

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

1 2025 / XXIII. ROČNÍK / 31. 1. 2025

OBSAH

4651	Advokacie: podmínka bezúhonnosti žadatele o zápis do seznamu advokátů; „stavovská“ bezúhonnost	3
4652	Dočasná ochrana: řízení o žádosti cizince v různých členských státech	7
4653	Daň z příjmů: náhrada snížení odměny jednatele společnosti s ručením omezeným z důvodu dočasné pracovní neschopnosti, osvobození od daně z příjmů Pojistné na sociální zabezpečení: vyměřovací základ pojistného Pracovní právo: mimořádný příspěvek při nařízené karanténě	13
4654	Sociálně-právní ochrana dětí: příspěvek na úhradu potřeb dítěte v pěstounské péči; zaměstnání pěstouna v jiném členském státě Evropské unie	23
4655	Řízení před soudem: nedostatek podmínky řízení o kasační stížnosti v podobě zrušení usnesení o předběžném opatření napadeného kasační stížností krajským soudem Veřejné zakázky: předběžné opatření	30
4656	Daň z příjmů: odpočet na podporu výzkumu a vývoje; hodnocení splnění požadavků	33
4657	Sociální služby: zrušení registrace poskytovatele sociálních služeb pro neplnění zákonných podmínek registrace; nedoplatky poskytovatele sociálních služeb	41
4658	Opatření obecné povahy: lhůta k vydání rozhodnutí v přezkumném řízení	50

Advokacie: podmínka bezúhonnosti žadatele o zápis do seznamu advokátů; „stavovská“ bezúhonnost

k § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii

Podmínka bezúhonnosti žadatele o zápis do seznamu advokátů podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, se nevyčerpává bezúhonností trestněprávní (trestní zachovalostí) a zahrnuje též širší bezúhonnost „stavovskou“.

Advokátní komora je proto oprávněna zohlednit i dříve spáchaný trestný čin žadatele o zápis do seznamu advokátů (ve smyslu citovaného ustanovení), třebaže jde o trestný čin, který byl již zahlazen.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2024, čj. 6 As 275/2023-19)

Prejudikatura: č. 375/2004 Sb. NSS.

Věc: D. B. proti České advokátní komoře o ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalované.

Žalobce byl v roce 2016 odsouzen za spáchání zvláště závažného zločinu zpronevěry podle § 206 odst. 1, 4 písm. b) a odst. 5 písm. a) trestního zákoníku, jehož se dopustil tím, že zpronevěřil peněžní prostředky, které mu byly jako advokátovi svěřeny do advokátní úschovy. Za uvedené jednání mu byl uložen trest odnětí svobody v délce tří let s podmíněným odkladem na zkušební dobu v trvání pěti let, trest zákazu činnosti výkonu advokacie a funkce insolvenčního správce na dobu pěti let a peněžitý trest ve výši 100 000 Kč. Na základě odsuzujícího rozsudku vyškrtla žalovaná žalobce ze seznamu advokátů podle § 8 odst. 1 písm. c) zákona o advokacii.

Po zahlazení trestů požádal žalobce žalovanou o umožnění složení advokátního slibu a opětovný zápis do seznamu advokátů. Tomu žalovaná nevyhověla s odůvodněním, že žalobce není ve smyslu § 5 odst. 1 písm. d) zákona o advokacii bezúhonný. Podmínku bezúhonnosti podle uvedeného ustanovení je třeba vykládat širěji než jako beztrestnost, a to jako bezúhonnost stavovskou. Ta se pojí s dosavadním občanským a pracovním životem a naplňuje předpoklad občanské a morální zachovalosti, jakož i čestného a svědomitého plnění povinností advokáta. Žalovaná uvedla, že zpronevěra finančních prostředků klientů uložených do advokátní úschovy je jedním z nejzávažnějších porušení povinností advokáta, které mu ukládají právní a stavovské předpisy. Takové jednání může též v očích veřejnosti navodit dojem, že tak advokáti běžně postupují, a vyvolat diskuze o bezpečnosti a důvěryhodnosti advokátních úschov.

S tímto vysvětlením se žalobce neztotožnil a postup žalované napadl žalobou na ochranu před nezákonným zásahem u Městského soudu v Praze. Žalobce netvrdil, že bezúhonnost podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona o advokacii nelze vykládat jenom úzce jako bezúhonnost trestní, nýbrž i jako bezúhonnost stavovskou, namítl však, že výklad pojmu „stavovská bezúhonnost“ nemůže záviset pouze na neomezeném uvážení žalované. Tím by se zakládal nerovný přístup a hrozilo by, že jednou trestaný advokát nebude do seznamu advokátů zapsán nikdy. Takový postup by znemožňoval, aby se trestaný advokát poučil a dostal druhou příležitost.

Městský soud rozsudkem ze dne 4. 9. 2023, čj. 17 A 90/2023-52, žalobci vyhověl a přikázal žalované, aby žádost žalobce o zápis do seznamu advokátů opětovně posoudila. Ani městský soud nepochybnil, že stavovská bezúhonnost podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona o advokacii zahrnuje vedle trestněprávní bezúhonnosti i bezúhonnost v širším smyslu, která reflektuje postavení a úlohu advokáta. Ve shodě s žalovanou též uvedl, že zpronevěra peněžních prostředků klientů svěřených do advokátní úschovy ohrožuje důvěru veřejnosti k advokátnímu stavu. Refletoval též, že konkrétnímu advokátovi nelze omezit rozsah výkonu advokacie, například mu zakázat přijímat advokátní úschovy. Městský soud však žalované vytkl, že při posuzování stavovské bezúhonnosti žalobce vyšla z dříve spáchaného a zahlazeného trestného činu, čímž smísila obě subkategorie pojmu bezúhonnost, tedy trestněprávní a „zbytkovou“ bezúhonnost. Městský soud zdůraznil, že o zániku bezúhonnosti a zahlazení odsouzení rozhoduje výhradně trestní soud, s čímž žalovaná nemůže polemizovat. Byl to také trestní soud, který žalobci uložil zákaz výkonu funkce advokáta na dobu pěti let. Žalovaná proto svým postupem fakticky prodloužila

tretním soudem uložený trest zákazu činnosti na doživotí. Takový postup považoval městský soud za nepřijatelný a odkázal i na důsledky institutu zahlazení odsouzení, který umožňuje odstranit nepříznivé důsledky odsouzení, mezi něž patří i omezení pracovního života pachatele.

Podle městského soudu žalovaná dostatečně neodůvodnila, proč se domnívá, že i zahlazený trestný čin a s ním spojená bezúhonnost v trestněprávním smyslu má vést k závěru o nesplnění podmínky bezúhonnosti, když přitom zahlazení odsouzení dle trestního zákoníku má za následek odstranění nepříznivých důsledků odsouzení, včetně omezení pracovního života. Žalované též vytkl, že vyslovila svůj závěr paušálně, tedy že nezapíše žádného bývalého advokáta, který zpronevěřil advokátní úschovu, aniž by hodnotila veškeré konkrétní a rozhodné okolnosti trestného činu žalobce.

Žalovaná (stěžovatelka) napadla rozsudek městského soudu kasační stížností. V ní namítla, že městský soud nesprávně posoudil právní otázku vlivu zahlazení odsouzení podle trestního zákoníku na splnění podmínky bezúhonnosti vyžadované pro zápis do seznamu advokátů dle § 5 odst. 1 písm. d) zákona o advokacii. Stěžovatelka nesouhlasila s tím, že má být vázána zahlazením odsouzení a čistým trestním rejstříkem žadatele o zápis do seznamu advokátů, a nemá-li jiný důvod, pro který jej nepovažuje za bezúhonného, pak je povinna tomuto žadateli umožnit složení advokátního slibu a zapsat jej do seznamu advokátů.

Stěžovatelka zdůraznila, že žalobce se dopustil prakticky nejzávažnějšího porušení advokátních povinností, což zásadně zpochybňuje jeho způsobilost jednat poctivě, čestně a svědomitě, jak mu ukládají zákon o advokacii a stavovské předpisy. Uvedla též, že se žalobce navíc zpronevěry dopustil dvěma skutky, v jednom případě jako advokát, ve druhém jako insolvenční správce. Jako advokát zpronevěřil 5 000 000 Kč, které mu klienti svěřili do advokátní úschovy. Jako insolvenční správce pak mj. neoprávněně použil 1 500 000 Kč na částečné uhrazení svého závazku ze smlouvy o advokátní úschově, který porušil prvním skutkem. Stěžovatelka měla za to, že zpronevěra, již se žalobce dopustil při výkonu advokacie, a její řetězení s další zpronevěrou při výkonu funkce insolvenčního správce jsou natolik závažnými porušeními základních povinností advokáta, že nelze připustit, aby žalobce mohl znovu vykonávat advokacii.

Stěžovatelka též akcentovala, že zákon o advokacii neumožňuje, aby žalobce mohl vykonávat advokacii s omezením, které by mu bránilo v přijímání peněz a jiných hodnot do úschovy. Z tohoto důvodu měla za to, že v zájmu prevence a ochrany potenciálních klientů žalobce není možné jej znovu zapsat do seznamu advokátů, neboť skutek, za který byl odsouzen, prakticky trvale zpochybňuje jeho morální a profesionální vyspělost pro řádný výkon advokacie.

K argumentaci městského soudu, že zahlazení odsouzení umožňuje odstranit nepříznivé důsledky odsouzení, mezi něž patří i omezení pracovního života pachatele, stěžovatelka uvedla, že žalobce má znemožněn pouze výkon advokacie, avšak není mu zapovězeno vykonávat jiné neregulované právní povolání.

Stěžovatelka se též vyjádřila ke svému oprávnění vyložit neurčitý pojem *bezúhonnost* obsažený v § 5 odst. 1 písm. d) zákona o advokacii a k možnoštem soudu tento její výklad korigovat. Uvedla, že vyložila-li podmínku bezúhonnosti s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem a svůj závěr vysvětlila, mělo by být její stanovisko akceptováno. Městskému soudu vytkla, že nepřipustně zasáhl do její samosprávné funkce. Domnívala se, že hledání hranice mezi tím, co je ještě přijatelným dřívějším pochybením uchazeče o zápis do seznamu advokátů, a tím, co je v zájmu ochrany potenciálních klientů pro výkon povolání advokáta diskvalifikuje, má být přenecháno reprezentantům advokátního stavu (v tomto případě představenstvu komory). Ti za takové pochybení považují velmi závažné porušení základních povinností advokáta k újmě klientů, které bylo zvlášť závažným zločinem, tedy jednání spadající do nejzávažnější kategorie trestných činů vymezené v § 14 trestního zákoníku.

Stěžovatelka též poukázala na skutečnost, že její rozhodnutí o nezapsání žalobce do seznamu advokátů bylo přijato v době, kdy uplynulo pět let a dva měsíce od vyškrtnutí žalobce ze seznamu advokátů pro jeho výše uvedené trestní odsouzení. Tato doba je o pouhé dva měsíce delší než lhůta, po kterou nesplňuje podmínky pro zápis do seznamu advokátů bývalý advokát, který byl vyškrtnut ze seznamu advokátů kárným rozhodnutím za kárné provinění, jež často není ani přečinem, tedy nejméně závažným trestným činem. Je tedy zcela přiměřené, že žalovaná nepovažovala za bezúhonného žalobce, který byl odsouzen za zvlášť závažný zločin zpronevěry klientských peněz, jehož se dopustil při výkonu advokacie.

Ke kasační stížnosti zaslal žalobce Nejvyššímu správnímu soudu své vyjádření. V něm přisvědčil městskému soudu, že je v nynějším případě dána jeho přezkumná pravomoc a nejedná se o nepřípustný zásah do výkonu stavovské samosprávy. Vyjádřil se dále k některým skutkovým okolnostem svého jednání, zejména uvedl, že jeho klientům nevznikla zpronevěrou žádná faktická škoda, neboť jim složené finanční prostředky vrátil. Podstata a rozsah provinění podle názoru žalobce nedosahuje takové míry, aby byl označen za nikoliv bezúhonného.

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

Z odůvodnění:

[14] Ustanovení § 5 odst. 1 písm. d) zákona o advokacii stanoví, že *Komora zapíše na základě písemné žádosti do seznamu advokátů každého, [...] kdo je bezúhonný.*

[15] Podle § 16 odst. 1 zákona o advokacii je advokát *povinen chránit a prosazovat práva a oprávněné zájmy klienta. Podle odstavce 2 při výkonu advokacie je advokát povinen jednat čestně a svědomitě.*

[16] Ustanovení § 17 zákona o advokacii stanoví: *Advokát postupuje zejména při výkonu advokacie tak, aby nesnižoval důstojnost advokátního stavu; za tím účelem je zejména povinen dodržovat pravidla profesionální etiky a pravidla soutěže. Pravidla profesionální etiky a pravidla soutěže stanoví stavovský předpis.*

[17] Nejvyšší správní soud neposuzuje podmínku bezúhonnosti žadatelů o zápis do seznamu advokátů poprvé. Již v rozsudku ze dne 17. 12. 2018, čj. 7 As 269/2018-39, posuzoval žádost o zápis do seznamu advokátů bývalého soudního exekutora, kterému byl uložen kárný trest odvolání z exekutorského úřadu pro závažné a soustavné porušování jeho povinností. V tehdy posuzovaném případě dospěl k závěru, že dřívější kárná provinění žadatele jako soudního exekutora se dotýkají podmínky advokátní bezúhonnosti ve smyslu § 5 odst. 1 písm. d) zákona o advokacii a že komora nepochybila, pokud bývalého soudního exekutora do seznamu advokátů nezapsala. Současně však Nejvyšší správní soud dodal, že „*správní orgán je povinen vykládat pojem bezúhonnost s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem posuzované věci. Musí mimo jiné zkoumat charakter dřívějšího porušování pravidel, jejich závažnost, intenzitu, dobu, kdy k nim došlo atp.*“ (bod 27 citovaného rozsudku). Neplatí tedy, že jakékoliv porušení povinností ze strany žadatele o zápis do seznamu advokátů znamená automaticky nesplnění podmínky uvedené v § 5 odst. 1 písm. d) zákona o advokacii.

[18] Nejvyšší správní soud předesílá, že stěžovatelka nepochybně byla oprávněna jakožto správní orgán aplikující právo vyložit neurčitý pojem *bezúhonnost* obsažený v § 5 odst. 1 písm. d) zákona o advokacii (viz již citovaný rozsudek čj. 7 As 269/2018-39, bod 16). V rozsudku ze dne 19. 7. 2004, čj. 5 Asz 105/2004-72, č. 375/2004 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud vysvětlil, že neurčitý právní pojem „*nelze obsahově dostatečně přesně vymezit a jeho aplikace závisí na odborném posouzení v každém jednotlivém případě. [...] Zákonodárce vytváří prostor veřejné správě, aby zhodnotila, zda konkrétní situace patří do rozsahu určitého neurčitého právního pojmu, či nikoli. [...] Při interpretaci neurčitých právních pojmů se uvážení zaměřuje na konkrétní skutkovou podstatu a její hodnocení.*“ Podpůrně k výkladu neurčitých právních pojmů viz i další rozsudky Nejvyššího správního soudu, například ze dne 30. 3. 2017, čj. 10 As 252/2015-77, ze dne 24. 1. 2007, čj. 1 As 6/2006-66, ze dne 12. 8. 2011, čj. 5 As 47/2011-77.

[19] Interpretace neurčitého právního pojmu a jeho aplikace na konkrétní skutkovou podstatu správním orgánem standardně podléhá plnému soudnímu přezkumu, neboť jde o otázku zákonnosti. Při interpretaci neurčitého pojmu *bezúhonnost*, respektive *kdo je bezúhonný* v § 5 odst. 1 písm. d) zákona o advokacii, však soud musí vzít v úvahu i to, že správním orgánem, který tento pojem interpretuje a aplikuje, je zde Česká advokátní komora, která je samosprávnou stavovskou organizací všech advokátů (§ 40 odst. 2 zákona o advokacii). Komora tuto svou zákonem stanovenou roli naplňuje mimo jiné pravomocí vydávat stavovské předpisy stanovící pravidla profesionální etiky advokátů, jež jsou advokáti povinni dodržovat (§ 17 zákona o advokacii), kontrolou jejich dodržování uplatněním své kárné pravomoci nad svými členy (§ 32 a násl. zákona o advokacii) a konečně pravomocí kontrolovat plnění zákonných podmínek (a prostřednictvím zákona stavovských podmínek) pro oprávnění vykonávat advokacii. Jde tedy o výklad neurčitého právního pojmu, který se přímo týká zásad a podmínek výkonu advokacie.

[20] Mezi účastníky řízení, a konečkonců i u městského soudu, panuje shoda v tom, že § 5 odst. 1 písm. d) zákona o advokacii zahrnuje kromě bezúhonnosti v trestněprávním smyslu i bezúhonnost „stavovskou“, která reflektuje postavení a úlohu advokáta. S tím vzhledem k prejudikatuře (viz citovaný rozsudek čj. 7 As 269/2018-39 a judikatura tam uváděná) souhlasí i Nejvyšší správní soud. Městský soud v souladu s ní předeslal, že pojem *bezúhonnost* obsažený v § 5 odst. 1 písm. d) zákona o advokacii nelze vykládat pouze jako beztretnost (trestní zachovalost), nýbrž jako bezúhonnost v širším slova smyslu. Městský soud též přisvědčil stěžovatce, že trestný čin spočívající ve zpronevěře peněžních prostředků klientů svěřených advokátu do advokátní úschovy ohrožuje důvěru veřejnosti k advokátnímu stavu.

[21] Sporná právní otázka se tedy omezuje jen na to, zda stěžovatelka v rámci interpretace a aplikace podmínky bezúhonnosti mohla přihlédnout k již zahlazenému trestnému činu. Ze závěru městského soudu vyplývá, že tak učinit nemohla, neboť tím „*smísila trestněprávní a zbytkovou bezúhonnost*“ a obrazně vstoupila do role trestního soudu a žalobci prodloužila trestním soudem uložený trest zákazu činnosti na doživotí.

[22] Městský soud si však v právní argumentaci poněkud protirečí. Na jedné straně uznává, že bezúhonnost v § 5 odst. 1 písm. d) zákona o advokacii je bezúhonností v širším smyslu, která reflektuje postavení a úlohu advokáta, a připouští, že zpronevěra finančních prostředků uložených do advokátní úschovy ohrožuje důvěru veřejnosti k advokátnímu stavu. Na straně druhé stěžovatelce vytýká, že k tomuto jednání žalobce při hodnocení jeho bezúhonnosti přihlédl. Jak již bylo uvedeno výše, „stavovská“ bezúhonnost je širší než beztretnost, a proto rovněž předložený výpisu z rejstříku trestů, z něhož vyplývá, že žadatel nebyl soudně trestán nebo že byl již dříve uložený trest zahlazen, automaticky neznamená, že je takový žadatel bezúhonný pro výkon advokacie. Bezúhonným je v tomto kontextu žadatel o zápis do seznamu advokátů teprve tehdy, přistoupí-li k trestní bezúhonnosti též absence pochybností o jeho občanské, mravní a profesní zachovalosti, respektive jeho čestnosti a svědomitosti ve smyslu § 16 a § 17 zákona o advokacii.

[23] Nejvyšší správní soud přisvědčuje stěžovatce, že zpronevěra finančních prostředků uložených advokátovi do advokátní úschovy představuje jedno z nejzávažnějších porušení povinností, kterých se advokát může dopustit. Jedná se totiž o jednání, které jde přímo proti smyslu výkonu advokáta, jenž je založen na důvěře a hájení zájmů klienta. Je bezpředmětné, že žalobce finanční prostředky svým klientům nakonec vrátil, neboť tato skutečnost neměla vliv ani na spáchání trestného činu zpronevěry. Stále šlo o natolik mimořádně závažné porušení advokátních povinností, které narušilo důvěru veřejnosti v advokátní úschovy (a advokáty) jako takové. Žadatel nejen že spáchal zvláště závažný zločin zpronevěry, za který byl odsouzen, ale současně porušil pravidla profesionální etiky výkonu advokacie.

[24] Stěžovatelka jako stavovská organizace byla tedy oprávněna při posuzování bezúhonnosti žalobce zohlednit i jeho dříve spáchané jednání, třebaže trestný čin, který jím žalobce spáchal, již byl trestněprávně zahlazen. Stěžovatelka byla oprávněna kompletně zhodnotit dřívější působení žalobce jako advokáta, čehož bylo trestní odsouzení součástí. Neznamená to přitom, že by nepřipustně směřovala různé kategorie bezúhonnosti nebo tím vstupovala do role trestního soudu, jak uvedl městský soud. Žalobce vykonáním trestu zákazu činnosti výkonu advokacie, respektive zahlazením odsouzení toliko znovu nabyl možnost žádat o zápis na seznam advokátů, nikoli nárok stát se znovu advokátem s plnou trestněprávní i „stavovskou“ bezúhonností. Bylo by vskutku absurdní, pokud by Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že komora je na straně jedné oprávněna pro chybějící „stavovskou“ bezúhonnost odepřít zápis na seznam advokátů žadateli, jenž se dopustil toliko kárného provinění (nikoli trestného činu) a jemuž bylo uloženo toliko kárné opatření odvolání z exekutorského úřadu (jako v již zmíněném případě ve věci sp. zn. 7 As 269/2018), avšak současně je na straně druhé povinna zapsat do seznamu advokátů žadatele, který se dokonce dopustil zločinu zpronevěry advokátní úschovy, tedy nesrovnatelně společensky nebezpečnějšího jednání, za které mu byl mimo jiné uložen trest zákazu činnosti výkonu advokacie. V obou případech musí platit, že bezúhonnost podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona o advokacii se nevyčerpává bezúhonností trestněprávní (trestní zachovalostí) a zahrnuje též širší bezúhonnost „stavovskou“. Je také zřejmé, že právě tuto složku bezúhonnosti si žalobce svým jednáním podstatně co do intenzity a doby poškodil.

[25] Stěžovatelka tak v daném případě vyložila a aplikovala podmínku bezúhonnosti stanovenou v § 5 odst. 1 písm. d) zákona o advokacii způsobem, který nelze označit za svévolný, právo zneužívající či rozporný se zákonem o advokacii a jeho smyslem a účelem.

[26] Nepřípadné je tvrzení městského soudu, že stěžovatelka své závěry vyslovila paušálně. Z obsahu správních spisů totiž vyplývá, že své rozhodnutí adresovala individuálně žalobci a své důvody mu srozumitelně vysvětlila.

[27] Nejvyšší správní soud dodává, že nyní vyslovené právní závěry nelze interpretovat tak, že má komora v posuzování bezúhonnosti žadatelů o zápis do seznamu advokátů neomezený prostor pro libovůli. Stále platí, že komora musí přihlížet ke konkrétním okolnostem posuzované věci a zkoumat charakter dřívějšího porušení zákona a pravidel profesionální etiky, jeho závažnost a intenzitu, včetně doby, která od závadného jednání uplynula (viz již cit. rozsudek čj. 7 As 269/2018-39). Není ovšem v tomto případě namístě stěžovatelce podsouvat, že žalobci znemožnila výkon advokacie na doživotí, ani předem stanovovat (či stěžovatelku nutit, aby stanovila) přísliby, kdy (za jak dlouhou dobu) žalobce bezúhonnost znovu nabude. Takový přístup soudu by byl nyní ryze spekulativní.

4652

Dočasná ochrana: řízení o žádosti cizince v různých členských státech

k § 5 odst. 1 písm. c) a d) zákona č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace (v textu jen „lex Ukrajina“)

Účelem § 5 odst. 1 písm. c) a d) zákona č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace, je procesně zabránit tomu, aby o žádosti téhož cizince běželo současně řízení i v jiném členském státě než v České republice (resp. aby se ve dvou různých členských státech vedlo řízení o tomtěž), nebo aby byla cizinci poskytována dočasná ochrana v České republice a v dalším členském státě zároveň.

Smyslem těchto ustanovení naopak nemá být „jednou provždy“ zabránit cizincům, kteří v minulosti byli jen podali žádost v jiném členském státě, požádat o udělení dočasné ochrany v České republice poté, co řízení o žádosti jinde už neběží (cizinci by např. vzali svou žádost zpět nebo jim jiný členský stát dočasnou ochranu nakonec neudělil), nebo poté, co jim už dočasná ochrana jinde poskytována není.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2024, čj. 10 Asz 151/2024-28)

Prejudikatura: č. 906/2006 Sb. NSS, č. 974/2006 Sb. NSS a č. 3013/2014 Sb. NSS; nález Ústavního soudu č. 30/1998 Sb.

Věc: O. K. proti Ministerstvu vnitra o vydání rozhodnutí, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalobce je státní příslušník Ukrajiny. V souvislosti s invazí Ruské federace opustil Ukrajinu a do České republiky přicestoval v březnu 2023. Cestoval přes Rumunsko, kde mu byla dne 5. 3. 2023 udělena dočasná ochrana – aniž by si byl údajně vědom, že o vízum na území Rumunska požádal. Podle žalobce konečným cílem, kde se chtěl usadit, byla Česká republika, neboť zde bydlí jeho bratr. Dne 21. 6. 2023 se proto žalobce obrátil na zastupitelský úřad Rumunska v Praze, kde odevzdal průkaz povolení k pobytu a vzdal se práv vyplývajících z dočasné ochrany, která mu byla v Rumunsku udělena.

Dne 6. 12. 2023 podal žalobce žádost o udělení dočasné ochrany podle lex Ukrajina. Žalovaný ji vyhodnotil jako nepřijatelnou. Postupoval podle § 5 odst. 1 písm. d) lex Ukrajina, neboť prostřednictvím Platformy pro výměnu informací o žadatelích a držitelích dočasné ochrany mezi členskými státy (*Temporary Protection Platform*) zjistil, že žalobci již byla přiznána dočasná mezinárodní ochrana v Rumunsku.

Žalobce se proti postupu žalovaného bránil zásahovou žalobou u Krajského soudu v Plzni, který v rozsudku ze dne 20. 2. 2024, čj. 57 A 1/2024-35, zhodnotil vyznačení nepřijatelnosti jako nezákonný zásah a uložil žalovanému povinnost obnovit stav před vyznačením nepřijatelnosti. Krajský soud shledal zjevný rozpor § 5 odst. 1 lex Ukrajina s unijním právem. Vnitrostátním právem totiž nelze stanovit výjimky udělení dočasné mezinárodní ochrany nad rámec čl. 28 směrnice Rady 2001/55/ES o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatřeních k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při

vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími (dále jen „směrnice 2001/55/ES“), který upravuje taxativní výčet důvodů, pro které je možné osobu z poskytnutí dočasné ochrany vyloučit.

Žalovaný následně sdělení o nepřijatelnosti zrušil a přerušil řízení ve smyslu § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu. Přerušení řízení odůvodnil tím, že Nejvyšší správní soud v řízení pod sp. zn. 8 Azs 93/2023 předložil Soudnímu dvoru EU předběžnou otázku, na jejímž vyřešení závisí rozhodnutí ve věci žádosti žalobce o udělení dočasné ochrany (u Soudního dvora je řízení o této předběžné otázce vedeno pod sp. zn. C-753/23). Předběžné otázky předložené Soudnímu dvoru zní:

a) Brání čl. 8 odst. 1 směrnice Rady 2001/55/ES, a to i s ohledem na dobu členských států, že nebudou uplatňovat čl. 11 této směrnice, takové vnitrostátní úpravy, podle které je nepřijatelná žádost o povolení k pobytu za účelem poskytnutí dočasné ochrany, jestliže cizinec požádal o povolení k pobytu v jiném státě nebo jestliže mu bylo povolení v jiném členském státě již uděleno?

b) Má osoba požávající dočasné ochrany podle směrnice Rady 2001/55/ES právo na účinný prostředek nápravy před soudem podle čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie proti neudělení povolení k pobytu členským státem ve smyslu čl. 8 odst. 1 směrnice Rady 2001/55/ES?

Proti postupu žalovaného se žalobce bránil návrhem na opatření proti nečinnosti u Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců, která žalovanému uložila povinnost, aby do 30 dnů ode dne, kdy přerušení řízení skončilo, rozhodl ve věci žádosti o udělení dočasné ochrany žalobce. Přestože Komise vyslovila nečinnost žalovaného, účinná ochrana žalobci poskytnuta nebyla. Žalovaný byl podle žalobce nadále nečinný, a proto se žalobce obrátil s žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu na krajský soud.

Krajský soud v Plzni rozsudkem ze dne 24. 6. 2024, čj. 77 A 15/2024-57, žalobci vyhověl a uložil žalovanému povinnost rozhodnout o žádosti žalobce do 20 dnů ode dne právní moci rozsudku krajského soudu. Krajský soud žalovanému vytkl, že přerušením řízení oddálil rozhodnutí ve věci a nezabýval se tím, že tak prohlubuje nejistotu o právech a povinnostech, což samo o sobě může přivodit žadatelům o dočasnou ochranu újmu. Krajský soud uvedl, že zásada rychlosti má v dané věci přednost před vyčkáním na konečné vyhodnocení předběžných otázek.

Žalovaný (stěžovatel) se kasační stížností domáhal zrušení rozsudku krajského soudu, a to z důvodu jeho nezákonnosti, která měla spočívat v nesprávném posouzení nečinnosti stěžovatele (důvodnost přerušení řízení). Nesouhlasil ani s tvrzením, že se nezabýval dopady na soukromý život žalobce, jeho přístupem k veřejnému zdravotnímu pojištění a sociálním dávkám.

Stěžovatel namítal, že § 64 odst. 1 správního řádu aplikoval správně, neboť postupoval v souladu se zásadou zákonnosti. Podle stěžovatele je § 5 odst. 1 písm. d) lex Ukrajina stále součástí platného právního řádu, a ačkoli jej některé krajské soudy považují za rozporný s unijním právem a vyhýbají se jeho aplikaci, tento rozpor nebyl doposud vyjasněn (proto byla ostatně také položena předběžná otázka). Stěžovatel proto nemohl být nečinný, když v souladu s § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu přerušil řízení právě z důvodu řízení před Soudním dvorem. Přitom i krajský soud dovodil, že důvody pro přerušení řízení byly naplněny. Pouze zastával názor, že s ohledem na oprávněné zájmy účastníka měl stěžovatel postupovat v souladu se zásadou rychlosti a věc znovu posoudit, aniž by řízení přerušil. Stěžovatel nesouhlasil ani s posouzením otázky, že § 5 odst. 1 lex Ukrajina je ve zjevném rozporu s unijním právem, a proto by při rozhodování o žádosti o udělení dočasné ochrany neměl být vůbec aplikován. Podle stěžovatele krajský soud dostatečně neodůvodnil, proč považuje § 5 odst. 1 lex Ukrajina za rozporný s unijním právem, když pouze navazoval na jím dříve v řízení vydaný rozsudek ze dne 20. 2. 2024, čj. 57 A 1/2024-35, jehož výrokem stěžovateli uložil povinnost obnovit stav před vyznačením nepřijatelnosti žádosti žalobce.

Žalobce se plně ztotožnil s rozhodnutím krajského soudu. Postup stěžovatele považoval za obcházení smyslu a podstaty rozsudku krajského soudu čj. 57 A 1/2024-35, který shledal vyznačení nepřijatelnosti v žádosti o udělení dočasné ochrany za nezákonný zásah. Podle žalobce je z uvedeného rozhodnutí zjevné, že „cílem výroku nebylo pouze zrušit sdělení o nepřijatelnosti žádosti, ale de facto o žádosti opětovně rozhodnout, jako kdyby dotčené ustanovení o nepřijatelnosti nebylo součástí právního řádu.“ K přerušení řízení žalobce sdělil, že tak mohl postupovat i krajský

soud v řízení o nezákonném zásahu, ale neučinil tak, což náležitě odůvodnil. Žalobce byl toho názoru, že když řízení nepřerušil krajský soud, neměl tak učinit ani stěžovatel. Jelikož řízení před Soudním dvorem může trvat i déle než dva roky, měl podle žalobce stěžovatel postupovat v souladu se zásadou rychlosti a o jeho žádosti rozhodnout.

Žalobce dále uvedl, že se obrátil na příslušnou pobočku úřadu práce, která mu sdělila, že ještě není držitelem dočasné ochrany, a tedy ani nemá volný vstup na trh práce. Dále mu bylo sděleno, že může podat žádost o vydání povolení k zaměstnání, k tomu však bude potřebovat příslušné pobytové oprávnění, které však s ohledem na situaci nedostane. Žalobci bylo doporučeno, ať se obrátí na stěžovatele, zda by jeho situace nemohla být řešena jiným způsobem. Stěžovatel však na dotaz žalobce do dne, kdy se žalobce vyjádřil ke kasační stížnosti, neodpověděl.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

[13] Stěžovatel nezákonnost rozhodnutí krajského soudu spatřuje v nesprávném posouzení právní otázky, která se týká nečinnosti správního orgánu při přerušení řízení. Rozhodnutí správního orgánu o přerušení řízení (tedy rozhodnutí, kterým se upravuje vedení řízení) je podle § 65 s. ř. s. ve spojení s § 70 písm. c) s. ř. s. vyloučeno ze soudního přezkumu v řízení o žalobě proti rozhodnutí. To však nevylučuje správní soudy z rozhodování, zda řízení bylo přerušeno důvodně, v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti (rozsudek NSS ze dne 14. 9. 2020, čj. 5 As 393/2019-48, či rozsudek NSS ze dne 20. 4. 2006, čj. 6 Ans 2/2005-68, č. 974/2006 Sb. NSS). Z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2014, čj. 7 Ans 10/2012-46, č. 3013/2014 Sb. NSS, též vyplývá, že „mají-li soudy efektivně poskytovat ochranu těm, kteří se brání proti průtahům ve správním řízení způsobeným nečinností správního orgánu, není možné připustit, aby správní orgány mohly svoji případnou nečinnost eliminovat zneužitím institutu přerušení správního řízení a zablokovat tak zásah soudu, neboť je představitelné, že i to může být nezákonnou nečinností.“

[14] V nyní posuzovaném případě stěžovatel přerušil řízení z důvodu probíhajícího řízení o předběžných otázkách před Soudním dvorem.

[15] Podle § 57 správního řádu postupuje správní orgán za situace, kdy se v řízení vyskytnou otázky, které nepřísluší správnímu orgánu, aby si je rozhodl sám, a o kterých nebylo doposud rozhodnuto. Pro posuzovanou věc klíčový § 64 správního řádu pak umožňuje správnímu orgánu přerušit řízení, probíhá-li před příslušným správním orgánem nebo před jiným příslušným orgánem veřejné moci řízení o předběžné otázce nebo jestliže k takovému řízení podal správní orgán podnět nebo vyzval účastníka řízení, popř. jinou osobu, k zahájení řízení před příslušným orgánem. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu § 57 odst. 2 správního řádu správnímu orgánu umožňuje řízení přerušit, neukládá mu však takovou povinnost. Je tedy na něm, zda tak učiní, či nikoli. Správní orgán proto nemusí přistoupit k přerušení řízení právě s ohledem na zásady hospodárnosti a rychlosti řízení (rozsudek NSS ze dne 22. 6. 2011, čj. 6 Ads 23/2011-620).

[16] Správní orgán je nečinný, nevydá-li rozhodnutí v zákonné lhůtě (§ 80 odst. 1 správního řádu). Za situace, kdy správní orgán řízení přeruší, lhůty k vydání rozhodnutí neběží (§ 65 odst. 1 správního řádu). Podle citovaného usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 7 Ans 10/2012-46 se však správní soudy mohou zabývat tím, zda k přerušení řízení došlo věcně důvodně, nebo nedůvodně, popř. zda bylo přerušení řízení účelové. Aby tedy nastaly předpokládané účinky, musí být nejdříve kumulativně naplněny následující podmínky: 1) důvodnost přerušení řízení, 2) trvání důvodů pro přerušení řízení a 3) k přerušení řízení se správní orgán musí uchýlit před uplynutím lhůty pro vydání rozhodnutí.

[17] V posuzované věci není mezi účastníky sporné naplnění druhé ani třetí podmínky. Důvody pro přerušení řízení, tedy řízení o předběžných otázkách před Soudním dvorem, doposud trvají. Před Nejvyšším správním soudem nebyla zpochybněna ani třetí podmínka, neboť stěžovatel informoval žalobce o přerušení řízení bezprostředně poté, co rozsudek krajského soudu čj. 57 A 1/2024-35, kterým byla stěžovateli uložena povinnost obnovit stav před vyznačením nepřijatelnosti, nabyl právní moci.

[18] Sporným tak mezi účastníky řízení zůstal první bod, tedy zda bylo samotné přerušení řízení důvodné. Ze zmíněného usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 7 Ans 10/2012-46 též vyplývá, že „v

řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti je soud oprávněn k řádné žalobní námitce jako součást skutkového stavu věcně zkoumat důvodnost přerušení správního řízení. “Důvodnosti se zabýval též krajský soud, když stěžovatelí vytkl postup podle § 64 odst. 1 správního řádu. Stěžovatel totiž údajně náležitě neuplatnil své správní uvážení, v jehož rámci měl včetně důvodnosti přerušení řízení posoudit též důsledky, které takový postup bude mít pro žalobce.

[19] Správní soudy setrvale vycházejí z toho, že každé správní uvážení má své meze a musí být uplatněno v mezích stanovených zákonem. Žádné správní uvážení není neomezené či absolutní. Správní orgán je limitován nejen principy vyplývajícími z ústavního pořádku, ale též povinností výslovně uvést, z jakých okolností a podkladů vycházel, jaká kritéria použil pro své úvahy, popř. též zda provedl důkazy a jak je vyhodnotil. Z odůvodnění správního orgánu musí být zřejmé, k jakým skutkovým a právním závěrům dospěl (srov. rozsudky NSS ze dne 27. 8. 2015, čj. 2 Ads 171/2015-61, ze dne 30. 6. 2011, čj. 4 Ads 6/2010-65, usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 3. 2005, čj. 6 A 25/2002-42, č. 906/2006 Sb. NSS).

[20] Stěžovatel tak ale dle krajského soudu neučinil. Ačkoli krajský soud souhlasí, že výsledek řízení o předběžných otázkách je relevantní i pro danou věc, též upozornil, že správní orgány nesmí přehlédnout okolnost, že přerušením řízení se oddaluje výsledné rozhodnutí ve věci, což může zasáhnout do ústavně chráněného práva na rychlost řízení (čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Stěžovatel měl proto povinnost posoudit, zda přerušením řízení nehrozí účastníkovi řízení újma, popř. zda se jedná o újmu, kterou je účastník povinen strpět v zájmu účelného poseckání na rozhodnutí o předběžných otázkách.

[21] Nejvyšší správní soud předně konstatuje, že se ztotožňuje s krajským soudem co do závěru ohledně nedůvodnosti přerušení řízení. Neztotožňuje se však s posouzením, že rozhodnutí o předběžných otázkách je relevantní i pro nyní posuzovanou věc. Ve věci sp. zn. 8 Azs 93/2023 bylo totiž zásadní, že žalobkyni A. N. byla, před podáním žádosti o udělení dočasné ochrany v České republice, udělena dočasná ochrana ve Spolkové republice Německo. V době podání žádosti v České republice tak žalobkyně A. N. dočasnou ochranu požívala již v Německu. S ohledem na § 5 odst. 1 písm. c) a d) lex Ukrajina, který znemožňuje cizincům požádat o udělení dočasné ochrany v České republice, pokud již o ni požádali nebo jim byla udělena v jiném členském státě, osmý senát Nejvyššího správního soudu využil institutu předběžné otázky a dotázal se Soudního dvora EU, zda je vnitrostátní úprava v souladu se směrnicí 2001/55/ES (viz výše).

[22] Skutkové okolnosti v žalobcově věci se však od věci řešené pod sp. zn. 8 Azs 93/2023 liší v tom, že žalobce již dočasnou ochranu v jiném členském státě nepožívá. Jak se totiž podává ze shora popsaného průběhu předchozího řízení, ještě předtím, než žalobce podal žádost o dočasnou ochranu v České republice, se obrátil na zastupitelský úřad Rumunska v Praze, který mu dne 21. 6. 2023 vyhotovil certifikát o vzdání se práv vyplývajících z dočasné ochrany a potvrdil převzetí jeho průkazu povolení k pobytu.

[23] Právě tuto odlišnost od věci vedené pod sp. zn. 8 Azs 93/2023 považuje Nejvyšší správní soud za zásadní, neboť pro posouzení důvodnosti přerušení řízení je významné, zda se na žalobce § 5 odst. 1 písm. c) a d) lex Ukrajina vůbec vztahuje. Pokud nikoli, není důvod, aby stěžovatel vyčkával na výsledek řízení o předběžné otázce, zda jsou tato ustanovení souladná s unijním právem, neboť na případ žalobce se přímo neaplikují. V takovém případě pak krajský soud stěžovateli po právu uložil, aby v žalobcově věci dále neotálel a o jeho žádosti rozhodl.

[24] Otázku aplikace § 5 odst. 1 písm. c) a d) lex Ukrajina s ohledem na specifickou situaci žalobce Nejvyšší správní soud posoudil následovně.

[25] Je nesporné, že žalobce je cizinec, na kterého ve smyslu § 3 odst. 1 lex Ukrajina dopadá prováděcí rozhodnutí Rady (EU) 2022/382, kterým se stanoví, že nastal případ hromadného přílivu vysídlených osob z Ukrajiny ve smyslu článku 5 směrnice 2001/55/ES, a kterým se zavádí jejich dočasná ochrana (dále jen „prováděcí rozhodnutí 2022/382“). Není-li dán žádný z důvodů, pro který by byl z poskytnutí dočasné ochrany vyloučen podle čl. 28 směrnice 2001/55/ES, má právo na poskytnutí dočasné ochrany, resp. na zajištění povolení k pobytu a dalších práv spojených s dočasnou ochranou, v některém členském státě.

[26] Podle § 5 odst. 1 lex Ukrajina je žádost o udělení dočasné ochrany nepřijatelná, jestliže:

c) je podána cizincem, který o dočasnou nebo mezinárodní ochranu požádal v jiném členském státě Evropské unie, nebo

d) je podána cizincem, kterému byla udělena dočasná nebo mezinárodní ochrana v jiném členském státě Evropské unie.

[27] Samotný text těchto ustanovení připouští dva možné výklady:

- jakmile už jednou cizinec požádal o dočasnou ochranu v jiném členském státě nebo jakmile mu jiný členský stát ochranu udělil, už nikdy nemůže podat žádost v České republice; nebo
- požádal-li cizinec o dočasnou ochranu v jiném členském státě a řízení o této žádosti stále běží (zatím o ní nebylo rozhodnuto) nebo byla-li mu ochrana v jiném členském státě udělena a stále trvá, (ještě) nemůže podat žádost v České republice.

[28] Jak je známo, jazykový výklad je jen prvotním východiskem, které pomáhá ujasnit si smysl a účel právní normy (nález Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, č. 30/1998 Sb.). V důvodové zprávě k lex Ukrajina, která by význam § 5 odst. 1 písm. c) a d) tohoto zákona mohla objasnit, se přitom nic přínosného pro výklad neuvádí. Za této situace musí soud dále hledat objektivní smysl toho, proč zákonodárce mezi důvody nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu zařadil i skutečnost, že cizinec požádal o její udělení v jiném členském státě nebo že mu tam už byla udělena.

[29] Nejvyšší správní soud má za to, že účelem § 5 odst. 1 písm. c) a d) lex Ukrajina je procesně zabránit tomu, aby o žádosti téhož cizince běželo současně řízení i v dalším členském státě než v České republice (resp. aby se ve dvou různých členských státech vedlo řízení o tomtéž), nebo aby byla cizinci poskytována dočasná ochrana v České republice a v dalším členském státě zároveň. Tedy zabránit nežádoucímu zdvojení ochrany, která by měla být poskytována vždy jen v jednom členském státě (srov. čl. 11, 15 a 26 směrnice 2001/55/ES a bod 16 odůvodnění prováděcího rozhodnutí 2022/382). Smyslem těchto ustanovení zákona naopak nemá být „jednou provždy“ zabránit cizincům, kteří v minulosti byli jen podali žádost v jiném členském státě, požádat o udělení dočasné ochrany v České republice poté, co řízení o žádosti jinde už neběží (cizinci by např. vzali svou žádost zpět nebo jim jiný členský stát dočasnou ochranu nakonec neudělil) nebo co jim už dočasná ochrana jinde poskytována není.

[30] Takový výklad ostatně Nejvyšší správní soud už naznačil v rozsudku ze dne 25. 4. 2024, čj. 6 Azs 259/2023-21. V něm řešil situaci, kdy ministerstvo odňalo oprávnění k pobytu udělené cizince a jejím nezletilým dětem z důvodu, že v žádostech uvedli nepravdivé údaje [§ 5 odst. 7 lex Ukrajina, § 9 odst. 2 písm. b) a § 10 odst. 2 zákona č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců]. Ve formuláři žádosti totiž vyplnili, že o dočasnou ochranu jinde nežádali. Ministerstvo ale z platformy pro výměnu informací zjistilo, že před udělením dočasné ochrany v České republice podali cizinci žádost ve Švédsku, kde jim byla ochrana udělena. Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem dospěl k závěru, že ministerstvo nemohlo dovozovat, že cizinka v žádosti uvedla nepravdivé údaje, jen z výpisu z platformy. Cizinka totiž podle vlastního tvrzení nevěděla, že ve Švédsku podává žádost o udělení dočasné ochrany, jelikož žádost byla sepsána v jazyce, kterému nerozuměla, a při jednání nebyl přítomen tlumočnick. Ministerstvo si tedy mělo obstarat žádosti podané ve Švédsku a zjistit bližší okolnosti jejich podání; nepravdivost údajů totiž musí ministerstvo prokázat. Současně Nejvyšší správní soud uvedl: „*Stejně tak by bylo nezbytné ověřit, zda dočasná ochrana udělená ve Švédském království nadále trvá*“ (bod 16).

[31] Podpůrně lze odkázat také na důvodovou zprávu k zákonu č. 175/2022 Sb., o dalších opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace a o změně dalších zákonů v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace, kterým byly s účinností od 27. 6. 2022 do lex Ukrajina doplněny důvody zániku oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany. To zaniká mimo jiné (§ 5 odst. 8 lex Ukrajina):

- a) *podáním žádosti o udělení dočasné ochrany podle rozhodnutí Rady v jiném členském státě Evropské unie,*
- b) *udělením dočasné ochrany podle rozhodnutí Rady jiným členským státem Evropské unie,*
- c) *podáním žádosti o udělení mezinárodní ochrany v jiném členském státě Evropské unie vázaném nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013, nebo*

d) udělením víza k pobytu nad 90 dnů, povolení k pobytu nebo mezinárodní ochrany na území České republiky nebo v jiném státě.

Důvodová zpráva k tomu uvádí:

„Navrhuje se doplnit další důvody pro zánik oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany přímo ze zákona, a to o situace, kdy je zjevné, že **cizinci je poskytována dostatečná ochrana** ve smyslu i jiného oprávnění k pobytu jiným státem (nebo Českou republikou). Cílem navržené úpravy je zamezit tomu, aby jedna osoba disponovala různými pobytovými tituly.“

[32] Rovněž důvody pro zánik oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany, které – jak se v důvodové zprávě dále uvádí – „do značné míry odrážejí důvody pro nepřijatelnost žádosti o dočasnou ochranu“, tak mají podle zákonodárce reagovat na situaci, kdy by byla cizinci dostatečná ochrana poskytována jinak. Tedy zabránit tomu, aby dočasná ochrana byla cizinci poskytována v České republice a v jiném členském státě současně, resp. okolnostem k tomu vedoucím. Nevyplyvá-li z textu § 5 odst. 1 c) a d) lex Ukrajina ani z ničeho jiného, že zákonodárce skutečně měl v úmyslu být přísnější a odepřít tak dočasnou ochranu i cizincům, kteří ji jinde nemají a ani o ni jinde nežádají, je třeba dovodit, že jeho úmyslem také bylo jen zabránit nežádoucím zdvojení.

[33] Je-li totiž také cílem § 5 odst. 1 písm. c) a d) lex Ukrajina zabránit účelovému jednání či zneužívání institutu dočasné ochrany, pak výklad těchto ustanovení doposud zastávaný stěžovatelem činí z institutu nepřijatelnosti žádosti příslovečný „kanón na vrabce“, tedy zjevně nepřiměřený prostředek. Za snahu o zneužití určitě nelze považovat jen to, že cizinec postupně požádá o dočasnou ochranu v různých členských státech (*bez ohledu na to, zda na to má právo, na což odpoví Soudní dvůr ve věci C-753/23*). Samo o sobě totiž takové jednání nijak účelové není. Už jen proto, že ani směrnice 2001/55/ES nebrání členským státům *zavádět nebo udržovat opatření příznivější pro osoby požívající dočasné ochrany* (bod 12 odůvodnění a čl. 3 odst. 5). Počítá tedy s vnitrostátní úpravou, která bude vstřícná ke druhožadatelům a kterou ostatně řada jiných členských států přijala (např. Slovensko, srov. https://www.ukraineslovakia.sk/temporary_protection/). Podle dosavadního výkladu českých orgánů však všichni druhožadatelé plošně zneužívají institut dočasné ochrany. Takový výklad proto neobstojí.

[34] Zneužíváním institutu dočasné ochrany by totiž byla naopak situace, kdy cizinec jako druhožadatel podá žádost v jednom členském státě, přestože stále ještě využívá dočasnou ochranu udělenou v jiném členském státě, ve snaze čerpat výhody s tím spojené ve dvou či více členských státech současně. Právě tomu brání výklad § 5 odst. 1 písm. c) a d) lex Ukrajina, ke kterému se Nejvyšší správní soud přiklonil výše. Zároveň takový výklad nebrání ani reagovat na další případy, kdy by cizinci mohli zneužívat právo na dočasnou ochranu, např. když by se účelově vzdávali dočasné ochrany v jednom členském státě a poté o ni znovu žádali jinde podle toho, kde by zrovna mohli čerpat „lepší“ výhody. Jak však už ve svých rozsudcích dříve vysvětlily některé krajské soudy, s jejichž názorem se Nejvyšší správní soud ztotožňuje: v takových případech by bylo namístě provést správní řízení, žádost věcně posoudit a v zamítavém rozhodnutí závěr o zneužití práva odůvodnit, nikoli žádost odmítnout „od stolu“ zaškrtnutím políčka ve formuláři (např. rozsudky Krajského soudu v Plzni ze dne 12. 6. 2023, čj. 55 A 12/2023-95, bod 89, nebo ze dne 6. 9. 2023, čj. 77 A 30/2023-68, bod 82; nověji např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 18. 7. 2024, čj. 18 A 31/2024-28, body 26 a 27).

[35] Pro úzký výklad § 5 odst. 1 lex Ukrajina svědčí i další argument. Chtěl-li by zákonodárce skutečně, aby dočasná ochrana v České republice nebyla za žádných okolností udělována druhožadatelům, pak by jako důvod nepřijatelnosti stačilo jen samotné podání žádosti v jiném členském státě podle § 5 odst. 1 písm. c) lex Ukrajina, nikoli i udělení dočasné ochrany podle § 5 odst. 1 písm. d) téhož zákona. Nejprve je totiž třeba vždy podat žádost, aby mohla být dočasná ochrana vůbec udělena. Při jiném výkladu by tedy úprava obsažená v písmenu d) byla nadbytečná, neboť by dopadala jen na případy, které už bezesbýtku pokrývá písmeno c). Logičtější výklad tohoto ustanovení proto je, že se vztahuje na situace, kdy jeho hypotéza nadále trvá – tedy kdy cizinec *požádal o udělení dočasné ochrany v jiném členském státě a řízení o této žádosti či jiný postup směřující k jejímu (ne)udělení stále běží*. Jinými slovy: písmeno c) stanoví jen (přechodnou) překážku souběžně vedených řízení, která po rozhodnutí o žádosti v jiném členském státě odpadá. V souladu s touto logikou je pak třeba vykládat i písmeno d), které se tak vztahuje jen na situace, kdy *cizinci byla udělena dočasná ochrana v jiném členském státě a tato ochrana stále trvá*.

[36] Jiný výklad, než ke kterému dospěl Nejvyšší správní soud, by bezdůvodně komplikoval život nejen současnému žalobci, který údajně v Rumunsku ani o dočasnou ochranu žádat nechtěl a pouze podepsal papír sepsaný v jazyce, kterému nerozuměl. (Žalobce ostatně od počátku tvrdí, že měl namířeno do České republiky za bratrem, v současné době zde žije s přítelkyní a na Rumunsko, kde mu původně dočasná ochrana byla udělena, žádné vazby nemá.) Situace žalobce totiž není ojedinělá. Nejvyššímu správnímu soudu je z úřední činnosti zřejmé (a plyne to i z řady rozhodnutí krajských soudů), že i další žadatelé tvrdili, že o dočasnou ochranu udělenou v jiném členském státě, přes který na útek před válkou jen procházeli s cílem usadit se až v České republice, ani nevěděli.

[37] Je obecně známo, že nejprve uprchlická vlna zasáhla členské státy na východě, popř. jihovýchodě Evropy, přes které denně proudily stovky či tisíce cizinců. Někteří jistě chtěli „jen“ uprchnout před válkou kamkoli a nevidilo jim v těchto členských státech zůstat, jiní si to zanedlouho v klidu a v bezpečí rozmysleli, ještě další však opustili Ukrajinu s jasnou představou o tom, kde se usadí. Otázkou je, jak mezi nimi pracovníci příslušných orgánů (či dobrovolníci jim pomáhající) rozlišovali, a zda to bylo vůbec možné. Lze se proto důvodně domnívat, že v řadě případů bylo uprchlíkům umožněno se zaregistrovat a v dobré vůli jim byla poskytnuta přechodná ochrana, respektive oprávnění k pobytu, a to aniž by byli náležitě poučeni a aniž by byl zjišťován jejich skutečný zájem a jejich budoucí plány a představy. Nehledě na to, že ruská invaze začala dne 24. 2. 2022, prováděcí rozhodnutí 2022/382 bylo přijato dne 4. 3. 2022 a lex Ukrajina, zavádějící důvody nepřijatelnosti žádosti podle § 5 odst. 1 písm. c) a d), nabyl platnosti i účinnosti až dne 21. 3. 2022. Tedy v době, kdy cizinci mohli mít dočasnou ochranu už udělenou v jiném členském státě EU a nemohli předvídat, že tím ztratí možnost později požádat o dočasnou ochranu v České republice, kam třeba chtěli pokračovat.

[38] Lze tak uzavřít, že ve svých důsledcích by jiný výklad české právní úpravy zcela vyprazdňoval právo cizinců skutečně si vybrat členský stát, v němž chtějí požívat práv spojených s dočasnou ochranou (bod 16 odůvodnění prováděcího rozhodnutí 2022/382) – a to jen kvůli tomu, že jim na počátku války po útěku z Ukrajiny jiný členský stát udělil dočasnou ochranu, přestože tudy jen procházeli nebo hodlali pokračovat dál. Za výše popsanych okolností totiž o skutečném výběru nemůže být řeč (tím však Nejvyšší správní soud nijak nepředbíhá odpověď na otázku, zda ze směrnice 2011/55/ES s ohledem na dohodu členských států o tom, že nebudou uplatňovat čl. 11, vyplývá cizincům i právo svůj prvotní výběr změnit). V situaci, kdy se tyto cizinci dobrovolně vzdají takto udělené dočasné ochrany, aby mohli požádat o dočasnou ochranu v cílovém členském státě, se už z podstaty nemůže jednat o zneužití práva na dočasnou ochranu. Právě taková je i situace žalobce, který podle svých tvrzení přes Rumunsko pouze procházel a jeho cílem bylo od počátku usadit se v České republice.

[39] Konečně nelze odhlédnout ani od toho, že kdyby stejně přísnou úpravu přijaly i všechny ostatní členské státy (nebo ji stejně přísně vykládaly), ve výše popsanych situacích by to znamenalo faktické popření práva na dočasnou ochranu jako takového. Poté, co by už cizinci jednou získali – aniž by o tom leckdy věděli – dočasnou ochranu v jednom členském státě, nemohli by o ni už nikdy žádat jinde.

[40] Lze proto uzavřít, že se na žalobce § 5 odst. 1 písm. c) a d) lex Ukrajina nevztahuje, neboť při podání žádosti v České republice již nepožíval dočasnou ochranu v jiném členském státě EU. V předmětné věci proto není dán ani relevantní důvod pro přerušení řízení z důvodu posečkáni na výsledek řízení o předběžných otázkách, který by zde byl za předpokladu duplicitní dočasné ochrany. Krajský soud tak správně dovodil, že stěžovatel byl ve věci nečinný ve smyslu § 80 odst. 1 správního řádu. Pro upřesnění však Nejvyšší správní soud dodává (jakkoliv lze obecně souhlasit s krajským soudem, že v posuzované věci má zásada rychlosti řízení jistě svou relevanci a že stěžovatel se měl při správním uvážení zabývat dopadem přerušení řízení do práv žalobce), že absenci důvodů pro přerušení řízení vidí právě v tom, že v žalobcově situaci se § 5 odst. 1 písm. c) a d) lex Ukrajina neuplatní.

Daň z příjmů: náhrada snížení odměny jednatele společnosti s ručením omezeným z důvodu dočasné pracovní neschopnosti, osvobození od daně z příjmů

Pojistné na sociální zabezpečení: vyměřovací základ pojistného

Pracovní právo: mimořádný příspěvek při nařízené karanténě

k § 6 odst. 9 písm. t) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění účinném do 31. 12. 2023

k § 5 odst. 1 zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti (v textu jen „zákon o pojistném na sociální zabezpečení“)

k § 5 zákona č. 121/2021 Sb., o mimořádném příspěvku zaměstnanci při nařízené karanténě (v textu jen „zákon č. 121/2021 Sb.“)

Náhrada snížené odměny jednatele společnosti s ručením omezeným z důvodu jeho dočasné pracovní neschopnosti či nařízené karantény sjednaná ve smlouvě o výkonu funkce není podle § 6 odst. 9 písm. t) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění účinném do 31. 12. 2023, osvobozena od daně z příjmů, a proto spadá do vyměřovacího základu pojistného podle § 5 odst. 1 zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti.

Z téhož titulu při nařízení karantény jednatele společnosti s ručením omezeným nenáležel podle § 5 zákona č. 121/2021 Sb., o mimořádném příspěvku zaměstnanci při nařízené karanténě, ani mimořádný příspěvek.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2024, čj. 6 Ads 216/2023-34)

Prejudikatura: č. 3066/2014 Sb. NSS a č. 3733/2018 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 92/1995 Sb., č. 135/2010 Sb., sp. zn. Pl. ÚS 23/24; č. 35/2019 Sb. NS.

Věc: Nevox, s. r. o., proti České správě sociálního zabezpečení o náhradu odměny za dobu dočasné pracovní neschopnosti jednatele, o kasační stížnosti žalobkyně.

V průběhu kontroly plnění povinností v nemocenském pojištění, důchodovém pojištění a při odvodu pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti zahájené dne 1. 6. 2022 a zakončené protokolem o kontrole ze dne 30. 6. 2022 Okresní správa sociálního zabezpečení Česká Lípa (dále jen „OSSZ“) zjistila, že žalobkyně snížila v dubnu 2021 vyměřovací základy zaměstnance a zaměstnavatele podle § 5 odst. 1 a § 5a odst. 1 písm. a) zákona o pojistném na sociální zabezpečení o náhradu odměny za dobu dočasné pracovní neschopnosti svého jednatele ve dnech 6. až 18. 4. 2021 o 3 532 Kč a v lednu 2022 o náhradu odměny za dobu dočasné pracovní neschopnosti svého jednatele ve dnech 5. až 17. 1. 2022 o 3 425 Kč. Zároveň žalobkyně v této souvislosti čerpala na svého jednatele mimořádný příspěvek při nařízené karanténě, a to za duben 2021 dle zákona č. 121/2021 Sb. ve výši 2 353 Kč a za leden 2022 dle zákona č. 518/2021 Sb., o mimořádném příspěvku zaměstnanci při nařízené karanténě (dále jen „zákon č. 518/2021 Sb.“) ve výši 2 282 Kč. Tento postup OSSZ vyhodnotila jako nezákonný, neboť příjem jednatele není náhradou mzdy ve smyslu § 192 zákoníku práce ve znění účinném do 31. 5. 2022, a tudíž není osvobozen od daně z příjmů podle § 6 odst. 9 písm. t) zákona o daních z příjmů ve znění účinném do 30. 6. 2022.

Žalobkyně uplatnila proti kontrolním zjištěním námitky, v nichž se dovolávala toho, že předpisy o nemocenském pojištění a dani z příjmů považují jednatele za zaměstnance. Citovala první větu § 192 odst. 2 zákoníku práce odkazující na předpisy o nemocenském pojištění spolu s definičním ustanovením § 5 písm. a) bodu 16 zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, ve znění účinném do 31. 1. 2022 (dále jen „zákon o nemocenském pojištění“), jež pod pojem zaměstnanci zahrnuje i jednatele společnosti s ručením omezeným. Dále citovala ustanovení § 6 odst. 1 písm. c) a odst. 2 zákona o daních z příjmů, která pod příjmy ze závislé činnosti zahrnují odměny člena orgánu právnické osoby a jako zaměstnance označují poplatníky s příjmy ze závislé činnosti. Poukázala též na smlouvu o výkonu funkce jednatele, v níž má její jednatel zakotveno právo na náhradu mzdy při dočasné pracovní neschopnosti. Závěrem konstatovala, že kontrolní zjištění „vykazuje znaky diskriminace jedné skupiny nemocensky pojištěných osob, což je v případě spojitosti s epidemií SARS CoV 19 morálně naprosto nepřijatelné“.

Připisem ze dne 18. 8. 2022 OSSZ námitky zamítla jako nedůvodné s tím, že pokud žalobkyně deklaruje jednatele plnění při vzniku dočasné pracovní neschopnosti, jedná se o dobrovolné plnění bez zákonné opory, a jako takové není považováno za náhradu mzdy a musí z něj být odvedeno pojistné i daň z příjmů. Ustanovení § 192 až § 194 zákoníku práce totiž hovoří o zaměstnanci v pracovním poměru, zatímco vztah mezi společností a jednatelem je vztahem výlučně obchodněprávním.

Přípisem doručeným dne 22. 8. 2022 OSSZ žalobkyni mj. vyrozuměla o tom, že v „*souladu s ustanovením § 36 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů* [dále jen „*správní řád*“] *má účastník řízení [...] možnost před vydáním rozhodnutí vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, k čemuž se mu stanoví lhůta do 5 dnů ode dne doručení tohoto vyrozumění.*“ V podání doručeném OSSZ dne 29. 8. 2022 žalobkyně prakticky doslovně zopakovala své námitky proti kontrolním zjištěním a dodala, že jí nejsou známy jiné podklady, než jaké sama předložila v průběhu kontroly (pozn.: zvýraznění zde i dále v textu doplnil soud).

Platebním výměrem ze dne 29. 8. 2022 (dále jen „platební výměr“), předaným k vypravení dne 30. 8. 2022, OSSZ uložila žalobkyni s odkazem na závěry provedené kontroly povinnost uhradit dlužné pojistné ve výši 8 262 Kč spolu s penále ve výši 1 045 Kč. V odůvodnění OSSZ mj. zmínila, že žalobkyně nevyužila možnost vyjádřit se k podkladům pro vydání platebního výměru. Dodatečným přípisem ze dne 27. 8. 2022 OSSZ žalobkyni sdělila, že nedopatřením došlo k odeslání platebního výměru dříve, než bylo zohledněno její vyjádření. Podkladem v dané věci byl jen protokol o kontrole, přičemž argumenty žalobkyně se nezměnily, a proto OSSZ trvá na své argumentaci obsažené ve vyřízení námitek proti kontrolnímu zjištění.

Rozhodnutím ze dne 2. 11. 2022 žalovaná zamítla odvolání žalobkyně a platební výměr potvrdila. K procesním námitkám žalovaná konstatovala, že k pochybení sice došlo, ovšem opomenuté vyjádření neobsahovalo žádné nové argumenty, jež by mohly ovlivnit správnost rozhodnutí a jimiž by se správní orgán před vydáním platebního výměru nezabýval. Ve vypořádání námitek proti kontrolnímu zjištění a posléze v odůvodnění platebního výměru se OSSZ dostatečně zabývala podanými námitkami, a proto by bylo nevhodné platební výměr zrušit, když by OSSZ byla zavázána právním názorem žalované, který je ale shodný s právním názorem v platebním výměru. S jednatelem žalobkyně vedle smlouvy o výkonu funkce nesjednala pracovní právní vztah na základě zákoníku práce, jejich vztah je tedy čistě obchodněprávní. Sjednané plnění označené jako náhrada mzdy při dočasné pracovní neschopnosti tak není možné považovat za náhradu mzdy při dočasné pracovní neschopnosti ve smyslu § 192 odst. 2 zákoníku práce, přičemž dle § 6 odst. 9 písm. j) zákona o daních z příjmů je od daně osvobozena pouze náhrada mzdy poskytnutá podle § 192 odst. 2 zákoníku práce. Podkladem rozhodnutí byl pouze kontrolní protokol, s nímž byla žalobkyně seznámena. Podle § 5 odst. 1 písm. a) zákona o pojistném na sociální zabezpečení je přitom vyměřovacím základem zaměstnance právě úhrn příjmů, které jsou předmětem daně z příjmů fyzických osob zúčtované v souvislosti se zaměstnáním, jež nejsou od této daně osvobozeny. Také § 2 odst. 1 zákona č. 121/2021 Sb. hovoří o nároku na náhradu mzdy podle § 192 až § 194 zákoníku práce. Žalovaná tudíž souhlasila se závěrem OSSZ, že žalobkyni vznikl nedoplatek na pojistném. Důvodná podle ní nebyla ani námitka diskriminace, jelikož je nezbytně nutné rozlišovat účast na nemocenském pojištění z titulu zaměstnance a z titulu jednatele.

Žalobu podanou ke Krajskému soudu v Ústí nad Labem – pobočce v Liberci, v níž žalobkyně především zopakovala důraz na citace § 192 odst. 2 zákoníku práce, § 5 písm. a) bodu 16 zákona o nemocenském pojištění a § 6 odst. 1 písm. c) a odst. 2 zákona o daních z příjmů, jež doplnila o námitku, že přece není možné, aby jednatelé byli povinni plnit stejné povinnosti jako zaměstnanci, ale neměli stejná práva, a několik procesních námitek, krajský soud rozsudkem ze dne 12. 7. 2023, čj. 59 Ad 1/2023-40, zamítl.

V odůvodnění rozsudku krajský soud potvrdil, že vyměřovacím základem pro pojistné na sociální zabezpečení jsou příjmy, které jsou předmětem daně z příjmů a nejsou od této daně osvobozeny. Od daně z příjmů jsou přitom osvobozeny příjmy získané ve formě náhrady mzdy, platu nebo odměny nebo sníženého platu nebo snížené odměny za dobu dočasné pracovní neschopnosti nebo karantény podle zvláštních právních předpisů do výše minimálního nároku určeného zvláštním právním předpisem upravujícím pracovní vztahy. Jako na zvláštní předpis stanovující minimální nárok upravující pracovní vztahy je odkazováno na § 192 odst. 2 zákoníku práce. Z § 192 zákoníku práce však vyplývá, že na náhradu mzdy má nárok pouze zaměstnanec podle § 6 zákoníku práce, tj. fyzická osoba, která se zavázala k výkonu závislé práce v základním pracovníprávním vztahu, případně dohodou. Mezi tyto vztahy není možné zařadit smlouvu o výkonu funkce jednatele uzavíranou podle zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích), ve znění účinném do 14. 1. 2023. Jednatelé společnosti s ručením omezeným tak za zaměstnance považovat nelze, a proto nemůže být částka vyplácená žalobkyni osvobozena od daně z příjmů. Tím pádem je zařazena do vyměřovacího základu pro pojistné na sociální zabezpečení. Krajský soud v této souvislosti připomněl rozsudek velkého senátu

Nejvyššího soudu ze dne 11. 4. 2018, sp. zn. 31 Cdo 4831/2017, č. 35/2019 Sb. NS, podle nějž ani podřízení dohody o výkonu funkce zákoníku práce nedělá z člena statutárního orgánu zaměstnance ve smyslu § 6 zákoníku práce. Pokud žalobkyně cituje ustanovení zákona o nemocenském pojištění, případně zákona o daních z příjmů, ta považují jednatel za zaměstnance výhradně pro účely těchto předpisů. V tomto případě je však třeba vycházet výhradně z ustanovení zákoníku práce, kde je pojem zaměstnance zakotven poměrně úzce. To platí i pro nároky podle zákona č. 121/2021 Sb. Cituje-li žalobkyně § 5 tohoto zákona přiznávající příspěvek i dalším osobám, jednatel společnosti s ručením omezeným takovou další osobou být nemůže, byť splňuje podmínku první, tj. že je osobou účastnou na nemocenském pojištění jako zaměstnanci, protože nesplňuje druhou podmínku, podle níž by mu ze zákona musela náležet náhrada mzdy nebo nárok na plat ve snížené výši nebo odměna ve snížené výši. Žádný právní předpis totiž takové nároky jednatel neupravuje.

Námítka nepřihlednutí k namítanému porušení legitimního očekávání při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů je pak podle krajského soudu také nedůvodná, jelikož nebyla obsažena v námitkách proti kontrolnímu zjištění, ve vyjádření k podkladům pro vydání rozhodnutí ani v odvolání. Nic nenasvědčuje tomu, že by správní orgány v období před pandemií Covid 19 náhradu odměny nepovažovaly za vyměřovací základ pro odvod pojistného při pracovní neschopnosti jednatel.

V kasační stížnosti proti rozsudku žalobkyně (stěžovatelka) odkázala na § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Konkrétně krajskému soudu vytýkala že se stejně jako správní orgány omezuje na mechanický gramatický výklad, aniž by bral v úvahu další okolnosti případu a argumentaci stěžovatelky. Krajský soud tak pomínil setrvalou námitku stěžovatelky, že výsledná nerovnost mezi jednateli a zaměstnanci nemá oporu v právních předpisech, jsou-li vykládány ve vzájemných souvislostech a s ohledem na jejich smysl a účel. Podstatné je, že jednatel je účasten sociálního pojištění stejně jako zaměstnanci. Právě tato účast by měla podle stěžovatelky zakládat právo na osvobození od daně z příjmů, a tudíž i vynětí z vyměřovacího základu pro odvod pojistného na sociální zabezpečení.

Krajský soud vycházel z poznámek pod čarou, které nemají normativní povahu, a nadto je podle stěžovatelky použil nesprávně. Výčet v poznámce pod čarou ^{47a)} u § 6 odst. 9 písm. t) zákona o daních z příjmů je zřetelně demonstrativní, a proto zvláštním právním předpisem, podle kterého náleží příjem z náhrady odměny, může být vedle jiných např. i zákon o nemocenském pojištění či zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění účinném do 31. 1. 2022 (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“), který upravuje podmínky pro nařízení karantény. Jednateli bezesporu může být nařízena karanténa či může být rozhodnuto o jeho pracovní neschopnosti. Poznámka pod čarou ⁴⁸⁾ pak odkazuje výhradně na § 192 odst. 2 zákoníku práce, avšak tento odkaz je třeba vnímat v kontextu celého ustanovení zákona o daních z příjmů, jehož účelem je podle stěžovatelky limitovat výši osvobození, a nikoliv tímto odkazem omezovat vznik samotného nároku na osvobození od daně. Výklad provedený krajským soudem navíc podle stěžovatelky zakládal v právním státě nepřipustnou nedůvodnou nerovnost v právech a povinnostech jednatel na straně jedné a zaměstnanců na straně druhé, když obě skupiny jsou povinny se účastnit sociálního pojištění, avšak výhody s tím spojené by plynuly jen zaměstnancům.

Totéž podle stěžovatelky platí i o mimořádném příspěvku podle zákona č. 121/2021 Sb. a zákona č. 518/2021 Sb. Úmyslem zákonodárce bylo pokrýt alespoň částečně ztrátu příjmu osobám účastným na nemocenském pojištění způsobenou pandemií Covid 19 a s ní spojeným omezením pohybu a dalších práv. Proto se příspěvek měl týkat jak zaměstnanců, tak i jednatelů a případně dalších osob, jimž vznikl nárok na náhradu mzdy od zaměstnavatelů či jiných plátců. Rozsudek krajského soudu se otázkou opodstatněnosti nerovnosti mezi zaměstnanci a jednateli nezabýval, v důsledku čehož byl podle stěžovatelky nepřezkoumatelný. Krajský soud navíc aplikoval i na mimořádný příspěvek vyplacený jednateli za leden 2022 zákon č. 121/2021 Sb., ačkoliv se na něj vztahoval zákon č. 518/2021 Sb., čímž se podle stěžovatelky dopustil zásadní vady.

Stěžovatelka se ohrazovala též proti odkazu krajského soudu na rozsudek Nejvyššího soudu ve věci sp. zn. 31 Cdo 4831/2017, jenž se týká již neúčinné právní úpravy a zcela irelevantní otázky, zda je výkon funkce jednatel závislou prací. V tomto řízení byla naopak rozhodná otázka sociálního pojištění a pro posouzení veřejnoprávních nároků plynoucích z předpisů sociálního zabezpečení nemá posouzení závislé práce žádnou relevanci. Přestože je jednateli „náhrada mzdy“ vyplácena na základě smluvního ujednání, mají mu příslušet stejné výhody jako

zaměstnancům, protože je stejně jako oni účasten sociálního pojištění. I když jednatel obecně vzato může i v případě zdravotních problémů dobrovolně vykonávat činnost ujednanou ve smlouvě o výkonu funkce, v případě izolace a nařízené karantény mu byl výkon takové činnosti zakázán. Krajský soud podle stěžovatelky vůbec nezohlednil, že stát jednateli znemožnil plnit jeho smluvní povinnosti bez ohledu na jeho ochotu pracovat, a následně žalobkyni nespravedlivě penalizuje za to, že jednateli poskytla obdobné plnění jako svým zaměstnancům. V této souvislosti stěžovatelka odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2014, čj. 6 Ads 90/2013-50, č. 3066/2014 Sb. NSS, který podle ní řešil analogickou situaci, když dovodil, že do vyměřovacího základu pojistného se nezahrnuje ani odstupné, jež je zaměstnanci vypláceno nad rámec nároku zakotveného v zákoníku práce, třebaže zákon o pojistném na sociální zabezpečení odkazoval na zákoník práce. I v nynějším případě stěžovatelka vyplatila jednateli smluvně zakotvenou „náhradu mzdy“, na niž by podle zákona neměl nárok, a tím poskytla osobě účastné na sociálním pojištění obdobnou výhodu jako svým zaměstnancům.

Krajský soud podle stěžovatelky pochybil také tím, že se dostatečně nezabýval její námitkou porušení zásady legitimního očekávání poukazující na to, že v období před pandemií Covid 19 žalovaná při kontrole nepovažovala náhradu odměny jednatel za součást vyměřovacího základu pro účely odvodu pojistného. Pokud měl krajský soud za to, že námitka nebyla dostatečně konkrétní, měl stěžovatelku postupem podle § 37 odst. 5 s. ř. s. vyzvat k odstranění vad podání a stanovit jí k nápravě přiměřenou lhůtu. To však neučinil. Krajský soud se byl podle ní povinen námitkou detailně zabývat a za tím účelem si vyžádat podklady od žalované, jimiž stěžovatelka nemůže disponovat, bez ohledu na to, zda takovou námitku vznesla v řízení před správním orgánem či nikoliv. Stejně tak se stěžovatelka neztotožňuje se závěrem krajského soudu, že vytýkané procesní vady neměly vliv na správnost prvostupňového rozhodnutí. Podle stěžovatelky byl tento vliv zásadní.

Žalovaná navrhla zamítnutí kasační stížnosti a odkázala na odůvodnění prvostupňového rozhodnutí a své vyjádření v řízení před krajským soudem. K nové námitce legitimního očekávání žalovaná doplnila, že i přes její nekonkrétnost ověřila, že při předchozí kontrole stěžovatelky za období od 1. 7. 2016 do 30. 4. 2019 bylo zjištěno, že jednateli nebyla zúčtována žádná náhrada mzdy při dočasné pracovní neschopnosti a nebyl ani uplatněn nárok na výplatu dávky nemocenského pojištění. K tomu došlo skutečně jen v dubnu 2021 a lednu 2022. Proto ani nemohlo být při stanovení vyměřovacího základu pro odvod pojistného postupováno odlišně. Žalovaná též odmítla, že by nařízením karantény byl jednateli stěžovatelky zakázán výkon činnosti, pouze musel být podroben určitým omezením. Výkon funkce jednatel nepodléhá žádné evidenci pracovní doby a ve své podstatě je nepřetržitý.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

[18] Nejvyšší správní soud nejprve zvažoval, zda jádro kasační argumentace je vůbec tvořeno přípustnými námitkami. Z § 104 odst. 4 s. ř. s. totiž vyplývá, že kasační stížnost nelze opírat o zcela nové důvody, jež nebyly uplatněny v řízení před krajským soudem. V žalobě přitom stěžovatelka neuplatňovala potřebu odchýlit se od jazykového znění aplikovaných právních předpisů; s touto myšlenkou přichází poprvé až v kasační stížnosti. Jelikož se jedná o otázku výkladu aplikované právní úpravy a v řízení před krajským soudem bylo zapotřebí provést výklad shodných ustanovení právních předpisů, jež jsou předmětem kasační argumentace, není namístě z tohoto důvodu považovat kasační argumentaci za nepřijatelnou.

[19] Pokud stěžovatelka s odkazem na nálezovou judikaturu Ústavního soudu zdůrazňuje, že jazykový výklad je jen prvotním východiskem interpretace právní předpisů, Nejvyšší správní soud musí poukázat na to, že potřeba aplikace dalších výkladových metod a extenzivní interpretace vyvstává tehdy, jestliže je jazykové znění právní normy nejasné, nelogické či neodpovídá systematické právní úpravě, zejména dostává-li se do potenciální kolize s právními normami vyšší právní síly či obecnými právními principy. Jak připomněl Ústavní soud v nedávném nálezu ze dne 11. 9. 2024, sp. zn. Pl. ÚS 23/24, zjištění obsahu právních norem předchází proces interpretace, při kterém se kromě textu zákonných ustanovení hledí k jejich účelu, historii jejich vzniku, systematickým souvislostem právního řádu a dalším požadavkům plynoucím z ústavního pořádku. Obsahový význam aktu demokraticky zvoleného zákonodárce ale nemůže být interpretací zcela překreslen. Možnosti interpretace nejsou neomezené, jinak by systém dělby moci, v němž moci zákonodárné náleží zákony tvořit, zatímco úkolem obecných soudů je

zákony interpretovat a aplikovat, ztratila svůj smysl. Demokratický charakter státu vyžaduje, aby jasně vyjádřená a míněná vůle zákonodárce našla svůj odraz v aplikaci práva, nenastane-li podstatná změna relevantních poměrů.

[20] Podle § 5 odst. 1 zákona o pojistném na sociální zabezpečení je **vyměřovacím základem zaměstnance pro pojistné na důchodové pojištění úhrn příjmů**, s výjimkou náhrad vyjadřujících poskytovaných procentem z platové základny představitelům státní moci a některých státních orgánů a soudců⁷⁴⁾, **kteří jsou nebo by byly, pokud by podléhaly zdanění v České republice, předmětem daně z příjmů fyzických osob podle zákona o daních z příjmů³⁾ a nejsou od této daně osvobozeny a které mu zaměstnavatel účtoval v souvislosti se zaměstnáním, které zakládá účast na nemocenském pojištění**. Účtovaným příjmem se pro účely věty první rozumí plnění, které bylo v peněžní nebo nepeněžní formě nebo formou výhody poskytnuto zaměstnavatelem zaměstnanci nebo předáno v jeho prospěch, popřípadě připsáno k jeho dobru anebo spočívá v jiné formě plnění prováděné zaměstnavatelem za zaměstnance.

[21] Podle § 5a zákona o pojistném na sociální zabezpečení je **vyměřovacím základem zaměstnavatele částka odpovídající úhrnu vyměřovacích základů jeho zaměstnanců uvedených v § 3 odst. 3**.

[22] Podle § 3 odst. 1 písm. b) bodu 14 zákona o pojistném na sociální zabezpečení **jsou pojistné povinni v rozsahu a za podmínky stanovených v odstavcích 2 a 3 platit tito poplatníci: zaměstnanci, jimiž se pro účely tohoto zákona rozumí společníci a jednatelé společnosti s ručením omezeným a komanditisté komanditní společnosti, jestliže mimo pracovněprávní vztah vykonávají pro ni práci, a ředitelé obecně prospěšné společnosti, jestliže mimo pracovněprávní vztah vykonávají pro ni práci, v době zaměstnání podle zákona upravujícího nemocenské pojištění, pokud jim v souvislosti se zaměstnáním plynou nebo by mohly plynout příjmy ze závislé činnosti, které jsou nebo by byly, pokud by podléhaly zdanění v České republice, předmětem daně z příjmu podle zákona upravujícího daně z příjmů a nejsou od této daně osvobozeny**.

[23] Podle § 5 písm. a) bodu 16 zákona o nemocenském pojištění **jsou při splnění podmínek stanovených v tomto zákoně pojištění účastní: zaměstnanci, jimiž se pro účely tohoto zákona rozumí společníci a jednatelé společnosti s ručením omezeným a komanditisté komanditní společnosti, jestliže mimo pracovněprávní vztah vykonávají pro ni práci, a ředitelé obecně prospěšné společnosti, jestliže mimo pracovněprávní vztah vykonávají pro ni práci, v době zaměstnání, pokud jim v souvislosti se zaměstnáním plynou nebo by mohly plynout příjmy ze závislé činnosti, které jsou nebo by byly, pokud by podléhaly zdanění v České republice, předmětem daně z příjmu podle zvláštního právního předpisu⁷⁵⁾ a nejsou od této daně osvobozeny**.

[24] Podle § 3 písm. x) zákona o nemocenském pojištění **se v tomto zákoně rozumí dobou zaměstnání období od počátku výkonu činnosti zaměstnance pro zaměstnavatele do konce období, v němž tato činnost měla nebo mohla být vykonávána**.

[25] Z výše citovaných ustanovení zákona o pojistném na sociální zabezpečení i zákona o nemocenském pojištění vyplývá, že oba zákony (byť výslovně jen pro své potřeby) označují jednatele společností s ručením omezením za zaměstnance v době, kdy pro společnost (považovanou za zaměstnavatele) vykonávají práci mimo pracovněprávní vztah a dostávají za ni odměnu, jež není osvobozena od daně z příjmů. Je přitom pravdou, že s ohledem na toto zahrnutí do společné kategorie spolu se zaměstnanci, kteří jsou v pracovněprávním vztahu se společností, a dalšími osobami (např. pracujícími členy družstev, osobami vykonávajícími pěstounskou péči na přechodnou dobu, vězni zařazenými do výkonu práce či uvolněnými zastupiteli územních samosprávních celků) je s nimi zacházeno z hlediska pojistného na sociální zabezpečení zcela shodně, na rozdíl např. od osob samostatně výdělečně činných, pro něž zákon o pojistném na sociální zabezpečení stanoví celou řadu specifických ustanovení. Žádné významné odchylky v postavení zaměstnanců v pracovněprávním poměru a jednatelů společností s ručením omezeným při zahrnutí do společné kategorie „zaměstnanců“ nelze nalézt ani v zákoně o nemocenském pojištění. Takové odchylky však existují v jiných právních předpisech. Přitom právě § 5 odst. 1 zákona o pojistném na sociální zabezpečení na tyto jiné předpisy odkazuje.

[26] Podle § 6 odst. 1 písm. c) bodu 1 zákona o daních z příjmů **jsou příjmy ze závislé činnosti** [vedle např. příjmů z pracovněprávního poměru jmenovaných v písm. a) bodě 1 téhož ustanovení také] **odměny člena orgánu právnické osoby**. Podle § 6 odst. 2 věty první zákona o daních z příjmů **je poplatník s příjmy ze závislé činnosti dále označen jako „zaměstnanec“, plátce příjmu jako „zaměstnavatel“**. Podle § 6 odst. 9 písm. t) zákona o daních z příjmů **jsou od daně, kromě příjmů uvedených v § 4, dále osvobozeny příjmy získané ve formě náhrady mzdy, platu**

nebo odměny nebo sníženého platu nebo **snížené odměny za dobu dočasně pracovní neschopnosti nebo karantény podle zvláštních právních předpisů** ^{47a)}, do výše minimálního nároku určeného zvláštním právním předpisem upravujícím pracovní právní vztahy ^{47b)}.

[27] Poznámka pod čarou ^{47a)} zní takto: **Například § 192 až 194 zákoníku práce, § 34 odst. 4 zákona č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu, ve znění pozdějších předpisů, § 73 odst. 4 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, § 48 odst. 3 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, § 53 odst. 4 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.** Poznámka pod čarou ^{47b)} odkazuje na § 192 odst. 2 zákoníku práce.

[28] Podle § 192 odst. 1 věty první zákoníku práce **přísluší zaměstnanci, který byl uznán dočasně práce neschopným nebo kterému byla nařízena karanténa, v době prvních 14 kalendářních dnů trvání dočasné pracovní neschopnosti nebo karantény nábrada mzdy nebo platu ve dnech podle věty druhé a ve výši podle odstavce 2, pokud ke dni vzniku dočasné pracovní neschopnosti nebo karantény zaměstnanec splňuje podmínky nároku na nemocenské podle předpisů o nemocenském pojištění.** Podle § 194 zákoníku práce totéž právo náleží také **zaměstnanci, který pracuje na základě dohody o provedení práce nebo dohody o pracovní činnosti.** Podle § 6 zákoníku práce **je zaměstnancem fyzická osoba, která se zavázala k výkonu závislé práce v základním pracovněprávním vztahu.**

[29] Byť není patrné, že by na základě smlouvy o výkonu funkce byla karanténa či dočasná pracovní neschopnost důvodem pro snížení měsíční odměny jednatel, z mzdových listů ve správním spise je patrné, že fakticky byla jednateli vyplacena snížená „měsíční mzda“, jež byla použita jako základ pro sociální pojištění a daň z příjmů, a vedle ní „náhrada DPN dle ZP“ a „příspěvek ke karanténě“, který stěžovatelka do vyměřovacích základů nezahrnula. Pro další úvahy je přitom zásadní, že mezi účastníky je nesporné, že jednatel žalobkyně neměl uzavřenu nad rámec smlouvy o výkonu funkce žádnou pracovní smlouvu či pracovněprávní dohodu, na základě níž by v tomto rozsahu byl se stěžovatelkou v pracovněprávním vztahu.

[30] Z jazykového znění shora citovaných právních předpisů zcela zřetelně plyne, že od daně z příjmů, a tedy i pojistného na sociální zabezpečení je osvobozena pouze náhrada snížené odměny opírající se o ustanovení *zvláštního právního předpisu*. Stěžovatelce lze v této souvislosti sice dát za pravdu v tom, že související výčet ustanovení právních předpisů v poznámce pod čarou ^{47a)} je pouze příkladný, a není tedy vyloučeno, aby osvobození souviselo i s jinými ustanoveními právních předpisů, než které jsou zde jmenovány [takovým ustanovením je např. od roku 2015 § 128 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě (dále jen „zákon o státní službě“)]. Stěžovatelka se však mylí, odkazuje-li např. na zákon o ochraně veřejného zdraví, jelikož odkaz na zvláštní předpisy, s nímž je spojena poznámka pod čarou ^{47a)}, se nevztahuje na právní předpisy, jež upravují karanténu či dočasnou pracovní neschopnost, nýbrž na právní předpisy, jež upravují *právo na náhradu* snížení obvyklého příjmu (mzdy, platu, odměny) v souvislosti s takovou sociální událostí. Byť to nemusí být z textu § 6 odst. 9 písm. t) zákona o daních z příjmů na první pohled patrné, vyplývá to z výkladu systematického a historického. Toto ustanovení totiž bylo vloženo i s poznámkou pod čarou ^{47a)} do zákona o daních z příjmů [tehdy jako písm. s)] s účinností od 1. 1. 2008 zákonem č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů. V poznámce pod čarou odkazovaná konkrétní ustanovení přitom tehdy (resp. přesněji řečeno s určitou prodlevou od 1. 1. 2009) odpovídala právě těm ustanovením zvláštních právních předpisů, jež zakotvovala např. nároky uvolněných zastupitelů obcí, krajů a hl. m. Prahy na odměnu v době dočasné pracovní neschopnosti předtím, než jim vznikl nárok na dávku ze systému nemocenského pojištění. Předmětem odkazovaných ustanovení naopak není a nikdy nebyla definice toho, co je dočasná pracovní neschopnost, popř. karanténa. Tyto situace spolu se souvisejícími procesními postupy sice řeší stěžovatelkou zmiňovaný zákon o ochraně veřejného zdraví, ovšem sám o sobě žádný peněžitý či nepeněžitý nárok v dané souvislosti neupravuje.

[31] Nelze přitom tvrdit, že by nárok jednatelky stěžovatelky na náhradu za sníženou odměnu za dobu dočasné pracovní neschopnosti a karantény plynul z nějakého právního předpisu. Z výše citovaných ustanovení zákoníku práce je zřejmé, že jednatel stěžovatelky z něj žádné právo na náhradu mzdy či platu neplyne, jelikož jednatel s ní nemá (vedle smlouvy o výkonu funkce) uzavřenu pracovní smlouvu ani dohodu o provedení práce nebo dohodu o pracovní činnosti, takže není zaměstnancem pro účely zákoníku práce. Zákon o daních z příjmů, zákon o pojištění na sociální zabezpečení ani zákon o nemocenském pojištění, v jejichž poměrech skutečně jednatel vůči

stěžovatelce vystupuje jako zaměstnanec vůči zaměstnavateli, pak jednateli právo na náhradu snížené odměny nepřiznávají. Toto právo mu dokonce nepřiznává ani zákon o obchodních korporacích nebo subsidiárně vůči němu použitelný občanský zákoník, a to ani v podobě dispozitivní právní úpravy. Takové právo totiž jednateli plyne jen a pouze na základě smlouvy o výkonu funkce, jež však z povahy věci zvláštním právním předpisem není – je pouze aktem aplikace práva.

[32] Poslední část § 6 odst. 9 písm. t) zákona o daních z příjmů upravující maximální možnou výši osvobozené částky náhrady odkazem na § 192 odst. 2 zákoníku práce pod poznámkou pod čarou ^{47b)} pak v této souvislosti není vůbec rozhodná, jelikož uznatelnou výši osvobození od daně lze řešit pouze tam, kde se jedná o osvobozený příjem. Co je takovým osvobozeným příjmem, ale řeší předchozí část textu tohoto ustanovení, a pro její výklad tato následující pasáž nic nepřináší.

[33] Lze tedy shrnout, že stěžovatelka vyplácela čistě na základě dvoustranného ujednání, aniž by ji k tomu nutil či vybízel nějaký právní předpis, svému jednateli v souvislosti s karanténou a dočasnou pracovní neschopností peněžitě plnění a nakládala s ním analogicky jako s povinným plněním poskytovaným na základě právních předpisů vyjmenovaných v poznámce pod čarou ^{47a)} zákona o daních z příjmů. Z hlediska jazykového, systematického ani historického ovšem platná právní úprava stěžovatelku neopravňovala k osvobození takového plnění od daně z příjmů, a tedy ani od pojistného na sociální zabezpečení. Z hlediska základních principů výkladu platí, že výjimky je třeba vykládat zužujícím způsobem. Podřízení příjmů jednatele od stěžovatelky v souvislosti s výkonem funkce dani z příjmů ze závislé činnosti je pravidlem, zatímco možnost osvobození určitých zvláštních kategorií těchto příjmů od daně je pouhou výjimkou, kterou zpravidla nelze vykládat extenzivně.

[34] Jediným zbylým důvodem, proč by mohlo osvobození podle § 6 odst. 9 písm. t) zákona o daních z příjmů dopadat i na plnění založená na čistě smluvním základě, je stěžovatelkou tvrzená ústavně neúnosná nerovnost v zacházení mezi jednateli a zaměstnanci v pracovněprávním vztahu. Stěžovatelka v této souvislosti uvádí, že povinnosti související s placením pojistného na sociální zabezpečení (jež zahrnuje pojistné na důchodové pojištění a pojistné na nemocenské pojištění; viz § 1 odst. 1 zákona o pojistném na sociální zabezpečení) jsou pro obě skupiny shodné, měly by proto mít také shodná práva v oblasti osvobození náhrad od daňového zatížení. Tento argument však není přiléhavý.

[35] Stěžovatelka opomíjí, že zatímco v období, jež je pokryto dávkou nemocenského z nemocenského pojištění, se daňové zatížení obou skupin ani jejich nároky z nemocenského pojištění nijak neliší (srov. § 4 písm. h) zákona o daních z příjmů), v období prvních čtrnácti dnů dočasné pracovní neschopnosti mají naopak jednatelé a jiné skupiny „zaměstnanců“ na základě vědomého rozhodnutí zákonodárce zcela odlišné postavení. Zatímco zaměstnanci v pracovněprávním poměru podle zákoníku práce a osoby, na něž se vztahují zvláštní předpisy demonstrativně vyjmenované v poznámce pod čarou ^{47a)} zákona o daních z příjmů, mají i v té době garantován nárok na náhradu mzdy či jiné odměny v konkrétní (ať již dispozitivní, nebo kogentní) výši, jednatelům žádný právní předpis takové právo negarantuje. To je ostatně logické, jelikož jednatelé nemají garantován jakýkoliv nárok na odměnu ani při řádném výkonu funkce. Funkcí jednatele lze vykonávat i zcela bezplatně, a vše je tak ponecháno smluvní volnosti obvyklé v oblasti obchodněprávních vztahů. Odkaz krajského soudu na rozsudek Nejvyššího soudu ve věci sp. zn. 31 Cdo 4831/2017 v této souvislosti není nemístný, jelikož v rozhodných parametrech se postavení jednatelů nezměnilo ani s nabytím účinnosti zákona o obchodních korporacích. Ani ujednání podřizující jejich vztahy se společností dle smlouvy o výkonu funkce zákoníku práce nic nemění na tom, že se i tak jedná o vztah obchodněprávní a jednatel nikdy nebude zaměstnancem ve smyslu zákoníku práce.

[36] V takové situaci ovšem není namístě, aby soud z těchto dvou odlišných skupin vytvářel jednodílnou srovnatelnou skupinu a v ní dovozoval nerovné zacházení, neboť by tím již slovy nálezu sp. zn. Pl. ÚS 23/24 nepřipustně právo tvořil. Zákonodárce v zákoně o daních z příjmů, a v důsledku toho i zákon o pojistném na sociální zabezpečení s jednateli a zaměstnanci v pracovněprávním poměru v otázce zdanění jejich příjmu z doby dočasné pracovní neschopnosti a karantény skutečně zachází odlišným způsobem, ovšem činí tak vědomě a respektuje přitom jejich odlišné soukromoprávní postavení. Zatímco v režimu zákoníku práce zaměstnanci dostávají odměnu jen za dobu, kterou skutečně odpracují, v případě členů statutárních orgánů je obvyklé, že jejich odměna nezávisí na konkrétně odpracovaných hodinách. Ostatně jednatelé jsou jednateli bez ohledu na to, zda jsou či nejsou v pracovní neschopnosti či omezeni karanténou. I v těchto obdobích odpovídají za fungování společnosti

a je jen na jejich odpovědnosti, zda po dobu své pracovní neschopnosti, nemá-li společnost jiné jednatele samostatně způsobilé za ni jednat, zplnomocní k jednání vhodné osoby, nebo budou svou funkci vykonávat i přes své aktuální zdravotní obtíže. Na tom se přitom nic nezměnilo ani v době pandemie Covid 19. I když platila zpočátku omezení, pokud jde o možnost volného pohybu, a do té doby jen vzácně uplatňovaný institut izolace, resp. karantény potkal prakticky každého, ani těmito instituty nebyla nijak dotčena trvající odpovědnost jednatele za vedení a zastupování společnosti, byť musela být dočasně realizována cestou dálkové komunikace (telefon, videokonference, e-mail apod.).

[37] Odlišné zacházení s odlišnými skupinami není ústavně problematické. Nadto nelze přehlížet, že v ústavní rovině jde o oblast ekonomického zákonodárství, kde má zákonodárce podstatně širší prostor než v zákonech, které se bezprostředně dotýkají základních lidských práv a svobod (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 4. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 12/94, č. 92/1995 Sb.). Určitá zákonná úprava, jež zvýhodňuje jednu skupinu či kategorii osob (zde např. zaměstnance v pracovněprávním poměru či uvolněné zastupitele obcí) oproti jiným (zde členům statutárních orgánů apod.), nemůže být tudíž bez dalšího označena za porušení principu rovnosti. Zákonodárce má určitý prostor k úvaze, zda takové preferenční zacházení zakotví. Ústavní soud zde shodně jako v dané oblasti neuplatňuje při posuzování zákonodárcem zvolených řešení přísný test proporcionality, nýbrž jen test „vyločení extrémní disproportionality“ (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 23. 3. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 8/07, č. 135/2010 Sb., bod 84). Takovou extrémní situaci zde přitom Nejvyšší správní soud neshledává, když ostatně ani stěžovatelka nad rámec obecného označení nerovného zacházení žádné konkrétní důvody nepřipustnosti zdanění smluvních náhrad poskytovaných jednatelům v době jejich dočasné pracovní neschopnosti či karantény nenabízí.

[38] Věc přitom není dostatečně srovnatelná ani se situací, jíž se Nejvyšší správní soud zabýval ve stěžovatelkou zmiňovaném rozsudku čj. 6 Ads 90/2013-50. V daném případě bylo spornou otázkou, zda odstupným poskytovaným na základě zvláštních právních předpisů, jež se nezahrnuje do vyměřovacího základu podle § 5 odst. 2 písm. b) zákona o pojistném na sociální zabezpečení, bylo i odstupné poskytované na základě ujednání v kolektivní smlouvě zaměstnancům, s nimiž byl rozváznán pracovní poměr z důvodu, že pozbyli dlouhodobě zdravotní způsobilost ve smyslu § 52 písm. e) zákoníku práce. Nejvyšší správní soud odůvodnil vyloučení tohoto odstupného z vyměřovacího základu tím, že se jedná o plnění, jež na rozdíl od plnění z pojistných systémů poskytuje okamžitou pomoc zaměstnanci v reakci na objektivní událost s dlouhodobými tíživými sociálními důsledky, které je tak svou povahou srovnatelné s ostatními plněními „imunizovanými“ před odvodou sociálního pojistného ustanovením § 5 odst. 2 zákona o pojistném na sociální zabezpečení. Přitom historický vývoj právní úpravy osvobození odstupného prokazuje rozvolňování tohoto osvobozeného institutu, který byl původně vyňat z vyměřovacího základu výhradně jen ve výši podle zákoníku práce, ale později bylo odkázáno již jen na odstupné podle zvláštních právních předpisů. Nejvyšší správní soud v návaznosti na to dovodil, že odstupné prokazatelně navázané na situaci dle § 52 písm. e) zákoníku práce je odstupným podle zákoníku práce jakožto zvláštního právního předpisu ve smyslu § 5 odst. 2 písm. b) zákona o pojistném na sociální zabezpečení, a proto také nespadá do vyměřovacího základu. Zároveň však dodal, že na „*případná jiná peněžitá plnění, byť z vůle zaměstnavatele nebo obou smluvních stran nazývaná ‚odstupné‘, tento závěr pochopitelně nedopadá*“.

[39] Jakkoliv lze i v případě náhrady snížené odměny jednatele z důvodu dočasné pracovní neschopnosti či karantény uznat, že se jedná o reakci na objektivní sociální nepříznivou situaci, a proto by takové plnění mohlo být nahlíženo v jisté míře jako na srovnatelné s náhradou mzdy zaměstnancům v pracovněprávním poměru z týchž důvodů, nejedná se v tomto případě o situace dlouhodobě negativně postihující jednatele ani o významné částky nahrazující mnohaměsíční či celoroční výdělek. Jejich sociální význam je nepoměrně nižší, zejména když ihned po ukončení pracovní neschopnosti či karantény, resp. po 14 dnech jejich trvání vzniká opět právo na odměnu či na výplatu nemocenské. Nejedná se ani o problematiku úzce související s ochranou zaměstnanců v pracovním poměru jakožto slabší smluvní strany. Jednatelé naopak společnost řídí, a byť samotná smlouva o výkonu funkce musí být schválena valnou hromadou, při jejím sjednání rozhodně nejsou slabší stranou. Nadto § 6 odst. 9 písm. t) zákona o daních z příjmů za sebou nemá historii rozvolňování právní úpravy, jelikož odkaz v poznámce pod čarou ^{47a)} je od prvopočátku neměnný a striktně odkazuje na konkrétní ustanovení zvláštních právních úprav výslovně regulující nároky na náhrady mzdy, platu či odměny, jež sama o sobě navazují na jiná

ustanovení, podle nichž za dobu dočasně pracovní neschopnosti či karantény „zaměstnancům“ mzda, plat ani odměna nenáleží. Proto je též logické, že jej lze vztahovat jen na nároky výslovně upravené v konkrétním ustanovení zvláštních právních předpisů. V případě jednatelů jakožto statutárních orgánů obchodní korporace (ale totéž by platilo např. i pro společníky, likvidátory apod.) neexistuje žádné konkrétní právní ustanovení, jež by jim zakládalo nárok na výplatu takového typu náhrady, stejně jako ani jakékoli ustanovení, které by jim pro dobu pracovní neschopnosti nebo karantény eventuálně smluvené právo na odměnu za výkon funkce krátilo. Není tedy zapotřebí systematicky chránit případnou smluvenou náhradu ujednaného snížení odměny jednatelů, neboť se jedná o poměrně neobvyklou situaci s jen mizivým sociálním dopadem. To platí tím spíše v situaci, kdy ze smlouvy o výkonu funkce ani neplyne, že by se z důvodu pracovní neschopnosti měla odměna za výkon funkce snižovat.

[40] Totéž platí i pro otázku mimořádného příspěvku podle zákona č. 121/2021 Sb. Zde je třeba v prvé řadě předeslat, že stěžovatelka má sice pravdu, že obdobný příspěvek za leden 2022 se řídil ustanoveními zákona č. 518/2021 Sb., jež krajský soud v napadeném rozsudku nijak nezmiňuje, ovšem to je dáno tím, že žádný ze žalobních bodů se nedotýkal výkladu zákona č. 518/2021 Sb. Stěžovatelka věnovala v dané souvislosti svou pozornost v žalobě výhradně zákonu č. 121/2021 Sb., a proto se krajský soud pozdější právní úpravou nezabýval. Z toho důvodu není důvodná námitka, že krajský soud aplikoval nesprávný právní předpis (otázka jeho aplikace nebyla stěžovatelkou v řízení před krajským soudem vůbec otevřena), a tato otázka není s ohledem na § 104 odst. 4 s. ř. s. otevřena ani kasacímu přezkumu. Nejvyšší správní soud se tedy zabývá pouze výkladem zákona č. 121/2021 Sb., jenž dopadá na zúčtovaný příspěvek za duben 2021.

[41] Podle § 2 odst. 1 zákona č. 121/2021 Sb. *zaměstnanci, kterému podle § 192 až 194 zákoníku práce z důvodu nařízené karantény vznikl nárok na náhradu mzdy, platu nebo odměny z dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr (dále jen „náhrada příjmu“), přísluší příspěvek za podmínek stanovených tímto zákonem.*

[42] Podle § 5 zákona č. 121/2021 Sb. *dalším osobám, které jsou účastny nemocenského pojištění jako zaměstnanci³⁾ a mají podle jiného právního předpisu⁴⁾ v době nařízené karantény nárok na plat ve snížené výši nebo odměnu ve snížené výši, přísluší příspěvek za podmínek stanovených v § 1 až 4 obdobně.*

[43] Poznámka pod čarou⁴⁾, jež je v tomto případě časově limitované právní normy (dle § 1 odst. 2 nárok na příspěvek trval jen do 30. 6. 2021) formulována jako taxativní výčet, odkazuje (s výjimkou zákoníku práce, který je řešen přímo v § 2 odst. 1 zákona č. 121/2021 Sb., a § 128 zákona o státní službě, který v roce 2008 ještě neexistoval) na ekvivalenty ustanovení právních předpisů vyjmenovaných v poznámce pod čarou^{47a)} připojené k zákonu o daních z příjmů (jen je zohledněno jejich přečíslování vyvolané novelizacemi zmíněných právních předpisů proběhlými od roku 2009).

[44] Jak je patrné z výše citovaných ustanovení, situace je prakticky shodná s právní regulací v zákoně o daních z příjmů. To platí nejen pro jazykový výklad citovaných ustanovení, ale i pro další argumenty vyložené shora. V tomto případě, jakkoli poznámky pod čarou nemají normativní závaznost, ale jen charakter interpretačního vodítka, je patrné, že i zde zákonodárce vědomě mířil na nároky zakotvené v konkrétních ustanoveních právních předpisů, a nikoliv na jakékoli smluvní ujednání o snížení odměny. I zde se jedná o události s omezeným časovým trváním, a tedy i sociálním dopadem. Nadto by rozšiřující výklad vedl k absurdním závěrům, jelikož by stačilo si ujednat ve smlouvě o výkonu funkce jakékoliv snížení odměny z důvodu karantény (byť o jedinou korunu) a jednatel by mohl nárokovat mimořádný příspěvek ve fixní výši 370 Kč/den (viz § 3 odst. 1 zákona č. 121/2021 Sb.). Je naopak logické, že zákonodárce vycházel při úpravě tohoto příspěvku z pevně stanovených procentních měr snížení mezd, platů a odměn v odkazovaných ustanoveních zvláštních předpisů, a nikoliv z varianty v této souvislosti prakticky neomezené kontraktační svobody při uzavírání smluv o výkonu funkce. Nejvyšší správní soud tudíž uzavírá, že ani vyplacení mimořádného příspěvku jednateli stěžovatelky nebylo oprávněné, a tedy jeho neoprávněným odedčením z částky pojistného ve smyslu § 6 odst. 1 zákona č. 121/2021 Sb. jí vznikl nedoplatek na pojistném.

[45] Pokud jde o námitku zásahu do legitimních očekávání stěžovatelky, zde Nejvyšší správní soud musí konstatovat ve shodě s krajským soudem, že ta byla zmíněna jen zcela obecně v závěru žaloby slovy, že stěžovatelka trvá na tom, že v „řízení byla vznesena námitka porušení legitimního očekávání při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů a nebylo k ní v řízení přihlédnuto“, přičemž současně odkázala na předchozí části

žalobního návrhu, kde ovšem v tomto směru jakákoliv argumentace absentovala. Z obsahu správního spisu nadto plyne, že v průběhu správního řízení takovou námitku v rozporu s tím, co uvádí v žalobě, stěžovatelka nevznesla. Pokud snad zaměnila a namísto legitimního očekávání měla na mysli údajné nerovné zacházení, jímž dříve argumentovala, to krajský soud nemohl rozpoznat. Námitku zásahu do legitimního očekávání spojenou s údajnou změnou správní praxe ČSSZ stěžovatelka poprvé vznesla až v replice podané po uplynutí žalobní lhůty, a tedy opožděně. Touto námitkou se tedy krajský soud skutečně nemusel věcně zabývat a nemůže se jí pro její nepřítupnost ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. zabývat ani Nejvyšší správní soud. Zároveň stěžovatelce nelze přisvědčit ani v tom, že ji měl krajský soud s ohledem na nekonkrétnost námitky v žalobě vyzvat k odstranění vad podání postupem podle § 37 odst. 5 s. ř. s. Tento postup se totiž uplatní teprve v situaci, kdy podání není ve stávajícím stavu způsobitelné projednání. To však v případě vad žalobní argumentace nastává teprve tehdy, neobsahuje-li podání ani jeden projednatelný žalobní bod (viz též rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 3. 2018, čj. 3 Azs 66/2017-31, č. 3733/2018 Sb. NSS). Žaloba stěžovatelky ovšem obsahovala několik řádných žalobních bodů, a proto nevznikl důvod ji vyzývat (před případným odmítnutím podání) k odstraňování vad.

(...)

4654

Sociálně-právní ochrana dětí: příspěvek na úhradu potřeb dítěte v péči pěstounské; zaměstnání pěstouna v jiném členském státě Evropské unie

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

k § 47f zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění účinném od 1. 1. 2013

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení nevyžaduje, aby jen proto, že pěstoun je příhraničním pracovníkem zaměstnaným v jiném členském státě Evropské unie, byl nezletilému nezaopatřenému dítěti svěřenému do jeho péče odeprěn nárok na dávku pěstounské péče – příspěvek na úhradu potřeb dítěte podle § 47f zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění účinném od 1. 1. 2013, není-li současně zjištěno, že toto dítě či jeho rodinný příslušník v jiném členském státě Evropské unie pobírá obdobnou dávku.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2024, čj. 6 Ads 236/2023-34)

Prejudikatura: č. 1865/2009 Sb. NSS a č. 4550/2024 Sb. NSS; rozsudky Soudního dvora ze dne 7. 6. 2005, *Dodl a Oberhollenzer* (C-543/03), ze dne 9. 11. 2006, *Nemec* (C-205/05), ze dne 20. 5. 2008, *Bosmann* (C-352/06), dne 26. 11. 2009, *Slanina* (C-363/08), ze dne 14. 10. 2010, *Schwemmer* (C-16/09), ze dne 6. 10. 2021, *Consorzio Italian Management e Catania Multiservizi* (C-561/19) a ze dne 15. 9. 2022, *FK* (C-58/21).

Věc: a) N. R. a b) R. S. proti Ministerstvu práce a sociálních věcí o dávku pěstounské péče, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalobce a), zastoupen ve smyslu § 47v odst. 4 zákona o sociálně-právní ochraně dětí ve znění do 30. 9. 2022 žalobcem b) jakožto osobou pečující, požádal na stanoveném formuláři Úřad práce, krajskou pobočku v Ústí nad Labem (dále jen „úřad práce“), o dávku pěstounské péče, příspěvek na úhradu potřeb dítěte. O dávku požádal ode dne 21. 7. 2022, kdy žalobce b) spolu s manželkou podal Okresnímu soudu v Děčíně návrh na svření žalobce a), jenž u nich ze své vůle trvale bydlel již od 1. 7. 2022, do společné pěstounské péče. V návaznosti na zaškrtnutí údaj, že není pro všechny společně posuzované osoby ve smyslu § 7 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, splněna podmínka národního předpisu, a na vyzvu úřadu práce žalobce b) prohlásil a doložil, že on i jeho manželka jsou dlouhodobě zaměstnáni (od května 2017, resp. září 2020) a zdravotně pojištěni v Německu, ale denně se vracejí do svého bydliště v České republice, jež s nimi sdílí žalobce a). Rozhodnutím ze

dne 3. 10. 2022 úřad práce žádost o příspěvek na úhradu potřeb dítěte zamítl. Zamítnutí odůvodnil s obecným odkazem na koordinační nařízení tím, že Česká republika není státem výkonu povolání žádné ze společně posuzovaných osob, a proto je kompetentním státem k vyplácení dávky Německo.

Odvolání podané žalobcem b), který mj. upozorňoval na to, že oprávněnou osobou, jíž vzniká nárok na dávku, je dle § 47f odst. 1 zákona o sociálně-právní ochraně dětí nezaopatřené dítě, a nikoliv osoby o něj pečující, žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 2. 11. 2022. Konstatoval, že rozhodujícím kritériem pro vznik nároku na dávku sice je podle § 47o zákona o sociálně-právní ochraně dětí na území České republiky bydliště oprávněné osoby, nicméně koordinační nařízení, jež se vztahuje i na příhraniční pracovníky, je třeba aplikovat přednostně před vnitrostátními právními předpisy. Příspěvek na úhradu potřeb dítěte je koordinovanou rodinnou dávkou, podle čl. 11 odst. 1 koordinačního nařízení je tak třeba se řídit zásadou aplikace právních předpisů jediného státu, přičemž příslušnost státu se řídí na prvním místě místem zaměstnání či výdělečné činnosti, zatímco místo bydliště je kolizním kritériem až na třetím místě.

V podnětu k zahájení přezkumného řízení žalobce b) upozorňoval, že dle stanoviska Úřadu péče o děti a mládež Zemského úřadu Bautzen ze dne 10. 11. 2022 v dané situaci podle německých právních předpisů náleží pouze příspěvek na péči (náklady na výchovu spolu s věcnými výdaji), na který se ovšem podle čl. 3 odst. 5 koordinačního nařízení nevztahuje, a k jeho výplatě tudíž německé úřady nejsou příslušné. K tomu žalobce b) dodal, že tento příspěvek navíc náleží jen osobám, které pečují o dítě na plný úvazek podle německého práva. Přípisem ze dne 22. 3. 2023 bylo ale žalobci b) sděleno, že podnět k zahájení přezkumného řízení nebyl shledán důvodným. Koordinace dávek je prováděna výlučně z titulu výdělečné činnosti, jež má přednost před bydlištěm. Žádost byla správně postoupena do Německa a úřad práce v souladu s právními předpisy dávku nepřiznal.

Krajský soud v Ústí nad Labem rozsudkem ze dne 31. 7. 2023, čj. 42 Ad 1/2023-43, žalobcům vyhověl a rozhodnutí (včetně prvostupňového rozhodnutí) zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Rozhodnutí neshledal nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů, neboť i přes chybějící výslovný odkaz je zjevné, že v dané věci žalovaný aplikoval čl. 68 koordinačního nařízení, jež v odůvodnění nepřímě citoval a v souvislosti s ním též hodnotil výdělečnou činnost žalobce b) a jeho manželky. V rámci dalšího posouzení pak krajský soud konstatoval, že pěstoun je toliko zástupcem dítěte, jemuž náleží příspěvek na úhradu potřeb dítěte jakožto osobě oprávněné. Výše příspěvku přitom nijak nezávisí na majetkových poměrech či příjmech osob, kterým bylo dítě svěřeno do péče, ani jeho biologických rodičů. Na tuto dávku se nevztahuje ani institut společně posuzovaných osob upravený v § 42 písm. d) zákona o sociálně-právní ochraně dětí, proto správní orgány neměly důvod posuzovat podmínky pro přiznání příspěvku na úhradu potřeb dítěte ve vztahu k jiným osobám než samotnému žalobci a). Rozhodnou podmínkou v tomto případě bylo dle § 47o odst. 1 písm. a) zákona o sociálně-právní ochraně dětí jeho bydliště, pro jehož určení je ve smyslu § 5 odst. 6 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění účinném do 31. 12. 2022 s přihlédnutím k tomu, že je dvanáctiletým dítětem, místo, kde plní povinnou školní docházku. Žalobce a) podle listin ve správním spise plnil povinnou docházku v České republice, kde měl současně i trvalý pobyt. Žalobce a) tak neměl jakýkoli právní vztah k jinému členskému státu, a proto nebyl důvod ve věci aplikovat koordinační nařízení. Proto ani nebyl důvod ve věci podávat předběžnou otázku Soudnímu dvoru Evropské unie, jak navrhovali žalobci.

V kasační stížnosti proti rozsudku krajského soudu žalovaný (stěžovatel) namítal nesprávné právní posouzení, tedy kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Konkrétně krajskému soudu vytýkal, že věc posoudil podle zákona o sociálně-právní ochraně dětí, přestože ten se v případě příspěvku na úhradu potřeb dítěte (na rozdíl od jiných pěstounských dávek, jež koordinací nepodléhají) v tomto případě, kdy jsou oba pěstouni žalobce a) výdělečně činní v Německu, nepoužije. Stěžovatel namítal, že nařízení je třeba aplikovat přednostně před vnitrostátními právními předpisy, přičemž pro účely koordinačního nařízení je bydliště významné jen pro účely stanovení příslušných právních předpisů, ovšem až na třetím místě, přičemž podle v pořadí prvního kritéria poskytuje dávky stát příslušný z titulu zaměstnání či jiné výdělečné činnosti. V daném případě nebyl posuzován okruh společně posuzovaných osob, nýbrž okruh rodinných příslušníků rozhodný pro určení použitelných právních předpisů a definovaný na základě závislosti ve smyslu čl. 1 písm. i) bodu 3 koordinačního nařízení (to má stěžovatel metodicky upraveno též v Informaci EU č. 7/2011 vydané dne 31. 10. 2011). Právě na základě tohoto ustanovení správní orgány dospěly k závěru, že Česká republika není zemí určenou pro výplatu dávky. Stěžovatel

těž odkázal na svůj metodický pokyn, v němž je upravena potřeba koordinace dotčené dávky, a připomněl, že podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 10. 2023, čj. 3 Ads 104/2012-40, mohou být i interní instrukce pramenem uznávané právní praxe, kterou mohou správní soudy využít při přezkumu správních aktů. S výkladem krajského soudu podle stěžovatele nelze souhlasit i proto, že by v případě jeho aplikace nebylo možné dávku koordinovat prakticky nikdy, resp. pouze v případě, že by dítěti svěřenému do pěstounské péče náležel důchod z jiného členského státu. Tím by byla pomínuta definice rodinných příslušníků dle koordinačního nařízení. Stěžovatel připomněl, že koordinovány jsou i některé z dávek státní sociální podpory, u nichž se vychází z okruhu společně posuzovaných osob, přičemž koordinace se uplatní i tehdy, když jeden z rodičů, který je výdělečně činný v jiném členském státě Evropské unie, než ve kterém se nachází bydliště dítěte, nepatří do okruhu společně posuzovaných osob (např. z důvodu rozvodu), ale dítě je závislé převážně na něm (viz rozsudek Soudního dvora ze dne 26. 11. 2009, *Slanina*, C-363/08).

Žalobci ve vyjádření navrhli, aby byla kasační stížnost odmítnuta pro nepřijatelnost, nebo zamítnuta jako nedůvodná. Nepřijatelnost spatřovali v tom, že stěžovatel netvrdil, že by věc svým významem podstatně přesahovala vlastní zájem žalovaného. Takovým zájmem podle nich nemůže být ustálená, avšak nezákonná správní praxe, podle níž stěžovatel zamítá příspěvek na úhradu potřeb dítěte všem dětem, jejichž pěstouni či jiné pečující osoby jsou zaměstnání v jiném členském státě Evropské unie. I když otázka nepoužitelnosti koordinačního nařízení dosud patrně Nejvyšším správním soudem řešena nebyla, k odstranění nezákonné správní praxe postačuje posouzení věci krajským soudem. Pro případ věcného posouzení žalobci namítali, že stěžovatel znovu posuzuje použitelnost koordinačního nařízení z perspektivy pěstounů, ač oprávněnou osobou v případě příspěvku na úhradu potřeb dítěte je nezaopatřené dítě, a to aniž by označil konkrétní ustanovení, z něž jeho postup pramení. Stěžovatel podle nich ani neoznačil jakýkoliv právní důvod, proč by příspěvek na úhradu potřeb dítěte měl být koordinovanou rodinnou dávkou. Důvodová zpráva k zákonu č. 401/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, jímž byla přenesena právní úprava dávek pěstounské péče ze zákona o státní sociální podpoře do zákona o sociálně-právní ochraně dětí, konstatovala, že se dávky pěstounské péče věcně liší od ostatních dávek státní sociální podpory. Podle žalobců se tak nejednalo o rodinné dávky v pravém slova smyslu. Samotný stěžovatel přitom na svých webových stránkách uvádí, že příspěvek na úhradu potřeb dítěte je dávkou nahrazující výživné dítěte. Proto bylo podle žalobců třeba tuto dávku posuzovat jako zlohované výživné, které je podle čl. 1 písm. z) ve spojení s bodem 36 odůvodnění koordinačního nařízení z koordinace výslovně vyloučeno. Není ani pravdou, že by se neměl vůbec použít vnitrostátní předpis, jelikož koordinační nařízení jen stanoví pravidla pro určení použitelnosti takových vnitrostátních předpisů. Ani metodické pokyny stěžovatele nemohly sloužit jako podklad pro automatický závěr o neexistenci nároku na příspěvek na úhradu potřeb dítěte v případě zaměstnání pěstounů v jiném členském státě Evropské unie, přičemž stěžovatel ani neuvedl konkrétní pasáž, z níž by tento závěr měl plynout. Odkaz stěžovatele na čl. 1 písm. i) bod 3 koordinačního nařízení žalobci považovali za nesrozumitelný, jelikož jej stěžovatel podle nich dezinterpretoval. Závěr, že v případě závislosti žalobce a) na svých pěstounech je nutné hodnotit postavení těchto pěstounů, z tohoto ustanovení neplyne. Společně posuzované osoby dle českého práva jsou přitom totéž, co rodinní příslušníci podle koordinačního nařízení. Odkazuje-li stěžovatel na koordinaci dávek státní sociální podpory, pomíjí, že v jejich případě se skutečně vychází z okruhu společně posuzovaných osob a zároveň jde o typické koordinované dávky. Odkaz stěžovatele na rozsudek Soudního dvora ve věci *Smetana* byl pak zcela nepřiléhavý, neboť ten se zabývá koordinací rodinných dávek po rozvodu rodičů v případě vycestování rozvedeného rodiče do jiného členského státu, než ve kterém druhý rodič pracuje.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) [10] V této věci je veden spor o to, zda zaměstnání pěstounů [resp. zde osob, kterým podaly návrh na svěřeni dítěte, o něž osobně pečují, do pěstounské péče ve smyslu § 2a písm. c) bodu 3 zákona o sociálně-právní ochraně dětí] v jiném členském státě Evropské unie je důvodem, proč neaplikovat vnitrostátní právní úpravu v zákoně o sociálně-právní ochraně dětí a odkázat žadatele na systém sociálního zabezpečení ve státě výkonu zaměstnání, bez ohledu na to, zda mu v něm taková dávka náleží, či nikoliv.

[11] Zde považuje Nejvyšší správní soud za podstatné předeslat, že stěžovatel nijak nezpochybnuje závěry krajského soudu, že v případě aplikace zákona o sociálně-právní ochraně dětí by žalobce a) jakožto oprávněná osoba splňoval všechny podmínky pro přiznání požadované dávky.

[12] Podle § 47f odst. 1 věty první **má nárok na příspěvek na úhradu potřeb dítěte nezletilé nezaopatřené dítě svěřené do péče osoby pečující**. Podle § 2a písm. c) bodu 3 zákona o sociálně-právní ochraně dětí *se pro účely tohoto zákona osobou pečující rozumí fyzická osoba, která osobně pečuje o dítě, podala-li návrh na svěřeni dítěte do její pěstounské péče nebo předpěstounské péče nebo návrh na její jmenování poručníkem dítěte a není-li tato osobní péče o toto dítě zjevně bezdůvodná*. Podle § 47v odst. 4 zákona o sociálně-právní ochraně dětí, *jde-li o příspěvek na úhradu potřeb dítěte, zastupuje nezletilé dítě v řízení o příspěvku osoba pečující*. Podle § 47o odst. 1 písm. a) věty první zákona o sociálně-právní ochraně dětí **má nárok na dávky pěstounské péče při splnění podmínek stanovených v tomto zákoně pouze fyzická osoba, jestliže je na území České republiky hlášena k trvalému pobytu podle zvláštního právního předpisu, jde-li o státního občana České republiky, a to pokud má na území České republiky bydliště; co se rozumí bydlištěm, stanoví zákon o pomoci v hmotné nouzi**. Ve správním spise nic nenačňuje, že by žalobce a) všechny zmíněné podmínky nespĺňoval nebo že by jakožto osoba oprávněná k pobírání příspěvku na úhradu potřeb dítěte měl jakýkoliv vztah k jinému členskému státu Evropské unie (bydliště, občanství, povinná školní docházka, nárok na dávky). Správní spis ovšem ani neobsahuje informaci o tom, že by snad (nynějším) pěstounům byla z titulu jejich zaměstnání v Německu přiznána srovnatelná dávka z německého systému sociálního zabezpečení. Naznačuje spíše opak.

[13] Za dané situace tak skutečně vyvstává otázka, zda koordinační nařízení brání tomu, aby správní orgány postupovaly v souladu s vnitrostátními předpisy (zde zákonem o sociálně-právní ochraně dětí). V této otázce ovšem Nejvyšší správní soud nemůže dát stěžovateli za pravdu.

[14] Stěžovatel a žalobci vycházejí především z těchto ustanovení koordinačního nařízení: Čl. 1 koordinačního nařízení stanoví, že *pro účely tohoto nařízení se*

i) „rodinným příslušníkem“ rozumí

1. i) osoba stanovená nebo uznaná za rodinného příslušníka nebo označená za člena domácnosti právními předpisy, podle kterých se poskytují dávky, (...)

3. je-li určitá osoba považována podle právních předpisů použitelných podle pododstavců 1 a 2 za rodinného příslušníka nebo člena domácnosti, pouze pokud žije v téže domácnosti jako pojištěná osoba nebo důchodce, pokládá se tato podmínka za splněnou, jestliže dotyčná osoba je závislá hlavně na pojištěné osobě nebo důchodci.

z) „rodinnou dávkou“ rozumí všechny věcné nebo peněžité dávky určené k vyrovnání rodinných výdajů, s výjimkou záloh na výživné a zvláštních dávek při narození dítěte a při osvojení dítěte uvedených v příloze I.

[15] Podle čl. 3 odst. 1 písm. j) koordinačního nařízení *se toto nařízení vztahuje na veškeré právní předpisy týkající se těchto oblastí sociálního zabezpečení: rodinné dávky.*

[16] Podle čl. 11 odst. 3 písm. a) koordinačního nařízení *se s výhradou článků 12 až 16 na zaměstnance nebo osobu samostatně výdělečně činnou v členském státě vztahují právní předpisy tohoto členského státu.*

[17] Podle čl. 68 koordinačního nařízení obsaženého v hlavě III nadepsané jako *Zvláštní ustanovení o různých druzích dávek a kapitole 8 věnované rodinným dávkám: 1. Jsou-li během stejné doby poskytovány stejným rodinným příslušníkům rodinné dávky podle právních předpisů více než jednoho členského státu, použijí se tato pravidla přednosti:*

a) u dávek poskytovaných více než jedním členským státem z různých důvodů platí toto pořadí přednosti: na prvním místě jsou nároky přiznané z důvodu zaměstnání nebo samostatné výdělečné činnosti, na druhém místě jsou nároky přiznané z důvodu pobírání důchodu, a nakonec nároky přiznané z důvodu místa bydliště;

b) u dávek poskytovaných více než jedním členským státem ze stejného důvodu je stanoveno pořadí přednosti na základě těchto pomocných kritérií:

i) v případě nároků přiznaných z důvodu zaměstnání nebo samostatné výdělečné činnosti: místo bydliště dětí, za předpokladu, že taková činnost je vykonávána, a podpůrně případné nejvyšší dávky poskytované podle kolidujících

právních předpisů. Ve druhém případě jsou náklady na dávky rozděleny v souladu s kritérii stanovenými prováděcím nařízením;

ii) v případě nároků přiznaných z důvodu pobírání důchodů: místo bydliště dětí, je-li dotýčný důchod poskytován podle právních předpisů tohoto státu, a podpůrně případná nejdelší doba pojištění nebo bydlení podle kolidujících právních předpisů;

iii) v případě nároků poskytovaných z důvodu bydliště: místo bydliště dětí.

2. V případě souběhu nároků se rodinné dávky poskytují v souladu s právními předpisy, které mají v souladu s odstavcem 1 přednost. Nároky na rodinné dávky z důvodu kolidujících právních předpisů se pozastavují až do částky stanovené prvními právními předpisy a v nezbytných případech se poskytuje vyrovnávací doplatek ve výši, která tuto částku přesahuje. Tento vyrovnávací doplatek však není nezbytné poskytovat na děti bydlící v jiném členském státě, pokud se nárok na dotčenou dávku zakládá výhradně na místě bydliště.

[18] K tomu je ovšem třeba poznamenat, že Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 14. 11. 2023, čj. 5 Ads 399/2021-27, č. 4550/2024 Sb. NSS, připomněl (byť v dané věci řešící souběh nároků na rodičovský příspěvek nešlo o rozhodnou otázku), že z judikatury Soudního dvora plyne, že osoba zaměstnaná na území jiného členského státu sice podléhá právním předpisům uvedeného státu, i když má bydliště na území jiného členského státu, nicméně státu bydliště nemá být tímto nařízením bráněno v tom, aby této osobě přiznal nárok na rodinné dávky podle svých právních předpisů (viz rozsudky Soudního dvora ze dne 20. 5. 2008, *Bosmann*, C-352/06, či ze dne 7. 6. 2005, *Dodl a Oberhollenzer*, C-543/03).

[19] Skutkově nejbližší nyní projednávané věci je právě věc *Bosmann*, C-352/06, kde se Soudní dvůr zabýval situací německé příhraniční pracovnice, která byla zaměstnána v Nizozemí, zatímco spolu se svými dětmi bydlela v Německu, kde děti též studovaly. Po zahájení práce v Nizozemí jí německé správní orgány odebraly dosud pobírané rodinné přídavky, jelikož se na ni již vztahují nizozemské právní předpisy. V Nizozemí jí však dávka přiznána nebyla, jelikož děti byly starší 18 let (zatímco podle německých právních předpisů věkový limit 18 let rozhodný nebyl). Kauzu Soudní dvůr posuzoval ještě podle nařízení Rady (EHS) č. 1408/71 o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby, osoby samostatně výdělečně činné a jejich rodinné příslušníky pohybující se v rámci Společenství (dále jen „nařízení č. 1408/71“) a nařízení Rady (EHS) č. 574/72, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení č. 1408/71, jež jsou předchůdcem koordinačního nařízení a prováděcího nařízení k němu, nicméně podstata řešení problematiky se nezměnila. Z těchto závěrů lze proto vycházet i v současnosti.

[20] Soudní dvůr v rozsudku *Bosmann* (viz body 29 až 31) zdůraznil, že ustanovení nařízení č. 1408/71 je nutno vykládat ve světle článku 42 Smlouvy o založení Evropského společenství, který směřuje k usnadnění volného pohybu pracovníků a znamená zejména, že migrující pracovníci nesmějí ztratit své nároky na dávky sociálního zabezpečení ani jim nesmí být snížena částka těchto dávek z důvodu, že využili právo na volný pohyb, které jim přiznává Smlouva (viz rozsudek ze dne 9. 11. 2006, *Nemec*, C-205/05, body 37 a 38). „Stejně tak první bod odůvodnění nařízení č. 1408/71 uvádí, že pravidla pro koordinaci vnitrostátních právních předpisů v oblasti sociálního zabezpečení, která jsou v tomto nařízení obsažena, spadají do rámce volného pohybu pracovníků, kteří jsou státními příslušníky členských států, a měla by proto přispívat ke zlepšení jejich životní úrovně a pracovních podmínek. Ve světle těchto skutečností je třeba konstatovat, že za okolností, jako jsou okolnosti věci v původním řízení, nelze členský stát bydliště zbavit možnosti poskytovat rodinné přídavky osobám bydlícím na jeho území. Podle čl. 13 odst. 2 písm. a) nařízení č. 1408/71 sice podléhá osoba zaměstnaná na území jednoho členského státu právním předpisům uvedeného státu, i když má bydliště na území jiného členského státu, nicméně státu bydliště nemá být tímto nařízením bráněno v tom, aby této osobě přiznal nárok na rodinné přídavky podle svých právních předpisů.“

[21] Lze dále připomenout, že také podle bodu 1 odůvodnění koordinačního nařízení pravidla pro koordinaci vnitrostátních systémů sociálního zabezpečení spadají do rámce volného pohybu osob a měla by přispívat ke zvýšení životní úrovně a zlepšení podmínek zaměstnání.

[22] Zmíněné závěry přitom Soudní dvůr zastává trvale. Lze připomenout např. rozsudek ze dne 14. 10. 2010, *Schwemmer*, C-16/09, a jeho bod 58: „Z judikatury Soudního dvora krom toho vyplývá, že právní úprava Unie v oblasti koordinace vnitrostátních právních předpisů sociálního zabezpečení, zejména vzhledem k cílům, na kterých je

založena, nemůže být uplatňována – až na výslovně stanovené výjimky, které jsou v souladu s těmito cíli – způsobem, který by migrující pracovníky nebo jejich oprávněné rodinné příslušníky zbavoval nároku na dávky, který vyplývá pouze z právních předpisů členského státu (viz v tomto smyslu rozsudky ze dne 6. března 1979, *Rossi*, 100/78, *Recueil*, s. 831, bod 14; ze dne 12. června 1980, *Laterza*, 733/79, *Recueil*, s. 1915, bod 8; ze dne 9. července 1980, *Gnavina*, 807/79, *Recueil*, s. 2205, bod 7; ze dne 24. listopadu 1983, *D'Amario*, 320/82, *Recueil*, s. 3811, bod 4, a výše uvedený rozsudek *Kromhout*, bod 21).“

[23] Soudní dvůr v citovaném rozsudku také zdůrazňuje, že ustanovení týkající se rodinných dávek jsou určena pro řešení situací souběhu nároku na takové dávky v různých členských státech. V bodech 52 a 53 v této souvislosti uvádí: „Aby bylo možné tvrdit, že v daném případě k takovému souběhu došlo, nepostačí, aby byl například na takové dávky nárok v členském státě, ve kterém má dotyčné dítě bydliště, a souběžně by bylo pouze možné, aby na takové dávky byl nárok v jiném členském státě, ve kterém pracuje jeden z rodičů dítěte (viz obdobně výše uvedený rozsudek *McMenamin*, bod 26). Z judikatury Soudního dvora totiž vyplývá, že k tomu, aby bylo možné považovat rodinné dávky za splatné podle právních předpisů členského státu, musí právní předpisy takového státu uznávat nárok na výplatu dávek ve prospěch rodinného příslušníka, který v tomto státě pracuje. Je tedy nezbytné, aby dotyčná osoba splňovala veškeré podmínky formální i věcné, které stanoví vnitrostátní právní předpisy tohoto státu, aby uvedený nárok mohla uplatňovat, mezi něž může případně patřit i podmínka, aby za účelem vypláčení takových dávek byla nejprve podána žádost (viz obdobně s dřívějším zněním článku 76 nařízení č. 1408/71 rozsudky ze dne 20. dubna 1978, *Ragazzoni*, 134/77, *Recueil*, s. 963, body 8 až 11; ze dne 13. listopadu 1984, *Salzano*, 191/83, *Recueil*, s. 3741, body 7 a 10; ze dne 23. dubna 1986, *Ferraioli*, 153/84, *Recueil*, s. 1401, bod 14, a výše uvedený rozsudek *Kracht*, bod 11).“

[24] Stěžovatel se sice dovolává rozsudku ve věci *Slanina*, který řeší otázku toho, kdo všechno má být považován za rodinného příslušníka ve smyslu čl. 1 písm. f) bodu i) nařízení č. 1408/71, jehož obdobou je čl. 1 písm. i) bod 1 koordinačního nařízení, a že jím zůstává i rozvedený rodič, ovšem právě z rozsudku *Schwemmer*, který se odvolává jak na rozsudek *Slanina* (srov. body 37 a 45), tak na rozsudek *Bosmann* (srov. body 33, 40, 41 a 51), plyne, že ani široký výklad týkající se rozsahu relevantních rodinných příslušníků nijak nepopírá shora citované závěry, podle nichž právní úprava koordinace uplatňování systémů sociálního zabezpečení není překážkou pro uplatnění vnitrostátních předpisů zakládajících nárok na rodinnou dávku, jestliže v členském státě příslušném podle primárního kritéria zaměstnání nárok na obdobnou dávku chybí, anebo z důvodu nepodání žádosti nebyl využit.

[25] Nejvyšší správní soud nemá pochyb ani o tom, že uvedené zásady se použijí také při zvažování aplikace koordinačního nařízení. Jakkoliv nelze poukázat na rozsudek Soudního dvora, který by řešil situaci natolik skutkově blízkou, jako tomu bylo ve věci *Bosmann*, lze zmínit např. rozsudek ze dne 15. 9. 2022 ve věci *FK*, C-58/21, v němž se již Soudní dvůr zabýval výkladem právě (aktuálního) koordinačního nařízení a v bodě 49 potvrdil, že „i když má úplný a jednotný systém kolizních norem za následek, že je zákonodárci každého členského státu v zásadě odňata pravomoc určovat libovolně rozsah působnosti a podmínky použití jeho vnitrostátních právních předpisů, pokud jde o osoby, na něž se vztahují, a pokud jde o území, na němž vnitrostátní právní předpisy vyvolávají účinky (viz zejména rozsudky ze dne 26. února 2015, *de Ruyter*, C-623/13, EU:C:2015:123, body 34 a 35, jakož i ze dne 19. září 2019, *van den Berg a další*, C-95/18 a C-96/18, EU:C:2019:767, bod 50), tato zásada jediného rozhodného práva nemůže členský stát, který není příslušný na základě ustanovení hlavy II nařízení č. 883/2004, zbavit možnosti poskytnout za určitých podmínek rodinné dávky nebo starobní důchod migrujícímu pracovníkovi na základě ustanovení vlastního vnitrostátního práva, třebaže tento pracovník podle článku 13 tohoto nařízení podléhá právním předpisům jiného členského státu (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 23. dubna 2015, *Franzen a další*, C-382/13, EU:C:2015:261, body 58 až 61, jakož i ze dne 19. září 2019, *van den Berg a další*, C-95/18 a C-96/18, EU:C:2019:767, bod 53).“

[26] Lze tedy shrnout, že koordinační nařízení není překážkou, a tedy ani důvodem pro to, aby úřad práce a stěžovatel neaplikovali zákon o sociálně-právní ochraně dětí, není-li žalobci a) či jeho rodinným příslušníkům [a pouze zde je zapotřebí použít pojem rodinného příslušníka definovaný v čl. 1 písm. i) bodě 1 koordinačního nařízení a posoudit, zda dopadá na pěstouny, popř. i biologické rodiče dítěte v pěstounské péči] v jiném členském státě (zde v Německu) vyplácena srovnatelná dávka přispívající na náklady spojené s výchovou a výživou žalobce a). Jestliže taková dávka nikomu z nich vyplácena není, není možné jen proto, že jeho pěstouni využili právo

volného pohybu a jsou zaměstnání v Německu, žalobci a) jemu náležející dávku odepřít. K takovému postupu koordinační nařízení správní orgány neopravňuje, přičemž stěžovatel neuvádí ani žádné ustanovení vnitrostátního práva, jež by v takové situaci přiznání příspěvku na úhradu potřeb dítěte bránilo. Nadto nelze pominout, že by takové vnitrostátní ustanovení muselo být hodnoceno z toho pohledu, zda nepředstavuje neoprávněnou překážku volnému pohybu osob garantovanému unijním právem.

[27] Nejvyšší správní soud dodává, že zvažoval, zda v tomto případě je povinen podat předběžnou otázku Soudnímu dvoru, nicméně dospěl k závěru, že sporná otázka výkladu příslušných ustanovení koordinačního nařízení již byla v plném rozsahu vyřešena ustálenou judikaturou Soudního dvora, jak byla vyložena výše, a tudíž by nemělo smysl tuto otázku Soudnímu dvoru předkládat. Jedná se o *acte éclairé*, tedy o jednu z výjimek, zprošťující soud rozhodující v posledním stupni od povinnosti položit předběžnou otázku stanovené v čl. 267 třetím pododstavci Smlouvy o fungování Evropské unie (viz např. rozsudek Soudního dvora ze dne 6. 10. 2021, *Consortio Italian Management e Catania Multiservizi*, C-561/19).

[28] S ohledem na uvedené závěry je již nadbytečné se zabývat argumentací žalobců, zda příspěvek na úhradu potřeb dítěte je vůbec koordinovanou rodinnou dávkou, či má povahu zálohovaného výživného, jež dle č. 1 písm. z) koordinačního nařízení koordinaci nepodléhá. Ani v případě koordinace této dávky by totiž nebyl nárok žalobce a) plynoucí z českých vnitrostátních předpisů nijak dotčen.

[29] Shora uvedené závěry Nejvyššího správního soudu ovšem ukazují, že závěry krajského soudu nebyly zcela přiléhavé. Jen skutečnost, že samotný žalobce a) jakožto jediná oprávněná osoba dle § 47f odst. 1 zákona o sociálně-právní ochraně dětí nemá jakékoliv relevantní vazby na jiný členský stát Evropské unie, k závěru, že koordinační nařízení není překážkou přiznání požadované dávky, ještě nepostačuje. S ohledem na různorodost právních úprav v členských státech Evropské unie, již není koordinace plynoucí z unijního práva na překážku, totiž není vyloučeno, že v jiné zemi může být dávka obdobného charakteru přiznávána rodinnému příslušníkovi žalobce a) [přičemž k tomuto řešení může jiný členský stát přistoupit i na základě přímé aplikace čl. 67 věty první koordinačního nařízení, podle níž *má osoba nárok na rodinné dávky v souladu s právními předpisy příslušného členského státu, včetně dávek pro rodinné příslušníky, kteří bydlí v jiném členském státě, jako by bydleli v příslušném členském státě*]. Taková situace by ale byla dostačující k závěru, že dochází k souběhu dávek. V tom případě by se již koordinační nařízení „aktivovalo“ a české správní orgány by na základě něj mohly nárok na příspěvek na úhradu potřeb dítěte zcela odepřít, anebo omezit jeho výplatu jen na vyrovnávací doplatek, pokud by dávka přiznaná v primárně příslušném členském státě byla nižší (zde viz již zmíněný rozsudek NSS čj. 5 Ads 399/2021-27).

[30] Důvody, resp. směr argumentace krajského soudu však v podstatné míře obstojí, neboť obsah správního spisu ani argumentace účastníků řízení nevedou k závěru, že by se v daném případě mělo aktivně použít ustanovení koordinačního nařízení. Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost zamítl a nesprávné důvody nahradil svými. Pro správní orgán je tak závazný právní názor krajského soudu korigovaný právním názorem Nejvyššího správního soudu (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 14. 4. 2009, čj. 8 AfS 15/2007-75, č. 1865/2009 Sb. NSS).

[31] Zbývá dodat, že odkazy stěžovatele na jeho interní metodické pokyny v této situaci nemohou být relevantní. Ustálená správní praxe v zásadě může zakládat adresátům rozhodovací činnosti veřejné správy očekávání, že bude určitým způsobem postupováno v mezích platné právní úpravy. V tomto případě by ovšem stěžovatelem zmiňované metodické pokyny, pokud by dostatečně konkrétně potvrzovaly důvody jeho postupu, žalobcům nezakládaly oprávnění v mezích platné právní úpravy, nýbrž by žalobci a) upíraly jeho nárok, jež mu plyne ze zákona o sociálně-právní ochraně dětí. To samozřejmě možné není a stěžovatel se v takovém případě musí držet zákonné úpravy. Jak již bylo vysvětleno, koordinační nařízení v tomto případě jejím uplatnění není na překážku. Jinak by tomu samozřejmě bylo tehdy, jestliže by v průběhu správního řízení po zrušení napadeného rozhodnutí bylo zjištěno, že žalobci a) či některému jeho rodinnému příslušníku byla odpovídající dávka v Německu přiznána, nicméně nic takového v době vydání napadeného rozhodnutí zjištěno nebylo.

Řízení před soudem: nedostatek podmínky řízení o kasační stížnosti v podobě zrušení usnesení o předběžném opatření napadeného kasační stížností krajským soudem

Veřejné zakázky: předběžné opatření

k § 272b zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek

k § 38 odst. 4, § 46 odst. 1 písm. a) a § 120 soudního řádu správního

Předmětem řízení o kasační stížnosti proti usnesení o předběžném opatření podle § 272b zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, je toto usnesení. Jestliže dojde k jeho zrušení (§ 38 odst. 4 s. ř. s.), představuje tato skutečnost nedostatek podmínky řízení, pro který nelze v řízení pokračovat [§ 46 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 120 s. ř. s.]. O neodstranitelný nedostatek podmínky řízení jde ale až tehdy, kdy již rozhodnutí, kterým ke zrušení kasační stížností napadeného usnesení o předběžném opatření došlo, nelze napadnout kasační stížností, nebo již o takové kasační stížnosti bylo rozhodnuto. Nejvyšší správní soud je před odmítnutím kasační stížnosti povinen na tento okamžik vyčkat. Za tímto účelem může přerušit řízení.

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2024, čj. 2 As 199/2024-56)

Prejudikatura: č. 1982/2010 Sb. NSS, č. 4209/2021 Sb. NSS a č. 4592/2024 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 234/2002 Sb., č. 39/2012 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 2159/11) a č. 53/2013 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 2201/10).

Věc: Gardenline, s. r. o., proti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, za účasti 1) statutárního města Brna a 2) Brněnských komunikací, a. s., o vydání předběžného opatření, o kasační stížnosti osob zúčastněných na řízení.

V tomto usnesení se Nejvyšší správní soud věnoval otázce odpadnutí předmětu řízení v důsledku zrušení usnesení o předběžném opatření krajským soudem (§ 38 odst. 4 s. ř. s.) v situaci, kdy byla proti tomuto zrušení usnesení předtím podána kasační stížnost podle § 272b odst. 4 zákona o zadávání veřejných zakázek.

Osoby zúčastněné na řízení (stěžovatelé) se společnou kasační stížností bránili proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 2. 9. 2024, čj. 62 Af 32/2024-81. Krajský soud tímto usnesením rozhodl o návrhu žalobkyně na vydání předběžného opatření tak, že oběma stěžovatelům zakázal uzavřít s vybraným dodavatelem smlouvu na plnění veřejné zakázky „Výstavba Janáčkova kulturního centra v Brně“. Kasační stížnost proti tomuto usnesení je podle § 272b odst. 4 zákona o zadávání veřejných zakázek přípustná, a proto Nejvyšší správní soud činil další úkony v řízení o kasační stížnosti.

Dne 15. 10. 2024 obdržel Nejvyšší správní soud prostřednictvím krajského soudu usnesení ze dne 10. 10. 2024 vydané ve věci sp. zn. 62 Af 32/2024, jímž tento soud zrušil kasační stížností napadené usnesení o vydání předběžného opatření (§ 38 odst. 4 s. ř. s.). Dodatečně totiž zjistil, že již v době jeho vydání byla uzavřena smlouva na plnění veřejné zakázky.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost odmítl.

Z odůvodnění:

[4] Nejvyšší správní soud se proto zabýval otázkou, zda zrušením usnesení o nařízení předběžného opatření, proti kterému směřovala kasační stížnost, neodpadl předmět řízení o této kasační stížnosti.

[5] Podle § 102 věty první s. ř. s. platí, že *kasační stížnost je opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví.*

[6] K otázce, co je předmětem řízení o kasační stížnosti, lze odkázat na obecné závěry, které vyslovil rozšířený senát v usnesení ze dne 27. 2. 2024, čj. 8 Azs 172/2020-66, č. 4592/2024 Sb. NSS. Podle něj je předmětem řízení o kasační stížnosti rozhodnutí krajského soudu. Dokud toto rozhodnutí existuje, nemůže odpadnout předmět řízení o kasační stížnosti (body 42, 64 a 68 tohoto usnesení).

[7] Nejvyšší správní soud si je vědom, že rozšířený senát v citovaném usnesení tento závěr záměrně omezil pouze na *konečné rozhodnutí* krajského soudu. Upozornil na specifika kasačních stížností proti procesním rozhodnutím, k nimž nepovažoval za nezbytné se vyjadřovat v kontextu tehdy projednávané věci (bod 67 citovaného usnesení).

[8] Podle Nejvyššího správního soudu nicméně tento obecný závěr musí platit i v případě kasační stížnosti proti rozhodnutí o předběžném opatření podle § 272b odst. 4 zákona o zadávání veřejných zakázek. Jiný závěr, než že předmětem řízení o kasační stížnosti proti usnesení o předběžném opatření je toto usnesení, nemá oporu v § 102 s. ř. s. ani v celkové systematické účelu institutu kasační stížnosti.

[9] Také v případě kasační stížnosti proti rozhodnutí o předběžném opatření totiž platí, že stěžovatel disponuje toliko návrhem na zrušení tohoto aktu. Nejvyšší správní soud posuzuje zákonost jen tohoto rozhodnutí a pouze k němu se váže výrokový potenciál rozhodnutí o kasační stížnosti (přiměřeně body 38 až 42 usnesení rozšířeného senátu čj. 8 Azs 172/2020-66).

[10] V případě kasační stížnosti proti procesnímu rozhodnutí krajského soudu nelze navíc oproti kasační stížnosti proti rozhodnutí meritornímu hovořit ani o zprostředkovaném přezkumu jednání veřejné správy (body 63 a 64 usnesení rozšířeného senátu čj. 8 Azs 172/2020-66). Tvrzená nezákonnost, které se stěžovatel v případě kasační stížnosti směřující proti procesnímu rozhodnutí brání, nemá původ ve sféře veřejné správy, nýbrž výlučně v řízení soudním. Jiný akt, než napadené rozhodnutí krajského soudu tedy z podstaty věci jako předmět řízení nepřichází v úvahu. Zánik (zrušení) takového rozhodnutí proto musí znamenat i odpadnutí předmětu řízení o kasační stížnosti proti němu směřující.

[11] Nejvyšší správní soud uzavírá, že pokud je zrušeno kasační stížností napadené rozhodnutí o předběžném opatření, představuje tato skutečnost nedostatek podmínky řízení, pro který nelze v řízení pokračovat [§ 46 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 120 s. ř. s.]. Vedle toho je však třeba určit, kdy se tento nedostatek podmínky řízení stává ve smyslu téhož ustanovení *neodstranitelným*.

[12] Této otázce se v případě kasačních stížností proti procesním rozhodnutím krajských soudů rozšířený senát věnoval v usnesení ze dne 25. 5. 2021, čj. Ars 3/2019-43, č. 4209/2021 Sb. NSS, na které odkázal i v bodě 67 usnesení čj. 8 Azs 172/2020-66.

[13] V usnesení čj. Ars 3/2019-43 rozšířený senát posuzoval vztah mezi kasační stížností proti usnesení o zamítnutí návrhu na osvobození od soudních poplatků a kasační stížností proti usnesení o zastavení řízení pro nezaplacení soudního poplatku (body 43 až 62). Dovodil, že důvod řízení o kasační stížnosti směřující proti procesnímu rozhodnutí krajského soudu může odpadnout v souvislosti s tím, že krajský soud vydá meritorní rozhodnutí nebo jinak řízení o žalobě či jiném návrhu skončí (srov. shrnutí v bodě 67 usnesení čj. 8 Azs 172/2020-66).

[14] Zároveň však platí, že Nejvyšší správní soud neodmítne kasační stížnost proti usnesení o neosvobození od soudních poplatků v řízení před krajským soudem dříve, než buď marně uplyne lhůta pro podání kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu, jímž se řízení před krajským soudem končí, nebo v případě podání takové kasační stížnosti o ní Nejvyšší správní soud rozhodne. Má-li totiž být důvodem odmítnutí kasační stížnosti proti procesnímu rozhodnutí krajského soudu skutečnost, že řízení, v němž bylo vydáno, již skončilo, musí být nejprve postaveno najisto, že tato překážka je neodstranitelná. A to navzdory skutečnosti, že rozhodnutí krajského soudu je v tu chvíli již pravomocné (bod 55 usnesení čj. Ars 3/2019-43).

[15] Vztaheno na nynější věc Nejvyšší správní soud uvádí, že usnesení ze dne 10. 10. 2024, kterým krajský soud zrušil kasační stížností napadené usnesení o nařízení předběžného opatření, nabylo právní moci doručením účastníkům řízení (§ 54 odst. 5 ve spojení s § 55 odst. 5 s. ř. s.). Tímto okamžikem odpadl předmět řízení o kasační stížnosti proti usnesení o nařízení předběžného opatření. Zároveň je ale i proti druhému (rušícímu)

usnesení krajského soudu s ohledem na § 272b odst. 4 zákona o zadávání veřejných zakázek přípustná kasační stížnost (rozsudek NSS ze dne 7. 8. 2024, čj. 8 As 33/2024-76, bod 72).

[16] I zde tedy potenciálně hrozí vznik kolizní situace, jemuž je Nejvyšší správní soud povinen předcházet (usnesení rozšířeného senátu čj. Ars 3/2019-43, bod 55) tak, že vyčká, zda rozhodnutí, jímž byl odklizen předmět řízení, nebude samo napadeno kasační stížností, popřípadě s jakým výsledkem. Na výsledku řízení, v němž je přezkoumáváno rozhodnutí, které odkládilo rozhodnutí, jež je předmětem řízení, totiž závisí vyřešení otázky, zda předmět řízení existuje, či nikoli (tamtéž, bod 56).

[17] Nejvyšší správní soud si je vědom, že v nynějším případě nejde o možný souběh kasačních stížností proti procesnímu usnesení, kterým se řízení nekončí (*o neosvobození od soudních poplatků*), a usnesení, kterým se řízení končí (*o zastavení řízení*), ale o možný souběh kasačních stížností proti dvěma procesním usnesením, jimiž se řízení nekončí (*rozhodnutí o předběžném opatření a rozhodnutí, kterým se toto dřívější rozhodnutí ruší*).

[18] Z hlediska klíčové otázky, k níž se rozšířený senát vyjadřoval, tedy zda je odklizení rozhodnutí, které představuje předmět řízení, definitivní, nebo může být ještě zvráceno, však jde o srovnatelnou situaci, a proto není důvod nepřídržet se uvedených závěrů i zde. Pokud by totiž Nejvyšší správní soud odmítl kasační stížnost proti prvnímu usnesení krajského soudu ještě předtím, než by bylo zřejmé, zda byla podána kasační stížnost proti druhému usnesení krajského soudu, popřípadě než by o ní bylo rozhodnuto, došlo by v případě zrušení druhého usnesení krajského soudu k obnovení předmětu řízení – prvního usnesení krajského soudu. Řízení o kasační stížnosti proti němu by však již nebylo možné obnovit (usnesení rozšířeného senátu čj. Ars 3/2019-43, bod 56, a § 114 odst. 2 s. ř. s.).

[19] Lze uzavřít, že zrušení kasační stížností napadeného rozhodnutí o předběžném opatření představuje *neodstranitelný* nedostatek podmínky řízení, pro který nelze v řízení pokračovat, ve smyslu § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. až tehdy, pokud již rozhodnutí, kterým ke zrušení napadeného rozhodnutí došlo, nelze napadnout kasační stížností, nebo již o takové kasační stížnosti bylo rozhodnuto. Nejvyšší správní soud je před odmítnutím kasační stížnosti proti rozhodnutí o předběžném opatření pro odpadnutí předmětu řízení povinen na tento okamžik vyčkat. Za tímto účelem může Nejvyšší správní soud přerušit řízení [§ 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s.; usnesení čj. Ars 3/2019-43, bod 51].

[20] Nejvyšší správní soud ověřil, že proti usnesení krajského soudu ze dne 10. 10. 2024, sp. zn. 62 Af 32/2024, nebyla podána kasační stížnost. Odmítnutí kasační stížnosti z hlediska procesního práva tudíž nic nebrání.

[21] Poslední otázkou, kterou se Nejvyšší správní soud před odmítnutím kasační stížnosti pro odpadnutí předmětu řízení musel zabývat, je, zda je takový postup přijatelný z hlediska ústavního práva a ochrany základních práv stěžovatelů.

[22] Jak totiž také konstatoval rozšířený senát v bodě 46 usnesení čj. 8 Asz 172/2020-66, jedním z důvodů, pro které může stěžovatel napadat rozhodnutí krajského soudu, je dosáhnout toho, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozhodnutí krajského soudu jako nezákonné, neboť chce uplatnit nárok na náhradu újmy způsobené nezákonným rozhodnutím podle čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

[23] Podle čl. 36 odst. 3 Listiny platí, že *každý má právo na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem*.

[24] Podle § 8 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), platí, že *nárok na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím lze, není-li dále stanoveno jinak, uplatnit pouze tehdy, pokud pravomocné rozhodnutí bylo pro nezákonnost zrušeno nebo změněno příslušným orgánem. Rozhodnutím tohoto orgánu je soud rozhodující o náhradě škody vázán*.

[25] Nejvyšší správní soud tedy zvažoval, zda závěrem o nezbytnosti odmítnutí kasační stížnosti za výše vymezených podmínek neupírá stěžovatelům bránícím se proti rozhodnutím o předběžných opatřeních kasační stížností podle § 272b odst. 4 zákona o veřejných zakázkách možnost efektivně uplatnit své ústavní právo

podle čl. 36 odst. 3 Listiny. Lze totiž očekávat, že nezákonné rozhodnutí o předběžném opatření je přinejmenším v obecné rovině způsobilé vyvolat vznik škody, popřípadě nemajetkové újmy (§ 1 a § 31a zákona č. 82/1998 Sb.).

[26] Jak vyplývá z judikatury Nejvyššího soudu, podmínkou odpovědnosti státu za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím obecně je, že toto pravomocné rozhodnutí bylo pro nezákonnost zrušeno nebo změněno příslušným orgánem. Soud rozhodující o žalobě na náhradu škody proti státu není oprávněn posuzovat tvrzený nesoulad nezrušeného rozhodnutí se zákonem (usnesení NS ze dne 31. 8. 2004, sp. zn. 25 Cdo 1230/2003, či ze dne 2. 2. 2006, sp. zn. 25 Cdo 2162/2005). Význam tohoto požadavku již v minulosti zdůraznil i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v bodě 12 rozsudku ze dne 27. 10. 2009, čj. 2 Afs 186/2006-54, č. 1982/2010 Sb. NSS.

[27] Nelze však pominout, že judikatura Ústavního i Nejvyššího soudu od tohoto striktního požadavku v některých výjimečných případech upouští (usnesení NS ze dne 13. 7. 2011, sp. zn. 28 Cdo 4158/2009, či rozsudek NS ze dne 17. 9. 2014, sp. zn. 28 Cdo 2150/2012; nálezy ÚS ze dne 23. 2. 2012, sp. zn. II. ÚS 2159/11, č. 39/2012 Sb. ÚS, nebo ze dne 11. 4. 2013, sp. zn. III. ÚS 2201/10, č. 53/2013 Sb. ÚS, a další).

[28] V tomto směru lze poukázat i na nedávný náleze Ústavního soudu ze dne 22. 5. 2023, sp. zn. III. ÚS 3319/22, který obecně připustil možnost domáhat se náhrady nemajetkové újmy způsobené opatřením obecné povahy, u něhož se však z procesních důvodů nebylo možné domoci ve správním soudnictví zrušení pro nezákonnost. Ústavní soud v tomto nálezu uvedl, že pokud správní soud neměl jinou možnost než návrhy stěžovatelů na zrušení mimořádného opatření či alespoň vyslovení jeho nezákonnosti z procesních důvodů odmítnout, měly soudy rozhodující v občanském soudním řízení v nastalé situaci posoudit otázku (ne)zákonnosti mimořádného opatření samy coby předběžnou otázkou (bod 37 citovaného nálezu).

[29] Aniz by chtěl Nejvyšší správní soud předjímat případné rozhodování soudů v občanském soudním řízení, přihlédl v této věci i k tomu, že z okolností, za nichž krajský soud předběžné opatření nařídil, se jeví jako nepravděpodobné, že by zrušené předběžné opatření nynějším stěžovatelům přímo způsobilo škodu či nemajetkovou újmu. Pokud jim totiž krajský soud uložil povinnost zdržet se uzavření smlouvy s vybraným dodavatelem za situace, kdy tato smlouva podle pozdějších zjištění krajského soudu již byla uzavřena, nezdá se, že by nařízení předběžného opatření mělo vůči stěžovatelům vyvolat vůbec nějaké právní účinky. Náklady řízení, které také mohou být součástí škody vzniklé nezákonným rozhodnutím (náleze ÚS ze dne 30. 4. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 18/01, č. 234/2002 Sb.), lze uplatnit v rámci stále probíhajícího řízení před krajským soudem, popřípadě se jich lze v souladu s § 31 zákona č. 82/1998 Sb. domáhat i jinak.

[30] S ohledem na výše uvedené tedy Nejvyšší správní soud dospěl k tomu, že jeho závěr o nezbytnosti odmítnout kasační stížnost není ani v rozporu s právem stěžovatelů podle čl. 36 odst. 3 Listiny. Proto podle § 46 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 120 s. ř. s. kasační stížnost odmítl, neboť s ohledem na zrušení napadeného usnesení je dán neodstranitelný nedostatek podmínky řízení, kvůli němuž nelze v řízení pokračovat.

4656

Daň z příjmů: odpočet na podporu výzkumu a vývoje; hodnocení splnění požadavků

k § 34c odst. 1 písm. c) a písm. e) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů

I. Při hodnocení splnění požadavku podle § 34c odst. 1 písm. c) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, je správní orgán oprávněn posuzovat nejen to, zda projekt výzkumu a vývoje obsahuje informaci o cíli projektu, ale též zda jsou údaje o cíli projektu dostatečně konkrétní a vyplývá z nich, v čem mají činnosti výzkumu a vývoje spočívat (zejména jaké technické a výzkumné nejistoty mají být při řešení projektu překonány, v čem daňový subjekt spatřuje jeho prvek novosti, v čem se řešení má lišit od současného stavu a jaký má být jeho přínos).

II. Pro splnění požadavku podle § 34c odst. 1 písm. e) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, musí daňový subjekt v projektu výzkumu a vývoje uvést veškeré odborné pracovníky, kteří se mají podílet na jeho řešení, nikoli jen odborné garanty, kteří projekt zaštiťují.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 11. 2024, čj. 5 AfS 56/2024-70)

Věc: TollNet, a. s., proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o daň z příjmu, o kasační stížnosti žalobkyně.

Rozhodnutím ze dne 31. 10. 2022 zamítl žalovaný odvolání žalobkyně a potvrdil dodatečné platební výměry na daň z příjmů právnických osob Specializovaného finančního úřadu (dále jen „správce daně“):

- ze dne 1. 6. 2021, kterým byla žalobkyni doměřena daň za zdaňovací období od 1. 1. 2015 do 31. 12. 2015 vyšší o částku 7 781 260 Kč a současně byla uložena povinnost uhradit penále ve výši 1 556 252 Kč,
- ze dne 1. 6. 2021, kterým byla žalobkyni doměřena daň za zdaňovací období od 1. 1. 2016 do 31. 12. 2016 vyšší o částku 8 690 980 Kč a současně byla uložena povinnost uhradit penále ve výši 1 738 196 Kč,
- ze dne 1. 6. 2021, kterým byla žalobkyni doměřena daň za zdaňovací období od 1. 1. 2017 do 31. 12. 2017 vyšší o částku 7 888 420 Kč a současně byla uložena povinnost uhradit penále ve výši 1 577 684 Kč.

Žalobkyně uplatnila jako nárok na odpočet na podporu výzkumu a vývoje za zdaňovací období let 2015, 2016 a 2017 náklady na dva projekty, a to projekt Billien 7 – informační systém pro dodávky veřejných služeb (dále jen „Billien 7“) schválený dne 8. 9. 2014 s určenou dobou řešení od 12. 11. 2014 do 31. 12. 2017 a projekt Implementace funkcí pro Evropskou službu elektronického mýtného (dále jen „EETS“) do Billien release 5 (dále jen „Billien 5 EETS“) schválený dne 31. 1. 2017 s určenou dobou řešení od 1. 2. 2017 do 31. 12. 2018. Náklady na řešení projektu Billien 7 podle stěžovatelky činily za zdaňovací období roku 2015 částku 40 954 790 Kč, za zdaňovací období roku 2016 částku 45 741 421 Kč a za zdaňovací období roku 2017 částku 38 487 641 Kč. Náklady na řešení projektu Billien 5 EETS činily za zdaňovací období roku 2017 částku 3 030 759 Kč. Cílem projektu Billien 7 bylo vytvoření informačního systému pro podporu provozu obchodních činností společností obchodujících v oblasti energetiky; cílem projektu Billien 5 EETS pak bylo do již existujícího informačního systému pro kontrolu plnění mýtné povinnosti implementovat nové funkce tak, aby byl informační systém – zjednodušeně řečeno – použitelný na evropské úrovni.

Správce daně nárok na odpočet neuznal, neboť žalobkyně nesplnila formální podmínky pro jeho vznik. Žalobkyně totiž neprokázala, že uvedla veškeré odborné zaměstnance zajišťující řešení projektu ve smyslu § 34c odst. 1 písm. e) zákona o daních z příjmů, že byl projekt výzkumu a vývoje vypracován před zahájením řešení projektu (tedy nebyl prospektivní, jak požaduje § 34c odst. 2 zákona o daních z příjmů) a že výdaje na výzkum a vývoj žalobkyně vynaložila na činnosti uvedené v § 34b odst. 1 zákona o daních z příjmů.

Žalovaný se v žalobou napadeném rozhodnutí s důvody pro doměření daně ztotožnil. Dále se vyjádřil k cílům projektů, které byly podle něj stanoveny velmi stručně a nebyly v nich dostatečně specifikovány prvky řešení technické nejistoty ani ocenitelný prvek novosti. Podle žalovaného tedy obstály veškeré důvody pro odepření odpočtu uvedené ve zprávě o daňové kontrole; navíc obstát nemohly ani s ohledem na nedostatečné stanovení cílů projektů, tj. pro nesplnění formální náležitosti projektů ve smyslu § 34c odst. 1 písm. c) zákona o daních z příjmů.

Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu k Městskému soudu v Praze, který ji rozsudkem ze dne 24. 1. 2024, čj. 8 Af 27/2022-92, zamítl.

Podle městského soudu z § 34c odst. 1 písm. e) zákona o daních z příjmů jasně vyplývá, že musí daňový subjekt v projektu uvést všechny osoby, které se na projektu podílejí. V projektu Billien 7 však bylo uvedeno pouze 10 zaměstnanců, ačkoliv na něm v průběhu roku 2015 pracovalo 46 pracovníků. Hodlala-li žalobkyně uplatnit nárok na odpočet, měla si dát práci s projektem a veškeré změny pečlivě zaznamenat a následně náležitě doložit výkazy, což neučinila. Pokud žalobkyně na konci projektu uvedla jiné osoby, než jaké byly uvedeny na

jeho počátku, bylo na ní, aby vysvětlila, které osoby nezajišťovaly odborné řešení projektu (administrativa, výroba atp.) a které osoby byly nově uvedeny z důvodu personálních změn nebo z jiných důvodů vzešlých z povahy projektu. To však žalobkyně neučinila ani v daňovém řízení, ani v žalobě. Městský soud zdůraznil, že daňovému subjektu musí být již v době schvalování projektu jasné, zda je schopen svému cíli dostat po odborné stránce. Pokud v průběhu projektu nastala potřeba jednu konkrétní otázku vyřešit odborníkem z jiného oboru, než bylo předpokládáno, lze tuto změnu jednoduše odůvodnit a prokázat.

Výkazy práce navíc podle městského soudu vykazovaly celou řadu nedostatků (například jako řešitelé byly uvedeny osoby, které tou dobou nebyly žalobkyní zaměstnány, konkrétní zaměstnanec nebyl uveden ve čtvrtletních zprávách o projektu, ačkoliv náklady na jeho mzdu žalobkyně uplatňovala apod.); z důvodu množství a povahy těchto nedostatků bylo v podstatě vyloučeno, aby se jednalo o pouhá administrativní nedopátrání. Čtvrtletní výkazy a průběžné zprávy o průběhu projektu tedy byly vyhotoveny zcela nepřesně, a měly proto malou vypovídací hodnotu.

Městský soud konstatoval, že neuvedení všech řešitelů svědčí o nesplnění formálních náležitostí projektu. Již jen proto tedy nebylo možné nárok na odpočet přiznat. Žalovaný však dospěl k závěru, že nebyla naplněna ani podmínka materiální, a to v návaznosti na výkazy a jejich neprůkaznost. I s tímto závěrem se městský soud ztotožnil.

Městský soud se dále zabýval názorem žalovaného, že žalobkyně v projektech nedostatečně specifikovala cíle výzkumu a vývoje. Podle městského soudu takový závěr nemohl být pro žalobkyni překvapivý, neboť byl obsažen již ve zprávě o daňové kontrole. Na tom ničeho nemůže změnit skutečnost, že tomu žalobkyně v odvolání nepřikládala význam a soustředila se na ostatní otázky. I ve zprávě o daňové kontrole ostatně správce daně uvedl, že nedostatečné vytyčení cílů vedlo k závěru o neprokázání, že odečtené náklady byly průkazně vynaloženy. Argumentaci žalobkyně, že žalovaný změnil v její neprospěch rozhodné právní posouzení, aniž by ji se svým právním názorem předem seznámil, tedy městský soud nepřisvědčil.

Žalobkyně podle městského soudu cíle svých projektů nedefinovala dostatečně, neboť vůbec neuvedla, jaká technická nejistota má být vyjasněna a v čem bude spočívat ocenitelný prvek novosti. Z projektů bylo patrné, že žalobkyně hodlala vyvinout další produkty v oblasti IT na základě již vyvinutého produktu. Neuvedla však metody a postupy, které hodlala prozkoumat a rozvinout ani jaké významné změny programového vybavení hodlala vyvinout. Městský soud souhlasil se žalobkyní, že z vymezených cílů je patrné, čeho chtěla dosáhnout. Ne každý nový produkt v oblasti IT však musí nutně znamenat výsledek výzkumu a vývoje. Může jít o pouhé přizpůsobení stávajícího produktu pro nový segment za použití stávajících postupů. Pokud cíle nebyly dostatečně stanoveny, žalovaný se nemusel zabývat otázkou, zda byly naplněny a zda jsou dostatečně odlišné od předchozích dotovaných projektů. Žalobkyně nemohla žádat po správci daně, aby ustanovil znalce na posouzení, nakolik dostala svým výzkumným a vývojovým cílům, když žádné nestanovila. Nemohla se spoléhat na to, že odborník v její oblasti dospěje po skončení projektů k závěru, že při vývoji produktu zcela jistě nějaké technické nejistoty překonala a přinesla ocenitelný prvek novosti, aniž by však na vědu a výzkum vynaložila zvláštní náklady. Žalobkyně v podstatě požadovala, aby znalec vykonal její odbornou činnost spočívající ve vypracování projektu podle požadavků zákona namísto ní.

Proti rozsudku podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost, ve které tvrdila, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný. Pokud jde o nedostatečnost cílů vymezených projekty, městský soud ve svém rozhodnutí zcela přehlédl strukturu zprávy o daňové kontrole, z níž bylo patrné, že správce daně nepovažoval nedostatek vymezení cíle za důvod neuznání nároku na odpočet. Vzhledem k tomu, že žalovaný oproti zprávě o daňové kontrole rozšířil důvody pro neuznání nároku na odpočet o nedostatek ve specifikaci cílů stěžovatelčiných projektů, aniž by s tímto novým posouzením stěžovatelku předem seznámil a dal jí možnost se k němu vyjádřit, porušil § 115 odst. 2 daňového řádu, čímž zatížil řízení vadou, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé. Podle uvedeného ustanovení je dle judikatury Nejvyššího správního soudu nutno postupovat i tehdy, pokud změna právního názoru odvolacího orgánu oproti názoru prvostupňového orgánu nevedla ke změně výsledku řízení (rozsudek ze dne 21. 10. 2022, čj. 4 Afs 200/2020-61).

Městský soud uznal, že z vymezení cílů je patrné, čeho hodlala stěžovatelka dosáhnout; v takovém případě již je podmínka § 34c odst. 1 písm. c) zákona o daních z příjmů třeba považovat za naplněnou. Věcnou podstatu projektů nelze brát za součást formálního hodnocení náležitostí projektu výzkumu a vývoje. Městský soud konstatováním, že stěžovatelka nedostatečně definovala cíle (věcnou náplň projektů), popřel důvody, na jejichž základě sám odmítl žalobní námitky směřující proti tvrzení žalovaného, že dokumenty projektů nebyly zpracovány a schváleny před zahájením jejich řešení. Pokud bylo vymezení věcné roviny projektů příliš neurčité, logicky by nemohlo být provedeno srovnání obsahu a cílů posuzovaných projektů s dřívějšími projekty.

Nepřezkoumatelné bylo podle stěžovatelky rovněž odůvodnění napadeného rozsudku stran nutnosti uvést v projektu veškeré osoby, které se na řešení projektu mají podílet. Podle městského soudu je § 34c odst. 1 písm. e) zákona o daních z příjmů formulován jednoznačně, srozumitelně, přesně a úplně a nemůže dojít k výkladovým nejasnostem a musí být podle něj v projektu uvedeny naprosto všechny osoby, které se na projektu budou podílet po odborné stránce. Zcela však pominul, že podstatou žalobního bodu byl protichůdný výklad zastávaný stěžovatelkou. Městský soud neuvedl žádnou věcnou argumentaci, z níž by logicky vyplynulo, proč je výklad stěžovatelky nesprávný.

Daňové orgány i městský soud pochybily i tím, že libovolně zaměňovaly formální a materiální podmínky pro uznání nároku na odpočet. Otázkou, zda cíle projektů formálně vymezené v dokumentaci projektů skutečně věcně odpovídají činností výzkumu a vývoje, není možné zodpovědět bez provedení věcného posouzení včetně odborného znaleckého vyhodnocení cíle a výsledku projektů. Daňové orgány i městský soud však tuto otázku posoudily výhradně na základě slovního popisu projektů.

Stěžovatelka nesohlasila ani se závěrem městského soudu, že podle § 34e odst. 1 písm. e) zákona o daních z příjmů musejí být v projektu uvedeny všechny osoby, které projekt fakticky realizují. Podle stěžovatelky bylo třeba uvést pouze osoby, které řešení projektu odborně zajišťují, což je užší okruh osob než těch, které jej po odborné stránce realizují. Uvést je nutno jen odborné garanty, kteří zajišťují úspěšnou realizaci projektu, nikoliv veškeré zaměstnance, kteří projekt fakticky řeší. Složení realizačního týmu je plně na uvážení stěžovatelky a žádný právní předpis neupravuje závazný postup pro případ, kdy po schválení dokumentu projektu dojde ke změně složení osob odpovědných za odborné zajištění řešení projektu. Městský soud sice možnost dodatečného zapojení dalších osob do projektu výzkumu a vývoje obecně nevyločil, avšak v případě stěžovatelky shledal nedostatek ve formálních náležitostech projektů z důvodu, že v dokumentu projektů nebyla uvedena většina osob, které se podílely na realizaci. Ze zákona o daních z příjmů ovšem neplyne povinnost mezi osoby odborně zajišťující řešení projektu preventivně uvést veškeré odborné zaměstnance. V důsledku nesprávného posouzení této otázky se městský soud ani nezabýval žalobními body týkajícími se údajného neprokázání, že uplatněné osobní náklady splňují podmínky pro zahrnutí do odpočtu uvedené v § 34b zákona o daních z příjmů. Stěžovatelka však správci daně předložila průběžnou evidenci složení řešitelského týmu a výkazy práce, ze kterých je zřejmé, kdo a kdy na projektech pracoval.

Podle stěžovatelky byly cíle projektů specifikovány dostatečně. Ustanovení § 34c odst. 1 písm. c) zákona o daních z příjmů stanoví pouze, že dokument projektu výzkumu a vývoje musí obsahovat cíle, které jsou dosažitelné v době řešení projektu a vyhodnotitelné po jeho ukončení. Těmto požadavkům stěžovatelka dostala. Stěžovatelka zdůraznila, že posouzení, zda předmět projektu výzkumu a vývoje využívající již známé technologie spadá do oblasti výzkumu a vývoje (tedy obsahuje ocenitelný prvek novosti či odstraňuje výzkumnou či technickou nejistotu), má být předmětem dokazování. Daňové orgány však žádné dokazování v tomto ohledu nevedly a samy se fakticky zabývaly materiální stránkou projektů, když pouze z jejich popisu dovozovaly, že stěžovatelka realizovala standardní vývoj softwaru. Souvislost nyní posuzovaných projektů s dřívějšími projekty je pouze spekulativní a je založena jen na srovnání textů projektů bez dostatečného vyhodnocení technické stránky daných projektů.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhl, aby ji Nejvyšší správní soud zamítl. Podle žalovaného je napadený rozsudek přezkoumatelný, neboť je srozumitelný a odůvodněný a neobsahuje žádné vzájemně neslučitelné argumenty, jak uvádí stěžovatelka. Cíle projektů výzkumu a vývoje nebyly dostatečně specifikovány, neboť z projektů vůbec nevyplýval stávající stav poznání v dané oblasti ani související cíl pro konkrétní vývojovou činnost s uvedením potřeby změnit stávající stav na nové navrhované řešení. Cíle výzkumu stěžovatelka vyložila natolik neurčitě, že by ani znalec bez dalších podkladů nemohl popsat, v čem vlastně měla činnost spočívat.

Stěžovatelka, aniž by k tomu měla jakýkoliv rozumný důvod, neuvedla v projektech výzkumu a vývoje ani všechny osoby, u nichž byly uplatněny jako daňově účinné osobní náklady. V případě projektu Billien 7 se mělo na řešení podílet 46 osob, ale pouze 10 jich je uvedeno na projektu výzkumu a vývoje. Ani u jednotlivých řešitelů nebylo možné zjistit, na kterém z konkrétních projektů řešitelé pracovali.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...)

4.3. K dostatečné specifikaci cílů projektů výzkumu a vývoje

[41] Stěžovatelka dále brojí proti závěru o nesplnění formální podmínky podle § 34c odst. 1 písm. c) zákona o daních z příjmů, podle něhož musí projekt výzkumu a vývoje obsahovat cíle projektu, které jsou dosažitelné v době řešení projektu a vyhodnotitelné po jeho ukončení. V prvé řadě upozorňuje, že tento důvod pro neuznání odpočtu správce daně neuvedl a žalovaný ji se svým odlišným názorem neseznámil, čímž porušil § 115 odst. 2 daňového řádu, podle něhož *provádí-li odvolací orgán v rámci odvolacího řízení dokazování, seznámí před vydáním rozhodnutí o odvolání odvolatele se zjištěnými skutečnostmi a důkazy, které je prokazují, a umožní mu, aby se k nim ve stanovené lhůtě vyjádřil, popřípadě navrhl provedení dalších důkazních prostředků. Obdobně postupuje odvolací orgán i v případech, kdy dospěje k odlišnému právnímu názoru než správce daně prvního stupně, a tato změna by ovlivnila rozhodnutí v neprospěch odvolatele. Za rozhodnutí v neprospěch odvolatele je přitom nutno považovat i takové rozhodnutí, kterým se odvolání zamítá a potvrzuje se rozhodnutí správce daně (rozsudek NSS ze dne 30. 7. 2020, čj. 10 Afs 173/2017-58).*

[42] Podle městského soudu žalovaný nepochybil, neboť výhrady k dostatečnosti cílů projektů byly patrné již ze zprávy o daňové kontrole. Takovému závěru Nejvyšší správní soud nemůže přisvědčit. Nedostatečnou specifikaci cílů sice správce daně ve zprávě o daňové kontrole zmínil, nedospěl ovšem k závěru, že nebyl naplněn požadavek podle § 34c odst. 1 písm. c) zákona o daních z příjmů. To skutečně učinil poprvé žalovaný a vzhledem k tomu, že tím rozšířil důvody, pro které nebylo možno stěžovatelce požadovaný odpočet přiznat, jedná se o nový právní názor, který svědčí v neprospěch stěžovatelky. V posuzované věci však tento nový právní názor rozhodnutí žalovaného nijak neovlivnil – stěžovatelka nenaplnila několik formálních podmínek pro přiznání nároku na odpočet a nenaplnění byl jen jediné z nich, má za následek, že nárok na odpočet nevznikne. Za takové situace nelze uvažovat o tom, že by neseznámení stěžovatelky s novým právním posouzením v souladu s § 115 odst. 2 daňového řádu představovalo vadu, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé. I kdyby totiž názor žalovaného o nenaplnění požadavku podle § 34c odst. 1 písm. c) zákona o daních z příjmů neobstál, nic by to neměnilo na tom, že stěžovatelčiny projekty výzkumu a vývoje nespĺňovaly další formální požadavky na ně kladené, a rozhodnutí žalovaného by tak přesto bylo zákonné.

[43] Stěžovatelka v tomto kontextu odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 4 Afs 200/2020-61, avšak její odkaz není pro posuzovanou věc přílehlavý. Nejvyšší správní soud se v uvedeném rozsudku zabýval situací, kdy správce daně neuznal nárok na odpočet daňového subjektu, neboť přijetí posuzovaného zdanitelného plnění neměl za prokázané; odvolací správní orgán pak bez dalšího dospěl k závěru, že sice daňový subjekt poskytnutí zdanitelného plnění prokázal, ale nebylo prokázáno použití přijatého plnění v rámci ekonomické činnosti stěžovatelky – naplněním této podmínky se však správce daně vůbec nezabýval a nesplnění této podmínky bylo pro posouzení věci rozhodující, neboť bylo jediným důvodem, pro který nebyl nárok na odpočet přiznán. V tom tkví zásadní rozdíl oproti nyní posuzované věci, kdy žalovaný rozšířil důvody neuznání nároku na odpočet, ačkoliv by tento nárok nebylo možno uznat již z důvodů uváděných správcem daně.

[44] Názor městského soudu tedy bylo do jisté míry nutno korigovat, nicméně i tak platí, že městský soud nepochybil, pokud rozhodnutí žalovaného nezrušil pro stěžovatelkou tvrzenou vadu řízení. Tím pádem není naplněn ani kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

[45] Pokud jde o vlastní posouzení otázky, zda byly cíle projektů výzkumu a vývoje specifikovány dostatečně, Nejvyšší správní soud předně konstatuje, že žádný právní předpis výslovně nestanoví povinnost popsat v projektu detailní postup při řešení výzkumného úkolu. Zákon o daních z příjmů v tomto ohledu vyžaduje, aby daňový

subjekt v projektu objasnil jeho *cíle, které jsou dosažitelné v době řešení projektu a vyhodnotitelné po jeho ukončení*. Cílem výzkumné a vývojové činnosti musí být dosažení jedinečného řešení, které lze odlišit od běžné činnosti inovačního charakteru. Základním kritériem pro odlišení výzkumu a vývoje od ostatních (příbuzných) činností je přítomnost ocenitelného prvku novosti a vyjasnění výzkumné nebo technické nejistoty (§ 2 odst. 1 zákona č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací z veřejných prostředků, a metodický pokyn Ministerstva financí ČR č. D-288, který lze použít jako výkladové vodítko v mezích, v nichž je souladný se zákonem o daních z příjmů; srov. rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2016, čj. 1 Afs 174/2016-38). Zákon současně stanoví požadavek, aby byl cíl po ukončení projektu vyhodnotitelný.

[46] Již ve výše označeném rozsudku čj. 10 Afs 77/2017-53 Nejvyšší správní soud konstatoval, že „*je nepochybné třeba cíl v projektu výzkumu a vývoje zformulovat dostatečně jasně, aby bylo zřejmé, v čem daňový subjekt spatřuje prvek novosti, resp. prvek odstranění technické nejistoty, v čem se řešení liší od současného stavu a jaký bude jeho přínos*“. Nejvyšší správní soud vycházel z odborné judikatury, podle které z projektu musí být možné dovodit: „*1. Jaký je aktuální stav v dané oblasti (co již je využíváno, co existuje, co standardně funguje, tzn. předložení informací o stávajícím stavu např. činnosti, postupu, výrobku, technologii, materiálu, jevu, struktuře, stavu, službě atd. v dané oblasti ve světě, na území České republiky, v určité obchodní korporaci); 2. Důvod nutnosti změny stávajícího stavu a potřeby nového navrhovaného řešení (proč je tento stávající stav pro poplatníka nevyhovující a proč je nutné již zavedené skutečnosti měnit); 3. Navrhovaný postup k dosažení cíle/cílů (tj. časovou řadu postupů, pomocí kterých se má uvažovaných výzkum a vývoj realizovat); 4. Vyhodnocení cílů po skončení projektu (cíle projektu, které jsou dosažitelné v době řešení projektu, musí být po skončení projektu vyhodnotitelné, proto se má za to, že nelze stanovit cíl, který následně nelze reálně vyhodnotit). V této části projektu tedy poplatník specifikuje a identifikuje nové skutečnosti, tj. prvek novosti, a hodnotí technická a výzkumná rizika. Zároveň poplatník v tomto bodě dokládá důkazní prostředky, jak své cílové předpoklady či cíle naplní. Bude se zpravidla jednat o konkrétní, detailní, technické informace, které budou tvořit podstatu realizovaného výzkumu a vývoje. Z projektu by mělo být zřejmé, jak je výzkumný projekt rozfázován (časová řada postupů), a měl by být navržen i náhradní postup v případě, že řešení projektu nebude mít předpokládané pozitivní výsledky*“ (Radvan, M. a kol. *Důchodové daně*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2016, str. 155).

[47] Stěžovatelka v projektu Billien 7 uvedla, že „*[c]ílem projektu Billien 7 je vývoj nového informačního systému pro podporu provozu a obchodních činností společností podnikajících v oblasti dodávek veřejných služeb, resp. segmentu utilit. Dílčími cíli projektu budou jednotlivé verze – releasy, které budou sloužit pro potřeby operátorů a distributorů energetických komodit. Výstupem projektu tak bude komplexní nástroj, který bude plně reflektovat a pokrývat potřeby/služby energetických společností*“.

[48] Pokud jde o projekt Billien 5 EETS, jeho cílem bylo „*implementovat takové funkce, aby Billien release 5 podporoval funkce, které jsou v EETS definovány pro subjekty pro výběr mýtného, zejména pak funkce spolupráce s poskytovateli EETS a funkce pro kontrolu plnění mýtné povinnosti (funkce pro kontrolu v podmínkách EETS, se odlišují od v současnosti používaných funkcí)*“. Dále v projektu stěžovatelka uvádí, z jakých normativních zdrojů budou požadavky na implementaci čerpany.

[49] Nevyšší správní soud souhlasí s názorem městského soudu i žalovaného, že takové vymezení cílů je naprosto nedostatečné, takřka nicneříkající. Jak vyplývá z výše citované judikatury, je třeba, aby z projektu výzkumu a vývoje bylo seznatelné, jaké technické a výzkumné nejistoty musí daňový subjekt překonat a v čem spočívá prvek novosti. Z projektů stěžovatelky vyplývá, že má dojít k vývoji nového informačního systému, resp. k implementaci funkcí do již existujícího systému. Projekty nespécifikují, jaký byl stav poznání problematiky před počátkem projektu ani jaké technické nejistoty musí stěžovatelka v rámci výzkumu a vývoje překonat. Stěžovatelka sice označila za prvek novosti u projektu Billien 7 „*vývoj nového systému pro distribuci komodit a obchod s komoditami*“, to však rozhodně o dostatečné specifikaci cílů nesvědčí. Takto definovaný prvek novosti totiž nevyhovuje nic o technické stránce věci, pouze uvádí, jak bude nový, blíže v podstatě nepopsaný, systém možno využít.

[50] Je třeba zdůraznit, že i takové hodnocení se týká čistě formálních požadavků kladených na projekt výzkumu a vývoje. Zkoumání formálních náležitostí projektu nemůže být zredukováno pouze na ověření toho, zda projekt určitou informaci obsahuje. Správce daně, potažmo žalovaný musí i v rámci hodnocení formálních náležitostí projektu posoudit, zda vůbec projekt podle svého obsahu může být podkladem pro výzkum a vývoj. K hodnocení samotné výzkumné činnosti nemusí vůbec přistoupit, je-li již jen ze samotného popisu

projektu jasné, že se o způsobilý projekt výzkumu a vývoje nemůže jednat (obdobně srov. rozsudek NSS ze dne 29. 11. 2023, čj. 5 Afs 283/2022-42). V tomto ohledu tedy nelze přisvědčit tvrzení stěžovatelky, že žalovaný i městský soud volně zaměňovali zkoumání formálních a materiálních náležitostí projektu výzkumu a vývoje. Nezabývali se totiž otázkou, zda stěžovatelkou skutečně vyvíjená činnost je výzkumem a vývojem, pouze konstatovali, že podle obsahu projektu jejich činnost vůbec nelze posoudit, protože formální náležitosti projektu nejsou naplněny. S tím Nejvyšší správní soud ostatně souhlasí.

[51] Nelze naopak souhlasit s názorem stěžovatelky, že pro posouzení dostatečné specifikace cílů měl žalovaný ustanovit znalce. Nejvyšší správní soud nespornuje, že je činnost stěžovatelky vysoce odborná a žalovaný její konkrétní obsah bez znaleckého posudku posoudit nemůže. Předmět činnosti stěžovatelky ovšem vůbec zkoumán nebyl. Podstatné pro posouzení formálních náležitostí bylo pouze, zda je z projektů výzkumu a vývoje patrné, v čem má spočívat výzkumná a vývojová činnost. To však z projektů nevyplývá. Nejedná se o situaci, kdy by projekt výzkumu a vývoje obsahoval odborné informace, kterým by žalovaný či městský soud nerozuměli. Naopak, projekty výzkumu a vývoje jsou na informace natolik skoupé, že by ani osoba znalá oboru stěžovatelky nemohla bez dalších, podrobnějších údajů o činnosti stěžovatelky poznat, jaké konkrétní technické obtíže stěžovatelka musela výzkumem a vývojem překlenout, ač by možná o povaze problémů, s nimiž se stěžovatelka může setkávat, měla lepší představu.

[52] Přisvědčit nelze ani stěžovatelčinu tvrzení, že městský soud založil své rozhodnutí na protichůdných závěrech, když na jednu stranu považuje popis projektů Billien 5 EETS a Billien 7 za nedostatečný, ale zároveň na základě popisu těchto projektů dospěl k závěru, že se jedná o shodné projekty jako ty, které byly dotovány a zahájeny dříve, z čehož dovodil, že projekty nebyly prospektivní. Taková argumentace vychází z mylného předpokladu, že pochybnosti o odlišnosti posuzovaného projektu od již dříve řešených projektů mohou být založeny pouze bezvadným popisem projektu. Tak tomu ovšem není. Pokud jde o otázku konkrétnosti a detailnosti popisu cíle projektu výzkumu a vývoje, jsou pro projekty stanoveny výše uvedené poměrně přísné požadavky, při jejichž naplnění je zajištěno, aby z projektu bylo seznatelné, v čem činnosti výzkumu a vývoje spočívají a proč se vlastně o výzkum a vývoj jedná; naproti tomu i obecné stanovení cíle projektu, které těmto požadavkům v žádném případě nevyhovuje, je způsobilé založit pochybnosti o tom, zda je posuzovaný projekt odlišný od dříve řešeného projektu. A právě to je i případ nyní posuzované věci.

[53] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že z projektů výzkumu a vývoje stěžovatelky nelze seznat, jaké jsou konkrétní cíle výzkumu a vývoje. Tyto projekty tedy nesplňují formální náležitost podle § 34c odst. 1 písm. c) zákona o daních z příjmů.

4.4. K nutnosti uvést veškeré odborné řešitele v projektech výzkumu a vývoje

[54] Stěžovatelka nesouhlasila ani s názorem městského soudu a žalovaného, že nenaplnila formální náležitost projektu podle § 34c odst. 1 písm. e) zákona o daních z příjmů, když neuvedla v projektu výzkumu a vývoje veškeré osoby, které se podílely na řešení projektu. Podle tohoto ustanovení musí projekt výzkumu a vývoje obsahovat *jména všech osob, které budou odborně zajišťovat řešení projektu s uvedením jejich kvalifikace a formy pracovněprávního vztahu k poplatníkovi*.

[55] Podle městského soudu jde o zcela jednoznačně formulované ustanovení, které nepřipouští jiný výklad, než že musí být v projektu uvedena každá osoba, která je odborným řešitelem projektu. Jakkoli je odůvodnění městského soudu pohříchu strohé, Nejvyšší správní soud s ním v zásadě souhlasí.

[56] Nejvyšší správní soud již dříve vysvětlil, že smyslem poskytnutí této daňové výhody spočívající ve dvojnásobném uplatnění nákladů vynaložených na činnosti výzkumu a vývoje je podpora zájmu státu na provádění výzkumu a vývoje jak specializovanými osobami (např. vědeckými ústavami), tak i podnikatelskými subjekty. Zákodárce tak zamýšlel podpořit provádění výzkumu a vývoje podnikatelskými subjekty, resp. jejich vlastními pracovníky, a tím současně zvýšit zájem podnikatelských subjektů o kvalifikované zaměstnance, což může pozitivně vést ke zvýšení poptávky po vysoce vzdělaných pracovních silách, a tudíž i ke zvýšení jejich zaměstnanosti. Není-li daňový subjekt schopen zajistit celý výzkumný a vývojový proces z vlastních (ať již materiálních či pracovních) zdrojů, nemůže využívat daňové zvýhodnění právě u těch činností, které sám nezajišťuje. Smyslem úpravy je stimulovat tyto osoby k investování tzv. rizikového kapitálu do výzkumu a vývoje, tedy vytváření podmínek pro výzkum

a vývoj uvnitř podniku (viz rozsudek NSS ze dne 28. 7. 2011, čj. 8 Afs 13/2011-81, a na něj navazující judikaturu, např. rozsudky NSS ze dne 3. 10. 2018, čj. 1 Afs 96/2018-42, či ze dne 16. 12. 2022, čj. 5 Afs 269/2021-55).

[57] Má-li být tedy smysl této úpravy zachován, musí být daňový subjekt schopen realizovat výzkum a vývoj „vlastními silami“, tj. mít k dispozici veškeré řešitele projektu, nikoliv pouze osoby, které řešení projektu povedou, resp. odborně „zajišťují“ v pozici jakéhosi odborného garanta, jak uvádí stěžovatelka. Tomu musí odpovídat i projekt výzkumu a vývoje, ze kterého musí být zřejmé, že má daňový subjekt nejen odborné garanty projektu, ale i dostatek odborných pracovníků, kteří budou schopni projekt výzkumu a vývoje realizovat. Projekt výzkumu a vývoje ostatně představuje ucelený dokument, jímž daňový subjekt prokazuje nárok na uplatnění odpočtu nákladů na výzkum a vývoj a který musí obstát sám o sobě bez toho, aby musel správce daně či správní soud informace z projektu a jiných dokumentů dodatečně propojovat a dovozovat z nich naplnění náležitostí projektu (viz výše označený rozsudek NSS čj. 6 Afs 60/2014-56). Z povahy věci v něm tedy musejí být uvedeny veškeré pro realizaci výzkumu a vývoje podstatné informace, jimž by pak samotná realizace následně měla odpovídat s výhradou změn, které daňový subjekt nemohl předpovídat, musejí být tedy uvedeny i informace o všech řešitelích projektu.

[58] Závěru, že v projektu výzkumu a vývoje musejí být uvedeny veškeré osoby, které se na řešení projektu mají odborně podílet, svědčí i historický vývoj rozhodné právní úpravy. Zatímco podle právní úpravy účinné do 31. 12. 2013 bylo podle § 34 odst. 5 zákona o daních z příjmů nutno uvést *jména a příjmení osob, které budou odborně zajišťovat řešení projektu*“, v následně účinné úpravě již zákonodárce zdůraznil, že musejí být uváděna *„jména všech osob, které budou odborně zajišťovat řešení projektu*“. Ačkoliv důvodová zpráva k novele zákona o daních z příjmů, pokud jde o tuto otázku, mlčí, je zřejmé, že zákonodárce mínil učinit formální náležitostí projektu výzkumu a vývoje uvedení každé osoby, která se na řešení projektu odborně podílí.

[59] Stejný názor zastává i odborná literatura, podle které je daňový subjekt povinen uvést jmenný seznam veškerých osob, které budou odborně zajišťovat řešení projektu, jejichž mzdové náklady předpokládá poplatník zahrnout do odpočtu, přičemž se nejedná jen o řídicí odborné pracovníky, ale např. také o odborné laboranty, vývojáře, odborné techniky, vědecké pracovníky atd. Výjimku z tohoto mohou podle odborné literatury tvořit pouze případy, kdy z objektivních příčin nemohl poplatník před zahájením realizace projektu personální změny předpokládat (srov. Pelc, V. *Daně z příjmů*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 446, či Hlaváč, J. a kol. *Zákon o daních z příjmů: Komentář*, Wolters Kluwer, cit. dle ASPI).

[60] Stěžovatelka má pravdu v tom, že žádný právní předpis nestanoví povinnost uvést v projektu výzkumu a vývoje preventivně veškeré odborné zaměstnance daňového subjektu – to však daňové orgány po stěžovatelce ani nepožadovaly. Bylo na ní, aby vypracovala projekt výzkumu a vývoje s uvedením veškerých zaměstnanců, kteří se na odborném řešení měli podílet, a případně vysvětlit, na základě jakých nepředvídaných okolností se do řešení projektu zapojil i pracovník, který nebyl v projektu uveden.

[61] V posuzované věci stěžovatelka ani nespornuje, že neuvedla v projektech výzkumu a vývoje všechny zaměstnance, kteří se na řešení projektů podíleli, zpochybnila pouze výklad aplikované právní normy. S ohledem na výše uvedené, tj. po zohlednění smyslu a účelu právní úpravy, jejího historického vývoje a názorů odborné literatury, však je nutno uzavřít, že formální náležitostí projektu výzkumu a vývoje je uvedení skutečně všech řešitelů projektu, nikoliv pouze odborných garantů, kteří povedou v projektu blíže nespécifikované odborníky. Není ani zřejmé, že by stěžovatelce v době schvalování projektů cokoliv bránilo odborné řešitele v projektu výzkumu a vývoji uvést všechny. Ostatně se stěžovatelka řídila svým přesvědčením, že je namístě uvést pouze odborné garanty řešení projektů, čemuž odpovídá i skutečnost, že například u projektu Billien 7 uvedla v projektu pouze 10 osob, ačkoliv se na řešení projektu jen v roce 2015 mělo podílet podle jejích výkazů 46 osob. Je tedy zřejmé, že stěžovatelčiny projekty náležitost vyžadovanou § 34c odst. 1 písm. e) zákona o daních z příjmů nespĺňují.

[62] Správce daně, žalovaný a do určité míry i městský soud se dále zabývali otázkou, zda stěžovatelkou vynaložené náklady byly skutečně vynaloženy na činnosti výzkumu a vývoje (§ 34b odst. 1 zákona o daních z příjmů). Nejvyšší správní soud ovšem dospěl k závěru, že stěžovatelčiny projekty výzkumu a vývoje nenaplnily formální náležitosti vyžadované zákonem, což zcela postačuje pro závěr, že stěžovatelce nárok na odpočet uznán být neměl,

a v soudním řízení tedy nemůže být úspěšná. Zabývat se v této situaci otázkami týkajícími se vynaložení výdajů na činnosti výzkumu a vývoje tedy Nejvyšší správní soud považuje za nadbytečné.

4657

Sociální služby: zrušení registrace poskytovatele sociálních služeb pro neplnění zákonných podmínek registrace; nedoplatky poskytovatele sociálních služeb

k § 82 odst. 3 písm. a) zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách

Pokud po registraci sociálních služeb vzniknou poskytovateli sociálních služeb daňové nedoplatky nebo nedoplatky na pojistném a na penále na veřejné zdravotní pojištění a na pojistném a na penále na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, nelze jeho registraci sociálních služeb zrušit pro neplnění podmínek registrace podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2024, čj. 8 Ads 90/2024-32)

Prejudikatura: nálezy Ústavního soudu č. 63/1997 Sb., č. 30/1998 Sb., č. 59/2001 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 487/2000), č. 152/2006 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 138/06) a č. 14/2011 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 2920/09).

Věc: HVĚZDA, z. ú., proti Ministerstvu práce a sociálních věcí o zrušení oprávnění k poskytování sociálních služeb, o kasační stížnosti žalovaného.

Nejvyšší správní soud posuzoval otázku, zda je existence dluhu na pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, byť s povolenou úhradou ve formě splátek, porušením podmínky registrace sociálních služeb, za kterou může být podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o sociálních službách zrušeno oprávnění k poskytování sociálních služeb.

Žalobkyně je registrovanou poskytovatelkou sociálních služeb v domovech se zvláštním režimem. Krajský úřad Zlínského kraje dne 15. 6. 2023 zahájil kontrolu plnění registračních podmínek a zjistil, že Okresní správa sociálního zabezpečení Zlín žalobkyni povolila placení dlužného pojistného a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti a penále v celkové výši 6 205 045 Kč ve formě splátek. Na základě tohoto zjištění krajský úřad rozhodnutím z 10. 8. 2023 zrušil registraci vymezených sociálních služeb (domovy se zvláštním režimem) podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o sociálních službách, a to ke dni 31. 12. 2023. Žalovaný rozhodnutím ze dne 2. 10. 2023 odvolání zamítl.

Žalobkyně se proti tomuto rozhodnutí bránila žalobou u Krajského soudu v Brně, který rozhodnutím ze dne 28. 2. 2024, čj. 31 A 94/2023-213, žalobě vyhověl a rozhodnutí žalovaného i krajského úřadu zrušil. V části považoval rozhodnutí žalovaného za nepřezkoumatelné.

Ve zbývajících částech se zejména zabýval tím, zda je nedoplatek na pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti poskytovatele sociálních služeb, porušením podmínky registrace (a zda by porušení podmínky mělo být sankcionováno zrušením registrace sociální služby). Krajský soud dospěl k závěru, že výčet podmínek registrace je taxativně upraven výlučně v § 79 odst. 1 zákona o sociálních službách. Tomuto výkladu totiž odpovídá navazující § 81 odst. 1 tamtéž, podle nějž *registrující orgán vydá rozhodnutí o registraci, jestliže žadatel prokáže, že splňuje podmínky uvedené v § 79 odst. 1*. Úprava v § 82 odst. 3 písm. a) sice hovoří o zrušení registrace pro nesplnění (blíže nedefinovaných) podmínek uvedených v (celém) § 79. Krajský soud však uvedl, že zákonodárce má nepochybně na mysli registrační podmínky, po jejichž splnění byl poskytovatel registrován, tedy podmínky uvedené pouze v § 79 odst. 1 zákona o sociálních službách, mezi kterými bezdůležitost uvedena není. Správní orgány tak podle něj pochybily, pokud nerozlišily mezi podmínkami registrace a doklady k prokázání těchto podmínek, kterým je podle § 79 odst. 5 písm. j) i) doklad o tom, že žadatel (o udělení oprávnění k poskytování sociálních služeb) nemá daňové a ani jiné nedoplatky na pojistném a na penále na

veřejné zdravotní pojištění, sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti. Doklad neslouží k prokázání podmínky registrace, ale pouze osvědčuje jinou skutečnost, která má být doložena k písemné žádosti.

Rozdíl mezi podmínkami registrace a doklady osvědčujícími jinou skutečnost krajský soud demonstroval na podmínce bezúhonnosti. Jako podmínka registrace je upravena v § 79 odst. 1 písm. c) zákona o sociálních službách, blíže ji definuje odst. 2. Odstavec 3 tamtéž pak stanoví, jakým způsobem se tato podmínka prokazuje a konečně v § 79 odst. 5 písm. e) ukládá žadateli o registraci povinnost takový doklad o bezúhonnosti předložit k písemné žádosti o registraci. Pokud registrovaná osoba přestane podmínky bezúhonnosti podle zákona o sociálních službách splňovat, nebude důvodem pro zrušení registrace sociálních služeb nedostatek v dokladu podle § 79 odst. 5 písm. e) zákona o sociálních službách, ale neplnění podmínky bezúhonnosti dle § 79 odst. 1 písm. c) stejného zákona. Výčet podmínek registrace v § 79 odst. 1 však „bezdlužnost“ neobsahuje. Případné nedoplatky vzniklé po registraci sociální služby pak budou logicky znamenat i změnu v dokladu podle § 79 odst. 5 písm. j) zákona o sociálních službách. Změnu je pak poskytovatel povinen oznámit dle § 82 odst. 1 registračnímu orgánu. Neznamená to ale, že by v důsledku této změny (při vzniku nedoplatku po registraci) přestal splňovat podmínku registrace spočívající v bezdlužnosti, protože zákon o sociálních službách podmínku bezdlužnosti nezná. Krajský soud pro úplnost doplnil, že nedoplatek na pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, vzniklý až po registraci sociálních služeb, není možné považovat ani za neplnění podmínky vyplývající z § 79 odst. 1 písm. a) zákona o sociálních službách (podání písemné žádosti, která obsahuje náležitosti stanovené v odst. 5). Skutečnosti platné a doložené společně s podáním písemné žádosti mají z povahy věci jednorázový charakter a slouží pouze k samotné registraci. Následná změna v přiložených dokladech neznamená, že by poskytovatel nově podmínku přestal splňovat. Tyto závěry krajský soud podpořil srovnáním s jinými právními předpisy. Bezdlužnost je běžně jednou z podmínek zisku licencí nebo oprávnění. Na rozdíl od zákona o sociálních službách je ale podle krajského soudu v jiných zákonech přesně definován její obsah a nesplnění této podmínky je stanoveno jako důvod pro odnětí oprávnění. V souvislosti s dovozováním podmínky bezdlužnosti výkladem krajský soud uvedl, že na základě čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 2 odst. 3 Ústavy je možné státní moc uplatňovat jen v mezích stanovených zákonem. Důvody pro odnětí oprávnění tak musí být výslovně stanoveny a výkladem je dovozovat nelze. Rozhodnutí žalovaného je z tohoto důvodu nezákonné.

Krajský soud závěrem konstatoval, že nemohlo-li být rozhodnutí o zrušení registrace z důvodu porušení podmínky bezdlužnosti nikdy vydáno, není na místě zabývat se dalšími námitkami žalobkyně ohledně porušení zásady legitimního očekávání nebo zásady ochrany veřejného zájmu.

Žalovaný (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodu „nepřezkoumatelnosti spočívající v nesprávném posouzení stěžijní právní otázky“. Nesprávně posouzenou právní otázkou je podle stěžovatele posouzení podmínek registrace sociálních služeb.

Stěžovatel nejprve na podporu přijatelnosti kasační stížnosti zdůraznil, že výklad podmínek registrace sociálních služeb se netýká pouze žalobkyně, ale i dalších poskytovatelů sociálních služeb. Současně se jedná o otázku, která nebyla doposud Nejvyšším správním soudem řešena. Dále uvedl, že výklad krajského soudu ohledně uplatňování podmínky bezdlužnosti je nedůvodně restriktivní a nezohledňující úmysl zákonodárce. Registrace sociální služby má znamenat garanci, že poskytovatel plní své povinnosti řádně a dodržuje podmínky stanovené v celém § 79 zákona o sociálních službách, tedy i bezdlužnost. Pokud § 82 odst. 3 písm. a) zákona o sociálních službách hovoří o zrušení pro nesplnění podmínek uvedených v (celém) § 79 (tj. včetně podmínky bezdlužnosti v odst. 5) a § 80 tamtéž, jedná se o záměr, a nikoliv o mezeru v zákoně. Stěžovatel podpůrně uvedl, že úprava povinného pojištění v § 80 zákona o sociálních službách rovněž není v § 79 odst. 1, avšak § 82 odst. 3 písm. a) tamtéž na ni výslovně odkazuje. Vyžaduje se plnění podmínek registrace po celou dobu poskytování registrované sociální služby. Pokud by požadované doklady měly pouze jednorázový charakter při registraci, nestanovoval by zákon povinnost poskytovatelů oznamovat jejich změnu. Jeho závěry má podporovat důvodová zpráva k zákonu č. 206/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, z níž stěžovatel citoval bod 49: „Podle dosavadní úpravy je plnění podmínek stanovených pro registraci předmětem inspekce poskytování sociálních služeb, vzhledem k tomu, že záměrem bylo, aby inspekce sociálních služeb kontrolovala stav poskytování sociální služby podle dokumentace předložené při registraci. Ve většině případů registračních podmínek podle § 79 se však jedná o oblasti, které podléhají kontrole jiných orgánů. Praxe prvního roku

účinnosti zákona ukázala, že je vhodnější, aby kontrolu aktuálnosti dokumentace služby prováděl registrující orgán (...).“

Podle stěžovatele nebylo pochyb o tom, že všechny připojené doklady k žádosti o registraci, včetně všech náležitostí žádosti, tvoří podmínky, bez jejichž splnění by k registraci sociálních služeb ani nedošlo. Zákon o sociálních službách vyžaduje jejich plnění po celou dobu registrace. Ve vztahu k § 80 to zákon o sociálních službách stanoví výslovně, neboť pojištění musí být sjednáno po celou dobu, po kterou poskytuje sociální služby. Pokud jde o podmínky uvedené v § 79 tamtéž, lze nutnost jejich trvání dovodit z dikce § 82 odst. 1.

Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že stěžovatelem zastávaný výklad § 82 odst. 3 písm. a) a § 79 zákona o sociálních službách považuje za zcela nesprávný a ve zjevném rozporu s § 81 odst. 1 a § 82a odst. 2 stejného zákona. Poukázala rovněž na to, že pokud by registrující orgán měl rušit oprávnění poskytovatelů okamžitě v případě zjištění nedostatků, byla by celá existující praxe kontrol ze strany registrujících orgánů ve zjevném rozporu se zákonem. Kontrolující orgány totiž běžně ukládají opatření k odstranění zjištěných nedostatků. V případě, že by takto zjištěné nedostatky měly v souladu s výkladem stěžovatele být důvodem pro zrušení registrace podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o sociálních službách, bylo by již jakékoli ukládání opatření k odstranění nedostatků nesmyslné a žádná opatření by ukládána nebyla, neboť by registrující orgány u poskytovatelů sociálních služeb „automaticky“ přistupovaly pouze k rušení registrace sociálních služeb. Stěžovatelem zastávaný výklad je zcela absurdní, neboť uplatňování takového výkladu v praxi by vedlo k tomu, že by v konkrétních případech jakýkoli nedostatek v údajích a dokladech přikládaných k žádosti o registraci uváděných v § 79 odst. 5 zákona o sociálních službách zjištěný po registraci sociální služby poskytovatele měl zcela fatální následek. Stěžovatel ignoroval znění § 81 odst. 1 zákona o sociálních službách, podle kterého *registrující orgán vydá rozhodnutí o registraci, jestliže žadatel prokáže, že splňuje podmínky uvedené v § 79 odst. 1*. V tomto ustanovení zákonodárce explicitně uvádí, že za podmínky registrace sociální služby považuje podmínky uvedené v § 79 odst. 1 zákona o sociálních službách.

K poukazu stěžovatele na důvodovou zprávu k zákonu č. 206/2009 Sb., kterým byl novelizován zákon o sociálních službách, uvedla, že citovaná část se nevztahuje ke změně § 79 odst. 5 zákona o sociálních službách. Citovaným novelizačním bodem se do zákona vkládal § 82a, který registrujícímu orgánu dal pravomoc ke kontrole plnění podmínek stanovených pro registraci sociálních služeb a ukládat poskytovatelům sociálních služeb opatření k odstranění nedostatků zjištěných při této kontrole. Tato pasáž tak nijak nedokládá správnost argumentace stěžovatele.

Žalobkyně měla současně za to, že stěžovatel zcela účelově a nesprávně zaměňuje trvání plnění podmínek dle § 79 odst. 1 zákona o sociálních službách s trváním úplného souladu údajů a dokladů přikládaných k žádosti o registraci sociální služby podle § 79 odst. 5 tamtéž. Po registraci sociální služby může dojít ke změnám v údajích na poskytnutých dokladech, ty však nejsou důvodem pro zrušení registrace, nejedná-li se současně o situaci, kdy by poskytovatel sociálních služeb přestal splňovat podmínky uvedené v § 79 odst. 1 a § 80 zákona o sociálních službách. Tento zákon tak stanoví na straně jedné následky toho, že poskytovatel sociální služby přestane splňovat podmínky uvedené v § 79 odst. 1 zákona o sociálních službách (následkem je zrušení registrace dané sociální služby) a na straně druhé následky toho, že jsou u poskytovatele sociální služby zjištěny až po registraci dané sociální služby vzniknuvší nedostatky v údajích a dokladech uváděných a přikládaných k žádosti o registraci sociální služby (následkem je uložení opatření k odstranění zjištěných nedostatků).

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) [17] V řešeném případě je nejdůležitější otázkou právní posouzení registračních podmínek podle zákona o sociálních službách. Konkrétně jde o výklad § 79 odst. 5 písm. j) zákona o sociálních službách (ve vztahu k § 82 odst. 1 a 3), kterým zákonodárce žadateli o registraci sociálních služeb uložil k žádosti o registraci předložit, kromě dalších podkladů, i doklad, že žadatel nemá daňové nedoplatky a nemá nedoplatek na pojistném a penále na veřejné zdravotní pojištění a na pojistném a na penále na sociální zabezpečení a příspěvku na sociální politiku zaměstnanosti (dále jen „nedoplatek na pojistném“). Spornou otázkou je, zda je třeba zrušit registraci

podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o sociálních službách, pokud poskytovateli sociální služby vznikne nedoplatek na pojistném až po provedené registraci sociální služby. Jde tedy o posouzení, zda § 79 odst. 5 písm. j) zákona o sociálních službách stanoví podmínku, kterou poskytovatel musí splňovat po celou dobu poskytování sociálních služeb či nikoliv.

[18] Nejvyšší správní soud považuje za důležité úvodem připomenout obecná východiska omezení uplatňování státní moci. Podle čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 2 odst. 3 Ústavy lze státní moc uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. Správní orgán, prostřednictvím kterého stát svou moc realizuje, se může ve své činnosti podle ústavním pořádkem nastavených mantinelů pohybovat pouze v mezích zákonem vymezených (zásada legality).

III. a) Jazykový výklad podmínek registrace sociálních služeb

[19] Krajský soud při výkladu příslušných ustanovení zákona o sociálních službách nejprve použil v převážné míře jazykový výklad, který spočívá v interpretaci právní normy striktně na základě textu zákona. Jazykový výklad je obecně ale jen prvotním přiblížením se k právní normě. Jedná se pouze o východisko pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu. Pokud by bylo postupováno opačným způsobem, činilo by to z práva nástroj odcizení a absurdity. Soud tedy není vázán doslovným zněním zákona a musí se od něj odchýlit v případě, kdy to vyžaduje ze závažných důvodů účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, jež mají svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku. Právní norma se ne vždy musí krýt s tím, jak je vyjádřena v textu zákona, a to ani v takovém případě, kdy se text může jevit jako jednoznačný a určitý. Obdobná východiska je dlouhodobě možné nalézt v judikatuře Ústavního soudu (nálezy Ústavního soudu ze dne 4. 2. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 21/96, č. 63/1997 Sb., ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, č. 30/1998 Sb., ze dne 10. 8. 2006, sp. zn. I. ÚS 138/06, č. 152/2006 Sb. ÚS a ze dne 8. 2. 2011, sp. zn. I. ÚS 2920/09, č. 14/2011 Sb. ÚS, či usnesení Ústavního soudu z 23. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 1773/07).

[20] Krajský soud svůj výklad zákona o sociálních službách založil na předpokladu, že **výčet podmínek registrace je taxativně upraven výlučně v § 79 odst. 1**. Zákon o sociálních službách tak mezi podmínky registrace neřadí bezdlužnost, proto nebylo možné pro výše popsané nedoplatky registraci sociálních služeb žalobkyně zrušit podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o sociálních službách.

[21] Naopak žalovaný během celého řízení setrvává na stanovisku, že zákon o sociálních službách **stanoví podmínky registrace sociálních služeb v celém § 79**, tedy včetně odst. 5, který ukládá zájemci o registraci předložit doklad o neexistenci nedoplateků na pojistném. Požadavek identifikuje jako podmínku bezdlužnosti. Podle jeho názoru by v případě, že by doklady připojené k žádosti o registraci (podle § 79 odst. 5) měly jednorázový charakter a plnily svůj účel pouze v rámci řízení o registraci, nestanovil zákon o sociálních službách poskytovatelům navazující oznamovací povinnost.

[22] Podle § 79 odst. 1 zákona o sociálních službách

(1) Podmínkou registrace je

a) podání písemné žádosti o registraci, která obsahuje náležitosti uvedené v odstavci 5,

b) odborná způsobilost všech fyzických osob, které budou přímo poskytovat sociální služby,

c) bezúhonnost

1. všech fyzických osob, které budou přímo poskytovat sociální služby,

2. právnické osoby, která bude poskytovat sociální služby,

d) zajištění hygienických podmínek, jsou-li sociální služby poskytovány v zařízení sociálních služeb,

e) vlastnické nebo jiné právo k objektu nebo prostorám, v nichž budou poskytovány sociální služby,

f) zajištění personálních, materiálních a technických podmínek odpovídajících druhu poskytovaných sociálních služeb,

g) skutečnost, že na majetek fyzické nebo právnické osoby, která je žadatelem o registraci, nebyl prohlášen konkurs nebo proti ní nebylo zahájeno insolvenční řízení anebo nebyl insolvenční návrh zamítnut pro nedostatek majetku dlužníka.

[23] Podle § 79 odst. 5 zákona o sociálních službách *žádost o registraci obsahuje tyto údaje a připojené doklady: (...) j) doklad, že žadatel nemá daňové nedoplatky a nemá nedoplatek na pojistném a na penále na veřejné zdravotní pojištění a na pojistném a na penále na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, (...).*

[24] Podle § 82 odst. 1 zákona o sociálních službách *poskytovatel sociálních služeb je povinen písemně oznámit registrujícímu orgánu změny týkající se údajů obsažených v žádosti o registraci a v dokladech předkládaných s touto žádostí podle § 79 odst. 5, s výjimkou údajů, které jsou náležitosti rozhodnutí o registraci podle § 81 odst. 2, a s výjimkou údajů podle § 79 odst. 5 písm. d) bodu 8.*

[25] Podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o sociálních službách *registrující orgán rozhodne o zrušení registrace, jestliže poskytovatel sociálních služeb přestane splňovat podmínky uvedené v § 79 a 80.*

[26] Nejvyšší správní soud k obsahu příslušných částí zákona o sociálních službách shrnuje, že v řešené věci zákon v § 79 odst. 1 výslovně stanovuje podmínky registrace sociálních služeb. V dalších odstavcích § 79 je podrobněji popsán jejich obsah, či způsob jejich ověřování (např. bezúhonnost v odst. 2 a 3). Současně odst. 5 stejného ustanovení uvádí doklady, které musí být součástí žádosti o registraci. Požadovaným potvrzením je i doklad o splnění „podmínky“, že žadatel podle § 79 odst. 5 písm. j) zákona o sociálních službách nemá nedoplatek na pojistném.

[27] Současně platí, že registrující orgán provede registraci sociální služby, jestliže splňuje všechny podmínky uvedené v § 79 odst. 1. Ten ale „podmínku bezdlužnosti“ jako takovou, odpovídající neexistenci nedoplatku na pojistném, jak vyplývá z předchozího bodu, výslovně neobsahuje. U „ostatních podmínek“ je přitom vymezeno nejen jaké doklady je třeba připojit ve vztahu k této podmínce k žádosti o registraci, ale rovněž jsou tyto podmínky přímo stanoveny v § 79 odst. 1. Jedná se jak o podmínku bezúhonnosti, jak popsal krajský soud v bodě 27 svého rozhodnutí, ale i o podmínku odborné způsobilosti všech fyzických osob, které budou přímo poskytovat sociální služby. Doklad o jejich způsobilosti musí být podle § 79 odst. 5 ve spojení s písm. f) stejného ustanovení součástí žádosti o registraci. Jedná se ale i o jednu z podmínek registrace podle § 79 odst. 1 písm. b). Problematikou existence dluhů poskytovatele sociálních služeb se zákon o sociálních službách zabývá pouze v omezeném rozsahu, v § 79 odst. 1 písm. g) zákona o sociálních službách (ve kterém je stanovena podmínka registrace, že na majetek fyzické nebo právnické osoby, která je žadatelem o registraci, nebyl prohlášen konkurs nebo proti ní nebylo zahájeno insolvenční řízení anebo nebyl insolvenční návrh zamítnut pro nedostatek majetku dlužníka). Zrušení registrace je navázáno mimo jiné na skutečnost, že poskytovatel přestane splňovat některou z podmínek § 79 nebo § 80. Podmínka dle § 80 se týká povinnosti mít uzavřenou pojistnou smlouvu po celou dobu, po kterou jsou poskytovány sociální služby.

[28] Na základě výše uvedeného považuje Nejvyšší správní soud za zřejmé, že zákon o sociálních službách neposkytuje na základě jazykového výkladu jasnou odpověď na stěžejní otázku v této věci. Zákon v jistých částech odpovídá stanovisku stěžovatele a z jiných částí plyne závěr, který ze zákona vyvodil krajský soud a žalobkyně.

[29] Na jednu stranu lze totiž ve shodě s žalobkyní a krajským soudem dovodit, že pokud by zákonodárce zamýšlel stanovit přísnou úpravu, a to takovou, že při každém vzniku nedoplatku na pojistném, přestal poskytovatel splňovat podmínky registrace sociální služby, měl to formulovat výslovně. Například mohl stanovit „podmínku bezdlužnosti“ přímo v § 79 odst. 1 zákona o sociálních službách (a v dalších ustanoveních tuto podmínku konkrétněji vymežit, tak jako u ostatních podmínek registrace), anebo přímo neplnění podmínky bezdlužnosti stanovit jako důvod pro zrušení oprávnění. Při výkladu právního textu a hledání jeho významu v tomtéž zákoně lze předpokládat základní terminologickou jednotu a provázanost zákona. Na základě těchto pravidel tak může adresát právní normy očekávat, že racionální zákonodárce vyjádří podmínky registrace, které je třeba splňovat po celou dobu poskytování sociálních služeb, na jednom místě (tedy výslovně jako „podmínku“) a dostatečně jednoznačným způsobem. Ze skutečnosti, že tato podmínka není zařazena mezi podmínky registrace stanovené v § 79 odst. 1 zákona o sociálních službách, tak lze dovodit, že se nejedná o podmínku, kterou by poskytovatel měl splňovat po celou dobu poskytování sociálních služeb (jedná se tak pouze o potvrzení, které musí doložit

toliko při podání žádosti o registraci, tedy jednorázově). Přestane-li pak poskytovatel bezdlužnost splňovat až v průběhu poskytování sociálních služeb, nelze tomuto poskytovateli zrušit registraci.

[30] Na druhou stranu v § 82 odst. 3 zákona o sociálních službách je uvedeno, že jestliže poskytovatel sociálních služeb přestane splňovat podmínky uvedené v § 79 (v celém) a § 80 zákona o sociálních službách, tak je třeba rozhodnout o zrušení registrace. Pokud zákonodárce chtěl, aby se jednalo pouze o podmínky registrace stanovené přímo v § 79 odst. 1 zákona o sociálních službách, tak bez pochyb mohl ustanovení § 82 odst. 3 zákona o sociálních službách formulovat tak, že by přímo uvedl, že registrující orgán rozhodne o zrušení registrace, přestane-li poskytovatel splňovat podmínky uvedené v § 79 odst. 1 a § 80. Z této skutečnosti by se tak naopak dalo dovozovat, že poskytovatel má po celou dobu poskytování sociálních služeb splňovat i podmínku bezdlužnosti (mít k dispozici potvrzení o neexistenci nedoplatku na pojistném), jinak bude jeho registrace zrušena. Navíc, jak argumentuje stěžovatel, lze se relevantně tázat, k čemu by byla povinnost písemně oznámit změny v dokladech předkládaných s žádostí o registraci podle § 79 odst. 5 zákona o sociálních službách, pokud by se nejednalo o podmínku registrace, kterou je třeba splňovat po celou dobu poskytování sociálních služeb (a kterou by bylo možné jako podmínku registrace kontrolovat ve smyslu § 82a zákona o sociálních službách a ukládat opatření k odstranění nedostatků zjištěných při kontrole).

[31] Z výše uvedeného lze shrnout, že právní úprava podmínek registrace je stanovena nejednoznačně, nejasně a neúplně. Skutečnost, že se jedná o víceznačný text zákona se projevuje i tím, že například odborné literaturě jsou definovány jako podmínky registrace pouze ty, které jsou uvedeny v § 79 odst. 1 zákona o sociálních službách, a naopak Doporučený postup Ministerstva práce a sociálních věcí č. 4/2016 – Problematika podmínek registrace, oznamování změn v registraci, pozbytí platnosti registrace a zrušení registrace poskytovatelů sociálních služeb (dále jen „doporučený postup“) za podmínku považuje všechny uvedené v celém § 79 zákona o sociálních službách. V monografii Tröster P. a kolektiv, *Právo sociálního zabezpečení*, 4. vyd., Praha: C. H. Beck, 2008, s. 299-301 v bodě 5.4., který se věnuje registraci sociálních služeb a inspekci poskytování sociálních služeb, jsou jako podmínky registrace výslovně uvedeny: „*podání písemné žádosti o registraci, bezúhonnost a odborná způsobilost všech fyzických osob, které budou přímo poskytovat sociální služby, zajištění hygienických podmínek, pokud budou služby poskytovány v zařízení, vlastnické nebo jiné právo k objektu nebo prostorám, v nichž budou sociální služby poskytovány, zajištění materiálních a technických podmínek odpovídajících druhu poskytovaných sociálních služeb, skutečnost, že na majetek žadatele nebyl prohlášen konkurz.*“ Autoři zde definují jako podmínky registrace pouze ty, které jsou uvedeny v § 79 odst. 1 zákona o sociálních službách. Naopak z doporučeného postupu (shora již zmíněného) spíše plyne, že za registrační podmínky, které je potřeba dodržovat po celou dobu trvání platnosti registrace je třeba považovat všechny podmínky uvedené v § 79 (a § 80) zákona o sociálních službách, přičemž jako podmínka týkající se žadatele je uveden i doklad o neexistenci nedoplatků na pojistném. Nejvyšší správní soud však nepřehlédl, že v doporučeném postupu není výslovně uvedeno, že by povinnost předložit doklad o neexistenci nedoplatků na pojistném k žádosti nebyla jednorázového charakteru, ani zde není výslovně řešena otázka zrušení registrace z tohoto důvodu (kromě zmínky v kapitole týkající se změn v registraci, že vznik nedoplatků na pojistném může být důvodem ke zrušení registrace, aniž by ovšem bylo jakkoliv vymezeno, v jaké situaci má registrující orgán povinnost zrušit registraci a v jakém nikoliv). Problematika řešená v nyní souzené věci, tedy zda měl registrující orgán povinnost zrušit registraci (jak tvrdí stěžovatel), tak není ani v doporučeném postupu výslovně upravena.

III. b) Systematický, teleologický a další výklad podmínek registrace sociálních služeb

[32] V případě přetrvávajících nejasností po provedení jazykového výkladu zákona je třeba přistoupit k dalším metodám. Nejvyšší správní soud v souladu s judikaturou uvedenou výše přistoupil k dalším druhům výkladu.

[33] Za využití výkladu pomocí systematiky zákona (formálně systematický výklad) lze popsat, že zákon o sociálních službách hovoří o podmínkách poskytování sociální služeb v hlavě II zákona, tedy v § 78-96. Konkrétněji podmínky registrace jsou obsahem oddílu 1 stejné hlavy (§ 78-84). Ze systematiky zákona tak spíše plyne, že za podmínky registrace nelze považovat pouze ty, které jsou stanoveny v § 79 odst. 1 zákona o sociálních službách.

[34] Naopak pokud využijeme teleologický výklad, konkrétně zásadu vyloučení absurdních závěrů, lze dospět k opačnému závěru. Pokud by totiž stěžovatel musel rozhodnout o zrušení registrace sociálních služeb vždy

při vzniku (byť zcela minimálního) nedoplatku na pojistném (vzniklého například omylem či na základě vyšší moci), jednalo by se o zcela absurdní výklad zákona, který podle Nejvyššího správního soudu nemůže obstát. Takovýto výklad by byl přejatým formalismem s do extrému zabíhající aplikací tvrdosti zákona.

[35] Účelem nastavení podmínek pro registraci sociální služby poskytovatele je zajistit určité základní parametry poskytování sociálních služeb a pomáhat tak osobám v nepříznivé životní situaci. Velká zadluženost poskytovatele sociální služby může mít v určitých případech negativní dopady na kvalitu poskytování sociálních služeb (a lze tak obecně uvažovat o stanovení podmínky bezdlužnosti v určité konkrétní podobě jako základního parametru), na druhou stranu nelze přehlédnout komplikovanost systému financování sociálních služeb v České republice a omezené množství poskytovatelů sociálních služeb. Účelem nastavení podmínek pro registraci sociální služby poskytovatele tak rozhodně není a nemůže být nadměrné zatěžování poskytovatelů sociálních služeb příliš přísnými a nesplnitelnými podmínkami. Teleologickým výkladem tak lze dospět k závěru, že i vzhledem k výše popsaným absurdním důsledkům nemůže extenzivní výklad obstát (po poskytovateli nelze po celou dobu poskytování sociálních služeb vyžadovat doklad o neexistenci nedoplatku na pojistném, a nezohledňovat přitom výši nedoplatku či sjednaný splátkový kalendář).

[36] Pokud jde o subjektivně historický výklad, tedy úmysl historického zákonodávce, lze konstatovat, že tento úmysl z textu zákona, ani z důvodových zpráv nelze (ve vztahu k nyní posuzované otázce) zjistit. Z výše citovaného textu důvodové zprávy k zákonu č. 206/2009 Sb., totiž vůbec neplyne odpověď na to, zda neexistence nedoplatků na pojistném má být splněna po celou dobu poskytování sociálních služeb. Tento text důvodové zprávy tak nijak nepotvrzuje výklad stěžovatele, neboť pouze popisuje, proč je vhodnější, aby namísto inspekce poskytování sociálních služeb prováděl kontrolu registračních podmínek registrující orgán.

[37] Zákonodávce teoreticky mohl zamýšlet upravit povinnosti poskytovatele sociálních služeb velmi přísně a sankcionovat existenci jakéhokoliv nedoplatku na pojistném automaticky, ztrátou registrace. Takový záměr ale ze zákona (jak je výše uvedeno) neplyne a zákonodávce jej zde výslovně neuvedl, i když se problematikou existence dluhů poskytovatele zabýval (neboť ustanovil podmínku neexistence nedoplatků výslovně mezi podmínky registrace vymezené § 79 odst. 1 zákona o sociálních službách). Zákonodávce se k míře zadluženosti poskytovatele sociálních služeb, která je podle jeho názoru neslučitelnou s činností v sociálních službách vyjádřil, a to v § 79 odst. 1 písm. g) podle něž je *skutečnost, že na majetek fyzické nebo právnické osoby, která je žadatelem o registraci, nebyl prohlášen konkurs nebo proti ní nebylo zahájeno insolvenční řízení anebo nebyl insolvenční návrh zamítnut pro nedostatek majetku dlužníka*. Zákonodávce výslovně stanovuje, že žadatel v žádosti o registraci podle § 79 odst. 5 písm. g) doloží, v případě, že se na něj vztahuje insolvenční zákon, čestné prohlášení o skutečnostech uvedených v odst. 1 písm. g) a opět, jako v příkladě, který uvedl krajský soud, zákonodávce reaguje stanovením podmínky podle odst. 1. Pro prokazování "bezdlužnosti" taková podmínka stanovena nebyla. Nic tak nenasvědčuje tomu, že záměrem zákonodávce bylo stanovit podmínku bezdlužnosti bez další specifikace. Osamocené ustanovení v zákoně o sociálních službách by se přitom jevilo nelogickým a způsobovalo by až absurdní závěry. Poskytovatel by se v případě jediného krátkého zpoždění, či dokonce chybného zadání platby pojistného dostal do rizika zrušení své registrace, a to i ohledně naprosto marginální částky. Nejvyšší správní soud připouští, že v případě rozsáhlých organizací, zaměstnávajících desítky zaměstnanců by hrozba nad poskytovateli „visela“ téměř každý měsíc. Poskytovatelé by navíc o změně v dokladech předkládaných s žádostí museli vždy informovat registrující orgán (§ 82 odst. 1), který by za předpokladu převzetí argumentační linie stěžovatele musel vždy rozhodnout o zrušení registrace.

[38] Za doplnění stojí i to, že v některých jiných veřejnoprávních předpisech zákonodávce na dlužníky v případě doplacení dluhů na základě schváleného splátkového kalendáře hledí, jako by podmínku bezdlužnosti neporušovali [§ 15 písm. d) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, nebo § 43f zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních nebo § 74 odst. 1 písm. b) zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, dle kterého nemá splatný daňový nedoplatek ten, kdo má sjednaný splátkový kalendář – bod 21 rozsudku NSS ze dne 20. 2. 2019, čj. 4 As 336/2018-45]. V ustanovení § 79 zákona o sociálních službách však není nijak definován obsah podmínky bezdlužnosti. Definováním této podmínky tak, že by dopadala i na situace sjednaného rozložení povinných plateb se současným plněním splátek by totiž bylo možné se vyhnout výše popsaným absurdním a neudržitelným důsledkům výkladu stěžovatele. Legitimním účelem stanovení podmínky bezdlužnosti jakožto

podmínky trvání registrace sociální služby by totiž nepochybně mohlo být vyloučení těch poskytovatelů, kteří by svou zadlužeností ohrozili řádné poskytování sociálních služeb, a tak i samotné klienty sociálních služeb. K těmto negativním důsledkům však zpravidla nedochází, pokud si poskytovatel dohodne rozložení plnění plateb v čase a tyto splátky řádně plní.

[39] Zákonodárcem nastavené podmínky pro registraci sociální služby by měly mít na zřeteli kvalitu poskytování sociálních služeb, neboť klienti jsou zpravidla v postavení zranitelných osob. Zejména prostřednictvím registračních podmínek totiž stát ověřuje, že jsou všechny osoby podílející se na péči o klienty (mimo jiné) adekvátně vzdělaní (odborně způsobilí) nebo bezúhonní. Velká zadluženost poskytovatele sociální služby (či případné exekuce) přitom o kvalitě poskytovatele na první pohled nesvědčí. S tím se samozřejmě lze se stěžovatelem ztotožnit. Je na zákonodárci, aby nastavil, jak „přísný“ na zájemce o poskytování sociálních služeb bude a jaké podmínky pro zachování registrace bude vyžadovat. V opačném gardu je však třeba připustit, že právě poskytovatelé sociálních služeb často trpí nedostatkem finančních prostředků, jelikož je jejich financování problematické. V takových situacích lze pochopit (nikoliv podpořit), že se poskytovatelé sociálních služeb občas do špatné finanční situace mohou dostat (přičemž je velice podstatné, aby se pokusili tuto situaci aktivně řešit a domluvit si například splátkový kalendář, tak aby neohrozili své klienty). Vzhledem k nedostatku vhodných pobytových sociálních služeb v České republice však není obecně v zájmu společnosti nadměrně zatěžovat poskytovatele sociálních služeb nepřiměřenými a nesplnitelnými podmínkami, zejména s ohledem na prospěšnost jejich činnosti a jejich omezené množství. Stanovení nelogických požadavků pro poskytovatele by mohlo dosáhnout takové intenzity, která by měla vliv i na samotné jejich klienty, kteří by bez poskytovatelů sociálních služeb přišli o péči nebo místo k žití. Právě jejich ochrana by měla přitom být primárním účelem vykládaného zákona.

[40] Vzhledem k tomu, že zákonodárcem nijak blíže nedefinoval obsah „podmínky bezdlužnosti“ a ani tuto podmínku výslovně nestanovil v § 79 odst. 1 zákona o sociálních službách jako podmínku registrace, lze konstatovat, že nelze relevantně seznat, co bylo úmyslem zákonodárcem ve vztahu k posuzované otázce (zda tedy musí mít poskytovatel sociální služby po celou dobu poskytování potvrzení o neexistenci aktuálního nedoplatku na pojistném, anebo zda postačí pokud toto potvrzení má jen v době podání žádosti o registraci, případně, zda tuto podmínku splňuje poskytovatel, který má sjednán splátkový kalendář).

[41] Rušení registrace přitom není jediným způsobem, jakým se může registrující orgán vypořádat s neplněním podmínek podle § 79 nebo § 80 zákona o sociálních službách poskytovatelem. Registrující orgán je oprávněn ukládat opatření k odstranění nedostatků zjištěných při kontrole podle § 82a odst. 1 zákona o sociálních službách. Tohoto postupu krajský úřad využil vůči žalobkyni při kontrole plnění registračních podmínek provedené dne 17. 7. 2014. Žalobkyni bylo povoleno dlužnou částku na veřejném zdravotním pojištění za období duben a květen 2014 a dlužné pojistné na sociální zabezpečení uhradit ve splátkách. Krajský úřad žalobkyni v protokolu o kontrole ze dne 11. 8. 2014 doporučil důsledně dodržovat platby pojistného na veřejné zdravotní pojištění a pojistného na sociální zabezpečení. Uložil jí také doložit potvrzení o úhradě dlužných částek. Při kontrole plnění registračních podmínek zahájené dne 15. 6. 2023 žalobkyně předložila potvrzení o plnění splátkového kalendáře, avšak ještě před doručením protokolu o kontrole rozhodl krajský úřad o zrušení registrace sociálních služeb. V nynějším řízení tak krajský úřad bez bližšího odůvodnění, ve kterém se spíše omezil na nutnost respektovat stanoviska metodického a kontrolního orgánu stěžovatele, zrušil registraci sociálních služeb žalobkyně pro neplnění podmínek registrace. Nevzal v potaz ani to, že žalobkyně byla v době rozhodování správního orgánu (10. 8. 2023) se splácením dluhu téměř u konce (poté se jí ke dni 28. 8. 2023 podařilo dluh splatit).

[42] Existence institutu odstraňování nedostatků přitom pouze rozšiřuje pochyby Nejvyššího správního soudu o úplnosti a provázanosti nastavení a kontrole podmínek registrace v zákoně o sociálních službách. Není totiž nijak stanoveno, ve kterých případech mají registrující orgány ještě přistoupit k odstraňování nedostatků a v jakých rozhodnout rovnou o zrušení registrace.

III. c) Ústavně konformní výklad podmínek zrušení registrace

[43] Z jazykového a formálně systematického výkladu ustanovení § 78 až 86 zařazených do oddílu s názvem *Podmínky registrace* nelze dovodit, zda § 79 odst. 5 písm. j) zákona o sociálních službách stanoví „podmínku“, kterou musí poskytovatel splňovat po celou dobu poskytování sociálních služeb či se jedná o „podmínku“,

která má jednorázový charakter (postačí ji splnit pouze při registraci). Není tak jednoznačně stanoveno, zda má registrující orgán povinnost rozhodnout o zrušení registrace, pokud poskytovateli sociálních služeb vzniknou nedoplatky na pojistném. Není totiž zřejmé, zda v takovém případě poskytovatel přestal splňovat podmínky uvedené v ustanovení § 79 zákona o sociálních službách. Vzhledem k neprovázanosti právní úpravy přitom ani není seznatelný úmysl zákonodárce. Způsob, jak se vypořádat s tak zásadní nejednoznačností a neprovázaností právní úpravy již vyloučil Ústavní soud. Podle nálezu ze dne 11. 4. 2001, sp. zn. II. ÚS 487/2000, č. 59/2001 Sb. ÚS, uvedl: *„lze přijmout názor, že mezery v předpisech veřejnoprávního charakteru, pokud se rozhoduje o povinnostech subjektu k jeho tíži, je možno vyplňovat extenzivním výkladem, avšak pouze tehdy, jestliže interpretace za použití všech metod vede k nepochybnému závěru o smyslu a rozsahu předmětné právní normy. Oproti tomu použití analogie v právu veřejném, zejména pokud se tím zboršovalo právní postavení daného subjektu, je obecně nepřijatelné. Nelze se totiž ztotožnit s tím, že negativní důsledky nedostatků v právní úpravě, ať už jde o absenci příslušných norem (jako je tomu v daném případě), nebo jejich nesrozumitelnou formulaci, pokud jsou jimi ze strany státu ukládány povinnosti občanům (jednotlivcům), nesly právě tyto subjekty.“*

[44] Nejvyšší správní soud proto ve vztahu k odnětí již jednou uděleného oprávnění zdůrazňuje, že je třeba trvat na tom, aby zákonodárce formuloval podmínky pro odnětí natolik jednoznačně, srozumitelně, přesně a úplně, aby minimalizoval výkladové nejasnosti. Pokud se mu to nepodaří, nelze klást obsahové nejasnosti zákona k tíži subjektu, o jehož právech a povinnostech je rozhodováno. Příliš extenzivní výklad je totiž v rozporu s tím, že státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. Stěžovatel tak aplikoval příliš extenzivní výklad, který rozšiřuje povinnost uvedenou v § 79 odst. 5 písm. j) zákona o sociálních službách tak, že doklad o neexistenci nedoplateků na pojistném je třeba mít k dispozici po celou dobu poskytování sociálních služeb, jinak registrující orgán rozhodne o zrušení registrace. Tento důvod pro odnětí již jednou uděleného oprávnění však není takto formulován zákonem. Povinnost stanovená v § 79 odst. 5 písm. j) zákona o sociálních službách není výslovně formulována tak, že musí být splněna po celou dobu poskytování sociálních služeb, ani není zahrnuta výslovně mezi podmínky registrace v § 79 odst. 1. Na rozdíl od toho například podmínka, že pojištění podle § 80 musí být sjednáno po celou dobu, po kterou poskytovatel poskytuje sociální služby, je výslovně takto zákonem vymezena (nestačí pouze jednorázové uzavření pojistné smlouvy). V posuzované věci lze navíc teleologickým výkladem dospět k závěru, že i vzhledem k výše popsaným absurdním důsledkům nemůže extenzivní výklad stěžovatele obstát.

[45] Tvrdí-li stěžovatel, že krajský soud posuzoval aplikaci podmínek přehnaně restriktivně a v rozporu s úmyslem zákonodárce, nelze s ním souhlasit. Úmysl zákonodárce ze zákona o sociálních službách nelze, s ohledem na výše uvedené, relevantně seznat. Nejvyšší správní soud identifikoval v zákoně o sociálních službách zjevně formulační a systematické nedostatky, ze kterých plynou protichůdné, až absurdní závěry. Text zákona je víceznačný. V souladu s výše uvedenou judikaturou jej však nelze vykládat přílišně extenzivně (jak učinil stěžovatel), natož klást obsahové nejasnosti k tíži subjektu, o jehož právech a povinnostech je registrujícím orgánem vrchnostensky rozhodováno.

[46] Krajský soud tak věc posoudil v celkovém kontextu věcně správně, a to proto, že si byl vědom interpretací přednosti zásad ústavně konformního výkladu. Stěžovatelem zvolený výklad není možné použít, neboť se jedná o rozšiřující výklad, který je v přímém rozporu se zásadou zákonnosti (výkladem zvoleným stěžovatelem dochází k rozšiřování podmínek pro odnětí oprávnění nad rámec stanovený zákonem). Z důvodu ochrany ústavních principů právní jistoty a předvídatelnosti právní regulace je třeba považovat za správný krajským soudem zvolený ústavně konformní výklad, podle kterého pro nedoplatek na pojistném nelze zrušit registraci sociální služby poskytovatele. Pokud zákonodárce zamýšlel stanovit přísnou úpravu, a to takovou, že by při každém vzniku nedoplatku na pojistném přestal poskytovatel splňovat podmínky registrace, a bylo by třeba zrušit registraci, měl to formulovat výslovně (včetně toho, kdy je žadatel podle zákona považován za bezdlužného), což však neučinil. Lze proto shrnout, že jestliže po provedené registraci poskytovateli sociálních služeb vzniknou nedoplatky na pojistném, pak jeho registraci sociálních služeb nelze zrušit pro neplnění podmínek podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o sociálních službách. Nehraje roli ani to, zda má poskytovatel sociální služby sjednaný splátkový kalendář či nikoliv.

[47] Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že velká zadluženost poskytovatele sociální služby může mít v určitých případech negativní dopady na kvalitu poskytování sociálních služeb, avšak ta je předmětem inspekce poskytování sociálních služeb, v rámci které lze ukládat poskytovateli sociálních služeb opatření k odstranění nedostatků zjištěných při inspekci. (...)

4658

Opatření obecné povahy: lhůta k vydání rozhodnutí v přezkumném řízení

k § 97 odst. 2 a § 174 správního řádu

Prekluzivní lhůta 15 měsíců pro přezkumné řízení v § 97 odst. 2 správního řádu se uplatní i v případě přezkumu územního plánu podle § 174 správního řádu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2024, čj. 5 As 183/2023-59)

Prejudikatura: č. 3166/2015 Sb. NSS, č. 3460/2016 Sb. NSS, č. 3474/2016 Sb. NSS a č. 4527/2023 Sb. NSS.

Věc: Obec Horní Bludovice proti Krajskému úřadu Moravskoslezského kraje, za účasti: I) V. F., II) E. F., III) VINAMET CZ, s. r. o., o zrušení změny územního plánu, o kasační stížnosti odpůrce.

Zastupitelstvo obce Horní Bludovice (navrhovatelky) přijalo dne 14. 4. 2021 změnu č. 3 územního plánu. Toto opatření obecné povahy nabylo účinnosti dne 19. 5. 2021. Změnou došlo k novému zařazení pozemků ve vlastnictví osob zúčastněných na řízení I a II do plochy s funkčním využitím občanské vybavení. Původní využití bylo plocha smíšená výrobní. Společnost VINAMET CZ, s. r. o., osoba zúčastněná na řízení III, chtěla na těchto pozemcích postavit výrobní halu. Změnou územního plánu byl tento záměr znemožněn.

Osoby zúčastněné na řízení podaly u odpůrce podnět ke zrušení změny územního plánu v přezkumném řízení.

Odpůrce dne 6. 1. 2023 tuto změnu zrušil. Shledal, že před jejím vydáním došlo k porušení zákonné povinnosti provést opakované veřejné projednání úprav, jež nelze bez dalšího považovat za nepodstatné. Rovněž odůvodnění změny bylo zmatečné a nepřezkoumatelné.

Navrhovatelka podala návrh na zrušení opatření obecné povahy, kterým byla v přezkumném řízení změna územního plánu zrušena, ke Krajskému soudu v Ostravě. Ten rozsudkem ze dne 13. 7. 2023, čj. 76 A 1/2023-87, návrhu vyhověl z důvodu, že došlo k prekluzi oprávnění odpůrce změnu územního plánu přezkoumávat. Podle krajského soudu se i na přezkum opatření obecné povahy uplatní patnáctiměsíční prekluzivní lhůta pro skončení přezkumného řízení podle § 97 odst. 2 správního řádu. Správní řád totiž neobsahuje žádné speciální ustanovení, které by aplikaci této obecné lhůty znemožňovalo. Za přiměřené aplikace ustanovení o přezkumném řízení se tak uvedená lhůta pro vydání meritorního rozhodnutí uplatní i v případě přezkumu opatření obecné povahy s tím, že jejím počátkem je nikoli den právní moci rozhodnutí, nýbrž den účinnosti přezkoumávaného opatření.

Změna územního plánu nabyla účinnosti 19. 5. 2021. Lhůta pro vydání rozhodnutí v přezkumném řízení tedy dle krajského soudu uplynula 19. 8. 2022. Napadené opatření obecné povahy, kterým byla změna zrušena, bylo přitom odpůrcem vydáno až 6. 1. 2023.

Odpůrce (stěžovatel) se proti tomuto rozsudku krajského soudu bránil kasační stížností. Uvedl, že dle § 174 odst. 1 správního řádu se pro řízení o opatření obecné povahy použijí ustanovení části druhé správního řádu, tedy i § 97, pouze „přiměřeně“. Slovo přiměřeně přitom vyjadřuje volnější vztah. Musí být zohledněna specifická povaha opatření obecné povahy.

Stěžovatel poukázal na to, že § 174 odst. 2 správního řádu obsahuje zvláštní lhůtu 1 roku od účinnosti opatření pro zahájení přezkumného řízení. Pokud by byla aplikována také lhůta patnácti měsíců pro vydání rozhodnutí, tak by v nejzastším případě zbývaly pouze tři měsíce pro ukončení řízení. S přezkumným řízením opatření obecné povahy je přitom spjata povinnost doručit návrh rozhodnutí veřejnou vyhláškou, ke které mohou dotčené

osoby uplatnit námitky a připomínky. Návrh musí být zveřejněn minimálně po dobu 45 dní. Poté správní orgán musí o námitkách rozhodnout a připomínky vypořádat. Pokud by měla být dodržena prekluzivní lhůta patnácti měsíců, tak již nebude možné návrh podstatně upravit, protože by musel být opětovně projednán. V takovém případě by právo podávat námitky bylo iluzorní a osoby je podávající by byly zkráceny na svých právech.

Osoby zúčastněné na řízení se ztotožnily s kasační argumentací stěžovatele. Měly za to, že důvody pro zrušení změny v přezkumném řízení byly velmi závažné. Poukázaly také na to, že přezkumné řízení trvalo dlouho také z důvodu opakovaných námitek podjatosti podaných účastníky přezkumného řízení.

Navrhovatelka v replice zásadně odmítla, že by její námitka podjatosti byla obstrukčního charakteru. Zdůraznila, že i přes vyřízení námitek podjatosti měl stěžovatel dost času ve věci rozhodnout v zákonné lhůtě.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

[13] Podle § 174 správního řádu platí:

(1) Pro řízení podle této části platí obdobně ustanovení části první a přiměřeně ustanovení části druhé.

(2) Soulad opatření obecné povahy s právními předpisy lze posoudit v přezkumném řízení. Usnesení o zahájení přezkumného řízení lze vydat do 1 roku od účinnosti opatření. Účinky rozhodnutí v přezkumném řízení nastávají ode dne jeho právní moci.

[14] Část druhá správního řádu upravuje také přezkumné řízení v § 94 až 99. V § 96 správního řádu jsou obsaženy lhůty pro zahájení přezkumného řízení. Ty se v případě opatření obecné povahy nepoužijí, neboť § 174 odst. 2 správního řádu obsahuje vlastní speciální lhůtu. V § 97 odst. 2 správního řádu je pak však ještě upravena prekluzivní lhůta pro skončení přezkumného řízení v prvním stupni:

Rozhodnutí ve věci v přezkumném řízení v prvním stupni nelze vydat po uplynutí 15 měsíců ode dne právní moci rozhodnutí ve věci. Probíhá-li přezkumné řízení, správní orgán je usnesením zastaví. Usnesení se pouze poznamená do spisu.

[15] Jádrem sporu mezi účastníky je, zda „přiměřené“ použití v § 174 odst. 1 správního řádu znamená i použití prekluzivní lhůty patnácti měsíců v § 97 odst. 2 správního řádu.

[16] Krajský soud v Ostravě v tomto řízení zaujal stanovisko, že patnáctiměsíční prekluzivní lhůta se uplatní. V tom navázal na jiné krajské soudy, které byly stejného názoru (viz rozsudky Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 4. 2. 2021, čj. 61 A 31/2020-75; Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 7. 9. 2021, čj. 140 A 1/2021-71; a Krajského soudu Hradci Králové ze dne 20. 7. 2021, čj. 30 A 35/2021-37).

[17] V § 174 odst. 2 správního řádu byla původně lhůta tři let pro zahájení přezkumného řízení. V takovém případě se logicky lhůta patnácti měsíců pro skončení přezkumného řízení uplatnit nemohla, neboť by částečně popřela speciální lhůtu pro zahájení řízení. Novelou provedenou zákonem č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (dále jen „zákon č. 225/2017 Sb.“) však s účinností od 1. 1. 2018 zákonodárce lhůtu v § 174 odst. 2 správního řádu zkrátil na jeden rok. Po této změně krajské soudy začaly rozhodovat tak, že aplikaci prekluzivní lhůty v § 97 odst. 2 správního řádu nic nebrání. Odkazovaly přitom na důvodovou zprávu k zákonu č. 225/2017 Sb.

[18] Podle této důvodové zprávy „*obecná tříletá lhůta podle § 174 odst. 2 správního řádu pro vydání usnesení o zahájení přezkumného řízení, jehož předmětem je opatření obecné povahy, se v případě opatření obecné povahy vydávaných podle stavebního zákona jeví jako neúměrně dlouhá. Zvláště v případě územně plánovací dokumentace nebo její změny taková lhůta přináší značnou nejistotu při rozhodování o změnách v území. To se dotýká zejména vlastníků dotčených nemovitostí, investorů, ale i územních samosprávných celků, a dále správních orgánů rozhodujících o změnách v území, především stavebních úřadů. Lhůta 1 roku je optimálním kompromisem mezi zásadou zákonnosti opatření obecné povahy, resp. ochranou práv osob dotčených opatřením obecné povahy, a principem právní jistoty spočívajícím ve vytvoření stabilních mantinelů pro rozhodování o změnách v území.*“ Úmyslem zákonodárce tedy bylo

zdůraznit právní jistotu na úkor zákonnosti opatření obecné povahy. Tento úmysl skutečně nasvědčuje výkladu, že by se měla aplikovat i prekluzivní lhůta pro skončení řízení, neboť i ta podporuje právní jistotu.

[19] Obecně také pro přezkumné řízení platí, že jde o výjimečný institut zasahující do právní jistoty a nabytých práv založených pravomocným rozhodnutím správního orgánu. Proto je nezbytné podmínky pro aplikaci tohoto výjimečného institutu vykládat restriktivně (rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 9. 12. 2014, čj. 2 As 74/2013-45, č. 3166/2015 Sb. NSS, bod 25).

[20] Ustanovení § 174 odst. 1 správního řádu odkazuje na přiměřené použití mimo jiné i § 97 správního řádu. Přiměřeným použitím se má na mysli volnější vztah mezi ustanovením a vymezenými právními vztahy (viz čl. 41 Legislativních pravidel vlády). Norma se tedy neaplikuje v plném rozsahu, stejně (obdobně), ale s odchylkami a úpravami (viz např. rozsudek NSS ze dne 10. 8. 2021, čj. 9 As 50/2021-91). Slova „přiměřené“ se užívá za situace, kdy se konkrétní vztahy nemají řídit určitou právní úpravou v plném rozsahu nebo mají-li se řídit jen některými částmi určité právní úpravy (rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 27. 7. 2016, čj. 5 As 85/2015-36, č. 3460/2016 Sb. NSS, bod 24).

[21] Přiměřenému použití může bránit v první řadě speciální ustanovení. To by poté mělo přednost jako *lex specialis*. Tak tomu je například v již zmíněné otázce zahájení přezkumného řízení podle § 174 odst. 2 správního řádu. Speciální ustanovení pro skončení přezkumného řízení u opatření obecné povahy však zákon neobsahuje. Nemožnost přiměřeného použití však může nastat také, pokud povaha věci, tedy nějaké podstatné rozdíly oproti situaci, na kterou zamýšlená norma dopadá standardně, takovému použití brání (viz např. rozsudek NSS ze dne 12. 10. 2023, čj. 9 Asz 177/2023-25, č. 4527/2023 Sb. NSS).

[22] Nejvyšší správní soud již opakovaně uvedl, že právě právní úpravu přezkumného řízení je na přezkum opatření obecné povahy podle § 174 odst. 1 správního řádu třeba aplikovat toliko přiměřeně, tedy způsobem a v rozsahu odpovídajícím specifické povaze opatření obecné povahy (rozsudek NSS ze dne 12. 6. 2014, čj. 4 Aoz 4/2013-40). Ve shora citovaném rozsudku čj. 5 As 85/2015-36 rozšířený senát vyslovil mimo jiné následující principy:

- Stejně jako „běžné přezkumné řízení“ vedené dle § 94 a násl. správního řádu je také přezkum územního plánu zvláštním druhem kontrolního mechanismu, tzv. dozorčím prostředkem. Jedná se o postup zahajovaný z úřední povinnosti, na který nemá nikdo z okruhu případných adresátů právní nárok. Podnět k přezkumu územního plánu proto nezakládá právní nárok žadatele na jeho věcné projednání.
- Zvláštní povaha přezkoumávaného aktu vylučuje, aby se přezkum územního plánu vedl shodným způsobem jako „běžné přezkumné řízení“.
- Výsledek přezkumu územního plánu je opět opatření obecné povahy.
- Dozorčí orgán je za analogického použití § 172 správního řádu povinen zveřejnit (oznámit) nejen zahájení „přezkumného řízení“ vyvěšením usnesení o zahájení přezkumného řízení na své úřední desce, ale stejným způsobem zveřejnit též návrh výsledného „rozhodnutí“ formou veřejné vyhlášky (případně tak může za přiměřené aplikace § 98 správního řádu učinit současně). Dnem zveřejnění návrhu výsledného „rozhodnutí“ je den, kdy byl návrh zveřejněn veřejnou vyhláškou za splnění podmínek stanovených v § 25 správního řádu.
- Pro dotčené osoby platí, že proti návrhu „rozhodnutí v přezkumném řízení“ mohou vznášet námitky nebo připomínky.
- Dozorčí orgán je povinen se připomínkami zabývat jako podkladem pro opatření obecné povahy a vypořádat se s nimi v jeho odůvodnění, o námitkách je povinen rozhodnout jednotlivě. Odůvodněné rozhodnutí o námitkách je součástí výsledného aktu.
- Výsledné „rozhodnutí o zrušení územního plánu“ oznámí dozorčí orgán postupem dle § 173 odst. 1 správního řádu a účinky nastanou za přiměřeného použití § 73 odst. 1 správního řádu jeho oznámením.

[23] Stěžovatel v nyní posuzovaném případě argumentuje, že v případě opatření obecné povahy by kombinace jednoroční lhůty pro zahájení přezkumného řízení a patnáctiměsíční lhůty pro jeho ukončení znemožnila v některých případech přezkumné řízení řádně vést.

[24] Nejvyšší správní soud uznává, že mezi opatřením obecné povahy a správním rozhodnutím existují rozdíly. Ty mimo jiné rozšířený senát shrnul ve svém právě citovaném rozsudku. Skutečnost, že zrušení opatření obecné povahy v přezkumném řízení je také opatřením obecné povahy, má vliv na běh lhůt.

[25] Návrh opatření obecné povahy se doručuje veřejnou vyhláškou podle § 172 odst. 1 správního řádu. Podle odstavce 5 tohoto ustanovení mají specifikované osoby ve lhůtě 30 dnů ode dne jeho zveřejnění možnost podávat námítky. Tato lhůta počíná běžet po uplynutí 15 dnů ode dne vyvěšení návrhu (rozsudek NSS ze dne 16. 8. 2016, čj. 6 As 231/2015-44, č. 3474/2016 Sb. NSS). Pokud by došlo k zahájení přezkumného řízení až na samém konci jednoroční lhůty, tak je tu možnost zároveň zveřejnit návrh „rozhodnutí“ v přezkumném řízení, jak rozšířený senát ve výše uvedeném rozsudku výslovně připustil. V této situaci by mělo jít navíc o možnost preferovanou, a to právě z důvodu urychlení řízení. V takovém případě bude dozorčímu orgánu na ukončení řízení zbývat cca 45 dní. V takové lhůtě není nereálné, aby dozorčí orgán rozhodl. Pokud návrh „rozhodnutí“ zveřejní později, tak by tak měl v každém případě učinit co nejdříve, aby si zbývající lhůtu 45 dní dále příliš nezkracoval. Nicméně i ve lhůtě kratší než 45 dnů je reálné, aby dozorčí orgán rozhodl.

[26] Stěžovatel však namítá, že nebude možné na základě námitek a připomínek návrh podstatně upravit. Uvádí, že poté by se muselo znovu opakovat zveřejnění nového návrhu podle § 172 odst. 1 správního řádu. Pro posouzení této argumentace je především nutné posoudit, o čem se v přezkumném řízení rozhoduje.

[27] V přezkumném řízení nelze územní plán obce změnit. Tím by bylo zasaženo do výlučné pravomoci obce v samostatné působnosti (např. zmíněný rozsudek čj. 5 As 85/2015-36, bod 36). V přezkumném řízení lze tedy územní plán, či jeho změnu pouze zrušit. Námítky a připomínky tak zpravidla budou směřovat pouze k nezrušení opatření obecné povahy v přezkumném řízení. Takovou připomínku či námítku je nutno v odůvodnění konečného „rozhodnutí“ vypořádat, respektive o ní rozhodnout. Výsledkem může být zamítnutí námítky a vydání „rozhodnutí“ v přezkumném řízení v původním zveřejněném znění, nebo zastavení přezkumného řízení při vyhovění námítce. Nové projednání změněného návrhu ani v jednom případě není nutné, neboť žádný změněný návrh nebude vypracován.

[28] Pokud jde o změnu navrhovaného výsledku přezkumného řízení, přichází v úvahu pouze zrušení původního opatření obecné povahy v jiném rozsahu. V takovém případě může dojít buď k zúžení, nebo k rozšíření rozsahu. V případě zúžení rozsahu také není nutno nový návrh na zrušení opatření obecné povahy znovu projednávat. V takovém návrhu není nic nového, k čemu se již dotčené osoby nemohly vyjádřit. Situace popsaná stěžovatelem může nastat, pouze pokud by mělo dojít ke zrušení opatření obecné povahy ve větším rozsahu. V takovém případě by šlo fakticky o nový návrh, kterým se navrhuje zrušit část opatření obecné povahy, které se původní návrh dozorčího orgánu netýkal. K tomu by měly mít dotčené osoby možnost se vyjádřit.

[29] Nicméně v takovém případě by předně bylo nutné posoudit, zda ohledně této části opatření obecné povahy bylo přezkumné řízení vůbec zahájeno. Pokud by nebylo, tak návrh již nebude možné rozšířit z důvodu uplynutí jednoroční lhůty pro zahájení řízení podle § 174 odst. 2 správního řádu.

[30] Dále je také třeba upozornit na speciální ustanovení v § 172 odst. 5 správního řádu. Podle něj, jestliže by vyřízení námítky vedlo k řešení, které přímo ovlivní oprávněné zájmy některé osoby jiným způsobem než návrh opatření obecné povahy, a není-li změna zjevně též v její prospěch, zjistí správní orgán její stanovisko. Správní řád tedy umožňuje dozorčímu orgánu stanovisko ke změně návrhu zjistit napřímo. Postup nového zveřejnění upraveného návrhu veřejnou vyhláškou bude připadat v úvahu, jen pokud změnou budou dotčena práva dosud neidentifikovaných osob.

[31] Lze tedy shrnout, že situace popisovaná stěžovatelem, že by byl nucen znovu zveřejňovat pozměněný návrh výsledku přezkumného řízení a řízení by již nebylo možno v patnáctiměsíční lhůtě dokončit, by měla nastávat výjimečně.

[32] K takové možnosti je třeba zdůraznit, že přezkumné řízení je dozorčím nástrojem nadřízeného správního orgánu. Zahajuje se výlučně z moci úřední. Je tedy odpovědností nadřízeného správního orgánu, aby přezkumné řízení zahájil co nejdříve. Pozdější zahájení více zasahuje do právní jistoty všech adresátů již pravomocného rozhodnutí či opatření obecné povahy. A výjimečně může vést k tomu, že přezkumné řízení nebude možno být ukončeno v prekluzivní lhůtě. To je však riziko, které není zcela neakceptovatelné. Smyslem prekluzivní lhůty je právě ochrana právní jistoty. Jak podotkl již Krajský soud v Českých Budějovicích, tato situace ostatně není ničím odlišná od stanovení jiných procesních lhůt pro provedení určitého úkonu či ukončení řízení, neboť vždy platí, že čím blíže ke konci takové lhůty příslušný orgán úkony zahájí, tím více hrozí, že vlivem případných procesních komplikací nebude možné řízení řádně dokončit (příkladem budiž procesní lhůty svazující správce daně v daňovém řízení, jejichž marné uplynutí může vést k prekluzi práva vyměřit či doměřit daň). Krajský soud v Českých Budějovicích v této souvislosti připomněl výjimečnou povahu institutu přezkumného řízení, jakož i nutnost vykládat podmínky jeho uplatnění restriktivně (rozsudek čj. 61 A 31/2020-75, bod 39). S tímto názorem, který staví na judikatuře Nejvyššího správního soudu, se Nejvyšší správní soud ztotožňuje.

[33] Podstatné také je, že přestože účastník řízení může podat podnět k zahájení přezkumného řízení, neveďde podnět sám o sobě k jeho zahájení, neboť zvažování důvodů přezkumného řízení je zcela v diskreci správního orgánu (viz např. rozsudek NSS ze dne 4. 2. 2021, čj. 1 As 438/2020-27, bod 8). K ochraně subjektivních práv osob dotčených opatření obecné povahy tedy neslouží primárně přezkumné řízení. Ochrany se mohou domáhat u správních soudů. Podle § 101b odst. 1 s. ř. s. návrh lze podat do 1 roku ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti. Jde tedy o stejně dlouhou lhůtu, jaká je pro zahájení přezkumného řízení. Soudní ochrana přitom není limitována žádnou prekluzivní lhůtou pro skončení řízení. Výkladem, že § 97 odst. 2 správního řádu se vztahuje i na přezkumné řízení o opatřeních obecné povahy, tak nedojde k žádnému zkrácení subjektivních práv osob tímto opatřením dotčených. K jejich ochraně slouží návrh ve správním soudnictví podle § 101a s. ř. s.

[34] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že zvláštní povaha opatření obecné povahy ani řízení o něm nebrání použití patnáctiměsíční prekluzivní lhůty pro skončení přezkumného řízení v § 97 odst. 2 správního řádu. Před uplynutím patnácti měsíců ode dne účinnosti přezkoumávaného opatření obecné povahy je tedy třeba, aby byla vyvěšena veřejná vyhláška o výsledném opatření obecné povahy přijatém v přezkumném řízení.

[35] Lze doplnit, že tento výklad je v souladu i s komentářovou literaturou. Ta, pokud se k této otázce vyjadřuje, zastává názor, že patnáctiměsíční lhůta v § 97 odst. 2 správního řádu se aplikuje i na přezkumná řízení opatření obecné povahy (Kopecký, M., § 174 in: Kopecký, M. a kol. *Správní řád. Komentář*. Praha: ASPI, 2022.).

[36] Závěrem lze dodat, že konkrétní skutkové okolnosti, proč stěžovatel změnu územního plánu v přezkumném řízení zrušil, respektive vady původního opatření obecné povahy, nejsou relevantní. Pokud došlo k uplynutí prekluzivní lhůty, tak k vadám již nelze přihlídnout. Nicméně námitky osob zúčastněných na řízení proti změně územního plánu projednány budou. Osoby zúčastněné na řízení se totiž proti změně bránily také před krajským soudem. Řízení před krajským soudem je přerušeno do doby rozhodnutí Nejvyššího správního soudu v této věci (viz rozsudek NSS ze dne 14. 9. 2023, čj. 10 As 69/2023-44).