

SBÍRKA ROZHODNUTÍ NEJVYŠŠÍHO SPRÁVNÍHO SOUDU

5^{2025 / XXIII. ROČNÍK / 30. 5. 2025}

OBSAH

4675	Pobyt cizinců: povolení změny zaměstnavatele nebo pracovní pozice v průběhu řízení o žádosti o vydání zaměstnanecké karty	189
4676	Starobní důchod: zvýšení starobního důchodu o částku za vychované dítě (tzv. výchovné); péče o dítě v největším rozsahu	196
4677	Ochrana přírody a krajiny: náhradní opatření k nápravě Přestupky: trvající přestupky; ne bis in idem	203
4678	Veřejné zakázky: jednací řízení bez uveřejnění; přičitatelnost ochrany výhradních práv; trvání stavu exkluzivity.....	208
4679	Řízení před soudem: nepřípustnost, koncentrace Stavební řízení: soudní přezkum rozhodnutí vydaných podle stavebního zákona; přechodná ustanovení	218
4680	Řízení před soudem: soudní přezkum usnesení Poslanecké sněmovny o odvolání člena Rady pro rozhlasové a televizní vysílání jako rozhodnutí správního orgánu	225

Pobyt cizinců: povolení změny zaměstnavatele nebo pracovní pozice v průběhu řízení o žádosti o vydání zaměstnanecké karty

k § 42g odst. 7 a § 169t odst. 7 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (v textu jen „zákon o pobytu cizinců“)

k § 41 odst. 4 a odst. 8 správního řádu

Cizinec, o jehož žádosti o vydání zaměstnanecké karty dosud nebylo rozhodnuto [§ 169t odst. 7 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců], a jenž tedy není držitelem zaměstnanecké karty ve smyslu § 42g odst. 7 uvedeného zákona, může v průběhu řízení o žádosti změnit zaměstnavatele nebo pracovní pozici postupem podle § 41 odst. 8 správního řádu. Správní orgán takto změnu obsahu podání povolit může, hrozí-li podateli vážná újma (§ 41 odst. 8 věta druhá před středníkem správního řádu), nebo ji povolit musí, prokáže-li žadatel, že příčinou jeho žádosti jsou závažné důvody, které nastaly bez jeho zavinění (§ 41 odst. 8 věta třetí ve spojení s § 41 odst. 4 správního řádu). Prokáže-li tedy žadatel o vydání zaměstnanecké karty, že o změnu zaměstnavatele nebo pracovní pozice žádá ze závažných důvodů, které nastaly bez jeho zavinění, ministerstvo vnitra změnu obsahu žádosti povolí.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 31. 12. 2024, čj. 48 A 10/2023-61)

Prejudikatura: č. 3018/2014 Sb. NSS a č. 3215/2015 Sb. NSS.

Věc: N. B. proti Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců o vydání zaměstnanecké karty.

Žalobkyně se domáhala zrušení rozhodnutí ze dne 9. 11. 2023, kterým žalovaná zamítla její odvolání a potvrdila rozhodnutí Ministerstva vnitra (dále jen „ministerstvo“) ze dne 10. 8. 2023 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím ministerstvo zamítlo žádost žalobkyně o vydání zaměstnanecké karty podle § 46 odst. 6 písm. b) zákona o pobytu cizinců, protože žalobkyně nesplňovala podmínku stanovenou § 42g odst. 2 písm. a) téhož zákona.

Žalobkyně požádala dne 4. 8. 2022 na Velvyslanectví České republiky v Mongolsku o zaměstnaneckou kartu. Zaměstnána měla být na základě pracovní smlouvy na dobu určitou do 31. 8. 2024. Žádosti bylo vyhověno a žalobkyni bylo vydáno vstupní vízum podle § 30 odst. 4 zákona o pobytu cizinců, na jehož základě žalobkyně dne 8. 12. 2022 přicestovala do České republiky. Ještě před vydáním zaměstnanecké karty ale původní zaměstnavatel dne 22. 12. 2022 zrušil pracovní poměr žalobkyně ve zkušební době. Žalobkyně proto dne 16. 1. 2023 podala oznámení o změně zaměstnavatele podle § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců. Na výzvu upřesnila, že žádá o změnu obsahu podání podle § 41 odst. 8 správního řádu a doložila vážnou újmu spočívající ve ztrátě 85 000 Kč, které v souvislosti se žádostí o zaměstnaneckou kartu již vynaložila. Správní orgány tuto újmu nikdy nezpochybnily, jen její závažnost. Ministerstvo žádosti o změnu obsahu podání nevyhovělo a následně zamítlo i žádost o zaměstnaneckou kartu.

Podstatou sporu tak bylo řešení situace cizince, jehož žádosti o zaměstnaneckou kartu bylo vyhověno, ale dosud mu nebyl vydán průkaz povolení k pobytu, a zaměstnavatel ukončil pracovněprávní vztah, na který byla žádost navázána. V případě zaměstnanecké karty se podle § 169t odst. 7 písm. a) zákona o pobytu cizinců vydáním rozhodnutí rozumí převzetí průkazu o povolení k pobytu. Cizinec, jehož žádosti bylo vyhověno a přicestoval do České republiky na základě víza podle § 30 odst. 4 zákona o pobytu cizinců, je povinen se dostavit na ministerstvo za účelem pořízení biometrických údajů, kde je mu vydáno potvrzení o splnění podmínek pro vydání zaměstnanecké karty, s nímž může nastoupit do zaměstnání. Tento cizinec nicméně stále není držitelem zaměstnanecké karty. V důsledku toho je mu odepřena možnost podat oznámení o změně zaměstnavatele podle § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců. Je-li jeho pracovněprávní vztah ukončen, je pro něj jedinou cestou k získání povolení k pobytu změna obsahu žádosti podle § 41 odst. 8 správního řádu.

Napadené rozhodnutí bylo podle žalobkyně přímým důsledkem nevyhovění její žádosti o změnu obsahu žádosti. Toto rozhodnutí je vyloučeno ze samostatného soudního přezkumu a lze jej přezkoumat až společně s rozhodnutím ve věci samé. Žalobkyně byla přesvědčena, že její žádosti o změnu obsahu podání mělo být vyhověno. Právě v tom spočívala podstata sporu. Žalobní body proto směřovaly nejen proti napadenému rozhodnutí, ale i proti usnesení ministerstva ze dne 30. 3. 2023 (dále jen „rozhodnutí ministerstva o nepovolení změny obsahu žádosti“) a proti rozhodnutí žalované ze dne 28. 6. 2023 (dále jen „rozhodnutí žalované o nepovolení změny obsahu žádosti“). Žalobkyně v předcházejícím řízení opakovaně uváděla, že se v důsledku mezery v právní úpravě ocitla v situaci, jejímž jediným řešením je změna obsahu žádosti. Žádost o změnu obsahu podání podala v souladu s § 41 odst. 8 správního řádu a judikaturou správních soudů před vydáním rozhodnutí ve věci, uvedla a doložila hrozící vážnou újmu. Důvod změny byl důvodem na vůli žalobkyně nezávislým. Možnost cizince, který má v úmyslu během řízení o žádosti o zaměstnaneckou kartu změnit zaměstnavatele, požádat o změnu obsahu podání byla v judikatuře opakovaně potvrzena.

Ministerstvo rozhodnutí o nepovolení změny obsahu žádosti odůvodnilo zmatečně. Uvedlo, že žalobkyně tvrdí vážnou újmu, která jí v případě nevyhovění žádosti hrozí, konstatovalo, že žádost o zaměstnaneckou kartu bude stejně zamítnuta podle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, protože žalobkyně po 6. 2. 2023 pobývá na území České republiky neoprávněně, a uzavřelo, že zvýšené finanční náklady nelze pokládat za vážnou či nenapravitelnou újmu. Žalobkyně v odvolání s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu namítla, že aplikace § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců je v její věci nevhodná a že na území České republiky nepobývá neoprávněně, protože podle § 30 odst. 4 zákona o pobytu cizinců se platnost vstupního víza prodlužuje, pokud cizinci brání v převzetí průkazu překážka na jeho vůli nezávislá. Namítla také, že ztráta 85 000 Kč je i pro českého občana značná a není jasné, zda bude moci o zaměstnaneckou kartu požádat znovu.

Žalobkyně namítla, že žalovaná se k námitkám ohledně nesprávné aplikace § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců nevyjádřila a k oprávněnosti pobytu žalobkyně uvedla jen, že vízum již očividně není platné. K prodloužení jeho platnosti ze zákona, není-li průkaz vydán z důvodů na vůli cizince nezávislých, se nevyjádřila. K vážnosti důvodů, pro které žalobkyně žádala o změnu obsahu podání, se žalovaná vyjádřila jen stručně a na hranici přezkoumatelnosti. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2015, čj. 7 Azs 13/2015-28, č. 3215/2015 Sb. NSS, nepovažovala důvody uváděné žalobkyní za závažné. Pasáž, kterou z rozsudku citovala, se v něm nenachází. I podle této „citace“ se ale závažnost důvodů posuzuje vždy podle okolností konkrétního případu. Žalovaná ale konkrétní okolnosti případu žalobkyně nezohlednila. Zcela nelogicky pak uvedla, že finanční náklady jsou běžné a žalobkyně by je vynaložila, i pokud by žádala na území. Vážnost újmy má ale být posuzována vzhledem k majetkovým poměrům daného žadatele, a ne vzhledem k jiným žadatelům. Žalovaná proto měla vzít v potaz, že žalobkyně doložila náklady ve výši 85 000 Kč a příjem v zemi původu ve výši 3 800 Kč měsíčně. Požádat o změnu obsahu podání lze i v případě žádosti na území. Pokud by žádala na území, nemusela by žalobkyně například kupovat letenku. Žalovaná zcela opomněla dopady negativního rozhodnutí o žádosti o změnu obsahu podání. Aby podala novou žádost, musela by žalobkyně cestovat do země původu a poté zpět do České republiky (náklady asi 30 000 Kč). Argument žalované, že cizinec musí vždy počítat s možností, že jeho žádosti nebude vyhověno, se v této věci zdá nepřiměřeně tvrdý. Žalobkyně navíc část výdajů (zdravotní pojištění, letenka do České republiky) vynaložila až po udělení vstupního víza, kdy bylo její žádosti *de facto* vyhověno.

Bylo třeba zohlednit i to, že změna okolností, která vedla k zamítnutí žádosti o zaměstnaneckou kartu, byla následkem jednání zaměstnavatele, které žalobkyně nemohla ovlivnit. Žalobkyně svou situaci aktivně řešila, ale správní orgány nepovažovaly vynaložené náklady ve výši téměř dvou ročních příjmů žalobkyně v zemi původu za dostatečnou újmu. Obě rozhodnutí ve věci změny obsahu žádosti jsou zmatečná, protičetci si a nesprávně odkazují na § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Žalovaná se navíc k řadě argumentů žalobkyně vůbec nevyjádřila. S ohledem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2020, čj. 1 Azs 7/2020-39, neobstojí závěr, že finanční újma není vážným důvodem pro změnu obsahu žádosti.

Žalobkyně se v žalobě dále vyjádřila k právní úpravě, která očividně nepočítá s možností, že pracovněprávní vztah, na který je o zaměstnaneckou kartu žádáno, skončí v době mezi příjezdem cizince na území České republiky a vydáním průkazu k pobytu. Cizinec přijíždí do České republiky v situaci, kdy mu s pravděpodobností hraničící s jistotou bude pobyt povolen. Zároveň je ale vydán na milost a nemilost zaměstnavateli, který ho může

zrušením pracovního poměru ve zkušební době přivést do značných komplikací. Vízum podle § 30 odst. 4 zákona o pobytu cizinců dává cizinci 60 dnů od příletu, aby si převzal povolení k pobytu. To se ale může protáhnout, protože jeho výroba může začít až po pořízení biometrických údajů cizince a může trvat i několik týdnů. V této době přitom může být pracovníprávní vztah kdykoliv ukončen. Žalovaná uvedla, že nemohla ovlivnit, jakého zaměstnavatele si žalobkyně zvolila, ani posuzovat jeho věrohodnost. Žalobkyně však pouze žádala, aby správní orgány zohlednily běžnou realitu trhu práce, k níž patří i sjednání zkušební doby.

Ze základních zásad správního řízení vyplývá, že správní orgány mají šetřit práva účastníků nabytá v dobré víře (§ 2 odst. 3 správního řádu), pojmát veřejnou správu jako službu veřejnosti (§ 4 odst. 1 správního řádu) a postupovat tak, aby účastníkům nevznikaly zbytečné náklady (§ 6 odst. 2 správního řádu). Správní orgány však ve věci žalobkyně zvolily restriktivní a nevstřícný postup. Argument, že žalobkyně nic nebrání v opětovném podání žádosti, je navíc pokrytecký. S ohledem na existenci omezení žádostí o zaměstnaneckou kartu v zemi původu žalobkyně, není vůbec jisté, zda žalobkyně bude moci znovu požádat. Správní orgány opomněly, že žalobkyně v takovém případě bude muset znovu vynaložit některé náklady, které již nyní přesáhly dvaadvacetinásobek jejího měsíčního příjmu v zemi původu (dvojnásobek průměrného příjmu v České republice). Žalovaná také uvedla, že nemůže vytvářet právní realitu, kterou zákonodárce neupravil, a že právní řád nezná základní právo cizince na pobyt v České republice. To ale žalobkyně netvrdila, nýbrž poukazovala na platnou právní úpravu, s jejíž pomocí bylo možné mezeru v právní úpravě překlenout. Její argumentace byla ale bez bližšího odůvodnění odmítnuta.

Žalovaná ve vyjádření k žalobě uvedla, že rozsudek čj. 1 Azs 7/2020-43 nevylučuje, že finanční újma nemusí sama o sobě představovat hrozící vážnou újmu podle § 41 odst. 8 správního řádu. V této věci leželo břemeno důkazní na žalobkyni, která vyšší újmy ani s ní spojené následky neprokázala. Uvedený rozsudek navíc není přílehavý, protože se týkal vietnamského státního příslušníka a správní orgány měly ze své úřední činnosti dostatek informací o nevyhovujícím stavu podávání a přijímání žádostí v systému Visapoint. Námitkou porušení zásad činnosti správních orgánů se žalovaná zabývala a shledala ji nedůvodnou. Hrozící vážnou újmu žalovaná neshledala ve finančních nákladech spojených s podáním žádosti v zemi původu ani v mezeře v právní úpravě, k čemuž odkázala na rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 9. 10. 2018, čj. 48 A 64/2016-51.

Žalobkyně v replice uvedla, že její argumentace stran hrozící finanční újmy byla dostatečná. Vynaložené náklady vyčíslila a doložila. Správní orgány během řízení vyšší hrozící finanční újmy nikdy nepochybnily. Žalobkyně odkázala na rozsudek čj. 1 Azs 7/2020-43. V tamní věci sice hrála roli ztížená možnost opětovného podání žádosti v důsledku nefunkčního systému Visapoint a průtahy v řízení na straně správních orgánů. Její situace však vznikla v důsledku jednání zaměstnavatele a mezery v právní úpravě. Její žádost přitom nebyla vyřízena včas (podána byla dne 4. 8. 2022, zákonná lhůta 60 dnů uplynula dne 3. 10. 2022). Žalobkyně doložila hrozící finanční ztrátu a uvedla ji do kontextu, z něhož jednoznačně vyplývá, že nemožnost kompenzovat vynaložené výdaje příjmem ze zaměstnání v České republice by pro ni byla likvidační. Odkaz na rozsudek čj. 48 A 64/2016-51 není přílehavý. Šlo o případ zrušení zaměstnanecké karty z důvodu doložení falešných dokladů o vzdělání cizince v zahraničí. Soud se finanční újmou zabýval pouze s ohledem na dopady do soukromého a rodinného života a porovnával ji s veřejným zájmem na ukončení pobytu, který byl nepochybně přítomen. V případě žalobkyně však veřejný zájem na nepovolení změny obsahu není, protože se nedopustila žádného protiprávního jednání.

Krajský soud rozhodnutí žalované zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

[24] Podle § 42g odst. 1 zákona o pobytu cizinců *zaměstnaneckou kartou se rozumí povolení k dlouhodobému pobytu opravňující cizince k přechodnému pobytu na území delšímu než 3 měsíce a k výkonu zaměstnání na pracovní pozici, na kterou byla zaměstnanecká karta vydána, nebo která byla oznámena za splnění podmínek uvedených v odstavcích 7 až 10, a to ode dne uvedeného v oznámení. Cizince, u kterého je podle zákona o zaměstnanosti vyžadováno povolení k zaměstnání nebo který je uveden v § 98 zákona o zaměstnanosti, opravňuje zaměstnanecká karta k pobytu na území za účelem zaměstnání.*

[25] Podle § 46 odst. 6 věty druhé písm. b) zákona o pobytu cizinců *ministerstvo zaměstnaneckou kartu nevydává, nespĺňuje-li cizinec podmínku uvedenou v § 42g odst. 2, 3 nebo 4.*

[26] Podle § 42g odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců *žádost o vydání zaměstnanecké karty je oprávněn podat cizinec, pokud je účelem jeho pobytu na území zaměstnání na jedné z pracovních pozic uvedených v centrální evidenci volných pracovních míst obsaditelných držitelé zaměstnanecké karty.*

[27] Podle § 169t odst. 7 písm. a) zákona o pobytu cizinců *v případě vydání povolení k dlouhodobému pobytu [...] se vydáním rozhodnutí rozumí převzetí průkazu o povolení k pobytu, jde-li o vydání povolení k dlouhodobému pobytu nebo prodloužení jeho platnosti.*

[28] Podle § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců *změnu zaměstnavatele, pracovního zařazení nebo zaměstnání na další pracovní pozici u téhož nebo u jiného zaměstnavatele je držitel zaměstnanecké karty vydané podle odstavce 2 povinen oznámit ministerstvu nejméně 30 dnů před takovou změnou. Změnit zaměstnavatele je držitel zaměstnanecké karty oprávněn nejdříve 6 měsíců od právní moci rozhodnutí o vydání zaměstnanecké karty; to neplatí v případě rozvázání pracovního poměru cizince výpovědí z některého z důvodů uvedených v § 52 písm. a) až e) zákoníku práce, dohodou z těchto důvodů anebo okamžitým zrušením podle § 56 zákoníku práce nebo zrušením pracovního poměru zaměstnavatelem ve zkušební době a pokud cizinec tyto důvody současně s oznámením prokáže. Držitel zaměstnanecké karty vydané podle odstavce 2 dále není oprávněn změnit zaměstnavatele nebo nastoupit na pracovní pozici, bude-li budoucím zaměstnavatelem agentura práce. Držitel zaměstnanecké karty, který na území přicestoval na základě vládou schváleného programu, je oprávněn změnit zaměstnavatele nejdříve po uplynutí doby, na kterou byla tato zaměstnanecká karta vydána; to neplatí, pokud dřívější změnu zaměstnavatele umožňují podmínky vládou schváleného programu, na jehož základě držitel zaměstnanecké karty na území přicestoval. Držitel zaměstnanecké karty dále není oprávněn oznámit změnu zaměstnavatele po uplynutí doby uvedené v § 63 odst. 1.*

[29] Podle § 41 odst. 8 správního řádu *požádat o povolení změny obsahu podání účastník může pouze do vydání rozhodnutí (§ 71). Správní orgán může povolit zpětvzetí nebo změnu obsahu podání jen v případě, že podatelé hrozí vážná újma; tím není dotčeno ustanovení § 45 odst. 4. Ustanovení odstavců 2 až 4, 6 a 7 platí obdobně.*

[30] Podle § 41 odst. 4 správního řádu *správní orgán promine zmeškání úkonu, prokáže-li podatel, že překážkou byly závažné důvody, které nastaly bez jeho zavinění.*

[31] V době ukončení pracovního poměru původním zaměstnavatelem nebyla žalobkyně držitelkou zaměstnanecké karty. Obdržela jen potvrzení o splnění podmínek pro vydání zaměstnanecké karty, s nímž nastoupila do zaměstnání. Protože nebyla držitelkou zaměstnanecké karty, ale stále pouze žadatelkou, nemohla změnit zaměstnavatele postupem podle § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců.

[32] Z ustálené judikatury správních soudů plyne, že v takovém případě podléhá změna zaměstnavatele či pracovní pozice režimu § 41 odst. 8 správního řádu (srov. např. rozsudky čj. 1 Azs 7/2020-39 nebo ze dne 16. 7. 2020, čj. 2 Azs 361/2019-32). Žalobkyně se v žalobě obsáhle vyjadřuje ke stavu právní úpravy a za postatu sporu označuje řešení situace cizince, jehož žádosti o zaměstnaneckou kartu bylo vyhověno, ale dosud mu nebyl vydán průkaz povolení k pobytu, a zaměstnavatel ukončil pracovněprávní vztah, na který byla žádost navázána. Z obsahu žaloby i správního spisu je však zjevné, že o této otázce mezi účastníky řízení spor není. Žalobkyně i správní orgány se shodují v tom, že žadatel o zaměstnaneckou kartu má v případě změny zaměstnavatele za trvání řízení postupovat podle § 41 odst. 8 správního řádu. Že se tento postup vztahuje i na situace, kdy se žadatel již nachází na území České republiky a obdržel potvrzení o splnění podmínek pro vydání zaměstnanecké karty, implicitně potvrzuje i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2018, čj. 10 Azs 364/2017-33 (srov. též rozsudky citované v jeho bodě 12).

[33] Těžištěm žaloby jsou námitky směřující proti rozhodnutí žalované a ministerstva o nepovolení změny obsahu žádosti. Jak správně uvedla žalobkyně, jsou tato rozhodnutí předběžné povahy a jako taková jsou vyloučena ze samostatného soudního přezkumu. Jejich přezkumu lze dosáhnout až v rámci přezkumu finálního meritorního rozhodnutí (srov. § 75 odst. 2 věta první s. ř. s. a např. rozsudek NSS ze dne 21. 1. 2021, čj. 7 Azs 244/2020-24, nebo rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 5. 2022, čj. 9 A 118/2020-31). Soud se proto dále zabýval zákonností rozhodnutí žalované o nepovolení změny obsahu žádosti.

[34] Žalobkyně trvá na tom, že újma, která jí hrozila, byla vážnou újmou ve smyslu § 41 odst. 8 správního řádu. Nesouhlasí také s odůvodněním rozhodnutí ministerstva, které stojí na tom, že žalobkyně pobývá na území

České republiky po 6. 2. 2023 nelegálně, a tak je dána překážka vydání zaměstnanecké karty podle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Nesouhlasí ani s tím, jak se s touto otázkou vypořádala žalovaná, která se navíc k řadě jejích argumentů nevyjádřila.

[35] Obdobné použití § 41 odst. 4 správního řádu na základě poslední věty § 41 odst. 8 správního řádu pro případ žádosti o změnu obsahu podání znamená, že „*správní orgán povolí (musí povolit) účastníkovi řízení zpětvzetí nebo změnu obsahu podání, které by jinak nebylo možné učinit, pokud účastník řízení prokáže, že příčinou takové žádosti jsou závažné důvody, které nastaly bez jeho zavinění*“ (Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 462). Ustanovení § 41 odst. 8 správního řádu tedy upravuje dva režimy změny obsahu podání: (i) správní orgán změnu obsahu podání povolit *může* tehdy, *hrozí-li* podateli *vážná újma* (§ 41 odst. 8 věta druhá před středníkem správního řádu); (ii) správní orgán změnu obsahu podání povolit *musí*, *prokáže-li* účastník řízení, že příčinou jeho žádosti jsou *závažné důvody, které nastaly bez jeho zavinění* (§ 41 odst. 4 ve spojení s § 41 odst. 8 větou třetí správního řádu).

[36] V prvním režimu „*žadatel o povolení změny obsahu podání musí tvrdit a prokázat, že mu hrozí vážná újma. Na správním orgánu pak je, aby při posouzení žádosti o změnu obsahu podání zhodnotil, zda účastníkem řízení tvrzené a prokázané skutečnosti spadají do rozsahu neurčitého právního pojmu „hrozba vážné újmy“, a zda je tedy možno žádosti vyhovět*“ (rozsudek NSS ze dne 16. 4. 2020, čj. 1 Azs 403/2019-28). Správní orgán tedy posuzuje závažnost hrozící újmy případ od případu, protože se jedná o neurčitý právní pojem, který je třeba vyložit ve specifickém kontextu konkrétního posuzovaného případu (srov. rozsudek NSS ze dne 22. 10. 2021, čj. 3 Azs 375/2019-32). Zohlednit je třeba „*skutkové okolnosti případu, vývoj procesní situace, ale především půdorys hmotného práva, na němž se odehrává správní řízení, jehož obsah má být modifikován*“ (srov. rozsudek NSS ze dne 27. 1. 2021, čj. 7 Azs 139/2020-19).

[37] K hrozbě vážné újmy v kontextu žádosti o zaměstnaneckou kartu se Nejvyšší správní soud vyjádřil v sérii rozsudků týkajících se žadatelů z Vietnamu, kteří žádali skrze „*nefunkční*“ systém Visapoint. Nejvyšší správní soud v těchto případech dovodil, že průtahy ze strany správního orgánu ve spojení s podáváním a vyřizováním žádostí prostřednictvím systému, v němž nelze žádost podat lidsky důstojným způsobem, mohou představovat vážnou újmu ve smyslu § 41 odst. 8 správního řádu. Podle Nejvyššího správního soudu plynutím času každý zaměstnavatel nevyhnutelně ztrácí zájem o konkrétního žadatele o pracovní místo z jiného státu (potřebuje pracovní sílu v konkrétním čase). Pokud tak zájem potenciálního zaměstnavatele „*vyprchá*“ a žadatel nemůže (lidsky důstojným způsobem) podat novou žádost, nezbyvá mu než požádat o změnu obsahu podání (k tomu si obstarat v krátkém čase potřebné podklady a doložit je k žádosti), a to nikoliv s ohledem na vlastní pochybení. Bylo by tedy podle Nejvyššího správního soudu logické, aby správní orgány změnu obsahu povolily a dokončily řízení. Uplynula i očekávaná doba trvání správního řízení tedy ve spojení s dalšími okolnostmi věci může představovat „*hrozící vážnou újmu*“ podle § 41 odst. 8 správního řádu. Pokud tedy žalobce o změnu obsahu podání požádal v reakci na nefunkční nastavení systému podávání žádostí o zaměstnaneckou kartu, bylo podle Nejvyššího správního soudu namíste jeho žádosti vyhovět. Opačný postup by totiž mohl podle Nejvyššího správního soudu vést k tomu, že žalobce by se v konečném důsledku nebyl schopen domoci vydání pozitivního rozhodnutí, byť by pro to jinak splňoval zákonem stanovené podmínky. Právě v těchto okolnostech lze shledat objektivní důvody pro změnu obsahu žádosti podle § 41 odst. 8 správního řádu. (srov. rozsudek čj. 3 Azs 375/2019-32, body 21 a násl.). Nejvyšší správní soud zdůraznil, že tyto případy byly specifické tím, že žadatelé nemohli podat novou žádost „*lidsky důstojným způsobem*“. Jeho závěry proto nelze mechanicky přenášet na tuto věc. Ne zcela přiléhavý je také odkaz žalobkyně na výrok Nejvyššího správního soudu, že zaměstnavatel plynutím času ztrácí o zaměstnance zájem. V případě žalobkyně totiž došlo k ukončení pracovního poměru až po nástupu do zaměstnání.

[38] Co se týče druhého režimu vyřizování žádosti o změnu obsahu podání, tj. obdobného použití § 41 odst. 4 správního řádu, správní orgán při splnění stanovených podmínek změnu obsahu podání povolit musí. V souladu s tím Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 1. 12. 2021, čj. 6 Azs 398/2020-34, dovodil, že návrhu na povolení změny by mělo být vyhověno, je-li žadatel veden závažnými důvody, které nastaly bez jeho zavinění.

[39] Na tomto místě je třeba připomenout rozhodovací důvody žalované a ministerstva, které vedly k zamítnutí žádosti žalobkyně o změnu obsahu žádosti. Rozhodnutí ministerstva se primárně opírá o závěr, že žalobkyně od 7. 2. 2023 pobývá v České republice nelegálně, a tak bude její žádost o zaměstnaneckou kartu zamítnuta

v každém případě. Tvrzená újma proto není v příčinné souvislosti s rozhodnutím o změně obsahu žádosti, a proto se tím, zda jde o vážnou újmu, již nezabývalo. Poznamenalo však, že zvýšené finanční náklady spojené s novou žádostí nelze považovat za vážnou či nenapravitelnou újmu. Žalovaná pak v prvé řadě uvedla, že žalobkyně tvrzená újma není dostatečně závažná, a to „s ohledem na“ citovanou pasáž pocházející z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2016, čj. 8 Azs 57/2016-36 (nepřesně citovanou jako rozsudek čj. 7 Azs 13/2015-28). Náklady spojené s návratem do země původu pak žalovaná považuje za běžné, protože žalobkyně by je musela vynaložit, i pokud by žádala na území České republiky. Poznamenala, že žalobkyně je v produktivním věku a může si obživu obstarat v zemi původu.

[40] V rozsudku čj. 8 Azs 57/2016-36 se Nejvyšší správní soud zabýval výkladem neurčitého právního pojmu „závažné důvody“ podle § 41 odst. 4 správního řádu. Citoval přitom z rozsudku čj. 7 Azs 13/2015-28, že *„závažné důvody, které představují překážku, jež bránila účastníkovi řízení učinit zmeškaný úkon (§ 41 správního řádu), musí být objektivní povahy, přičemž závažnost těchto důvodů se posuzuje vždy podle okolností konkrétního případu“*. K tomu sám doplnil, že za „závažné důvody“ lze považovat *„například velmi vážný zdravotní stav nebo těžkou osobní či rodinnou situaci, ale i souhrn negativních skutečností na straně cizince (neznalost českého jazyka, spolu nedostatkem právních znalostí a pobytem v přijímacím zařízení pro cizince – rozsudek ze dne 30. 6. 2015, čj. 4 Azs 122/2015-23). Objektivní povaha ‚závažného důvodu‘ vyplývá z toho, že jej účastník neplánoval a nastal bez možnosti jeho ovlivnění účastníkem. ‚Závažným důvodem‘ je tedy skutečnost nahodilá, mimořádná, nikoliv závislá na vůli účastníka. Existenci ‚závažného důvodu‘, který nastal bez zavinění účastníka (§ 41 odst. 4 správního řádu), je účastník povinen tvrdit a také prokázat.“*

[41] Žalovaná tedy zřejmě nejprve hodnotila, zda je žádost žalobkyně o změnu obsahu podání vedena závažnými důvody ve smyslu § 41 odst. 4 správního řádu.

[42] Při výkladu neurčitého právního pojmu je nejprve třeba *„objasnit neurčitý právní pojem a jeho rozsah, a poté hodnotit, zda skutečnosti konkrétního případu lze zařadit do rámce vytvořeného rozsahem neurčitého právního pojmu“* (srov. rozsudek NSS ze dne 19. 1. 2012, čj. 9 As 80/2011-69).

[43] Citace rozsudku čj. 8 Azs 57/2016-36 je jistě relevantní z hlediska vymezení obsahu pojmu „závažné důvody“. Pouhý odkaz na něj ale není dostatečným vysvětlením toho, proč žalovaná důvody tvrzené žalobkyní nepovažuje za dostatečně závažné. Byť je zřejmé, že žalobkyně tvrzené důvody se neshodují s žádným z případů uvedených v tomto rozsudku, jde o výčet demonstrativní. Žalovaná vůbec nevysvětlila, proč nepovažuje situaci žalobkyně za srovnatelnou s těmito případy.

[44] Na tuto stručnou úvahu pak žalovaná navázala závěrem, že náklady na cestu zpět do země původu nejsou „vážnou újmu“ protože jde o běžnou záležitost. Zde se již žalovaná zřejmě pohybovala na půdorysu věty druhé § 41 odst. 8 správního řádu. Tento neurčitý právní pojem však ani náznakem nevymezila a rovnou uzavřela, že část žalobkyní tvrzených nákladů takovou újmu nepředstavuje. Vůbec se tedy nevyjádřila k celé žalobkyní tvrzené újmě spočívající v marně vynaložených nákladech ve výši 85 000 Kč (do nichž náklady na cestu zpět do země původu ani nebyly započteny). Žalovaná tak ve své úvaze ohledně splnění podmínky vážné újmy zcela míjí podstatu argumentace žalobkyně. Ta totiž spočívá v tom, že žalobkyně v souvislosti se získáním zaměstnanecké karty již vynaložila (zvláště optikou tvrzených mzdových poměrů v zemi původu) značné náklady, které v případě nepovolení změny obsahu žádosti přijdou zcela vniveč.

[45] Lze dodat, že výše citovaná judikatura správních orgánů nabádá, aby při rozhodování o žádosti o změnu obsahu podání vykládaly neurčité právní pojmy s ohledem na specifický kontext konkrétního případu. Tomuto požadavku v projednávané věci žalovaná zjevně nedostála. Z jejího rozhodnutí nevyplývá, že by jakkoliv zohlednila žalobkyní soustavně tvrzené individuální okolnosti jejího případu, které jsou pro posouzení – ať už vážnosti hrozící újmy, nebo závažnosti důvodů podání žádosti – bezpochyby relevantní. Soud souhlasí se žalobkyní, že výši finanční újmy je třeba hodnotit ve vztahu k osobním poměrům konkrétního žadatele, jemuž má vzniknout. Nelze přehlížet ani to, v jaké fázi řízení se žalobkyně nacházela, že už byla v České republice a do původního zaměstnání nastoupila, ale její pracovní poměr byl ukončen ze strany zaměstnavatele ve zkušební době, a to bez bližšího odůvodnění. Ze správního spisu není patrné, že by k ukončení pracovního poměru došlo vinou žalobkyně.

[46] Protože kusé odůvodnění rozhodnutí žalované těmto nárokům nedostálo a nevyrovnalo se s relevantními námitkami žalobkyně, konstatuje soud, že rozhodnutí žalované o nepovolení změny obsahu žádosti je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. V důsledku toho postihuje tato vada také napadené rozhodnutí (srov. příměřeně právní větu rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 4. 12. 2013, čj. 5 A 241/2011-69, č. 3018/2014 Sb. NSS).

[47] Pro úplnost soud dodává, že ukončení pracovního poměru zaměstnavatelem ve zkušební době může navíc představovat „závažný důvod“ pro změnu obsahu žádosti o zaměstnaneckou kartu, došlo-li k němu bez zavinění žadatele. Ostatně byla-li by žalobkyně v době ukončení pracovního poměru původním zaměstnavatelem již držitelkou zaměstnanecké karty, byla by oprávněna změnit zaměstnavatele postupem podle § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců. S ohledem na zásadu vstřícnosti (§ 4 odst. 1 správního řádu) a hospodárnosti (§ 6 odst. 2 správního řádu) soud nevidí důvod v takové situaci žádosti o změnu obsahu podání nevyhovět. Soud si je vědom, že podle rozsudku čj. 10 Asz 364/2017-33 nesvědčí ani žadateli v tak pokročilé fázi řízení, v jaké se nacházela žalobkyně, legitimní očekávání, že mu bude vydána zaměstnanecká karta. To ale neznamená, že by správní orgány neměly tento stav zohlednit při posuzování žádosti o změnu obsahu podání. Správní orgány by neměly ztrácet ze zřetele smysl a účel § 42g a násl. zákona o pobytu cizinců, jímž je „*uskutečňovat státní politiku zaměstnanosti za situace, kdy existuje určitý objem pracovních míst a jejich struktura, jež se nedaří obsazovat tradičním působením trhu pracovních sil z „domácích“ zdrojů. Stát zákonnou cestou vytváří podmínky a pobídky pro obě strany pracovního vztahu, tedy zaměstnavatele i zaměstnance, a svou nabídku adresuje prostřednictvím zákona do cizinecké oblasti. Naplnění tohoto smyslu by mělo být vůdčím principem pro správní orgány, které se (spolu)podílejí na uskutečňování této státní politiky.*“ (rozsudek čj. 1 Asz 7/2020-39).

[48] Soud se nezabýval ve vyjádření k žalobě doplněnou argumentací žalované, že žalobkyně neprokázala vyšší újmy ani s ní spojené následky. Nedostatek odůvodnění rozhodnutí, které způsobují jeho nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů, totiž nelze zhojit uvedením chybějících náležitostí odůvodnění ve vyjádření k žalobě. Soud vychází výlučně z odůvodnění rozhodnutí, které přezkoumává (srov. rozsudek NSS ze dne 13. 10. 2004, čj. 3 As 51/2003-58). Nad rámec nezbytného odůvodnění však soud poznamenává, že správní spis obsahuje doklady, jimiž žalobkyně prokazovala vynaložené náklady.

[49] Z rozhodnutí žalované o nepovolení změny obsahu žádosti dále není vůbec jasné, jaké stanovisko zaujala ve vztahu k odůvodnění rozhodnutí ministerstva neoprávněným pobytem žalobkyně. Žalovaná totiž bez bližšího odůvodnění aprobovala závěr, že žalobkyně pobývá na území České republiky od 7. 2. 2023 neoprávněně. Ani slovem se přitom nevyjádřila k argumentaci žalobkyně, že doba platnosti jejího víza se prodloužila *ex lege*, neboť jí v převzetí rozhodnutí bránila překážka na její vůli nezávislá. V důsledku toho není z rozhodnutí žalované ani jasné, zda má žalovaná rovněž za to, že žádost žalobkyně by měla být v souladu s § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců zamítnuta. Námitka žalobkyně, že žalovaná se s její odvolací argumentací vztahující se k oprávněnosti jejího pobytu na území České republiky po 6. 2. 2023 řádně nevypořádala, je proto důvodná. Rozhodnutí žalované o nepovolení změny obsahu žádosti je i v této otázce nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. S ohledem na tento závěr se soud již nezabýval námitkami, jimiž žalobkyně brojí proti závěru o neoprávněnosti svého pobytu na území České republiky.

[50] V této souvislosti však soud nad rámec nezbytného odůvodnění poznamenává následující. Správní orgány shodně uvádějí, že přicestovala-li žalobkyně na území České republiky 8. 12. 2022 a byla-li oprávněna k pobytu na dobu 60 dnů, pobývala od uplynutí této doby dne 6. 2. 2023 na území České republiky neoprávněně. Nelze se však nepozastavit nad tím, že ministerstvo žalobkyni předvolalo k pořízení biometrických údajů na den 20. 2. 2023, tj. 14 dnů (!) poté, co jí měla podle něj uplynout povolená doba pobytu. Optikou výkladu správních orgánů neměla žalobkyně vlastně nikdy šanci zaměstnaneckou kartu získat, protože v době, kdy se měla dostavit k pořízení biometrických údajů, už by byla v České republice nelegálně. Soud připomíná, že podle zákona o pobytu cizinců má ministerstvo rozhodnout do 60 dnů (ve zvlášť složitých případech do 90 dnů) ode dne podání žádosti o vydání zaměstnanecké karty [§ 169t odst. 6 písm. c) tohoto zákona].¹⁾ Cizinec, který podal žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu na zastupitelském úřadu a bylo mu uděleno vízum podle § 30

¹⁾ Od 1. 7. 2023 se jedná o § 169t odst. 6 písm. c) uvedeného zákona.

odst. 4 zákona o pobytu cizinců, je povinen za účelem vydání průkazu o povolení k pobytu se do 3 pracovních dnů ode dne vstupu na území osobně dostavit na ministerstvo ke zpracování údajů nezbytných pro vydání průkazu o povolení k pobytu, a to včetně pořízení biometrických údajů cizince a jeho podpisu (§ 44 odst. 1 zákona o pobytu cizinců).²⁾ Poté je cizinec povinen se ve lhůtě stanovené ministerstvem, nejpozději však do 60 dnů ode dne pořízení biometrických údajů, dostavit na ministerstvo k převzetí průkazu o povolení k pobytu (§ 44 odst. 3 zákona o pobytu cizinců). Právě okamžikem převzetí průkazu je rozhodnutí vydáno [§ 169t odst. 7 písm. a) téhož zákona]. Z uvedeného plyne, že předvolání žalobkyně k pořízení biometrických údajů na termín 74 dnů po jejím příjezdu na území České republiky evidentně překračuje veškeré lhůty stanovené zákonem o pobytu cizinců. Není naprosto na místě, aby byly v právním státě průtahy v řízení způsobené správními orgány přičítány v neprospěch účastníka řízení, který na nich nenese žádnou vinu.

[51] V této souvislosti soud uvádí, že vízum žalobkyně k pobytu nad 90 dnů za účelem převzetí zaměstnanecké karty bylo platné do dne nabytí právní moci napadeného rozhodnutí. Vízum podle § 30 odst. 4 zákona o pobytu cizinců je totiž typem víza k pobytu nad 90 dnů (zákonodárce je tak nazval a zároveň jeho úpravu zařadil do hlavy III, dílu 4, oddílu 1 uvedeného zákona nazvaného „vízum k pobytu nad 90 dnů“). Z toho důvodu i na tento typ víza dopadá § 47 odst. 4 téhož zákona, podle něhož platnost takového víza trvá i po uplynutí doby jeho platnosti (v tomto případě 60 dnů ode dne vstupu žalobkyně na území), a to do doby nabytí právní moci rozhodnutí o podané žádosti (tím je v tomto případě den nabytí právní moci napadeného rozhodnutí; bylo by jím ale i převzetí zaměstnanecké karty). I pokud by se § 47 odst. 4 zákona o pobytu cizinců na držitele víza podle § 30 odst. 4 tohoto zákona o pobytu cizinců nevztahoval, bylo by k témuž závěru třeba dojít výkladem věty třetí tohoto ustanovení. Průtahy na straně správního orgánu totiž představují skutečnost na vůli cizince nezávislou, která mu objektivně brání v převzetí oprávnění k pobytu. Ostatně jedná-li se o vízum *za účelem převzetí oprávnění k pobytu*, měla by jeho platnost v zásadě trvat, dokud není řízení o jeho žádosti pravomocně ukončeno, což se zpravidla stane tím, že cizinec převezme oprávnění k pobytu (event. pravomocným zamítnutím žádosti).

4676

Starobní důchod: zvýšení starobního důchodu o částku za vychované dítě (tzv. výchovné); péče o dítě v největším rozsahu

k čl. II zákona č. 323/2021 Sb., kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů (v textu jen „zákon č. 323/2021 Sb.“)

Podmínku péče o dítě osobně v největším rozsahu (čl. II zákona č. 323/2021 Sb.) může splnit i osoba, u které se tato péče v pracovní či studijní oblasti života nijak viditelně neprojeví například na omezení výdělku nebo kariérního růstu. Toto omezení může být v konkrétním případě vykládáno jako indicie svědčící o tom, který z rodičů o nezletilé dítě osobně pečoval v největším rozsahu, nikoliv však jako jedna ze zákonných podmínek pro přiznání tzv. výchovného.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2025, čj. 10 Ads 271/2024-35)

Věc: J. J. proti České správě sociálního zabezpečení o zvýšení starobního důchodu, o kasační stížnosti žalobce.

Podstatou rozhodovaného případu byla oprávněnost žádosti žalobce o zvýšení starobního důchodu o částku za vychované dítě (dále jen „výchovné“). Žalobce totiž tvrdil, že o svou dceru pečoval v největším rozsahu, nicméně správní orgány jeho názor nezastávaly. Právní otázkou, kterou se Nejvyšší správní soud zabýval, je to, zda je pro přiznání výchovného nezbytné, aby u pečující osoby nastaly důvody ke kompenzaci například z důvodu snížení příjmů nebo omezení kariérního růstu.

²⁾ Od 1. 7. 2023 byla původní lhůta 3 pracovních dnů prodloužena na 30 dnů.

Žalovaná totiž rozhodnutím ze dne 8. 4. 2024 zamítla žádost žalobce o zvýšení starobního důchodu o výchovné pro nesplnění podmínek dle čl. II zákona č. 323/2021 Sb. Následně zamítla i jeho námitky proti tomuto rozhodnutí a potvrdila je.

Žalobce podal žalobu k Městskému soudu v Praze, který ji rozsudkem ze dne 5. 12. 2024, čj. 19 Ad 16/2024-42, zamítl. Žalobce dle názoru soudu totiž neunesl důkazní břemeno ohledně skutečnosti, že osobní péči a výchovu dcery zajišťoval ve větším rozsahu než jeho manželka. Městský soud uzavřel, že jedním z podstatných indikátorů je „*vymezení rozsahu časového období, po které neměla posuzovaná osoba v důsledku péče o dítě možnost profesního uplatnění, či po které byla možnost jejího pracovního uplatnění ve srovnání s ostatními pečujícími osobami zjevně snížena. Právě tato nevýhoda (nemožnost uplatnění, resp. horší uplatnění na trhu práce s dopady do výše příjmu pečující osoby), která zpravidla dopadala na osoby (ženy) pečující o dítě ve věku vyžadujícím celodenní péči, má být institutem výchovného kompenzována.*“

Mezi žalobcem a žalovanou bylo přitom nesporné, že manželka žalobce pečovala o dceru v největším rozsahu v období od narození dcery po celou dobu trvání mateřské a rodičovské dovolené, tj. od 16. 3. 1993 do 31. 12. 1996. Rovněž bylo nesporné, že žalobce o dceru v největším rozsahu pečoval od smrti matky jako vdovec až do nabytí zletilosti dcery, tj. od 20. 7. 2004 do 16. 3. 2011. Mezi účastníky tak zůstalo sporným období od 1. 1. 1997 do 19. 7. 2004 (dále jen „sporné období“).

Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost, v níž namítal vady řízení před žalovanou, když připomněl, že za účelem prokázání rozsahu péče o dceru ve sporném období v řízení předložil čestná prohlášení své dcery a své matky, v nichž obě potvrdily, že ve sporném období stěžovatel o dceru pečoval rovnoměrně s její matkou. Pokud by toto tvrzení bylo prokázáno, pak by rozsah jeho péče odpovídal $1/2 \times 90$ měsíců (sporné období) + 80 měsíců (výlučné období stěžovatele) = 125 měsíců z celkových 216 měsíců (18 let). Na výchovu ze strany matky by připadlo 91 měsíců. Výchova ze strany stěžovatele by tak představovala cca 58 %, matčina výchova cca 42 %. V největším rozsahu by se na výchově podílel stěžovatel, a náleželo by mu tak výchovné. Žalovaná se však k čestným prohlášením nijak nevyjádřila, a založila tak vadu nepřezkoumatelnosti rozhodnutí.

Správní orgány při hodnocení důkazů musí postupovat podle zásady volného hodnocení důkazů. V každém případě však mají povinnost hodnotit všechny důkazy, případně vyloučit, proč je nepokládají za relevantní či věrohodné. Žalovaná stěžovatelem předložené důkazy v podobě čestných prohlášení zcela opomněla vypořádat. Opomenuté důkazy přitom založily nepřezkoumatelnost rozhodnutí (např. nálezy ÚS ze dne 20. 10. 2005, sp. zn. III. ÚS 139/05, č. 200/2005 Sb. ÚS), která je důvodem pro zrušení rozhodnutí správního orgánu. Důkazy, jimiž se správní orgán vůbec nezabýval, téměř vždy založí nejen nepřezkoumatelnost vydaného rozhodnutí, ale současně též jeho protiústavnost (viz také rozsudek NSS ze dne 29. 2. 2012, čj. 1 As 16/2012-24, bod 15). Dle názoru stěžovatele měl městský soud rozhodnutí žalované zrušit už jen z důvodu opomenutých důkazů.

Městský soud opomenutí důkazů ze strany žalované posoudil jako vadu „*napadeného rozhodnutí, která by mohla mít vliv na jeho zákonnost (či přímo na přezkoumatelnost)*“. Ke zrušení rozhodnutí žalované však městský soud nepřistoupil, neboť považoval „*za formalistické, aby zrušil napadené rozhodnutí a věc vrátil žalované s pokynem, aby se k čestným prohlášením vyjádřila, když je ze spisu zcela zřejmé, že na výsledku posouzení nemohou nic změnit*“. Předložená čestná prohlášení totiž městský soud považoval za příliš obecná a nekonkrétní ve vztahu k tomu, v jakém rozsahu o dceru oba rodiče pečovali.

Stěžovatel s tímto závěrem nesouhlasil. Podle čestných prohlášení totiž pečovali stěžovatel a matka o dceru ve sporném období rovnoměrně. Evidence dob pojištění by naproti tomu mohla nasvědčovat spíše většímu rozsahu péče matky. Evidence dob pojištění však přímo nevypovídá o zjišťované skutečnosti, tj. o rozsahu péče o dítě. Jedná se pouze o nepřímý důkaz, který bez dalšího nevylučuje závěr, že o dítě pečovali stěžovatel i matka rovnoměrně. Ohledně konkrétního rozsahu péče obou rodičů proto panovaly pochybnosti. Čestná prohlášení jsou na rozdíl od evidence dob pojištění přímým důkazem o rozsahu péče o dceru, protože mají přímý vztah k dokazované skutečnosti, tj. k rozsahu péče, která byla rovnoměrná. Správní orgán je proto nemohl zcela opominout a přihlídnout pouze k evidenci dob pojištění jako nepřímému důkazu.

Stěžovatel také uvedl, že měla-li žalovaná pochybnosti o věrohodnosti čestných prohlášení (např. proto, že v nich nebylo přesně specifikováno, v čem konkrétně rovnoměrná péče spočívala), bylo její povinností obstatat v souladu s § 3 a § 50 odst. 2 správního řádu dostatečný podklad pro rozhodnutí, tedy předvolat osoby, které čestná prohlášení sepsaly, k podání svědecké výpovědi (viz rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 17. 9. 2024, čj. 58 Ad 7/2024-20, bod 24). Rozsah péče o dítě, ke které mělo docházet před více než 20 lety (ve sporném období), se však dokazuje obtížně. Rodiče, kteří pečují o dítě, si obvykle žádné písemné záznamy o tom, kdo co dělal a v jakém rozsahu, nevedou. Jediným důkazním prostředkem, který se zde nabízel, byl výslech svědků. Protože žalovaná dané osoby nepředvolala k podání svědecké výpovědi (viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 1. 2024, čj. 30 Ad 8/2023-50, bod 28; či výše zmíněný rozsudek Krajského soudu v Praze, bod 26) a ani neuvedla, proč tak neučinila, porušila zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem (§ 3 a § 50 odst. 2 správního řádu) takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a proto měl městský soud rozhodnutí žalované zrušit. Městský soud pak nepřípustně nahradil dokazování vlastními úvahami, které nemají oporu ve spise, a žalobu zamítl.

Stěžovatel zdůraznil, že byl osobou samostatně výdělečně činnou (dále jen „OSVČ“). Jeho činnost přitom spočívala ve správě nemovitostí, tedy v zajišťování chodu spravovaných domů s možností si uspořádat časový rozvrh. Kancelář měl stěžovatel navíc jen o ulici vzdálenou od bydliště. To, že samostatnou výdělečnou činnost nepřerušil, proto nevypovídá nic o tom, v jakém rozsahu a v jakém časovém rámci pracoval a v jakém rozsahu pečoval o dceru.

K argumentu městského soudu, že nikdy nepřerušil výkon samostatně výdělečné činnosti, stěžovatel poukázal i na to, že ve sporném období zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), neupravoval institut přerušení živnosti z vůle podnikatele. V § 49 odst. 2 tohoto zákona byla pouze upravena možnost živnostenského úřadu rozhodnout o pozastavení provozování živnosti na základě podnikatelem ohlášené změny týkající se údajů a dokladů, které jsou stanoveny pro ohlášení živnosti. Podle § 45 odst. 2 téhož zákona však takovými údaji bylo datum zahájení a ukončení provozování živnosti, nikoliv datum přerušení živnosti. Přerušeni živnosti z vůle podnikatele bylo zavedeno teprve zákonem č. 356/1999 Sb. s účinností od 1. 3. 2000. Do 29. 2. 2000 tak stěžovatel neměl zákonnou možnost živnost přerušit. Od 1. 3. 2000 sice touto možností disponoval, nicméně neměl důvod tak učinit. Zálohy na sociální a zdravotní pojištění byly v té době mnohem nižší než dnes a vzhledem k povaze jeho pracovní činnosti a časovým možnostem nemohl rodinu připravit o solidní příjem.

Stěžovateli byl nadto vyměřen starobní důchod ve výši 15 929 Kč. Průměrný důchod v lednu 2025 dosáhl částky 21 080 Kč. Výměr starobního důchodu je tedy o 24,44 % menší, než činí průměrný starobní důchod, a to navzdory tomu, že stěžovatel nikdy samostatnou výdělečnou činnost nepřerušil. Podle žalované tak stěžovatel nejenže nepečoval o děti, ale ani dostatečně nepracoval na to, aby dosáhl alespoň průměrného důchodu. Takový závěr považoval stěžovatel za zcela absurdní.

Žalovaná ve vyjádření uvedla, že v řízení nebyly prokázány skutečnosti, které by ve prospěch stěžovatele „vyvážily“ znevýhodnění v oblasti pracovního uplatnění, jemuž byla v důsledku celodenní péče o děti po jejich narození vystavena jeho manželka. Právě ke kompenzaci tohoto znevýhodnění byla přijata aplikovaná právní úprava. Manželce stěžovatele by bylo výchovné přiznáno automaticky (čl. II bod 4 zákona č. 323/2021 Sb.). Stěžovatelem předložené důkazy (čestná prohlášení) jím tvrzené skutečnosti dle názoru žalované neprokazují. V řízení totiž nebyla zpochybňována péče stěžovatele o dceru; nebylo však prokázáno, že by se péče nějakým způsobem promítla do možnosti uplatnění na trhu práce a že by zde byla dána potřeba výkon této péče kompenzovat výchovným. Městský soud shrnul, že manželka stěžovatele o dceru pečovala ve větším rozsahu po dobu mateřské a rodičovské dovolené – tedy od 16. 3. 1993 do 31. 12. 1996 a v době od 1. 1. 1997 do 31. 12. 2001. Od 1. 1. 2002 do 19. 7. 2004 byl rozsah péče stejný (tomu odpovídají čestná prohlášení i osobní listy důchodového pojištění). Od 20. 7. 2004 do dospělosti (16. 3. 2011) o dceru výlučně pečoval stěžovatel. Celkem tedy manželka pečovala o dceru zhruba 11 let a 4 měsíce a stěžovatel 9 let a 2,5 měsíce. Namítal-li stěžovatel, že evidenční materiál vedený žalovanou není přímým důkazem, pak lze uvést, že tento materiál byl zpracován na základě předpisů, kterými je žalovaná vázána. Evidenční materiál zobrazuje profesní život pojištěnce, účast na pojištění, od kdy do kdy

pracoval, zda, kdy a v jakém rozsahu čerpal náhradní doby (péče o dítě, nemoc atp.). Evidenční listy jsou tedy primárním důkazním prostředkem sloužícím ke spolehlivému stanovení vyměřovacího základu.

Podle § 85 odst. 5 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, lze k prokázání doby pojištění použít čestné prohlášení nejméně dvou svědků a žadatele o důchod nebo úpravu důchodu, nelze-li tuto dobu prokázat jinak. Zákon blíže nevymezuje, jak přesně má být doba pojištění prokázána, a dává tak správnímu orgánu prostor pro uvážení. Ve správním řízení je pro tento účel užíváno čestné prohlášení formou tiskopisu sloužícího jako důkazní prostředek k prokázání doby pojištění v případech, kdy tuto dobu nelze prokázat jinak. Z díkce § 85 odst. 5 citovaného zákona bylo zcela zřetelné, že v případě čestného prohlášení se nemůže jednat o přímý důkaz.

Z osobního listu důchodového pojištění manželky stěžovatele vyplynulo, že v období od 1. 1. 1993 do 18. 9. 2001 *de facto* vůbec nepracovala (s výjimkou doby od roku 1996 do 1998 s vykázanými vyloučenými dobami). Naopak osobní důchodový list stěžovatele po celý jeho profesní život (kromě let 1986, 1987, 1988 a 2020) nevykazoval žádnou vyloučenou dobu. Oba uvedené osobní listy důchodového pojištění vycházely z evidenčních materiálů uložených v evidenci žalované a stěžovatel proti nim nevznesl námitky. S rozsahem hodnocené doby pojištění souhlasil jak v případě přiznání vdoveckého důchodu (sirotčích důchodů), tak v případě přiznání starobního důchodu. Jejich porovnáním lze dojít k jednoznačnému konstatování, že to byla manželka stěžovatele, která se v největším rozsahu starala o dceru. Za těchto okolností nelze tvrdit, že stěžovatel o dceru pečoval soustavně a aktivně ve větším rozsahu než jeho manželka. Při posouzení věci žalovaná vycházela z prokazatelných faktů, které stěžovatel nezpochybnil. Již proto lze čestné prohlášení, prokazující již „úředně prokázanou dobu“, považovat jen za nepřímý důkaz.

Stěžovatel v replice k vyjádření žalované zdůraznil, že rozhodující skutečností a přímým důkazem potvrzujícím, kdo o dceru pečoval v největším rozsahu, nebyla evidence dob pojištění, nýbrž čestná prohlášení a výsledky svědků. Doby pojištění totiž nebyly sporné, nicméně stěžovatel opakoval, že po celou dobu byl OSVČ a byl odměňován procentem z vybraného nájemného bez ohledu na skutečný rozsah jeho činnosti. Mohl tak zajistit rodinu a současně být dostatečně časově flexibilní tak, aby o dceru pečoval v největším rozsahu.

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

Z odůvodnění:

(...) [23] Podle čl. II zákona č. 323/2021 Sb. platí:

1. Starobní důchody přiznané ode dne, který spadá do období před 1. lednem 2023, se zvýší o 500 Kč měsíčně za každé dítě, které pojištěnec vychoval, od splátky důchodu splatné v lednu 2023, jsou-li splněny podmínky stanovené v bodech 3 až 5; toto zvýšení náleží k procentní výměře starobního důchodu.

*3. Podmínky výchovy dítěte se pro účely zvýšení podle bodu 1 posuzují u všech pojištěnců podle právních předpisů účinných ke dni, od něhož byl starobní důchod přiznán, pokud se dále nestanoví jinak; tyto podmínky platí i v případě, že o dítě osobně pečoval muž. Výchovu téhož dítěte nelze pro účely zvýšení podle bodu 1 současně započítat více osobám. Vychovávalo-li totéž dítě více osob, přihlíží se k výchově dítěte jen u té osoby, která o dítě osobně pečovala **v největším rozsahu**; to platí i v případě, že u téhož dítěte byla jeho výchova zohledněna při stanovení důchodového věku ženy.*

[24] Podle čl. II bodu 4 zákona č. 323/2021 Sb. věty první platí, že pokud byl důchodový věk stanoven se zohledněním vychovaných dětí, zvýší se starobní důchod o tzv. výchovné bez žádosti; za vychované dítě se pro účely přiznání výchovného považuje dítě, k jehož výchově bylo přihlédnuto při stanovení důchodového věku. Podle čl. II bodu 5 téhož zákona pak platí, že pokud se nepostupuje podle bodu 4 (přiznání výchovného bez žádosti), zvýší se starobní důchod o výchovné na základě písemné žádosti podané na předepsaném tiskopisu. V případě starobních důchodů přiznaných před 1. 1. 2023 lze žádost podat nejpozději do 31. 12. 2024.

[25] Stěžovateli byl starobní důchod přiznán v období do 31. 12. 2022. Naplnění podmínky výchovy dítěte se proto posuzovalo podle podmínek obsažených v § 32 odst. 4 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve spojení s § 4 odst. 2 vyhlášky č. 284/1995 Sb., která provádí zákon o důchodovém pojištění (dále jen

„prováděcí vyhláška“). Ženy naplnily podmínku výchovy dítěte pro nárok na starobní důchod, jestliže osobně pečovaly nebo pečovaly o dítě ve věku do dosažení zletilosti alespoň *po dobu deseti roků*. Pokud se však žena ujala výchovy dítěte po dosažení osmého roku jeho věku, pak splnila podmínku výchovy dítěte, jestliže osobně pečovala nebo pečovala o dítě ve věku *do dosažení zletilosti alespoň po dobu pěti roků*; to však neplatí, pokud žena před dosažením zletilosti dítěte přestala o dítě pečovat (§ 32 odst. 4 zákona o důchodovém pojištění). Podle § 4 odst. 2 prováděcí vyhlášky se pak podmínka výchovy dítěte pro nárok ženy na starobní důchod považovala za splněnou, pečovala-li žena o nezletilé dítě (a) od jeho narození do jeho úmrtí, pokud dítě zemřelo po dosažení šesti měsíců věku, nebo (b) alespoň poslední tři roky před dosažením věku potřebného podle zákona pro vznik nároku na starobní důchod.

[26] Pro přiznání výchovného je tedy třeba naplnit několik podmínek:

- A1) *osobní péče o dítě ve věku do dosažení jeho zletilosti alespoň po dobu deseti roků, nebo*
- A2) *v případě ujmouti se výchovy dítěte až po dosažení osmého roku jeho věku osobní péče o dítě alespoň po dobu pěti roků při kontinuální péči až do dosažení jeho zletilosti, nebo*
- A3) *v případě úmrtí dítěte staršího šesti měsíců osobní péče od jeho narození do jeho úmrtí; nebo*
- A4) *osobní péče o nezletilé dítě alespoň poslední tři roky před dosažením věku potřebného pro vznik nároku na starobní důchod, a*
- B) *osobní péče v největším rozsahu, pokud dítě (od narození po dosažení zletilosti) vychovávalo více osob.*

[27] Jak bylo uvedeno výše, k podmínkám pro přiznání výchovného se již vyjádřily krajské soudy. Velmi podrobně se jim věnoval Krajský soud v Brně rozsudku ze dne 24. 7. 2024, čj. 41 Ad 4/2024-34 (jehož závěry výslovně převzal městský soud v napadeném rozsudku), který uzavřel, že „**pokud jde o kritérium osobní péče v největším rozsahu, pak podle soudu ze všeho výše uvedeného plyne, že naplnění tohoto pojmu je třeba zkoumat za pomoci dvou kritérií: (a) kdo o děti v rámci celého období, kdy byly nezletilé, osobně pečoval ve zjevně největším časovém rozsahu, a (b) jestli v průběhu tohoto období nastaly u osoby pečující v největším časovém rozsahu skutečnosti, pro které výchovné zákonodárce zavedl, tedy důvody ke kompenzaci určitého úbytku na možném výdělku či nemožnosti kariérního růstu apod.** [soud s ohledem na nutnost použít subjektivně historický výklad (bod 65 výše) nesouhlasí s právním názorem z rozsudku Krajského soudu v Praze čj. 49 Ad 20/2023-71, podle kterého dopad poskytované osobní péče na příjmy pečující osoby nelze zohledňovat, protože není zákonem stanovenou podmínkou nároku na výchovné].“

[28] Z právě uvedeného tedy vyplývá, že spornou otázkou mezi krajskými soudy je naplnění kritéria [sub b)] spočívajícího v tom, zda je pro přiznání nároku na výchovné skutečně nezbytné, aby u osoby pečující nastaly důvody ke kompenzaci úbytku na možném výdělku či nemožnosti kariérního růstu. Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne čj. 58 Ad 7/2024-20 i rozsudek Krajského soudu v Brně čj. 41 Ad 4/2024-34 totiž vykládají pojem *péče v největším rozsahu* s ohledem na smysl a účel zákona, přičemž odkazují na pozměňovací návrh poslance J. Hamáčka, který obsahuje odůvodnění přijetí právní úpravy výchovného a rovněž společenský kontext změny právní úpravy. Právě v tomto směru se ovšem oba rozsudky argumentačně rozcházejí.

[29] Z uvedeného pozměňovacího návrhu vyplývá, že právní úprava byla přijata ze dvou důvodů: a) ocenění osob, které vychovaly dítě – nového pojištěnce, který bude dále přispívat k udržení průběžného důchodového systému, b) kompenzace rozdílu mezi průměrnými důchody mužů a žen, tj. potřeby reflektovat skutečnost, že v případě žen má výchova dětí závažnější dopad na jejich pracovní kariéru – a tím i na konečnou výši důchodu. Městský soud v napadeném rozsudku ve svém důsledku akcentoval druhý z právě uvedených důvodů (stejně jako Krajský soud v Brně), přičemž rovněž z rozhodnutí žalované je patrné, že považuje zásah do výdělku či kariérního postupu za nutnou podmínku k přiznání výchovného. Nejvyšší správní soud se však s takovým výkladem neztotožňuje.

[30] Ze samotného pozměňovacího návrhu poslance J. Hamáčka (odůvodnění poslaneckého pozměňovacího návrhu č. 8828 ke sněmovnímu tisku č. 1230/1; 8. volební období, 2017–2021) totiž plyne, že prvotním důvodem pro přijetí zákonné úpravy výchovného bylo ocenění osob, které vychovaly dítě: „[...] *nebude se ani při posuzování nároku na zvýšení starobního důchodu za vychované dítě v individuálních případech zkoumat, zda*

prvotní důvod pro bonifikaci za výchovu byl naplněn, tedy zda společenský efekt v podobě přínosu nového pojištění do základního důchodového pojištění skutečně nastal. Výchovné se tedy přízná i v případě, že dítě, jehož výchova má být hodnocena, zemřelo, není ekonomicky aktivní, popř. je ekonomicky aktivní mimo území ČR, nebo se odstěhovalo natrvalo do zahraničí. Rozhodné nebude ani to, zda výchova byla realizována na území ČR (resp. bývalého Československa) anebo ve smluvní či nesmluvní cizině.“

[31] Zavedení podmínky zásahu do pracovní kariéry by nepřipustně zúžilo okruh osob, kterým má výchovné skutečně náležet. Podmínka přitom nijak nevyplývá ze zákona a nelze ji dovodit ani z důvodové zprávy. Dovození takové podmínky by ve svém důsledku vedlo v některých případech až k neúnosným situacím, zejména z důvodu dokazování (ať už prokázání „nepovyšení“ v důsledku výchovy dětí či nemožnosti dále studovat), které by se pravděpodobně omezilo na pouhé srovnávání vyměřovacích základů z osobních důchodových listů pečujících osob. Rovněž s ohledem na rozmanité skutkové okolnosti a specifika jednotlivých povolání je takové kritérium nelogické a v konkrétních případech i nespravedlivé. Lze si totiž představit řadu reálných situací, kdy by takový výklad vedl k nepřiznání výchovného i u osob, které o dítě skutečně pečovaly v největším rozsahu, například u prarodičů (ze zákona je zjevné, že je možná péče dalších osob, nejen rodičů) a například ani u některých podnikatelů se péče o dítě v jejich kariéře nemusí (v závislosti na řadě faktorů) formálně projevit. To je podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu ostatně právě i případ stěžovatele.

[32] *Péče v největším rozsahu* se posuzuje od narození po nabytí zletilosti vychovávaného dítěte. Je proto nezbytné zohlednit výchovu a péči po celou dobu nezletilosti dítěte. V současnosti je stále spíše pravidlem než výjimkou, že ve většině případů bude o dítě v nízkém věku (do 3 let) skutečně pečovat především jeho matka, a bude tak (v tomto období) pečovat o dítě ve větším rozsahu než otec (byť soud nevylučuje, že tomu může být i naopak). Následně může být péče rodičů i rovnoměrná (rodiče se např. střídají v doprovázení do školy, kroužků aj.). V takovém případě by proto výchovné zcela logicky a v souladu se smyslem zákonné úpravy náleželo matce, která bude mít „náskok“ ve formě mateřské (rodičovské) dovolené. V životě však mohou nastat i takové situace (rozvod či úmrtí matky), v jejichž důsledku přejde péče o dítě v pozdějším věku výhradně na druhého rodiče. Pokud se tak stane a otec převezme péči o dítě například v jeho 10 letech a zbylých 8 let bude o dítě výhradně pečovat, je zřejmé, že o dítě bude pečovat v největším rozsahu ve smyslu shora citované zákonné úpravy.

[33] Nejvyšší správní soud nehodlá nikterak zpochybňovat mimořádnou náročnost péče o dítě v jeho nejranějším věku, k čemuž je třeba při posuzování celkové péče o ně přihlížet. Ve shora naznačeném případě by však výchovné mělo náležet otcí, a to i v případě, že se tato péče nijak viditelně a kvantifikovatelně nepromítla do jeho pracovních či studijních možností. Opačný výklad by totiž vedl k závěru, že nárok na výchovné má ve skutečnosti pouze ten, kdo s dítětem zůstal na mateřské/rodičovské dovolené, a péče o dítě ve starším věku by byla *de facto* irelevantní. To však nebylo záměrem zákonodárce, který naopak vyžaduje posuzování péče od narození až po dosažení zletilosti (což potvrzují také krajské soudy v uvedených rozsudcích).

[34] K tomu Nejvyšší správní soud doplňuje, že reálný život přináší rozličné příběhy a situace, které nelze řešit pomocí jednoduchých schémat a kritérií. Pokud by tak totiž orgány aplikující právo bezvýhradně činily, mohly by dospět k závěrům, které by byly v individuálních případech oprávněně považovány za zjevně nespravedlivé. Proto je namíste pečlivě hodnotit konkrétní okolnosti každého jednotlivého případu.

[35] Sám Krajský soud v Brně v bodě 76 rozsudku čj. 41 Ad 4/2024-34 ostatně uvádí: „Žalovaná (a citované rozsudky) ovšem podle soudu vykládají právní úpravu tak, jako by zněla, že výchovné dostane ten z rodičů, který byl na rodičovské (či mateřské). Tak ovšem právní úprava nezní (byť by podle soudu klidně mohla). Stejně tak zákon nevyzdvihuje výchovu dětí v předškolním či školním věku. Naopak je podle něj nutné hodnotit celé období výchovy dětí až do zletilosti. Byť je možná postupem věku dětí jejich výchova „méně intenzivní“, nelze ji podle soudu bagatelizovat. Naopak jak se někdy říká: „Čím větší děti, tím větší starosti.“ A obzvláště výlučná péče o starší děti po náhlé smrti druhého z rodičů může být po všech stránkách tak náročná, že zkrátka vyžaduje, aby rodič omezil své pracovní či jiné závazky. Nelze opomíjet dopady toho, že vám zemře váš nejbližší člověk a zůstanete na vše sám či sama. To může mít profesní následky, které zákonná úprava má kompenzovat.“ Rovněž s ohledem na právě uvedeně proto nedává rozumný smysl, aby podmínkou pro přiznání výchovného bylo vždy omezení pracovních či jiných závazků pečující osoby.

[36] Nelze proto vyloučit, že péči v *největším rozsahu* bude vykonávat i osoba, u které se péče v pracovní či studijní oblasti života nijak viditelně neprojeví. Uvedené se může týkat některých podnikatelů, osob samostatně výdělečně činných, prarodičů a také zaměstnanců pracujících například převážně v rámci tzv. *home office*. Rovněž u osob vykonávajících závislou práci totiž nelze *a priori* vyloučit domluvu se zaměstnavatelem či volnější pracovní režim, který ve svém důsledku nepovede k omezení výdělku, byť tyto osoby budou současně intenzivně pečovat o dítě. Kromě toho není vyloučeno, že pečující osoby dosáhnou vyššího peněžního zisku **bez ohledu na to**, že právě pečují o dítě. Nepřiznání výchovného v těchto případech by bylo nespravedlivé, a především v rozporu se zákonem. Existence vyloučených dob pojištění, pokles příjmů či jiné zásahy do pracovní oblasti oproti obdobím, kdy péče poskytována nebyla, proto může představovat významnou indicii při zjišťování skutkového stavu. Jejich absenci však nelze považovat za rozhodnou překážku pro vznik nároku na výchovné podle čl. II zákona č. 323/2021 Sb. Jinými slovy vyjádřeno, kritéria uvedená Krajským soudem v Brně v rozsudku 41 Ad 4/2024-34, se kterými se výslovně ztotožnil městský soud v nyní přezkoumávaném rozsudku, je třeba vyložit tak, že se nejedná o dvě podmínky, které musí být splněny kumulativně, nýbrž že indicie svědčící o tom, který z rodičů o nezletilé dítě osobně pečoval v největším rozsahu, může být (mimo jiné) úbytek na možném výdělku nebo omezení kariérního růstu apod.

[37] Lze proto shrnout, že právní závěr učiněný městským soudem a žalovanou shledal Nejvyšší správní soud ze shora uvedených důvodů nezákonným. Ostatně, městský soud není ani zcela argumentačně konzistentní, když na straně jedné akcentuje smysl výchovného spočívající v kompenzaci horšího uplatnění na trhu práce nebo nižších příjmů pečující osoby, nicméně současně připouští, že negativní dopad na kariérní růst a výdělkové možnosti rodiče není zákonnou podmínkou pro přiznání výchovného, respektive chybějící negativní dopad přiznání výchovného nevylučuje.

[38] Městský soud podle další kasační námítky pochybil i tím, že nezrušil rozhodnutí žalované pro nepřezkoumatelnost. Tuto nepřezkoumatelnost založila žalovaná tím, že se nijak nevyjádřila k čestným prohlášením stěžovatelovy dcery a jeho matky. Rovněž tuto námitku shledal Nejvyšší správní soud důvodnou.

[39] Při posuzování nepřezkoumatelnosti rozhodnutí je třeba vycházet z toho, že rozhodnutí je nepřezkoumatelné za situace, kdy se správní orgán nevypořádá se všemi námitkami účastníka řízení a kdy z jeho odůvodnění není patrné, proč právní argumentaci účastníka řízení nepovažoval za důvodnou a proč jeho námitky považoval za liché či vyvrácené.

[40] V nyní posuzované věci se žalovaná v rozhodnutí o (ne)přiznání výchovného nikterak nevyjádřila k čestným prohlášením, která stěžovatel doložil k prokázání péče o dceru v největším rozsahu. Žalovaná neuvedla, jakým způsobem je hodnotila a proč je považovala za nadbytečná. Žalovaná rovněž opomenula vypořádat námitku stěžovatele, že v době péče o dceru byl OSVČ, přičemž nepodléhal žádnému kariérnímu růstu a vzhledem k povaze jeho činnosti si mohl sám rozvrhnout pracovní činnosti. Rozhodnutí žalované je zcela založeno na informacích podaných z osobního důchodového listu stěžovatele, respektive jeho manželky (viz rozhodnutí žalované: „*Naopak z evidence ČSSZ lze dovodit, že v největším rozsahu o něj [o dítě] osobně pečovala jeho matka.*“), přičemž v rozhodnutí není nijak vysvětleno, jakým způsobem žalovaná vypořádala právě čestná prohlášení a tvrzení stěžovatele týkající se charakteru jím vykonávané činnosti. Žalovaná v rozhodnutí uvedla, že v období mateřské dovolené se synem (období od 1. 1. 1997 do 31. 12. 2001) matka „*mohla o dceru pečovat ve větším rozsahu než účastník řízení [stěžovatel], který byl nepřetržitě výdělečně činný*“. Jde však o pouhou domněnku žalované, která není ničím podložena. Z rozhodnutí rovněž není patrné, zda žalovaná zkoumala údaje plynoucí z listu důchodového pojištění stěžovatele a zda porovnávala výši jeho vyměřovacích základů v období před narozením dcery a následně v průběhu sporného období.

[41] Městský soud proto pochybil, když uvedl, že čestná prohlášení nemohla na věci nic změnit a zrušení rozhodnutí žalované by bylo formalistické. Jak je totiž výše uvedeno, žalovaná rozhodnutí založila výlučně na podkladech dostupných z evidence České správy sociálního zabezpečení, když uvedla, že matka o dceru pečovala v největším rozsahu, neboť o ni pečovala od narození do 3 let jejího věku a následně byla na mateřské dovolené se synem, a proto *mohla* o dceru pečovat rovněž v tomto období. Městský soud i žalovaná tedy skutečně vycházely bez dalšího z toho, že pro posouzení péče v největším rozsahu je podstatné, zda péče o dceru nějakým způsobem ovlivnila kariéru stěžovatele. To je ostatně patrné také z vyjádření žalované, která uvedla, že „*nebyly prokázány*

skutečnosti, které by ve prospěch stěžovatele „vyvážily“ znevýhodnění v oblasti pracovního uplatnění, jemuž byla v důsledku celodenní péče o děti po jejich narození vystavena jeho manželka“. Žalovaná však nevzala v potaz žádnou ze skutečností, které byly pro posouzení případu nezbytné. Rozhodnutí žalované je s ohledem na výše uvedené nepřezkoumatelné a městský soud pochybil, když rozhodnutí nezrušil.

[42] V dalším řízení proto bude na žalované, aby s ohledem na závěry uvedené v tomto rozsudku přihlédla ke všem okolnostem nyní posuzovaného případu a řádně posoudila skutečný stav věci, tj. provedla odpovídající dokazování v souladu se zásadou materiální pravdy ve vztahu ke zjištění, zda stěžovatel o dceru pečoval v největším rozsahu (zejména ve sporném období).

Ochrana přírody a krajiny: náhradní opatření k nápravě

Přestupky: trvající přestupky; *ne bis in idem*

k § 86 odst. 2 a § 88 odst. 2 písm. g) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

Nesplní-li právnická nebo podnikající fyzická osoba náhradní opatření k nápravě podle § 86 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, které spočívá v povinnosti něco vykonat (zde ve stanověné lhůtě obnovit funkce Ludvíkovického rybníka jako budoucího náhradního biotopu), dopustí se trvajícího přestupku podle § 88 odst. 2 písm. g) téhož zákona, za který jí lze opakovaně uložit pokutu, pokud nejde o totožný skutek; odlišení skutku je dáno časovým obdobím, po němž trvá nesplnění nápravného opatření, což musí být ve výroku rozhodnutí vymezeno.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 3. 2025, čj. 5 As 253/2024-40)

Prejudikatura: č. 832/2006 Sb. NSS, č. 1038/2007 Sb. NSS, č. 1842/2009 Sb. NSS, č. 4408/2022 Sb. NSS, a č. 1338/2007 Sb. NSS; nález Ústavního soudu č. 30/1998 Sb.

Věc: CZ GOLF INVESTMENT, a. s., proti Ministerstvu životního prostředí o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalovaného.

Česká inspekce životního prostředí rozhodnutím ze dne 24. 2. 2009 uložila žalobkyni podle § 86 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny povinnost odstranit následky neoprávněných zásahů, kterých se dopustila v měsících duben až září roku 2006 při realizaci výstavby „Sportovního a rekreačního areálu golf resort Ústí nad Labem“ na lokalitě místního názvu Všebořický lalok porušením základních podmínek ochrany zvláště chráněných živočichů a podmínek ochrany volně žijících ptáků, a to provedením přiměřeného náhradního opatření k nápravě spočívajícího v obnově funkcí – rekonstrukci Ludvíkovického rybníka v k. ú. Ludvíkovice ve vlastnictví státu – Agentury ochrany přírody a krajiny České republiky, organizační složky státu. Rybník jakožto biotop ve smyslu § 3 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně přírody a krajiny splňuje charakteristické etologické nároky pro přirozený vývoj obojživelníků, a to jak ocasatých, tak i žab. Protože navrácení nedovoleně změněné části přírody a krajiny do původního stavu bylo prakticky nemožné a především neúčelné, správní orgán I. stupně uložil žalobkyni, aby provedla právě toto náhradní opatření k nápravě podle § 86 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, a to do 3 let od nabytí právní moci výše uvedeného rozhodnutí, tj. do 13. 3. 2012.

Po zhotovení projektové dokumentace, provedení průzkumů a analýz požádala žalobkyně o přehodnocení náhradního opatření k nápravě, čemuž správní orgán I. stupně nevyhověl, stejně jako posléze podané žádosti o obnovu řízení, kterou zamítl rozhodnutím ze dne 29. 3. 2012 (výrok I.); současně tímto rozhodnutím ovšem vyhověl žádosti žalobkyně a vydal nové rozhodnutí, kterým prodloužil lhůtu ke splnění náhradního opatření k nápravě do 1. 1. 2014 (výrok II.).

Na základě podnětu obce Ludvíkovice a provedené kontroly správní orgán I. stupně zjistil, že žalobkyně povinnost uloženou podle § 86 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny nesplnila; neprojevila a ani jinak

neprokázala snahu o započetí prací směřujících ke splnění uloženého nápravného opatření, pročež správní orgán I. stupně dne 8. 9. 2014 vydal příkaz, kterým žalobkyni uložil pokutu 2 000 000 Kč. Proti příkazu podala žalobkyně odpor, jehož důsledkem byl příkaz zrušen, řízení pokračovalo a správní orgán I. stupně rozhodnutím ze dne 26. 1. 2015 uložil žalobkyni pokutu ve výši 2 000 000 Kč za správní delikt (nyní přestupek) podle § 88 odst. 2 písm. g) zákona o ochraně přírody a krajiny, který byl spáchán dnem 2. 1. 2014. Rozhodnutím ze dne 30. 4. 2015 žalovaný zamítl odvolání žalobkyně. Žalobkyně se bránila žalobou, kterou Městský soud v Praze zamítl rozsudkem ze dne 27. 6. 2018, čj. 3 A 73/2015-53; kasační stížnost žalobkyně proti tomuto rozsudku zamítl Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 30. 1. 2019, čj. 6 As 264/2018-42.

Z podnětu Správy národního parku České Švýcarsko provedl správní orgán I. stupně další kontrolu, resp. inspekční šetření, a zjistil, že Ludvíkovický rybník je v havarijním stavu, nebyly na něm provedeny žádné práce související s obnovou jeho funkcí. Správní orgán I. stupně tedy zahájil přestupkové řízení a dne 15. 2. 2023 vydal rozhodnutí, kterým opět uložil žalobkyni pokutu ve výši 2 000 000 Kč za přestupek podle § 88 odst. 2 písm. g) zákona o ochraně přírody a krajiny, jehož se žalobkyně dopustila tím, že v období od 8. 9. 2014 do 2. 9. 2020 nesplnila svoji povinnost provést náhradní opatření k nápravě. Podané odvolání žalobkyně žalovaný rozhodnutím ze dne 25. 9. 2023 zamítl.

Proti odvolacímu rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu, které městský soud rozsudkem ze dne 29. 8. 2024, čj. 10 A 144/2023-85, vyhověl – napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

V odůvodnění rozsudku městský soud vysvětlil, že důvodnou shledal žalobní námitku týkající se porušení zásady *ne bis in idem*, podle níž nikdo nemůže být dvakrát potrestán pro stejný skutek. Podle městského soudu je přestupek podle § 88 odst. 2 písm. g) zákona o ochraně přírody a krajiny jednorázovým deliktem s trvajícím následkem. Nesplnění náhradního opatření bylo dokonáno dne 2. 1. 2014 tím, že žalobkyně nevykonala uloženou povinnost do 1. 1. 2014. Právě za toto jednání byla žalobkyni rozhodnutím ze dne 26. 1. 2015 uložena pokuta 2 000 000 Kč. V nyní souzené věci byla žalobkyně rozhodnutím ze dne 15. 2. 2023 opakovaně potrestána za jednání, kdy rovněž nesplnila povinnost uloženou do 1. 1. 2014. Od prvního případu se jednání odlišuje v tom, že žalobkyni je kladeno za vinu, že svoji povinnost nesplnila ani dále ve vymezeném období od 8. 9. 2014, kdy jí byl doručen příkaz v předchozí věci, do 2. 9. 2020, kdy bylo žalobkyni doručeno oznámení o zahájení přestupkového řízení v této věci. V uvedeném období však jen trval následek, tedy nesplněná povinnost vyvolaná tím, že žalobkyně včas nekonala. Za to už byla žalobkyně sankcionována, a proto je podle názoru městského soudu nynější potrestání druhým potrestáním za stejný skutek – „*nesplnění náhradního opatření do 1. 1. 2014*“.

Žalovaný (stěžovatel) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost, neboť byl přesvědčen, že rozsudek městského soudu je nezákonný z důvodu nesprávného posouzení právní otázky, podle něhož je přestupek podle § 88 odst. 2 písm. g) zákona o ochraně přírody a krajiny jednorázovým přestupkem spočívajícím v tom, že povinná osoba nesplnila uložené náhradní opatření včas. V daném případě tím, že žalobkyně do 1. 1. 2014 nesplnila náhradní opatření k nápravě, vyvolala protiprávní stav spočívající v absenci přiměřené kompenzace uložené podle § 86 zákona o ochraně přírody a krajiny. Tím, že v rozhodnutí o uložení náhradního opatření k nápravě byla stanovena lhůta k jeho splnění, byla sledována určitost a komplementární kontrolovatelnost plnění ukládané povinnosti. Podle stěžovatele tedy není dodržení určené lhůty samo o sobě zákonem chráněným zájmem; tím je zde splnění uloženého opatření sledujícího zájem na ochraně přírodních hodnot a ekologických funkcí dotčené části přírody. Tento zájem se uplynutím stanovené lhůty nevytrácí, trvá nadále až do provedení uloženého opatření, což se nestalo. Žalobkyně nesplnila uložené náhradní opatření k nápravě. Právě v tom podle stěžovatele spočívá trvání přestupku a stanovená lhůta je jen mezní hranicí oddělující stav souladný se zákonem od stavu protiprávního. Výklad městského soudu by vedl k nežádoucímu stavu, kdy po uložení první pokuty by žalobkyně mohla bez dalšího pokračovat v protiprávním jednání, a nemohla by tak být donucena ke splnění náhradního opatření k nápravě, které jí bylo uloženo jako kompenzace následků jejího dřívějšího nedovoleného jednání.

Podle žalobkyně městský soud přesvědčivě dovodil, že daný přestupek je jednorázovým deliktem s trvajícím následkem. Podstatným znakem přestupku je totiž způsobení protiprávního stavu, nikoli jeho udržování; viz zejména použití dokonavého vidu sloves ve skutkové podstatě přestupku. K tomu též žalobkyně poznamenala, že domoci se splnění náhradního opatření lze prostřednictvím výkonu rozhodnutí, kterým bylo toto opatření

uloženo, na což poukázal i městský soud. Donucení k realizaci náhradního opatření je tak objektivně možné nezávisle na opakovaném ukládání sankcí za přestupek podle § 88 odst. 2 písm. g) zákona o ochraně přírody a krajiny.

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

Z odůvodnění:

(...)

IV.2 Otázka porušení zásady *ne bis in idem*

Povaha přestupku podle § 88 odst. 2 písm. g) zákona o ochraně přírody a krajiny

[19] Dále se Nejvyšší správní soud zabýval kasační námitkou zpochybňující závěr městského soudu, podle něhož došlo k porušení zásady *ne bis in idem* (nikoli dvakrát v téže věci), a to v návaznosti na povahu přestupku podle § 88 odst. 2 písm. g) zákona o ochraně přírody a krajiny.

[20] Zásada *ne bis in idem* je upravena na ústavní úrovni v čl. 40 odst. 5 Listiny základních práv a svobod, podle něhož nikdo nemůže být trestně stíhán, tedy ani potrestán, za čin, pro který již byl pravomocně odsouzen nebo zproštěn obžaloby. Jakkoli je tato zásada formulována pro oblast trestního práva, uplatní se i v oblasti správního práva; využití pro správní trestání dovodila judikatura – viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 2. 2005, čj. A 6/2003-44, č. 1038/2007 Sb. NSS, a ze dne 4. 3. 2009, čj. 6 As 44/2008-142, č. 1842/2009 Sb. NSS. Následně zásada *ne bis in idem* našla svůj odraz také v zákoně č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, a to konkrétně v § 77 odst. 2 věť první: *Nikdo nemůže být obviněn z přestupku za skutek, o němž již bylo v jiném řízení proti téže osobě pravomocně rozhodnuto.*

[21] Nerespektování této překážky přestupkového řízení v praxi může vést právě k porušení zásady *ne bis in idem*, které dovodil městský soud, dle jehož názoru se v této věci jedná o jednorázový přestupek s trvajícím následkem, nikoli trvajícím přestupkem; k tomu srov. § 8 zákona o odpovědnosti za přestupky, který stanoví, že trvajícím přestupkem je *takový přestupek, jehož znakem je jednání pachatele spočívající ve vyvolání a následném udržování protiprávního stavu nebo jednání pachatele spočívající v udržování protiprávního stavu, který nebyl pachatelem vyvolán.*

[22] V tomto ohledu je třeba poznamenat, že trvajícím přestupky nesmějí být zaměňovány s přestupky, k jejichž zákonným znakům náleží jen **vyvolání**, nikoli udržování protiprávního stavu, i když je s takovými přestupky následně trvání protiprávního stavu logicky spojeno – srov. důvodovou zprávu k návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky, podle níž „*typickým příkladem takových přestupků, které sice mohou na první pohled vypadat jako trvajicí, avšak jimi nejsou, protože u nich nelze hovořit o udržování protiprávního stavu, jsou přestupky spočívající v nesplnění oznamovací povinnosti (např. podle § 76a odst. 4 písm. b) zákona č. 119/2002 Sb., o střelných zbraních a střelivu (zákon o zbraních), ve znění pozdějších předpisů, se držitel zbrojního průkazu skupiny A až E, držitel zbrojního průvodního listu pro tranzit zbraně anebo střeliva nebo držitel evropského zbrojního pasu dopustí přestupku tím, že neprodleně neohlásí útvaru policie ztrátu nebo odcizení zbraně kategorie A, B nebo C, střeliva do této zbraně, zbrojního průkazu nebo průkazu zbraně). V těchto případech je pro společnost nejnebezpečnější způsobení protiprávního stavu, na rozdíl od trvajících přestupků, pro které je typické, že stupeň nebezpečnosti přestupku se postupem času nemění nebo se ještě zvyšuje tím více, čím déle čin trvá*“ (sněmovní tisk č. 550/0, důvodová zpráva, zvláštní část, k § 8, 7. volební období 2013-2017).

[23] Podobně uvažoval rovněž městský soud, byť se nejednalo o nesplnění oznamovací, ale kompenzační povinnosti. Podle jeho názoru jádrem jednání žalobkyně bylo jednorázové nesplnění kompenzační povinnosti ve stanovené lhůtě – „*nesplnění náhradního opatření do 1. 1. 2014*“. Tento časový aspekt však není výslovně vyjádřen ve skutkové podstatě přestupku, za který byla žalobkyni uložena pokuta; viz § 88 odst. 2 písm. g) zákona o ochraně přírody a krajiny, podle kterého se právnická nebo podnikající fyzická osoba dopustí přestupku tím, že *neuvede poškozenou část přírody chráněnou podle tohoto zákona do původního stavu nebo nesplní opatření k nápravě podle § 86 či přiměřená náhradní opatření podle § 67 odst. 4.*

[24] Na druhou stranu skutková podstata tohoto přestupku používá dokonavého vidu u obou použitých sloves („*neuveďe*“ nebo „*nesplní*“), což by mohlo nasvědčovat závěru o jednorázovém nesplnění povinnosti, jak ostatně poukazuje i žalobkyně; k tomu srov. *a contrario* též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, čj. 8 As 17/2007-135, č. 1338/2007 Sb. NSS, v němž soud mj. s poukazem na jazykový výklad uvedl, že „*užití nedokonavého vidu slovesa „provozuje“ nasvědčuje trvajícímu deliktu*“ (v daném případě se jednalo o pokutu uloženou dopravci, který provozuje linkovou osobní dopravu bez licence). Nicméně, jak známo, jazykový výklad je jen prvotním východiskem, které pomáhá ujasnit si smysl a účel právní normy (viz nálezní ÚS ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, č. 30/1998 Sb.). A tím je podle názoru Nejvyššího správního soudu v daném případě snaha postihnout omisivní jednání, jehož „jádro“ definované jako přestupek je dáno vyvoláním a následným udržováním protiprávního stavu spočívajícího v tom, že není splněno opatření k nápravě podle § 86 zákona o ochraně přírody a krajiny, který stanoví:

(1) *Kdo poškodí, zničí nebo nedovoleně změní části přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona, je povinen navrátit ji do původního stavu, pokud je to možné a účelné. O možnosti a podmínkách uvedení do původního stavu rozhoduje orgán ochrany přírody.*

(2) *Jestliže uvedení do původního stavu není možné a účelné, může orgán ochrany přírody uložit povinnému, aby provedl přiměřená náhradní opatření k nápravě. Jejich účelem je kompenzovat, být jen z části, následky nedovoleného jednání.*

(3) *Uložením povinnosti uvedení do původního stavu či náhradního opatření není dotčena povinnost náhrady škody podle jiných předpisů ani možnost postihu za přestupek nebo protiprávní jednání či trestný čin.*

[25] Citované ustanovení je nutno vnímat jako nedílnou součást skutkové podstaty přestupku podle § 88 odst. 2 písm. g) zákona o ochraně přírody a krajiny, u něhož je zásadní zejména trvalá povaha povinnosti provést opatření k nápravě. Právě nerespektování této povinnosti je oním „jádro“ jednání, které je definováno jako přestupek a které je rozhodující pro posouzení jeho trvalé povahy (viz *mutatis mutandis* rozsudek NSS ze dne 19. 8. 2022, čj. 2 As 167/2020-32, č. 4408/2022 Sb. NSS., bod 14).

[26] Pokuta za přestupek, který žalobkyně spáchala v roce 2006, měla především represivní a preventivní funkci. Z hlediska zájmů ochrany přírody a krajiny je však přinejmenším stejně důležité odstranit následky jejího tehdejšího protiprávního jednání, pokud nějaké vznikly. Proto zákon stanoví i tuto povinnost – tedy povinnost odstranění následků neoprávněného zásahu, přičemž preferovaným způsobem nápravy je uvedení poškozené, zničené nebo nedovoleně změněné části přírody do původního stavu (naturální restituce); srov. Vomáčka, V.; Knotek, J.; Konečná, M.; Hanák, J.; Dienstbier, F.; Průchová, I. *Zákon o ochraně přírody a krajiny*. 1. vyd. Praha: 2018, s. 605 až 607, či Jelínková J. § 86 *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Praktický komentář*. Wolters Kluwer, dostupný z ASPI podle právního stavu k 1. 7. 2024, kde se uvádí: „*Povinnost navrácení do původního stavu, pokud je to možné a účelné, vzniká přímo ze zákona. Orgán ochrany přírody rozhodnutím podle § 86 odst. 1 neukládá povinnost uvedení do původního stavu, ale rozhoduje o tom, že uvedení do původního stavu je možné a účelné, a stanoví pro ně podmínky (přinejmenším lhůtu, dokdy má být uvedení do původního stavu provedeno, pokud samotný způsob „provedení“ je z věcného, odborného hlediska nesporný).*“

[27] Není-li uvedení do původního stavu možné a účelné, může orgán ochrany přírody přistoupit k uložení přiměřeného náhradního opatření k nápravě podle § 86 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, jako se to stalo u žalobkyně, které byla (vedle pokuty za přestupek) uložena v roce 2009 též povinnost naturální kompenzace; viz blíže § 86 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, který připouští souběžné uplatnění delikttní odpovědnosti a povinnosti odstranění následků. Nutno přitom poznamenat, že povinnost odstranění následků nemá sankční charakter, jak uvedl v odůvodnění rozsudku ze dne 16. 12. 2019, čj. 3 As 322/2017-70, Nejvyšší správní soud: „*Cílem uložení opatření podle § 86 odst. 1 a 2 zmíněného zákona je uvedení poškozených, zničených nebo změněných částí přírody do stavu, v jakém se nacházely před nedovoleným zásahem, a pokud to není možné, kompenzace vzniklé ekologické újmy provedením vhodných opatření. Z důvodové zprávy k tomuto ustanovení se podává, že jde o modifikaci nápravy ekologické újmy, se kterou pracují například také předpisy o odpadech nebo trestní předpisy. Funkce opatření k nápravě je proto reparační a sleduje zcela odlišný cíl než sankce za přestupek.*“ (bod 33)

[28] Smyslem a účelem opatření k nápravě podle § 86 zákona o ochraně přírody a krajiny je tedy primárně reparace – navrácení zničené přírody a krajiny do původního stavu. A pokud to není možné a účelné, lze uložit povinnému jinou vhodnou formu kompenzace – zde za zničení biotopu pro řadu živočichů, včetně zvláště chráněných druhů, během výstavby golfového hřiště na lokalitě Všebořický lalok. Vhodnou kompenzací za toto protiprávní jednání žalobkyně byla určena obnova funkcí – rekonstrukce Ludvíkovického rybníka v relativně blízké lokalitě jako budoucího náhradního biotopu splňujícího potřebné nároky pro přirozený vývoj obojživelníků (ocasatých i žab).

[29] Obdobně jako to zákon předpokládá u preferovaného způsobu nápravy, tj. navrácení v předešlý stav, tak i v případě tohoto náhradního opatření je třeba, aby orgán ochrany přírody stanovil konkrétní podmínky, jak a kdy má povinný subjekt plnit; nezbytnou náležitostí výroku rozhodnutí tak v zásadě musí být logicky i lhůta k provedení náhradního opatření. V opačném případě by bylo splnění uloženého náhradního opatření nejen nekontrolovatelné, jak správně naznačil stěžovatel, ale hlavně nevykonatelné. Adresátovi rozhodnutí o uložení náhradního opatření k nápravě musí být zřejmé, v čem má toto kompenzační opatření spočívat, jak a kdy ho má provést, vykonat (konkrétní obsah opatření se bude v praxi jistě lišit podle individuálních okolností každého jednotlivého případu).

[30] Náprava, resp. kompenzace vzniklé újmy je z hlediska zájmů ochrany přírody a krajiny naprosto stěžejní a nástrojem, který k tomuto cíli směřuje, je právě opatření k nápravě, na které odkazuje skutková podstata přestupku podle § 88 odst. 2 písm. g) zákona o ochraně přírody a krajiny. Toto opatření k nápravě však není vyčerpáno tím, že ho povinný subjekt (žalobkyně) nesplní ve stanovené lhůtě (do 1. 1. 2014). Smyslem ukládání opatření k nápravě je dosáhnout určitého stavu, kterým je v tomto případě evidentně kompenzace jako taková, tedy vytvoření náhradního biotopu ve výsledku, nikoli pouze ve stanovené lhůtě (spočívá-li kompenzace v povinnosti něco vykonat, pak tato povinnost trvá, dokud ji povinný subjekt nevykoná). Nesplněním náhradního opatření ve lhůtě se škodlivost daného přestupku nemění, spíše v čase stoupá – prodlužuje se období, kdy není náhradní stanoviště pro živočichy vytvořeno. Přitom právě zájem na jeho vytvoření je onou základní hodnotou chráněnou zákonem (objektem přestupku).

[31] S ohledem na uvedené Nejvyšší správní soud konstatuje, že dospěl k opačnému závěru než městský soud, a sice, že přestupek podle § 88 odst. 2 písm. g) zákona o ochraně přírody a krajiny spočívající v tom, že právnická nebo podnikající fyzická osoba nesplní náhradní opatření k nápravě podle § 86 odst. 2 téhož zákona, které spočívá v povinnosti něco vykonat, je trvajícím přestupkem.

[32] Trvajícím přestupkem se posuzuje jako jeden skutek a jeden přestupek až do okamžiku ukončení protiprávního jednání, tj. až do odstranění protiprávního stavu. Tento okamžik také zákon o odpovědnosti za přestupky stanoví jako počátek běhu promlčecí doby u trvajících přestupků [§ 31 odst. 2 písm. c)]. Pokud ovšem k odstranění protiprávního stavu nedojde ani ke dni zahájení řízení o přestupku, pak další udržování protiprávního stavu představuje nový skutek; z hlediska ukládání sankce není dána totožnost skutku (prvek *idem*), a tedy půjde o nový přestupek, pro který počne běžet i nová promlčení doba; shodně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 2. 2005, čj. 5 A 164/2002-44, č. 832/2006 Sb. NSS, na který navázala další judikatura tohoto soudu, např. rozsudek ze dne 8. 11. 2007, čj. 9 As 40/2007-61, z něhož se podává, že „*ačkoli se trvajícím delikt (přestupek) posuzuje vždy jako jedno jednání a jeden skutek až do ukončení deliktního jednání, je třeba odlišit situaci, kdy je již v průběhu trvání deliktu (tj. dříve, než je protiprávní stav ukončen) uložena sankce. V takovém případě je, a to pouze z hlediska ukládání sankce, nutno trvajícím delikt považovat za ukončený, neboť se předpokládá, že právě uložení sankce pachatele donutí k ukončení protiprávního stavu. Pokud je však po uložení sankce protiprávní stav i nadále udržován a trvajícím delikt trvá dále, nejedná se z hlediska totožnosti skutku o skutek shodný, nýbrž o skutek nový, za který lze uložit další sankci.*“

[33] Trvajícím přestupkem trvá pořád, pokud trvá protiprávní stav, přičemž mezníkem pro posuzování spáchání trvajících přestupků jako nového skutku a nového přestupku je „*den, kdy správní orgán oznámil zahájení řízení podezřelému z přestupku*“ (srov. např. rozsudek NSS ze dne 15. 6. 2011, čj. 9 As 101/2010-101); v případě, kdy je prvním úkonem v řízení vydání příkazu (§ 150 správního řádu), je třeba za zahájení řízení považovat doručení příkazu (viz rozsudek NSS ze dne 27. 6. 2018, čj. 1 As 84/2018-33).

[34] Příkaz byl žalobkyni doručen dne 8. 9. 2014, což je právě rozhodující moment pro odlišení prvního přestupku, za který byla žalobkyni uložena pokuta 2 000 000 Kč rozhodnutím ze dne 26. 1. 2015, od druhého přestupku. Za ten byla žalobkyni pokuta uložena rozhodnutím ze dne 15. 2. 2023, v jehož výroku správní orgán I. stupně správně vymezil nové časové období, po které protiprávní stav trvá (je žalobkyní udržován), a které počíná dnem 8. 9. 2014 a končí dnem 2. 9. 2020, kdy bylo žalobkyni doručeno usnesení o zahájení řízení o přestupku, které vyústilo v uložení druhé pokuty 2 000 000 Kč. Tato druhá pokuta však není druhým potrestáním za stejný skutek, a tudíž ani porušením zásady *ne bis in idem*, jak nesprávně konstatoval městský soud. Opakovaným uložením pokuty je postihováno vyvolání a udržování totožného protiprávního stavu (nesplnění opatření k nápravě) stejným pachatelem (žalobkyní), avšak za odlišné časové období vymezené ve výroku rozhodnutí (viz výše).

[35] Stručně shrnuto: nesplní-li právnická nebo podnikající fyzická osoba náhradní opatření k nápravě podle § 86 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, které spočívá v povinnosti něco vykonat (konkrétně zde: ve stanovené lhůtě obnovit funkce Ludvíkovického rybníka jako budoucího náhradního biotopu splňujícího potřebné nároky pro přirozený vývoj obojživelníků), dopustí se trvajících přestupku podle § 88 odst. 2 písm. g) téhož zákona, za který jí lze opakovaně uložit pokutu, pokud nejde o totožný skutek; odlišení skutku je dáno časovým obdobím, po které trvá nesplnění nápravného opatření, což musí být ve výroku rozhodnutí vymezeno.

[36] Stranou Nejvyšší správní soud ponechává exekuční vymáhání nesplnění opatření k nápravě ve stanovené lhůtě, protože tato otázka nebyla předmětem posuzované věci, nehledě na to, že na shora vyslovených závěrech nemůže nic změnit. Skutečnost, že se lze domoci splnění opatření k nápravě prostřednictvím výkonu rozhodnutí, kterým bylo toto opatření uloženo (např. náhradním výkonem nebo ukládáním donucovacích pokut, na které poukázala žalobkyně, jakož i městský soud), nevylučuje možnost opakovaného ukládání pokut pro nesplnění nápravného opatření, které hraje z hlediska zájmu na ochraně přírody a krajiny zásadní roli. Umožňuje napravit, respektive kompenzovat následky neoprávněných zásahů, a tak přeneseně řečeno „navracet nebo nahrazovat, co bylo přírodě a krajině odebráno, zničeno“. O to však žalobkyně zjevně zájem nemá, náhradní opatření dlouhodobě neplní, naopak se opakovaně snaží revokovat rozhodnutí, kterým jí bylo toto opatření již v roce 2009 uloženo – nelze nepřipomenout výše zmíněné žádosti žalobkyně o přehodnocení rozhodnutí, obnovu řízení či vydání nového rozhodnutí, a dále též návrh, kterým se žalobkyně domáhala změny či zrušení rozhodnutí podle § 84 zákona o ochraně přírody a krajiny.

[37] Dlužno dodat, že věc týkající se posledně uvedené žádosti, respektive návrhu byla předmětem posouzení i ze strany Nejvyššího správního soudu, který se jako otázkou předběžnou zabýval žalobkyní namítanou nicotností rozhodnutí o náhradním opatření k nápravě z roku 2009, kterou neshledal; srov. v podrobnostech rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 10. 2018, čj. 10 As 166/2018-51, zejm. body 17 až 22.

Veřejné zakázky: jednací řízení bez uveřejnění; přičitatelnost ochrany výhradních práv; trvání stavu exkluzivity

k § 23 odst. 4 písm. a) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách¹⁾

Veřejný zadavatel nemůže použití jednacího řízení bez uveřejnění odůvodnit ochranou výhradních práv [§ 23 odst. 4 písm. a) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách], pokud mu je důvod této ochrany přičitatelný. Tato přičitatelnost se posuzuje nejen na základě skutkových a právních okolností, za nichž byla uzavřena smlouva na původní plnění, ale rovněž na základě všech okolností charakteristických pro období mezi datem uzavření této smlouvy a datem, kdy zadavatel zvolí řízení, které má být použito pro zadání navazující veřejné zakázky.

¹⁾ S účinností od 1. 10. 2016 zrušen a nahrazen zákonem č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek.

Stav exkluzivity bude přičitatelný zadavateli, pokud k dosažení výsledku sledovaného dotyčnou zakázkou nebylo nezbytné, aby tento stav vytvořil, nebo pokud měl k dispozici skutečné a z finančního hlediska přiměřené prostředky k tomu, aby takový stav ukončil (rozsudek Soudního dvora ze dne 9. 1. 2025, *Česká republika – Generální finanční ředitelství*, C-578/23).

Pokud zadavatel stav exkluzivity vytvořil v době, kdy neexistovala ani vnitrostátní právní úprava, která by vytvoření či trvání takového stavu bránila, lze mu jeho udržování klást k tíži až od okamžiku, kdy taková právní úprava vstoupila v účinnost a zadavatel měl zároveň k dispozici skutečné a z finančního hlediska přiměřené prostředky k tomu, aby takový stav ukončil. Klíčové je zejména posuzování trvání stavu exkluzivity po přistoupení České republiky k Evropské unii.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2025, čj. 8 As 314/2021-123)

Přepudikatura: č. 1948/2009 Sb. NSS a č. 2790/2013 Sb. NSS; rozsudky Soudního dvora ze dne 10. 3. 1987, *Komise proti Itálii* (C-199/85), ze dne 23. 4. 2009, *Komise proti Belgii* (C-292/07), ze dne 11. 9. 2014, *Fastweb* (C-19/13) a ze dne 9. 1. 2025, *Česká republika – Generální finanční ředitelství* (C-578/23).

Věc: Česká republika – Generální finanční ředitelství proti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže o zadání veřejné zakázky v jednacím řízení bez uveřejnění, o kasační stížnosti žalobce.

Nejvyšší správní soud se v tomto rozsudku zabýval tím, zda ob stojí rozhodnutí předsedy žalovaného zejména ve světle rozsudku Soudního dvora ze dne 9. 1. 2025, *Česká republika – Generální finanční ředitelství*, C-578/23. V této souvislosti se zabýval otázkou, zda je při posouzení toho, jestli zadavatel stav exkluzivity nezpůsobil (materiální podmínka pro zadání veřejné zakázky v jednacím řízení bez uveřejnění) nezbytné zohlednit skutkové okolnosti a právní stav v době, kdy měl zadavatel stav exkluzivity způsobit. Zároveň v době uzavření smlouvy zakládající stav exkluzivity došlo nejen před přistoupením České republiky k Evropské unii, ale i předtím, než existovala zákonná úprava zadávání veřejných zakázek. Dále se zabýval tím, zda může mít na materiální podmínku vliv to, že by se zadavatel v mezidobí mohl ze stavu exkluzivity vymanit.

Ministerstvo financí uzavřelo dne 29. 6. 1992 smlouvu o systémové integraci na informační systém ADIS (dále jen „původní smlouva“) se společností IBM World Trade Europe/Middle East/Africa Corporation. Na jejím základě byl vytvořen informační systém ADIS (dále jen „IS ADIS“), který finanční správa do dnešní doby využívá jako klíčový informační systém pro správu daní.

Žalobce vstoupil v roce 2013 ohledně otázek správy daní do postavení Ministerstva financí. Dne 1. 3. 2016 zahájil jednací řízení bez uveřejnění podle § 23 odst. 4 písm. a) zákona o veřejných zakázkách ve znění účinném od 1. 1. 2016. Dne 20. 5. 2016 v něm zadal veřejnou zakázku „*Základní pozáruční servis aplikace ADIS v r. 2016*“. Učinil tak z technických důvodů a z důvodu ochrany autorských práv společnosti IBM Česká republika, spol. s r. o. (dále jen „dodavatel“), ke zdrojovému kódu IS ADIS. Žalobce uzavřel dne 20. 5. 2016 s dodavatelem smlouvu o dílo na veřejnou zakázku s cenou 33 294 389 Kč bez DPH.

Podle rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 10. 2017 se žalobce dopustil přestupku podle § 120 odst. 1 písm. a) zákona o veřejných zakázkách, neboť nebyly splněny podmínky pro použití jednacího řízení bez uveřejnění podle § 23 odst. 4 písm. a) tohoto zákona. Nepochybně totiž, že by veřejnou zakázku mohl z technických důvodů uskutečnit pouze oslovený dodavatel. Zároveň potřeba ochrany jeho výhradních práv byla zaviněně vytvořena předchozím postupem Ministerstva financí při uzavření původní smlouvy. Za přestupek žalovaný uložil pokutu ve výši 500 000 Kč.

Proti rozhodnutí podal žalobce rozklad, který předseda žalovaného zamítl rozhodnutím ze dne 22. 12. 2017. Podle předsedy žalovaného nešlo ve své podstatě o technickou nemožnost plnění předmětu zakázky jiným dodavatelem, nýbrž o faktický důsledek exkluzivity autorských práv dodavatele, který neumožňuje použití jednacího řízení bez uveřejnění. Exkluzivitu autorských práv si žalobce (respektive jeho právní předchůdce) způsobil vlastním jednáním při uzavření původní smlouvy.

Následně podal žalobce proti rozhodnutí předsedy žalovaného žalobu, kterou Krajský soud v Brně zamítl rozsudkem ze dne 31. 5. 2021.

Podle krajského soudu lze výjimečně zadat veřejnou zakázku v jednacím řízení bez uveřejnění, jsou-li pro to důvody podle § 23 odst. 4 písm. a) zákona o veřejných zakázkách (formální podmínka), které však zadavatel nemohl předvídat a které mu nejsou přičitatelné (materiální podmínka). Materiální podmínka není naplněna ani tehdy, pokud zadavatel přijme při zadání původní veřejné zakázky licenční či jiná smluvní ujednání, která vylučují, aby navazující veřejná zakázka mohla být splněna jiným dodavatelem, přestože musel předpokládat, že v budoucnu vznikne potřeba zadání navazujících veřejných zakázek. To byl i tento případ. Služby, které poskytuje dodavatel žalobci (základní údržba IS ADIS v podobě poskytování konzultačních služeb či oprav, které by jinak byly předmětem záruky), představují činnosti, které Ministerstvo financí mohlo rozumně očekávat. Takové činnosti s provozem informačních systémů bezprostředně souvisí a nelze je bez nich využívat. IS ADIS není informační systém, u kterého by se předpokládala krátkodobá životnost. Navíc se týká oblasti daní, která objektivně podléhá neustálým změnám. Potřeba následné technické podpory proto musela být zřejmá.

Žalobce neprokázal, že v době uzavření původní smlouvy šlo o jediného možného dodavatele. Ministerstvo financí zavinilo stav exkluzivity majetkových autorských práv. Není podstatné, že tehdy žádný právní předpis nestanovil povinnost výběru dodavatele v zadávacím řízení a v jakém rozsahu mají být upravena autorská práva k IS ADIS. Podmínky pro navazující zadání je třeba posoudit s ohledem na zákonnou úpravu účinnou v době navazujícího zadávání. Není nutné, aby jednání původního zadavatele bylo činěno s nekalým úmyslem budoucího obcházení zákona o veřejných zakázkách. I kdyby se žalobci podařilo prokázat, že neexistuje subjekt odlišný od dodavatele, který by byl schopen veřejnou zakázku uskutečnit, nemění to nic na tom, že stav exkluzivity byl způsoben jednáním jeho právního předchůdce. Prokazování formální podmínky (tj. technických důvodů a důvodu ochrany autorských práv dodavatele) by proto bylo nadbytečné, jestliže nebyla naplněna materiální podmínka. IS ADIS existuje a je provozován již dlouhou dobu.

Žalobce (stěžovatel) namítal, že Ministerstvo financí v době uzavření původní smlouvy nemohlo rozumně předpokládat, že v budoucnu vznikne potřeba zajistit další činnosti nezbytné pro další fungování IS ADIS. Sám stěžovatel stav exkluzivity nezavinil. Stav exkluzivity nevytvořil ani jeho právní předchůdce. Dodavatel byl v době uzavření původní smlouvy jediným možným dodavatelem, který byl schopen poskytnout požadované plnění (dodat servery s vlastním operačním systémem a zajistit servis a dálkový dohled). Nebylo proto z technických důvodů možné poplat jiného dodavatele. Majetková autorská práva byla v původní smlouvě nastavena způsobem, který odpovídal dané době a byl tehdy považován za správný. Požadavek, aby informační systém nebyl vázán pouze na jednoho dodavatele, byl rozhodovací praxí formulován až v nedávné době. V době uzavření původní smlouvy nebylo ani možné dosáhnout úplného postoupení autorských majetkových práv k IS ADIS, neboť část komponent byla dodavatelem a jeho partnery komerčně celosvětově využívána. Jeho právní předchůdce proto v okamžiku uzavírání původní smlouvy postupoval v souladu s tehdejší právní úpravou. Právní stav v době uzavření původní smlouvy je stěžejní i pro posouzení následného postupu stěžovatele. Jestliže právní předchůdce nemohl vědět, jaké právní předpisy má svým jednáním porušit, nemůže se jednat při zachování principu právní jistoty o zavinění.

V době uzavření původní smlouvy také právní předchůdce nemohl vědět, jakým směrem se bude daňový systém ubírat. Nemohl proto vědět, zda bude nutné do IS ADIS zasahovat a zda tento systém bude dále využívat. Neměl proto důvod, aby byla autorská práva upravena tak, aby byl zcela nezávislý na dodavateli. Pokud by nyní stěžovatel provedl zadávací řízení na dodání nového informačního systému, znehodnotil by tím finance vložené do IS ADIS. Navíc by se vystavil riziku, že by tento postup byl označen za nehospodárný a neúčelný.

Stěžovatel se pokusil vymanit ze závislosti. Dodavatel mu však v roce 2015 sdělil, že v současné době a v horizontu tří let neuvažuje o převodu autorských majetkových práv. Neměl proto jinou možnost než provést jednacím řízením bez uveřejnění. Neměl totiž přístup ke všem zdrojovým kódům, jejichž znalost byla nezbytná. Pokud by oslovil jiného dodavatele, porušil by tím autorský zákon a výhradní práva náležející dodavateli. Pokud by nepřistoupil k jednacím řízením bez uveřejnění, byl by IS ADIS nepoužitelný a nebylo by možné provádět správu daní. Stěžovatel učinil před zahájením zadávacího řízení všechny potřebné kroky k tomu, aby měl jistotu, že postupuje správně podle § 23 odst. 4 písm. a) zákona o veřejných zakázkách. Opatřil si proto znalecký posudek a právní stanovisko. Z nich vyplývá, že ho technické důvody a ochrana výhradních práv opravňovaly k jednacím řízením bez uveřejnění.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že stěžovatel na základě exkluzivity původní smlouvy z roku 1992 rozvíjel IS ADIS výhradně formou jednacího řízení bez uveřejnění přinejmenším do konce roku 2019. Znalecký posudek nedokládá, že by vybraný uchazeč byl jediným možným dodavatelem systému z technických důvodů. Ve správním řízení nebylo postaveno najisto, zda stav exkluzivity z důvodu ochrany výhradních práv vůbec existuje. Stačilo se totiž zabývat tím, zda případný stav exkluzivity vznikl zaviněně. Z textu původní smlouvy je patrné, že předmětem plnění je zavedení systému správy daní, a to ve třech fázích. Na základě původní smlouvy měla být uskutečněna pouze první fáze. Stěžovatel si tedy byl vědom, že na původní smlouvu budou navazovat další. Z popisu a účelu IS ADIS vyplývá, že jde o robustní systém, u kterého byla a je předpokládána dlouhodobá funkčnost. Potřeba technické podpory proto byla zcela evidentní. Právní předchůdce stěžovatele ani sám stěžovatel nijak nereagovali na vývoj právní úpravy a spolehli se na takový výklad zákona o veřejných zakázkách a smlouvy, který umožňoval správu systému s vyloučením soutěže.

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

Z odůvodnění:

III.1 Předběžná otázka a odpověď Soudního dvora

[14] Předmětem sporu v této věci je otázka, zda stěžovatel naplnil materiální podmínku pro zadání veřejné zakázky v jednacím řízení bez uveřejnění podle § 23 odst. 4 písm. a) zákona o veřejných zakázkách. Žalovaný i krajský soud totiž považovali za podstatné to, že právní předchůdce stěžovatele svým jednáním při uzavření původní smlouvy zavinil stav exkluzivity majetkových autorských práv dodavatele, neboť již v té době musel předpokládat, že bude potřeba zajistit základní údržbu IS ADIS. Nebyla proto podle nich naplněna materiální podmínka pro zadání veřejné zakázky v jednacím řízení bez uveřejnění. Stěžovatel tudíž nemohl zadat zakázku tímto postupem, a to i kdyby prokázal existenci technických důvodů nebo důvodu ochrany výhradních práv.

[15] Ustanovení § 23 odst. 4 písm. a) zákona o veřejných zakázkách představuje transpozici čl. 31 odst. 1 písm. b) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby do českého právního řádu. Podle čl. 31 odst. 1 písm. b) směrnice 2004/18/ES platilo, že *veřejní zadavatelé mohou zadávat své veřejné zakázky ve vyjednávacím řízení bez předchozího zveřejnění oznámení o zakázce v těchto případech: V případě veřejných zakázek na stavební práce, na dodávky a na služby: jestliže zakázka může být z technických či uměleckých důvodů nebo z důvodů spojených s ochranou výlučných práv zadána pouze určitému hospodářskému subjektu*. Nejvyšší správní soud při posouzení výše uvedené otázky dospěl k závěru, že citované ustanovení není jednoznačné v tom, zda je při posouzení materiální podmínky pro použití jednacího řízení bez uveřejnění nezbytné zohlednit skutkové okolnosti a právní stav v době, kdy měl zadavatel stav exkluzivity způsobit. Položil proto Soudnímu dvoru usnesením ze dne 12. 9. 2023, č. 8 As 314/2021-50, následující předběžnou otázku:

„Má být zohledněno, za jakých právních a skutkových okolností byla uzavřena smlouva na původní plnění, od něhož se odvíjí navazující veřejné zakázky, při posouzení, zda je splněna materiální podmínka pro použití jednacího řízení bez uveřejnění, tedy zda zadavatel nezavinil stav exkluzivity svým jednáním, podle čl. 31 odst. 1 písm. b) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby?“

[16] Soudní dvůr na položenou předběžnou otázku odpověděl rozsudkem ze dne 9. 1. 2025, Česká republika – Generální finanční ředitelství, C-578/23, takto:

„Článek 31 bod 1 písm. b) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby musí být vykládán v tom smyslu, že veřejný zadavatel nemůže použít jednacího řízení bez uveřejnění ve smyslu tohoto ustanovení odůvodnit ochranou výhradních práv, pokud je důvod takové ochrany přičitatelný jemu. Tato přičitatelnost se posuzuje nejen na základě skutkových a právních okolností, za jakých byla uzavřena smlouva na původní plnění, ale rovněž na základě všech okolností charakteristických pro období mezi datem uzavření této smlouvy a datem, kdy zadavatel zvolí řízení, které má být použito pro zadání navazující veřejné zakázky.“

[17] Soudní dvůr jako odůvodnění svého právního názoru uvedl zejména následující:

„31 Zadavatel je proto povinen učinit vše, co od něj lze rozumně očekávat, aby se vyhnul použití čl. 31 bodu 1 písm. b) směrnice 2004/18 a využil řízení, které bude otevřenější hospodářské soutěži. S tímto požadavkem by přitom bylo neslučitelné, kdyby takovému zadavateli bylo umožněno toto ustanovení použít, když je mu vytvoření nebo zachování stavu exkluzivity, jehož se za tímto účelem dovolává, přičitatelné, například proto, že k dosažení výsledku sledovaného dotyčnou zakázkou nebylo nezbytné, aby tento zadavatel takový stav exkluzivity vytvořil, nebo proto, že měl k dispozici skutečné a z finančního hlediska přiměřené prostředky k tomu, aby takový stav ukončil.

32 Z toho vyplývá, že pro účely použití čl. 31 bodu 1 písm. b) směrnice 2004/18 musí zadavatel prokázat, že zaprvé jsou splněny obě kumulativní podmínky uvedené v bodě 26 tohoto rozsudku a zadruhé mu nelze přičítat technické či umělecké důvody nebo důvod ochrany výhradních práv, které souvisejí s předmětem zakázky.

33 Pokud jde ve druhé řadě o posouzení přičitatelnosti těchto důvodů zadavateli, které má provést příslušný vnitrostátní soud, musí tento určit, zda zadavatel svým jednáním, zejména při uzavření dřívější smlouvy, na jejímž základě byla dotyčná zakázka zadána, zavinil vznik stavu exkluzivity, který by mohl teoreticky odůvodnit použití čl. 31 bodu 1 písm. b) směrnice 2004/18 na zadání dotyčné veřejné zakázky. Tento vnitrostátní soud musí rovněž zkoumat, zda je trvání takového stavu exkluzivity až do rozhodnutí uvedeného zadavatele provést jednací řízení bez uveřejnění způsobeno jednáním nebo nečinností tohoto zadavatele.

34 Pro účely tohoto ověření je nutno uvést, podobně jako to učinil generální advokát v bodech 51 a 59 svého stanoviska, že zadavateli nelze přičítat stav exkluzivity pouze na základě toho, že takový stav způsobil uzavřením dřívější smlouvy, na niž se přitom v době jejího uzavření nevztahovala unijní právní úprava v oblasti veřejných zakázek. Není naopak nutné, aby byl tento stav uvedeným zadavatelem vytvořen nebo udržován záměrně s cílem omezit hospodářskou soutěž při zadávání budoucích veřejných zakázek.

35 Pokud jde o věc v původním řízení, je třeba připomenout, že v souladu se zásadou okamžitého a úplného použití ustanovení unijního práva na nové členské státy měla Česká republika ode dne přistoupení k Evropské unii dosáhnout souladu se směrnicí Rady 93/36/EHS ze dne 14. června 1993 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na dodávky (Úř. věst. 1993, L 199, s. 1; Zvl. vyd. 06/02, s. 110), která byla zrušena a nahrazena směrnicí 2004/18 a znění jejího čl. 6 odst. 3 písm. b) bylo převzato do čl. 31 bodu 1 písm. b) směrnice 2004/18 [...].

36 Po přistoupení České republiky k Unii mohl tedy zadavatel v tomto členském státě použít v souladu s čl. 31 bodem 1 písm. b) směrnice 2004/18 jednací řízení bez uveřejnění za účelem údržby informačního systému používaného ve státní správě pouze, pokud byl s to prokázat, že zakázka mohla být z technických důvodů nebo z důvodu ochrany výhradních práv k tomuto informačnímu systému zadána pouze určitému hospodářskému subjektu a že tyto důvody nebyly tomuto zadavateli přičitatelné. [...]

38 Je na předkládajícím soudu, aby ověřil, zda s ohledem na okolnosti uzavření původní smlouvy, a zejména na okolnosti charakteristické pro období mezi 1. květnem 2004 a 1. březnem 2016, byl stav exkluzivity, jehož se dovolává GŘ k tomu, aby odůvodnilo použití čl. 31 bodu 1 písm. b) směrnice 2004/18, přičitatelný jemu samotnému zejména proto, že mělo k dispozici skutečné a z finančního hlediska přiměřené prostředky k ukončení tohoto stavu exkluzivity v průběhu uvedeného období před tím, než se rozhodlo využít jednacího řízení bez uveřejnění.“

III.2 Vyjádření účastníků po vydání rozsudku ve věci Česká republika – Generální finanční ředitelství

[18] Stěžovatel ve vyjádření uvedl, že v době uzavření původní smlouvy docházelo k významným změnám v právním řádu a neexistovala právní úprava veřejných zakázek. Bylo proto obtížné předvídat budoucí vývoj, natožpak potřeby stěžovatele. Nadto k uzavření původní smlouvy došlo před zavedením daňové soustavy v České republice. Ministerstvo financí tak nemohlo vědět, jakým směrem se bude daňový systém ubírat a zda bude nutné v budoucnu do IS ADIS zasahovat. Nemělo proto ani důvod upravit autorská práva tak, aby bylo zcela nezávislé na vybraném dodavateli. K úplnému postoupení majetkových práv nemohlo dojít také z důvodu, že část komponent byla dodatelem a jeho partnery komerčně využívána. Stěžovatel se snažil v roce 2015 vymanit ze závislosti. Dodavatel mu však sdělil, že v horizontu tří let neuvažuje o převodu majetkových autorských práv k IS ADIS. Ocitl se proto v technicky i ekonomicky bezvýhodné situaci. Jednací řízení bez uveřejnění tudíž představovalo jedinou možnost, jak zakázku realizovat. Pořízení nového systému by bylo nevhodné a neúčelné. Navíc by

bylo třeba zajistit po určitou dobu paralelní fungování původního systému. Stav exkluzivity proto nemůže být stěžovateli přičítán.

[19] Žalovaný se k rozsudku ve věci *Česká republika – Generální finanční ředitelství* nevyjádřil.

III.3 Závěry Nejvyššího správního soudu v návaznosti na rozsudek ve věci *Česká republika – Generální finanční ředitelství*

III.3.A Obecná východiska

[20] Podle § 21 odst. 2 zákona o veřejných zakázkách platilo, že *zadavatel může pro zadání veřejné zakázky použít otevřené řízení nebo užší řízení a za podmínek stanovených v § 22 a 23 rovněž jednací řízení s uveřejněním nebo jednací řízení bez uveřejnění; otevřené řízení se nepoužije v případech veřejných zakázek v oblasti obrany nebo bezpečnosti.*

[21] Podle § 23 odst. 4 písm. a) zákona o veřejných zakázkách dále platilo, že *zadavatel může zadat veřejnou zakázku v jednacím řízení bez uveřejnění rovněž tehdy, jestliže veřejná zakázka může být splněna z technických či uměleckých důvodů, z důvodu ochrany výhradních práv nebo z důvodů vyplývajících ze zvláštního právního předpisu pouze určitým dodavatelem.*

[22] Jednací řízení bez uveřejnění představuje výjimku z otevřenějších forem zadávacího řízení. V důsledku jeho použití totiž dochází k omezení či vyloučení hospodářské soutěže. Výjimky, které umožňují jeho použití uvedené v § 23 odst. 4 písm. a) zákona o veřejných zakázkách [čl. 31 odst. 1 písm. b) směrnice 2004/18/ES], je proto třeba vykládat restriktivně. Ten, kdo se výjimky pro konání jednacího řízení bez uveřejnění dovolává, nese důkazní břemeno ohledně skutečné existence výjimečných okolností, které výjimku odůvodňují (bod 27 rozsudku ve věci *Česká republika – Generální finanční ředitelství* nebo rozsudky Soudního dvora ze dne 10. 3. 1987, *Komise proti Itálii*, C-199/85, bod 14, ze dne 23. 4. 2009, *Komise proti Belgii*, C-292/07, bod 106, nebo ze dne 11. 9. 2014, *Fastweb*, C-19/13, bod 49).

[23] Pro použití jednacího řízení bez uveřejnění je zároveň podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 1. 2013, čj. 5 AfS 42/2012-53, č. 2790/2013 Sb. NSS, *Ministerstvo zemědělství*, nezbytné, aby důvod, pro který je třeba, aby byla veřejná zakázka zadána pouze určitému dodavateli podle § 23 odst. 4 písm. a) zákona o veřejných zakázkách, nebyl zaviněn zadavatelem (dále též rozsudek NSS ze dne 12. 5. 2016, čj. 1 As 256/2015-95, č. 3436/2016 Sb. NSS, *Dopravní podnik hl. m. Prahy*). Zadavatel tedy nesmí stav exkluzivity sám vytvořit. Správnost tohoto závěru nyní potvrdil Soudní dvůr v rozsudku ve věci *Česká republika – Generální finanční ředitelství* (bod [17] výše). Zadavatel je podle Soudního dvora povinen učinit vše, co od něj lze rozumně očekávat, aby se vyhnul použití jednacího řízení bez uveřejnění a aby „využil řízení, které bude otevřenější hospodářské soutěži“ (bod 31 rozsudku ve věci *Česká republika – Generální finanční ředitelství*).

[24] V posuzované věci k uzavření původní smlouvy právním předchůdcem stěžovatele došlo v roce 1992. V této době neexistovala tuzemská právní úprava zadávání veřejných zakázek. První komplexní právní úpravu zadávání veřejných zakázek stanovil až zákon č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, který nabyl účinnosti dne 1. 1. 1995 (bližší viz bod 28 usnesení ze dne 12. 9. 2023, čj. 8 As 314/2021-50, kterým NSS předložil Soudnímu dvoru předběžnou otázku). Zákon č. 199/1994 Sb. byl následně zrušen zákonem č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách, který nabyl účinnosti k 1. 5. 2004, kdy Česká republika vstoupila do Evropské unie. Tímto zákonem bylo do vnitrostátního práva poprvé promítnuto sekundární unijní právo týkající se zadávání veřejných zakázek (viz § 1 tohoto zákona).

[25] Předmětem sporu v nyní projednávané věci pak je otázka, jak hodnotit z hlediska přičitatelnosti stavu exkluzivity zadavateli jednak skutkové a právní okolnosti, které mají svůj původ právě v roce 1992, kdy se na zadávání veřejných zakázek nevztahovala unijní právní úprava a kdy navíc neexistovala ani relevantní tuzemská právní úprava, ale i jeho následný postup. Soudní dvůr odpověděl na postup týkající období po vstupu do Evropské unie, ale na vnitrostátním posouzení ponechal dřívější období.

[26] Nejvyšší správní soud v předkládacím usnesení ze dne 12. 9. 2023 poukázal na to, že v řešení této otázky existuje v judikatuře tohoto soudu rozpor. V rozsudku ze dne 30. 11. 2021, čj. 3 As 60/2020-64, *Statutární město Brno*, třetí senát dospěl k závěru, že je nezbytné, aby se vznik exkluzivity posuzoval se zřetelem na dobu vzniku

takového vztahu v roce 1998, relevantní právní úpravu (včetně toho, že Česká republika nebyla v dané době členem Evropské unie) a obchodní zvyklosti v dané době. Podle třetího senátu tak bylo zjevně třeba zkoumat pouze to, zda stav exkluzivity zadavatel zavinil při uzavření smlouvy na původní plnění. V rozsudku ze dne 12. 3. 2020, čj. 10 As 372/2019-56, *Ministerstvo financí*, však dospěl desátý senát k závěru, že je třeba zkoumat i následné chování zadavatele, když uvedl, že „rozumnému pohledu na zadavatelské prostředí by se přičila ‚akceptace stavu exkluzivity, navždy (po několik desetiletí) trvající, jen proto, že nově vznikající smlouvy navazují na smlouvy uzavřené kdysi dávno‘“. Rovněž v této věci měl zadavatel stav exkluzivity způsobit uzavřením smlouvy na informační systém, a to v roce 1995. Podle desátého senátu tak je pro naplnění materiální podmínky podstatná také aktivita zadavatele před zadáním veřejné zakázky v jednacím řízení bez uveřejnění, nikoliv pouze okolnosti provázející uzavření původní smlouvy.

[27] Takto ostatně vyložil rozsudek ve věci *Ministerstvo financí* první senát v rozsudku ze dne 8. 2. 2023, čj. 1 As 176/2022-99, *Řízení letového provozu České republiky*, ve kterém uvedl, že při posouzení materiální podmínky je třeba se zabývat tím, zda stav exkluzivity nevznikl v důsledku „protiprávního či neprozíravého postupu zadavatele v minulosti“ (bod 31 citovaného rozsudku). Zároveň zdůraznil, že „lze tak souhlasit, že stav exkluzivity nelze ‚svést‘ jen na iniciační smlouvy, ale je třeba zkoumat též navazující dodatky, které tento nežádoucí stav opakovaně obnovovaly, a zadavatel svůj stav závislosti tak prohluboval (v době, ve které stěžovatel již veřejným zadavatelem byl).“ (bod 48 rozsudku ve věci *Řízení letového provozu České republiky*). Podle desátého a prvního senátu tak jsou pro posouzení přičitatelnosti stavu exkluzivity podstatné nejen okolnosti provázející uzavření původní smlouvy, nýbrž i jednání zadavatele před zadáním navazující veřejné zakázky.

[28] Závěry desátého a prvního senátu jsou však v napětí s rozsudky ve věcech *Ministerstvo zemědělství a Dopravní podnik hl. m. Prahy* (případně s další judikaturou na ně navazující – např. rozsudky NSS ze dne 1. 11. 2017, čj. 1 As 242/2017-48, *hlavní město Praha*, nebo ze dne 25. 11. 2021, čj. 1 As 383/2019-56, *ČR – Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových*). V těchto věcech byla navíc smlouva na původní plnění uzavřena až po vstupu České republiky do Evropské unie. Nejvyšší správní soud v nich obdobně jako třetí senát v rozsudku ve věci *Statutární město Brno* vztahoval posouzení materiální podmínky pouze k okamžiku, kdy byla uzavřena smlouva na původní plnění.

[29] Rozsudkem Soudního dvora ve věci *Česká republika – Generální finanční ředitelství* došlo k překonání výše uvedeného rozporu v judikatuře Nejvyššího správního soudu. Ve všech těchto případech totiž šlo ve svých důsledcích o výklad unijního práva, neboť vnitrostátní právní úprava od roku 2004 prováděla evropské zadávací směrnice. Není proto dán důvod pro předložení věci k rozhodnutí rozšířenému senátu podle § 17 odst. 1 s. ř. s., neboť Soudní dvůr poskytl odpověď na otázky, ve kterých byla judikatura nejednotná (analogicky viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 28. 7. 2009, čj. 2 As 35/2008-56, č. 1948/2009 Sb. NSS).

[30] Soudní dvůr v bodě 31 rozsudku ve věci *Česká republika – Generální finanční ředitelství* zdůraznil, že s požadavkem otevřenosti hospodářské soutěže by bylo neslučitelné, aby zadavatel mohl použít jednací řízení bez uveřejnění, přestože mu je vytvoření nebo zachování stavu exkluzivity přičitatelné. Tak tomu bude zejména z důvodu, že vytvoření stavu exkluzivity nebylo nezbytné k dosažení výsledku sledovaného dotčenou zakázkou, nebo z důvodu, že zadavatel měl k dispozici skutečně a přiměřené finanční prostředky k tomu, aby tento stav ukončil. Podle Soudního dvora tak je stav exkluzivity zadavateli přičitatelný ve dvou případech. Jednak tehdy, pokud již v době uzavření smlouvy na původní plnění mohl předpokládat potřebu navazujících veřejných zakázek. Dále však i tehdy pokud zadavatel v důsledku svého jednání či nečinnosti zapříčinil, že stav exkluzivity v době zadání navazující veřejné zakázky stále trvá. Je tak třeba hodnotit obě tato kritéria. Soudní dvůr tak potvrdil správnost závěrů obsažených v rozsudcích Nejvyššího správního soudu ve věcech *Ministerstvo financí a Řízení letového provozu České republiky* (bod [27] výše).

[31] Může tak nastat situace, kdy při uzavření původní smlouvy dojde k oprávněnému založení stavu exkluzivity, avšak v mezidobí před zadáním navazující veřejné zakázky dojde ke změně okolností, v důsledku kterých se zadavatel může ze stavu exkluzivity vymanit a navazující nebo zcela novou veřejnou zakázku zadat v některé z otevřenějších forem zadávacího řízení. Pokud by tak neučinil, stav exkluzivity by mu byl přičitatelný. Zadavatel se tedy nemůže stavem exkluzivity hájit do nekonečna, pokud má možnost se z něj vymanit.

[32] Výše uvedené závěry Soudního dvora se bez dalšího použijí na veřejné zakázky, u kterých stav exkluzivity vznikl, ale i jen trval, po přistoupení České republiky k Evropské unii v roce 2004 (shora citovaný bod 35 rozsudku Nejvyššího správního soudu ve věci *Česká republika – Generální finanční ředitelství*).

[33] Pokud jde o dobu před vstupem do Evropské unie, generální advokát Manuel Campos Sánchez-Bordona ve svém stanovisku ze dne 26. 9. 2024 ve věci C-578/23, uvedl, že je bezvýznamné, zda stav exkluzivity, na jejímž základě byla v roce 1992 podepsána původní smlouva, byla či nebyla vyvolána zadavatelem (bod 51 stanoviska). Podstatné naopak je, zda zadavatel při zadání nové zakázky nedbal své povinnosti v období od přistoupení České republiky k Evropské unii do zadání nové zakázky vymanit se ze stávající exkluzivity (body 57 a 59 stanoviska). Na to navázal Soudní dvůr, když uvedl, že „zadavateli nelze přičítat stav exkluzivity pouze na základě toho, že takový stav způsobil uzavřením dřívější smlouvy, na niž se přitom v době jejího uzavření nevztahovala unijní právní úprava v oblasti veřejných zakázek“. (bod 34 rozsudku ve věci *Česká republika – Generální finanční ředitelství*).

[34] Ze závěrů Soudního dvora ve spojení se stanoviskem generálního advokáta proto vyplývá, že pro posouzení, zda je z pohledu unijního práva stav exkluzivity zadavateli přičitatelný, nejsou podstatné okolnosti uzavření dřívější smlouvy, jestliže se na ni v době jejího uzavření nevztahovala unijní právní úprava zadávání veřejných zakázek. Podle Soudního dvora jsou podstatné až ty okolnosti, které nastaly poté, kdy se na zadávání veřejných zakázek v tuzemsku počala vztahovat unijní právní úprava, a to do doby, než zadavatel učinil rozhodnutí použít jednací řízení bez uveřejnění (bod [31] výše). Z pohledu unijního práva je proto třeba zabývat se tím, zda další trvání stavu exkluzivity je způsobeno jednáním či nečinností zadavatele po roce 2004 před zadáním nové veřejné zakázky (k období před rokem 2004 a vnitrostátní úpravě viz body [35] a [36] níže). Podle Soudního dvora je v této souvislosti podstatné, zda zadavatel měl „*k dispozici skutečně a z finančního hlediska přiměřené prostředky k ukončení tohoto stavu exkluzivity v průběhu uvedeného období před tím, než se rozhodlo využít jednacího řízení bez uveřejnění*“. (bod 38 rozsudku ve věci *Česká republika – Generální finanční ředitelství*).

[35] Soudní dvůr se v rozsudku ve věci *Česká republika – Generální finanční ředitelství* však samozřejmě nezabýval tuzemskou právní úpravou zadávání veřejných zakázek před vstupem České republiky do Evropské unie. Jak uvedl generální advokát v bodě 50 svého stanoviska „*proti těmto závěrům, které odkazují na dobu, kdy unijní právo prostě nebrálo roli, jelikož Česká republika ještě nebyla členem Unie, nemohu nic namítat. Je na předkládajícím soudu, aby vymezil skutkový stav a právní rámec uzavření původní smlouvy*.“ Soudní dvůr se tak omezil pouze na (z hlediska unijního práva relevantní) období od vstupu České republiky do Evropské unie do zadání veřejné zakázky v jednacím řízení bez uveřejnění. Toto období bude zpravidla dostatečně dlouhé pro posouzení, zda je stav exkluzivity zadavateli přičitatelný s ohledem na možnost vymanění se ze stavu exkluzivity, do kterého se dostal před rokem 2004. Pokud by totiž v tomto období měl zadavatel skutečnou možnost stav exkluzivity ukončit, pak bude nepodstatné, zda jej nemohl ukončit dokonce již dříve nebo se do něj neměl vůbec dostat. Nelze však vyloučit, že v určitých případech bude nutné zabývat se též jednáním či nečinností stěžovatele před rokem 2004 z pohledu vnitrostátního práva. Tak tomu bude zejména za situace, kdy posouzení časového úseku od roku 2004 do zadání veřejné zakázky nepovede k jednoznačnému závěru o tom, zda je stav exkluzivity zadavateli přičitatelný či nikoliv.

[36] Již před rokem 2004 totiž v tuzemsku existovala právní úprava zadávání veřejných zakázek, konkrétně zákon č. 199/1994 Sb. (bod [24] výše). Ten v § 50 upravoval institut výzvy jednomu zájemci k podání nabídky, který byl svou povahou blízky jednacímu řízení bez uveřejnění a který rovněž omezoval z důvodu ochrany hospodářské soutěže možnost učinit nabídku jednomu zájemci na taxativně stanovené případy (rozsudek NSS ve věci *Ministerstvo zemědělství*). Zadavatelé tak již v této době byli nuceni se zamýšlet nad tím, zda v konkrétním případě splňují podmínky pro použití výzvy jednomu zájemci k podání nabídky. Nejvyšší správní soud neshledává důvod, proč by neměly být v obecné rovině použitelné myšlenky Soudního dvora i na tehdejší vnitrostátní právní úpravu, pokud jde o zaviněné uzamčení, stejně jako o případnou povinnost se z něj vymanit. Výše uvedené principy posouzení materiální podmínky ostatně aplikovaly i rozsudky Nejvyššího správního soudu ve věcech *Ministerstvo financí a Řízení letového provozu České republiky*, aniž by považovaly za právně relevantní, zda k němu došlo před vstupem České republiky do Evropské unie nebo po ní. Samozřejmě by bylo třeba vždy individuálně zhodnotit s ohledem na konkrétní situaci, nakolik tehdejší právní úprava vyžadovala, aby zadavatel uzamčení zabránil

nebo se z něj vymanil. Toto zhodnocení by muselo být provedeno i tím pohledem, že se jedná o správní trestání. Z pohledu vnitrostátního práva tak může být podstatné i jednání zadavatele či jeho nečinnost před rokem 2004.

[37] Nejvyšší správní soud se dále zabýval tím, jaký vliv mají výše uvedené závěry na posuzovanou věc.

III.3.B Obsah správního spisu

[38] Podle žalovaného se stěžovatel měl dopustit přestupku podle § 120 odst. 1 písm. a) zákona o veřejných zakázkách jednáním, které mělo spočívat v tom, že „při zadávání veřejné zakázky [...] nedodržel postup stanovený v § 21 odst. 2 citovaného zákona, když předmětnou veřejnou zakázku zadal z technických důvodů a z důvodu ochrany výhradních práv v jednacím řízení bez uveřejnění, aniž by k tomu byly splněny podmínky stanovené v § 23 odst. 4 písm. a) citovaného zákona, neboť neprokázal, že by předmětnou veřejnou zakázku mohl z technických důvodů realizovat pouze vybraný uchazeč [...], a důvod spočívající v nutnosti ochrany výhradních práv jmenovaného vybraného uchazeče byl zaviněn vytvořen předchozím postupem právního předchůdce obviněného [...] při uzavření ‚Smlouvy o systémové integraci‘ ze dne 29. 6. 1992 na informační systém ADIS, který si potřeby budoucích návazných plnění souvisejících s předmětem původní smlouvy musel být vědom, přičemž uvedený postup mohl podstatně ovlivnit výběr nejhodnější nabídky, a obviněný uzavřel dne 20. 5. 2016 s jmenovaným vybraným uchazečem ‚Smlouvu o dílo Základní pozáruční servis aplikace ADIS v r. 2016‘ na veřejnou zakázku.“

[39] Stěžovatel tak podle žalovaného nemohl veřejnou zakázku zadat v jednacím řízení bez uveřejnění, neboť i) neprokázal, že by ji mohl z technických důvodů uskutečnit pouze dodavatel, a ii) důvod spočívající v nutnosti ochrany výhradních práv dodavatele byl zaviněn postupem jeho právního předchůdce při uzavření původní smlouvy v roce 1992. Z bodů 117 a 118 rozhodnutí žalovaného pak vyplývá, že nepovažoval existenci výhradních práv dodavatele za zcela jednoznačnou. Podle něj je však podstatné, že i kdyby neexistoval jiný subjekt, který by byl oprávněn k zásahu do IS ADIS, jak tvrdí stěžovatel, tak by to nezměnilo nic na tom, že stav exkluzivity výhradních práv dodavatele zavinilo Ministerstvo financí při uzavření původní smlouvy (k tomu blíže viz body 119 až 128 tohoto rozhodnutí). Použití jednacího řízení bez uveřejnění tak nemůže být odůvodněno ochranou výhradních práv dodavatele.

[40] Žalovaný v bodě 62 svého prvostupňového rozhodnutí zároveň rekapituloval záznam o průběhu a výsledku jednání v jednacím řízení bez uveřejnění ze dne 19. 5. 2016, ve kterém je v části „7. Zdůvodnění, proč byl v jednacím řízení bez uveřejnění uvzván k jednání vybraný dodavatel“ mj. uvedeno, že „GŘ činilo kroky a zahájilo jednání o převodu majetkových autorských práv k systému ADIS. IBM v horizontu 3 let o převodu práv však neuvažuje.“ Tuto skutečnost hodnotil v bodě 110 tak, že „o skutečnosti, že obviněný není nadán vlastnickými (autorskými) právy k systému ADIS, nad rámec shora řečeného, ostatně svědčí i jeho konstatace, že učinil jednání o převodu majetkových práv k předmětnému informačnímu systému, avšak vybraný uchazeč o převodu těchto práv v horizontu 3 let neuvažuje“. K námitce stěžovatele, dle které bylo ekonomicky výhodnější zadat veřejnou zakázku na IS ADIS než pořídit systém nový, pak v bodě 130 uvedl, že se nejedná o důvod pro použití jednacího řízení bez uveřejnění podle § 23 odst. 4 písm. a) zákona o veřejných zakázkách. Nejvyšší správní soud v této souvislosti dodává, že ve správním spise je založen dopis dodavatele, ve kterém je uvedeno, že „v návaznosti na jednání, které proběhlo dne 17. 9. 2015 na GŘ na základě Vašeho dopisu [...], si Vám dovoluujeme sdělit následující stanovisko IBM: V současné době a v horizontu budoucích 3 let IBM neuvažuje o převodu majetkových autorských práv k systému ADIS.“

[41] Stěžovatel v rozkladu mj. namítl, že „s odkazem na výsledek jednání se stávajícím dodavatelem dne 17. 9. 2015 zdůrazňuje, že stávající dodavatel až do roku 2018 odmítl jakýkoliv převod majetkových autorských práv k IS ADIS na zadavatele, pročez tak zadavatel mohl a může provádět změny v jím používaných aplikacích IS ADIS výhradně sám (bez možnosti zásahu třetí strany) a pouze v k tomu určených konfiguračních souborech. Zadavatel konstatuje, že z tohoto důvodu nemá a v době zahájení JŘBU na předmětnou veřejnou zakázku ani neměl přístup ke všem částem zdrojového kódu IS ADIS, jejichž znalost byla k realizaci předmětu plnění veřejné zakázky třeba. Tyto skutečnosti byly přitom zadavateli sděleny a byly mu tedy i známy prokazatelně před zahájením JŘBU na veřejnou zakázku. Právě absence zdrojových kódů a neumožnění výkonu majetkových práv autorských k IS ADIS je stěžejním důvodem, proč zadavatel pro realizaci veřejné zakázky objektivně nemohl (a ani nesměl) oslovit jiného než stávajícího dodavatele. V opačném případě by zadavatel porušil autorský zákon.“ V rozkladu dále dodal, že jedinou alternativou k jednacímu řízení bez uveřejnění by tak bylo celý IS ADIS nahradit systémem od jiného dodavatele. K tomu

však nedisponoval potřebnými finančními prostředky. Zároveň by bylo nutné pro zabezpečení řádné migrace velkého objemu dat a řádného plnění úkolů stěžovatele zajistit paralelní existenci nového a starého informačního systému, a to po dobu i několika let. To by však nebylo možné bez uzavření smlouvy s dodavatelem.

[42] Předseda žalovaného považoval v rozhodnutí o rozkladu za stěžejní pro posouzení věci, že exkluzivitu autorských práv způsobil právní předchůdce stěžovatele při uzavření původní smlouvy. Nejde tak o technickou nemožnost plnění předmětu veřejné zakázky jiným dodavatelem, nýbrž se jedná o faktický důsledek této exkluzivity (bod 50 rozhodnutí o rozkladu). Ztotožnil se zároveň s prvostupňovým rozhodnutím, že zadání veřejné zakázky v jednacím řízení bez uveřejnění z ekonomických důvodů namísto pořízení nového systému nemůže představovat důvod pro použití tohoto typu řízení (bod 67 tamtéž). Není proto rozhodné, nakolik byl zvolený způsob zadání veřejné zakázky pro stěžovatele ekonomicky výhodný (bod 68 tamtéž).

III.3.C Dopady obecných východisek na posuzovanou věc

[43] Z předchozí části tohoto rozsudku vyplývá, že správní orgány kladly důraz na skutečnost, že nebyla naplněna materiální podmínka pro konání jednacích řízení bez uveřejnění, neboť exkluzivita autorských práv je přičitatelná stěžovateli s ohledem na okolnosti uzavření původní smlouvy v roce 1992 Ministerstvem financí. I kdyby proto byla formální podmínka spočívající zejména v ochraně výhradních práv dodavatele podle § 23 odst. 4 písm. a) zákona o veřejných zakázkách naplněna, nebyl stěžovatel oprávněn zadat zakázku v jednacím řízení bez uveřejnění. Správní orgány zároveň nepovažovaly pro posouzení přičitatelnosti stavu exkluzivity za rozhodné skutečnosti, které se vztahovaly k pozdějšímu období (bod [41] výše). Ke stejnému závěru dospěl krajský soud v napadeném rozsudku.

[44] Právní názor Soudního dvora v rozsudku ve věci *Česká republika – Generální finanční ředitelství* však mění pohled na hodnocení materiální podmínky jednacích řízení bez uveřejnění tak, jak jej dosud vnímala část judikatury Nejvyššího správního soudu a jak jej vnímaly správní orgány a krajský soud.

[45] Právní předchůdce stěžovatele uzavřel původní smlouvu, od které správní orgány a krajský soud dovozuje stav exkluzivity přičitatelný stěžovateli, v roce 1992, tedy před přistoupením České republiky do Evropské unie. Z pohledu unijního práva tak není toto období právně relevantní. Nejvyšší správní soud sice v bodech [35] a [36] uvedl, že z pohledu vnitrostátního práva lze posuzovat i dřívější období, avšak první zákonnou úpravu představoval až zákon č. 199/1994 Sb., který nabyl účinnosti dne 1. 1. 1995. V době uzavření smlouvy tedy nemohl právní předchůdce stěžovatele jakkoliv předvídat, že by uzavření smlouvy mohlo vést k tomu, že by v budoucnu nebyl schopen zadávat navazující zakázky v souladu se zákonem. Žádný zákon, který by jej při uzavírání dodatků limitoval totiž neexistoval. Šlo tak uvažovat jen o navazujících zakázkách, ale ne o navazujících „veřejných zakázkách“. Nelze tak dospět k závěru, že by uzavření původní smlouvy vedlo k tomu, že by stěžovatel nemohl zadat nyní posuzovanou zakázku v jednacím řízení bez uveřejnění. Relevantní je to, zda stěžovatel udržoval stav exkluzivity i poté, kdy její další existence již byla podle právní úpravy nežádoucí a zadavatel měl k dispozici skutečné a z finančního hlediska přiměřené prostředky k tomu, aby takový stav ukončil. Pokud stav exkluzivity nebude stěžovateli přičitatelný již na základě hodnocení období od 1. 5. 2004 do zadání řešené veřejné zakázky, je třeba se případně dále zabývat tím, zda stěžovatel neměl s ohledem na zákon č. 199/1994 Sb. učinit kroky k tomu, aby se ze stavu exkluzivity vymanil, již v období od roku 1995 do roku 2004 (bod [36] výše).

[46] Stěžovatel v této souvislosti jak ve správním řízení, tak i v řízení před správními soudy namítl, že se pokoušel vymanit ze závislosti na dodavateli, avšak ten mu v roce 2015 sdělil, že v následujících třech letech neuvažuje o převodu autorských majetkových práv k IS ADIS. K nahrazení IS ADIS novým systémem od jiného dodavatele, který by byl zadán v některé z otevřenějších forem řízení, zároveň nedisponoval potřebnými finančními prostředky. Nadto by bylo nutné pro zabezpečení řádné migrace velkého objemu dat a řádného plnění úkolů stěžovatele zajistit paralelní existenci nového a starého informačního systému, a to po dobu i několika let.

[47] Tyto okolnosti, včetně finanční nákladnosti, nepovažovaly dosud správní orgány za relevantní (body [40] a [42] tohoto rozsudku). Soudní dvůr však uvedl, že i pokud jde o posouzení trvání stavu exkluzivity, je zadavateli přičitatelný jen tehdy, pokud měl k dispozici skutečné a z finančního hlediska přiměřené prostředky k tomu, aby takový stav ukončil. Tvzení stěžovatele nejsou na první pohled nesmyslná či zjevně bezdůvodná. Nelze proto v tuto chvíli vyloučit, že stěžovatel skutečně neměl možnost vymanit se ze stavu exkluzivity spočívající v nutnosti

respektování ochrany výhradních práv dodavatele skutečnými a z hlediska finančního přiměřenými prostředky. V tuto chvíli je předčasné, aby Nejvyšší správní soud podával podrobný výklad toho, jak se má nahlížet zejména na přiměřenost finančního hlediska. Je však zřejmé, že nelze přihlížet jen k zadání konkrétní navazující veřejné zakázky v jednacím řízení bez uveřejnění, ale je třeba zohlednit i předpoklad dalších pozdějších navazujících zakázek a to, že stav exkluzivity je obecně nežádoucí.

[48] Je proto na předsedovi žalovaného, aby se těmito otázkami s ohledem na judikaturní změnu zabýval jako první a aby posoudil, zda s ohledem na shora uvedené závěry stěžovatel materiální podmínku naplnil či nikoliv. Dospěl-li by k závěru, že ano, bude rovněž třeba, aby se s ohledem na obsah rozkladových námitek detailně zabýval tím, zda byla naplněna některá z formálních podmínek (zejména ochrana výhradních práv dodavatele) podle § 23 odst. 4 písm. a) zákona o veřejných zakázkách. Tato otázka totiž nebyla v rozhodnutí o rozkladu zatím komplexně posouzena právě z důvodu, že stěžovatel neměl podle správních orgánů naplnit již materiální podmínku jednacím řízení bez uveřejnění. Pokud by však dospěl k závěru, že materiální podmínka i s ohledem na závěry Soudního dvora naplněna nebyla, pak zváží, zda s ohledem na změnu posuzovaných okolností není namístež změnit popis jednání ve výroku rozhodnutí, ve kterém je shledáván přestupek stěžovatele (bod [38] výše). Žalovaný zároveň dá stěžovateli s ohledem na výše popsané vyjasnění okolností, které je z hlediska naplnění materiální podmínky třeba zkoumat, dostatečný časový a procesní prostor k tomu, aby mohl unést své důkazní břemeno (bod [22] výše).

4679

Řízení před soudem: nepřípustnost, koncentrace

Stavební řízení: soudní přezkum rozhodnutí vydaných podle stavebního zákona; přechodná ustanovení

k § 307 odst. 1 zákona č. 283/2021 Sb., stavebního zákona (v textu jen „nový stavební zákon“)

Podmínka zakotvená v § 307 odst. 1 zákona č. 283/2021 Sb., stavebního zákona, týkající se koncentrace soudního řízení, se uplatní až v případech, v nichž bylo řízení o odvolání vedeno podle tohoto zákona.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2025, čj. 7 As 320/2024-47)

Prejudikatura: č. 792/2006 Sb., č. 1742/2009 Sb. a č. 3577/2017 Sb.; nálezy Ústavního soudu č. 131/1994 Sb., č. 63/1997 Sb., č. 30/1998 Sb., č. 38/1999 Sb., č. 22/2014 Sb., č. 54/2020 Sb., č. 36/2024 Sb., č. 131/2009 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 420/09) a č. 159/2015 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 1287/14).

Věc: a) JTH Holding, a. s., b) L. T. a c) J. T. proti Ministerstvu dopravy, za účasti 1) Ředitelství silnic a dálnic, s. p., 2) J. B., 3) P. M. a 4) Severočeské vodárenské společnosti, a. s., o umístění stavby, o kasační stížnosti žalobců.

Rozhodnutím ze dne 28. 6. 2024 žalovaný zamítl odvolání žalobců a potvrdil územní rozhodnutí Krajského úřadu Ústeckého kraje ze dne 6. 11. 2023 o změně rozhodnutí o umístění stavby označené jako „I/13 Kladrubská spojka – změna a rozšíření ÚR“ na pozemcích a v rozsahu specifikovaném ve výroku rozhodnutí (dále jen „záměr“). Mezi pozemky, na nichž se záměr umísťuje, se nachází rovněž pozemky ve vlastnictví žalobce a) a ve společném jmění manželů žalobců b) a c). Současně může být uvedenou změnou územního rozhodnutí přímo dotčeno vlastnické právo žalobců k sousedním pozemkům. Jedná se zejména o pozemky s převážujícím druhem kultury orná půda, dále ostatní plocha a zahrada. Žalobci tak byli účastníky územního řízení podle § 85 odst. 2 písm. a) i b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon; dále jen „starý stavební zákon“).

Žalobci podali proti rozhodnutí žalovaného žalobu, kterou Krajský soud v Ústí nad Labem zamítl rozsudkem ze dne 13. 11. 2024, čj. 15 A 23/2024-194. Nejprve se zabýval rozsahem svého přezkumu s ohledem na to, že

žalobci vznesli v žalobě námitky, které ve správním řízení neuplatňovali. Dospěl k závěru, že tyto námitky nejsou přípustné, neboť řízení o žalobě bylo zahájeno za účinnosti nového stavebního zákona, a tak na ně dopadá § 307 odst. 1 tohoto zákona. Podle něj je žaloba proti rozhodnutí stavebního úřadu nepřípustná, obsahuje-li pouze skutkové a právní důvody, které žalobce neuplatil v řízení o odvolání, ač tak učinit mohl. Krajský soud připustil, že dané ustanovení není formulováno příliš jasně, neboť hovoří o přípustnosti žaloby, nikoliv žalobních bodů. Historický a teleologický výklad však jasně svědčí o tom, že cílem zákonodárce bylo eliminovat novoty v řízení před správním soudem. Dodal, že se nemohl zabývat otázkou potřebnosti souhlasu vlastníka dotčených pozemků se záměrem a potřebností pozemků pro záměr, stejně jako rozdílnými daty projektové dokumentace a aktuálností stanovisek dotčených orgánů, neboť tyto námitky byly uplatněny poprvé až v žalobě.

Proti rozsudku podali žalobci (stěžovatelé) kasační stížnost, v níž předně namítali nesprávné posouzení koncentrace řízení. Krajský soud podle nich vyložil § 307 odst. 1 nového stavebního zákona mimo intence jazykového znění. Z něj vyplývá, že je žaloba nepřípustná, pokud uvádí pouze skutkové a právní důvody, které nebyly uplatněny v řízení o odvolání. Žaloba stěžovatelů však neobsahovala pouze takové důvody. Uvedené ustanovení tak nezakládá rigidní koncentraci soudního řízení, ale stanovuje podmínku přípustnosti žaloby. Krajský soud nepřípustně rozšířil význam daného ustanovení, když tvrdí, že „žalobou“ jsou myšleny „žalobní body“. Jeho výklad by vedl až k absurdním závěrům, neboť by znemožnil namítat v žalobě pochybení odvolacího orgánu, které vyšlo najevo teprve v samotném napadeném rozhodnutí. Stěžovatelé dodali, že odvolací řízení v jejich věci bylo vedeno dle starého stavebního zákona, kdy koncentrace neplatila. Pokud by úprava nového stavebního zákona omezila zpětně možnost námitek stěžovatelů, jednalo by se o nepřípustnou retroaktivitu. Takový výklad neodpovídá ani důvodové zprávě. Zákonodárce v ní označil vznesení dříve neuplatněných námitek za „obecně nežádoucí“, nikoliv za zcela vyloučené. Krajský soud se odklonil od zákonného textu a dopustil se dotváření práva, které je vyhrazeno pouze výjimečným případům a musí být náležitě zdůvodněno. Dle důvodové zprávy by se navíc koncentrace měla týkat nanejvýš námitek o zásahu do veřejných subjektivních práv, nikoliv obecné (hmotněprávní) zákonnosti rozhodnutí. Závěry krajského soudu jsou dle stěžovatelů rovněž v rozporu s konstantní judikaturou Nejvyššího správního soudu, která dosud zásadně vylučovala uplatnění koncentrace na hmotněprávní námitky. Od této judikatury se krajský soud odklonil, aniž by mu k tomu dávala nová úprava dostatek důvodů a on tento odklon zdůvodnil. Jeho rozsudek je také nepřezkoumatelný pro vnitřní rozpor. Na jednu stranu cituje rozsudky, podle nichž nelze námitky hmotněprávního charakteru v řízení před soudem omezovat, na stranu druhou takové námitky z důvodu koncentrace řízení nepřipustil.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti zdůraznil, že žaloba byla podána měsíc po nabytí účinnosti nového stavebního zákona, stěžovatelé tak mohli očekávat aplikaci § 307 odst. 1. Nelze přehlédnout, že v řízení neustále rozšiřovali okruh svých námitek. Jejich acceptance by zcela smazala smysl koncentrace územního řízení. Dle žalovaného se krajský soud nemohl odchýlit od judikatury Nejvyššího správního soudu, jelikož ta ještě nemohla k nové právní úpravě vůbec vzniknout a stávající judikatura odpovídá původnímu stavebnímu zákonu. Neodchýlil se ani od textu zákona a neznemožnil stěžovatelům podat žalobu pro chyby odvolacího správního orgánu. Skutečnost, že správní řízení bylo vedeno podle staré právní úpravy a žaloba byla podána za účinnosti nové právní úpravy, je přirozeným důsledkem běhu času v průběhu řízení, a nejedná se o pravou retroaktivitu. Stěžovatelé se měli včas seznámit s novou právní úpravou. Pokud zákonodárce označil rozšiřování žalobních bodů nad rámec uplatněných odvolacích námitek za obecně nežádoucí, pak se krajský soud tohoto postupu držel a řádně jej odůvodnil.

Stěžovatelé v replice uvedli, že se žalovaný nadměrně věnoval otázkám, které ani nebyly předmětem kasační stížnosti. Stěžejní je, že žalovaný neověřil, zda disponuje platnými stanovisky dotčených orgánů, ačkoliv šlo o jeho zákonnou povinnost. Je tedy bez významu, zda na ni byl upozorněn v průběhu správního řízení. Tato vada ve spojení s použitím rozdílné verze projektové dokumentace představují hmotněprávní námitky, které musí soud posoudit bez ohledu na to, zda byly namítány ve správním řízení. Dále zopakovali svou argumentaci k výkladu § 307 odst. 1 nového stavebního zákona. Trvají na tom, aby rozšířený senát Nejvyššího správního soudu posoudil, do jaké míry má být účinností nového stavebního zákona překonána ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu, podle níž stěžovatelé legitimně postupovali.

Nejvyšší správní soud rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

[11] Nejvyšší správní soud se nejprve zaměřil na namítanou nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Konkrétně na to, zda krajský soud správně aplikoval § 307 odst. 1 nového stavebního zákona, respektive zda jej vůbec měl aplikovat, neboť s odkazem na toto ustanovení nevypořádal některé žalobní námítky. Pokud by totiž úvahy krajského soudu nebyly správné, trpěl by napadený rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti, a to právě z důvodu absence vypořádání některých námitek stěžovatelů.

[12] Krajský soud vycházel z § 331 nového stavebního zákona, podle něhož *soudní řízení zahájena předem nabytí účinnosti tohoto zákona se dokončí podle dosavadních právních předpisů* a zároveň z § 335 nového stavebního zákona, podle něhož *tento zákon nabývá účinnosti dnem 1. ledna 2024, s výjimkou ustanovení a) § 36, 319, § 322 odst. 1 a 3, § 324 a § 326 odst. 1, která nabývají účinnosti dnem následujícím po dni jeho vyhlášení* [29. 7. 2021, pozn. soudu], *b) § 15 až 18, § 312 odst. 1 a 7, § 313 odst. 1 a 2 a § 315 odst. 1, která nabývají účinnosti dnem 1. ledna 2022, c) § 312 odst. 4, které nabývá účinnosti dnem 1. ledna 2023.* Poukázal na to, že řízení o žalobě bylo zahájeno dne 5. 8. 2024, pročež na ně dopadá právní úprava nového stavebního zákona. Ta obsahuje také § 307 odst. 1, dle něž platí, že *žaloba proti rozhodnutí stavebního úřadu je nepřipustná, obsahuje-li pouze skutkové a právní důvody, které žalobce neuplatnil v řízení o odvolání, ač tak učinit mohl; to neplatí, jde-li o žalobu proti rozhodnutí, které bylo vydáno v řízení zahájeném z moci úřední, anebo kterým byla povolena stavba podléhající posouzení vlivů na životní prostředí.*

[13] Podle stěžovatelů nelze § 307 odst. 1 nového stavebního zákona na jejich věc aplikovat ze dvou důvodů. Jednak se týká přípustnosti žaloby jako celku, a nedopadá tak na případy, kdy žaloba obsahuje také skutkové a právní důvody, které byly uplatněny v řízení o odvolání. Dále namítají, že by aplikace daného ustanovení představovala nepřipustnou retroaktivitu, neboť řízení o odvolání bylo vedeno podle starého stavebního zákona, který obdobnou úpravu koncentrace žalobních námitek neobsahoval. Dochází tedy k omezení přípustnosti žalobních námitek zpětně.

[14] S ohledem na logiku soudního přezkumu je třeba nejprve přikročit k řešení otázky, zda vůbec bylo v posuzované věci namístě aplikovat § 307 odst. 1 nového stavebního zákona. Teprve pokud by tomu tak bylo, je namístě zabývat se dále samotným výkladem tohoto ustanovení a jeho rozsahem.

[15] Ze správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že dne 17. 1. 2022 byla stavebnímu úřadu doručena žádost Ředitelství silnic a dálnic ČR o vydání rozhodnutí o umístění stavby záměru. Následně stavební úřad oznámil veřejnou vyhláškou ze dne 3. 7. 2023 účastníkům řízení a dotčeným orgánům zahájení řízení ve věci vydání změny rozhodnutí o umístění stavby záměru. Současně stavební úřad oznámil, že v souladu s § 87 odst. 1 starého stavebního zákona upouští od ústního jednání a ohledání na místě a stanovuje lhůtu pro uplatnění závazných stanovisek a podání námitek v délce 15 dnů ode dne doručení tohoto oznámení s tím, že k později uplatněným závazným stanoviskům dotčených orgánů a námitkám účastníků se nepřihlíží. Dle otisku razítka byla veřejná vyhláška vyvěšena dne 4. 7. 2023. Za den doručení oznámení se tak v souladu s § 25 správního řádu považuje den 19. 7. 2023, a lhůta k podání námitek tak uplynula dne 3. 8. 2023. Stěžovatelé podali námítky ve stanovené lhůtě (ve dnech 19. 7. 2023 a 26. 7. 2023). Souhrnně navrhovali přeložení objektů SO 502, SO 503, SO 504, SO 506 a vybudování dopravního napojení parcel. Dne 6. 11. 2023 vydal stavební úřad rozhodnutí o změně rozhodnutí o umístění stavby, které doručoval opět veřejnou vyhláškou. Proti tomuto rozhodnutí podali stěžovatelé blanketní odvolání, které k výzvě stavebního úřadu doplnili podáními ze dne 16. 12. 2023 a 20. 12. 2023. Žalovaný jejich odvolání rozhodnutím ze dne 28. 6. 2024 zamítl. Odvolací námítky posuzoval optikou starého stavebního zákona. Dne 5. 8. 2024 podali stěžovatelé proti rozhodnutí žalovaného žalobu.

[16] Podle § 89 odst. 1 starého stavebního zákona platilo, že *závazná stanoviska, která mohou dotčené orgány uplatňovat podle § 4 odst. 4, a námítky účastníků řízení a připomínky veřejnosti musí být uplatněny nejpozději při ústním jednání, případně při veřejném ústním jednání, při kterém musí být nejpozději uplatněny také připomínky veřejnosti; jinak se k nim nepřihlíží.* Jestliže dojde k upuštění od ústního jednání, musí být závazná stanoviska dotčených orgánů podle § 4 odst. 4 a námítky účastníků řízení a připomínky veřejnosti uplatněny ve stanovené lhůtě; jinak se k nim nepřihlíží. Popsaná koncentrační zásada, jež předpokládala, že účastníci své námítky (skutkové i právní) proti projektu musejí přednést v určitém procesním stadiu, se podle ustálené judikatury aplikovala

v případě řízení o umístění stavby i v řízení odvolacím. V odvolacím řízení vedeném podle starého stavebního zákona tak nebylo možné vznášet nové námitky, které nebyly řádně uplatněny v prvostupňovém řízení. Judikatura současně definovala limity pro uplatnění koncentrační zásady v odvolacím řízení, které byly povahy procesní (znemožnění uplatnění námitek v důsledku postupu správních orgánů), i věcné a záležely v charakteru námitek (porušením kogentního předpisu hmotného nebo procesního práva se musí správní orgán zaobírat i v případě, že taková námitka byla uplatněna po marném uplynutí lhůty, pakliže se jedná o zásadní pochybení správního orgánu, která mohou mít vliv na zákonost rozhodnutí). Blíže viz krajským soudem zmíněný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 7. 2007, čj. 2 As 10/2007-83, a dále rozsudky ze dne 6. 2. 2008, čj. 6 As 37/2006-122, ze dne 3. 10. 2013, čj. 3 As 24/2013-35, ze dne 20. 8. 2014, čj. 7 As 111/2014-43, ze dne 15. 7. 2020, čj. 4 As 68/2020-53, ze dne 30. 4. 2019, čj. 10 As 210/2018-33, nebo ze dne 12. 10. 2023, čj. 9 As 158/2021-37).

[17] Na druhou stranu však z dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že soudní řád správní umožňuje žalobcům, aby do řízení před soudem vnášeli právní námitky, které dosud ve správním řízení nezazněly (usnesení rozšířeného senátu ze dne 26. 8. 2008, čj. 7 AfS 54/2007-62, č. 1742/2009 Sb. NSS), a za určitých okolností a v některých věcech dokonce i námitky skutkové (např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 2. 5. 2017, čj. 10 As 24/2015-71, č. 3577/2017 Sb. NSS). Takto mohou činit i v případě řízení vedených podle starého stavebního zákona. Poukázat lze např. na rozsudek ze dne 6. 3. 2013, čj. 1 As 155/2012-141, v němž Nejvyšší správní soud uvedl: „V souladu s právními závěry vyslovenými v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2008, čj. 7 AfS 54/2007-62, publikovaného pod č. 1742/2009 Sb. NSS, je žalobce oprávněn uvést v žalobě všechny důvody, pro které považuje napadené správní rozhodnutí za nezákonné. Tomu nebrání skutečnost, že některé z nich neuplatnil již v odvolacím řízení, ač tak učinit mohl.“ *Rozšířený senát v citovaném usnesení dodal, že omezení pokračování rozsahu soudního přezkumu nemá oporu v zákoně a ve svém důsledku by bylo v rozporu s celkovou koncepcí správního soudnictví jakožto prostředku ochrany veřejných subjektivních práv fyzických i právnických osob. Právní ochrana poskytovaná správními soudy je ochranou originální a není pokračováním správního řízení. V souladu se zmíněnou judikaturou lze uzavřít, že žalobci byli oprávněni námitku porušení čl. 23 odst. 2 vyhlášky č. 2/99 uplatnit poprvé až v podané žalobě, neboť na řízení před správními soudy se nevztahuje koncentrace ohledně námitek uplatněných ve správním řízení.*“ Tento závěr byl vysloven dále také v rozsudcích Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2011, čj. 8 As 28/2011-78, ze dne 24. 10. 2013, čj. 5 As 17/2013-25, ze dne 17. 4. 2014, čj. 7 As 38/2014-27, ze dne 4. 3. 2015, čj. 6 As 72/2014-88, ze dne 3. 6. 2015, čj. 6 As 205/2014-26, či ze dne 25. 5. 2022, čj. 6 As 83/2021-66.

[18] Nejvyšší správní soud tedy shrnuje, že stěžovatelé formulovali své námitky ve správním řízení v době, kdy sice tehdy účinný starý stavební zákon zakotvoval koncentraci územního řízení, avšak na řízení před správními soudy se tato koncentrace ohledně námitek neuplatňovala v územním řízení nevztahovala. Dle konstantní judikatury nic nebránilo tomu, aby v soudním řízení legitimně uplatňovali i takové námitky proti právnímu posouzení věci stavebním úřadem, které neuplatnili v územním řízení.

[19] Dále je třeba konstatovat, že předmětné správní řízení o změně rozhodnutí o umístění stavby bylo zahájeno, vedeno i dokončeno před 1. 7. 2024, kdy došlo k nabytí účinnosti speciální úpravy soudního přezkumu podle nového stavebního zákona (zahrnující rovněž § 307 odst. 1). Podle § 334a odst. 3 věty druhé nového stavebního zákona totiž *pro účely přechodných ustanovení v části dvanácté hlavy II dílu 4* [mezi něž se řadí také výše citovaný § 331, pozn. soudů] *se za den nabytí účinnosti tohoto zákona považuje 1. červenec 2024*. Nová právní úprava zahrnující sporný § 307 odst. 1 tak obecně může dopadat až na všechna soudní řízení zahájená po 1. 7. 2024 včetně (shodně rozsudek NSS ze dne 7. 11. 2024, čj. 3 As 183/2024-26).

[20] Krajský soud uzavřel s odkazem na datum podání žaloby (5. 8. 2024), že se na věc aplikuje § 307 odst. 1 nového stavebního zákona, který mu brání v tom, aby se věcně zabýval námitkami, které stěžovatelé neuplatnili ve správním řízení, ale poprvé v soudním řízení, přestože bylo správní řízení dokončeno před nabytím účinnosti speciální úpravy soudního přezkumu podle nového stavebního zákona. Jinými slovy krajský soud dovodil, že stěžovatelé museli *de facto* prospektivně již ve správním řízení, které bylo vedeno před účinností § 307 odst. 1 nového stavebního zákona, zohlednit koncentraci, jejíž účinnost nastala *ex post* (o rok později), a vznést také tyto námitky ve lhůtě do 3. 8. 2023, a pokud tak neučinili, přišli o možnost je následně uplatnit v soudním řízení.

Měli tak postupovat přesto, že právní úprava účinná před novým stavebním zákonem a související judikatura na ně takto přísné nároky nekladly.

[21] Z hlediska gramatického výkladu nelze krajskému soudu nic vytknout. Přechodné ustanovení k novému stavebnímu zákonu skutečně podle svého textu nijak nebrání tomu, aby byl § 307 odst. 1 aplikován i na případy, kdy správní řízení včetně odvolacího řízení proběhlo za účinnosti předchozí právní úpravy. Rozhodující okamžik totiž v § 331 svazuje striktně se zahájením soudního řízení, nikoliv např. se zahájením či ukončením správního řízení. Současně § 307 odst. 1 hovoří obecně o žalobě proti *rozhodnutí stavebního úřadu*, aniž by rozlišoval, podle které právní úpravy bylo toto rozhodnutí vydáno, respektive výslovně svazoval v něm obsaženou normu toliko s rozhodnutími vydanými podle nového stavebního zákona.

[22] Jak však opakovaně judikoval Ústavní soud (srov. např. nálezy ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, č. 30/1998 Sb., ze dne 4. 2. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 21/96, č. 63/1997 Sb., ze dne 3. 2. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 19/98, č. 38/1999 Sb., ze dne 12. 11. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 22/13, č. 22/2014 Sb., a ze dne 31. 8. 2015, sp. zn. II. ÚS 1287/14, č. 159/2015 Sb. ÚS): „*Neudržitelným momentem používání práva je jeho aplikace, vycházející pouze z jazykového výkladu. Jazykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě. Je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad e ratione legis atd.). Mechanická aplikace abstrahující, resp. neuvědomující si, a to buď úmyslně nebo v důsledku nevdělanosti, smysl a účel právní normy, činí z práva nástroj odcizení a absurdity.*“ V nálezu sp. zn. II. ÚS 1287/14, pak Ústavní soud uvedl, že „*při výkladu a aplikaci právních předpisů nelze pomíjet jejich účel a smysl, který není možné hledat jen ve slovech a větách toho kterého předpisu, v němž je třeba vždy nalézat i principy uznávané demokratickými právními státy*“. Obdobně lze poukázat na judikaturu Nejvyššího správního soudu. Například rozšířený senát v rozsudku ze dne 26. 10. 2005, čj. 1 AfS 86/2004-54, č. 792/2006 Sb., vyslovil, že „*k výkladu právních předpisů a jejich institutů nelze přistupovat pouze z hlediska textu zákona, ale především podle jejich smyslu. Jazykový výklad může ve smyslu ustálené judikatury Ústavního soudu – s nímž se v řadě svých rozhodnutí výslovně ztotožnil i Nejvyšší správní soud – představovat pouze prvotní přiblížení se k obsahu právní normy, jejímž nositelem je interpretovaný právní předpis; k ověření správnosti či nesprávnosti výkladu, popř. k jeho doplnění či upřesnění, potom slouží ostatní interpretační přístupy*“. Zmínit lze i pozdější judikaturu, např. rozsudek ze dne 12. 10. 2016, čj. 3 Ads 258/2015-27, v němž Nejvyšší správní soud uvedl, že: „*Krajský soud i žalovaná tedy správně použily ke zjištění obsahu právních norem, o jejichž výklad je spor v posuzované věci, i jiné výkladové metody kromě výkladu čistě jazykového, kterým argumentuje od počátku stěžovatel. Za použití těchto dalších výkladových metod dospěly krajský soud i žalovaná k takové interpretaci § 1 nařízení vlády č. 363/2009 Sb., jejíž správnost potvrdil nyní i Nejvyšší správní soud a jež je také v souladu s jeho předcházející judikaturou. Nejvyšší správní soud tento interpretační postup tedy plně aprobuje a nemůže se ztotožnit s názorem stěžovatele, že je takový postup v rozporu se zásadou zákonosti. Naopak, pečlivé ověření smyslu normativního obsahu zákona také prostřednictvím jiných výkladových metod zásadě zákonosti zcela vyhovuje*“. Dokonce ve vztahu k jednoznačnému jazykovému znění zákona Ústavní soud v recentním nálezu ze dne 6. 1. 2025, sp. zn. I. ÚS 1937/24, uvedl, že: „*Stejně tak však nelze dovozovat, že by měl vždy převážít výklad jazykový, je-li znění zákona jednoznačné [...]. Pro posouzení případu bude třeba vedle teleologického výkladu užít i další interpretační metody, tedy zejména výklad systematický a historický, při nichž se uplatní i hodnotové a systémové argumenty, počítaje v to i případné dopady výkladu do systému sociálního zabezpečení*“.

[23] Pochybnosti o správnosti postupu krajského soudu přitom vyvolává již historický výklad. K § 331 nového stavebního zákona (v původním vládním návrhu zákona se jednalo o § 328), dle něž platí, že *soudní řízení zahájena přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se dokončí podle dosavadních právních předpisů*, totiž důvodová zpráva uvádí: „*Vzhledem k tomu, že stavební zákon obsahuje nově speciální ustanovení upravující soudní přezkum rozhodnutí vydaných podle stavebního zákona, navrhuje se standardní přechodné ustanovení k řízením zahájeným před účinností tohoto zákona*“. Uvedená formulace poměrně zřetelně implikuje úmysl, že nová speciální ustanovení upravující soudní přezkum rozhodnutí mají dopadat teprve na ta soudní řízení, v nichž je předmětem přezkumu správní rozhodnutí vydané již podle (tohoto) nového stavebního zákona.

[24] Rovněž logický výklad, konkrétně prostřednictvím důkazu sporem, nesvědčí o správnosti postupu krajského soudu. *Ad absurdum* by totiž mělo být pravidlo uvedené v § 307 odst. 1 nového stavebního zákona

(v kombinaci s koncentrací řízení podle starého stavebního zákona) vztaženo i na případy takových územních řízení, která byla vedena ještě i před samotnou platností tohoto zákona, tedy v době, kdy ještě nebylo *de facto* ani objektivně možné, aby žalobci přizpůsobili svou procesní strategii znění § 307 odst. 1 nového stavebního zákona. Pokud by tedy platil výklad § 307 odst. 1 nového stavebního zákona, který provedl krajský soud, museli by žalobci již v té době (před platností nového stavebního zákona) uplatnit v námitkách svou veškerou argumentaci, pakliže chtěli, aby se jí mohl následně zabývat správní soud.

[25] Nesprávnost výkladu krajského soudu vyplývá na povrch i při posouzení případných dopadů do základního práva stěžovatelů na přístup k soudu. Ústavní soud již v nálezu ze dne 24. 5. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 16/93, č. 131/1994 Sb., konstatoval, že k definičním znakům právního státu (ve smyslu čl. 1 Ústavy) patří také princip právní jistoty a ochrany důvěry občanů v právo, jejichž součástí je zákaz retroaktivity (zpětné účinnosti) právních norem. V nálezu ze dne 4. 2. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 15/19, č. 54/2020 Sb., pak shrnul, že: „*Obecný zákaz retroaktivity v neprospekch se vztahuje pouze na tzv. pravou retroaktivitu, nikoli retroaktivitu nepravou (retrospektivu) [náleze ze dne 15. 5. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 17/11 (N 102/65 SbNU 367; 220/2012 Sb.), bod 51.]. Od zákazu pravé retroaktivity v neprospekch se lze odchýlit pouze výjimečně, a to výslovným ustanovením zákona a jen tehdy, kde právní povinnost stanovená pro minulost byla dříve pocitována alespoň jako povinnost mravní [náleze ze dne 12. 3. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 33/01 (N 28/25 SbNU 215; 145/2002 Sb.)]. U tzv. nepravé retroaktivity (retrospektivy) je naopak výjimkou její zapovězení na ústavní úrovni. Tzv. nepravá retroaktivita (retrospektiva) není možná, vylučuje-li to princip důvěry v právo. O takovouto situaci jde v případech, že význam zákonodárných práni pro veřejnost nepřevyšuje zájem jednotlivce na další existenci dosavadního práva [zmíněný náleze sp. zn. Pl. ÚS 17/11, bod 53.; náleze ze dne 15. 9. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 18/14 (N 165/78 SbNU 469; 299/2015 Sb.), bod 34.].“*

[26] K výkladu pojmů *pravá* a *nepravá retroaktivita* lze odkázat na nedávný náleze Ústavního soudu ze dne 17. 1. 2024, sp. zn. Pl. ÚS 30/23, č. 36/2024 Sb., v němž je tato problematika podrobně rozebrána. Ústavní soud zmiňoval například definici E. Tilsche, dle něž „*pravé zpětné působení nového zákona jest tu jen tehdy, když působí i pro dobu minulou*“, proti tomu o nepravé zpětné působení jde tehdy, pokud „*nový zákon nařizuje, že ho má být užito i na staré právní poměry již založené, ale teprve od doby, kdy počíná působnost nového zákona anebo od doby ještě pozdější*“. Odkázal též na definici vycházející z judikatury německého Spolkového ústavního soudu, dle níž „*pravý zpětný (retroaktivní) účinek nastává, zasáhne-li zákonodárce k tíži dotčené osoby novým pravidlem do skutkového stavu (Tatbestand), který započal v minulosti a v ní již byl také „ukončen“ tak, že s nimi spojí jiné právní účinky (následky) než dosavadní pravidlo (Rückbewirkung von Rechtsfolgen)*. Oproti tomu *nepravý zpětný právní účinek vykazuje taková právní norma, kterou zákonodárce zasáhne do skutkového stavu, které sice započal již v minulosti, ale který dosud nebyl „uzavřen“ (tatbestandliche Rückanknüpfung); dané pravidlo nemá vliv na časovou, ale věcnou působnost.*“

[27] Na poslední z uvedených definic je možné poměrně dobře popsat situaci, v níž se ocitli stěžovatelé. Dle závěrů krajského soudu má totiž skutkový stav, který byl „ukončen“ již v minulosti (možnost podat námitky, kterými by se mohl zabývat krajský soud) *de facto* jiné právní účinky za účinnosti starého a nového stavebního zákona. V režimu starého stavebního zákona by stěžovatelé mohli vznášet nové námitky v řízení před krajským soudem. V režimu nového stavebního zákona však nikoliv. Tento stav byl přitom „ukončen“ právě za účinnosti starého stavebního zákona (vzhledem ke lhůtám pro uplatnění námitek). Nejedná se sice o pravou retroaktivitu v klasickém slova smyslu, neboť se nejedná o stav uzavřený v minulosti. Nově přijatá právní úprava totiž spojila nové právní účinky nově s právními skutečnostmi nastalými v minulosti do budoucna od své účinnosti, přičemž nedošlo k dotčení soudních řízení zahájených za staré právní úpravy. Zcela jistě však takový postup omezuje důvěru stěžovatelů v právo. Výklad krajského soudu totiž zásadně omezuje realizaci jejich základního práva na přístup k soudu. Spojuje s nepodáním námitek za účinnosti předchozí právní úpravy důsledek, který stěžovatelé legitimně nemohli či nemuseli očekávat v době, kdy mohli uplatnit námitky proti změně rozhodnutí o umístění stavby záměru.

[28] Významným protiargumentem k výše uvedeným výtkám by v obecné rovině jistě mohla být zásada *vigilantibus iura scripta sunt* (práva náleží bdělým), na kterou poukázal žalovaný ve svém vyjádření. Ta je v obdobných případech podpořena zejména tzv. legisvakancí dobou, tedy dobou mezi počátkem platnosti a počátkem účinnosti právního předpisu. Během této doby mají standardně právní subjekty možnost seznámit se se zněním

právních norem a tomu případně přizpůsobit své procesní strategie. Ustanovení § 307 odst. 1 totiž bylo součástí nového stavebního zákona již od jeho vyhlášení dne 29. 7. 2021.

[29] Stanovení konečného data účinnosti nového stavebního zákona však bylo poněkud nejasné. Tento okamžik byl opakovaně odkládán do vzdálenější budoucnosti. Jak citoval Nejvyšší správní soud již výše, i v současné době je účinnost nového stavebního zákona různě dělena – nejedná se o „typickou“ jednoznačnou účinnost právní normy jako celku. Z pohledu právní jistoty účastníků řízení (stěžovatelů) je však významnější, že opakovaně docházelo k různým zásahům do (platného, avšak dosud neúčinného) nového stavebního zákona a k posunům jeho účinnosti. Již v roce 2022 byla přijata první tzv. odkládací novela nového stavebního zákona (zákon č. 195/2022 Sb.), která odložila účinnost nového stavebního zákona o jeden rok (s výjimkou vyhrazených staveb). Nový § 334a stanovil přechodné období od 1. 7. 2023 do 30. 6. 2024, v němž se mělo i nadále postupovat podle dosavadních předpisů. Výjimku tvořily pouze tzv. vyhrazené stavby, ve vztahu k nimž měl nový stavební zákon nabýt účinnosti skutečně již 1. 7. 2023, ovšem zatím bez digitalizace stavební agendy. Druhá, tzv. věcná novela nového stavebního zákona (platná od 5. 6. 2023 a účinná od 1. 7. 2023) obecně posunula účinnost nového stavebního zákona k datu 1. 1. 2024, a změnila rovněž přechodné období uvedené v § 334a odst. 1 nového stavebního zákona na dobu od 1. 1. 2024 do 30. 6. 2024. Bylo zachováno různé nabytí účinnosti ve vztahu k vyhrazeným stavbám a všem ostatním a s tím spojené rozdělení povolenacích procesů. Dále lze zmínit například zákon č. 465/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací (liniový zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, který byl ještě před účinností nového stavebního zákona platný dne 29. 12. 2023, a jeho účinnost byla v rámci jednotlivých částí rovněž rozdělena (viz část devatenáctá daného zákona). Například dle písm. c) této části platí, že *ustanovení čl. V bodů 1 a 6 a čl. XVII bodu 2, [...] nabývají účinnosti dnem 1. ledna 2027, přičemž čl. V se týkal změn stavebního zákona.*

[30] Dne 1. 7. 2023, tedy krátce před doručením oznámení, v němž byla stěžovatelům stanovena patnáctidenní lhůta pro podání námitek (19. 7. 2023), došlo k posunutí účinnosti přechodných ustanovení nového stavebního zákona v části dvanácté hlavě II dílu 4, mezi nimiž je také § 331 regulující účinnost speciální úpravy soudního přezkumu dle nového stavebního zákona. V době plynutí lhůty pro podání námitek tak byla čerstvě odložena účinnost speciální úpravy soudního přezkumu dle nového stavebního zákona na 1. 7. 2024, tedy téměř za rok po uplynutí stanovené lhůty.

[31] Za dané situace považuje Nejvyšší správní soud za nespravedlivé a v rozporu s principem právní jistoty, aby vzhledem k popsanému komplikovanému legislativnímu procesu kladl stěžovatelům k tíži procesní strategii, kterou zvolili. Tím spíše, že *de facto* nejzazším bodem, v němž již měli dle výkladu krajského soudu uplatnit veškeré námitky, které by následně mohli uplatnit v řízení před krajským soudem, byla lhůta pro podání námitek v řízení před stavebním úřadem, která uplynula již dne 3. 8. 2023, tedy v době změn účinnosti stavebního zákona. Ostatně, jak uvedl Ústavní soud v nálezu ze dne 3. 6. 2009, sp. zn. I. ÚS 420/09, č. 131/2009 Sb. ÚS, „*přavidlo neznalost právního předpisu neomlouvá předpokládá, že se daný právní předpis stal platným a účinným*“.

[32] Odhlédnout pak podle Nejvyššího správního soudu nelze ani od skutečnosti, kterou krajský soud zmínil v bodě 33 napadeného rozsudku. Zde sám konstatoval, že „*ustanovení § 307 odst. 1 nového stavebního zákona není formulováno příliš jasně, neboť se zde hovoří o přípustnosti žaloby nikoliv o žalobních bodech*“. Jinými slovy krajský soud připustil, že neúčinné ustanovení, které podle jeho závěrů měli stěžovatelé *de facto* prospektivně zohlednit při svém postupu, není navíc jednoznačně formulováno a vyžaduje výklad pomocí dalších metod za účelem zjištění jeho obsahu. K tomu Nejvyšší správní soud dodává, že z čistě z gramatického hlediska může vyvolávat nejistoty při výkladu daného ustanovení také limita *pouze* v sousloví *obsahuje-li pouze skutkové a právní důvody* (celé znění daného ustanovení viz výše). Tím spíše nelze klást stěžovatelům k tíži, že neuvedli veškerou svou argumentaci již ve lhůtě pro podání námitek proti změně rozhodnutí o umístění stavby záměru, která činila 15 dnů ode dne doručení oznámení o zahájení územního řízení. To ještě více podtrhuje skutečnost, že stěžovatelé nebyli při podávání těchto námitek právně zastoupeni, ale vystupovali jako právní laici.

[33] Výše uvedené vede Nejvyšší správní soud k závěru, že krajský soud v daném případě neměl odmítnout vypořádání námitek stěžovatelů s odkazem na § 307 odst. 1 nového stavebního zákona. Takovým postupem nepřipustně zasáhl do jejich práva na přístup k soudu a do jejich právní jistoty spojené s důvěrou v právo.

Ustanovení § 307 odst. 1 ve spojení s § 331 nového stavebního zákona je třeba vyložit ve prospěch zachování práva na soudní přezkum, tedy tak, že je nelze vztáhnout na žalobu stěžovatelů týkající se územního rozhodnutí stavebního úřadu, které bylo vydáno a napadeno odvoláním v režimu starého stavebního zákona. To znamená, že podmínka zakotvená v § 307 odst. 1 nového stavebního zákona, která je navázána na uplatnění námitek v řízení o odvolání, se uplatní až v případech, kdy bylo řízení o odvolání vedeno podle nového stavebního zákona, a odvolatel si tedy měl být s ohledem na zásadu, že neznalost zákona neomlouvá, vědom důsledků spojených s případnou pasivitou při formulaci odvolacích námitek.

4680

Řízení před soudem: soudní přezkum usnesení Poslanecké sněmovny o odvolání člena Rady pro rozhlasové a televizní vysílání jako rozhodnutí správního orgánu

k § 7 odst. 7 písm. c) zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů (v textu jen „zákon o RTV“)

k § 4 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního

Usnesení Poslanecké sněmovny o odvolání člena Rady pro rozhlasové a televizní vysílání z funkce dle § 7 odst. 7 písm. c) zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, je rozhodnutím správního orgánu ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2025, čj. 4 As 132/2024-81)

Prejudikatura: č. 905/2006 Sb. NSS, č. 1386/2007 Sb. NSS, č. 2651/2012 Sb. NSS, č. 3257/2015 Sb. NSS a č. 4169/2021 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 108/1999 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 255/99), č. 159/2006 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 53/06), č. 9/2013 Sb. ÚS (sp. zn. Pl. ÚS 14/13), č. 6/2020 Sb. ÚS (sp. zn. Pl. ÚS 8/20) a č. 211/2024 Sb.; č. 70/2017 Sb. NS.

Věc: D. K. proti Poslanecké sněmovně o odvolání z funkce člena Rady pro rozhlasové a televizní vysílání, o kasační stížnosti žalované.

Žalovaná usnesením přijatým na 65. schůzi konané dne 16. 5. 2023 pod pořadovým číslem 630 odvolala žalobce z funkce člena Rady pro rozhlasové a televizní vysílání (dále jen „Rada“) dnem bezprostředně následujícím po dni doručení tohoto usnesení žalobci [§ 7 odst. 7 písm. c) zákona o RTV].

Žalobce proti tomuto usnesení žalované podal žalobu. Městský soud jej usnesením ze dne 23. 5. 2024, čj. 11 A 93/2023-69, zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení. Uvedl, že žalovaná je v této věci tzv. „jiným orgánem“, kterému bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy a napadené usnesení je právě takovým rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy. V této souvislosti poukázal na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 9. 4. 2013, čj. 10 A 191/2012-49, v němž mimo jiné vyslovil, že „Poslanecká sněmovna může mít postavení správního úřadu, pokud nevykonává zákonodárnou činnost, ale je jí uložena i činnost jiná, například kontrolní“, a odkázal na stanovisko, které vyjádřil Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 29. 8. 2007, čj. Obn 1/2006-11, č. 1386/2007 Sb. NSS. V něm uvedený soud dovedl, že v konkrétních případech má Poslanecká sněmovna postavení jako správní úřad, který rozhoduje o subjektivních veřejných právech. Pravomoc odvolat člena Rady je dána žalované § 7 odst. 7 zákona o RTV, přičemž tuto pravomoc uplatňuje v oblasti veřejné správy, neboť nejde ani o výkon moci zákonodárné, ani moci soudní. Napadené rozhodnutí žalované je individuálním právním aktem, neboť je jím autoritativně rozhodováno o výkonu funkce člena Rady. Shodný závěr vyplývá i z důvodové zprávy k zákonu č. 242/2022 Sb., o službách platform pro sdílení videonahrávek a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o službách platform pro sdílení videonahrávek), kterým byl (mimo jiné) novelizován zákon o RTV.

Proti tomuto rozsudku městského soudu podala žalovaná (stěžovatelka) kasační stížnost. Uvedla, že jednání žalobce naplnilo podmínky pro jeho odvolání uvedené v § 7 odst. 7 písm. c) zákona o RTV. Její rozhodnutí

nepodléhá soudnímu přezkumu, neboť není rozhodnutím ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Stěžovatelka je orgánem moci zákonodárné, a její usnesení proto nelze považovat za rozhodnutí vydané v oblasti veřejné správy správním orgánem. Stěžovatelka přitom vycházela z rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 25. 11. 2009, sp. zn. 32 Cdo 3491/2008, jehož závěry lze aplikovat i v posuzované věci. Odkaz městského soudu na důvodovou zprávu k zákonu o službách platform pro sdílení videonahrávek, kterým byl novelizován zákon o RTV, označila stěžovatelka za irelevantní. Důvodová zpráva totiž nemá normativní charakter, není právně závazná a není ani oficiálním výkladem zákona, což potvrzuje Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 19. 11. 2013, sp. zn. II. ÚS 4754/12, č. 193/2013 Sb. ÚS. Závěr, že přezkum usnesení Poslanecké sněmovny není v pravomoci obecných soudů, převzal také Nejvyšší soud ve svém rozsudku ze dne 11. 4. 2016, sp. zn. 32 Cdo 1563/2014, č. 70/2017 Sb. NS. K otázce přezkumu usnesení Poslanecké sněmovny se vyjádřil rovněž Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 23. 5. 2012, čj. 3 As 11/2012-28, č. 2651/2012 Sb. NSS. Stěžovatelka nesouhlasila s názorem městského soudu, že odkaz na tento rozsudek je nepřipadný, neboť řeší jinou situaci. Usnesení Poslanecké sněmovny je forma rozhodnutí tohoto zákonodárského orgánu a Ústava ani zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny (dále jen „zákon o jednacím řádu“), nerozlišuje jednotlivé „typy“ usnesení Poslanecké sněmovny. Právní úprava podmínek přijetí usnesení je jednotná.

Stěžovatelka jako zákonodárský orgán, který má prioritně zákonodárnou pravomoc a další úkoly vykonává pouze na základě zákonů, není správním orgánem v rámci veřejné správy a její usnesení nejsou rozhodnutími ve smyslu správního řádu. S extenzivním pojetím veřejné správy ze strany žalobce a městského soudu stěžovatelka nesouhlasila, neboť neodpovídá Ústavou stanovené dělbě státní moci. V návaznosti na náleze Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2024, sp. zn. Pl. ÚS 5/24, č. 211/2024 Sb., uvedla, že napadeným rozsudkem je zasažena sama podstata dělby moci zakotvená v Ústavě. Její usnesení je právně závazné. Obecné soudy musejí takové usnesení respektovat a nemají pravomoc je přezkoumávat. Pravomoc odvolat člena Rady je výlučnou kompetencí stěžovatelky a patří mezi ta rozhodnutí, která jsou výrazem její autonomie jako zákonodárského sboru. Stěžovatelka v této otázce tedy nevystupuje jako správní orgán. Tento závěr vyplývá i z principů, na kterých je založen soudní přezkum rozhodnutí jiných orgánů, mezi které patří i princip zdrženlivosti (sebeomezení) soudní moci. Projednání žaloby mělo být prohlášeno za nepřipustné podle § 68 písm. e) s. ř. s.

Poslanci jsou voleni lidem, na rozdíl od zaměstnanců správního orgánu, kterých se netýká výkon poslaneckého mandátu. Nelze tedy v určitých věcech bez dalšího přistupovat ke stěžovateli jako k běžnému správnímu orgánu s ohledem na veškerá specifika zakotvená v Ústavě, především s ohledem na dělbu moci. Stěžovatelka je primárně orgánem moci zákonodárné.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že stěžovatelka nevystupovala jako orgán moci zákonodárné, neboť nešlo o výkon zákonodárné moci. K žádnému zásahu do jejího rozhodování ze strany moci soudní v tom smyslu, jaký stěžovatelka uvádí, nedošlo. K výkladu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. žalobce uvedl, že výkon funkce člena Rady nepochybně je výkonem veřejných subjektivních práv a odvolání z funkce jejího člena je zásahem do výkonu těchto práv. Z toho plyne, že stěžovatelka rozhodovala o jeho veřejných subjektivních právech. Důvodová zpráva k zákonu o službách platform pro sdílení videonahrávek, kterým byl novelizován zákon o RTV do současného znění, uvádí, že stěžovatelka je jiným orgánem ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a její rozhodnutí je tudíž ve správním soudnictví přezkoumatelné. Odkazy stěžovatelky na judikaturu neobstojí. V rozsudcích Nejvyššího soudu sp. zn. 32 Cdo 3491/2008 a sp. zn. 32 Cdo 1563/2014 nemělo usnesení stěžovatelky, jehož soudní přezkum Nejvyšší soud tehdy vyloučil, povahu rozhodnutí o veřejných subjektivních právech. V případě rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 3 As 11/2012-28 šlo o výkon disciplinární pravomoci stěžovatelky vykonávané vůči jejímu členovi. V nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 5/24 se jednalo o přezkum zákona z hlediska jeho ústavní konformity a princip dělby moci byl vztažen k nezávislému postavení moci soudní.

K tvrzení stěžovatelky, že Poslanecká sněmovna rozhoduje vždy formou usnesení, a tudíž paušálně platí, že veškerá její usnesení jsou ze soudního přezkumu vyňata, žalobce uvedl, že tak tomu není, neboť je vždy nutno přihlídnout k obsahu usnesení a jeho účinkům, které jsou v tomto konkrétním případě zcela jiné než v případech, na které stěžovatelka odkázala. Není vyloučeno, aby některá usnesení stěžovatelky měla povahu správního rozhodnutí. Princip dělby moci tak nebyl a nemohl být rozsudkem napadeným kasační stížností vůbec narušen.

Stěžovatelka v replice k vyjádření žalobce namítla, že dělení výkonu státní moci na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní obsažené v čl. 2 odst. 1 Ústavy zjevně chápe Ústava institucionálně a nikde ani náznakem neuvádí, že se toto rozdělení vztahuje jen k některým agendám příslušné moci. Setrvala na svém přesvědčení, že v posuzované věci nevystupovala jako správní orgán a nebyla oprávněna postupovat jiným způsobem.

Žalobce v duplice odpověděl, že soudní kontrola rozhodování komor Parlamentu není žádným vychýlením rovnováhy mechanismu dělby moci – viz přezkum ústavnosti přijatých zákonů Ústavním soudem. Tím spíše to nelze tvrdit tehdy, nejde-li v konkrétním případě vůbec o výkon zákonodárné moci. Nedostatečná zákonná pravidla upravující proces odvolání člena Rady z funkce je nutno vyvážit obezřetným postupem stěžovatelky, který by měl dostát účelu zákonné úpravy a chránit zákonem proklamovanou nezávislost Rady a jejích členů.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

III. 1. Zda je napadené usnesení stěžovatelky rozhodnutím správního orgánu

[21] Podle § 7 odst. 7 písm. c) zákona o RTV může Poslanecká sněmovna člena Rady odvolat, *dopustil-li se takového jednání, které narušuje jeho důstojnost, nestrannost nebo nezávislost, anebo zpochybňuje nezávislost nebo nestrannost Rady.*

[22] Podle § 7 odst. 8 zákona o RTV *usnesení Poslanecké sněmovny o odvolání člena Rady z funkce musí být řádně odůvodněno. Návrh usnesení Poslanecké sněmovny podle věty první předseda Poslanecké sněmovny před hlasováním Poslanecké sněmovny o odvolání člena Rady z funkce písemně oznámí dotčenému členu Rady a požádá ho o písemné stanovisko, k jehož doručení stanoví přiměřenou lhůtu, alespoň však 15 pracovních dnů. Návrh usnesení předseda Poslanecké sněmovny zároveň zveřejní na internetových stránkách Poslanecké sněmovny. Stanovisko dotčeného člena Rady rozešle předseda Poslanecké sněmovny všem poslancům neprodleně poté, co jej obdrží.*

[23] Podle § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. *soudy ve správním soudnictví rozhodují o žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiným orgánem, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy, (dále jen „správní orgán“).*

[24] Nejvyšší správní soud již ve své judikatuře opakovaně dovodil, že Poslanecká sněmovna může v určitých situacích vystupovat jako správní orgán. Učinil tak nejprve v usnesení čj. Obn 1/2006-11. Uvedl zde: „V případě pozastavení činnosti z důvodu porušení ustanovení § 18 zákona o politických stranách měl být proto správný takový postup navrhovatele, kterým by byly dodány chybějící doklady Poslanecké sněmovně, přičemž tento úkon nelze rozumně vykládat jinak než jako implicitní podání návrhu na znovuoobnovení činnosti strany. V podmínkách právního státu pak je pochopitelné, že o tomto návrhu musí být rozhodnuto, a to pozitivním či negativním způsobem. Pokud by Poslanecká sněmovna povinnost politické strany shledala splněnou, dochází tím současně k obnovení její činnosti, což prakticky znamená odstranění shora popsaného stavu „znehybnění“. V případě negativního rozhodnutí Poslanecké sněmovny má Nejvyšší správní soud za to, že se jedná o rozhodnutí správního úřadu zasahující do subjektivních veřejných práv politické strany, přezkoumatelné v rámci správního soudnictví v režimu soudního řádu správního. Správnímu soudu tak přísluší právo takového rozhodnutí Poslanecké sněmovny zrušit a zavázat ho právním názorem (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).“ Dále v rozsudku ze dne 29. 6. 2016, čj. 3 As 103/2016-33, Nejvyšší správní soud konstatoval, že Poslanecká sněmovna je primárně orgánem moci zákonodárné, může však být i nositelem rozhodovacích pravomocí v oblasti veřejné správy, což znamená, že není vyloučeno, aby v některých případech vystupovala též v roli správního orgánu.

[25] O takový případ se jednalo i v posuzované věci, neboť stěžovatelka zde nejednala jako orgán moci zákonodárné ani v rámci výkonu svých ústavních (zákonodárných) kompetencí. Při vydání svého rozhodnutí o odvolání žalobce z funkce člena Rady stěžovatelka vykonávala zákonem stanovenou jinou pravomoc a v jejím rámci autoritativně rozhodovala o subjektivních veřejných právech žalobce. Jmenováním do funkce člena Rady totiž získává jmenovaná osoba veřejné subjektivní právo na výkon této veřejné funkce, kterou může pozbyt pouze za podmínek stanovených zákonem o RTV. Zde je třeba též upozornit na to, že funkce člena Rady je jinou veřejnou funkcí ve smyslu čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“; srov. Šimíček, V. Komentář

k čl. 21. In: Wagnerová, E.; Šimíček, V.; Langášek, T.; Pospíšil, I. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha, Wolters Kluwer, 2012, s. 510). Článek 21 odst. 1 Listiny v sobě zahrnuje též právo veřejnou funkci nerušeně vykonávat a právo na ochranu před svévolným odvoláním z veřejné funkce (nálezy ÚS ze dne 3. 8. 1999, sp. zn. IV. ÚS 255/99, č. 108/1999 Sb. ÚS, a ze dne 12. 9. 2006, sp. zn. II. ÚS 53/06, č. 159/2006 Sb. ÚS).

[26] Nejvyšší správní soud dále v této souvislosti ve shodě s městským soudem poukazuje na důvodovou zprávu k zákonu o službách platform pro sdílení videonahrávek, kterým byl novelizován zákon o RTV, v níž je uvedeno, že „rozhodováním o odvolání člena Rady (a předsedy Rady) z funkce vykonává Poslanecká sněmovna správní činnost *sui generis*“ a „Poslanecká sněmovna je při naplňování působnosti podle § 7 zákona o provozování vysílání nahlížena jako jiný orgán, jemuž bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických osob v oblasti veřejné správy“ ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního, a její rozhodnutí o odvolání člena Rady z funkce má povahu rozhodnutí správního, které lze napadnout žalobou podle § 65 a násl. soudního řádu správního“. Stěžovatelce je sice třeba přisvědčit, že důvodová zpráva nemá normativní charakter, právní závaznost, není oficiálním výkladem zákona ani pramenem práva. Představuje však vodítko pro výklad právní úpravy, neboť může obsahovat důvody, které vedly zákonodárce k jejímu přijetí. Městský soud proto nepochybil, když z důvodové zprávy při posouzení věci vycházel. Je tedy zřejmé, že závěr městského soudu je zcela v souladu s vůlí historického zákonodárce zachycenou v citované důvodové zprávě.

[27] Stěžovatelka především rozporovala, že by napadené rozhodnutí bylo možno považovat za rozhodnutí vydané v oblasti veřejné správy ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Výkladem tohoto pojmu se zabýval rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2010, čj. 2 As 24/2010-53. V dané věci bylo třeba posoudit, zda úkon soudu spočívající v nepotvrzení členů věřitelského výboru dle § 11 odst. 4 zákona č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání, představuje rozhodnutí jiného orgánu o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Uvedl: „Veřejná správa je ústředním pojmem správního práva, přesto neexistuje vyčerpávající a všeobsahující definice tohoto pojmu. Lze poukázat na doktrinální názor, podle něhož: „Správa společnosti, správa státu jako celku i jeho jednotlivých územních jednotek, jako složek územní organizace státu, tzn. správa veřejných záležitostí ve společnosti zorganizované ve stát, je projevem realizace výkonné moci ve státě, a to včetně specifického postavení tzv. veřejnoprávní samosprávné moci, přičemž se tato správa souhrnně označuje pojmem veřejná správa. Veřejná správa se tak člení na, resp. v sobě zahrnuje, jednak tzv. státní správu a jednak tzv. samosprávu.“ (Průcha, Petr: *Správní právo. Obecná část*. 6. vyd. Brno: Masarykova univerzita a Doplněk, 2004, str. 46). Z podané definice, jakkoliv v ní lze spatřit prvky tautologie, je zřetelné, že jedním z definičních znaků veřejné správy je skutečnost, že jde o projev realizace výkonné moci ve státě. V. Sládeček pak podává negativní definici veřejné správy: „Materiálně se [...] veřejná správa vymezuje jako souhrn státních činností, které nejsou zákonodárstvím, soudnictvím nebo vládou.“ (Sládeček, Vladimír: *Obecné správní právo*. Praha: ASPI, 2005, str. 19 - 20). K obdobnému, přes určitou skepsi k možnostem podat definici natolik složitého jevu, jako je veřejná správa, dospívá i D. Hendrych (Hendrych, Dušan: *Správní právo. Obecná část*. 5. vyd. Praha: C. H. Beck, 2003, str. 3).“ V tomto smyslu je zřejmé, že v posuzovaném případě se jedná o rozhodování v oblasti veřejné správy, neboť rozhodování o odvolání člena Rady není činností zákonodárnou (výstupem je individuální správní akt, nikoli normativní akt) ani výkonem moci soudní, neboť stěžovatelka postrádá atributy soudního orgánu, tj. především nezávislost a nestrannost.

[28] Závěr, že Poslanecká sněmovna v posuzované věci vystupovala atypicky jako správní orgán, je dále v souladu s usnesením rozšířeného senátu ze dne 5. 5. 2015, čj. Nad 288/2014-58, č. 3257/2015 Sb. NSS, v němž Nejvyšší správní soud judikoval, že „pojem správního orgánu je pro účely určení pravomoci a příslušnosti soudů ve správním soudnictví nutno vnímat především v rovině kompetenční – správním orgánem v tomto smyslu, tedy mimo jiné i ve smyslu § 7 odst. 2 s. ř. s., jenž stanoví pravidla pro určení místní příslušnosti správních soudů, je svazek kompetencí určitého typu. Institucionální uspořádání či dokonce právní osobnost entity, jejíž součástí je uvedený svazek kompetencí, je pro posouzení, zda se u tohoto svazku jedná o správní orgán, zpravidla irelevantní či pouze pomocné kritérium.“ Právě nutnost nahlížet na pojem správní orgán ve smyslu soudního řádu správního v kompetenčním smyslu, nikoli ve smyslu institucionálním, vyvrací argumentaci stěžovatelky, že jako orgán moci zákonodárné vymezený čl. 15 Ústavy nemůže být pojmově správním orgánem a její usnesení nepodléhá kognici správních soudů.

[29] V tomto ohledu se jedná o jeden z případů, kdy orgán státu vykonává mimo svou základní (běžnou) pravomoc také pravomoc správního orgánu, kterými se již v minulosti Nejvyšší správní soud zabýval, viz bod 11 rozsudku ze dne 25. 2. 2021, čj. 10 As 391/2020-65, č. 4169/2021 Sb. NSS, v němž tento soud konstatoval, že „podobně jako to vysvětlil Nejvyšší správní soud ve vztahu k prezidentovi republiky, i ve vztahu k vládě platí, že vláda vykonává jednak pravomoci v postavení ústavního orgánu, jednak (byť spíše výjimečně) pravomoci správního orgánu, jehož výstupy podléhají přezkumné činnosti správních soudů (srov. rozsudek ze dne 27. 4. 2006, čj. 4 Aps 3/2005-35, č. 905/2006 Sb. NSS)“.

[30] Odkaz stěžovatelky na rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 32 Cdo 3491/2008 není pro posuzovanou věc relevantní, neboť se v něm Nejvyšší soud zabýval závazností usnesení Poslanecké sněmovny podle čl. I bodu 5 zákona č. 364/2000 Sb., o zrušení Fondu dětí a mládeže a o změnách některých zákonů, pro převod nemovitosti na nabyvatele, nikoli rozhodnutím Poslanecké sněmovny zasahujícím do subjektivních veřejných práv jednotlivce. Ze stejného důvodu není relevantní odkaz stěžovatelky na rozsudek sp. zn. 32 Cdo 1563/2014, v němž se Nejvyšší soud zabýval právem na uzavření smlouvy o bezúplatném převodu vlastnického práva k nemovitostem. Pro tuto věc není nijak relevantní ani odkaz stěžovatelky na nálezh. sp. zn. Pl. ÚS 5/24, v němž Ústavní soud vyslovil, že platová restrikce soudcovských platů provedená zákony napadenými u Ústavního soudu byla v rozporu s čl. 81 a čl. 82 odst. 1 Ústavy (nezávislost soudní moci) ve spojení s čl. 2 odst. 1 Ústavy (dělba moci). V posuzované věci správní soudy do výkonu zákonodárné pravomoci stěžovatelky nijak nezasahují.

[31] V případě, jímž se zabýval Nejvyšší správní soud v dalším stěžovatelkou zmíněném rozsudku čj. 3 As 11/2012-28, stěžovatelka potvrdila rozhodnutí mandátového a imunitního výboru Poslanecké sněmovny, jímž uložil poslanci pokutu za disciplinární provinění dle § 13 odst. 2 zákona o jednacím řádu. Závěr zdejšího soudu, že výkon pravomoci Poslanecké sněmovny a jejích orgánů je součástí moci zákonodárné a disciplinární odpovědnost poslance, jak ji má na mysli čl. 27 odst. 2 Ústavy, bezprostředně souvisí s výkonem poslaneckého mandátu jako ústavněprávního institutu, a nikoliv s rozsahem subjektivních práv a povinností poslance v oblasti veřejné správy, není pro posuzovanou věc relevantní. V posuzované věci se jedná o skutkové i právně zcela jiný případ, který se netýká interní disciplinární odpovědnosti poslance, nýbrž o výkon rozhodovací pravomoci stěžovatelky navenek, jejímž adresátem je konkrétní třetí osoba. Závěr městského soudu, že odkaz stěžovatelky na tento rozsudek je nepřipadný, neboť řeší jinou situaci, je proto zcela správný.

[32] Z toho, že Ústava ani zákon o jednacím řádu nerozlišuje jednotlivé typy usnesení Poslanecké sněmovny, nelze dovozovat, že usnesení žalované v posuzované věci nepodléhá soudnímu přezkumu. Z hlediska soudního přezkumu je totiž rozhodující obsah přezkoumávaného správního aktu. Navíc ze shora citovaného § 7 odst. 8 zákona o Rady vyplývá, že zákon klade na usnesení Poslanecké sněmovny o odvolání člena Rady a na proces jemu předcházející určité zvláštní procesní, formální i obsahové požadavky nad rámec obecné úpravy v Ústavě a zákoně o jednacím řádu, které vedou k závěru, že v případě tohoto aktu stěžovatelky se jedná o rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.

[33] K popisu stěžovatelky, jakým způsobem postupuje při přijímání svých rozhodnutí a ke skutečnosti, že nevede správní řízení ani dokazování, postačuje uvést, že městský soud žádná procesní pochybení v rámci přípravy a schválení přezkoumávaného usnesení stěžovatelce nevytkal. Stěžovatelkou zmíněné skutečnosti, že Poslanecká sněmovna jakožto zákonodárny orgán má prioritně zákonodárnou pravomoc a není správním úřadem, si je Nejvyšší správní soud plně vědom. To však nic nemění na tom, že na základě zákona o RTV stěžovatelka vydala usnesení o odvolání žalobce z funkce člena Rady, které je rozhodnutím napadnutelným u správních soudů žalobou podle § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť konstituuje, respektive zde ruší, práva žalobce jakožto člena Rady, a tím je způsobilá jej zkrátit na jeho veřejných subjektivních právech. Závěr městského soudu, že napadené usnesení stěžovatelky podléhá kognici správních soudů, proto nepředstavuje extenzivní pojetí veřejné správy a není ani v rozporu s Ústavou stanovenou dělbou moci. Stěžovatelka předmětné usnesení vydala na základě zákona o RTV, který jakožto orgán moci zákonodárné sama schválila, a přezkum tohoto usnesení soudem nijak nezasahuje do zákonodárné činnosti stěžovatelky. Otázka, zda je svěření rozhodování o právech a povinnostech jednotlivců v oblasti veřejné správy stěžovatelce jakožto orgánu moci zákonodárné vhodné z hlediska řádného výkonu takové pravomoci a (ne)způsobení stěžovatelky k procesům inherentním rozhodování správních orgánů o právech a povinnostech jednotlivců, přesahuje rámec otázek potřebných pro rozhodnutí této věci.

[34] Pravomoc odvolat člena Rady je vskutku výlučnou kompetencí Poslanecké sněmovny. Stěžovatelka se však mylí, když má za to, že rozhodnutí o odvolání člena Rady patří mezi ta rozhodnutí, která jsou výrazem autonomie Poslanecké sněmovny jako zákonodárního sboru, neboť jak již bylo zdůvodněno, toto rozhodnutí má s ohledem na svůj obsah a účinky na práva třetích osob povahu správního rozhodnutí, které podléhá soudnímu přezkumu.

[35] Ani ze stěžovatelkou zmíněného principu zdrženlivosti (sebeomezení) soudní moci nelze dovodit výluk jejího usnesení ze soudního přezkumu, jelikož v případě rozhodnutí zasahujících do subjektivních veřejných práv je třeba tento princip vykládat restriktivně a ve prospěch soudního přezkumu, protože pouze soud může zabezpečit jejich řádnou ochranu. Nejvyšší správní soud uvádí, že v právní úpravě i v judikatuře správních soudů má původně francouzská doktrína vylučující soudní přezkum tzv. politických aktů (*actes de gouvernement*, srov. k tomu Malíř, J. Politické limity soudního přezkumu v historické perspektivě: Případ *actes de gouvernement* ve francouzském právu. *Jurisprudence*, 2017, č. 6, s. 3 a násl.) pouze omezený odraz. V minulosti Nejvyšší správní soud pouze ojediněle uznal absenci pravomoci k přezkumu tzv. ústavních aktů prezidenta republiky – například zastupování státu navenek, sjednávání a ratifikace mezinárodních smluv, pravomoc svolávat zasedání Poslanecké sněmovny, rozpustit Poslaneckou sněmovnu, podepisovat zákony (rozsudek NSS ze dne 27. 4. 2006, čj. 4 Aps 3/2005-35, č. 905/2006 Sb. NSS), popřípadě rozhodnutí o vyhlášení amnestie (nález ÚS ze dne 24. 9. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 14/13, č. 9/2013 Sb. ÚS, rozsudek NSS ze dne 8. 10. 2015, čj. 5 As 24/2015-36). Ústavní soud rovněž pouze velmi omezeně aplikuje tuto doktrínu (srov. usnesení ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, č. 6/2020 Sb. ÚS, kterým ÚS odmítl návrh na zrušení rozhodnutí o nouzovém stavu ve smyslu čl. 6 odst. 1 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, neboť jde o akt vládnutí politického charakteru). Ve vztahu k napadenému usnesení stěžovatelky, kterým bylo přímo rozhodováno o právech třetí osoby (žalobce), však nemůže být zvažováno uplatnění sebeomezení soudní moci, neboť nejde o výkon ústavních kompetencí stěžovatelky a znamenalo by to porušení práva žalobce na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 2 Listiny, respektive i porušení práva na výkon veřejné funkce dle čl. 21 odst. 4 Listiny a čl. 4 Ústavy, podle něhož *základní práva a svobody jsou pod ochranou soudní moci*. Stěžovatelka se tedy mylí, když má za to, že projednání žaloby mělo být prohlášeno za nepřipustné podle § 68 písm. e) s. ř. s., neboť soudní řád správní ani žádný jiný ústavní či „obyčejný“ zákon rozhodnutí stěžovatelky nevylučuje ze soudního přezkumu (není dána žádná z kompetenčních výluk uvedených v § 70 s. ř. s.).

[36] V návaznosti na výše uvedené Nejvyšší správní soud uzavírá že usnesení Poslanecké sněmovny o odvolání člena Rady z jeho funkce je rozhodnutím správního orgánu ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a ochranu před tímto úkonem Poslanecké sněmovny zasahujícím do veřejných subjektivních práv jednotlivce (žalobce) poskytují správní soudy (§ 2 s. ř. s.). Nejedná se proto o rozhodnutí vyloučené ze soudního přezkumu, jak se domnívá stěžovatelka. Poslanecká sněmovna sice vskutku je primárně orgánem zákonodárným, to však neznamená a nevylučuje, že v určitých případech může vystupovat v postavení správního orgánu. (...)