby zúčastněné na řízení nemohou rozšířit rozsah přezkumu mimo rámec vymezený uplatněnými žalobními body. Nelze však v nyní projednávané věci vyloučit, že případné vyjádření těchto osob mohlo být významné pro posouzení žalobních bodů městským soudem, tj. mohlo ovlivnit přezkum rozhodnutí žalovaného městským soudem. To je významné zejména u dcer stěžovatele, které žalovaný ve správním řízení nevyšlechl, přestože stěžovatel odvozuje svůj pobytový titul od nich podle § 87b ve spojení s § 15a odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Vada řízení před městským soudem proto může mít vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé (bod [17] výše). Nejvyšší správní soud z tohoto důvodu napadený rozsudek zrušil. (...)

k § 52 zákona č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie a o změně některých zákonů (v textu jen „zákon o POZE“)

**Ustanovení § 52 zákona č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie, ve znění účinném od 1. 1. 2022, na rozdíl od předchozích znění zakládá pravomoc Energetického regulačního úřadu pouze k rozhodování sporů, jejichž předmětem je splnění povinnosti úhrady podpory. Od 1. 1. 2022 tak do pravomoci Energetického regulačního úřadu podle § 52 citovaného zákona spadají pouze spory o nesplnění povinnosti k úhradě podpory, tedy jen takové spory, které zahájili samotní výrobci jako věřitelé, nikoli spory jiné, zahajované jinými subjekty, ani spory o vrácení zaplacených plateb z titulu bezdůvodného obohacení, ať už v oblasti financování podpory nebo v oblasti podpory samotné.**

*(Podle usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 27. 6. 2024, čj. Konf 16/2023-19)*

**Prejudikatura:** č. 3859/2019 Sb. NSS.

**Věc:** Spor o pravomoc mezi Energetickým regulačním úřadem a Obvodním soudem pro Prahu 4 a Městským soudem v Praze jako soudem druhého stupně, za účasti žalobkyně OTE, a. s., a žalovaného ČEZ Prodej, ve věci zaplacení peněžní částky s příslušenstvím.

Návrhem ze dne 24. 10. 2023 se Energetický regulační úřad (dále jen „navrhovatel“ nebo „ERÚ“) domáhal, aby zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů (dále jen „zákon č. 131/2002 Sb.“) rozhodl kompetenční spor vzniklý mezi ním na straně jedné a Obvodním soudem pro Prahu 4 a Městským soudem v Praze na straně druhé ve věci vedené u obvodního soudu pod sp. zn. 21 C 389/2022.

Ze spisu předloženého obvodním soudem vyplynulo že společnost OTE, a. s., jako operátor trhu (dále jen „žalobkyně“) podala dne 2. 12. 2022 u obvodního soudu proti společnosti ČEZ Prodej, a. s., jako povinně vykupující (v textu jen „žalovaná“) žalobu o zaplacení 129 404 645,90 Kč s příslušenstvím jakožto bezdůvodného obohacení. Žalobkyně uvedla, že žalovaná v období od 1. 1. 2013 do 31. 12. 2018 od společnosti SOLAR 6, s. r. o., (v textu jen „výrobce elektřiny“) povinně vykupovala elektřinu za výkupní cenu jako formu podpory elektřiny z obnovitelných zdrojů podle zákona o POZE. Žalobkyně hradila žalované finanční prostředky odpovídající této podpoře elektřiny z obnovitelných zdrojů v podobě rozdílu mezi výkupní cenou a hodinovou cenou a cenu za činnost povinně vykupujícího (§ 13 odst. 2 zákona o POZE). Licence k podnikání v energetických odvětvích byla výrobcí elektřiny vydaná navrhovatelem v rozporu se zákonem, a proto byla později zrušena. Výrobci elektřiny tak nevznikl nárok na podporu elektřiny vyrobené z obnovitelných zdrojů za uvedené období, a neoprávněně tedy byly vyplaceny i finanční prostředky odpovídající této podpoře, které uhradila žalobkyně žalované ve výše uvedené částce. Žalobkyně spatřovala v těchto neoprávněně vyplacených prostředcích bezdůvodné obohacení žalované.

Obvodní soud zastavil usnesením ze dne 10. 5. 2023, čj. 21 C 389/2022-39, řízení o žalobě podle § 104 odst. 1 o. s. ř. (výrok I), rozhodl, že po právní moci usnesení bude věc postoupena ERÚ (výrok II), žalobkyni vrátil zaplacený soudní poplatek (výrok III) a uložil jí povinnost zaplatit žalované náhradu nákladů řízení (výrok IV). Obvodní soud mimo jiné na základě judikatury zvláštního senátu dospěl k závěru, že jde o spor, jehož předmětem je splnění povinnosti úhrady podpory elektřiny z obnovitelných zdrojů, resp. jejich vrácení, a proto je podle § 52 zákona o POZE dána pravomoc ERÚ.

Pouze proti výroku IV o náhradě nákladů řízení podala žalobkyně odvolání k městskému soudu. Městský soud usnesením ze dne 2. 8. 2023, čj. 16 Co 207/2023-62, změnil usnesení obvodního soudu čj. 21 C 389/2022-39 ve výroku IV tak, že žalované nepřiznal náhradu nákladů řízení. Shledal totiž důvody hodné zvláštního zřetele podle § 150 o. s. ř. spočívající v nejasnostech ohledně výkladu kompetenčního § 52 zákona o POZE ve znění účinném od 1. 1. 2022.

Po postoupení věci navrhovatel podal zvláštnímu senátu návrh na rozhodnutí kompetenčního sporu. Navrhovatel tvrdil, že příslušný vydat rozhodnutí v nyní řešené věci je soud v občanském soudním řízení. Změnovým zákonem č. 382/2021 Sb. (část první čl. I body 140 a 141) došlo s účinností od 1. 1. 2022 ke změně § 52 zákona



o POZE: ERÚ rozhoduje spory, jejichž předmětem je splnění povinnosti úhrady podpory elektřiny z obnovitelných zdrojů, elektřiny z druhotných zdrojů nebo elektřiny z vysokoúčinné kombinované výroby elektřiny a tepla, podpory tepla, přechodné transformační podpory tepla a podpory biometanu. Podle navrhovatele tím došlo k zásadní legislativní změně, jejímž důsledkem je i významné zúžení jeho rozhodovací pravomoci. Není proto možné v současnosti dovozovat kompetenci navrhovatele k projednání nyní řešeného sporu s odkazem na judikaturu zvláštního senátu vztahující se k § 52 zákona o POZE ve znění účinném do 31. 12. 2021. V důsledku provedené změny kompetenčního ustanovení již není v pravomoci navrhovatele rozhodovat veškeré spory o vydání bezdůvodného obohacení, které mělo vzniknout v souvislosti s neoprávněným čerpáním podpory elektřiny z obnovitelných zdrojů. Podle právní úpravy účinné do 31. 12. 2021 zvláštní senát rozlišoval spory týkající se podpory samotné podle § 52 odst. 1 zákona o POZE v tehdejšího znění, a spory týkající se financování této podpory podle § 52 odst. 2 zákona o POZE v tehdejšího znění. Nyní řešený spor se netýká podpory samotné, nýbrž financování této podpory, podobně jako tomu bylo ve věci řešené usnesením zvláštního senátu ze dne 15. 1. 2019, čj. Konf 45/2017-14, č. 3859/2019 Sb. NSS. Z jazykového znění § 52 zákona o POZE ve znění účinném od 1. 1. 2022 jednoznačně vyplývá, že navazuje na předchozí znění § 52 odst. 1 tohoto zákona ve znění účinném do 31. 12. 2021, které navíc zpřesňuje tak, aby bylo jednoznačné, že navrhovatel rozhoduje pouze takové spory týkající se podpory elektřiny z obnovitelných zdrojů, které spočívají v úhradě samotné podpory elektřiny z obnovitelných zdrojů. Takové spory nyní mohou vzniknout pouze mezi výrobcem elektřiny jako osobou oprávněnou k výplatě této podpory (koncovým příjemcem podpory) a subjektem, který je povinen tuto podporu výrobcí elektřiny hradit (zde žalovaná jako povinně vykupující). Konkrétně jde o spory, kdy se výrobce elektřiny z obnovitelných zdrojů jako navrhovatel domáhá její výplaty odvislé od zvolené formy buď po povinně vykupujícím či operátorovi trhu jako odpůrci. Podporu, která byla vyplacena neoprávněně, nelze z titulu bezdůvodného obohacení vymáhat v rámci sporného řízení podle § 52 zákona o POZE ve znění účinném od 1. 1. 2022. K obdobnému závěru dospěl i komentář k zákonu o POZE – Šikola, L. a kol. *Zákon o podporovaných zdrojích energie. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2023, komentář k § 52, s. 494, marg. 23 a 24. Současné znění § 52 zákona o POZE je podle navrhovatele třeba vnímat rovněž v kontextu § 51 tohoto zákona, který zavedl zvláštní mechanismus vymáhání neoprávněně čerpané podpory formou řízení zahajovaného Státní energetickou inspekcí (dále jen „SEI“) z moci úřední.

Žalobkyně ve svém vyjádření k návrhu předně uvedla, že otázka pravomoci k rozhodování sporu o vydání neoprávněně vyplacené podpory elektřiny z obnovitelných zdrojů je v jiné, obdobné věci na základě jejího dovolání také předmětem přezkumu Nejvyšším soudem pod sp. zn. 33 Cdo 2816/2023 (pozn. zvláštního senátu: Nejvyšší soud dovolání odmítl usnesením z 28. 2. 2024, čj. 33 Cdo 2816/2023-110, neboť i podle § 52 zákona o POZE ve znění účinném od 1. 1. 2022 je dána příslušnost ERÚ k rozhodnutí sporu o bezdůvodné obohacení i o náhradu škody způsobené neoprávněným čerpáním podpory). Žalobkyně nesouhlasila s navrhovatelem v tom, že nyní řešený spor se netýká podpory samotné, nýbrž financování této podpory. Poukázala na to, že všechny prostředky kumulované v systému financování podpory elektřiny z podporovaných zdrojů podle § 28 a § 29 zákona o POZE jsou koncentrovány u žalobkyně. I navrhovatel podle své rozhodovací praxe považoval za subjekt vyplácející podporu elektřiny z obnovitelných zdrojů žalobkyni operátora trhu, nikoli žalovanou jako povinně vykupujícího. Nynější spor je tak sporem týkajícím se samotné úhrady podpory přímo výrobcí elektřiny, nikoli jejího financování. Sporem týkajícím se financování podpory by byl například spor o splnění povinnosti k úhradě plateb složky ceny elektřiny na podporu elektřiny ve smyslu § 28 zákona o POZE. Stejně jako navrhovatel i žalobkyně poukázala na změnu § 51 tohoto zákona, který dává pravomoc SEI, aby z moci úřední vymáhala veřejnoprávní nárok spočívající v neoprávněně čerpané podpoře. Podle aktuálně účinné úpravy však není výkladově jasné, zda je SEI oprávněna také k vymáhání podpory, která byla neoprávněně čerpána před účinností změnového zákona č. 382/2021 Sb. Zároveň není vyřešena konkurence nároků, neboť žalobkyně i nadále disponuje soukromoprávním nárokem vůči žalované, případně dalším subjektům. Pro určení příslušnosti k rozhodnutí sporu o bezdůvodné obohacení v nyní řešené věci je tak třeba zabývat se i výkladem § 51 zákona o POZE, včetně jeho ústavnosti z důvodu možného retroaktivního působení.

Žalovaná ve vyjádření navrhla, aby zvláštní senát rozhodl tak, že pravomoc k projednání věci nepřísluší ani ERÚ, ani obvodnímu soudu, neboť předmětem řízení je nárok, o němž má být rozhodnuto ve správním řízení zahajovaném z moci úřední SEI. *Ad absurdum*, pokud by bylo ve věci nároku na vrácení neoprávněně čerpané podpory přípustné paralelní vedení soukromoprávního sporu a současně i řízení před SEI, potenciálně by vedle

sebe existovala dvě pravomocná rozhodnutí (exekuční tituly) ukládající totéž plnění ve prospěch různých subjektů. Takový výsledek by byl v rozporu se zásadou *non bis in idem*. Jelikož nyní účinná právní úprava obsahuje speciální veřejnoprávní úpravu vymáhání neoprávněně čerpané podpory z moci úřední jako odvodu do státního rozpočtu, je současné vymáhání stejného nároku žalobkyní v její vlastní prospěch v soukromoprávním sporu (od 1. 1. 2022) vyloučeno. Vymáhání neoprávněně čerpané podpory, která má podle žalované charakter veřejné podpory poskytované státem, má tedy veřejnoprávní aspekt, který byl zavedením pravomoci SEI podle § 51 odst. 1 zákona o POZE upřednostněn před soukromoprávními aspekty vymáhání neoprávněně čerpané podpory. Bylo by totiž absurdní, aby jednotlivé subjekty (operátor trhu a povinně vykupující) představující pouhé mezičlánky mezi poskytovatelem veřejné podpory (stát) a jejím koncovým příjemcem (výrobce elektřiny) byly nuceny se mezi sebou vzájemně vypořádávat a jednotlivě uplatňovat nárok na vydání bezdůvodného obohacení. Podle žalované tak řešení spočívá v tom, že neoprávněně čerpaná podpora bude z moci úřední vymáhána přímo SEI, bez nutnosti zahajovat a vést soukromoprávní spory mezi jednotlivými mezičlánky.

Zvláštní senát rozhodl, že příslušný rozhodnout ve věci o zaplacení peněžní částky je soud a usnesení Obvodního soudu pro Prahu 4 a usnesení Městského soudu v Praze zrušil.

### Z odůvodnění:

[8] Zvláštní senát se nejprve zabýval otázkou, zda jsou splněny podmínky pro vydání rozhodnutí o kompetenčním sporu dle § 5 odst. 1, případně i odst. 3, zákona č. 131/2002 Sb. Vycházel z následujících skutečností a úvah.

[9] V nynější věci obvodní soud usnesením čj. 21 C 389/2022-39 popřel svoji pravomoc ve věci rozhodnout. Podáním návrhu na rozhodnutí kompetenčního sporu popřel rovněž ERÚ svou pravomoc ve věci rozhodnout poté, co mu byla postoupena. Jde proto o negativní (záporný) kompetenční spor, ve smyslu § 1 odst. 2 věty druhé zákona č. 131/2002 Sb., k jehož projednání a rozhodnutí je podle § 2 odst. 1 tohoto zákona povolán zvláštní senát.

[10] Podle § 52 odst. 1 zákona o POZE ve znění účinném do 31. 12. 2021 rozhodoval ERÚ *spory týkající se podpory elektřiny z obnovitelných zdrojů, elektřiny z druhotných zdrojů nebo elektřiny z vysokoúčinné kombinované výroby elektřiny a tepla a podpory tepla*. Podle odst. 2 pak ERÚ rozhodoval *další spory, jejichž předmětem je splnění peněžité povinnosti uložené tímto zákonem nebo sjednané na základě tohoto zákona, nebo povinnosti vrácení neoprávněně čerpané podpory podle § 51*.

[11] Zákonem č. 382/2021 Sb. (viz část první čl. I body 140 a 141) došlo s účinností od 1. 1. 2022 ke změně § 52 zákona o POZE, který nyní zní: *Úřad rozhoduje spory, jejichž předmětem je splnění povinnosti úhrady podpory elektřiny z obnovitelných zdrojů, elektřiny z druhotných zdrojů nebo elektřiny z vysokoúčinné kombinované výroby elektřiny a tepla, podpory tepla, přechodné transformační podpory tepla a podpory biometanu*.

[12] Podle § 51 zákona o POZE, ve znění účinném od 1. 1. 2022 do 31. 12. 2023, *došlo-li k čerpání podpory elektřiny, provozní podpory tepla, přechodné transformační podpory tepla nebo podpory biometanu v případech, kdy na podporu podle tohoto zákona nebo podle předchozích právních předpisů nevzniklo právo nebo došlo-li k čerpání podpory elektřiny, provozní podpory tepla, přechodné transformační podpory tepla nebo podpory biometanu v nesprávné výši ze strany výrobce, výrobce elektřiny z decentralní výroby elektřiny, výrobce tepla, výrobce tepla z neobnovitelného zdroje nebo výrobce biometanu (dále jen "neoprávněně čerpání podpory"), Inspekce z moci úřední rozhodne o neoprávněném čerpání podpory a stanoví jeho rozsah podle doby trvání neoprávněného čerpání podpory*.

[13] Podle přechodného ustanovení zákona č. 382/2021 Sb., vztahujícího se k novelizaci zákona o POZE (viz část první čl. II bod 13), se *řízení zahájená podle zákona č. 165/2012 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, která nebyla do tohoto dne pravomocně skončena, dokončí podle zákona č. 165/2012 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona*.

[14] V nyní projednávané věci bylo řízení o nároku žalobkyně na zaplacení 129 404 645,90 Kč s příslušenstvím zahájeno podáním žaloby u obvodního soudu dne 2. 12. 2022. Ve smyslu výše citovaného přechodného ustanovení (*a contrario*) je proto pro určení pravomoci v nyní řešené věci rozhodné znění zákona o POZE účinné od 1. 1. 2022.

[15] Zvláštní senát souhlasí s navrhovatelem v tom, že legislativní změnou § 52 účinnou od 1. 1. 2022 došlo ke zúžení pravomoci navrhovatele oproti předchozímu znění účinnému do 31. 12. 2021. Uvedené plyne již ze samotné textace předchozího znění § 52 zákona o POZE [spory týkající se podpory (odst. 1); další spory, jejichž předmětem je splnění peněžité povinnosti uložené tímto zákonem nebo sjednané na základě tohoto zákona (odst. 2)] a nynějšího znění § 52 zákona o POZE (spory, jejichž předmětem je splnění povinnosti úhrady podpory).

[16] Podle zvláštního senátu se § 52 odst. 1 zákona o POZE ve znění účinném do 31. 12. 2021 týkal samotné podpory, zatímco odst. 2 financování této podpory (usnesení zvláštního senátu čj. Konf 45/2017-14, bod 17). Užití širšího pojmu „další spory, jejichž předmětem je splnění peněžité povinnosti uložené tímto zákonem nebo sjednané na základě tohoto zákona“ v § 52 odst. 2 zákona o POZE pak zvláštnímu senátu umožnilo určit pravomoc k rozhodnutí sporu na základě kritéria totožného základu sporu jak v případě nezaplacení částek podle zákona o POZE, tak i v případě jejich zaplacení a pozdějšího vymáhání zpět. Samotná existence poskytnutého plnění proto nemohla být rozhraničovací kritériem pro určení pravomoci orgánu, který je povolán takový spor rozhodnout. Podstata sporu byla v obou případech stejná (bod 19 citovaného rozhodnutí).

[17] Tento výklad pak zvláštní senát použil i při výkladu § 52 odst. 1 zákona o POZE, který dopadá na „spory týkající se podpory“, a to v usneseních ze dne 27. 2. 2020, čj. Konf 20/2019-13, čj. Konf 19/2019-13 a čj. Konf 9/2019-13, a usneseních ze dne 10. 6. 2020, čj. Konf 21/2019-13 a čj. Konf 18/2019-13.

[18] Aktuálně účinné znění § 52 zákona o POZE však již takto šířeji nastavenou kompetenční normu neobsahuje, neboť pravomoc ERÚ zakládá striktně pouze k rozhodování sporů, „jejichž předmětem je splnění povinnosti úhrady podpory“. Tuto povinnost k úhradě podpory má však pouze operátor trhu v případě podpory formou zeleného bonusu a aukčního bonusu (§ 9 odst. 3 a § 9a odst. 2 zákona o POZE) a povinně vykupující, jde-li o podporu formou výkupních cen (§ 10 odst. 2 tohoto zákona). Operátor trhu i povinně vykupující tuto podporu hradí přímo výrobci jako jejímu (koncovému) příjemci. Od 1. 1. 2022 tak do pravomoci ERÚ spadají pouze spory o nesplnění povinnosti k úhradě podpory. Z logiky věci půjde pouze o takové spory, které zahájili samotní výrobci jako věřitelé, nikoli o spory jiné, zahajované jinými subjekty, ani o spory o vrácení zaplacených plateb z titulu bezdůvodného obohacení, ať už v oblasti financování podpory nebo v oblasti podpory samotné. V posledně uvedeném případě by totiž již nešlo o spor o nesplnění povinnosti k úhradě podpory, ale o spor z bezdůvodného obohacení, v němž podpora již byla uhrazena, ale žalobce (který podporu poskytl) tvrdí, že takto plnil bez právního titulu. Nešlo by tedy již o „úhradu podpory“, ale o vrácení neoprávněně vyplacené podpory. Ke shodnému závěru dospěla i komentářová literatura (Obůrek J. in Šikola, L. a kol. *Zákon o podporovaných zdrojích energie. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2023, komentář k § 52, s. 494, marg. 23 a 24).

[19] Vůle zákonodárce ohledně vymezení pravomoci ERÚ k rozhodování pouze sporů o splnění povinnosti úhrady podpory nedává zvláštnímu senátu prostor k zohlednění kritérií totožného právního základu sporu a specifických, vysoce odborných znalostí ležících mimo oblast práva (usnesení zvláštního senátu čj. Konf 45/2017-14, body 19 a 20). Tedy kritérií, jež zvláštní senát bral dříve v potaz při určení pravomoci podle předchozího, obecnějšího znění rozhodné právní úpravy, jež obsahovala širší vymezení pravomoci ERÚ.

[20] Vzhledem k výše uvedenému je pak nerozhodné, zda se spor mezi žalobkyní a žalovanou týká samotné podpory (ve smyslu § 52 odst. 1 v předchozím znění), nebo financování této podpory (ve smyslu § 52 odst. 2 v předchozím znění). Toto otázku proto není třeba detailně řešit. Vzhledem k subjektům tohoto sporu totiž § 52 v současném znění nezakládá pravomoc ERÚ k jeho rozhodnutí.

[21] Jde-li o pravomoc SEI k rozhodování z moci úřední o veřejnoprávním nároku spočívajícím v neoprávněném čerpání podpory a stanovení jeho rozsahu podle § 51 ve znění účinném od 1. 1. 2022 do 31. 12. 2023, tj. rozhodném pro nyní řešený spor, je evidentní, že tato pravomoc směřuje jen a pouze vůči výrobcí jako koncovému příjemci podpory. Nyní jde však o (soukromoprávní) spor žalobkyně jako operátora trhu a žalované jako povinně vykupující, jíž je žalobkyně povinna hradit rozdíl mezi výkupní cenou a hodinovou (tržní) cenou, a cenu za činnost povinně vykupujícího (§ 13 odst. 2 zákona o POZE). Na tento spor proto § 51 zákona o POZE (v rozhodném ani v nyní účinném znění) vůbec nedopadá. Při řešení nynějšího sporu pak není úkolem zvláštního senátu zabývat se ústavní konformitou tohoto ustanovení ani hypotetickými problémy, jež by mohly být spojeny s paralelním postupem jak podle § 51 zákona o POZE vůči příjemci podpory, tak i postupem, kdy operátor

trhu podá žalobu na vydání bezdůvodného obohacení proti povinně vykupujícímu, jako je tomu v nynější věci. Tyto otázky totiž nejsou rozhodné pro určení orgánu příslušného k rozhodnutí sporu, jak jej vymezila žalobkyně v žalobě podané obvodnímu soudu.

[22] Zvláštní senát proto podle § 5 odst. 1 zákona č. 131/2002 Sb. rozhodl, že příslušným k vydání rozhodnutí ve věci žalobkyně je soud (výrok I.).

[23] Zvláštní senát podle § 5 odst. 3 zákona č. 131/2002 Sb. současně zruší rozhodnutí, kterým strana kompetenčního sporu popřela svou pravomoc o věci rozhodovat, ačkoliv podle rozhodnutí zvláštního senátu je vydání rozhodnutí ve věci uvedené v návrhu na zahájení řízení v její pravomoci. Zvláštní senát proto výrokem II. tohoto usnesení zrušil usnesení obvodního soudu čj. 21 C 389/2022-39, kterým byla popřena pravomoc soudů v občanském soudním řízení. Současně zrušil i usnesení městského soudu čj. 16 Co 207/2023-62, jímž byl změněn prvostupňový výrok o náhradě nákladů řízení, neboť toto usnesení odvolacího soudu nemůže samo o sobě existovat.

[24] Pravomocné rozhodnutí zvláštního senátu je podle § 5 odst. 5 zákona č. 131/2002 Sb. závazné pro strany kompetenčního sporu, účastníky řízení, v němž spor vznikl, pro správní orgány [§ 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] i soudy. Dále bude tedy obvodní soud pokračovat v řízení o žalobě žalobkyně vedeném pod sp. zn. 21 C 389/2022.