

SBÍRKA  
ROZHODNUTÍ  
NEJVYŠŠÍHO  
SPRÁVNÍHO  
SOUDU

3<sup>2025 / XXIII. ROČNÍK / 31. 3. 2025</sup>

## OBSAH

4662	Správní trestání: neoprávněné užívání označení „notář“; materiální stránka přestupku .....	83
4663	Služební poměr: možnosti ochrany práv státního zaměstnance v případě zrušení služebního poměru ve zkušební době.....	88
4664	Zdravotnictví: povinnost poskytovatele zdravotních služeb podílet se na zajištění pohotovostní služby Řízení před soudem: přezkum rozhodnutí o přestupku spočívající v porušení povinnosti podílet se na zajištění pohotovostní služby .....	93
4665	Dotace: soulad projektu s právní úpravou; střet zájmů .....	101
4666	Ochrana životního prostředí: provedení zjišťovacího řízení při pochybnosti; rekreační a sportovní areály vně sídelních oblastí.....	104

**Správní trestání: neoprávněné užívání označení „notář“; materiální stránka přestupku**

k § 1 odst. 1 a § 109j odst. 1 písm. b) zákona č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád)

k § 2 až § 4 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

k § 12 odst. 1 zákona č. 91/2012 Sb., o mezinárodním právu soukromém

**I. Formální stránku přestupku podle § 109j odst. 1 písm. b) zákona č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti, zásadně naplní každý, kdo v mezích působnosti českých přestupkových zákonů (§ 2 až § 4 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich) užije ve vztahu k sobě označení „notář“, aniž by byl notářem ve smyslu § 1 odst. 1 zákona o notářích a jejich činnosti. To neplatí tehdy, plyne-li z jiné právní normy (např. z § 12 odst. 1 zákona č. 91/2012 Sb., o mezinárodním právu soukromém), že jde v daném případě o jednání právním řádem dovolené.**

**II. Primárním společenským zájmem chráněným prostřednictvím § 109j odst. 1 písm. b) zákona č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti, je zájem na tom, aby účastníci právního styku nebyli uváděni v omyl či pochybnost, zda osoba, která se označuje jako notář, tedy vykonavatel specifického svobodného povolání, jehož výkon je státem zaštiťován, a od něhož lze legitimně očekávat určitou kvalitu a standard péče, takovým notářem skutečně je (ve smyslu § 1 odst. 1 uvedeného zákona).**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2024, čj. 2 As 84/2024-28)*

**Predjudikatura:** č. 791/2006 Sb. NSS, č. 1338/2007 Sb. NSS, č. 1350/2007 Sb. NSS a č. 2011/2010 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 124/2006 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 38/06) a č. 2/2014 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 1671/13).

**Věc:** M. K. proti Ministerstvu spravedlnosti o spáchání přestupku, o kasační stížnosti žalobce.

V této věci se Nejvyšší správní soud (NSS) zabývá výkladem skutkové podstaty přestupku podle § 109j odst. 1 písm. b) zákona č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), a to za situace, kdy obviněný z přestupku je notářem v zahraničí (zde ve státě Texas ve Spojených státech amerických).

Žalovaný rozhodnutím ze dne 7. 3. 2023 uznal žalobce vinným z přestupku podle § 109j odst. 1 písm. b) notářského řádu, který spatřoval v tom, že žalobce *se v rozporu s § 1 odst. 1 notářského řádu označil v návrhu „smlouvy o úschově č. 1102 ze dne 10. 11. 2021“, který sám připravil a odeslal ze své e-mailové adresy „X“ dne 10. 11. 2021, jako „notář“ („Schovatel: Mgr. M. K. Ph.D., notář“), přičemž v záhlaví druhé a třetí strany předmětné smlouvy je navíc obsaženo označení „Mgr. M. K., Ph.D., notářská kancelář“, označení „notář“ dále použil ve zprávě zaslané ze své e-mailové adresy X dne 10. 11. 2021, kde v závěru uvedl: „Zůstávám s pozdravem, Mgr. et Mgr. M. K. Ph.D., notář“, přestože si musel být vědom, že nespĺňuje zákonné podmínky pro používání tohoto označení, neboť nebyl státem pověřen notářským úřadem. Za to mu žalovaný uložil pokutu ve výši 20 000 Kč a povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.*

Ministr spravedlnosti zamítl rozklad žalobce proti rozhodnutí žalovaného. Proti rozhodnutí o rozkladu se žalobce bránil u Městského soudu v Praze, který žalobu zamítl.

Žalobce (stěžovatel) v kasační stížnosti namítl nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu i napadených rozhodnutí. Rozsudek městského soudu považoval za vnitřně rozporný. Obsah správního spisu vylučoval naplnění skutkové podstaty přestupku. Stěžovatel uvedl, že je notářem v okrese Travis ve státě Texas ve Spojených státech amerických. Oznamovatele přestupku v e-mailové komunikaci výslovně upozornil, že je americkým notářem. Totéž uvedl již předtím na osobní schůzce. Stěžovatel nesouhlasil se závěrem městského soudu, že toto upozornění je pro posouzení věci bez významu.

Podle stěžovatele nebyl naplněn úmysl uvést oznamovatele v omyl, zda je stěžovatel českým notářem. jednání stěžovatele nebylo v rozporu s § 109j odst. 1 písm. b) notářského řádu. Podle právního řádu, podle něhož byl

stěžovatel jmenován notářem, má právo se tak označovat. Zároveň stěžovatel oznamovatele na tuto skutečnost upozornil. Právní posouzení žalovaného i městského soudu byla nesprávná, porušovala zásadu *in dubio pro reo* a představovala odepření spravedlnosti.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na obě správní rozhodnutí a na napadený rozsudek. Úmyslné spáchání přestupku bylo prokázáno a stěžovatelovy námitky byly zavádějící. Vysvětlení poskytnuté oznamovateli přestupku bylo netransparentní a nepřesné. Tvrzení o upozornění oznamovatele během osobní schůzky stěžovatel poprvé uplatnil v kasační stížnosti a nedoložil jej. Námitky týkající se nepřezkoumatelnosti a vnitřní rozpornosti napadeného rozsudku považoval za nekonkrétní. Skutkový stav byl zjištěn dostatečně a nebyl prostor pro uplatnění zásady *in dubio pro reo*. Případná nebyla ani stěžovatelova argumentace odepřením spravedlnosti.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

[8] Stěžovatel vznáší v zásadě dva okruhy námitek. Předně má za to, že jako notář státu Texas je oprávněn se jako notář označovat, a proto nemohl naplnit skutkovou podstatu podle § 109j odst. 1 písm. b) notářského řádu. Dále namítá, že v komunikaci, v níž označení „notář“ užil, dostatečně upozornil na skutečnost, že není notářem v České republice, což podle něj také vylučuje jeho přestupkovou odpovědnost. Ani s jednou z těchto námitek se Nejvyšší správní soud neztotožnil.

[9] Podle § 109j odst. 1 písm. b) notářského řádu se fyzická osoba dopustí přestupku tím, *že použije označení „notář“, ačkoli nesplňuje zákonné podmínky pro používání takového označení.*

[10] Podle § 1 odst. 1 notářského řádu *notář je fyzická osoba, splňující předpoklady podle tohoto zákona, kterou stát pověřil notářským úřadem.*

[11] Stěžovatel lze přisvědčit potud, že skutková podstata přestupku podle § 109j odst. 1 písm. b) notářského řádu je formulována značně široce. Formální stránku tohoto přestupku totiž zásadně naplní každý, kdo v mezích působnosti českých přestupkových zákonů (§ 2 až § 4 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich) užije ve vztahu k sobě označení „notář“, aniž by byl notářem ve smyslu § 1 odst. 1 notářského řádu.

[12] Podle Nejvyššího správního soudu je přitom nepochybné, že slovním spojením *nesplňuje zákonné podmínky pro používání takového označení* je míněna právě skutečnost, že daná osoba není notářem ve smyslu § 1 odst. 1 notářského řádu (tedy „českým notářem“), nikoli skutečnost, že daná osoba není notářem podle žádného z existujících světových právních řádů, jak tvrdí stěžovatel.

[13] V této souvislosti lze připomenout, že z obecného mezinárodního práva neplyne apriorní povinnost uznávat výsledky aplikace zahraničního práva (přiměřeně Bříza, P. a kol. *Zákon o mezinárodním právu soukromém*. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 96.). Doktrína (Handrlica, J. *Úvod do mezinárodního práva správního*. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 44) k otázce užívání cizího práva v oblasti správněprávních vztahů uvádí: *„Má-li být lex loci externa tuzemským správním orgánem ve vztahu správního práva z výše uvedených důvodů aplikováno, je to vždy důsledek normy lex fori, která takovou aplikaci předpokládá a po příslušném správním orgánu vyžaduje. Platí tedy, že to není cizí právo per se, které implikuje právní důsledky v tuzemském vztahu správního práva, ale norma lex fori, která na takové právo odkázala.“*

[14] Notářský řád neobsahuje příkaz k aplikaci či zohlednění zahraničních právních řádů v otázce toho, kdo má být považován za notáře. Při absenci takového ustanovení je jediným logickým vyústěním společného systematického výkladu § 109j odst. 1 písm. b) a § 1 odst. 1 notářského řádu závěr, že formální stránku tohoto přestupku zásadně naplňuje i osoba, která byla jmenována notářem v zahraničí.

[15] Vedle systematiky notářského řádu je však třeba při posuzování naplnění formální stránky přestupku podle § 109j odst. 1 písm. b) notářského řádu zohlednit i celkovou systematiku právního řádu jako celku.

[16] Podle § 5 zákona o odpovědnosti za přestupky je přestupkem *společensky škodlivý protiprávní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem, nejde-li o trestný čin.*

[17] Přestupkem tedy může být pouze protiprávní čin. Chybí-li znak protiprávnosti, nelze odpovědnost za přestupek vyvozovat, protože se pak jedná o dovolené jednání, které, ačkoli se svými znaky podobá přestupku, nenaplnuje skutkovou podstatu přestupku a není ani nebezpečné pro společnost. Přestupkem proto nemůže být jednání, které formálně přestupku odpovídá, ale není dána jeho protiprávnost (rozsudky NSS ze dne 31. 5. 2007, čj. 8 As 17/2007-135, č. 1338/2007 Sb. NSS, či ze dne 20. 9. 2007, čj. 4 As 22/2007-73).

[18] Podle Ústavního soudu je nežádoucí, resp. v demokratickém právním státě vyloučeno, aby v jednom právním odvětví uznávaná realita (v tamní věci obchod s cizí měnou) byla považována za právem aprobovanou a v jiném odvětví práva byla chápána jako nemožná a zakázaná (náleze ze dne 19. 6. 2006, sp. zn. IV. ÚS 38/06, č. 124/2006 Sb. ÚS). Jinak řečeno, z principu bezrozpornosti právního řádu (rozsudek rozšířeného senátu ze dne 26. 10. 2005, čj. 2 Afs 81/2004-54, č. 791/2006 Sb. NSS) vyplývá pravidlo, že jednání určitou částí právního řádu dovolené, či dokonce příkázané, nemůže zároveň naplňovat skutkovou podstatu veřejnoprávního deliktu (přestupku či trestného činu); shodně např. Šámal, P. a kol. *Trestní zákoník*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 244.

[19] Podle § 12 odst. 1 zákona č. 91/2012 Sb., o mezinárodním právu soukromém, *listina vydaná soudem, notářem nebo úřadem v cizině, která platí v místě, kde byla vydána, za listinu veřejnou nebo veřejná listina vydaná diplomatickým zástupcem nebo konzulárním úředníkem působícím v České republice, má důkazní moc veřejné listiny také v České republice, jestliže je opatřena předepsaným ověřením*.

[20] Zákon o mezinárodním právu soukromém tedy počítá se situacemi, kdy má být v České republice užito listiny vydané *notářem v cizině*, tedy „zahraničním notářem“, a za tímto účelem jí za stanovených podmínek přiznává účinky veřejné listiny v České republice. S užitím listin vydaných „zahraničními notáři“ v České republice počítá tento zákon i na dalších místech (srov. § 4, § 14, § 49 odst. 4). Lze očekávat, že součástí takových listin z povahy věci bude označení orgánu, který ji vydal, jež může spočívat i v použití označení „notář“.

[21] V popsané situaci nebude použitím takového označení naplněna formální stránka přestupku podle § 109j odst. 1 písm. b) notářského řádu ani v případě, kdy se tak označí osoba, která je zahraničním notářem, ale není notářem ve smyslu § 1 odst. 1 notářského řádu. Užití takové listiny v České republice je totiž jednáním jiným zákonem výslovně předpokládaným a dovoleným, a tudíž nemůže být zároveň protiprávním a nelze v něm spatřovat přestupek.

[22] Tento dílčí závěr nicméně není ku prospěchu stěžovatele v nynější věci. Jak je totiž patrné ze správního spisu a jak přiléhavě uvedl žalovaný, označení „notář“ stěžovatel neužil v rámci žádné listiny, kterou by vyhotovil jako notář státu Texas, nýbrž v rámci e-mailové komunikace se svým „klientem“, resp. v rámci konceptu smlouvy o úschově. Ani jedna z těchto listin však zjevně není veřejnou listinou ve smyslu § 12 odst. 1 zákona o mezinárodním právu soukromém. Lze tedy konstatovat, že formální stránka přestupku podle § 109j odst. 1 písm. b) notářského řádu byla ve stěžovatelově případě naplněna.

[23] Vedle principu bezrozpornosti právního řádu omezuje značně široký dosah skutkové podstaty podle § 109j odst. 1 písm. b) notářského řádu především podmínka naplnění materiální stránky přestupku. Podle § 5 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich je totiž přestupkem *společensky škodlivý protiprávní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem, nejde-li o trestný čin*.

[24] Jak Nejvyšší správní soud uvedl v rozsudku ze dne 29. 8. 2014, čj. 5 As 4/2013-26, k odpovědnosti za přestupek je třeba porušit nebo ohrozit určitý zájem společnosti. Toto porušení nebo ohrožení je materiálním znakem (tj. společenskou škodlivostí) přestupku (bez této společenské škodlivosti by se ostatně o přestupek ani nejednalo).

[25] Obecně lze vycházet z toho, že jednání, jehož formální znaky zákon označuje za přestupek, naplňuje v běžně se vyskytujících případech materiální znak přestupku, neboť porušuje či ohrožuje určitý zájem společnosti. Z tohoto závěru však nelze dovodit, že by k naplnění materiálního znaku skutkové podstaty přestupku došlo vždy, když je naplněn formální znak přestupku zaviněným jednáním fyzické osoby. Pokud se k okolnostem jednání, jež naplní formální znaky skutkové podstaty přestupku, přidruží také další významné okolnosti, které vylučují, aby takovým jednáním byl porušen nebo ohrožen právem chráněný zájem společnosti, nedojde

k naplnění materiálního znaku přestupku a takové jednání potom nemůže být označeno za přestupek (rozsudek NSS ze dne 14. 12. 2009, čj. 5 As 104/2008-45, č. 2011/2010 Sb. NSS).

[26] K tomu, aby bylo možné posoudit, zda jednání stěžovatele porušilo či ohrozilo určitý zájem společnosti, je nejprve třeba identifikovat společenský zájem, který skutková podstata přestupku podle § 109j odst. 1 písm. b) notářského řádu chrání.

[27] Tato skutková podstata byla do notářského řádu vložena novelou provedenou zákonem č. 258/2017 Sb. (srov. jeho čl. III bod 3.) s účinností od 1. 9. 2017 (tehdy jako § 109g). Nebyla však součástí původního poslaneckého návrhu zákona, ale byla do novely začleněna až v rámci jejího projednávání v ústavně-právním výboru Poslanecké sněmovny. Tato konkrétní změna nebyla blíže diskutována či odůvodněna.

[28] Z tohoto důvodu lze na záměr zákonodárce při zavedení této skutkové podstaty usuzovat jen zprostředkovaně. S ohledem na celkový kontext právní úpravy se však lze ztotožnit s komentářovou literaturou, podle níž je cílem § 109j notářského řádu „umožnit správní postih v případech, že dojde k zásahu do vylučného oprávnění vykonávat notářskou činnost a další činnost notáře neoprávněnou osobou, tedy zabránit tzv. vinklaření. Ustanovení chrání jak notáře před „nekalou konkurencí“, tak i veřejnost před klamáním a poskytováním nekvalitních služeb ze strany pokoutních provozovatelů právních služeb.“ (Kožiak, J.; Ruban, R.; Vlácil, D. *Notářský řád: Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, komentář k § 109j, dostupné v systému ASPI).

[29] Stejně tak lze ve shodě s městským soudem aprobovat závěry žalovaného, který v bodě 25 svého rozhodnutí vymezil chráněný společenský zájem jako „zájem na eliminaci poškozování klientů, zamezení klamání a uvádění v omyl klientů a jiných dotčených osob, vůči kterým obviněný na území České republiky vystupuje jako notář ve smyslu notářského řádu, a dále zájem na ochraně dobré pověsti notářských úřadů“.

[30] Lze tedy shrnout, že primárním společenským zájmem chráněným prostřednictvím § 109j odst. 1 písm. b) notářského řádu je zájem na tom, aby účastníci právního styku nebyli uváděni v omyl či pochybnost o tom, zda osoba, která se označuje jako notář, tedy vykonavatel specifického svobodného povolání, jehož výkon je státem zaštiťován, a od nějž lze legitimně očekávat určitou kvalitu a standard péče (Šešina, M. Jak by měl vypadat ideální notář. *Ad Notam*, 2013, č. 1, s. 4), takovým notářem (ve smyslu § 1 odst. 1 notářského řádu) skutečně je.

[31] Z toho plyne, že bude existovat řada situací, kdy způsobení takového omylu a narušení či ohrožení chráněného zájmu s ohledem na celkové okolnosti užití označení „notář“ nepřipadá v úvahu či jeho riziko bude zcela minimální, a proto nebude naplněna materiální stránka přestupku. Příkladem může být situace, kdy se za notáře označí představitel příslušné divadelní role (srov. Beaumarchais, Pierre Augustin Caron de. *Lazebník sevillský. Figarova svatba*. Praha: Státní nakladatelství krásné literatury, hudby a umění, 1956, s. 136). Obdobně ostatně k otázce naplnění této skutkové podstaty přistupuje jiný z komentářů k notářskému řádu (Bílek, P. a kol. *Notářský řád*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2024, s. 729).

[32] O takovou situaci ale v posuzované věci nejde, a to ani v kontextu argumentace zdůrazňující, že oznamovatel přestupku měl být o skutečnosti, že stěžovatel je americkým, nikoli českým notářem, opakovaně informován. Jak již totiž podrobně vysvětlili žalovaný, ministr spravedlnosti a městský soud, průběh skutkového děje, v němž byl spatřován stěžovatelův přestupek, byl zčásti odlišný, než jak jej stěžovatel prezentuje v kasační argumentaci.

[33] Z podkladů shromážděných ve správním spise plyne, že stěžovatel vůči svému „klientovi“, pozdějšímu oznamovateli přestupku, vystupoval jako notář, a to bez jakéhokoli upřesnění (e-mail na č. l. 3 a k němu příložený návrh smlouvy o úschově na č. l. 9, kde je schovatel označen jako „Mgr. M. K., Ph.D., notář“, a v hlavičce smlouvy je uvedeno „Mgr. M. K. Ph.D., notářská kancelář“). Stěžovatel v komunikaci uváděl českou adresu své „kanceláře“ a také české identifikační číslo osoby a daňové identifikační číslo. Až následně se oznamovatel přestupku na stěžovatele obrátil s tím, že je zmatený ohledně povahy navrhované úschovy, a položil mu dotaz, zda je členem příslušné komory. Teprve v reakci na tento dotaz stěžovatel uvedl, že je řádně jmenovaný a zapsaný notář, pouze ne v české komoře. V téže reakci zároveň uvedl, že američtí notáři mohou poskytovat právní služby v České republice, navrhovanou úschovu opětovně označil jako notářskou a svůj podpis doplnil slovy „notář“.

[34] Nejvyšší správní soud se ztotožnil se závěry ministra spravedlnosti, že jednáním stěžovatele došlo nejen k ohrožení, ale i k porušení zákonem chráněného zájmu, neboť oznamovatel přestupku byl, jak je z e-mailové komunikace patrné, stěžovatelem zcela zjevně uveden v omyl či pochybnost ohledně statusu stěžovatele jako notáře. To jej ostatně vedlo k tomu, aby se dotazoval, zda stěžovatel notářem je, či není. Zároveň je nepochybné, že stěžovatel jednal úmyslně, a to i s přihlédnutím k okolnostem případu a s ohledem na jeho erudici právníka; k posuzování zavinění jako skutečnosti vnitřního života dané osoby srov. např. usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 1. 2014, sp. zn. I. ÚS 1671/13, č. 2/2014 Sb. ÚS, bod 11).

[35] Nad rámec výše uvedeného Nejvyšší správní soud ve shodě s žalovaným (bod 21 jeho rozhodnutí) také poukazuje na skutečnost, že podle práva státu Texas je obsah činnosti notáře pojat značně odlišně (úžeji) než v České republice (srov. zejména Sec. 406.016 a Sec. 406.017., *Government Code, Title 4. Executive Branch, Subtitle A. Executive Officers, Chapter 406. Notary Public; Commissioner Of Deeds*; dostupné z: <https://statutes.capitol.texas.gov/Docs/GV/htm/GV.406.htm>), což ostatně platí obecně při komparaci tzv. latinského a anglo-amerického pojetí notářství (srov. Koziak, J.; Ruban, R.; Vlácil, D. *Notářský řád: Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, komentář k § 1, dostupné v systému ASPI). Skutečnost, že tento právní stav stěžovatel před oznamovatelem přestupku zastíral, resp. tvrdil jeho opak, také argumentu stěžovatele o absenci materiální stránky přestupku a absenci úmyslu neprospívá. Kasační soud pro úplnost dodává, že obsah zahraničního práva není ve správním ani soudním řízení předmětem dokazování (usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26. 6. 2012, sp. zn. 33 Cdo 3117/2010, nebo rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 29. 9. 2016, čj. 22 Af 35/2014-55).

[36] Co se týče tvrzení, že k informování oznamovatele o tom, že je stěžovatel notářem ve státě Texas, nikoli v České republice, došlo také při dřívějším osobním setkání s oznamovatelem, jde, jak správně upozornil žalovaný ve svém vyjádření, o tvrzení, které stěžovatel poprvé uplatnil až v kasační stížnosti. V žalobě se totiž odvolával pouze na to, že oznamovatele o této skutečnosti informoval písemně e-mailem. Toto tvrzení o osobním setkání proto představuje skutečnost, kterou stěžovatel uplatnil poté, kdy bylo vydáno napadené rozhodnutí ve smyslu § 109 odst. 5 s. ř. s., proto k němu Nejvyšší správní soud nepřihlédl.

[37] Další stěžovatelovy námitky se týkají tvrzení nepřezkoumatelnosti a vnitřní rozpornosti napadeného rozsudku, popř. obou správních rozhodnutí, tvrzení o odepření spravedlnosti a porušení zásady *in dubio pro reo*. Kasační soud neshledal, že by ve věci došlo k jakémukoli odepření spravedlnosti ani nevznikly pochybnosti o skutkových zjištěních, které by odůvodňovaly užití zásady *in dubio pro reo* (§ 69 odst. 2 věta druhá zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich). Rozsudek městského soudu i obě správní rozhodnutí považuje Nejvyšší správní soud za dostatečně, srozumitelně a logicky odůvodněné. Je pravdou, že rozsudek městského soudu je poměrně stručný, nicméně totéž lze uvést i o stěžovatelově žalobě. Obě správní rozhodnutí jsou naopak velmi podrobně odůvodněna a jsou podpořena i odkazy na relevantní judikaturu a komentářovou literaturu. Kasační soud proto neshledává pochybení městského soudu v tom, že se ke stěžovatelovým námitkám vyjádřil pouze stručně a ve zbytku se ztotožnil s podrobnými závěry správních orgánů (rozsudek NSS ze dne 27. 7. 2007, čj. 8 Afs 75/2005-118, č. 1350/2007 Sb. NSS).

[38] Nejvyšší správní soud shrnuje, že formální stránku přestupku podle § 109j odst. 1 písm. b) notářského řádu zásadně naplní každý, kdo v mezích působnosti českých přestupkových zákonů (§ 2 až § 4 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich) užije ve vztahu k sobě označení „notář“, aniž by byl notářem ve smyslu § 1 odst. 1 notářského řádu. To neplatí tehdy, plyne-li z jiné právní normy (např. z § 12 odst. 1 zákona o mezinárodním právu soukromém), že jde v daném případě o jednání právním řádem dovolené.

[39] Primárním společenským zájmem chráněným prostřednictvím § 109j odst. 1 písm. b) notářského řádu je zájem na tom, aby účastníci právního styku nebyli uváděni v omyl či pochybnost o tom, zda osoba, která se označuje jako notář, tedy vykonavatele specifického svobodného povolání, jehož výkon je státem zaštitován a od něhož lze legitimně očekávat určitou kvalitu a standard péče, takovým notářem (ve smyslu § 1 odst. 1 notářského řádu) skutečně je. Míru ohrožení či porušení tohoto zájmu je třeba individuálně zkoumat v každém jednotlivém případě neoprávněného užití označení „notář“ za účelem zjištění, zda byla naplněna materiální stránka přestupku.

## Služební poměr: možnosti ochrany práv státního zaměstnance v případě zrušení služebního poměru ve zkušební době

k § 74 odst. 1 písm. f) zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě<sup>1)</sup>

k § 142 správního řádu

k § 65 odst. 1 soudního řádu správního

**Oznámením o zrušení služebního poměru ve zkušební době služebním orgánem skončí v souladu s § 74 odst. 1 písm. f) zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, služební poměr státního zaměstnance, který má možnost využít jako prostředek ochrany svých práv žádost o určení právního vztahu (§ 142 správního řádu); proti rozhodnutí o této žádosti se státní zaměstnanec může bránit odvoláním u nadřízeného služebního orgánu, případně poté žalobou podle § 65 odst. 1 s. ř. s.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 1. 2025, čj. 5 Ads 231/2024-50)*

**Prejudikatura:** č. 720/2005 Sb. NSS, č. 3151/2015 Sb. NSS, č. 3686/2018 Sb. NSS a č. 4178/2021 Sb. NSS.

**Věc:** J. Z. proti státnímu tajemníkovi Ministerstva spravedlnosti o ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalobce.

Rozhodnutím ze dne 25. 4. 2023 žalovaný přijal žalobce do služebního poměru na dobu neurčitou a zařadil ho na služební místo ministerského rady v oddělení stížností pro porušení zákona odboru dohledu a kárné agendy na Ministerstvu spravedlnosti. Služební poměr žalobci vznikl ke dni 1. 5. 2023 se zkušební dobou v délce 6 měsíců, v níž služební poměr žalobce skončil, a sice jeho zrušením ze strany žalovaného, k němuž došlo dne 12. 6. 2023, kdy bylo žalobci doručeno oznámení žalovaného ze dne 30. 5. 2023; současně s tímto oznámením žalovaný žalobci sdělil, že s ohledem na jeho neomluvené absence na pracovišti ve dnech 10. 5., 11. 5. a 12. 5. 2023 mu za uvedené dny nepřísluší plat, a taktéž mu bude krácena dovolená.

V mezidobí – od vyhotovení oznámení o zrušení služebního poměru do jeho doručení – se žalobce e-mailem ze dne 7. 6. 2023 obrátil na žalovaného s tím, že se musel dozvědět o trestním stíhání žalobce, jenž o něm dne 4. 5. 2023 informoval ředitelku odboru dohledu a kárné agendy na Ministerstvu spravedlnosti. V tomto případě zákon o státní službě (§ 48) předpokládá zproštění výkonu služby, a proto žalobce požádal žalovaného, aby „*neprodleně odstranil nečinnost ze strany služebního orgánu v této věci změny služebního poměru státního zaměstnance*“. Na to žalovaný reagoval tak, že služební poměr žalobce byl zrušen ve zkušební době, a nebylo tudíž na místě vydat rozhodnutí o zproštění výkonu služby; viz přípis žalovaného ze dne 20. 6. 2023, na který reagoval žalobce dalším e-mailem ze dne 20. 6. 2023, jímž v návaznosti na § 142 správního řádu ve spojení s § 48 zákona o státní službě žádal opětovně o vyhotovení rozhodnutí o zproštění výkonu služby.

Následně žalobce podal u Městského soudu v Praze žalobu na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím ve skončení jeho služebního poměru jeho zrušením ve zkušební době podle § 74 odst. 1 písm. f) zákona o státní službě. Namítal, že žalovaný záměrně ignoroval § 48 tohoto zákona a neprostitl jej výkonu služby bezodkladně poté, co se dozvěděl o jeho trestním stíhání, a to ani přes opakované žádosti žalobce (viz výše). Vydaním oznámení o skončení služebního poměru tak provedl žalovaný nezákonný zásah do jeho práv.

Městský soud žalobu usnesením ze dne 28. 6. 2024, čj. 17 A 101/2023-96, odmítl, aniž by věcně zkoumal podstatu věci spočívající v otázce, zda žalovaný oprávněně zrušil žalobcům služební poměr ve zkušební době místo toho, aby žalobce prostitl výkonu služby kvůli trestnímu stíhání.

<sup>1)</sup> S účinností od 1. 1. 2025 byl § 74 změněn zákonem č. 448/2024 Sb., kterým se mění zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Původní text § 74 odst. 1 písm. f) zákona o státní službě je nyní obsažen v § 74 odst. 1 písm. d) téhož zákona.



S ohledem na judikaturu Nejvyššího správního soudu – rozsudek ze dne 18. 4. 2024, čj. 6 Ads 220/2023-55, který potvrdil závěry rozsudku ze dne 30. 5. 2023, čj. 6 Ads 81/2022-44, potažmo jím odkazovaného rozsudku ze dne 19. 12. 2022, čj. 4 Ads 250/2022-23 – platí, že zrušení služebního poměru podle § 74 odst. 1 písm. f) zákona o státní službě není rozhodnutím, ale jedná se o zásah; dle městského soudu se jedná o zásah komisivní, kdy služební orgán aktivně jednal vůči státnímu zaměstnanci. V takovém případě je nutno namísto podání zásahové žaloby vyčerpat prostředky ochrany uvnitř veřejné správy, tj. podat žádost o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu, a vyčkat konečného rozhodnutí, které může zvrátit důsledky předchozího jednání služebního orgánu tím, že určí, že služební poměr trvá. Výsledkem vyčerpání tohoto prostředku ochrany pak bude rozhodnutí, proti němuž je možné podat žalobu podle § 65 s. ř. s.

V souzené věci tak zásahová žaloba podle § 82 s. ř. s. nepřipadala v úvahu, neboť využitím prostředku ochrany proti zásahu dojde k jeho „zprocesnění“, a proto je třeba žalovat až rozhodnutí o žádosti podle § 142 správního řádu. Takovou žádost ovšem žalobce nepodal a nic na tom nemění ani jeho e-mailové podání ze dne 20. 6. 2023. Podle městského soudu tímto podáním žalobce prostředek ochrany nevyčerpal, neboť z jeho obsahu je zřejmé, že se domáhal rozhodnutí o zproštění výkonu služby. Na základě toho městský soud odmítl zásahovou žalobu jako nepřípustný návrh podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 85 s. ř. s. Stěžovatel nevyužil prostředek ochrany proti trvajícím tvrděmu nezákonnému zásahu, a pokud by jej v budoucnu využil, bylo by nutné podat žalobu proti rozhodnutí.

Žalobce (stěžovatel) napadl toto usnesení městského soudu kasační stížností, v níž zpochybnil zákonnost odmítnutí zásahové žaloby, která měla být podle jeho názoru posouzena věcně. Pokud se tak nestalo, byl stěžovateli odepřen přístup k soudu – a to přesto, že zrušení služebního poměru ve zkušební době dle § 74 odst. 1 písm. f) zákona o státní službě představuje pojmově zásah ve smyslu § 82 s. ř. s.

Stěžovatel byl přesvědčen, že jeho zásahová žaloba byla přípustná a nebylo nezbytné předtím podat žádost podle § 142 správního řádu, jak dovodil městský soud. Dle stěžovatele se nejedná o účinný a efektivní prostředek ochrany, protože v rámci řízení o určení, zda služební poměr trvá, jsou správní orgány oprávněny pouze ověřit, zda oznámení o zrušení služebního poměru je formálně-právně bezvadné a zda bylo bezvadně doručeno. O tom ovšem v jeho věci nebylo pochyb, a proto považoval stěžovatel toto řízení za bezpředmětné. Jediným možným prostředkem ochrany jeho práv byla zásahová žaloba. V tomto směru se stěžovatel dovolával zejména závěrů vyslovených v rozsudku čj. 4 Ads 250/2022-23, z jehož odůvodnění obsáhle citoval, s tím, že požadavek, aby podal žádost o určení právního vztahu, je z hlediska ochrany práv neefektivní a odsouvá poskytnutí soudní ochrany v čase – postoj žalovaného, že zrušil stěžovatelův služební poměr, je zřejmý, žalovaný na něm zjevně trvá a nehodlá na tom nic měnit.

To ostatně dokládají i opakované žádosti stěžovatele, především pak žádost ze dne 20. 6. 2023, v níž se stěžovatel domáhal jak vydání rozhodnutí o zproštění výkonu služby, tak i právě vydání rozhodnutí podle § 142 správního řádu stran určení, zda jeho služební poměr trvá. V této žádosti stěžovatel spojil dvě věci, a materiálně tak vlastně vyčerpal požadovaný prostředek ochrany, o němž měl žalovaný rozhodnout, což neučinil. Za této situace se tedy dle stěžovatele měl městský soud zabývat meritem věci ihned, nikoli nutit stěžovatele podat formalizovanou a zcela zbytečnou žádost o určení právního vztahu, což považoval za přepjatý formalismus.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti mimo jiné uvedl, že pokud jako služební orgán disponoval ve stejný okamžik informacemi o trestním stíhání stěžovatele a o jeho porušování služební kázně, byl postup podle § 74 odst. 1 písm. f) zákona o státní službě zcela logický. K tomu žalovaný poukázal také na prodlení stěžovatele s oznámením, že je proti němu zahájeno trestní stíhání (usnesení o zahájení trestního stíhání pro spáchání přečinu pomluvy je ze dne 6. 2. 2023 a stěžovateli bylo doručeno ještě týž měsíc), přičemž motivace stěžovatele se jeví jako ryze ekonomická – stěžovatel nastoupil do výkonu služby s tím, že bude okamžitě zproštěn výkonu služby, kterou nebude vůbec vykonávat, za podmínky, že bude pobírat ze zákona část platu.

V replice stěžovatel odkázal na obsah své kasační stížnosti, v níž vysvětlil, proč městský soud jeho zásahovou žalobu věcně projednat musí; současně opakovaně popřel nutnost využít žádost podle § 142 správního řádu, jež nemůže nic změnit na jeho situaci i s ohledem na dosavadní postup žalovaného, který odmítá zahájit řízení

o určení právního vztahu a snaží se naproti tomu zakrýt své nezákonné jednání ve věci skončení služebního poměru na základě nepravdivých tvrzení o údajných absencích stěžovatele na pracovišti.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

[16] Podstatou věci je otázka zákonnosti usnesení o odmítnutí žaloby, které je založeno na tom, že stěžovatel v souladu s § 85 s. ř. s. nevyčerpal jiné prostředky ochrany proti skončení služebního poměru jeho zrušením ve zkušební době podle § 74 odst. 1 písm. f) zákona o státní službě, jenž stanoví: *Služební poměr skončí zrušením služebního poměru služebním orgánem nebo státním zaměstnancem ve zkušební době z jakéhokoliv důvodu nebo bez uvedení důvodu, a to dnem doručení písemného oznámení o zrušení služebního poměru, není-li v něm uveden den pozdější; služební orgán nesmí ve zkušební době zrušit služební poměr v době prvních 14 dnů trvání dočasné neschopnosti k výkonu služby.*

[17] Citované ustanovení upravuje jeden ze způsobů skončení služebního poměru ze zákona (*ex lege*), jež jsou obsaženy v prvním odstavci § 74 zákona o státní službě [pod písmeny a) až h)]; specifikum tohoto konkrétního způsobu skončení služebního poměru spočívá v jeho návaznosti na projev vůle druhé strany právního vztahu, tedy státního zaměstnance nebo služebního orgánu, a to ve formě písemného oznámení o zrušení služebního poměru. Podstatné pro posuzovanou věc je přitom především to, že oznámení učiněné ze strany služebního orgánu není rozhodnutím; nevede se řízení ve věcech služby ve smyslu § 159 odst. 1 písm. g) zákona o státní službě a jednání služebního orgánu je nutno pojmově kvalifikovat jako zásah podle § 82 s. ř. s. V tom má stěžovatel pravdu, což potvrzuje i relevantní judikatura, která jednoznačně uzavřela, že „*ke skončení služebního poměru v případě dle § 74 odst. 1 písm. f) zákona o státní službě nedochází rozhodnutím*“; viz zejména bod 31 odůvodnění rozsudku č. 6 Ads 81/2022-44, na který navázal rozsudek č. 6 Ads 220/2023-55.

[18] V posledně uvedeném rozsudku Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu, který podrobil věcnému přezkumu právě oznámení o zrušení služebního poměru ve zkušební době, jež nesprávně považoval za rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s.; současně Nejvyšší správní soud vytkl městskému soudu, že vyzval žalobce ke změně žalobního typu, a sice z žaloby na ochranu před nezákonným zásahem na žalobu proti rozhodnutí. Podobně i v této věci vyzval městský soud stěžovatele ke změně zásahové žaloby na žalobu proti rozhodnutí, nicméně posléze právě ve světle rozsudku č. 6 Ads 220/2023-55 svůj postoj revidoval a měl za to, že zrušení služebního poměru ve zkušební době není spojeno s vydáním rozhodnutí. Jinými slovy, městský soud měl v souladu s judikaturou za to, že zrušení služebního poměru ve zkušební době je pojmově zásahem, a stěžovatel tak podal zásahovou žalobu, přičemž z hlediska její přípustnosti (§ 85 s. ř. s.) se městský soud řídil závěrem zmíněného rozsudku č. 6 Ads 220/2023-55, bodu 18 *in fine*, podle něhož je potřeba při posuzování této otázky „*vycházet především ze závěrů rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2021, č. 6 As 108/2019-39, č. 4178/2021 Sb. NSS, ve věci ŽAVES, v němž se rozšířený senát zabýval mj. otázkou, zda řízení podle § 142 správního řádu představuje účinný prostředek obrany práv*“.

[19] V této souvislosti Nejvyšší správní soud připomíná, že zásahová žaloba má subsidiární charakter tak jako ostatně celé správní soudnictví, které je na principu subsidiarity postaveno (§ 5 s. ř. s.); soudní přezkum je obecně koncipován až jako následný prostředek ochrany veřejných subjektivních práv, který nemůže nahrazovat prostředky nacházející se uvnitř veřejné správy. Proto podle § 85 s. ř. s. věty před středníkem platí: „*Žaloba je nepřipustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky.*“

[20] To znamená, že, jsou-li k dispozici jiné právní prostředky ochrany, je potřeba je vyčerpat a pokusit se nejprve o nápravu věcí v rámci veřejné správy jako takové, což má svůj hluboký smysl, jak trefně poznamenal rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve rozsudku ze dne 5. 12. 2017, č. 1 AfS 58/2017-42, č. 3686/2018 Sb. NSS, *HOPR TRADE*, s tím, že „*veřejná správa může rozhodnout meritorně, zásah do práv může odstranit dříve než jakýkoliv soudní přezkum. Jde tedy o zákonnou konstrukci, která má zajišťovat, aby se nezákonnosti řešily předně v místě a čase, kde nastanou, orgány kompetentními. Ty na základě argumentů uplatněných v zákonem poskytnutých prostředcích samy seznají předešlou nezákonnost a použijí vlastní procesní nástroje k nápravě. Nejen to. Subsidiarita je i vyjádřením dělby moci, vzájemných brzd a protivah, v níž žádná z moci nemůže dominovat, aniž*

*by existoval prostriedek k eliminaci nepřipustné expanze (brzda) či účinné ochrany (protiváha), jehož použití se může domáhat zákonným způsobem ten, kdo tvrdí, že bylo zasaženo (různými formami a způsoby) do jeho veřejných subjektivních práv (srov. rozhodnutí rozšířeného senátu ve věci Eurovia).“ (bod 34).*

[21] Stěžovatel tvrdí, že do jeho veřejných subjektivních práv bylo zasaženo oznámením o zrušení služebního poměru ve zkušební době, přičemž zásadní otázka z hlediska přípustnosti jím podané zásahové žaloby zní, zda byl předtím povinen podat žádost o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu jakožto jiný právní prostředek ochrany svých práv. Podle názoru městského soudu stěžovatel k tomuto kroku povinen byl, jakkoli rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v odůvodnění rozsudku ze dne 26. 3. 2021, čj. 6 As 108/2019-39, č. 4178/2021 Sb. NSS, *ŽAVES*, bodě 68, konstatoval, že ve vztahu k nezákonnému zásahu spočívajícímu v nezahájení řízení z moci úřední o odstranění stavby (tj. omisivnímu – nečinnostnímu zásahu) není rozhodnutí podle § 142 správního řádu řešením, neboť si jím nelze vynutit zahájení řízení. V případě komisivních zásahů, jímž je i zrušení služebního poměru ve zkušební době dle § 74 odst. 1 písm. f) zákona o státní službě, totiž právní ochrana prostřednictvím § 142 správního řádu vyloučena není; naopak rozhodnutí o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu může zvrátit důsledky předchozího jednání služebního orgánu tím, že určí, že služební poměr trvá.

[22] S tímto závěrem Nejvyšší správní soud v zásadě souhlasí a dodává, že odpovídá charakteru služebního poměru jako právního vztahu, který v daném případě zaniká v důsledku projevu vůle jednoho ze subjektů tohoto právního vztahu (viz výše). Ve shodě s městským soudem poukazuje Nejvyšší správní soud též na to, že jde o závěr odpovídající dosavadní judikatuře – viz blíže rozsudek čj. 4 Ads 250/2022-23, zejména body 36 a 37, v nichž Nejvyšší správní soud dovodil, že využití řízení o určení právního vztahu může mít své opodstatnění v souvislosti se skončením služebního poměru ze zákona a žalobkyně se mylí, domnívá-li se, že nebylo její povinností využít obrany prostřednictvím řízení o určení právního vztahu, jelikož by výsledkem tohoto řízení bylo správní rozhodnutí. Forma výsledku vzešlá z právního prostředku ochrany je totiž rozhodná pouze z hlediska volby žalobního typu, a tím je v tomto případě žaloba proti rozhodnutí.

[23] Ostatně to, že žádost o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu je možnou obranou proti oznámení o zrušení služebního poměru ve zkušební době služebním orgánem, plyne též ze závěru č. 30 ze zasedání poradního sboru náměstka ministra vnitra pro státní službu k zákonu o státní službě ze dne 8. 2. 2019, který jako možnost obrany vyloučil podání odvolání, protože „*oznámení o zrušení služebního poměru ve zkušební době není, na rozdíl od úpravy služebního poměru příslušníků bezpečnostních sborů a vojáků z povolání, správním rozhodnutím a o zrušení služebního poměru ve zkušební době se nevede řízení ve věcech státní služby. Možnou obranou proti právně vadnému oznámení o zrušení služebního poměru ve zkušební době služebním orgánem i proti právně vadnému doručení je podle názoru poradního sboru žádost o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu.*“

[24] Skutečnost, že podání žádosti podle § 142 správního řádu, včetně následného soudního přezkumu, v aplikační praxi funguje, nepřímo plyne rovněž z výše citovaného rozsudku čj. 6 Ads 81/2022-44, který se zabýval zákonností zamítavého rozsudku o žalobě právě proti odvolacímu rozhodnutí náměstka ministra vnitra pro státní službu ve věci zrušení služebního poměru ve zkušební době dle § 74 odst. 1 písm. f) zákona o státní službě (zde u Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže); shodně srov. nedávný rozsudek ze dne 19. 9. 2024, čj. 15 Ad 9/2024-50, kterým městský soud zamítl žalobu proti odvolacímu rozhodnutí státního tajemníka v Ministerstvu zemědělství v případě zrušení služebního poměru ve zkušební době dle § 74 odst. 1 písm. f) zákona o státní službě (zde u Státního zemědělského a intervenčního fondu).

[25] Obecná potřeba nejprve vyčerpat prostředky ochrany, které jsou v rámci veřejné správy k dispozici, odpovídá subsidiaritě soudní ochrany ve správním soudnictví, která se uplatní i v případě záporní zásahové žaloby. Tu stěžovatel podal, aniž by však předtím inicioval určovací řízení ve smyslu § 142 správního řádu, tedy vyčerpal prostředek ochrany svých práv. Podle názoru Nejvyššího správního soudu se přitom jedná o prostředek ochrany, který je efektivní a účinný, jak již bylo naznačeno – výsledkem řízení o určení právního vztahu může být rozhodnutí, kterým je autoritativně určeno, že služební poměr už netrvá (opravdu skončil), nebo naopak pořad trvá; v takovém případě to nepochybně znamená odstranění závadného stavu. Nejedná se tak o nějaký formální prostředek ochrany práv, nýbrž o reálnou možnost stav věcí napravit ve smyslu § 85 s. ř. s.

[26] Stěžovatel sice v kasační stížnosti namítl, že tomu tak není, neboť správní, respektive služební orgán pouze formálně ověřil bezvadnost oznámení o zrušení služebního poměru podle § 74 odst. 1 písm. f) zákona o státní službě a jeho doručení, nicméně pomíjí, že je to dáno především povahou věci jako takové, tj. skončením služebního poměru ve zkušební době.

[27] Stěžovatel byl přijat do služebního poměru na dobu neurčitou na základě výsledku výběrového řízení a vzhledem k tomu, že nebyl státním zaměstnancem, mu byla podle § 29 odst. 2 zákona o státní službě stanovena šestiměsíční zkušební doba. Její smysl a účel ve služebním poměru je podobný, jako je tomu u poměru pracovního, a sice vyzkoušet si, zda oběma stranám právního vztahu, tedy služebnímu orgánu i státnímu zaměstnanci, služební poměr vyhovuje. V opačném případě je možné v podstatě okamžitě služební poměr ukončit „z jakéhokoliv důvodu nebo bez uvedení důvodu“ [§ 74 odst. 1 písm. f) zákona o státní službě]. To pochopitelně limituje okolnosti, které lze zjišťovat v řízení o určení toho, zda služební poměr trvá, či nikoli. Na druhou stranu to ovšem neznamená, že by nebylo možno zjišťovat vůbec nic. Zpravidla bude nutno ověřit obsah oznámení o skončení služebního poměru, jeho doručení, a tedy datum skončení služebního poměru, není-li uveden pozdější den, jakož i časový test (14 dní) v případě dočasné neschopnosti výkonu služby. V praxi však nelze vyloučit ani další okolnosti týkající se samotné zkušební doby (jejího stanovení, trvání atp.) nebo třeba právě kolize zrušení služebního poměru ve zkušební době s důvody pro zproštění výkonu služby (stejně tak nelze rezignovat např. na případné šikanózní, účelové či diskriminační jednání anebo zjevné zneužití práva).

[28] Stěžovatel též namítl neúčinnost určovacího řízení ve smyslu § 142 správního řádu, protože žalovaný služební orgán svůj postoj stejně nezmění. K tomu lze poznamenat pouze tolik, že obecně služební orgán svůj postoj změnit může; nelze v tomto ohledu jakkoli předjímat či spekulovat. A pokud služební orgán autoritativně určí, že služební poměr netrvá, nutno připomenout, že proti jeho rozhodnutí je možné podat odvolání nadřízenému služebnímu orgánu, respektive nejvyššímu státnímu tajemníkovi (dříve náměstkovi ministra vnitra pro státní službu; srov. shora).

[29] Odvolací rozhodnutí lze posléze napadnout žalobou, nikoli však žalobou zásahovou, která není vůbec ve hře. Vydáním rozhodnutí v řízení o určení právního vztahu totiž dojde k tzv. „zprocesnění“ zásahu jinými právními prostředky ve smyslu § 85 s. ř. s. (srov. např. rozsudek NSS ze dne 4. 8. 2005, čj. 2 Aps 3/2004-42, č. 720/2005 Sb. NSS); to pak podmiňuje i volbu žalobního typu, jímž se lze v dané situaci bránit – viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 3. 2016, čj. 6 As 18/2016-46, bod 9, v němž tento soud vysvětlil: „*Podání žádosti o vydání rozhodnutí podle § 142 správního řádu totiž ve skutečnosti není podmínkou pro podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem. Fakt, že takovýto prostředek nápravy existuje, žalobu na nezákonný zásah zcela vylučuje, a to bez ohledu na to, zda jej stěžovatelka v konkrétním případě využila či nikoliv. Proti rozhodnutí deklarujícímu, že veřejnoprávní smlouva je, příp. není účinná, je totiž přípustné odvolání, a následně lze podat proti takovému rozhodnutí správní žalobu v režimu § 65 a násl. s. ř. s.*“

[30] Citovaný rozsudek se sice týkal platnosti, respektive účinnosti veřejnoprávní smlouvy, avšak i u ní byla žádost podle § 142 správního řádu shledána jako zcela případný prostředek ochrany práv (viz blíže rozsudek NSS ze dne 28. 8. 2014, čj. 7 As 100/2014-52, č. 3151/2015 Sb. NSS), pročež lze stejnou optikou nahlížet i na případ stěžovatele. Ten měl v souladu s výše uvedeným podat žádost o určení právního vztahu a případně poté žalobu proti rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatel tak přístup k soudu odepřen neměl a nemá, jak uvedl už městský soud, s jehož závěry Nejvyšší správní soud ztotožňuje, včetně toho, že žádost stěžovatele ze dne 20. 6. 2023 nebyla žádostí o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu, jak se stěžovatel snaží sugerovat v kasační stížnosti.

[31] Žádost stěžovatele ze dne 20. 6. 2023 byla pokračováním polemiky v linii jeho původní žádosti ze dne 7. 6. 2023, kterou se stěžovatel evidentně dožadoval vydání rozhodnutí o zproštění výkonu služby podle § 48 zákona o státní službě – to byla hlavní motivace stěžovatele, na což poukázal též žalovaný služební orgán s tím, že v případě zproštění výkonu služby by stěžovateli příslušela část platu (ve výši 50 % jeho měsíčního platu, příp. zvýšená až na 80 % v souladu s § 48 odst. 3 zákona o státní službě). Služební orgán odmítl stěžovatele zprostit výkonu služby s vysvětlením, že služební poměr stěžovatele skončil. Pokud s tím, že služební poměr skončil, stěžovatel nesouhlasil, mohl a měl iniciovat určovací řízení (§ 142 správního řádu), v němž by uplatnil svoji základní argumentaci vycházející v zásadě z toho, že měl-li služební orgán informaci o trestním stíhání stěžovatele, měl ho

bezodkladně zprostit výkonu služby bez toho, že by se zabýval dalšími věcmi stran jeho absencí na pracovišti, respektive porušování služební kázně, včetně skončení služebního poměru. Právě tento souběh skončení služebního poměru a důvodu zproštění výkonu služby je úhelným kamenem celé věci, jejíž řešení je však primárně na veřejné správě, nikoli soudu.

[32] Na závěr Nejvyšší správní soud připomíná, že řízení podle § 142 správního řádu je řízením o žádosti, které je zahájeno dnem, kdy tato žádost došla věcně a místně příslušnému správnímu orgánu, který má povinnost toto řízení ukončit zákonem předpokládaným úkonem, tj. vydáním rozhodnutí. V souzené věci však žádné rozhodnutí vydáno nebylo, a to je právě rozdíl oproti případu, kterým se Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku č. 4 Ads 250/2022-23, jehož závěrů se stěžovatel v kasační stížnosti dovolával; v tamějším případě žalobkyně – zaměstnankyně Ministerstva obrany, které skončil služební poměr podle § 74 odst. 1 písm. a) zákona o státní službě – nemusela výjimečně využít prostředku ochrany v podobě § 142 správního řádu, neboť jej materiálně vyčerpala podáním žádosti o obnovu řízení, o níž bylo rozhodnuto.

[33] V případě stěžovatele naopak rozhodnuto nebylo, nelze proto hovořit o přepjatém formalismu či oddalování soudní ochrany v čase – soudní ochrana je na pořadu teprve tehdy, nebude-li zjednána náprava veřejnou správou, jak bylo podrobně vysvětleno shora v souladu s principem subsidiarity.

## 4664

### Zdravotnictví: povinnost poskytovatele zdravotních služeb podílet se na zajištění pohotovostní služby

#### Řízení před soudem: přezkum rozhodnutí o přestupku spočívající v porušení povinnosti podílet se na zajištění pohotovostní služby

k § 45 odst. 2 písm. l) zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách)

k § 65 a násl. soudního řádu správního

**Žádost kraje podle § 45 odst. 2 písm. l) zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování, se přímo ukládá poskytovateli zdravotních služeb povinnost podílet se ve stanoveném rozsahu na zajištění lékařské pohotovostní služby, lékárenské pohotovostní služby nebo pohotovostní služby zubních lékařů. Proti žádosti lze proto podat samostatnou žalobu podle § 65 a násl. s. ř. s.**

**V řízení o žalobě proti rozhodnutí o přestupku spočívajícím v porušení povinnosti podílet se na zajištění pohotovostní služby není možné přezkoumávat zákonnost žádosti podle § 45 odst. 2 písm. l) zákona o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování, lze pouze přihlídnout k její nicotnosti.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2025, čj. 6 Ads 274/2023-32)*

**Prejudikatura:** č. 906/2006 Sb. NSS, č. 2206/2011 Sb. NSS, č. 2837/2013 Sb. NSS, č. 3412/2016 Sb. NSS, č. 3579/2017 Sb. NSS, č. 3779/2018 Sb. NSS, č. 3841/2019 Sb. NSS, č. 3931/2019 Sb. NSS, č. 4061/2020 Sb. NSS, č. 4432/2023 Sb. NSS a č. 4562/2024 Sb. NSS.

**Věc:** European Dental Health, s. r. o., proti Ministerstvu zdravotnictví o uložení povinnosti zajistit pohotovostní služby zubních lékařů, o kasační stížnosti žalobkyně.

V této věci byl sporný výklad § 45 odst. 2 písm. l) zákona o zdravotních službách. Žalobkyně je poskytovatelkou stomatologické péče. Královéhradecký kraj žalobkyni na základě citovaného ustanovení požádal dne 18. 1. 2021, aby se podílela na zajištění pohotovostní služby zubních lékařů v konkrétně vymezených časových úsecích v roce 2021 (celkem v 8 kalendářních dnech) na adrese své ordinace. Těto žádosti předcházela neúspěšná snaha o uzavření smlouvy o stejném předmětu za odměnu 800 Kč za hodinu. Žalobkyně žádosti nevyhověla.

Vzhledem k tomu, že se dne 15. 2. 2021 od 16 do 22 hodin (první ze stanovených dnů) nepodílela na zajišťování pohotovostní služby zubních lékařů podle žádosti, shledal ji Krajský úřad Královéhradeckého kraje vinnou z přestupku dle § 117 odst. 2 písm. i) zákona o zdravotních službách. Za tento přestupek jí uložil pokutu ve výši 10 000 Kč a povinnost nahradit náklady řízení v částce 1 000 Kč.

Proti rozhodnutí krajského úřadu podala žalobkyně odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 3. 9. 2021 zamítl. Následně se žalobkyně žalobou podanou ke Krajskému soudu v Hradci Králové domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného. Krajský soud nejprve žalobě vyhověl a rozhodnutí žalovaného zrušil. Podle něj ze spisu nevyplývalo, jaká kritéria pro výběr zubních lékařů krajský úřad zvolil. Krajský soud proto nemohl přezkoumat, zda krajský úřad nepostupoval vůči některým zubním lékařům diskriminačně či v rozporu se zásadou rovnosti. Proto bylo podle krajského soudu rozhodnutí nepřezkoumatelné. Tento rozsudek však zrušil Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 20. 2. 2023, čj. 4 Ads 12/2023-26. Krajský soud totiž zrušil rozhodnutí žalovaného z důvodu, který neodpovídá uplatněným žalobním bodům. Navíc se ani věcně o nepřezkoumatelné rozhodnutí nejednalo, neboť po správních orgánech nelze požadovat, aby preventivně (bez námítky) shromažďovaly podklady vyvracející diskriminaci či porušení rovnosti.

V dalším řízení krajský soud žalobu zamítl rozsudkem ze dne 28. 7. 2023, čj. 30 Ad 14/2021-194. Královéhradecký kraj byl podle krajského soudu oprávněn jednostranně uložit žalobkyni povinnost podílet se na pohotovostní službě. Nebylo nutné, aby strany uzavřely smlouvu, jak namítala žalobkyně. Takový požadavek ze zákona neplyne. Žalobkyně tedy byla povinna žádosti vyhovět. Žádost nebyla příkazem k nucené práci. Poskytování pohotovostní služby lze podřadit pod výjimku dle čl. 9 odst. 2 písm. d) Listiny základních práv a svobod. Žádost naplňovala i podmínky Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (viz rozsudek ESLP ze dne 14. 9. 2010 ve věci *Steindl proti Německu*, stížnost č. 29878/07, který se týkal povinnosti lékaře sloužit na pohotovosti). Odměna ve výši 800 Kč za hodinu je přiměřená. Z důkazů předložených žalobkyní vyplynulo, že se odměna za výkon pohotovosti pohybovala v České republice v rozmezí od 500 do 2 350 Kč za hodinu (byť každý kraj přistupuje k zajištění pohotovostních služeb svojí cestou). Žalobkyni by navíc nevznikly žádné provozní náklady, pokud by přijala nabídku Královéhradeckého kraje, aby pohotovost vykonávala ve Fakultní nemocnici Hradec Králové.

Lékařská péče, kterou je třeba během pohotovostní služby poskytovat, je *lege artis*. Lékařské výkony prováděné při pohotovostní službě se samozřejmě liší od péče, kterou zubní lékař poskytuje svým registrovaným pacientům. To je však dáno charakterem pohotovostní služby. Během ní je totiž třeba řešit případy, kdy pacient vyžaduje neodkladnou péči, nebo u něj dojde k náhlé změně zdravotního stavu či zhoršení průběhu onemocnění. Povinnost podílet se na pohotovostní službě se týká všech poskytovatelů zdravotních služeb, nelze se jí zbavit argumentem, že poskytovatel tyto výkony odmítá provádět.

Žalobkyně v kasační stížnosti namítla, že na podmínkách pohotovostní služby by se měl kraj s poskytovatelem zdravotních služeb dohodnout. Místo toho však Královéhradecký kraj stěžovatelce pohotovostní službu nařídil, a to za odměnu, z níž stěžovatelka nepokryje ani provoz své ordinace. Stěžovatelka má zákonnou povinnost vyhotovovat cenové kalkulace svých služeb. Královéhradecký kraj k nim ale vůbec nepřihlédl a bez dalšího je odmítl.

Podle krajského soudu navíc zákon o zdravotních službách ani odměnu nepředpokládá, což je protiústavní závěr, neboť za každou práci náleží spravedlivá odměna. Ze správního spisu nevyplývá, jak Královéhradecký kraj dospěl k částce 800 Kč za hodinu (ať již obecně, či ve vztahu ke stěžovatelce). Stěžovatelce neplnou platby od veřejných zdravotních pojišťoven, neboť s žádnou nemá uzavřenu smlouvu. I kdyby tomu tak snad bylo, za základní (až téměř *non lege artis*) zákroky jsou platby minimální. Takový dodatečný příjem by stěžovatelčiny náklady nepokryl. Ani krajský soud se tedy kalkulacemi dostatečně nezabýval. Pokud by tak učinil, zjistil by, že v některých krajích se vyplatí pohotovostní služby poskytovat (např. v Libereckém). V Královéhradeckém kraji však může výkon pohotovostní služby vést až k likvidaci podnikání. Krajský soud dále označil několik zákroků typických pro pohotovost za *lege artis*. Takový paušální závěr však nelze učinit, vždy záleží na kontextu.

Žalovaný uvedl, že v Královéhradeckém kraji je podle Národního registru poskytovatelů zdravotních služeb asi 300 poskytovatelů stomatologické péče. Měla-li by být zajištěna pohotovostní služba v minimálním rozsahu



(tedy pouze na úrovni města Hradec Králové), musel by každý poskytovatel vykonat pohotovostní službu alespoň jedenkrát ročně. Stěžovatelka disponuje oprávněním poskytovat stomatologické služby od 1. 4. 2012 a doposud se na zajištění pohotovostní služby nikdy nepodílela. Argumentace nerovným zacházením či diskriminací proto není případná. Navíc ji stěžovatelka uplatnila až v kasační stížnosti.

Výkon pohotovostní služby není ani nucenou prací, neboť je, obdobně jako výkon právního zastoupení *ex offio* advokáty, ochranou práv druhých [viz čl. 9 odst. 2 písm. d) Listiny základních práv a svobod]. Stěžovatelka pominula, že neodkladná péče je veřejnými zdravotními pojišťovnami hrazena, aniž by bylo nutné, aby s pojišťovnami uzavřela smlouvu [§ 17 odst. 1 písm. a) zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů]. Opět se nabízí analogie s advokátem ustanoveným *ex offio*, který je bez ohledu na skutečné náklady a výši smluvní odměny odměňován podle vyhlášky (advokátního tarifu). Kraj vykonává při zajišťování pohotovostní služby přenesenou působnost (§ 119 odst. 1 zákona o zdravotních službách), pro niž je charakteristický vrchnostenský vztah. Uzavření dohody tedy není nutné.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

(...) [22] Nejvyšší správní soud se dále zabýval otázkou právní povahy žádosti podle § 45 odst. 2 písm. l) zákona o zdravotních službách, a to z toho hlediska, zda se jí zasahuje do právní sféry poskytovatele zdravotních služeb. Jakkoliv v tomto směru nebyla proti závěrům krajského soudu uplatněna žádná kasační námitka, Nejvyšší správní soud považuje tuto otázku za stěžejní, neboť na jejím rozřešení závisí, zda lze přímo proti žádosti podle § 45 odst. 2 písm. l) zákona o zdravotních službách podat samostatnou žalobu, nebo zda je třeba okolností souvisejících s její zákonností posuzovat až v řízení o žalobě proti rozhodnutí o přestupku.

[23] Podle § 45 odst. 2 písm. l) zákona o zdravotních službách je poskytovatel *povinen podílet se na žádost kraje, jehož krajský úřad mu udělil oprávnění, na zajištění lékařské pohotovostní služby, lékárenské pohotovostní služby a pohotovostní služby zubních lékařů; to neplatí, jde-li o Vězeňskou službu.*

[24] Jazykový výklad uvedeného ustanovení nevyvolává závažnější pochybnosti. Byť je v něm užito slova *žádost*, nejedná se o žádost ve smyslu obecného jazyka, které zpravidla není třeba vyhovět. V ustanovení je naopak s *žádostí* jasně spojena povinnost podílet se na zajištění pohotovostní služby. Z hlediska systematického je vykládaná norma obsažena v ustanovení upravujícím povinnosti poskytovatelů zdravotních služeb. Podstatná část těchto povinností má povahu zákonných povinností (tedy plynou bez dalšího přímo ze zákona), povinnost podílet se na zajištění pohotovostní služby je výjimkou, neboť je „aktivována“, resp. podmíněna *žádostí* kraje.

[25] Nejedná se ani o jakousi žádost k zahájení postupu vedoucímu k uzavření smlouvy, jejímž předmětem by byla povinnost vykonávat pohotovostní službu. Ustanovení hovoří přímo o *žádosti o zajištění pohotovostní služby zubních lékařů*. O porušení povinnosti *podílet se na zajištění lékařské pohotovostní služby nebo pohotovostní služby poskytované zubními lékaři nebo lékárníky* ostatně hovoří i § 117 odst. 2 písm. i) zákona o zdravotních službách, který vymezuje skutkovou podstatu přestupku, kterého se stěžovatelka dopustila.

[26] Stejný závěr lze dovodit i z historického výkladu. Před přijetím zákona o zdravotních službách upravoval tuto problematiku § 5 odst. 2 písm. e) zákona č. 160/1992 Sb., o zdravotní péči v nestátních zdravotnických zařízeních. Toto ustanovení hovořilo výslovně o povinnosti nestátního zdravotnického zařízení uzavřít na žádost kraje smlouvu, na jejímž základě se bude toto zařízení podílet na zajištění potřebných zdravotnických služeb (např. pohotovostní služby). Stávající právní úprava je tedy koncipována odlišně, pokud jde o vymezení právního nástroje, jímž se stanoví povinnost vykonávat pohotovostní službu. I z této změny je zřejmé, že úmyslem zákonodárce bylo umožnit kraji, aby založil povinnost poskytovatele zdravotních služeb účastnit se na pohotovostní službě, aniž by s ním nutně musel uzavřít smlouvu.

[27] Kromě toho z důvodové zprávy k zákonu č. 161/1993 Sb., kterým byla tato povinnost do zákona o zdravotní péči v nestátních zdravotnických zařízeních zavedena, vyplývá, že smyslem § 5 odst. 2 písm. e) uvedeného zákona [tehdy písm. f)] bylo „zabezpečit poskytování některých zdravotnických služeb, jejichž výkon je často podle zkušeností z praxe ze strany zdravotnických zařízení odmítán. Orgány státní správy odpovědné za zabezpečení zdravotní péče tak postrádají účinný nástroj.“ Z toho je zjevné, že odpovědným orgánům měl být dán nástroj,

na jehož základě mohly donutit zdravotnická zařízení k tomu, aby poskytovaly určité zdravotnické služby, byť by to odmítaly. Je tak patrná snaha o omezení svobodné vůle těchto zařízení. Konstrukce § 45 odst. 2 písm. l) zákona o zdravotních službách je odlišná v tom, že nevyžaduje uzavření smlouvy. Z ničeho však nevyplývá, že by měl být odlišný i tento základní úmysl. Právě naopak, možnost přímo uložit povinnost vykonávat pohotovostní službu je z hlediska akceschopnosti či efektivity při naplňování tohoto cíle spíše vhodnější než povinnost uzavřít smlouvu, na jejímž základě má teprve vzniknout povinnost vykonávat pohotovostní službu.

[28] Stěžovatelka vlastní úvahy v tomto směru v předchozích fázích řízení v zásadě nepředkládala. Její závěr se opíral pouze o komentářovou literaturu: „*Rozsah tohoto podílu by měl být přiměřený s ohledem na ordinační hodiny a jiné povinnosti, které poskytovatel zdravotních služeb musí vůči svým vlastním pacientům plnit, a odměna za výkon této povinnosti by měla odpovídat odměně, kterou poskytovatel zdravotních služeb obdrží za poskytování zdravotních služeb ve svém oboru, při své běžné činnosti. Je patrné nedostatkem zákona, že blíže neupravuje, za jakých podmínek a v jakém rozsahu má být tento podíl zajištěn. Základem by měla být smlouva mezi příslušným poskytovatelem a poskytovatelem provozujícím zdravotnickou pohotovostní službu, případně pracovní právní vztah mezi nimi na základě dohody o práci konané mimo pracovní poměr. Zákon předpokládá uložení sankce za přešůpek, spočívající v tom, že poskytovatel odmítl podílet se na lékařské pohotovostní službě [§ 117 odst. 2 písm. i)]. Pokud by však poskytovatel podíl na lékařské pohotovostní službě neodmítl, ale nedošlo by k dohodě o rozsahu a podmínkách tohoto podílu, bylo by patrné věci správného řízení, případně správného soudnictví, jak by byla tato situace řešena.*“ (Komentář k § 45, část II.: Povinnosti poskytovatele zdravotních služeb vůči jiným orgánům a osobám, Podíl na lékařské pohotovostní službě. In: Mach, J. a kol. *Zákon o zdravotních službách. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2023.).

[29] Ze závěrečné věty, kterou stěžovatelka opomněla v kasační stížnosti citovat, je zřejmé, že ani z komentářové literatury nevyplývá závěr, že nutně musí dojít k uzavření smlouvy. Pouze se uvádí, že za situace, kdy poskytovatel výslovně neodmítne konat pohotovostní službu, ale zároveň nedojde k uzavření dohody, bude na správním soudnictví, jak se k této situaci postaví. To je v zásadě tento případ. Komentář přitom nedává ani žádný návod, natož jakýkoliv jasný názor, jak s touto situací naložit. Z obratu *základem by měla být smlouva* nelze nic hlubšího vyvozovat. Smlouvou se zde přitom rozumí smlouva mezi poskytovatelem zdravotních služeb, který provozuje pohotovostní službu, a jiným poskytovatelem, jenž by se vlastní činností na této pohotovostní službě podílel. Navíc měla-li by se podle komentáře vykonávat pohotovostní služba nutně na základě smlouvy, postrádá smysl, aby se zároveň komentář zmiňoval o přiměřenosti konkrétních podmínek. Poskytovatel by si totiž mohl individuálně posoudit, zda jsou podmínky pro něj přiměřené, či nikoliv. Nic by mu např. nebránilo v uzavření smlouvy, byť by mu měla náležet nižší odměna, než za kterou běžně své služby poskytuje.

[30] Z právní úpravy tedy vyplývá, že krajský úřad je oprávněn formou *žádosti* podle § 45 odst. 2 písm. l) zákona o zdravotních službách stanovit poskytovateli zdravotních služeb povinnost konkrétního obsahu a rozsahu. Jejím prostřednictvím se aktivuje povinnost upravená v uvedeném ustanovení, přičemž současně je její obsah a rozsah individualizován ve vztahu ke konkrétnímu poskytovateli zdravotních služeb. Právní úprava tedy předvidá, že tímto způsobem je zasahováno do právní sféry poskytovatele zdravotních služeb, a to v podobě uložení povinnosti. Kraj prostřednictvím krajského úřadu při tom vykonává veřejnou správu, konkrétně státní správu v přenesené působnosti [§ 110 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 119 odst. 1 a § 45 odst. 2 písm. l) zákona o zdravotních službách], ve vztahu k poskytovateli zdravotních služeb vystupuje vrchnostensky. Závěrům krajského soudu lze v tomto ohledu přisvědčit.

[31] Uvedený úkon je možné s jistou dávkou zjednodušení přirovnat k výzvě podle § 31 odst. 9 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, jejíž povahou se Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 19. 5. 2016, čj. 6 As 69/2016-39, č. 3412/2016 Sb. NSS. V něm dovodil, že samotná výzva správních orgánů zasahuje do právní sféry jejího adresáta, přičemž již proti ní musí být dostupná soudní ochrana, nikoliv až vůči důsledkům spojeným s jejím neuposlechnutím. Kdyby měl adresát výzvy vyčkávat s žalobou až na faktickou realizaci toho, čím ve výzvě silniční správní úřad „hrozí“, byl by nucen rozhodovat se mezi vynakládáním prostředků na odstranění reklamního zařízení, k němuž podle svého přesvědčení není povinen, a mezi neuposlechnutím výzvy, přičemž za provozování reklamního zařízení v silničním ochranném pásmu bez potřebného povolení mu hrozí pokuta. Takováto volba je pouze volbou ze dvou zel. Podobná situace je nežádoucí, neboť může představovat omezení přístupu k soudní ochraně, nebo naopak nepřímo nabádat adresáta k nerespektování veřejné moci.



Nejvyšší správní soud připomněl, že ve své judikatuře dovedl potřebu poskytnout soudní ochranu proti takovýmto „dvoufázovým“ zásahům v každé z těchto fází.

[32] V nyní posuzované věci Královéhradecký kraj v žádosti citoval § 45 odst. 2 písm. l) zákona o zdravotních službách a následně slovy tohoto ustanovení *požádal* stěžovatelku, aby se na adrese své ordinace a v konkrétně vymezené časové úseky podílela na zajištění pohotovostní služby zubních lékařů. Závěrem Královéhradecký kraj stěžovatelku poučil, že *žádost není* rozhodnutím podle správního řádu, není proti ní přípustné odvolání a že nesplnění povinnosti je přestupkem podle § 117 odst. 2 písm. i) zákona o zdravotních službách, za jehož spáchání lze uložit pokutu do výše 100 000 Kč. Z toho měla stěžovatelka podle Nejvyššího správního soudu jasně seznat, že se jedná o autoritativní akt, byť nikoliv ve formě správního rozhodnutí podle § 67 správního řádu. Z *žádosti* jednoznačně plyne, že se stěžovatelce ukládá povinnost, která je časově, místně i věcně dostatečně vymezená. Dále kraj informoval stěžovatelku, podle jakých ustanovení postupuje, a co může být následkem nevyhovění *žádosti*.

[33] Na *žádost* reagovala stěžovatelka tak, že je pro ni tato nabídka neakceptovatelná a dotázala se, zda může očekávat smysluplný návrh smlouvy. Královéhradecký kraj stěžovatelce vysvětlil, že *žádost* nebyla návrhem na uzavření smlouvy, ale uložením povinnosti. Navzdory tomu stěžovatelka patrně nepovažovala *žádost* za vrchnostenský úkon. To plyne i z jejího návrhu na vydání předběžného opatření v civilním soudnictví, v němž se domáhala toho, aby Královéhradecký kraj odstranil ze svých webových stránek informaci, že stěžovatelka bude zajišťovat pohotovostní službu, což v zásadě odůvodňovala tím, že nebyla mezi stranami uzavřena smlouva. Jak však Nejvyšší správní soud již popsál, o smlouvu v tomto případě vůbec nejde.

[34] Nejvyšší správní soud tak dospěl k dílčímu závěru, že žádost podle § 45 odst. 2 písm. l) zákona o zdravotních službách lze vzhledem k jejím materiálním účinkům považovat za úkon, jímž se přímo zasahuje do právní sféry jejího adresáta (poskytovatele zdravotních služeb), takže podléhá samostatnému soudnímu přezkumu. Z *žádosti* ani navazující komunikace nemohla stěžovatelka dovozovat opak.

[35] Jinou otázkou je, jakým konkrétním žalobním typem upraveným soudním řádem správním se mohla stěžovatelka bránit přímo proti *žádosti* ze dne 18. 1. 2021. Nabízí se, že by se mohlo jednat o zásah podle § 82 s. ř. s., či rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s.

[36] Jak zásah, tak rozhodnutí (ve smyslu soudního řádu správního) se vyznačují v prvé řadě tím, že zasahují do právní sféry osob, lze hovořit o tzv. materiálním znaku. Jak již Nejvyšší správní soud výše dovedl, žádost podle § 45 odst. 2 písm. l) zákona o zdravotních službách tento materiální znak naplňuje. Rozdíl mezi zásahem a rozhodnutím tkívá v tom, že rozhodnutí v sobě vedle znaku materiálního zahrnuje i znaky formální (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, čj. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS, či usnesení NSS ze dne 17. 9. 2021, čj. 8 Azs 56/2021-41, bod 11, či rozsudky NSS ze dne 20. 2. 2018, čj. 9 As 336/2017-18, bod 16, a ze dne 7. 5. 2020, čj. 6 Afs 129/2019-55, č. 4061/2020 Sb. NSS, body 26 a 27).

[37] Judikatura dovodila, že formálními znaky odlišujícími správní rozhodnutí od zásahu jsou: 1) předepsaná formalizovaná podoba úkonu, který obvykle obsahuje výrok a odůvodnění; 2) skutečnost, že úkon je vydáván v rámci formalizovaného postupu, byť nemusí jít o řízení ve smyslu správního řádu či daňového řádu; 3) o průběhu a výsledku postupu je pořizována dokumentace, 4) výsledný úkon je oznamován účastníkům řízení (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 10. 7. 2018, čj. 9 As 79/2016-41, č. 3779/2018 Sb. NSS, bod 78, či rozsudek NSS ze dne 20. 12. 2018, čj. 6 As 102/2018-39, č. 3841/2019 Sb. NSS, bod 20).

[38] Rozšířený senát ve svém navazujícím usnesení ze dne 17. 9. 2019, čj. 1 As 436/2017-43, č. 3931/2019 Sb. NSS, výše uvedená kritéria shrnul tak, že k naplnění formálního znaku rozhodnutí zpravidla postačuje, aby „*založení, změna, zrušení nebo závazné určení práv individuálně určených jednotlivců (adresátů) bylo vtěleno do aktu správního orgánu, u něž je předepsána písemná forma a k jehož vydání je zákonem dána kompetence správního orgánu při splnění zákonem stanovených podmínek, které je správní orgán povinen posoudit*“. Připomněl východisko formulované v jeho usnesení ze dne 18. 4. 2017, čj. 6 Afs 270/2015-48, č. 3579/2017 Sb. NSS, podle něž v případě pochybností o naplnění formálního znaku hraničních či nestandardních úkonů pro jejich klasifikaci jako rozhodnutí dle § 65 odst. 1 s. ř. s. má být upřednostněna právě možnost obrany proti takovým úkonům cestou žaloby proti rozhodnutí, a to proto, že právě toto řízení nejlépe naplňuje principy, na nichž je správní soudnictví v České republice vybudováno, zatímco řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem

má pouze doplňkovou (subsidiární) povahu. Jedním z nejdůležitějších aspektů při úvahách, jakou cestou má být zajištěn soudní přezkum proti konkrétnímu úkonu správního orgánu, musí být zajištění účinnosti poskytované soudní ochrany.

[39] V nyní posuzované věci není sporu, že zákon o zdravotních službách svěřuje kraji (krajskému úřadu) oprávnění vydat *žádost*. Tento zákon výslovně formuluje některé podmínky, které musí být splněny, a sice že povinnost podílet se na pohotovostní službě je ukládána poskytovateli zdravotních služeb v daném oboru, jemuž bylo oprávnění k poskytování zdravotních služeb uděleno daným krajským úřadem. Jakkoliv další podmínky zákon výslovně nestanoví, neznamená to, že by kraj disponoval při ukládání povinnosti absolutním (neomezeným) správním uvážením. To v moderním právním státě neexistuje. „Každé správní uvážení má své meze, vyplývající v prvé řadě z ústavních principů zákazu libovůle, principu rovnosti, zákazu diskriminace, příkazu zachovávat lidskou důstojnost, principu proporcionality atd.“ (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 3. 2005, čj. 6 A 25/2002-42, č. 906/2006 Sb. NSS). Jelikož se *žádost* zasahuje do ústavně zaručených práv a svobod (svoboda podnikání, zákaz nucených prací), je třeba podmínky, za nichž je omezení těchto práv a svobod přípustné, vykládat v souladu s požadavky plynoucími z ústavního pořádku a mezinárodních smluv o lidských právech (klíčový je především požadavek přiměřenosti). Kraj je povinen ujistit se před vydáním *žádosti*, že ukládání povinností a její rozsah budou těmto požadavkům odpovídat. Za tím účelem si musí obstarat potřebné informace a shromáždit podklady, a to případně i v součinnosti s poskytovatelem zdravotních služeb.

[40] Zákon o zdravotních službách neupravuje žádný postup, který by měl vydání *žádosti* doprovázet. Nevylučuje nicméně aplikaci správního řádu, která je tak namístež na základě § 1 odst. 2 tohoto zákona. Pro účely posouzení právní otázky, zda se lze proti *žádosti* podle § 45 odst. 2 písm. l) zákona o zdravotních službách bránit žalobou proti rozhodnutí správního orgánu, nebo žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, nepovažuje Nejvyšší správní soud za potřebné vyřešit, zda má být *žádost* vydávána ve správním řízení (tedy za užití části druhé a třetí správního řádu). Postačuje totiž zjištění, že se na její vydání vztahují přinejmenším základní zásady činnosti správních orgánů upravené v hlavě druhé části první správního řádu (viz shodně bod 79 usnesení rozšířeného senátu čj. 9 As 79/2016-41). *Žádost* není krajem vydávána „jako blesk z čistého nebe“, nýbrž je výsledkem mnoha jednání s různými poskytovateli zdravotních služeb, jejichž cílem je zajistit pohotovostní služby v požadovaném rozsahu. O tom svědčí i správní spis vedený krajským úřadem ohledně zajištění pohotovostní služby stěžovatelkou. Samotný obsah *žádosti* (přesná specifikace obsahu uložené povinnosti) ve vazbě na celoroční rozpis pohotovostních služeb zubních lékařů v Královéhradeckém kraji dokládá, že *žádost* není projevem spontánního rozhodnutí kraje uložit stěžovatelce povinnost, který by nadto měl charakter zcela neformálního, faktického pokynu. Nejvyšší správní soud nikterak nehodnotí, zda postup, který předcházal vydání *žádosti*, byl v souladu se zákonem, tedy proběhl způsobem, který aplikovatelné právní normy předpokládají. Předmětem tohoto řízení totiž není *žádost*, a proto k její zákonitosti, stejně jako postupu, jenž předcházal jejímu vydání, nemůže Nejvyšší správní soud zaujímat žádné stanovisko. Je nicméně zřejmé, že *žádost* je výstupem přinejmenším do určité míry formalizovaného postupu správního orgánu.

[41] Samotná *žádost* pak má formalizovanou podobu. Je v ní přesně identifikována osoba, která je jejím adresátem, a vymezena povinností (časem, místem a obsahem), jež je této osobě (stěžovatelce) ukládána. Z toho plyne, že *žádost* je pojímána jako (individuální) správní akt. Pokud jde o formu *žádosti*, ta je v daném případě písemná, přičemž vzhledem k obsahu *žádosti* a závažnosti s ní spojených následků nejen pro jejího adresáta, nýbrž především pro pacienty, si lze jen stěží představit, že by tomu mohlo být jinak (snad jen s výjimkou případů, kdy je třeba tímto způsobem řešit mimořádnou a bezprostředně hrozící situaci). Rozšířený senát v usnesení čj. 9 As 79/2016-41 připustil, že požadavek formalizované podoby rozhodnutí je splněn i v případě ústně vyhlášeného aktu, o němž je pořízen písemný záznam. Další aspekt formalizované stránky rozhodnutí spočívající v jeho členění na výrok a odůvodnění je obvyklý, nikoliv však nezbytný (viz rozsudek NSS ze dne 9. 3. 2023, čj. 6 As 148/2022-36).

[42] Královéhradecký kraj vedl ve věci *žádosti* správní spis, a to přinejmenším z praktických důvodů organizace práce (obdobně viz rozsudek čj. 6 As 69/2016-39, bod 9). Je nepochybné, že jistá dokumentace, která by měla odrážet organizaci pohotovostní služby v kraji a případně zachytit komunikaci s konkrétním poskytovatelem zdravotních služeb, je zpravidla vedena.

[43] *Žádost* byla stěžovatelce doručena, neboť byla adresátem ukládané povinnosti.

[44] Lze shrnout, že v případě *žádosti* podle § 45 odst. 2 písm. l) zákona o zdravotních službách jsou splněna všechna kritéria, která aktuální judikatura klade na formální stránku rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. *Žádost* je i přes strohost její výslovné právní úpravy jednoznačně spíše formalizovaným aktem než faktickým úkonem (právě k ochraně před faktickými úkony je žaloba na ochranu před nezákonným zásahem koncipována především). Lze připomenout, že pokud by vyhodnocení výše popsaných kritérií formální stránky nestandardního úkonu bylo třeba považovat za hraniční, bylo by nezbytné upřednostnit pojetí takového úkonu jako rozhodnutí. Rovněž v nyní posuzované věci se jeví ochrana prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí správního orgánu jako efektivnější, a to zejména vzhledem k petitu, který lze v rámci takové žaloby uplatnit, neboť zrušení nezákonné (části) *žádosti* představuje nejúčinnější prostředek ochrany před zásahem do právní sféry stěžovatelky, který tím je v dané části zcela odstraněn.

[45] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že *žádost* podle § 45 odst. 2 písm. l) zákona o zdravotních službách je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Není přítom dána žádná kompetenční vyluka ve smyslu § 70 s. ř. s., která by je vylučovala ze soudního přezkumu.

[46] Všechny stěžovatelčiny námitky míří proti uložení povinnosti, resp. okolnostem, které uložení povinnosti doprovázely (přiměřenost odměny, nejednotnost správní praxe napříč kraji, odmítání lékařských výkonů, které nejsou z hlediska aktuálních poznatků zcela *lege artis*). Z pohledu těchto námitek by mohla být přezkoumána samotná *žádost*, tedy její zákonnost (zahrnující i aspekt přiměřenosti). Tyto námitky však nejsou relevantní pro přezkum rozhodnutí o přestupku.

[47] Pro rozhodnutí o přestupku je podstatné, že stěžovatelce byla uložena povinnost (zákonnost uložení povinnosti nicméně bylo možné soudně přezkoumat samostatně), přičemž tuto povinnost nesplnila. Tím naplnila skutkovou podstatu přestupku dle § 117 odst. 2 písm. i) zákona o zdravotních službách. Stěžovatelka by mohla namítat nenaplnění těchto základních znaků skutkové podstaty přestupku, stejně jako namítat přítomnost okolností vylučujících odpovědnost za přestupek, popř. uložení sankce v nesprávné výši apod.

[48] Stěžovatelka by skutkovou podstatu přestupku nenaplnila tehdy, pokud by rozhodnutí, jímž jí byla uložena povinnost podílet se na zajištění pohotovostní služby, bylo nicotné. Na nicotné rozhodnutí se totiž nevztahuje presumpce zákonnosti a správnosti, naopak se na ně vždy hledí jako na neexistující, zdánlivé, nezakládající žádné právní následky, a proto nemusí být respektováno, a dokonce ani nesmí být veřejnou mocí vynucováno (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 12. 3. 2013, čj. 7 As 100/2010-65, č. 2837/2013 Sb. NSS, ze dne 14. 12. 2022, čj. 9 Afs 314/2019-78, č. 4432/2023 Sb. NSS, a ze dne 12. 12. 2023, čj. 9 Ao 37/2021-57, č. 4562/2024 Sb. NSS). Důvody nicotnosti rozhodnutí rozšířený senát naposledy shrnul a utřídil v usnesení čj. 9 Ao 37/2021-57. Rozhodnutí je nicotné tehdy, trpí-li natolik závažnými vadami, že je vůbec za rozhodnutí považovat nelze. Z hlediska závažnosti vady je určující její intenzita, nikoliv přesná kvalifikace. Příkladem takové vady je absolutní nedostatek pravomoci, absolutní nepříslušnost rozhodujícího správního orgánu, zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy (absolutní nedostatek formy, neurčitost, nesmyslnost), požadavek plnění, které je trestné nebo absolutně nemožné, uložení povinnosti nebo založení práva něčemu, co v právním smyslu vůbec neexistuje, či nedostatek právního podkladu k vydání rozhodnutí. Vada způsobující nicotnost rozhodnutí musí být vedle toho rovněž zjevná, což znamená, že osoba obeznámená s právními a skutkovými okolnostmi případu je schopna ji rozpoznat. I když obecně se nicotnost váže na existenci závažné a zjevné vady, vyloučeny nejsou ani zvláštní skutkové podstaty nicotnosti. Ty může zakotvit zákonodárce či dovést judikatura. U zvláštních skutkových podstat může platit, že závažnost či zjevnost vady je typově s danou vadou spojena, a tudíž nemá být v individuálních případech zkoumána. Příkladem zvláštních zákonných skutkových podstat nicotnosti je § 77 odst. 1 správního řádu.

[49] Nejvyšší správní soud neshledal, že by *žádost* trpěla jakoukoliv výše uvedenou vadou, která by způsobovala její nicotnost, ani některou z vad vymezených v § 77 odst. 1 správního řádu. *Žádost* je proto nadána presumpcí zákonnosti a správnosti, kterou není možné v řízení o přestupku ani navazujícím soudním řízení vyvrátit.

[50] Nejvyšší správní soud nemůže v rámci přezkumu rozhodnutí o přestupku přezkoumávat *žádost* (s výjimkou případných vad působících její nicotnost), neboť se jedná o zcela samostatně stojící úkon, proti kterému se

mohla stěžovatelka bránit samostatnou žalobou. To však neučinila. Předmět *žádosti* je odlišný od předmětu řízení o přestupku za porušení povinnosti podílet se na zajištění pohotovostní služby. Zákonost *žádosti* a rozhodnutí o přestupku je posuzována z jiných hledisek a jsou pro ni významné odlišné skutkové okolnosti, které se nepřekrývají. V řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu může soud přezkoumat jiný úkon správního orgánu, není-li jím sám vázán a neumožňuje-li soudní řád správní žalobci napadnout takový úkon samostatnou žalobou ve správním soudnictví (§ 75 odst. 2 s. ř. s.).

[51] Je třeba vyjít z toho, že ani § 75 odst. 2 s. ř. s. neumožňuje, aby si žalobce zvolil, zda napadne přímo podkladový akt, nebo až konečné rozhodnutí. Možnost přezkoumat podkladový úkon správního orgánu je podmíněna tím, že jej k žalobě téhož žalobce nebylo možné podrobit samostatnému soudnímu přezkumu. Je tedy vyloučeno, aby se žalobce mohl bránit samostatně jak proti podkladovému aktu, tak následně tentýž akt napadnout v rámci žaloby proti konečnému rozhodnutí. Jelikož se stěžovatelka mohla v posuzované věci bránit proti uložení povinnosti podílet se na pohotovostní službě samostatnou žalobou, nemůže se domáhat přezkumu zákonnosti *žádosti* v rámci žaloby proti rozhodnutí o přestupku. Rozhodnutí o přestupku přitom nelze vnímat ani jako rozhodnutí konečné v tom smyslu, že by časově předcházející úkon, jímž byla uložena porušená povinnost, směřoval (cítil) k vydání tohoto rozhodnutí.

[52] Mělo-li by platit, že proti povinnosti uložené v *žádosti* se lze bránit až v rámci řízení o přestupku, nemohl by kraj do poslední chvíle vědět, zda se poskytovatel uložené povinnosti podrobí, či zda je připraven dopustit se přestupku, aby mohl následně brojit proti uložení povinnosti. Z hlediska kraje, který je zodpovědný za zajišťování pohotovostní služby, a především z hlediska potenciálních pacientů by proto mohl mít takový postup negativní důsledky, neboť by nikdo nemohl s potřebnou pravděpodobností vědět, zda skutečně je pohotovostní služba zajištěna.

[53] Ostatně i z hlediska poskytovatelů by se jednalo o zcela nepřijatelnou situaci. Chtěl-li by totiž poskytovatel napadnout zákonost uložení povinnosti, byl by nucen úmyslně spáchat přestupek. Splnil-li by povinnost, nebyl by logicky důvod rozhodnutí o přestupku vydávat. Jinými slovy, přístup poskytovatele k soudní ochraně proti uložení povinnosti by byl podmíněn spácháním přestupku. To je však z hlediska práva na spravedlivý proces nepřijatelné.

[54] Žádná z kasačních námitek se netýká otázek, které bylo třeba posoudit v řízení o přestupku stěžovatelky, míjejí se proto s předmětem správního řízení, s nímž je nerozlučně spjat předmět navazujícího soudního řízení. Týkají se zákonosti samotné *žádosti* (uložení povinnosti bez přiznání přiměřené odměny za činnost spočívající v zajištění pohotovostní služby, odmítání zákroků, které nejsou dle nejnovějších poznatků zcela *lege artis*), popř. by tato argumentace mohla odůvodnit samostatně uplatněný nárok na peněžité plnění vůči Královéhradeckému kraji, pokud by se stěžovatelka povinnosti uložené *žádostí* podrobila a pohotovostní službu zajistila. Skutečnost, že se krajský soud těmito argumenty zabýval, aniž by byly právně významné z hlediska posouzení zákonosti rozhodnutí o přestupku, nemá za následek, že by se jimi musel zabývat i Nejvyšší správní soud. Jeho úkolem není posuzovat libovolné právní otázky a podávat jejich autoritativní výklad, jestliže to není odůvodněno předmětem soudního přezkumu. Rozsudek krajského soudu je zákonný, a to nikoliv z toho hlediska, že jím podaný výklad právních otázek je správný (správností závěrů krajského soudu se Nejvyšší správní soud zabýval jen ohledně právní povahy *žádosti*), nýbrž jelikož správně žalobu zamítl jako nedůvodnou (z pohledu námitek předestřených v kasační stížnosti).

## Dotace: soulad projektu s právní úpravou; střet zájmů

k § 4c zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů

**Stanoví-li pravidla pro poskytnutí dotace, že projekt musí být v souladu s příslušnou právní úpravou od okamžiku podání žádosti o dotaci do konce lhůty vázanosti projektu na účel, pak toto pravidlo platí také pro zákaz střetu zájmů ve smyslu § 4c zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů. Uvedenou podmínku proto musí žadatel splňovat po celou dobu vyřizování žádosti o dotaci.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2025, čj. 10 AfS 157/2024-62)

**Prejudikatura:** č. 3324/2016 Sb. NSS; nález Ústavního soudu č. 148/2020 Sb.

**Věc:** Vodňanské kuře, s. r. o., proti Státnímu zemědělskému intervenčnímu fondu o ukončení administrace žádosti o dotaci, o kasační stížnosti žalobkyně.

Spornou otázkou, kterou Nejvyšší správní soud posuzoval v tomto řízení, byla důvodnost ukončení administrace žádosti žalobkyně o dotaci podanou na projekt s názvem „*Výkrm brojlerů – Mikulovice*“. Důvodem tohoto rozhodnutí byla okolnost, že při poskytnutí dotace by došlo v důsledku existence střetu zájmů ve smyslu § 4c zákona o střetu zájmů (ve znění účinném do 31. 12. 2022) k poskytnutí dotace v přímém rozporu s platnými a účinnými právními předpisy dle čl. 6 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006, a zároveň by tím došlo k porušení kapitoly 4 písm. k) obecné části A Pravidel, kterými se stanovují podmínky pro poskytování dotace na projekty Programu rozvoje venkova na období 2014 – 2020 pro 10. kolo příjmu žádostí, čj. 19226/2020-MZE-14112 (dále jen „*Pravidla*“).

Žalobkyně podala dne 29. 7. 2020 žádost o dotaci. Žalovaný podanou žádost o dotaci řádně zaregistroval, následně však dne 11. 6. 2021 žalobkyni informoval o pozastavení administrace žádosti o dotaci, a to s ohledem na auditní šetření a politickou činnost historického zakladatele skupiny AGROFERT, Ing. Andreje Babiše, který byl v okamžiku zahájení auditu předsedou vlády ČR.

Dne 17. 12. 2021 Ing. Babišovi zanikl výkon funkce člena vlády a přestal být veřejným funkcionářem ve smyslu § 2 odst. 1 písm. c) zákona o střetu zájmů.

Dne 27. 1. 2023 vydal žalovaný rozhodnutí o zamítnutí dotace, proti němuž se žalobkyně bránila žalobou podanou u Městského soudu v Praze, kterou soud zamítl rozsudkem ze dne 24. 6. 2024, čj. 17 A 25/2023-140.

Proti rozsudku městského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost, v níž mimo jiné tvrdila, že k pozastavení administrace došlo v důsledku auditního šetření a politické činnosti zakladatele skupiny AGROFERT Ing. Andreje Babiše, který byl v okamžiku zahájení auditu předsedou vlády. V době samotného rozhodování žalovaného však byla situace již jiná, a rozhodnutí žalovaného tak bylo založeno na odlišném a neaktuálním skutkovém stavu. Stěžovatelka poukázala na řadu jiných rozhodnutí městského soudu, která dospěla k opačným výsledkům.

K dezinterpretaci městského soudu, který popřel, že by žádost stěžovatelky byla zamítnuta především z důvodu střetu zájmů na straně Ing. Babiše, stěžovatelka poukázala na obsah rozhodnutí žalovaného a také na kontrolu, kterou provedl a jejímž deklarovaným cílem bylo ověřit způsobilost stěžovatelky jakožto příjemce dotace. V důsledku nesprávného vymezení nosného důvodu rozhodnutí žalovaného pak došlo i k nesprávnému posouzení související námitky stěžovatelky, který existenci porušení § 4c zákona o střetu zájmů vyvracel.

Stěžovatelka neshodila rovněž s tím, že by důvodem zamítnutí dotace mohlo být riziko následného neproplacení projektu stěžovatelky Evropskou komisí. Žalovaný totiž rozhodoval o dotačním projektu stěžovatelky

v době, kdy Ing. Babiš už nebyl členem vlády, a tedy ani veřejným funkcionářem podle § 2 odst. 1 písm. c) zákona o střetu zájmů, a poskytnutím dotace by proto nedošlo k rozporu s auditními závěry a ke vzniku rizika neproplacení dotace z rozpočtu EU (viz tzv. formální sdělení). Ministerstvo ostatně v nedávné době poskytlo společnostem ze skupiny AGROFERT dvě dotace, o nichž rozhodlo v době, kdy Ing. Babiš nebyl členem vlády. Stěžovatelka zdůraznila, že zákaz poskytnutí dotace se vztahuje až k okamžiku rozhodování poskytovatele dotace, a nikoliv k okamžiku podání žádosti. Ustanovení § 4c zákona o střetu zájmů totiž nezakazuje určité skupině žadatelů žádost o dotaci podat, ale zakazuje ji poskytnout. Kapitola 4 písm. k) obecné části Pravidel údajně dopadá jen na věcnou způsobilost projektu, o jehož podporu žadatel žádá, a nikoliv na způsobilost samotného žadatele. Je proto možné rozlišit způsobilost projektu a způsobilost žadatele, a to až k okamžiku vydání rozhodnutí. Napadený rozsudek proto stěžovatelka považovala za vnitřně rozporný, jelikož odmít-li přezkoumat, zda by poskytnutím dotace skutečně došlo k porušení § 4c zákona o střetu zájmů, nemůže bez dalšího aprobovat závěr žalovaného, že v okamžiku podání žádosti bylo toto ustanovení porušeno. K principu prevence, na který městský soud poukázal, stěžovatelka uvedla, že z auditních výstupů Evropské komise vyplývalo, že dotace poskytnuté v době, kdy Ing. Babiš nebyl členem vlády, jsou způsobilé k proplacení z rozpočtu EU. Auditní výstupy prý proto byly zneužity v neprospěch stěžovatelky.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti zdůraznil, že na poskytnutí dotace není dán právní nárok; ten vzniká teprve uzavřením dohody o poskytnutí dotace. K tomu je však třeba splnit dané podmínky, a to včetně podmínky způsobilosti žadatele o dotaci. K namítané změně skutkového stavu (Ing. Babiš v okamžiku vydání oznámení již nebyl veřejným funkcionářem) žalovaný odkázal na čl. 4 písm. k) Pravidel, podle kterého „*projekt musí být v souladu s příslušnou právní úpravou od data podání Žádosti o dotaci do konce lhůty vázanosti projektu na účel.*“ Projekt tedy musel být (včetně pravidel týkajících se střetu zájmů) v souladu s příslušnou právní úpravou od data podání žádosti do konce lhůty vázanosti projektu na účel. Způsobilost žadatele a projektu přitom nelze vnímat izolovaně, obě podmínky musí být splněny současně, a existence střetu zájmů je proto relevantním důvodem pro ukončení administrace žádosti o dotaci. Žádost o dotaci přitom byla podána v době, kdy Ing. Babiš byl předsedou vlády, tedy veřejným funkcionářem, a proto žalovaný mohl ukončit administraci žádosti, neboť způsobilost stěžovatelky netrvala po celé rozhodné období. Výklad stěžovatelky považoval žalovaný za absurdní, protože by bylo možno pravidla týkající se střetu zájmů jednoduše obejít: v důsledku pozbytí veřejné funkce po podání žádosti by totiž došlo ke „zhojení“ porušení dotačních pravidel.

Žalovaný závěrem uvedl, že s ohledem na čl. 4 písm. k) Pravidel a čl. 61 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2018/1046, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie, mění nařízení (EU) č. 1296/2013, (EU) č. 1301/2013, (EU) č. 1303/2013, (EU) č. 1304/2013, (EU) č. 1309/2013, (EU) č. 1316/2013, (EU) č. 223/2014 a (EU) č. 283/2014 a rozhodnutí č. 541/2014/EU a zrušuje nařízení (EU, Euratom) č. 966/2012, je třeba odmítnout právní výklad, podle kterého je posuzování existence střetu zájmů omezeno jen na okamžik vydání správního rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

[17] Stěžejním východiskem, na kterém je založeno hodnocení okolností nyní posuzovaného případu, je právní názor, podle něhož na získání dotace zásadně není dán právní nárok [§ 14 odst. 1 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla)] a žádné základní právo na dotaci nebo veřejnou zakázku nelze dovodit ani z Listiny základních práv a svobod (bod 200 nálezu Ústavního soudu, ze dne 11. 2. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 4/17, č. 148/2020 Sb.).

[18] Současně je však v podmínkách právního státu třeba princip právní jistoty vykládat ve spojení se zákazem arbitrárnosti tak, aby možnost uvážení státních orgánů byla omezena procedurami, které zabrání zneužití tohoto volného uvážení, přičemž ochranou proti arbitrárnosti v postupu orgánů veřejné správy je přístup k soudu, který správní uvážení podrobí soudní kontrole (srov. např. nálezu Ústavního soudu ze dne 18. 10. 2023, sp. zn. III. ÚS 1344/23). V jiném nálezu Ústavní soud zdůraznil (již citovaný nálezu sp. zn. Pl. ÚS 4/17), že „*z definice podnikání nelze žádné právo na dotaci dovodit, protože jde o nástroj hospodářské, sociální či kulturní politiky státu, zejména pak jeho politiky v oblasti účelového určení daní a soustředování jejich výnosu na určité úrovni řízení státu podle zákona*



č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní). Takové podpůrné nástroje ovšem možnost a příležitost ke vzniku střetu zájmů nepochybně jen zvyšují, a jejich regulace v § 4c zákona o střetu zájmů je proto namístě“ (bod 193).

[19] Soudní přezkum rozhodnutí, která se týkají nepřidělení dotace, je tedy „omezen na posouzení řádného procesu, který garantuje rovnou ochranu práv a rovné zacházení se všemi žadateli za podmínek stanovených obecným způsobem“. Řádný proces je pak určen právními předpisy, dokumenty, na které právní tituly poskytnutí dotace odkazují, případně základními procesními zásadami (viz rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 30. 9. 2015, čj. 9 Ads 83/2014-46, č. 3324/2016 Sb. NSS). Rozšířený senát v této souvislosti konstatoval, že „soudní přezkum je tam, kde má poskytovatel správní uvážení, komu, za jakých podmínek, případně zda vůbec dotaci poskytne, realizován specifickým způsobem. Soudní přezkum neznamená nahrazení správního uvážení uvážením soudu. [...] Součástí přezkoumání je i posouzení, zda je správní uvážení logickým vyústěním řádného hodnocení skutkových zjištění. Pokud byly výše uvedené podmínky splněny, soud nemůže ze stejných skutkových zjištění vyvodit jiné závěry. Právě uvedené vylučuje, aby soudy přezkoumávaly účelnost napadeného rozhodnutí, resp. aby dokonce uvážení správního orgánu nahradily uvážením vlastním“ (viz bod 33). Vzhledem k tomu, že rozhodování o poskytování dotací probíhá v rámci správního uvážení, přísluší správním soudům při přezkumu negativních rozhodnutí toliko posoudit, zda správní orgán z mezí správního uvážení nevybočil či je nezneužil (§ 78 odst. 1 s. ř. s.).

[20] V rozsudku ze dne 5. 10. 2023, čj. 4 Afs 266/2022-36, Nejvyšší správní soud rovněž uvedl, že „poskytování dotací ze státního rozpočtu je ovládáno vrchmostenskými postavením poskytovatele dotace. Z tohoto jeho postavení, na rozdíl od postavení účastníka soukromoprávních vztahů, tedy plyne, že může autoritativně rozhodovat o podmínkách poskytnutí dotace, které jsou předmětem jednání mezi ním a příjemcem dotace pouze v té míře, jak stanoví zákon, či v limitech, jež stanoví sám poskytovatel dotace. Záleží pak na příjemci dotace, zda tyto podmínky akceptuje. Samotným smyslem aktu přijetí dotace totiž je, že příjemce přijímá určité dobrodíní ze strany státu a jakousi protívahou tohoto dobrodíní není (na rozdíl od soukromoprávních vztahů) jeho protiplnění ve prospěch poskytovatele dotace, ale právě akceptace podmínek, za nichž je dotace přijímána.“

[21] Jak se podává ze shora uvedeného, stěžovatelka uplatnila 3 kasační námitky: městský soud prý (a) dezinterpretoval důvod, na kterém je založeno rozhodnutí o zamítnutí dotace; (b) přezkoumal důvod, který v rozhodnutí žalovaného není explicitně vyjádřen, a konečně (c) nepřípustně doplnil odůvodnění rozhodnutí o zamítnutí dotace o další úvahy, které v něm nebyly vyjádřeny, a tím stěžovatelce odňal právo efektivně se bránit proti nezákonnému správnímu rozhodnutí. K těmto námitkám uvádí Nejvyšší správní soud následující.

[22] Tvrdí-li stěžovatelka, že městský soud dezinterpretoval důvod, na kterém je založeno rozhodnutí o zamítnutí dotace, konstatuje Nejvyšší správní soud, že důvodem rozhodnutí vydaného žalovaným byla okolnost, že poskytnutím dotace by došlo k důsledku existence střetu zájmů ve smyslu § 4c zákona o střetu zájmů k poskytnutí dotace v přímém rozporu s platnými a účinnými právními předpisy dle čl. 6 nařízení č. 1303/2013 a zároveň by došlo k porušení kapitoly 4 písm. k) obecné části A Pravidel, která stanoví, že „projekt musí být v souladu s příslušnou právní úpravou **od data podání Žádosti o dotaci do konce lhůty vázanosti projektu na účel**“.

[23] Argumentace stěžovatelky, která sama připouští, že zakladatel skupiny AGROFERT Ing. Andrej Babiš byl v okamžiku zahájení auditu předsedou vlády – a byl jím také v okamžiku podání žádosti o dotaci (29. 7. 2020), se proto mýjí s podstatou této věci. Jak se totiž podává ze shora uvedeného, soulad s příslušnou právní úpravou (tedy včetně vyloučení střetu zájmů) musel trvat po celou dobu vyřizování žádosti o dotaci, tzn. i v okamžiku jejího podání. Jakkoliv je proto možno stěžovatelce přisvědčit potud, že v době rozhodování žalovaného již byla situace skutečně jiná, podstatná je okolnost, že stěžovatelčina žádost nesplňovala stanovené podmínky pro přiznání dotace. Žalovaný totiž v souladu se závěry auditního šetření Komise posuzoval existenci střetu zájmů ke dni podání žádosti a nadále citoval kap. 4 písm. k) obecné části A Pravidel, z níž bez pochyb plyne, že podmínka způsobilosti žadatele musí být splněna právě již od data podání žádosti, tedy nikoliv pouze v době, kdy se rozhoduje o udělení dotace (resp. v posuzované věci o ukončení administrace žádosti). Žalovaný tak dostatečně vyložil, že žadatel musí splňovat předepsané podmínky pro poskytnutí dotace po celou dobu administrace žádosti o dotaci, a není rozhodné, že v průběhu administrace žádosti by střet zájmů případně pominul.

[24] Nejvyšší správní soud přitom nezjistil, že by městský soud jakkoliv dezinterpretoval důvody, pro které žalovaný ukončil administraci stěžovatelčiny žádosti o dotaci. Jak se totiž podává z odůvodnění napadeného rozsudku, městský soud (stejně jako žalovaný ve svém rozhodnutí) výslovně vycházel z kap. 4 písm. k) obecné části A Pravidel (bod 59 odůvodnění rozsudku), když uvedl, že obava žalovaného z uplatnění finanční opravy provedené Komisí je odůvodněná. Městský soud také zdůraznil, že omezování posuzování existence střetu zájmů pouze na okamžik vydání rozhodnutí postrádá smysl dané úpravy, protože je iracionální, aby jedinec byl ve střetu zájmů v okamžiku vydání pravidel, podle kterých žádá o dotaci, dále též v okamžiku podání žádosti, avšak střet zájmu by byl vyloučen tehdy, nebyl-li by veřejným funkcionářem v okamžiku rozhodnutí (bod 61). V takovém případě by totiž mohlo docházet k obcházení smyslu střetu zájmů, např. účelovou rezignací veřejných funkcionářů jen na dobu rozhodování správních orgánů.

[25] Úvaha stěžovatelky, podle které došlo k zamítnutí dotace z důvodu rizika neproplacení poskytnutých státních finančních prostředků Komisí, a nikoliv z důvodu existence střetu zájmů, a právě v tom spočívá pochybení městského soudu, je zcela lichá a nelogická. V nyní posuzovaném případě totiž tyto dvě skutečnosti od sebe nelze rozumně oddělovat a nečinil tak ani městský soud. Proto Nejvyšší správní soud opakuje: k neproplacení dotace Komisí by došlo z důvodu střetu zájmů, a právě proto Česká republika nebyla ochotna financovat předložený projekt za situace, kdy by s určitostí následně nedošlo k proplacení těchto finančních prostředků Evropskou komisí. V tomto případě by se totiž jednalo o stoprocentní financování ze státního rozpočtu, na čemž ze zcela pochopitelných důvodů Česká republika neměla zájem.

[26] Lze proto učinit dílčí závěr, že námitka stěžovatelky týkající se údajné dezinterpretace důvodu žalovaného, pro který stěžovatelce nepřiznal dotaci, není důvodná. Z porovnání rozhodnutí žalovaného a napadeného rozsudku městského soudu totiž nic takového neplyne. (...)

## 4666

### Ochrana životního prostředí: provedení zjišťovacího řízení při pochybnosti; rekreační a sportovní areály vně sídelních oblastí

k § 7 zákona a k bodu 116 přílohy č. 1 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí)

**I. Existují-li pochybnosti, zda záměr podléhá zjišťovacímu řízení podle § 7 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, je namístě jej s ohledem na princip předběžné opatrnosti a prevence provést.**

**II. Pojem „rekreační a sportovní areály vně sídelních oblastí“ (bod 116 přílohy č. 1 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí) zahrnuje i záměry rodinných a bytových domů umístěných v turisticky atraktivní přírodní lokalitě a umožňující rekreaci a ubytování ve větším měřítku. Typicky půjde o záměry podobné hotelovým komplexům.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 1. 2025, čj. I As 111/2024-66)

**Predjudikatura:** č. 4038/2020 Sb. NSS; rozsudky Soudního dvora ze dne 16. 9. 2004, *Komise proti Španělsku* (C-227/01), ze dne 21. 12. 2016, *Associazione Italia Nostra Onlus* (C-444/15) a ze dne 7. 8. 2018, *Prenninger a další* (C-329/17).

**Věc:** Calla – Sdružení pro záchranu prostředí, z. s., proti Městskému úřadu Vyšší Brod, za účasti 1) Povodí Vltavy, s. p., 2) LUČNÍ JEZ, a. s., 3) M. K., 4) obce Lipno nad Vltavou a 5) Nemomax Lipno, s. r. o., o umístění stavby, o kasační stížnosti žalobce.

V této věci se Nejvyšší správní soud zabýval podřazováním záměrů pod kategorie v příloze č. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (konkrétně pod pojem *rekreační a sportovní areály vně sídelních oblastí*) a související povinností provést zjišťovací řízení (§ 7 téhož zákona).



Rozhodnutím ze dne 17. 2. 2022 žalovaný umístil stavbu *VIVA Lipno – bytový komplex*, jehož stavebníkem je osoba zúčastněná na řízení 5) [dále jen „OZNŘ 5)“]. Žalobce – spolek, jehož hlavním posláním je ochrana přírody a krajiny – podal proti tomuto rozhodnutí žalobu, kterou Krajský soud v Českých Budějovicích odmítl pro opožděnost (usnesením ze dne 19. 4. 2023, čj. 61 A 1/2023-104). To ovšem následně zrušil Nejvyšší správní soud s tím, že byla podána včas a krajský soud ji má projednat věcně (rozsudek NSS ze dne 11. 10. 2024, čj. 1 As 64/2023-91).

Krajský soud v dalším řízení žalobu zamítl rozsudkem ze dne 17. 4. 2024, čj. 61 A 1/2023-209. Neztotožnil se s námitkou žalobkyně, že v daném případě bylo povinností správních orgánů provést zjišťovací řízení. Posuzovaný záměr totiž není *rekreačním areálem*, v jehož případě by bylo nutné toto řízení provést. Za rozhodující v tomto ohledu měl deklarovaný účel záměru (bydlení), a nikoliv žalobcem namítané skutečné využití (rekreace) (body 83 až 96 tamtéž).

Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností. V první kasační námitce namítl nesprávný výklad pojmu *rekreační areál* pro účely provedení zjišťovacího řízení. Dle jeho názoru je rekreačním areálem každý záměr, pokud na základě příslušné lokality a souvisejících okolností lze vyvodit důvodný předpoklad, že může být užíván podstatně více k rekreaci nežli k bydlení. Eurokonformní výklad tohoto pojmu má zahrnovat všechny formy trávení volného času, tj. i areály sloužící k rodinné či individuální rekreaci vlastníků. Zároveň poukázal na to, že české právo dovoluje používat stavby kolaudované jako „stavby pro bydlení“ i výlučně pro rekreaci. Dále pak upozornil na nesprávnou interpretaci svých žalobních námitek krajským soudem a uvedl, že většina vlastníků nemovitostí v obci Lipno nad Vltavou užívá objekty k rekreaci, a lze tak – i s přihlédnutím k izolovanosti záměru – předpokládat totéž i u přezkoumávaného záměru. Mělo tak proběhnout zjišťovací řízení.

Ve druhé kasační námitce krajskému soudu vytkl, že aprobeoval nesprávně zjištěný skutkový stav, pokud jde o hodnocení, zda je umístovaný záměr ve skutečnosti rekreačním areálem podléhajícímu zjišťovacímu řízení. Poukázal na množství důkazů, které měly prokázat budoucí rekreační využití záměru.

Žalovaný k první kasační námitce uvedl, že záměr byl projektován jako bytový komplex, jehož parametry neodpovídají rekreačnímu využití. Podle něj postupoval v souladu se všemi předpisy a nepřislušelo mu posuzovat budoucí skutečné využití záměru. To je otázka pro následné vymáhání plnění zákonných povinností. Dále poukázal na to, že z evropského práva materiální posuzování nevyplývá, a odkázal na metodický pokyn Ministerstva pro životní prostředí k výkladu vybraných bodů přílohy č. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Dle něj jsou příklady rekreačních areálů golfová hřiště, hotely nebo táborová zařízení, tedy zcela odlišné stavby od staveb pro bydlení. V případě druhé kasační námítky měl žalovaný za to, že skutečné využití záměru k rekreaci z něho nevyplývá.

OZNŘ 5) ve svém vyjádření k první kasační námitce poukázala na to, že údajné budoucí využívání areálu pro rekreaci je pouhou spekulací. Záměr přitom byl hodnocen i materiálně – ze závazného stanoviska orgánu územního plánování vyplývá, že záměr zvýší kapacitu pro trvalé bydlení v obci. Dále považovala za rozhodný stav v době rozhodování správního orgánu a z toho vyplývající nemožnost předjímat budoucí skutečné využití záměru. Takové hodnocení je relevantní až při vymáhání plnění zákonných povinností, pokud by byla stavba využívána k jinému než povolenému účelu. Stěžovatelova argumentace přitom není podložena žádnou judikaturou ani literaturou. Dále OZNŘ 5) uvedla, že české právo rozlišuje mezi „stavbami pro bydlení“, „stavbami pro rodinnou rekreaci“ a „stavbami obytného zařízení“. Umístění stavby tak nebude možné užívat pro rekreaci. Na podporu svých tvrzení taktéž odkázala na metodiku Ministerstva životního prostředí. Ke druhé kasační námitce OZNŘ 5) obsáhle uvedla, že k žádnému procesnímu pochybení nedošlo. Tvrzení stěžovatele o využití záměru měla za účelová; rozhodnými mají být skutečné parametry záměru a plánované využití.

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

## Z odůvodnění:

## III.a K povinnosti provést zjišťovací řízení

[19] V první námitce stěžovatel namítal, že u umístovaného záměru mělo být provedeno zjišťovací řízení (§ 7 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí). Záměr totiž spadá pod pojem *rekreační a sportovní areály vně sídelních oblastí*, u kterých se při rozloze nad 1 ha provedení zjišťovacího řízení vyžaduje. Tento pojem je dle stěžovatele nutné vykládat materiálně, tj. podle skutečného využití, a nikoliv formálně, tj. podle účelu deklarovaného v projektové dokumentaci, jak to učinil krajský soud. Námitka je důvodná.

[20] Záměry, které podléhají zjišťovacímu řízení [§ 7 odst. 2 ve spojení s § 4 odst. 1 písm. c) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí], definuje příloha č. 1 téhož zákona. Pojmy tam uvedené vycházejí z unijního práva [příloha č. II směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (dále jen „směrnice EIA“)]. Tyto unijní pojmy, jak správně uvádí stěžovatel, je nutné vykládat autonomně (rozsudek Soudního dvora ze dne 7. 8. 2018, *Prenninger a další*, C-329/17, body 30 a 31).

[21] V projednávané věci jde o výklad pojmu *rekreační a sportovní areály vně sídelních oblastí* (bod 116 přílohy č. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí), jejichž předobrazem na unijní úrovni jsou *rekreační osady a hotelové komplexy vně městských oblastí a přidružená zařízení* [bod 12 písm. c) přílohy č. II směrnice EIA]. Zjišťovací řízení je nutné provést u záměrů s rozlohou od 1 ha. Pro vztáhnutí těchto typů záměrů pod hodnocení dopadů na životní prostředí se nabízí dva spojené důvody – jednak jejich umístění *vně sídelních oblastí* – tj. do volné přírody – a jednak široký rozsah možných dopadů vznikajících jejich provozem. Umístěním do volné přírody se zvyšuje možnost vlivu na životní prostředí při stavbě i při provozu. Velké areály určené k rekreaci (které jsou podle definice ze směrnice EIA srovnatelné s hotelovými komplexy) je pak v tomto ohledu možné srovnat s „průmyslovými provozy“, které jsou v dalších bodech přílohy č. 1 citovaného zákona. Dopady na životní prostředí takových záměrů vyplývají zejména z vysoké koncentrace a současně i fluktuace lidí a s tím spojenými emisemi, a to přímo ve volné přírodě.

[22] Jsou to právě možné vyšší dopady stavby a zejména provozování *rekreačního areálu* na životní prostředí, které jsou důležité při hodnocení, zda záměr pod tento pojem spadá či nikoliv. Při tomto pohledu není relevantní, k jakému druhu rekreace (vlastníků či turistů v bytech, apartmánech či hotelech) bude záměr sloužit – rozhodné je jeho umístění do přírody a předpokládané následné emise vzniklé užíváním.

[23] Při tom je nutné mít na paměti i základní zásady ochrany životního prostředí. V souladu s čl. 191 Smlouvy o fungování Evropské unie má být unijní politika v oblasti životního prostředí, s přihlédnutím k rozdílné situaci v jednotlivých regionech, *zaměřena na vysokou úroveň ochrany a založena na zásadách obezřetnosti a prevence*. Obdobně čl. 3 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii stanoví, že Unie usiluje zejména o „*vysoký stupeň ochrany a zlepšování kvality životního prostředí*“ (viz také rozsudek Soudního dvora ze dne 21. 12. 2016, *Associazione Italia Nostra Onlus*, bod 42). I to je relevantní při výkladu sporných pojmů, jelikož je nutné mít na paměti širokou působnost směrnice EIA. Jak uvedl Soudní dvůr, „*z textu této směrnice může být dovozeno, že její působnost je rozsáhlá a její cíl velmi široký*“ přičemž „*jejím hlavním cílem je, aby ještě před vydáním povolení byly záměry, které mohou mít významný vliv na životní prostředí, mimo jiné v důsledku své povahy, rozsahu nebo umístění, posouzeny z hlediska jejich vlivů*“ (rozsudek Soudního dvora ze dne 16. 9. 2004, C-227/01, *Komise proti Španělsku*, body 46 a 47 a judikatura tam citovaná; či *Gerhard Prenninger*, body 35 a 36).

[24] K tomu je nutné vzpomenout obecný princip předběžné opatrnosti (§ 13 zákona č. 171/1992 Sb., o životním prostředí), který je ekvivalentem uvedených unijních požadavků na prevenci a obezřetnost. Ten se uplatňuje ve všech procesech týkajících se životního prostředí. Má-li „*tedy správní orgán sebemenší pochybnosti v tom směru, že by snad záměr významný negativní vliv na životní prostředí mít mohl, měl by vždy dát přednost provedení zjišťovacího řízení*“; tyto pochybnosti mohou vznikat na základě nedostatečných nebo nejasných údajů od oznamovatele, nedostatku vědeckých informací anebo i z pochybností dotčené veřejnosti, které nebude správní orgán schopen přesvědčivě vyvrátit (rozsudek NSS ze dne 28. 2. 2020, čj. 6 As 104/2019-70, č. 4038/2020 Sb. NSS, bod 27). Princip předběžné opatrnosti platí i pro zjišťovací řízení (rozsudek NSS ze dne 5. 9. 2024, čj. 7 As

198/2023-54, bod 24), z čehož nutně plyne, že musí dopadat i na proces hodnocení toho, zda bude zjišťovací řízení vůbec provedeno. Zjednodušeně řečeno platí, že v pochybnostech je namíste zjišťovací řízení provést.

[25] Problematické je v tomto případě možné dvojí užití staveb. Není totiž výjimkou, že vlastníci a další osoby, jimž nemovitost vlastníci přenechávají do užívání, využívají prostory určené k trvalému bydlení k rekreaci či naopak, stavby určené primárně k rekreaci slouží trvalému bydlení. To by na první pohled samo o sobě mohlo vést k tomu, že každý „dvojaký“ záměr musí podléhat zjišťovacímu řízení. Nicméně pod pojem *rekreačního areálu* nespadá libovolný objekt umístěný v přírodě umožňující jak bydlení, tak rekreaci. Je zřejmé, že intenzita dopadů – a s tím i vznik povinnosti provést zjišťovací řízení – různých záměrů bude odlišná. Záměr apartmánového komplexu s rozlohou 1,5 ha bude velmi pravděpodobně mít vyšší dopady na životní prostředí než záměr jednoho rodinného domu s prostornou zahradou o stejné rozloze.

[26] Pojem *rekreační areál* je nutné, právě s ohledem na širokou působnost směrnice EIA a zásady prevence a obezřetnosti, vykládat širěji, než to činí žalovaný, (OZNŘ 5) i krajský soud. Podle jimi citovaného metodického pokynu jde například o „*výstavbu golfového hřiště, hotelu, táborového zařízení s chatkami a různými sportovišti*“ (viz Metodický výklad Ministerstva životního prostředí ze dne 1. 10. 2018, s. 73). Mimo uvedené ovšem může jít i o jiné typové druhy záměrů, které mohou sloužit k rekreaci a ubytování. Rekreace a s ní související dopady se neprojevují jen u záměrů uprostřed přírody určených pro turistiku či volnočasové aktivity, ale i u individuální rekreace vlastníků.

[27] Nejvyšší správní soud tak částečně uzavírá, že pojem *rekreační a sportovní areály vně sídelních oblastí* (bod 116 přílohy č. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí) je nutné vykládat širěji, a to tak, že zahrnuje i záměry umístěné v přírodních lokalitách umožňující rekreaci a ubytování ve větším měřítku. Typicky půjde o záměry podobné hotelovým komplexům, které dle směrnice EIA do posouzení v zjišťovacím řízení typově spadají. Již v tom krajský soud pochybil, jelikož tento pojem vyložil příliš úzce (bod 91 napadeného rozsudku).

[28] Navazující otázkou je postup podřazování záměrů pod jednotlivé pojmy přílohy č. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Krajský soud vyšel z toho, že rozhodující je způsob využití uvedený v projektové dokumentaci (bod 84 napadeného rozsudku).

[29] Ani s těmito úvahami se Nejvyšší správní soud neztotožňuje. Při podřazování záměrů pod jednotlivé pojmy správní orgány vychází primárně z podaného oznámení, ovšem má je podrobit vlastní kritické úvaze. Nejvyšší správní soud již dříve dovodil, že „*při zařazení záměru se z povahy věci vychází primárně z jeho popisu uvedeného v oznámení záměru. Je to totiž sám oznamovatel, kdo určuje povahu, rozsah a další specifika svého záměru; oznamovatel jistě musí vědět, jaký záměr chce uskutečnit. [...] Uvedené samozřejmě neznamená, že by měl správní orgán vycházet ze zařazení záměru ze strany oznamovatele vždy a bez dalšího.*“ (rozsudek ze dne 25. 11. 2019, čj. 5 As 167/2019-44, body 26 a 27) Obdobně v jiném případě poukázal na to, že „*úřad tedy posuzuje záměr v takové podobě (kapacita, další parametry, umístění atp.), v jaké mu byl oznamovatelem předložen*“, nicméně „*je samozřejmě povinen přistupovat k obsahu oznámení kriticky a přiblížit i k dalším skutečnostem*“ (rozsudek ze dne 14. 9. 2023, čj. 4 As 254/2022-44, bod 31; ze dne 5. 9. 2024, čj. 7 As 198/2023-54, bod 13). Komentářová literatura k tomu doplňuje, že při subsumpci konkrétních záměrů pod pojmy v příloze č. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí je nutné vycházet také z principů práva životního prostředí, mezi které patří zejména princip prevence (Bahýľová, L.; Kocourek, T.; Vomáčka, V. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 25).

[30] Při posuzování, zda zkoumaný záměr spadá pod některý z pojmů v příloze č. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, tak je deklarované využití sice důležitým, ale nikoliv výlučným vodítkem pro subsumpci. K předloženému záměru musí správní orgány (a následně i soudy) přistupovat také kriticky.

[31] Poslední otázkou je, zda pod takto vyložený pojem *rekreačního areálu* spadá i posuzovaný záměr. Ten se skládá z 15 rodinných a 10 bytových domů, 2 venkovních bazénů a 1 klubu, a to na ploše 4,5 ha na břehu vodní nádrže Lipno (viz vyobrazení níže; součástí posuzovaného záměru není vyobrazené molo). Tyto objekty mají podle projektové dokumentace sloužit k trvalému bydlení a „rekreační“ objekty (bazén a klub) mají pouze doplňkový charakter. Krajský soud poukázal na to, že „*žalobce v tomto směru neuvádí nic, co by využívání bytových či rodinných domů pro trvalé bydlení znemožňovalo*“ (bod 86 rozsudku), že umístění záměru v přírodě nemůže

předurčit rekreační charakter stavby (bod 90 tamtéž) a že není možné „*automaticky vycházet z toho, že budoucí vlastníci bytových jednotek či rodinných domů budou tyto stavby využívat odlišně od povoleného způsobu*“ (bod 92 tamtéž).



[zdroj: projektová dokumentace předložená OZNR 5)]

[32] S přihlédnutím k výše uvedeným východiskům – zejména obecnému principu obezřetnosti a prevence, spolu s požadavkem kritického posuzování předložených záměrů – Nejvyšší správní soud uvádí, že posuzovaný záměr by mohl být *rekreačním areálem*, a proto zjišťovací řízení mělo proběhnout. U toho je nutné přihlédnout ke dvěma rozhodujícím skutečnostem.

[33] Zaprvé, záměr je umístěn v přírodě na břehu vodní nádrže Lipno. Tato oblast je, již ze své podstaty, přirozeným prostorem pro rekreaci, na rozdíl od například bližšího okolí měst. Záměr tak není umístěn „pouze“ v přírodě (od čehož krajský soud odmítl odvozovat rekreační povahu záměru), ale je umístěn právě v prostoru využívaném pro rekreaci (ať již vlastníků nemovitostí anebo turistů).

[34] Zadruhé, záměr je rozsáhlý a nabízí vysokou obytnou (ubytovací) kapacitu. Tím jej lze připodobnit k *hotelovým komplexům* [bod 12 písm. c) přílohy č. II směrnice EIA], na které se má povinnost zjišťovacího řízení vztahovat.

[35] Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že OZNR 5) deklarovala jako využití umístěných objektů trvalé bydlení. Nicméně takové objekty umožňují vícero využití – ať už jde o individuální rekreaci vlastníků (na kterou poukazuje stěžovatel) či masovou rekreaci (na kterou poukázal krajský soud), což je činí problematickými. Tato kritéria by samozřejmě splnil i výše zmíněný rodinný dům (bod [25] tohoto rozsudku) – nicméně na základě principu předběžné opatrnosti a prevence, s přihlédnutím k umístění zkoumaného záměru na vodní nádrži Lipno a jeho rozsáhlosti, Nejvyšší správní soud uzavírá, že rekreační využití nelze v dostatečné míře vyloučit. Krajský soud konstatoval, že jeho využití pro trvalé bydlení není ničím znemožněno (bod 86 napadeného rozsudku). Stejně tak ale ničím není vyloučeno jeho využití pro rekreaci, a to především vlastníků. Jelikož v případě pochybností je na místě zjišťovací řízení provést, mělo k tomu dojít i v tomto případě.

[36] Tím Nejvyšší správní soud neříká, že má budoucí rekreační využití umístovaného záměru za prokázané či že je nutné posuzovat ve zjišťovacím řízení jakýkoliv dostatečně rozlehlý záměr, u kterého nelze rekreační využití vyloučit. Pouze dospěl k závěru, že s přihlédnutím k velikosti a umístění posuzovaného záměru bylo v tomto případě nutné zjišťovací řízení uskutečnit.

[37] Výkladu pojmů *stavba pro bydlení, stavba pro rodinnou rekreaci a stavba ubytovacího zařízení* (§ 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění do 31. 12. 2023) není možné v této věci dát takovou váhu, jakou jim přiznal žalovaný i krajský soud. Jak bylo vzpomenuo výše, pojem *rekreační areál* je autonomním pojmem evropského práva, a tak je s ním nutné zacházet (bod [20] tohoto rozsudku). Nelze jej tak vztahovat k pojmům národního stavebního práva, a ještě navíc z definic zavedených prováděcí vyhláškou pouze pro účely dané vyhlášky.

[38] Zde tak Nejvyšší správní soud uzavírá, že posuzovaný záměr může být rekreačním areálem ve smyslu bodu 116 přílohy č. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. S přihlédnutím k principu předběžné opatrnosti tedy musí posuzovaný záměr projít zjišťovacím řízením. Jelikož před vydáním územního rozhodnutí nebylo zjišťovací řízení provedeno, jsou napadené rozhodnutí, stejně jako napadený rozsudek aprotubující takový postup, nezákonné. (...)