

SBÍRKA ROZHODNUTÍ NEJVYŠŠÍHO SPRÁVNÍHO SOUDU

9^{2025 / XXIII. ROČNÍK / 30. 9. 2025}

OBSAH

4699	Silniční doprava: zařazení služby vyhlídkové jízdy pod definici taxislužby	385
4700	Místní referendum: odvolání podpory návrhu na konání místního referenda	391
4701	Opatření obecné povahy: stanovení místního koeficientu daně z nemovitých věcí na základě pouze platného zmocňujícího zákona; náležitosti odůvodnění opatření obecné povahy	396
4702	Školství: volby do akademického senátu vysoké školy Řízení před soudem: vypořádání stížnosti proti volbám do akademického senátu; ochrana před nezákonným zásahem; lhůta pro podání zásahové žaloby	403

Silniční doprava: zařazení služby vyhlídkové jízdy pod definici taxislužby

k § 2 odst. 9 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě

Poskytování služby vyhlídkové jízdy vozidlem určeným pro nejvýše 9 osob včetně řidiče je silniční dopravou a spadá pod zákonnou definici taxislužby podle § 2 odst. 9 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, třebaže jízda začíná i končí v tomtéž místě.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2025, čj. 7 As 8/2024-41)

Věc: Leitha, s. r. o., proti Ministerstvu dopravy o spáchání přestupku, o kasační stížnosti žalobkyně.

Ve dnech 11. 8. 2021 a 8. 9. 2021 provedl dopravní odbor Magistrátu hlavního města Prahy za pomoci figurantů kontrolní jízdy pseudohistorickými vozidly provozovanými žalobkyní na jednom z jí nabízených okruhů historickým centrem Prahy. Na základě vypracovaných protokolů o kontrole magistrát po spojení řízení rozhodnutím ze dne 22. 3. 2022 shledal žalobkyni vinnou přestupky podle

– § 35 odst. 1 písm. f) zákona o silniční dopravě ve znění účinném do 31. 7. 2022, kterého se dopustila tím, že v rozporu s § 9 odst. 1 písm. a) bodu 2 téhož zákona nezajistila, aby při poskytování přepravy formou taxislužby dne 11. 8. 2021 na trase ulicemi historického centra Prahy byl v předmětném vozidle doklad o oprávnění k podnikání,

– § 35 odst. 2 písm. k) zákona o silniční dopravě, kterého se dopustila tím, že v rozporu s § 21 odst. 3 písm. b) uvedeného zákona nezajistila, aby při provozování taxislužby (při téže jízdě) práci řidiče taxislužby vykonávala osoba, která je držitelem oprávnění řidiče taxislužby, neboť v inkriminované době řídila výše uvedené vozidlo osoba, která nebyla držitelem oprávnění řidiče taxislužby podle § 21 odst. 1 zákona o silniční dopravě,

– § 35 odst. 2 písm. u) zákona o silniční dopravě, kterého se dopustila tím, že v rozporu s § 21 odst. 1 písm. a) zákona o silniční dopravě (při téže jízdě) provozovala taxislužbu vozidlem, které nebylo zapsáno v evidenci vozidel taxislužby.

– § 35 odst. 1 písm. f) a odst. 2 písm. k) a u) zákona o silniční dopravě, kterých se dopustila tím že při poskytování přepravy formou taxislužby dne 8. 9. 2021 vozidlem téhož typu na obdobné trase opět nezajistila, aby ve vozidlech byl doklad o oprávnění k podnikání a aby práci řidiče vykonávaly osoby, které jsou držitelem oprávnění řidiče taxislužby (ani zde jiní řidiči nebyli držiteli takového oprávnění), a provozovala taxislužbu vozidly, která nebyla zapsána v evidenci vozidel taxislužby,

za což jí uložil pokutu ve výši 150 000 Kč.

Odvolání žalobkyně žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 9. 3. 2023. K námitce žalobkyně, že neprovozuje taxislužbu, uvedl, že vzhledem k tomu, že její činnost spočívá v přepravě osob (jejich přemísťování po pozemních komunikacích), provozuje silniční dopravu ve smyslu definice uvedené v § 2 odst. 1 zákona o silniční dopravě. Nikde není stanoveno, že předmětem přepravní potřeby je přeprava z určitého místa na místo jiné. Žalobkyně vstupuje s cestujícími do závazkového vztahu, jehož předmětem je, že je poveze po stanovené trase, ze které uvidí památky hlavního města, zatímco budou sedět v pseudohistorickém vozidle. Tím je zjevně uspokojována přepravní potřeba cestujících, kteří by si bez přepravy po domluvené trase nemohli prohlédnout např. Tančící dům. Při logice žalobkyně by bylo nutné dovodit, že dopravce uskutečňující vyhlídkovou okružní jízdu autobusem po domluvené trase s nástupem a výstupem na Staroměstském náměstí by nemusel dodržovat pravidla pro doby řízení a povinné přestávky ani požadavky na řidiče, zatímco jiný dopravce, který by navíc umožnil cestujícím nastoupit do a vystoupit z turistického autobusu i na Hradčanském náměstí, by tyto povinnosti plnit musel. Stejně tak na vyhlídkové nebo zážitkové jízdy historickou tramvají nebo vlakem či na vyhlídkové lety započaté i končící na stejném místě by se nevztahoval zákon o drahách či zákon o civilním letectví, což by bylo podle žalovaného nesmyslné.

Jan zcela výjimečně by byla podle napadeného rozhodnutí nějaká činnost zcela neupravená právními předpisy. Taxislužba je v zákoně o silniční dopravě již od roku 2013, kdy došlo ke sloučení vnitrostátní příležitostné osobní silniční dopravy a taxislužby, definována jako zbytková kategorie osobní dopravy pro cizí potřeby. I tehdy se nelíbilo např. dopravcům poskytujícím hotelové přepravy luxusními limuzínami, že se od účinnosti novely stali taxikáři a museli dodržovat zákonem stanovené požadavky na vozidla a řidiče, jež pro ně předtím neplatily. Žalobkyně vykonává osobní silniční dopravu pro cizí potřeby malými vozidly do 9 osob, provozuje tedy taxislužbu. Žalobkyně také pomýjela, že regulace taxislužby v zákoně o silniční dopravě nesměruje na ochranu před předražováním (ta je otázkou spíše cenových předpisů), nýbrž na ochranu cestujících v širším rozsahu co do kvality vozidel (adekvátní kategorie vozidla, každoroční technická kontrola a zaevidování vozidel spojené s vyšším pojistným) i požadavků na řidiče (věk nad 21 let a spolehlivost, tj. absence „taxikářských přestupků“ a dřívějšího portretování za trestné činy zejména násilného, majetkového a sexuálního charakteru). Žalobkyně nemusí mít taxametr a být označena střešní svítlnou s nápisem taxi, pokud bude uzavírat písemné smlouvy či využívat elektronické objednávky ve smyslu § 21 odst. 5 či 6 zákona o silniční dopravě. Dlouhodobý „pronájem“ vozidla s řidičem pro ředitele velké firmy je také taxislužbou ve smyslu zákona o silniční dopravě a řidič se nemusí označovat jako taxikář, ale třeba jako soukromý řidič. Pokuty mají znevýhodnit dopravce, jako je žalobkyně, kteří nedodržují právní předpisy a získávají tím neoprávněnou konkurenční výhodu. Žalovaný uvedl, že na trhu okružních přeprav pseudohistorickými vozidly fungují dopravci, kteří mají řádně zaevidovaná vozidla, zaměstnávají řádné řidiče a uzavírají perfektní smlouvy v režimu § 21 odst. 5 zákona o silniční dopravě.

Žalobkyně se bránila žalobou u Městského soudu v Praze, který ji zamítl rozsudkem ze dne 7. 12. 2023, čj. 11 A 76/2023-53. Městský soud uvedl, že zákon o silniční dopravě neupravuje pojem přeprava a lze připustit, že přeprava zpravidla bývá prováděna z jednoho místa na druhé. Např. § 2550 občanského zákoníku definuje smlouvu o přepravě osoby jako závazek dopravce přepravit cestujícího za úhradu jízdného do místa určení, tj. přeprava osoby se uskutečňuje za účelem jejího přemístění do místa určení. To ovšem neznamená, že by místem určení nemohlo být i místo výchozí, jako tomu bylo v případě okružní jízdy provedené žalobkyní, což žalovaný řádně odůvodnil. Jelikož prokazatelně došlo k přemístění osob po okružní trase na jiné místo, považoval městský soud tuto námitku za nedůvodnou. Mezi žalobkyní a cestujícími, jejichž přepravní potřeba byla uspokojována, vznikl závazkový vztah a žalobkyně jejich přepravu zajistila vozidlem určeným k přepravě nejvýše 9 osob včetně řidiče, takže byla naplněna definice taxislužby v § 2 odst. 9 zákona o silniční dopravě.

Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost, v níž uvedla, že nezbytným předpokladem pro to, aby určitá služba byla považována za taxislužbu, je kumulativní splnění řady podmínek, a to včetně podmínek, že je zajišťována přeprava osob, tj. uspokojována potřeba cestujícího dostat se z místa, kde se nachází, na jiné místo. V případě okružní jízdy je výchozí i cílové místo totožné, a je proto absurdní uvažovat o přepravě. Městský soud pominul, že stěžovatelka argumentovala tím, že přepravou se rozumí cílevědomé přemístění (nikoliv přemísťování) osob, nákladu či zvířat dopravními prostředky z místa A do místa B po dopravních komunikacích, tedy zajištění toho, aby se přepravovaná osoba či věc ve výsledku nacházela na cílovém místě bez ohledu na to, jakým způsobem je toho dosaženo. Pokud by byla možná teleportace, jednalo by se o přepravu, neboť by došlo ke změně polohy přepravované osoby či věci, i když by se v procesu přepravy nenacházela na žádném jiném místě než výchozím a cílovém. Přemístění osoby či věci tedy nutně nemusí zahrnovat její přemísťování, byť za současné úrovně poznání je nutné.

Samotné přemísťování tedy podle stěžovatelky přepravou není, jestliže jeho smyslem není, aby se osoba či věc dostala z výchozího do cílového místa. V případě okružní jízdy nelze vůbec uvažovat o uspokojování dopravní potřeby, jde o uspokojování jiné potřeby. Jejím účelem není přemístění osoby či věci, byť dochází k přemísťování. Podle stěžovatelky je nutné rozlišovat slovesný vid, stejně jako i rozlišovat mezi přepravou a dopravou. K posledně uvedenému rozlišení stěžovatelka odkazuje na monografii Ondřeje Frinty *Smlouva o přepravě osoby v novém soukromém právu*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, ze které (např. s. 11 či 106) lze dovodit, že přepravou je třeba rozumět přemístění (nikoliv přemísťování) osob či věcí z jednoho místa na jiné, zatímco dopravou je řízený pohyb dopravních prostředků. V dalším odborném díle (P. Pernica a kol. *Doprava a zasilatelství*. 1. vyd. Praha: ASPI Publishing, 2001, s. 21–22) je pak řečeno, že zatímco doprava je charakterizována jako proces přemísťování, přeprava je výsledným efektem přemísťovacího (dopravního) procesu.

Stěžovatelce nebylo jasné, proč městský soud citoval § 2250 občanského zákoníku, nicméně souhlasila s tím, že účelem přepravy osoby je její přemístění, nikoliv přemísťování. Jinými slovy, smyslem přepravy je cíl (dosažení cíle), nikoliv cesta samotná (vlastní pohyb). V rozporu se zásadami logického uvažování byl ale závěr městského soudu, že místem určení může být i výchozí místo, ostatně u okružní jízdy je zcela nepřiléhavé hovořit o místu určení, neboť u ní je v podstatě jedno, v kterém místě je zahájena. Stěžovatelka též trvala na tom, že neuzavírá smlouvy o přepravě osob, nýbrž na základě smlouvy o nájmu dopravního prostředku dle § 2321 občanského zákoníku půjčuje vozidla s řidičem, čímž poskytuje jednu ze služeb cestovního ruchu dle § 1a písm. c), popř. d) zákona č. 159/1999 Sb., o některých podmínkách podnikání a o výkonu některých činností v oblasti cestovního ruchu.

Stěžovatelka uzavřela že se městský soud nezabýval podstatou její žalobní argumentace a že konzistentně nevsvědčil, proč tato argumentace není správná. Podle stěžovatelky nelze podnikatelskou činnost nenaplňující formální znaky taxislužby za taxislužbu považovat, i kdyby naplňovala znaky nadřazené kategorie. Její činnost se svým charakterem zcela vymyká povaze taxislužby.

Podle žalovaného byla argumentace stěžovatelky postavena jen na jazykovém výkladu právních předpisů, avšak zcela pomíjela logický výklad. Pokud by předmětem služby byla jen možnost posezení ve vozidle zaparkovaném na Staroměstském náměstí, zákon o silniční dopravě by se na tuto službu nevztahoval. Je-li ale součástí přeprava z místa, jde o regulovanou činnost, ostatně přeprava prakticky nikdy ani nebude ukončena na místě zcela totožném. U činnosti poskytované stěžovatelkou je cílem, aby si cestující mohli prohlédnout místa nacházející se v okolí nabízených okruhů, k čemuž je nezbytné, aby je stěžovatelka na daná místa přemístila. Předmětem smlouvy uzavírané s cestujícími je jejich přemístění po zvolené trase, nemůže být proto pochyb o tom, že jde o přepravu. Žalovaný se ostatně ve své praxi setkává s dalšími typy přepravních smluv se shodným či obdobným výchozím a cílovým místem, jako jsou služby externích dopravců vozících představitele firem na pracovní jednání z budovy společnosti a následně zpět nebo přepravy luxusními limuzínami při zvláštních příležitostech v rámci jedné smlouvy z bydlíště na letiště a následně zase zpět. Obdobně by tomu mělo být i v případě zážitkových okružních jízd poskytovaných stěžovatelkou.

Žalovaný též nesouhlasil s tím, že by stěžovatelka uzavírala smlouvy o nájmu dopravního prostředku. Smlouva o přepravě se liší tím, že zákazníkovi není jen přenecháno vozidlo na určitou dobu, ale je mu poskytována komplexní služba přepravy. Kdyby stěžovatelka opravdu uzavírala smlouvu o nájmu vozidla, museli by si cestující vozidlo buď řídit sami, anebo by museli uzavřít pracovněprávní vztah s řidičem. Pokud jde o odkaz stěžovatelky na zákon o cestovním ruchu, v něm zmíněnou službou není jen nájem vozidla, ale i doprava zákazníka. Navíc i kdyby se na stěžovatelku uvedený zákon vztahoval, neznamená to, že by se na přepravu současně nevztahoval i zákon o silniční dopravě. Pojem přeprava není výslovně definován ani v zákoně o silniční dopravě, ani v žádném jiném žalovanému známém právním předpise. I když zpravidla probíhá z jednoho místa na jiné, neznamená to, že by regulaci nepodléhalo i přemísťování osob po určité domluvené trase, jež má uspokojovat potřebu vidět něco, co by bez přemístění nemohl cestující vidět, jako je tomu právě v případě vyhlídkových turistických jízd nebo zážitkových jízd neobvyklým vozidlem.

Žalovaný též upozornil na to, že by bylo neadekvátní dovozovat, že by se právní postavení cestujících mělo zcela odlišovat jen podle toho, na jaké místo budou přepraveni. Připomněl přitom, že na posouzení poskytované služby jako přepravy se vázou povinnosti dopravce chránící zákazníky jako např. povinné každoroční technické prohlídky vozidel, jiný režim povinného ručení či prověřování řidičů, aby cestující nebyli sami ve vozidle s odsouzeným násilníkem či osobou, které nečiní problém řídit pod vlivem alkoholu. I když činnost stěžovatelky není klasickou taxislužbou, neznamená to, že by se jednalo o činnost, na kterou právní úprava taxislužby nedopadá.

Stěžovatelka namítla, že žalovaný její stanovisko dezinterpretuje. Ve své argumentaci vycházela ze smyslu a účelu právní úpravy, s níž je jazykové vyjádření v souladu. Taxislužba představuje službu v oblasti veřejné dopravy, která v souladu se zákonnou definicí umožňuje zákazníkům přepravu podle jejich individuálních požadavků, čímž se podílí vedle veřejné linkové dopravy, kde jsou trasy a místa možného nástupu a výstupu předem dány, na uspokojování přepravních potřeb obyvatel. Není tak rozumného důvodu, aby po stěžovatelce poskytující na-prosto odlišnou činnost na zcela jiném trhu než provozovatelé taxislužby bylo požadováno plnění povinností stanovených provozovatelům taxislužby. Stěžovatelka nezastírala, že její činnost spadá do oblasti dopravy, ale trvala

na tom, že se nejedná o přepravu, a s ohledem na právní úpravu tedy ani o taxislužbu. Stěžovatelka s předmětem podnikání a živnostenským oprávněním provozování silniční motorové dopravy nepochybně podléhá živnostenským a dalším předpisům, zde bylo ale podstatné to, že její činnost nemá žádné znaky taxislužby.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) [18] Je tedy třeba zhodnotit, zda právní posouzení městského soudu je v souladu s rozhodnou právní úpravou. Nejvyšší správní soud přitom s vymezením právního pojmu taxislužba tak, že zahrnuje i okružní jízdy (v běžném slova smyslu; v tomto rozsudku se soud nezabývá právním pojmem *okružní jízda* vymezeným v návaznosti na unijní předpisy v § 2 odst. 19 zákona o silniční dopravě ve znění účinném do 31. 7. 2022 jakožto druh mezinárodní přepravy osob), souhlasí.

[19] Podle § 2 odst. 1 zákona o silniční dopravě je **silniční doprava** *souhrn činností, jimiž se zajišťuje přeprava osob (linková osobní doprava, kyvadlová doprava, příležitostná osobní doprava, taxislužba), zvířat a věcí (nákladní doprava) vozidly, jakož i přemísťování vozidel samých po dálnicích, silnicích, místních komunikacích a veřejně přístupných účelových komunikacích a volném terénu.*

[20] Podle § 2 odst. 3 zákona o silniční dopravě je **silniční doprava pro cizí potřeby** *doprava, při níž vzniká mezi provozovatelem silniční dopravy a osobou, jejíž přepravní potřeba se uspokojuje, závazkový vztah, jehož předmětem je přeprava osob, zvířat nebo věcí.*

[21] Podle § 2 odst. 9 zákona o silniční dopravě je **taxislužba** *osobní doprava pro cizí potřeby, kterou se zajišťuje přeprava osob včetně jejich zavazadel vozidly určenými k přepravě nejvýše 9 osob včetně řidiče a která není linkovou osobní dopravou, mezinárodní kyvadlovou dopravou nebo příležitostnou osobní silniční dopravou.*

[22] Podle § 2 odst. 11 zákona o silniční dopravě je **příležitostná osobní silniční doprava** *neveřejná osobní doprava pro cizí potřeby, která není linkovou osobní dopravou nebo mezinárodní kyvadlovou dopravou a kterou se na základě předchozí objednávky zajišťuje přeprava osob včetně jejich zavazadel vozidly určenými k přepravě*

a) nejvýše 9 osob včetně řidiče, jedná-li se o mezinárodní dopravu, nebo

b) více než 9 osob včetně řidiče.

[23] Podle § 2 odst. 16 zákona o silniční dopravě ve znění účinném do 31. 7. 2022 *malým vozidlem je vozidlo nebo jízdní souprava o největší povolené hmotnosti nepřesahující 3,5 tuny, jsou-li určeny k přepravě zvířat nebo věcí, nebo vozidlo určené pro přepravu nejvýše 9 osob včetně řidiče.*

[24] V ustanoveních § 21 odst. 4 až 6 zákona o silniční dopravě je stanoveno, že vozidlo taxislužby musí být buď viditelně a čitelně označeno střešní svítilnou a vybaveno taxametrem (odst. 4), nebo přeprava musí být poskytnuta na základě písemné smlouvy uzavřené před zahájením přepravy anebo na základě objednávky provedené elektronickými prostředky jinou než hlasovou službou (odst. 5), takže cestující před zahájením přepravy, popř. jejím objednááním disponuje údaji o trase, ceně přepravy a totožnosti dopravce a řidiče.

[25] Podle dalších ustanovení musí mimo jiné dopravce taxislužbu provozovat jen vozidlem zapsaným v evidenci vozidel taxislužby (nejde-li o přepravu vozidlem zákazníka) a za pomoci držitele oprávnění řidiče taxislužby (odst. 1 a 3). Takové oprávnění může získat jen osoba starší 21 let, která je spolehlivá, což znamená, že v posledních 3 letech jí nebyl uložen trest za vyjmenované přestupky na úseku taxislužby ani v posledních 2 letech za přestupky spočívající v řízení v opilosti či odmítnutí vyšetření na požití alkoholu či návykové látky, nemá zakázán výkon práce řidiče taxislužby a že nebyla odsouzena za vyjmenované úmyslné trestné činy zejména násilné, sexuální a majetkové povahy (§ 21c v návaznosti na § 9 odst. 2 zákona o silniční dopravě). Vozidlem zapsaným v evidenci vozidel taxislužby může být jen vozidlo kategorie L nebo M1 [§ 21a odst. 1 písm. a) téhož zákona], které podléhá povinnosti absolvovat pravidelné technické prohlídky každý rok [§ 40 odst. 2 písm. a) bod 2 zákona č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích].

[26] Z argumentace stěžovatelky vyplývá, že svou činnost považuje za neregulovanou zákonem o silniční dopravě, jelikož s ohledem na to, že jí nabízené okružní jízdy začínají a končí na v zásadě stejném místě, nelze

je vůbec považovat za silniční dopravu, a tedy ani za taxislužbu jakožto jeden z poddruhů regulované silniční dopravy, neboť neuspokojuje přepravní potřebu a neposkytuje přepravu. Tento její výklad však nelze považovat za správný. V dané souvislosti přitom není relevantní rozlišování mezi nedokonavým videm slova přemísťování, užitým v § 2 odst. 1 zákona o silniční dopravě pouze v souvislosti se samotnými vozidly (nikoliv s osobami), a dokonavým videm slova přemístění, jež používá mimo text zákona stěžovatelka. Žalovanému je třeba přisvědčit, že výklad práva nelze omezit na čistě jazykový výklad, jenž nelze ani přeceňovat v případě panujícího napětí s výsledky dalších výkladových metod. Nadto Nejvyšší správní soud konstatuje, že výklad stěžovatelky ani nemá dostatečný základ v samotném jazykovém znění, jež představuje interpretační odrazový můstek.

[27] Z výše citovaného § 2 odst. 9 zákona o silniční dopravě plyne, že taxislužba je skutečně definována, jak uvádí žalovaný, jako zbytková kategorie osobní silniční dopravy pro cizí potřeby tzv. malými vozidly – každá osobní doprava malými vozidly pro cizí potřeby, není-li některým z vyjmenovaných zvláštních druhů silniční dopravy (linková osobní doprava, mezinárodní kyvadlová doprava nebo příležitostná osobní silniční doprava), je taxislužbou. Není sporu o to, že stěžovatelka neprovozuje linkovou osobní dopravu, mezinárodní kyvadlovou dopravu ani příležitostnou osobní silniční dopravu. O povaze služeb stěžovatelky jakožto příležitostné osobní silniční dopravy by bylo možné uvažovat pouze do 30. 4. 2013, s účinností od 1. 5. 2013 ale byla zákonem č. 102/2013 Sb. změněna její definice tak, že nově zahrnuje osobní přepravy malými vozidly jen v případě, jedná-li se o mezinárodní dopravu.

[28] Je tedy nutné ověřit, zda činnost stěžovatelky představuje osobní silniční dopravu pro cizí potřebu. O tom, že stěžovatelka při své činnosti uzavírá závazkové smluvní vztahy se zákazníky, kteří mají zájem obhlédnout si při jízdě pseudohistorickými vozidly stěžovatelky pražské památky, pochyb být nemůže. Klíčovým definičním pojmem tak zůstává otázka, zda stěžovatelka poskytuje „přepravu“, která podle definice v § 2 odst. 3 zákona o silniční dopravě má být předmětem uzavíraného závazku (poskytovaná služba má uspokojovat přepravní potřebu zákazníka) a která je zároveň podle § 2 odst. 1 a odst. 8 zákona o silniční dopravě definičním znakem osobní silniční dopravy i taxislužby jako jejího poddruhu (přeprava osob včetně jejich zavazadel).

[29] V návaznosti na argumentaci městského soudu lze podotknout, že pojem silniční doprava je, jak plyne z § 2 odst. 1 zákona o silniční dopravě širší, neboť zahrnuje nejen přepravu osob a nákladu, ale i přemísťování vozidel samých po pozemních komunikacích i ve volném terénu. Samotné přemísťování pseudohistorických vozidel bez cestujících ovšem není podstatou ani smyslem podnikání stěžovatelky, byť k němu nepochybně také občas dochází. Nelze je tedy použít jako nosný argumentační podklad pro závěr, že služba poskytovaná stěžovatelkou je silniční dopravou a zároveň taxislužbou. Je tedy klíčové si vyjasnit význam pojmu „přeprava“, jenž napomáhá definovat i související pojem přepravní potřeba zákazníka.

[30] Pojem „přeprava“ legální definici postrádá, Nejvyšší správní soud ovšem souhlasí s tím, že jeho podstatou je přemístění osob či zvířat nebo věcí. Jak přitom připomíná žalovaný svými širěji pojatými komparacemi, vedle regulace silniční dopravy je veřejnoprávními normami regulována též doprava drážní, letecká či vodní, jež též slouží k přepravě osob, zvířat a věcí. Při definici silniční dopravy tak nelze u přemístění abstrahovat od použitého vozidla, kterým z povahy věci musí být silniční dopravní prostředek. Silniční doprava není vázána jen na pozemní komunikace, neboť zahrnuje pohyb i ve volném terénu, což jen ukazuje, že záměrem zákonodárce bylo přijatou regulací obsáhnout přesunování osob, zvířat a věcí vozidly co nejširěji; takto pojatému definičnímu úsilí zákonodárce tak zjevně neodpovídá představa stěžovatelky, že by hodlal mimo předmět regulace ponechat podnikání, jehož předmětem je činnost zcela srovnatelná s činností spočívající v přemístění osob, zvířat a věcí silničními vozidly, která se odlišuje jediné tím, že start a cíl poskytované služby je v zásadě totožný.

[31] Přesto ale mimo rámec regulace zákonem o silniční dopravě zůstávají určité činnosti, které jsou přemístěním osob, zvířat a věcí. Jsou to ovšem služby, při nichž je přemísťování prováděno jinými než silničními vozidly – jako např. vozidly drážními, ale též mechanismy, které nemají povahu vozidla (výtahy, jeřáby, či též stěžovatelkou zmiňovaným hypotetickým teleportem), anebo prostou lidskou či zvířecí silou (projížďka na koni, služby nosiče). I takto je realizována přeprava, ovšem nejde o silniční dopravu. Dále lze poznamenat, že s ohledem na široce pojatou definici silniční dopravy v § 2 odst. 1 zákona o silniční dopravě regulace zahrnuje i přepravu silničními vozidly realizovanou nepodnikatelsky (např. pro humanitární účely, v rámci činnosti zájmových spolků apod.), byť z kontextu dalších navazujících ustanovení vyplývá, že většina zakotvovaných povinností se

týká silniční dopravy realizované v rámci podnikatelské činnosti. Z důvodové zprávy vládního návrhu novely, jež přepsala definiční ustanovení (zákon č. 150/2000 Sb. účinný od 1. 7. 2000), lze pouze dovodit, že zákonodárce neměl ambici právní regulaci v tomto zákoně vztahovat na čistě soukromé přepravy pro individuální potřebu (viz zvláštní část; k § 1).

[32] Z jazykové analýzy rozhodných ustanovení s přihlédnutím k jejich kontextu tedy nevyplývá, že by služba poskytovaná stěžovatelkou neměla představovat silniční dopravu. Z textu zákona vůbec neplyne, že by přepravou poskytovanou v rámci silniční dopravy muselo být jen přemístění osob, zvířat či věcí z bodu A do odlišného bodu B, jak se stěžovatelka snaží ve své argumentaci podsouvat. Naopak široce pojaté definice naznačují, že zákonodárce hodlal pod pojem silniční doprava zahrnout co nejširší rozsah přepravních činností za využití vozidel. Historická metoda výkladu tento závěr částečně též podporuje, neboť vyjadřuje záměr ponechat mimo předmět regulace jen individuální dopravu (a přepravu vozidly ozbrojených sil). Široce pojatým formulacím zcela bezpochyby odporuje výklad, jenž by jen z důvodu zokruhování přepravy vyjímал v ostatních parametrech zcela srovnatelné přepravní služby z rámce regulovaných činností.

[33] Stěžovatelce ostatně nelze dát za pravdu ani v té části její argumentace, kde se snaží vymezit výslovně nedefinovaný pojem „*přeprava*“ odkazem na odbornou literaturu. Odkazovaná literatura se zabývá významovými rozdíly pojmů „*přeprava*“ a „*doprava*“ v běžném spisovném jazyce, od něž se ale z různých důvodů může právní užití těchto pojmů odlišovat. Stěžovatelka přitom pomíjí, že dílo, na které primárně odkazuje, se vedle toho zabývá i právním významem použité terminologie a posléze přímo na příkladu okružních vyhlídkových jízd v podkapitole 5.4.3 dochází k závěru, že výklad, podle něž se musí výchozí a cílové místo přepravy lišit, je absurdní, a to jak v rovině soukromoprávní (přepravní smlouva podle § 2550 občanského zákoníku; výjimku představuje jen záslatelská smlouva podle § 2471 odst. 1 občanského zákoníku), tak veřejnoprávní, když uvádí, že „*není důvodu, proč by se měla v jiném právním postavení nacházet osoba, která je přepravována z místa A do místa B, oproti osobě, která je přepravována z místa A po určité trase, která bude zakončena opět v místě A. Postavení cestujících vůči dopravci v obou těchto případech musí být stejné, neboť bez ohledu na pohnutku, která cestujícího k uzavření smlouvy vedla, se stále jedná o přepravu cestujícího. Stejně dobře lze absurdní důsledek takového pojetí ukázat i v oblasti veřejného práva, totiž v právních předpisech, které upravují jednotlivá odvětví dopravy. Jako příklad lze použít zákon o drahách, podle jehož § 2 odst. 4 se provozováním drážní dopravy rozumí (...) činnost, při níž mezi provozovatelem této dopravy (dále jen »dopravce«) a osobou, jejíž přepravní potřeba se uspokojuje, vzniká právní vztah, jehož předmětem je přeprava osob (...)*“. Obratem právní vztah, jehož předmětem je přeprava osob, lze nepochybně rozumět právní poměr založený smlouvou o přepravě osoby. Vycházelo-li by se tedy z pojetí, že přeprava pojmově vyžaduje rozdílnost výchozího a cílového místa, a že tudíž nejde při okružní jízdě o smlouvu o přepravě, nemohla by se taková přeprava považovat ani za provozování drážní dopravy ve smyslu § 2 odst. 4 výše. Takový závěr by se ovšem přičil účelu veřejnoprávní úpravy dopravy, kterým je (obecně řečeno) zajištění plynulosti provozu a zejména bezpečnosti a ochrany osob i majetku. Je zřejmé, že tento účel je sledován (a musí být naplněn) jak u přeprav, které se končí v místě odlišném od výchozího, tak i u přeprav, u nichž bude cílové místo přepravy totožné s místem výchozím“ Frinta, O. *Smlouva o přepravě osoby v novém soukromém právu*. cit. výše. Citované závěry odkazované odborné literatury, s nimiž se Nejvyšší správní soud ztotožňuje, tudíž stanovisko stěžovatelky ve skutečnosti nepodporují.

[34] Zcela nepominutelným argumentem je pak i výklad teleologický, který také dává za pravdu žalovanému. Stěžovatelce lze přisvědčit snad jen v tom, že ochrana zákazníků před předražováním v oblasti taxislužby je také jednou ze složek regulace obsažená v zákoně o silniční dopravě. I když významná část této regulace se nachází též v cenových předpisech, zákon o silniční dopravě obsahuje v § 21 odst. 4 až 6 také řadu ustanovení, která posilují ochranu zákazníků před předražováním (byť jde spíše o pravidla mající bránit podvodným jednáním) např. v podobě požadavků na sdělení cenových podmínek přepravy před zahájením přepravy, viditelné zobrazování ceny na taxamtru, není-li cena písemně či elektronicky ujednána předem, předání písemného dokladu o přepravě a vedení evidence jízd provozovatelem taxislužby. Mnohem důležitější je ovšem fakt, že tím se rozhodně regulace v zákoně o silniční dopravě (a tedy ani její cíl) nevyčerpává. V případě taxislužby je zde i řada dalších povinností, které mají v konečném důsledku chránit zákazníky ať již před nebezpečím plynoucím z nevhodného technického stavu použitého vozidla (požadavek na častější technické kontroly a na adekvátní kategorii vozidla, jež má sloužit přepravě osob) či osoby řidiče vozidla (věk, podrobně definovaná spolehlivost). Ačkoliv poskytování okružních

jízdu za předem avizované ceny (pomíne-li soud samotnou výši cen, která skutečně není zákonem o silniční dopravě regulována) cestující neohrožuje, jejich zájem bezpochyby může být dotčen, pokud by byli přepravováni nevyhovujícími vozidly (žalovaný trefně poukázal na to, že v minulosti např. narazil i na případ, kdy pseudo-historické vozidlo zajišťující turistické projíždky městem bylo zapsáno jako sněžná rolba) nebo řidiči s rizikovou historií. Z hlediska účelu regulace tedy není v těchto oblastech žádný rozdíl mezi přepravou osob z místa A do místa B a jejich přepravou zakončenou v místě, jež bylo i místem výchozím. Výklad zastávaný stěžovatelkou je tak s ohledem na cíle regulace v zákoně o silniční dopravě neobhajitelný, a to ani s odkazem na to, že podléhá živnostenským předpisům. Tyto předpisy totiž srovnatelnou ochranu cestujícím přepravovaným stěžovatelkou neposkytují.

[35] Není tedy důvodu se dívat pohledem zákona o silniční dopravě odlišně na vyhlídkové jízdy poskytované na trase zakončené v jiném než výchozím bodě jízdy a na vyhlídkové jízdy, jejichž trasa je okružní a vrací se zpět do výchozího bodu. Přepravu nelze hodnotit jen podle toho, zda se výchozí a konečný bod cesty liší, nýbrž je třeba zohledňovat i to, že jejím smyslem může být i postupné přesouvání cestujících mezi jednotlivými destinacemi, které pro ně představují dílčí přepravní cíle, a to dokonce i tehdy, pokud v těchto dílčích cílech vozidlo neopouští, ale spokojí se s jejich zhlédnutím z pohodlí svého sedadla. Fakt, že v konečném výsledku cestující nebyli vyloženi na jiném místě, nijak nepochybňuje to, že během poskytované služby cíleně docházelo k jejich přepravě. Jinými slovy, poskytovanou službu z regulace zákona o silniční dopravě nevylučuje ani to, že v jejím případě platí, že cesta je cíl.

[36] Konečně žádný vliv na tyto závěry nemá ani skutečnost, že v průběhu přepravy byla uspokojována také potřeba zákazníků obeznámit se s pamětihodnostmi historického centra města a případně i jejich zájem svést se vozidlem, jež vypadá jako veterán, neboť tím není nijak zpochybňováno, že souběžně byla uspokojována i jejich přepravní potřeba. Bez realizace přepravy mezi jednotlivými body na okružní trase by totiž stěžovatelka tyto souběžné potřeby cestujících z oblasti cestovního ruchu uspokojit nemohla.

[37] Tvrdí-li pak stěžovatelka, že vůbec neposkytovala přepravu, ale pouze zájemcům pronajímala vozidlo i s řidičem a že jen poskytovala službu cestovního ruchu, Nejvyšší správní soud musí upozornit na skutečnost, že tuto argumentaci neuplatnila včas v žalobní lhůtě u městského soudu. Důsledkem toho je, že tyto důvody kasací stížnosti nejsou ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. přípustné a Nejvyšší správní soud nemůže hodnotit, zda žalovaný správně vyhodnotil zjištěný skutkový stav, ani se vyjadřovat k otázce, zda případné poďržení poskytované služby zákonu o cestovním ruchu vylučuje, aby se na poskytovatele vztahovaly zároveň i povinnosti ze zákona o silniční dopravě. Odpovídající reakce se nicméně stěžovatelce dostalo v napadeném rozhodnutí, kde se žalovaný s těmito odvolacími námitkami vypořádal.

[38] Nejvyšší správní soud tedy shrnuje, že poskytování služby vyhlídkové jízdy vozidlem určeným pro nejvýše 9 osob včetně řidiče je silniční dopravou a spadá pod zákonnou definici taxislužby podle § 2 odst. 9 zákona o silniční dopravě, třebaže jízda začíná i končí v tomtéž místě.

Místní referendum: odvolání podpory návrhu na konání místního referenda

k § 8 odst. 2, § 10 odst. 2, § 11 odst. 2 a § 12 odst. 1 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů (v textu jen „zákon o místním referendu“)

Podporu návrhu přípravného výboru na konání místního referenda představovanou podpisem oprávněné osoby na podpisové listině je možné odvolat (§ 8 odst. 2 a § 10 odst. 2 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu). Lze tak ovšem učinit pouze formou odpovídající požadavkům zákona (§ 11 odst. 2 uvedeného zákona), přičemž odvolání podpory návrhu je třeba oznámit přípravnému výboru i příslušné obci (obecnímu úřadu). Odvolat podporu návrhu na konání místního referenda lze pouze do okamžiku podání návrhu na konání místního referenda příslušnému obecnímu úřadu (§ 12 odst. 1 téhož zákona).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2025, čj. Ars 1/2025-55)

Prejudikatura: č. 3148/2015 Sb. NSS.

Věc: Přípravný výbor pro konání místního referenda proti obci Statenice o určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky, a o vyhlášení místního referenda, o kasační stížnosti odpůrce.

Nejvyšší správní soud se v tomto rozsudku zabýval v pořadí již třetím návrhem na konání místního referenda v obci Statenice o následujících otázkách:

1) „Požadujete, aby orgány obce Statenice v samostatné působnosti učinily veškeré možné kroky k tomu, aby v rámci developerských projektů v obci vznikla adekvátní občanská vybavenost (zejména základní škola)?“

2) „Požadujete, aby orgány obce Statenice v samostatné působnosti učinily veškeré možné kroky k tomu, aby zahájení rezidenční výstavby v rozvojových plochách Z02, Z13a, Z13b územního plánu obce Statenice bylo podmíněno předchozí kolaudací Přeložky silnice II/240 (D7-D8) - úsek mezi dálnicí D7, dálnicí D8 a silnicí II. třídy č. II/101?“

V pořadí poslední návrh na konání místního referenda podal navrhovatel dne 4. 11. 2024. V reakci na tento návrh jej odpůrce dne 19. 11. 2024 vyzval podle § 12 odst. 2 zákona o místním referendu k odstranění nedostatků návrhu, které ve výzvě specifikoval. Spor se tedy v této věci týkal otázky, zda uvedený návrh na konání místního referenda má nedostatky.

Nejvyšší správní soud již rozhodoval i v případě prvního návrhu na konání místního referenda o uvedených otázkách (v pořadí druhý návrh na konání referenda vzal navrhovatel zpět), a to rozsudkem ze dne 28. 11. 2024, čj. Ars 3/2024-43, *Statenice I*. Tímto rozsudkem zamítl kasační stížnost navrhovatele proti usnesení ze dne 6. 8. 2024, čj. 54 A 48/2024-18, kterým Krajský soud v Praze odmítl jak návrh, kterým se navrhovatel domáhal určení, že jeho návrh (ze dne 19. 6. 2024) nemá nedostatky, tak návrh na vyhlášení místního referenda. Pro úplnost pak lze dodat, že krajský soud usnesením ze dne 11. 4. 2025, čj. 37 A 26/2025-38, v jiném řízení místní referendum o uvedených otázkách na základě v pořadí posledního návrhu navrhovatele již vyhlásil (a to současně s volbami do Poslanecké sněmovny). Toto usnesení je též předmětem kasačního přezkumu, a to v řízení vedeném u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. Ars 2/2025.

V reakci na výzvu k odstranění nedostatků návrhu podal navrhovatel ke krajskému soudu návrh na určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky, spojený s návrhem na vyhlášení místního referenda soudem. Krajský soud usnesením ze dne 30. 12. 2024, čj. 37 A 81/2024-55, určil, že tento návrh na konání místního referenda nemá nedostatky. Současně však jako nepřipustný odmítl návrh na vyhlášení místního referenda, a to pro nesplnění podmínek řízení (zastupitelstvo musí mít možnost návrh na vyhlášení referenda posoudit a rozhodnout, zda jej vyhlásí; teprve poté je do jeho pozice oprávněn vstoupit správní soud).

Pro posouzení, zda návrh na konání místního referenda nemá nedostatky, se krajský soud v návaznosti na obsah výzvy zabýval mimo jiné tím, zda navrhovatel předložil společně s návrhem podpisovou listinu obsahující dostatečný počet podpisů oprávněných osob. Současně zdůraznil princip, podle něhož je nutno přiklonit se v pochybnostech ve prospěch konání místního referenda. Krajský soud vyšel z toho, že zůstává-li zachována totožnost otázky i přípravného výboru a zároveň nedošlo k jiným relevantním změnám, je možné archy s podpisy použít jako přílohu k návrhu i opakovaně. Z toho dovodil, že řízení o kasační stížnosti ve věci předchozího návrhu na konání referenda nepředstavovalo překážku podání třetího návrhu. Jednalo se o přípustný (nový) návrh na konání místního referenda. Navrhovatel jej tedy mohl podat a stěžovatel měl povinnost jej v souladu se zákonem vypořádat.

K otázce, zda odpůrce nedůvodně vyloučil podpisy osob, které je odvolaly, krajský soud předeslal, že možnost takového odvolání není v zákoně ani judikatuře řešena. Podle judikatury se však v řízeních týkajících se referenda má postupovat ve prospěch jeho konání. V souladu s tím krajský soud hodnotil též otázku odvolání podpisů a dospěl k závěru, že jednou udělené podpisy podporující konání referenda posléze odvolat nelze. Umožnění takového postupu totiž zasahuje do právní jistoty přípravného výboru, který shromáždil určitý počet podpisů a podal návrh v domnění, že disponuje potřebnou podporou, načež zjistil, že část podpisů byla odvolána, aniž to mohl předvídat. Soud tedy upřednostnil právní jistotu přípravného výboru, který zpravidla hodlá řešit určitou otázku odlišně od politické reprezentace obce. Vzhledem k tomu se orgány obce mohou snažit referendum zmařit

(v posuzovaném případě odpůrce vyzval občany k tomu, aby konání referenda svými podpisy nepodpořili, či dokonce aby udělený souhlas odvolali). Všechny podpisové listiny obsahují zákonem požadované náležitosti i informací o tom, že se osoba svým podpisem připojuje k návrhu na vyhlášení místního referenda. Odpůrce může vést kampaň ohledně navržených otázek poté, co se referendum vyhlásí, nemůže však bránit samotnému iniciování referenda. Zákon odvolání (zpětvzetí) podpisu nezná, nepředepisuje ani žádné lhůty či způsob, jakým by k němu mělo docházet. Lze si tedy představit i množství praktických problémů, které by jeho umožnění mohlo přinést. Navíc by dávalo signatáře všanc (slovy rozsudku ve věci *Statenice I*) „*nečestným a nesportovním*“ praktikám představitelů obcí k nátlaku na odvolání dříve přijatého názoru. Těm, kteří změnili svůj postoj, není upřena možnost projevit svou vůli tím, že budou v referendu hlasovat proti navrženým otázkám, případně se hlasování neúčastní, aby nebyl dosažen potřebný počet hlasujících. Krajský soud tedy uzavřel, že jednou udělené podpisy podporující konání referenda nelze odvolat (s ohledem na to odpůrce 15 podpisů vyloučil nedůvodně).

Výrok I. usnesení krajského soudu napadl odpůrce (stěžovatel) kasační stížností, v níž mimo jiné namítal nedostatečnou podporu konání místního referenda. Krajský soud podle něj nesprávně uzavřel, že podpis není možné odvolat. Jeho argument zásahem do právní jistoty navrhovatele nemá oporu ve spisu, neboť ten v této věci mohl odvolání podpisů velmi dobře předvídat (dozvěděl se o něm prokazatelně nejpozději v rámci přezkumu prvního návrhu). Jakákoliv polemika nad praktickými problémy odvolání podpisů je nadbytečná. Obec se nachází z pohledu zákona v podobném postavení jako přípravný výbor (má na přezkum velmi krátké lhůty). K odvolání podpisů nedošlo po přezkumu tohoto návrhu, ale mnohem dříve, a to poté, co stěžovatel obdržel stížnosti na netransparentní sběr podpisů. Praktické problémy nemohou vést k popření práva svobodně projevit svou vůli a podpis odvolat. Závěr o nemožnosti podpis odvolat nemá oporu ani v zákoně o místním referendu, ani v jiných právních předpisech a je v přímém rozporu s ústavním pořádkem (odvolání představuje implicitně dovolené jednání každé osoby). Každý občan totiž může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá. Přípustnost odvolání podpisů lze také jednoduše dovodit analogií, třeba principem autonomie vůle dle občanského zákoníku či prostřednictvím institutu elektronické petice, kde je odvolání podpisu umožněno. Má-li občan pochybnosti o motivech přípravného výboru (např. uvedení v omyl při sběru podpisů), z logiky věci pak bude své odvolání podpisu adresovat obci.

Navrhovatel ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že jde jen o další z kroků stěžovatele, který se snaží všemožně referendum zabránit. V případě všech tří návrhů se snažil najít jakékoliv formální vady, aby referendum nemusel vyhlásit. K otázce odvolávání podpisů navrhovatel předně odkázal na rozsudek ve věci *Statenice I*, který již označil jednání stěžovatele za „*nečestné a nesportovní*“. K závěrům krajského soudu navrhovatel dodal, že stěžovatel začal distribuovat všem občanům obce do poštovních schránek letáky vyzývající ke zpětvzetí podpisů. Přestože navrhovatel prozatím s jistotou neví, zda se tak dělo z obecních peněz, je zřejmé, že stěžovatel vystoupil z role, která mu v tomto ohledu náleží. Ještě problematictější pak je to, že všechna zpětvzetí podpisů byla doručena stěžovateli osobně (s danými osobami tedy zjevně někdo „osobně mluvil“) a nebyla činěna vůči navrhovateli, ale vůči třetí osobě. Pokud by byl takový postup právem aprobován, mohl by nastat absurdní ping-pong mezi obcí a přípravným výborem, kdy by petent mohl opakovaně „odvolat, co odvolal“.

Nejvyšší správní soud usnesení Krajského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

(...)

IV.3 Dostatečnost podpory místního referenda

(...) [34] Další kasační námitka, uplatněná v témže okruhu kasační argumentace, se týká možnosti odvolání podpisu oprávněné osoby podporující konání místního referenda z podpisové listiny. Zatímco krajský soud v tomto ohledu zdůraznil právní jistotu přípravného výboru (navrhovatele) a princip, podle něhož se má v pochybnostech postupovat ve prospěch konání místního referenda, stěžovatel má za to, že odvolání podpisů nemohlo být pro navrhovatele při podání v pořadí posledního návrhu překvapivé a krajský soud svým výkladem omezil právem dovolené jednání.

[35] Ve vztahu k této sporné otázce lze předeslat, že zákon o místním referendu s odvoláním podpisu oprávněné osoby podporující konání místního referenda skutečně nepočítá. Podobné jednání (tedy odvolání podpory nezbytné k výkonu určitého politického práva) pak výslovně nepředpokládá ani související úprava volební [srov. např. § 61 odst. 2 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, či § 25 zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky o změně některých zákonů (zákon o volbě prezidenta republiky)] či úprava sdružování v politických stranách (§ 6 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích).

[36] Krajskému soudu je jistě třeba dát za pravdu v tom, že připuštění možnosti odvolat podporu konání místního referenda do určité míry narušuje právní jistotu navrhovatele (přípravného výboru), a stejně tak nelze v obecné rovině vyloučit ani to, že by odvolání podpisů mohlo být v praxi zneužito k paralýze aktivit přípravného výboru či přinejmenším k oddalování konání referenda (podání návrhu). Přesto má však Nejvyšší správní soud za to, že možnost odvolat podporu místního referenda lze v obecné rovině připustit, byť je k tomu již na tomto místě nutno dodat, že takovou možnost je třeba považovat za dosti výjimečnou. Již projevenou podporu totiž není možné odvolat kdykoliv, jakoukoliv formou, a především bez zohlednění klíčové role přípravného výboru v procesu iniciace místního referenda.

[37] Možnost odvolat podporu místnímu referendu však na druhou stranu nelze absolutně popřít. Právní řád totiž obecně předpokládá, že právní jednání odvolat lze, a to do doby, než dojde adresátovi. To plyne předně z § 572 občanského zákoníku [k tomuto pravidlu jako obecnému východisku právního řádu v České republice viz např. Dobrovolná, E. Komentář k § 527. In: Lavický, P. a kol. *Občanský zákoník I. Obecná část* (§ 1–654). 2. vydání., Praha: C. H. Beck, 2022, s. 1829–1830]. Platí-li toto pravidlo pro právní jednání, nic nebrání tomu vztáhnout jej analogicky i na projev vůle oprávněné osoby dle zákona o místním referendu. Zmíněné pravidlo se přitom použije i ve veřejném právu, a to i tehdy, pokud (časově omezená) možnost odvolat určité jednání není v příslušném zákoně výslovně upravena (viz např. Zemanová, D. Komentář k § 95. In: Zemanová, D. *Zákon o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 156–158). Stejně tak je toto pravidlo vlastní i procesním předpisům (§ 41a odst. 4 o. s. ř.). V této souvislosti Nejvyšší správní soud upřesňuje, že za adresáta projevené vůle podporovatele místního referenda nelze považovat přípravný výbor. Ten totiž podle zákona o místním referendu s obdrženými podpisy nijak dále nenakládá a podpisové archy k návrhu na konání místního referenda pouze přiloží (§ 10 odst. 2 uvedeného zákona). Jinak řečeno, přípravný výbor svým postupem toliko zprostředkovává vůli určitého počtu oprávněných osob rozhodovat o určité otázce územní samosprávy přímo. Je to teprve obec, která pak v souladu s § 12 zákona o místním referendu náležitosti návrhu (včetně hodnocení předložených podpisů) přezkoumává, z formálního hlediska hodnotí a posuzuje, zda lze v procesu přípravy místního referenda pokračovat. Takový náhled na adresáta projevené vůle má svůj odraz i v tom, že platnost údajů obsažených v podpisových listech by měla být z logiky věci zkoumána až ke dni podání návrhu na konání místního referenda, a nikoli ke dni připojení podpisu na podpisovou listinu (viz např. krajským soudem v jiné souvislosti odkazované usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 8. 9. 2014, čj. 40 A 7/2014-44). Uvedené platí v nyní projednávané věci tím spíše, že zde navrhovatel k podpoře referenda a podání aktuálního návrhu využil podpisy získané pro dřívější návrh již před delší dobou (před několika měsíci).

[38] I další zásady právního řádu vedou k závěru, že nelze úplně (obecně) bránit možnosti odvolat již projevenou podporu konání místního referenda, a naopak je třeba tuto možnost za určitých podmínek připustit. Uplatnit se tu jednak respekt k autonomii vůle jednotlivce, jednak ústavní požadavek, podle něhož výklad právní úpravy musí být obecně ve prospěch svobodného výkonu politických práv (čl. 22 Listiny základních práv a svobod) Proto by mělo mít přednost individuální rozhodnutí oprávněné osoby odvolat podporu konání místního referenda před očekáváním přípravného výboru, že z projevené podpory takové osoby může v určitý moment vycházet. Nelze ostatně odhlédnout ani od toho, že úvaha oprávněné osoby o tom, zda návrh přípravného výboru podpoří, může být v případě místního referenda z povahy věci dost komplexní. V tomto ohledu lze poukázat na rozličné způsoby sběru podpisů (např. na ulici) ve spojení například s obsahovými náležitostmi návrhu na konání místního referenda (viz § 10 odst. 1 zákona o místním referendu), které spočívají třeba i v hodnocení nákladů

spojených s realizací rozhodnutí přijatého v místním referendu apod. Proto i z čistě lidského hlediska lze pocho-
pit, pokud oprávněná osoba svůj postoj k podpoře konání místního referenda po určité době zváží a přehodnotí.

[39] Byť tedy Nejvyšší správní soud v obecné rovině připouští možnost odvolat podporu konání místního referenda, vedle toho již shora taktéž zdůraznil, že taková (ze své podstaty spíše výjimečná) možnost musí být srozumitelně a předvídatelně definována, respektive omezena. Mělo by tak tomu být minimálně z hlediska formy, adresáta takového odvolání i doby, po kterou lze dříve projevenou podporu konání místního referenda odvolat (a samozřejmě i v případě odvolání podpory místního referenda musí jít o svobodně projevenou vůli oprávněné osoby). Je totiž nutné zajistit, aby možnost odvolat podporu konání místního referenda nemohli zneužít ti, kdo si referendum nepřejí. Treba tak, že by nejprve záměrně podpořili jeho konání a po určité době to naopak znemož-
nili tím, že by hromadně svoji podporu odvolali. Stejně tak je nutno zohlednit i jistou míru očekávání (právní jistoty) přípravného výboru, který při svých úvahách o tom, kdy návrh na konání referenda podá, může v určitý moment vycházet z toho, že má dostatek podpisů oprávněných osob.

[40] Předně je proto nutno trvat na tom, aby odvolání podpisu svou formou odpovídalo požadavkům na vyjádření podpory místního referenda ve smyslu § 11 odst. 2 zákona o místním referendu. Tedy kromě označení místního referenda, o které se jedná, by především z odvolání souhlasu mělo být zřejmé jméno, příjmení a adresa osoby odvolávající podpis (aby nemohlo dojít k její záměně s jinou osobou). Současně musí být zřejmá autenticita takového projevu (kterou lze zajistit typicky vlastnoručním podpisem, byť v tomto směru není ani vyloučeno využít tomu odpovídající elektronické prostředky). Zásadní otázkou pak také je, komu takové odvolání podpory adresovat. Nejvyšší správní soud má za to, že aby byla zachována funkčnost procesu přípravy místního referenda a co nejvíce omezena možnost zneužít odvolávání podpisů, je třeba trvat na tom, aby oprávněná osoba odvolala svou podporu místního referenda jak vůči přípravnému výboru [jména a adresy jeho členů musí obsahovat každý podpisový arch, viz § 11 odst. 1 písm. c) zákona o místním referendu], tak i vůči příslušné obci (obecnímu úřadu), tedy orgánu, jenž bude návrh na konání místního referenda přezkoumávat. Tímto požadavkem se docílí toho, že přípravný výbor bude mít aktuální přehled o tom, kolik podpisů oprávněných osob má k dispozici. Současně se tím předejde možnému riziku spočívajícímu v tom, že by přípravný výbor odmítl takové odvolání podpisu uznat a z odvolané podpory i nadále vycházel (při podání návrhu odvolání podpory zamlčel).

[41] Stejně důležité je i časové hledisko. Odvolat podporu místního referenda by tak mělo být možné jen do určitého (předem jasně) okamžiku, a to nejen s ohledem na obecné pravidlo, podle něhož lze právní jednání odvolat jen do doby, než dojde jeho adresátovi. Ostatně již i volební judikatura Ústavního soudu zdůraznila jasně daný časový rámec volebního procesu (viz usnesení ze dne 10. 1. 2023, sp. zn. Pl. ÚS 37/22, jehož obecná východiska lze přiměřeně použít ve věcech referend). V případě místního referenda by tímto rozhodným okamžikem mělo být podání návrhu na jeho konání obecnímu úřadu (§ 12 odst. 1 zákona o místním referendu). Takový okamžik jednak odpovídá pravidlu, podle něhož lze odvolat právní jednání do doby, než dojde adresátovi. Jednak nelze připustit, aby bylo možné odvolat podporu referenda i po podání návrhu: tím by se popíral smysl právní úpravy, která umožňuje přípravnému výboru iniciovat konání místního referenda. Došlo by k tomu totiž až v době, kdy by přípravný výbor nemohl případný nedostatek počtu podpisů (v důsledku jejich odvolání) jednoduše zohlednit a napravit. Nejvyšší správní soud si je vědom i toho, že případné zneužívání možnosti odvolat svou podporu nelze úplně vyloučit (jak o tom byla řeč výše). Už z povahy věci ale půjde o hrozbu omezenou. Podporovatelé místního referenda totiž nikdy nebudou přesně vědět, kdy přípravný výbor podá svůj návrh na konání místního referenda obecnímu úřadu (či do kdy jej musí podat). Výše popsaná omezení a nutné předpoklady odvolání podpisů by též pak měly výrazně minimalizovat praktické problémy, kterých se v napadeném usnesení krajský soud obává.

[42] Nejvyšší správní soud se proto nemohl ztotožnit se závěry napadeného usnesení, které jsou ve svém důsledku obecné a ve své podstatě zcela zapovídají možnost odvolat (vzít zpět) již jednou projevenou podporu konání místního referenda. V tomto směru tedy ani nebylo možno přitakat obecnému závěru krajského soudu, podle něhož ti, kteří změnili svůj postoj k referendu, mohou projevit svůj názor jen neúčastí v referendu (a snížením počtu hlasů nutných pro jeho závaznost). Nic takového neplatí ani z odkazu krajského soudu na bod 38 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014, čj. Ars 4/2014-99, č. 3148/2015 Sb. NSS, který se týká pouze toho, že podpisem se petent nezavazuje k účasti v místním referendu. Pro úplnost lze dodat, že na

shora uvedeném nic nemůže změnit ani poukaz krajského soudu na historickou zkušenost s totalitní mocí nutící občany k odvolávání dříve vysloveného politického názoru. Jak již ostatně bylo uvedeno výše, o odvolání podpory lze uvažovat pouze ze svobodné vůle oprávněné osoby. Jakkoliv je třeba setrvat na krajským soudem zdůrazňovaném a judikaturou opakovaně stvrzeném principu „v pochybnostech ve prospěch konání místního referenda“, nelze tento princip chápat absolutně a ve svém důsledku popírat jeho prostřednictvím jiné (obecné) principy (zde možnost odvolat do určitého okamžiku svůj projev vůle).

[43] V nyní projednávané věci pak především nelze odhlédnout od toho, že první návrh na konání místního referenda zde byl podán již 19. 6. 2024 a právě podpory tohoto návrhu se sporná odvolání podpisů týkají (dle předložených podkladů byla odvolání podpory konání místního referenda stěžovateli doručena právě již během června 2024). Navrhovatel nicméně s využitím původně získaných podpisů podal další dva návrhy na konání místního referenda o týchž otázkách. Jinak řečeno, podpisy zde byly odvolány zjevně ještě pod podáním návrhu, který je nyní předmětem soudního přezkumu. Přestože krajský soud akceptoval možnost navrhovatele využít podpisových archů určených k podpoře předchozích návrhů na konání místního referenda (a stěžovatel toto východisko nezpochybnil), důsledkem takového postupu pro navrhovatele může být právě to, že některé podpisy na podpisových arších již nemusí být aktuální (či právě mohou být odvolány).

[44] Stejně tak Nejvyšší správní soud z předložených podkladů ověřil, že ač bylo odvolání podpory místního referenda v dané věci doručeno pouze stěžovateli, ten již ve výzvě navrhovateli k odstranění nedostatku právě u prvního z návrhů (výzva ze dne 4. 7. 2024) v rámci přehledu jednotlivých vad podpisových listin též výslovně u konkrétních osob uvedl, že „*svůj podpis následně písemně odvolaly*“. Otázce odvolání podpisů v této výzvě věnoval i samostatnou část, v níž mimo jiné navrhovatele upozornil na to, že originály prohlášení jsou založeny do spisu a jsou mu (jeho zmocněnci) k dispozici k nahlédnutí. Tím je podle Nejvyššího správního soudu materiálně naplněn i výše předestřený požadavek, aby byl s odvoláním podpory místnímu referendu seznámen také přípravný výbor (navrhovatel). V projednávané věci tomu tak zjevně bylo a navrhovatel na to mohl reagovat. Odvolání podpisů v dané věci pak nevyvolávají ani žádné pochybnosti z hlediska formálního (obsahují jméno, příjmení, adresu i podpis osob odvolávajících podpis). Za těchto okolností by v nyní projednávané věci výklad přijatý krajským soudem nejen popřel shora popsání obecná východiska, ale fakticky by zamezil občanům obce (oprávněným osobám) změnit v průběhu (třeba i delšího) času svůj pohled na konání referenda o týchž otázkách. Lze přitom předpokládat, že občané svým podpisem vyjádřili podporu konkrétnímu návrhu na konání místního referenda v konkrétním okamžiku – a že v důsledku plynutí času mohli změnit svůj pohled na okolnosti, jichž se navrhované otázky týkají. S výkladem, který takovou změnu názoru nepřipouští, se však Nejvyšší správní soud neztotožňuje. Vzhledem k tomu, že krajský soud neuvedl jiné důvody, pro které by k odvolání podpisů v projednávané věci nebylo možno přihlídnout, je nutno uzavřít, že i tato část kasační stížnosti je důvodná. (...)

Opatření obecné povahy: stanovení místního koeficientu daně z nemovitých věcí na základě pouze platného zmocňujícího zákona; náležitosti odůvodnění opatření obecné povahy

k § 12 odst. 1 zákona č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí, ve znění účinném od 1. 1. 2025

I. Obec byla oprávněna již v roce 2024 přijmout opatření obecné povahy, kterým od roku 2025 stanovila místní koeficient daně z nemovitých věcí pro vymezené nemovité věci podle § 12 odst. 1 písm. b) zákona č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí, ve znění účinném od 1. 1. 2025. Takové opatření není nezákonné z důvodu, že bylo přijato na základě v té době pouze platného zmocňujícího ustanovení zákona.

II. V odůvodnění opatření obecné povahy je třeba srozumitelně vyjevit kritéria, na jejichž základě obec vymezila nemovité věci s koeficientem (§ 12 odst. 1 zákona č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých

věcí, ve znění účinném od 1. 1. 2025). Odůvodnění naopak nemusí obsahovat zdůvodnění konkrétní výše koeficientu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2025, čj. 1 AfS 82/2025-33)

Prejudikatura: č. 1795/2009 Sb. NSS, č. 2074/2010 Sb. NSS a č. 2606/2012 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 568/2004 Sb., č. 271/2016 Sb., č. 338/2017 Sb., č. 232/2021 Sb., č. 238/2023 Sb., č. 13/2011 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 1696/09) a č. 51/2011 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 504/10).

Věc: Lovochemie, a. s., proti městu Lovosice o zrušení opatření obecné povahy, o kasační stížnosti odpůrce.

V projednávané věci se Nejvyšší správní soud zabýval pravomocí zastupitelstva obce vydat v roce 2024 opatření obecné povahy, kterým se stanovuje místní koeficient daně z nemovitosti pro vymezené nemovité věci [§ 12 odst. 1 písm. b) zákona o dani z nemovitých věcí ve znění účinném od 1. 1. 2025 (není-li uvedeno jinak)], ačkoliv zákonná úprava to umožňující byla účinná až od roku 2025. Zároveň se zabýval podmínkami přezkoumatelnosti takového opatření.

Zastupitelstvo odpůrce vydalo dne 19. 6. 2024 opatření obecné povahy, kterým stanovilo místní koeficient daně z nemovitostí pro vymezené nemovité věci v městě Lovosice podle § 12 odst. 1 písm. b) zákona o dani z nemovitých věcí.

Na základě žaloby navrhovatelky prohlásil Krajský soud v Ústí nad Labem rozsudkem ze dne 5. 11. 2024, čj. 40 A 6/2024-25, toto opatření obecné povahy za nicotné, jelikož bylo vydáno před účinností zmocňujícího zákona. Tento rozsudek zrušil Nejvyšší správní soud s tím, že platný ale neúčinný zákonný základ napadeného opatření není vadou způsobující nicotnost (rozsudek NSS ze dne 13. 2. 2025, čj. 1 AfS 311/2024-41, bod 16). Věc proto vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení s tím, aby v rozsahu a mezích žalobních námitek posoudil zákonnost napadeného opatření.

Krajský soud následně rozhodl dalším rozsudkem ze dne 15. 4. 2025, čj. 40 A 6/2024-49, a zrušil opatření ke dni svého rozhodnutí. Shledal, že odůvodnění návrhu napadeného opatření neobsahovalo skutečné kritérium, na jehož základě odpůrce určil, které nemovitosti budou více daňově zatíženy (bod 29 rozsudku). Toto pochybení přitom představovalo zásadní vadu, která měla významný vliv na zákonnost napadeného opatření (bod 31 tamtéž). V několika rovinách také bylo napadené opatření nepřezkoumatelné. Zaprvé nebylo jednoznačně patrné, zda vyšším zdaněním mají být postiženy subjekty, které jsou původci zvýšené zátěže, anebo vlastníci pozemků zařazených do určitých ploch v územním plánu (bod 35 tamtéž). Zadruhé nebylo zřejmé, zda určení nemovitostí prostřednictvím funkčního využití bylo jediným kritériem, neboť odůvodnění se opakovaně zmiňuje o „hlavním kritériu“ (bod 36 tamtéž). Zatřetí pak z rozporně vypořádaných připomínek vyplývalo neurčité vymezení konkrétních nemovitostí s vyšším zdaněním (bod 37 tamtéž). Nepřezkoumatelné bylo pak napadené opatření i ve vztahu k výši stanoveného koeficientu, protože se k němu nijak nevyjadřuje (bod 39 tamtéž).

Za problematické krajský soud naopak nepovažoval rozporné využití prostředků získaných vyšším zdaněním, jak vyplývalo z vyjádření zástupců odpůrce a bylo nakonec uvedeno v odůvodnění napadeného opatření (bod 43 rozsudku). Dále konstatoval, že více zatížené nemovitosti lze vymezit na základě územního plánu (bod 44 tamtéž). Konečně krajský soud shledal, že napadené opatření bylo vydáno, aniž by pro to existoval právní základ. Před rokem 2025 tak bylo možné stanovit koeficient pouze obecně závaznou vyhláškou. Vydáním napadeného opatření proto došlo k zásahu do vlastnického práva bez opory v zákoně (body 46 až 47 tamtéž).

Odpůrce (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností. Rozporoval zejména závěr o chybějící pravomoci k vydání napadeného opatření. Měl totiž za to, že pravomoc vydat takové opatření lze dovodit už jen z toho, že ustanovení zákona upravující povinnost zaslat stejnopis opatření obecné povahy správci daně nabylo účinnosti již v roce 2024. Pokud byla totiž obec povinna opatření zaslat (notifikovat), měla pravomoc jej v té době i vydat. Zároveň s ohledem na zánik účinnosti původní právní úpravy nebylo možné pro rok 2025 nadále využívat obecně závazné vyhlášky. Stěžovatel se přitom odvolával na metodiky finanční správy, Ministerstva vnitra a vyjádření předsedy Svazu měst a obcí.

Dále stěžovatel rozporoval, že by napadené opatření bylo diskriminační, neboť s ohledem na proces přijímání opatření obecné povahy mohly dotčené osoby uplatňovat svá práva. Zároveň napadené opatření nepovažoval

za nepřezkoumatelné, neboť odůvodnění obsahovalo zásadní teze, které jej vedly k přijetí, a vyšší zatížení daní odůvodnil.

Navrhovatelka ve svém vyjádření ke kasační stížnosti nejdříve poukazovala na nepřipustnost kasační stížnosti. Spatřovala ji v tom, že šlo o opakovanou kasační stížnost, ve které stěžovatel nenamítal, že se krajský soud neřídil předchozím závazným právním názorem, a navíc uplatňoval zcela totožnou argumentaci. Dále poukazovala na to, že vydání napadeného opatření na základě platného ale neúčinného zákona způsobuje jeho nezákonnost. Nakonec odkázala na své vyjádření v předchozím kasačním řízení.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

III.a K pravomoci vydat opatření podle § 12 odst. 1 písm. b) zákona o dani z nemovitých věcí

[12] Stěžejní námitkou stěžovatele je, že již v roce 2024 měl pravomoc vydat napadené opatření. Námitka je důvodná.

[13] Podle § 12 odst. 1 písm. b) zákona o dani z nemovitých věcí nově platí, že *místní koeficient ve výši od 0,5 do 5,0, a to s přesností nejvýše na jedno desetinné místo, může obec stanovit [...] opatřením obecné povahy vydaným zastupitelstvem obce v případě místního koeficientu pro vymezené nemovité věci*. Kromě toho v § 16b odst. 1 téhož zákona ve znění od 1. 1. 2024 zákonodárce stanovil i povinnost obce *elektronicky zaslat stejnopis opatření obecné povahy vydaného podle tohoto zákona správci daně nejpozději do 30. června kalendářního roku bezprostředně předcházejícího zdaňovacímu období. K opožděně zaslanému opatření obecné povahy se v tomto zdaňovacím období pro účely daně z nemovitých věcí nepřihlíží*.

[14] Tuto úpravu do zákona vložila novela provedená zákonem č. 349/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s konsolidací veřejných rozpočtů. Ta obecně nabyla účinnosti dne 1. 1. 2024 s několika výjimkami, do nichž spadá mimo jiné právě i možnost stanovit místní koeficient opatřením obecné povahy v § 12 (čl. CXIV citovaného zákona). Ta nabyla účinnosti až k 1. 1. 2025. Úprava notifikace v § 16b byla nicméně účinná již od 1. 1. 2024. Podle důvodové zprávy měla odložená účinnost poskytnout „*lepší možnost adaptace na novou právní úpravu ze strany poplatníků, obcí i správce daně*“ (důvodová zpráva k čl. CIX zákona č. 349/2023 Sb.).

[15] V projednávané věci zastupitelstvo stěžovatele schválilo dne 19. 6. 2024 napadené opatření obecné povahy. V něm vymezuje nemovité věci a stanovuje pro ně koeficient daně. Opatření bylo následně vyvěšeno na úřední desce a podle poučení nabylo účinnosti patnáctým dnem po dni vyvěšení (v souladu s § 173 odst. 1 správního řádu). Všechna data tak připadají na dobu, ve které byla úprava v § 12 odst. 1 písm. b) zákona o dani z nemovitých věcí umožňující tímto způsobem koeficienty daně z nemovitosti upravit sice *platná*, ale nikoliv *účinná*.

[16] Nejvyšší správní soud nesouhlasí s krajským soudem, že zastupitelstvo stěžovatele nemělo v roce 2024 pravomoc vydat napadené opatření. Ačkoliv novelizované znění § 12 zákona o dani z nemovitých věcí nebylo v okamžiku schválení napadeného opatření účinné, závěr krajského soudu o absenci pravomoci k vydání opatření obecné povahy neobstojí.

[17] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu konstatoval, že opatření obecné povahy se do sféry adresátů dostávají podobně jako normativní právní akty. Lze u nich totiž rozeznat okamžik schválení, vydání (publikace) a účinnosti. Doba mezi vydáním opatření obecné povahy a nabytím účinnosti je pak jakousi *kvazilegisvakanční lhůtou*, po jejímž uplynutí opatření obecné povahy nabývá vždy účinnosti. Účinnost opatření obecné povahy znamená, že se stává závazným (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 6. 3. 2012, čj. 9 Ao 7/2011-489, č. 2606/2012 Sb. NSS, body 22 až 25). Obdobně navazující judikatura s účinností opatření obecné povahy spojuje okamžik, kdy jsou jeho adresáti povinni se jím řídit (rozsudek NSS ze dne 14. 11. 2013, čj. 1 AOs 2/2013-135, bod 48).

[18] Daň z nemovitých věcí ovšem vykazuje určitá specifika, jelikož je založena na časových cyklech odpočítajících vždy celému kalendářnímu roku. Zdaňovacím obdobím je kalendářní rok a ke změnám skutečností rozhodných pro daň v průběhu roku se nepřihlíží (§ 12c zákona o dani z nemovitých věcí ve znění účinném od 1. 1. 2014). Zároveň se daň stanovuje podle stavu k 1. lednu roku, na který se stanovuje (§ 13b odst. 1 téhož

zákona ve znění účinném od 1. 1. 2016). Jak k tomu poukazuje komentářová literatura „*veškeré změny okolností, mající vliv na základ daně nebo na výši daně z nemovitých věcí, které nastanou v období od 2. 1. do 31. 12., se projeví až ve stanovení daně pro další rok. Zákonodárce tímto způsobem vyřešil otázku změn, které nastanou v průběhu kalendářního roku, počínaje 2. 1., tak, že tyto změny daní stanovenou na daný kalendářní rok, tedy na daně zdaňovací období, neovlivní a projeví se až ve zdaňovacím období následujícím*“ (Novotná, M.; Koubovský, P. *Zákon o dani z nemovitých věcí: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 93).

[19] Nepřihlížení ke změnám v průběhu zdaňovacího období nově potvrzuje i § 16b zákona o dani z nemovitých věcí ve znění účinném od 1. 1. 2024. Jak poukázal stěžovatel, opatření obecné povahy je podle § 16b odst. 1 citovaného zákona nutné zaslat *správci daně nejpozději do 30. června kalendářního roku bezprostředně předcházejícího zdaňovacímu období*, a to pod sankci nepřihlednutí ve zdaňovacím období následujícím. Zároveň podle § 16b odst. 2 téhož zákona ve znění účinném od 1. 1. 2024 platí, že *k výroku opatření obecné povahy vydanému podle tohoto zákona vztahujícímu se ke zdaňovacímu období, které započalo přede dnem nabytí jeho účinnosti, se pro účely daně z nemovitých věcí ve vztahu k tomuto zdaňovacímu období nepřihlíží*.

[20] Podle uvedené zákonné úpravy, která byla platná a účinná již v okamžiku přijímání napadeného opatření, nelze místní koeficienty pro vymezené nemovitosti nastavit od libovolného okamžiku. Zastupitelstvo obce musí vydané opatření obecné povahy zaslat správcům daně do 30. 6. roku předcházejícího tomu, v němž se má aplikovat. Jakékoliv následné změny nemají vliv na již stanovenou daňovou povinnost a promítnou se nikoliv v následujícím, ale až přespišším zdaňovacím období. V souladu s tím byla úprava místních koeficientů v napadeném opatření zamýšlena až pro rok 2025, neboť poprvé až ke dni 1. 1. 2025 bylo možné posuzovat skutečnosti rozhodné pro stanovení daně.

[21] Jakkoliv tedy napadené opatření bylo formálně účinné již v průběhu roku 2024, kdy zákonné zmocnění pro jeho vydání ještě nebylo účinné, v důsledku zvláštních pravidel daně z nemovitosti nebylo s to vyvolat jakékoliv právní důsledky. Napadené opatření tak mělo odloženou aplikovatelnost, a to na 1. 1. 2025.

[22] Odlišování aplikovatelnosti od účinnosti není v právu neznámé. K tomu Ústavní soud v souvislosti s právními předpisy uvedl, že „*kromě obou institutů (platnost a účinnost právního předpisu) je pro praxi významná jeho aplikovatelnost. [...] Předpis, který je platný a účinný, může být zcela neaplikovatelný (např. s ohledem na princip aplikační přednosti práva EU)*“ (nález ÚS ze dne 21. 3. 2011, sp. zn. I. ÚS 504/10, č. 51/2011 Sb. ÚS; či obdobně dřívejší ze dne 8. 2. 2011, sp. zn. I. ÚS 1696/09, č. 13/2011 Sb. ÚS). Za neaplikovatelnou se považuje i vyhláška, která byla vydána na základě platného a účinného zákonného zmocnění, které však následně zákonodárce zrušil. Taková vyhláška „*nadále tvořila platnou, z druhé strany však stěží bez dalšího aplikovatelnou, tj. účinnou, součást právního řádu*“, a proto je-li „*soudní moc konfrontována s otázkou, zda příslušný právní předpis aplikovat, musí se nutně vypořádat právě s absencí materiálních předpokladů působení takového právního předpisu, tj. jeho účinnosti, a takovému předpisu odeprít aplikaci*“ (nález pléna ÚS ze dne 20. 10. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 52/03, č. 568/2004 Sb.). Neaplikovatelný předpis tedy nevyvolává zamýšlené právní účinky.

[23] Nejvyšší správní soud v projednávané věci považuje za klíčové, že aplikovatelnost napadeného opatření byla na základě zvláštních pravidel daně z nemovitých věcí odložena až na 1. 1. 2025 a ke stejnému okamžiku nabyl účinnosti i zákonný základ opravňující obce vydat taková opatření obecné povahy.

[24] Ačkoliv zákonné zmocnění bylo v okamžiku přijetí napadeného opatření toliko platné a nikoliv účinné, neznamená to, že by nebyla dána pravomoc stěžovatele takové opatření vydat. Napadené opatření za této situace mohlo i (formálně) nabyt účinnosti, avšak s ohledem na odloženou účinnost zmocňovacího zákonného ustanovení od 1. 1. 2025 nemohlo být do té doby aplikováno, nebylo vymahatelné a nijak nezasahovalo do práv a povinností jeho adresátů. K tomu mohlo dojít až ke dni 1. 1. 2025, kdy nabylo účinnosti zmocňovací ustanovení v § 12 odst. 1 písm. b) zákona o dani z nemovitých věcí. Takový výklad ostatně zcela odpovídá i samotné konstrukci této daně, jak ji Nejvyšší správní soud popsal výše. V takovém případě byl dodržen i princip výhrady zákona stanovený v čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, resp. specificky pro oblast daní a poplatků v čl. 11 odst. 5 Listiny.

[25] Nejvyšší správní soud ostatně poukazuje i na obdobnou praxi přípravy prováděcích předpisů k zákonům. Podle čl. 49 odst. 8 Legislativních pravidel vlády se prováděcí vyhlášky, které se vydávají na základě

a v mezích zákona (čl. 79 odst. 3 Ústavy) připravují tak, aby *nabyly účinnosti v týž den, v němž nabude účinnosti ustanovení zákona, k jehož provedení jsou vydávány*. Jinými slovy se s jejich přijetím počítá taktéž ještě před účinností zmocňovací zákonné úpravy s tím, že účinné a aplikovatelné budou až spolu s touto úpravou. Opatření obecné povahy se od nich sice odlišují jinými pravidly účinnosti (§ 173 odst. 1 správního řádu). Jak nicméně stanovuje zvláštní zákonná úprava, v oblasti daní z nemovitostí je rozhodující právě počátek kalendářního roku.

[26] Také účinnost úpravy notifikační povinnosti k 1. 1. 2024 považuje Nejvyšší správní soud za poukaz zákonodárce na to, že možnost stanovení koeficientu u vybraných nemovitostí se vztahuje již k roku 2025. Účinnost k 1. 1. 2025 by totiž efektivně znemožnila stanovení koeficientů pro rok 2025, jejichž aplikaci musí notifikační povinnost předcházet. Nicméně Nejvyšší správní soud se neztotožňuje s argumentací stěžovatele, že již z § 16b zákona o dani z nemovitých věcí ve znění účinném od 1. 1. 2024 plyne oprávnění zastupitelstva vydat napadené opatření. Toto ustanovení totiž takové oprávnění neobsahuje a zabývá se pouze notifikační povinností.

[27] Krajský soud dovodil, že v roce 2025 měly být koeficienty stanoveny ještě prostřednictvím obecně závazných vyhlášek (bod 47 rozsudku). To je ale nesprávný závěr, neboť zákonný základ pro takový postup nebyl již v roce 2025 účinný. Jak již dříve dovodila judikatura Nejvyššího správního soudu, je-li bez náhrady zrušeno zmocňovací ustanovení pro vydání podzákoného právního předpisu správním úřadem a zároveň není zrušen právní předpis vydaný na základě zrušeného zmocňovacího ustanovení, stává se tento právní předpis – byť nadále zůstává formálně platný – neaplikovatelným (rozsudek NSS ze dne 23. 3. 2010, č. 4 As 17/2009-62, č. 2074/2010 Sb. NSS). Všechny obecně závazné vyhlášky vydané před účinností § 12 odst. 1 písm. b) zákona o dani z nemovitých věcí, tedy před změnou formy stanovování koeficientů pro vybrané nemovitosti na opatření obecné povahy, tak naopak nebylo možné v roce 2025 aplikovat.

[28] Nejvyšší správní soud poukazuje i na určitou nelogičnost opačného výkladu, tj. že pro rok 2025 nebylo možné stanovit koeficienty opatřením obecné povahy. To by totiž znamenalo, že pouze v tomto roce by nešlo u vybraných nemovitostí stanovit koeficient. Jedna zmocňující norma totiž byla již neúčinná a druhá ještě účinná nebyla. V předcházejících letech to možné bylo (prostřednictvím obecně závazné vyhlášky – srov. nálezná pléna ÚS ze dne 18. 7. 2023, sp. zn. Pl. ÚS 24/23, č. 238/2023 Sb.), a bude to bezpochyby na základě výše rozebrané právní úpravy možné i v letech následujících (prostřednictvím opatření obecné povahy). Je zřejmé, že nebylo cílem zákonodárce v roce 2025 znemožnit obcím stanovit místní koeficienty pro vymezené nemovité věci. Změna formy z obecně závazné vyhlášky na opatření obecné povahy byla naopak motivována zajištěním vyššího standardu ochrany dotčených osob při přijímání a případném soudním přezkumu úpravy místních koeficientů. S tím souvisí i určení data pro oznámení opatření správci daně, jelikož zákonodárce předpokládal skončení případných sporů před 1. lednem následujícího roku (srov. důvodovou zprávu k části deváté zákona č. 349/2023 Sb.).

[29] Je však současně zřejmé, že zákonodárce přinejmenším nebyl příliš pečlivý při formulaci přezkoumávaných intertemporálních pravidel. Nejvyšší správní soud připomíná, že pro právní stát je zcela klíčové, aby státní moc byla uplatňována pouze v případech, mezích a způsoby stanovenými zákonem (čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Zákonodárce by měl být při stanovování pravomoci různých orgánů státu a samosprávy precizní a co nejvíce důsledný. Přesto platí, že – jak uvedl Ústavní soud – „neurčitost zákona a možnost jeho jiného výkladu bez dalšího nezakládá důvod pro upřednostnění výkladu, který je pro daňového poplatníka mírnější“, s tím, že princip *in dubio mitius* (tj. v pochybnostech mírněji) „je třeba zohlednit toliko v situacích zásadních výkladových pochybností“ (nálezná ÚS ze dne 30. 4. 2025, č. I. ÚS 2693/23, bod 27). Takové pochybnosti ovšem Nejvyšší správní soud nemá.

[30] S ohledem na uvedené tak Nejvyšší správní soud koriguje nesprávný závěr krajského soudu a akceptuje pravomoc zastupitelstva stěžovatele vydat napadené opatření obecné povahy.

III.b K přezkoumatelnosti a zákonnosti napadeného opatření

[31] Stěžovatel se dále domníval, že napadené opatření není diskriminační. Zároveň jej považoval i za přezkoumatelné, neboť odůvodnění obsahuje zásadní teze. Námitka není důvodná.

[32] Nediskriminační povahu napadeného opatření stěžovatel dovozuje pouze z toho, že do procesu jeho přijímání jsou zapojeny dotčené osoby. To je sice pravda a je to cílem celé změny právní formy nástroje, kterým

se koeficient pro vymezené nemovité věci stanovuje (bod [28] tohoto rozsudku). Nicméně pouze z toho nelze dovozovat, že není diskriminační. Krajský soud se ostatně diskriminační povahou napadeného opatření nezabýval, jelikož mu to znemožnila nepřezkoumatelnost odůvodnění, kterou shledal (bod 42 rozsudku).

[33] Stěžovatelův strohý poukaz na přezkoumatelnost napadeného opatření pak není s to zvrátit závěr krajského soudu o nepřezkoumatelnosti způsobu výběru nemovitostí zatížených vyšším koeficientem.

[34] Při přezkumu daňových předpisů jsou soudy zdrženlivější. Obecně totiž platí, že „záležitosti optimálního daňového zatížení patří mezi otázky, jejichž řešení vyplývá ze společenského konsensu, preferencí, hodnot obyvatelstva, mentality obyvatelstva, tradic atd. Převod politické rozpravy do podoby daňového zákonodárství je úkolem politické reprezentace vzešlé z voleb“ (nález pléna ÚS ze dne 8. 8. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 9/15, č. 338/2017 Sb., bod 32 a judikatura tam citovaná). Je tak jen na zákonodárci, aby určil potřebnost stanovení určité daně, její výši a podmínky.

[35] Limitem zákonodárce je čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod, ze kterého vyplývá zákaz extrémní nepřiměřenosti (rdouscího efektu), při kterém dochází ke zmaření samé podstaty majetku. Další omezení představuje zákaz svévole a zásada rovnosti podle čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (nález pléna ÚS sp. zn. Pl. ÚS 9/15, body 33 a 34). Jak shledal Ústavní soud, „v oblasti daňové je třeba požadovat, aby zákonodárský orgán podložil svoje rozhodnutí objektivními a racionálními kritérii. [...] Jestliže se tak stalo, není určení diferencovaných daní pro různé poplatníky stavem, který by bylo možno označit jako protiústavní nerovnost, a naopak“ (nález pléna ÚS ČSFR ze dne 8. 10. 1992, sp. zn. Pl. ÚS 22/92; či nověji nález pléna ÚS ze dne 28. 6. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 18/15, č. 271/2016 Sb., bod 119).

[36] Tato východiska přeneseně platí i pro místní samosprávy využívající zákonného oprávnění stanovit koeficient pro vymezené nemovité věci v § 12 odst. 1 písm. b) zákona o dani z nemovitých věcí. Toto oprávnění totiž podléhá stejným omezením, jak dovedil ve vztahu k předchozí právní úpravě Ústavní soud (nález pléna ÚS sp. zn. Pl. ÚS 24/23, bod 49).

[37] Nejvyšší správní soud připomíná, že vyšší daňové zatížení jen určitých nemovitostí s odůvodněním, že jde o kompenzaci negativních externalit, je zákonem aprobovaný cíl (nález pléna ÚS sp. zn. Pl. ÚS 24/23, bod 48). Nicméně stanovení koeficientu prostřednictvím opatření obecné povahy (bez odlišné zákonné úpravy) znamená, že tento akt musí splňovat všechny obecné požadavky.

[38] Jak již správně poukázal krajský soud (bod 32 napadeného rozsudku), opatření obecné povahy musí být odůvodněno, přičemž obsahem takového odůvodnění mají být *důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí* (§ 68 odst. 3 správního řádu, aplikovaného přiměřeně na základě § 174 odst. 1 téhož zákona).

[39] Nepřezkoumatelné je opatření obecné povahy, v jehož odůvodnění nejsou uvedeny důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a výkladu právních předpisů (rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2008, čj. 1 Ao 3/2008-136, č. 1795/2009 Sb. NSS; nověji pak např. ze dne 10. 12. 2024, čj. 9 As 68/2024-64, bod 36). Odůvodnění opatření obecné povahy ovlivňují případné připomínky a námitky vznesené v průběhu řízení o návrhu opatření obecné povahy, vždy z něj ale musí být alespoň v nejobecnější rovině patrné záměry navrhovatele (rozsudky NSS ze dne 13. 5. 2014, čj. 6 Aos 3/2013-29, bod 19; nebo ze dne 2. 8. 2018, čj. 10 As 33/2018-39, bod 24).

[40] Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že odůvodnění napadeného opatření je nedostatečné. Stěžovatel si v něm protřeští ohledně rozhodných kritérií pro zařazení pozemků a nemovitostí do vyšší daňové zátěže, která navíc nejsou stanovena jasně.

[41] Jak již uvedl krajský soud, zaprvé není zřejmé, zda stěžovatel chtěl vyšší daní zatížit majitele pozemků anebo majitele budov umístěných v označených plochách. Jakkoliv zpravidla půjde o stejné osoby, nemusí tomu tak být vždy. Odůvodnění napadeného opatření přitom umožňuje obě odpovědi – obsahuje totiž slovní obraty „zastupitelstvo města Lovosice za subjekty zryhující zátěž považuje všechny subjekty působící v plochách“, nebo „proto vyšší daní zatěžuje všechny pozemky působící v těchto zónách“, a „jsou vyšší daní zatíženy subjekty, které jsou přímými

či nepřímými původci zvýšené zátěže“, či „kdy tímto daňovým koeficientem zatěžuje a priori vlastníky dotčených pozemků“ (body 33 až 35 napadeného rozsudku).

[42] Zadruhé jsou nepřezkoumatelně vymezena kritéria pro vymezení nemovitostí s vyšším zdaněním. Stěžovatel totiž opakovaně uvedl, že „hlavním kritériem pro výběr nemovitostí“ či že „zatěžuje a priori [tj. předně] vlastníky dotčených pozemků“. Jak uvedl krajský soud, to nasvědčuje existenci i dalších – vedlejších – kritérií, které ovšem nejsou z odůvodnění seznatelné (body 33 a 36 napadeného rozsudku).

[43] Zatřetí není zřejmé vymezení ploch dle územního plánu, které určují okruh nemovitostí s vyšším koeficientem. Z vypořádání námitek totiž vyplývá, že vyšší koeficient byl přiřazen nemovitostem jak v ploše „lehká výroba“, tak v ploše „výroba a skladování – drobná výroba“ (bod 37 napadeného rozsudku). Z nedostatečného odůvodnění ovšem není zřejmé, zda do působnosti opatření byly zahrnuty i jiné funkční plochy. Napadené opatření se k tomu totiž obecně nevyjadřuje, ačkoliv obecně považuje vymezení dotčených nemovitostí prostřednictvím ploch stanovených územním plánem za klíčové.

[44] Nejvyšší správní soud proto nesouhlasí se stěžovatelem, že by v odůvodnění zásadní teze byly. Odůvodnění sice obsahuje výčet postihovaných negativních vlivů (dopravní zátěž, hluk, prach), nicméně krajský soud správně vytkl jinou vadu odůvodnění – nepřezkoumatelnost zařazení konkrétních nemovitostí do vyššího koeficientu. Krajský soud správně shledal, že napadené opatření obecné povahy je nepřezkoumatelné, jelikož protichůdně vyjevuje objektivní a racionální kritéria. V takovém případě nelze přezkoumat splnění podmínek pro zákaz svévole a zajištění rovnosti a je namístě napadené opatření zrušit.

[45] Nejvyšší správní soud naopak koriguje úvahy krajského soudu ohledně odůvodnění konkrétní výše koeficientu, jehož úplnou absenci stěžovateli vytknul (bod 39 napadeného rozsudku). Odůvodnění toho, proč stěžovatel zvolil v zákonem umožněném rozptylu od 0,5 do 5 (§ 12 odst. 1 zákona o dani z nemovitých věcí) právě onu určitou výši koeficientu, nemusí opatření obsahovat. Jde totiž o výsledek politické úvahy, za kterou nesou zastupitelé stěžovatele politickou odpovědnost. Ústavní soud v tomto ohledu odmítl „v daňových otázkách hledat věcně správné, žádoucí či optimální řešení“, a to i „z pohledu samotné výše daně (sazby daně), tj. obecně daňové zátěže“ (nález pléna ÚS ze dne 18. 5. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 87/20, č. 232/2021 Sb., bod 110). Obdobně to platí i pro nastavování sporného koeficientu. Není úkolem správních soudů kontrolovat, zda zvolená výše koeficientu je správná, dostatečná či optimální.

[46] Limitem v tomto ohledu je případné zavedení rdousící výše koeficientu (bod [35] tohoto rozsudku). Nejvyšší správní soud k tomu ovšem připomíná, že s ohledem na zákonné omezení výše koeficientu je v obecné rovině rdousící charakter vyloučen.

[47] Konečně považuje Nejvyšší správní soud za důležité podotknout, že další krajským soudem vytýkanou vadu – tj. neuvedení skutečného kritéria pro zařazení nemovitostí do vyššího koeficientu v odůvodnění návrhu (bod 31 napadeného rozsudku) – stěžovatel vůbec nerozporoval. Nejvyšší správní soud se proto tímto důvodem pro zrušení napadeného opatření nezabýval.

IV. Závěr a náklady řízení

[48] Nejvyšší správní soud shledal, že opatření obecné povahy podle § 12 odst. 1 písm. b) zákona o dani z nemovitých věcí, kterým se stanovuje koeficient pro vymezené nemovité věci, mohlo být vydáno již v průběhu roku 2024. Takové opatření není nezákonné jen proto, že zákonné zmocnění bylo v okamžiku přijetí opatření platné, avšak neúčinné. Nesprávný závěr krajského soudu ohledně zákonného základu proto Nejvyšší správní soud korigoval, stejně jako jeho požadavek na odůvodnění konkrétní výše stanoveného koeficientu. Napadené opatření je ovšem stíženo nepřezkoumatelností ohledně kritérií pro výběr nemovitostí do vyšší daňové zátěže, a proto závěr krajského soudu o jeho nepřezkoumatelnosti obstojí. (...)

Školství: volby do akademického senátu vysoké školy

Řízení před soudem: vypořádání stížnosti proti volbám do akademického senátu; ochrana před nezákonným zásahem; lhůta pro podání zásahové žaloby

k § 65, § 82, § 84 a § 85 soudního řádu správního

k § 8 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách)

I. Vypořádání stížnosti proti volbám do akademického senátu vysoké školy (§ 8 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách) není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., proti němuž by bylo možno podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu a v případě jeho nevydání ve stanovené lhůtě žalobu na ochranu proti nečinnosti. Jediným možným prostředkem ochrany je žaloba na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu (§ 82 s. ř. s.).

II. Neposouzení voleb do akademického senátu na podkladě volební stížnosti jako neplatných představuje jednorázový zásah správního orgánu. Subjektivní lhůta pro podání zásahové žaloby podle § 84 s. ř. s. začne běžet od okamžiku, kdy se žalobce dozví o vyřízení volební stížnosti, respektive od okamžiku, kdy správnímu orgánu marně uplynula lhůta pro její vyřízení.

III. Stížnost podaná proti volbám do akademického senátu je procesním prostředkem, jímž mohou být zpochybněny a zvráceny výsledky voleb, tj. napraveny nedostatky v hlasování, které namítá oprávněná osoba. Tato stížnost představuje jiný právní prostředek ochrany nebo nápravy ve smyslu § 85 s. ř. s.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2025, čj. 6 As 72/2024-27)

Prejudikatura: č. 735/2006 Sb. NSS, č. 923/2006 Sb. NSS, č. 2206/2011 Sb. NSS, č. 2339/2011 Sb. NSS, č. 2795/2013 Sb. NSS, č. 3334/2016 Sb. NSS, č. 3686/2018 Sb. NSS, č. 3687/2018 Sb. NSS a č. 3779/2018 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 94/2018 Sb. ÚS.

Věc: B. P. proti 1) Univerzitě Karlově a 2) Hlavní volební komisi Akademického senátu Univerzity Karlovy o ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce podal u Městského soudu v Praze žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, v níž namítal neplatnost elektronických voleb Akademického senátu Univerzity Karlovy za Filosofickou fakultu. V žalobě navrhl, aby soud vydal rozsudek, kterým by:

I. určil, že zásah žalované 1) spočívající v předání osvědčení předsedou Hlavní volební komise Akademického senátu Univerzity Karlovy [žalovaná 2]) kandidátům na členy Akademického senátu za Filosofickou fakultu zvolených v elektronické volbě na zasedání Akademického senátu dne 7. 2. 2020, umožnění zasedat těmto kandidátům na tomto zasedání a neposouzení elektronické volby těchto kandidátů Hlavní volební komisí jako neplatné, byl nezákonný;

II. zakázal žalované 1), aby umožňovala zasedat těmto kandidátům zvoleným v elektronické volbě na zasedání Akademického senátu a

III. přikázal žalované 1), aby Hlavní volební komise posoudila elektronickou volbu těchto kandidátů jako neplatnou.

Městský soud usnesením ze dne 26. 10. 2021, čj. 9 A 43/2020-91, žalobu odmítl pro nesplnění podmínky žalobcovy aktivní legitimace, pro opožděnost žaloby a pro nepřípustnost návrhu podle § 85 s. ř. s. Na základě kasační stížnosti žalobce Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 30. 3. 2023, čj. 6 As 380/2021-48, usnesení městského soudu ze dne 26. 10. 2021 zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že činností veřejné vysoké školy, resp. jejích orgánů, při organizaci voleb do akademického senátu mohou být v obecné rovině dotčena veřejná subjektivní práva jednotlivců ve smyslu § 2 s. ř. s. S odkazem na subsidiaritu soudní ochrany proti zásahu správního orgánu Nejvyšší správní soud konstatoval, že se městský soud měl nejprve zabývat otázkou, zda mohl žalobce po vyčerpání stížnosti podle čl. 8 odst. 5 Volebního řádu Akademického senátu Univerzity Karlovy uplatnit žalobu ve správním soudnictví, respektive jaký žalobní typ by připadal v úvahu, včetně toho, v jaké vnější formě měla být vyřízena stížnost podle čl. 8 odst. 5 volebního řádu a proti jakému aktu měla směřovat žaloba. Závěr městského soudu, že volební stížnost žalobce byla opožděná a Hlavní volební komise byla jako opožděná odmítnuta, nebyl spisovou dokumentací podložen. Nezjišťoval-li by městský soud, zda stěžovatel stížnost dle čl. 8 odst. 5 volebního řádu podal včas, zda a jak byla stížnost vyřízena, zda byl o způsobu vyřízení stížnosti žalobce informován a kdy se tak stalo, nebylo vyjasněno, kdy počala plynout subjektivní lhůta pro podání žaloby. Městský soud tedy nemohl učinit podložený závěr o opožděnosti žaloby. Za přinejmenším předčasný považoval Nejvyšší správní soud rovněž závěr městského soudu, že žalobci nesvědčila věcná žalobní legitimace.

Nejvyšší správní soud shrnul, že v dalším řízení se městský soud musí znovu řádně a přezkoumatelně zabývat otázkou, zda byla splněna podmínka subsidiarity zásahové žaloby ve smyslu § 85 s. ř. s. Za předpokladu, že městský soud dospěje k závěru, že jiná žaloba podle soudního řádu správního nepřichází v úvahu, bude se městský soud zabývat otázkou lhůty pro podání žaloby dle § 84 s. ř. s. a otázkou věcné legitimace žalobce ve smyslu § 82 s. ř. s. Konkrétně bude třeba zjistit, zda žalobce účinně uplatnil (zda ji podal včas) stížnost dle čl. 8 odst. 5 volebního řádu, zda jeho stížnost Hlavní volební komise vyřídila, jakým způsobem a v jakém znění, zda byl žalobce o způsobu vyřízení stížnosti Hlavní volební komisí informován a kdy se tak stalo. Vzhledem k nedostatečné spisové dokumentaci bude úkolem městského soudu zjistit rozhodné skutečnosti dokazováním. Městský soud se bude též zabývat otázkou, zda byl stěžovatelem vzhledem k vymezení zásahu správně označen žalovaný správní orgán.

Po vrácení věci městský soud učinil úkony potřebné ke zjištění a objasnění vyřízení volební stížnosti žalobce Hlavní volební komisí. Po vysvětlení a poučení soudu zástupce žalobce upravit při jednání podanou žalobu tak, že ve vztahu k předání osvědčení o zvolení za členy Akademického senátu a neposouzení elektronické volby kandidátů Akademického senátu jako neplatné označil za žalovanou Hlavní volební komisi.

Rozsudkem ze dne 24. 1. 2024, čj. 9 A 43/2020-152, městský soud rozhodl tak, že:

„I. Žaloba se v rozsahu, kterým žalobce požadoval určení nezákonnosti zásahu Hlavní volební komise, spočívajícího v předání osvědčení předsedou Hlavní volební komise Akademického senátu Univerzity Karlovy kandidátům na členy Akademického senátu Univerzity Karlovy za Filosofickou fakultu, zvolených v elektronické volbě na zasedání Akademického senátu Univerzity Karlovy dne 7. 2. 2020, odmítá.

II. Žaloba se v rozsahu, kterým žalobce požadoval určení nezákonnosti zásahu Hlavní volební komise, spočívajícího v neposouzení elektronické volby kandidátů na členy Akademického senátu Univerzity Karlovy za Filosofickou fakultu, zvolených v elektronické volbě na zasedání Akademického senátu Univerzity Karlovy dne 7. 2. 2020 Hlavní volební komisí jako neplatné, odmítá.

III. Žaloba se v rozsahu, kterým žalobce požadoval určení nezákonnosti zásahu Univerzity Karlovy, spočívající v umožnění zasedat kandidátům na členy Akademického senátu Univerzity Karlovy za Filosofickou fakultu, zvolených v elektronické volbě na zasedání Akademického senátu Univerzity Karlovy dne 7. 2. 2020 na tomto zasedání, zamítá.

IV. Žaloba se v rozsahu požadujícím, aby soud zakázal Univerzitě Karlově umožňovat zasedat těmto kandidátům zvoleným v elektronické volbě na zasedání Akademického senátu a aby soud přikázal Hlavní volební komisí posoudit elektronickou volbu těchto kandidátů jako neplatnou, zamítá.“

Městský soud konstatoval, že postup Hlavní volební komise je přezkoumatelný soudy ve správním soudnictví. Žalobce se jiným právním prostředkem ve smyslu § 85 s. ř. s. domáhal nápravy procedury voleb. Stížnost proti průběhu voleb dle čl. 8 odst. 5 volebního řádu podal včas a obsahovala důvody, takže bylo na Hlavní volební komisí, aby se jí zabývala. Povahou stížnosti podle městského soudu neumožňuje, aby o ní bylo rozhodnuto rozhodnutím ve formálním, ale zejména materiálním smyslu a aby byl proti vyřízení stížnosti přípustný opravný

prostředek. Z uvedeného důvodu nelze dovodit přednostní možnost soudní ochrany žalobce podáním žaloby proti správnímu rozhodnutí či žaloby na ochranu proti nečinnosti. Co do povahy stížnosti (žalobce nemá nárok na vyhovění stížnosti a konstituování nových právních poměrů nápravou stavu, ale na její projednání a vyřízení) lze na způsob vyřízení stížnosti žalobce pohlížet v rozsahu základních zásad správního řádu a § 175 správního řádu.

K stížnosti žalobce na průběh voleb městský soud dále uvedl, že se nedochovala žádná dokumentace ohledně jejího vyřízení, vyjma korespondence ze dne 28. 11. 2019, obsahující toliko návrh předsedy Hlavní volební komise na zamítnutí stížnosti z důvodu, že byla založena na hypotézách a že žalobce ani nepředložil důkaz o tom, že hlasování bylo ovlivněno (zmanipulováno). Protože se nedochovala žádná dokumentace o konečném vyřízení stížnosti ani vyznění žalobce o tom, jak byly volby posouzeny, bylo třeba vycházet z toho, že Hlavní volební komise byla při vyřizování stížnosti nečinná a tato nečinnost (nespočívající v rozhodnutí) mohla být zásahem do práv žalobce na řádné vyřízení jeho stížnosti. Protože žalobce podal stížnost na průběh voleb dle čl. 8 odst. 5 volebního řádu, bylo zřejmé, že pokud ve lhůtě 21 dnů neobdrží vyznění, usnesení či jiný způsob sdělení o tom, že jeho stížnost byla vyřízena a jakým způsobem, šlo o jednání, které představovalo zásah do jeho práv. Má-li být řetězec prostředků ochrany či nápravy završen ochranou soudní, pak tuto ochranu lze vztahovat k nečinnosti Hlavní volební komise spočívající v řádném nevyřízení stížnosti tak, aby žalobce seznal akt, jímž byla jeho stížnost vyřízena, jaké závěry k jeho stížním důvodům byly přijaty ohledně platnosti či neplatnosti voleb a zda byl žalobce o tomto vyznění. O této nečinnosti se však žalobce musel dozvědět po marném uplynutí lhůty 21 dnů stanovené ve volebním řádu k posouzení platnosti voleb, a to od doručení stížnosti, k níž došlo dne 25. 11. 2019. Žalobce podal zásahovou žalobu až dne 7. 4. 2020, tj. po uplynutí dvouměsíční lhůty k podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem dle § 84 s. ř. s. Uvedené mělo vliv na posouzení všech tří tvrzených dílčích zásahů.

K prvnímu dílčímu zásahu městský soud shledal, že jednání spočívající v předání osvědčení předsedou Hlavní volební komise Akademického senátu Univerzity Karlovy nově zvoleným kandidátům za členy Akademického senátu Univerzity Karlovy za Filosofickou fakultu nebylo svou povahou zásahem, neboť představovalo akt ceremoniální, osvědčující oprávnění a postavení zvoleného člena Akademického senátu vzešlého z voleb. Neplatnost voleb nebyla deklarována, a to zčásti pro nedostatky při vyřizování stížnosti žalobce Hlavní volební komisí a zčásti tím, že žalobce proti nečinnosti Hlavní volební komise nepodal včas zásahovou žalobu.

Městský soud k zásahu vymezenému ve výroku II konstatoval, že k posouzení neplatnosti voleb v daném případě mohlo vést jen vyřízení stížnosti žalobce a nedošlo-li k tomu, pak jen soudní ochrana zásahovou žalobou proti řádnému nevyřízení stížnosti na průběh voleb. Protože žaloba byla podána, tedy nebyla podána ve dvouměsíční lhůtě poté, kdy se žalobce nezbytně musel dozvědět o nečinnosti žalované Hlavní volební komise, tj. po marném uplynutí lhůty 21 dní stanovené k vyřízení stížnosti (doručené dne 25. 11. 2019) a k vyznění žalobce, nezbylo než posoudit, že žaloba byla podána opožděně.

Jestliže nedošlo k posouzení neplatnosti voleb z hlediska volební procedury (elektronického hlasování) v důsledku možných nápravných prostředků, nebylo umožnění nově zvoleným členům Akademického senátu žalované zasedat na zasedání Akademického senátu Univerzity Karlovy dne 7. 2. 2020 nezákonným zásahem, ale legitimním umožněním vykonávat jejich členská práva. Z uvedeného důvodu městský soud v rozsahu tvrzení o tomto dílčím zásahu podanou žalobu výrokem III rozsudku zamítl.

Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. Namítal, že dvouměsíční lhůta k podání zásahové žaloby nemohla plynout již od marného uplynutí 21 dnů od podání stížnosti. Zásah spočívající v nečinnosti Hlavní volební komise měl od té doby trvající charakter, a proto žaloba proti takovému trvajícímu zásahu mohla být podána kdykoli po dobu, po kterou takový zásah trval.

Ve druhé stížnostní námitce stěžovatel nesouhlasil s městským soudem, že předání osvědčení předsedou Hlavní volební komise Akademického senátu nově zvoleným kandidátům má jen ceremoniální charakter. Naopak je stěžejní právní skutečností, jejíž nezákonnost se odvíjí od možné neplatnosti zvolení člena akademického senátu.

Stěžovatel tvrdil, že není možné se ochrany nebo nápravy domáhat prostřednictvím stížnosti podané Hlavní volební komisí. Podle čl. 9 odst. 2 volebního řádu totiž Hlavní volební komise nemůže vyřídit stížnost pozitivně

rozhodnutím o opakování voleb, pokud již bylo členovi Senátu předáno písemné osvědčení, což se u obou kandidátů v předmětném případě již stalo. Proto by nebylo možné dosáhnout nápravy novým rozhodnutím Hlavní volební komise. Nebylo možné připustit, aby vnitřní předpis univerzity fakticky znemožnil obranu proti zákonitosti voleb po uplynutí relativně velmi krátkého období. Bylo tak třeba připustit ochranu práv prostřednictvím zásahové žaloby.

Žalovaná 1) se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnila se závěry městského soudu. Aktivním jednáním zaměřeným přímo proti stěžovateli podle ní nemůže být nečinnost Hlavní volební komise. Předání osvědčení o zvolení také nebylo namířeno proti stěžovateli, natož pak přímo. Volební předpisy přitom stěžovateli poskytl možnost bránit se proti výsledkům voleb.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

[22] Nejvyšší správní soud považuje za nezbytné nejprve postavit najisto, jak stěžovatel vymezil jím tvrzené zásahy. Nejvyšší správní soud souhlasí s městským soudem, že stěžovatel v podané žalobě identifikoval celkem tři zásahy (viz bod 42 napadeného rozsudku): (1) předání osvědčení nově zvoleným členům Akademického senátu předsedou Hlavní volební komise na 1. zasedání dne 7. 2. 2020, (2) umožnění nově zvoleným členům Akademického senátu zasedat na uvedeném zasedání a (3) neposouzení elektronické volby těchto členů Hlavní volební komisí jako neplatné. Třetí zásah dle žalobních tvrzení podmiňoval zbylé dva.

[23] Stěžovatel ovšem za zásah neoznačil nečinnost (ve smyslu zásahu) Hlavní volební komise při vyřízení podané volební stížnosti, jak by vyplývalo z některých částí napadeného rozsudku. Jakkoli Nejvyšší správní soud souhlasí s městským soudem (viz podrobněji dále), že „*hlavní volební komise byla při vyřizování stížnosti nečinná a tato nečinnost (nespočívající v rozhodnutí) mohla být zásahem do práv žalobce na řádné vyřízení jeho stížnosti v duchu základních zásad postupu orgánů v pozici orgánů veřejné správy*“ (bod 48 napadeného rozsudku), přesto nemohl městský soud dovodit, že „*lze tuto část jeho tvrzení o zásahu posoudit jako směřující proti nevyřízení stížnosti Hlavní volební komisí ve stanovené lhůtě*“ (bod 50). Vymezení zásahu je předmětem žalobních tvrzení a soud je oprávněn, případně i postupem podle § 37 odst. 5 s. ř. s., „přimět“ žalobce k natolik jednoznačnému a konkrétnímu (zejm. skutkovému) popisu uvedeného jednání, aby bylo možno v dalším kroku zkoumat, zda, kdy a za jakých okolností se takto specifikované jednání vskutku odehrálo, případně zda, kdy a za jakých okolností se udály další skutečnosti rozhodné pro posouzení včasnosti žaloby. Soudu však nepřísluší, aby sám od sebe přeformuloval podstatu zásahu.

[24] Městský soud v průběhu ústního jednání předcházejícího vyhlášení rozsudku sice přiměl stěžovatele ke změně označení žalovaného (jakožto původce zásahu) u zásahu ad 3) shora vymezeného, stěžovatel však nadále setrval na vymezení zásahu jakožto zásahu spočívajícího v neplatnosti voleb kandidátů do akademického senátu (respektive neprohlášení neplatnosti voleb), jak vyplývá ze záznamu z jednání ze dne 24. 1. 2024. Ostatně takto také stěžovatelem tvrzený zásah městský soud správně vymezil ve výroku II napadeného rozsudku či v bodu 42 napadeného rozsudku, aby se ovšem v odůvodnění rozsudku vyjadřoval k nečinnosti Hlavní volební komise cestou žaloby na ochranu před nezákonným zásahem. V tomto ohledu jsou závěry napadeného rozsudku nepřilíš srozumitelné. Nejvyšší správní soud v této souvislosti shledává nesprávným rovněž tvrzení městského soudu (bod 56), že „*k posouzení neplatnosti voleb v daném případě mohlo vést jen vyřízení stížnosti žalobce a nedošlo-li k tomu, pak jen soudní ochrana zásahovou žalobou proti řádnému nevyřízení stížnosti na průběh voleb*“. V uvedeném závěru opět městský soud zaměňuje zásahovou žalobu proti nečinnosti žalovaného správního orgánu při vyřízení volební stížnosti a zásahovou žalobu, již stěžovatel zpochybnil platnost voleb do akademického senátu. Stěžovatel zásah správního orgánu vymezil druhým způsobem, a proto bylo povinností městského soudu posoudit takto vymezený zásah, což ostatně městský soud ve výroku napadeného rozsudku a v části odůvodnění učinil. Stěžovatel se i při nečinnosti žalovaného správního orgánu mohl domáhat vyslovení nezákonnosti zásahu spočívajícího v neplatnosti voleb do Akademického senátu a nikoli pouze namítat nevyřízení jeho volební stížnosti, protože jejím prostřednictvím nedosáhl ochrany nebo nápravy svých práv (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 31. 8. 2005, č. 2 Afs 144/2004-110, č. 735/2006 Sb. NSS). Opačný výklad by postrádal logiku, neboť by mohl implikovat, že v případě negativního vyřízení volební stížnosti stěžovateli nezbývá žádná možnost soudní ochrany, pakliže

vyřízení volební stížnosti není rozhodnutím ve smyslu soudního řádu správního (viz dále). Městskému soudu nic nebránilo posoudit další skutečnosti, které měly vliv na posouzení přípustnosti, včasnosti či důvodnosti této části zásahové žaloby, a to včetně nevyřízení stížnosti stěžovatele na průběh a výsledky voleb do akademického senátu, nemohl však významně přeformulovat žalobcem tvrzený zásah.

[25] Nejvyšší správní soud přesto uvedená pochybení hodnotí toliko jako nedostatky odůvodnění napadeného rozsudku, které nezpůsobují jeho nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost. Nejvyšší správní soud považuje za klíčové, že z napadeného rozsudku plynou důvody, pro které městský soud posoudil žalobu v části směřující proti zásahu spočívajícímu v neposouzení neplatnosti elektronické volby kandidátů na členy Akademického senátu za opožděnou. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí tudíž plynou důvody výroku II napadeného rozsudku, vůči nimž směřuje první stížností bod. Nejvyšší správní soud tedy může správnost úvah městského soudu vedoucích k odmítnutí části žaloby pro opožděnost přezkoumat. Nejvyšší správní soud se s nosnými závěry městského soudu ztotožnil.

[26] Nejvyšší správní soud považuje za nezbytné předně předstírat úvahy ohledně charakteru stížnosti podané dle čl. 8 odst. 5 volebního řádu, k níž se ostatně váže také třetí kasační námitka. Nejvyšší správní soud nesouhlasí s tvrzením městského soudu (bod 36 napadeného rozsudku), že „*vyřízení stížnosti samo o sobě neznamená odstranění závadného stavu, proto také není podmínkou přípustnosti žaloby ve věci ochrany před nezákonným zásahem podle § 85 s. ř. s., je jen jiným právním prostředkem, který může, ale nemusí vést k nápravě*“.

[27] Podle ustálené judikatury platí, že tam, kde se lze ochrany domoci v rámci systému veřejné správy, je na tom, jehož práva byla ohrožena nebo porušena, aby nejprve využil této možnosti. Teprve nedosáhne-li nápravy tímto způsobem, otevírá se mu cesta ke správnímu soudu, který žalobci poskytuje originární ochranu. Soudní ochrana v tomto smyslu nastupuje tehdy a tam, kde tyto prostředky ve veřejné správě k dispozici nejsou, nebo sice jsou, ale jejich použitím nedošlo ke zjednání nápravy, případně i tam, kde takové prostředky nejsou dostatečně efektivní a soudní ochranu odsouvají v čase tak, že ji vlastně činí toliko formální (rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 11. 2017, čj. 7 As 155/2015-160, č. 3687/2018 Sb. NSS, bod 40).

[28] Nejvyšší správní soud je srozuměn se skutečností, že soudní judikatura neshledala některé „stížnosti“ jiným právním prostředkem ochrany nebo nápravy ve smyslu § 85 s. ř. s., který představuje efektivní prostředek nápravy a který je nutno před podáním žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu vyčerpat. Konkrétně se jednalo o stížnost dle § 261 daňového řádu (rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 5. 12. 2017, čj. 1 AfS 58/2017-42, č. 3686/2018 Sb. NSS), stížnost podle § 175 správního řádu (rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2010, čj. 4 Aps 2/2010-44, č. 2339/2011 Sb. NSS), stížnost podle § 153 zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání (rozsudek NSS ze dne 4. 10. 2017, čj. 6 As 243/2017-21) či stížnost podle § 26 odst. 1 zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů (rozsudek NSS ze dne 15. 9. 2023, čj. 5 As 80/2023-30). Zároveň ale platí, že mechanické přenášení závěrů vyslovených v naposledy citovaných soudních rozhodnutích by bylo chybné, naopak soud musí vážít, nakolik tyto závěry obstojí s ohledem na odlišný skutkový a právní rámec rozhodovaných případů (rozsudek NSS ze dne 24. 3. 2021, čj. 10 As 350/2020-36, bod 21).

[29] Nejvyšší správní soud obecně akceptuje, že vzhledem k pestrosti činnosti veřejné správy mohou být i prostředky ochrany, jež je třeba před podáním přípustné zásahové žaloby vyčerpat, rozličné. Přesto mezi ně nelze řadit jakýkoli způsob, jakým lze vyjádřit nesouhlas s postupem správních orgánů (viz shora citovaný rozsudek čj. 6 As 243/2017-21, bod 9). Není ani podstatné, jak zákon ten či onen prostředek pojmenoval, ale jak jej komplexně upravil, zejména z hlediska zajištění ochrany hmotných nebo procesních práv konkrétní osoby, včetně navazující soudní ochrany. Ze shora citované judikatury plyne, že rozhodující skutečností je, (1) zda se daný opravný prostředek svou povahou a právní úpravou blíží spíše dozorčímu prostředku, resp. je nástrojem, který k němu může vést, (2) zda je na vyřízení stížnosti právní nárok, (3) zda její vyřízení samo o sobě znamená odstranění závadného stavu, případně (4) zda se o výsledku šetření a přijatých opatřeních stěžovatel vyrozumívá, jen pokud o to požádal. Obecně je klíčové, zda postup předvídaný zákonem (tj. vyřízení stížnosti) skýtá dostatečný prostor k poskytnutí nápravy či ochrany před nezákonným zásahem, nebo se jedná spíše o formální než faktický prostředek nápravy a ochrany, jenž nemá dostatečný ochranný a nápravný účel ve smyslu § 85 s. ř. s.

[30] Volební stížnost dle čl. 8 odst. 5 volebního řádu tyto parametry účinného (efektivního) nápravného prostředku splňuje a představuje dostatečně silný prostředek k poskytnutí ochrany před nezákonným postupem v průběhu přípravy, průběhu nebo při výsledku voleb do akademického senátu. Nejvyšší správní soud proto nesouhlasí s městským soudem, že by volební stížnost byla svou povahou obdobná stížnosti dle § 175 správního řádu.

[31] Jak již konstatoval Nejvyšší správní soud v rozsudku čj. 6 As 380/2021-48 (bod 41), volební řád akademického senátu veřejné vysoké školy je dle zákona o vysokých školách jedním z obligatorních statutárních předpisů veřejné vysoké školy ve smyslu § 17 zákona o vysokých školách registrovaných Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy dle § 36 zákona o vysokých školách. Pro oba účastníky vztahu, v němž došlo k jednání, které je předmětem přezkumu, tedy stěžovatele (studenta vysoké školy) a vysokou školu, je tento volební řád součástí závazného normativního rámce. Byť je tedy právo podat stížnost zakotveno „pouze“ ve statutárním předpise vysoké školy, je třeba ji vnímat jako „jiný právní prostředek“ ve smyslu § 85 s. ř. s. Nejedná se zároveň o pouhý dozorčí prostředek, nýbrž o prostředek, jímž mohou být napravena pochybení nastalá v průběhu voleb do akademického senátu. Ustanovení čl. 8 odst. 5 volebního řádu výslovně stanoví, že Hlavní volební komise na základě stížnosti posoudí platnost voleb, přičemž volební řád normuje možnost opakování voleb (čl. 9), a to i při pochybení, která nastala ve fázi hlasování (čl. 9 odst. 4). Volební řád stanoví rovněž pevnou lhůtu, do níž musí být stížnost vyřízena, respektive vstřícně uplatněným námitkám posouzena platnost volby. Stížnost tedy představuje procesní prostředek, jímž mohou být zpochybněny a zvráceny výsledky voleb, tj. napraveny nedostatky v hlasování, které namítá oprávněná osoba.

[32] Nejvyšší správní soud tedy nesouhlasí se stěžovatelem, že není možné se ochrany nebo nápravy domáhat prostřednictvím stížnosti podané Hlavní volební komisi. Na uvedeném nic nemění, jestliže podle čl. 9 odst. 2 volebního řádu Hlavní volební komise nemůže vyřídit stížnost pozitivně rozhodnutím o opakování voleb, pokud již bylo členovi Akademického senátu předáno písemné osvědčení. Podle Nejvyššího správního soudu je totiž nezbytné odlišovat jednotlivé fáze a stádia voleb do Akademického senátu. Prvním stádiem je registrační (nebo též nominační) fáze, v níž jsou navrhováni kandidáti, kteří se budou ucházet o místo v Akademickém senátu. Druhou fází, jejíž průběh zpochybňuje stěžovatel, je hlasování, jež určí platně zvolené kandidáty. Za třetí fázi voleb pak lze považovat uvedení zvolených kandidátů do funkce, slovy volebního řádu vyhlášení platně zvolených kandidátů a předání písemného osvědčení o zvolení. Pro posouzení stěžovatelovy námitky je přitom zásadní skutečnost, že všechny tyto fáze se nepřekrývají, nýbrž volební řád stanoví jejich pevný harmonogram.

[33] Podle čl. 2 odst. 1 volebního řádu se volby do příslušného sboru konají v měsíci listopadu, přičemž konkrétní termín voleb stanoví Akademický senát (čl. 2 odst. 3 volebního řádu). Nejpozději jeden týden před prvním dnem voleb musí být předány návrhy kandidátů (čl. 5 odst. 3 volebního řádu) a alespoň 5 dnů před prvním dnem voleb musí být zveřejněny kandidátní listiny (čl. 6 odst. 1 volebního řádu). Tím končí registrační fáze voleb do Akademického senátu. Následuje stadium hlasování, jež zahrnuje samotné hlasování a zjišťování výsledků voleb, včetně možnosti jejich zpochybnění. Tato fáze skončí nejpozději do 21 dnů ode dne, kdy byly hlavní volební komisi a tajemníkovi Senátu předány výsledky hlasování (čl. 8 odst. 3), případně 21 dnů ode dne, kdy byla podána stížnost proti přípravě, průběhu a výsledkům voleb; rozhodující je, která z těchto skutečností nastala později (čl. 8 odst. 5 volebního řádu). Z uvedeného vyplývá, že posouzení platnosti voleb nastane nejpozději 29 dnů ode dne zveřejnění výsledků voleb, pakliže by byla volební stížnost podána v osmý, poslední den lhůty. Vždy však bezesporu dojde k posouzení volební stížnosti před třetí fází volebního procesu, tj. vyhlášením platně zvolených kandidátů a předáním písemného osvědčení o zvolení, které dle čl. 8 odst. 6 volebního řádu proběhne na prvním zasedání Akademického senátu konaném po 1. únoru.

[34] Stěžovatelova námitka, že o volební stížnosti nemůže být pozitivně rozhodnuto, pokud již bylo členovi Akademického senátu předáno písemné osvědčení, tedy nemůže být důvodná, neboť o volební stížnosti musí být vždy rozhodnuto před předáním písemného osvědčení a vyhlášením platně zvolených kandidátů, jímž vzniká členství v Akademickém senátu. V této době tak mohou být napravena případná pochybení nastalá v průběhu hlasování a v krajních případech mohou být vyhlášeny opakované volby dle čl. 9 volebního řádu. Podle Nejvyššího správního soudu přitom lhůtu k podání volební stížnosti nelze považovat za nepřipustně krátkou, neboť délka lhůty k podání volební stížnosti je ospravedlněna nezbytností ověření platnosti voleb před vyhlášením zvolených

kandidátů a vznikem jejich funkce. Jestliže by tato lhůta dosahovala značné délky, byla by potenciálně zasažena schopnost Akademického senátu zasednout v plném složení. Navíc se vychází z předpokladu, že případné vady mající vliv na platnost voleb budou voličům známy, a proto mohou být uplatněny v krátké době po hlasování, což se uplatní i pro obecné volby (viz za všechny usnesení NSS ze dne 13. 12. 2012, čj. Vol 11/2012-63, č. 2795/2013 Sb. NSS, bod 41) i volby do Akademického senátu.

[35] Nejvyšší správní soud je srozuměn se skutečností, že v některých případech (stejně jako v posuzované věci) volební stížnost nemusí být fakticky vyřízena, případně může volič s jejím vyřízením nesouhlasit. V tomto případě musí být zajištěna jeho soudní ochrana, neboť procedura, v níž jsou utvářeny funkce členů kolegiálního akademického senátu veřejné vysoké školy, je veřejnoprávní a spadá do oblasti působnosti veřejné správy (viz v podrobnostech bod 34 rozsudku čj. 6 As 380/2021-48). Cestou soudní ochrany je však podání zásahové žaloby, neboť ačkoli Nejvyšší správní soud nesouhlasí s městským soudem, že vyřízení volební stížnosti neznamená odstranění závadného stavu, naopak v některých případech může vyřízení volební stížnost vést k nápravě tvrzeného závadného stavu, ztotožňuje se s městským soudem, že vyřízení stížnosti nepředstavuje rozhodnutí ve formálním ani materiálním smyslu, takže nepřipadá do úvahy podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu či (v případě nevyřízení volební stížnosti) žaloby na ochranu proti nečinnosti.

[36] K naposledy uvedenému Nejvyšší správní soud poznamenává, že dřívější judikatura Nejvyššího správního soudu (viz např. rozsudek ze dne 24. 5. 2006, čj. 1 Afs 147/2005-107, č. 923/2006 Sb. NSS) zastávala velmi široké materiální pojetí rozhodnutí. V materiálním pojetí je rozhodnutím jakýkoliv individuální právní akt vydaný orgánem veřejné moci v jeho vrchnostenském postavení, bez ohledu na to, zda měl příslušnou formu nebo byl vydán v řádném (či vůbec nějakém) řízení. Toto materiální pojetí rozhodnutí správního orgánu bylo postupně korigováno směrem k pojetí tzv. materiálně formálního, které kladlo důraz na existenci formálního aktu naplňujícího znaky rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, čj. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS).

[37] V usnesení ze dne 10. 7. 2018, čj. 9 As 79/2016-41, č. 3779/2018 Sb. NSS, rozšířený senát Nejvyššího správního soudu vymezil, že formálními znaky rozhodnutí jsou: (i) předepsaná formalizovaná podoba úkonu, který obvykle obsahuje výrok a odůvodnění; (ii) skutečnost, že úkon je vydáván v rámci formalizovaného postupu, byť nemusí jít o řízení ve smyslu správního řádu či daňového řádu; (iii) o průběhu a výsledku postupu je pořizována dokumentace; a (iv) výsledný úkon je oznamován účastníkům řízení. Za materiální znaky lze považovat: (i) jde o úkon orgánu veřejné správy, který (ii) byl učiněn při výkonu veřejné správy a (iii) jeho cílem bylo upravit právní postavení konkrétních adresátů, přičemž (iv) se skutečně v jejich právní sféře mohl projevit (rozsudek NSS ze dne 16. 10. 2020, čj. 3 Afs 402/2019-49, bod 28).

[38] K tomu, aby určitý úkon správního orgánu bylo možné považovat za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., musí ovšem vykazovat jak materiální, tak i formální znaky rozhodnutí. V rozsudku ze dne 13. 3. 2024, čj. 2 As 273/2023-29 (body 24 a 26), Nejvyšší správní soud shledal, že je to především formálnost či neformálnost stanoveného postupu, která i v mezích správního řádu (nikoli pouze soudního řádu správního) určuje, zda daný právně závazný úkon správního orgánu bude správním rozhodnutím podle § 9 a § 67 správního řádu. Dodal, že ne každý úkon správního orgánu, kterým je v širším slova smyslu rozhodováno o právech a povinnostech osob, resp. je pro své adresáty právně závazný, musí nutně mít podobu správního rozhodnutí.

[39] Nejvyšší správní soud nepopírá, že v případě rozhodování o volební stížnosti orgán veřejné správy rozhoduje o právním postavení konkrétních adresátů, přičemž posouzení volební stížnosti se může projevit v právní sféře zvolených kandidátů i voličů. Na straně druhé ovšem nelze přehlížet, že vypořádání volební stížnosti nespĺňuje shora uvedené formální nároky kladené na správní rozhodnutí. Článek 8 odst. 5 volebního řádu nepředpokládá vypořádání volební stížnosti formou formalizovaného úkonu, sestávajícího z výroku a odůvodnění (znak první), ani nepředjímá existenci jakéhokoli formalizovaného postupu předcházejícího jejímu vyřízení (druhý formální znak rozhodnutí). Stanoví pouze oprávnění voliče podat volební stížnost, čemuž zrcadlově odpovídá povinnost Hlavní volební komise posoudit platnost voleb do 21 dnů ode dne, kdy stížnost obdržela. Jakým formálním způsobem tak učiní, volební řád nestanoví, předpokládá pouze posouzení platnosti voleb. Z vyjádření rektorky Univerzity Karlovy ze dne 8. 12. 2023 vyplývá, že o vyřízení stížnosti je její podatel vyrozuměn pouhou „odpovědí“. Jakkoli je tedy podáním volební stížnosti *de iure* zahájeno řízení o přezkumu voleb, Hlavní volební

komise fakticky žádné řízení o podané stížnosti nevede. O podané stížnosti jsou členové Hlavní volební komise neformálně zpraveni předsedou a vedou o ní neformální debatu. Z podstaty věci také není o průběhu postupu při vyřizování volební stížnosti pořizována dokumentace, stížnost je pouze interně projednávána prostřednictvím e-mailové komunikace či na osobním setkání Hlavní volební komise. Uvedenému odpovídá skutečnost, že ke stížnosti stěžovatele se dochovala pouze e-mailová zpráva tajemnice legislativní komise Akademického senátu, která obsahovala návrh předsedy Hlavní volební komise na vypořádání (zamítnutí) volební stížnosti stěžovatele, aniž by bylo jakkoli zřejmé, že by o ní mělo být vydáno rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s.

[40] Z uvedeného vyplývá, že v případě vypořádání volební stížnosti dle volebního řádu nejsou splněny první tři shora citované formální znaky rozhodnutí. Vypořádání volební stížnosti tak nemůže být považováno za rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., proti němuž by bylo namístě brojit žalobou proti rozhodnutí správního orgánu a v případě jeho nevydání ve stanovené lhůtě žalobou na ochranu proti nečinnosti. Jediným možným prostředkem ochrany je tedy žaloba na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu.

[41] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené činí dílčí závěr, že stížnost proti přípravě, průběhu a výsledkům voleb dle čl. 8 odst. 5 volebního řádu je třeba vnímat jako jiný právní prostředek ochrany nebo nápravy ve smyslu § 85 s. ř. s., který je nezbytné využít jako prostředek ochrany uvnitř veřejné správy. Tak také stěžovatel postupoval, neboť městský soud jednoznačně prokázal, že volební stížnost podal dne 25. 11. 2019. Zároveň považuje Nejvyšší správní soud za dostatečně prokázané, že volební stížnost podaná stěžovatelem nebyla v rozporu s volebním řádem vyřízena Hlavní volební komisí. Proto stěžovateli nezbylo než proti průběhu hlasování, jež považoval za neplatné, brojit zásahovou žalobou. Z hlediska posouzení včasnosti žaloby (v části týkající se zásahu spočívajícímu v tvrzené neplatnosti voleb do Akademického senátu) je ovšem zásadní, že stěžovatelem vymezený zásah nelze považovat za trvalý zásah, u něhož by nemohla uplynout subjektivní lhůta k podání žaloby.

[42] Judikatura správních soudů rozlišuje zásahy trvalý a jednorázový, případně jednorázový s trvalými důsledky, neposkytuje ovšem návod, jak jednoznačně určit, zda se jedná o trvalý zásah či o jednorázový zásah s trvalými účinky. Proto je vždy nutné přihlížet ke konkrétním okolnostem případu a posoudit povahu tvrzeného zásahu v intencích stávajících judikатурních východisek ve srovnatelných věcech (rozsudky NSS ze dne 19. 12. 2024, č. 7 As 194/2024-140, bod 21, nebo ze dne 16. 7. 2024, č. 9 As 124/2024-63, bod 27). Trvalý zásah spočívá v trvalém, nepřetržitém stavu, jehož typickou vlastností je, že jeho intenzita v čase stoupá; čím delší zásah je, tím se zvyšuje i jeho intenzita, přičemž v některých případech může adresát veřejné správy pociťovat, že jde o zásah do jeho práv až po uplynutí určité doby, po kterou zásah trvá (rozsudek NSS ze dne 28. 12. 2022, č. 3 As 235/2021-33, bod 23). Jednorázový zásah naopak spočívá v jedinečném izolovaném úkonu správního orgánu (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS č. 2 Afs 144/2004-110), na čemž nic nemění, jestliže důsledky či účinky jednorázového zásahu nadále přetrvávají.

[43] Toto rozdělení nezákonných zásahů je podstatné z hlediska běhu lhůt k podání zásahové žaloby, protože od povahy zásahů se odvíjí lhůta pro podání žaloby (viz např. rozsudky NSS ze dne 26. 6. 2013, č. 6 Aps 1/2013-51, ze dne 25. 4. 2019, č. 9 As 83/2019-35, či ze dne 21. 1. 2021, č. 9 As 55/2020-54). Je-li zásah jednorázový, počne objektivní lhůta pro podání žaloby běžet právě tímto zásahem – konkrétně stanoveným okamžikem, kdy k zásahu došlo. Subjektivní lhůta se odvíjí od okamžiku, kdy se do sféry žalobce dostaly potřebné informace o existenci tohoto zásahu do jeho práv a jeho původci. Je-li však zásah trvalý, nemůže po dobu jeho trvání objektivní ani subjektivní lhůta k podání žaloby uplynout; v takovém případě totiž zásah nebyl ukončen, dochází k němu každý den znovu. Subjektivní lhůta k podání žaloby tak konsekvентně začíná běžet každý den znovu, neboť o neukončeném trvalém zásahu se jednotlivec „dozvídá“ každým dalším dnem až do ukončení takového zásahu (rozsudek NSS ze dne 18. 6. 2021, č. 3 As 231/2019-36, a nálezy ÚS ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, č. 94/2018 Sb. ÚS).

[44] Neposouzení voleb do akademického senátu na základě podané volební stížnosti jako neplatných je podle Nejvyššího správního soudu nezbytné vnímat jako jednorázový, izolovaný úkon (zásah) správního orgánu. Tento úkon spočívající v přezkumu průběhu voleb a hlasování, který neodpovídá představám stěžovatele, nepředstavuje trvalý stav. Jakkoli důsledky tohoto „zásahu“ mohou přetrvávat v podobě výkonu funkce člena Akademického senátu osobou, která byla dle žalobních tvrzení zvolena v neplatných volbách, samotné posouzení platnosti voleb představuje jednorázový zásah s trvalými účinky. Přezkum voleb nelze chápat jako nepřetržitý

stav, pročez nelze ani posouzení neplatnosti voleb vnímat jako trvající zásah, neboť takto vymezený zásah nespočívá v kontinuálním konání či naopak nečinnosti správního orgánu. Intenzita daného zásahu je nejsilnější v okamžiku, kdy není volba kandidátů prohlášena za neplatnou, a následný stav (výkon funkce člena Akademického senátu zvolenými osobami) je pouze důsledkem vyplývajícím z tohoto jednorázového úkonu správního orgánu. Nejvyšší správní soud nepochybně, že stěžovatel může stále pocítovat jeho nepříznivé následky, ty jsou však jen logickým důsledkem jednorázového zásahu a nelze z nich vyvozovat závěr, že se jedná o zásah trvající. Výkon mandátu člena Akademického senátu je pouze logickým důsledkem jedinečného neopakovatelného úkonu správního orgánu, jímž bylo neposouzení neplatnosti voleb kandidátů. Tyto následky nemohou mít vliv na běh lhůty pro podání zásahové žaloby.

[45] Zásahová žaloba musí být podána do dvou měsíců ode dne, kdy se stěžovatel dozvěděl o nezákonném zásahu. Nejpozději lze žalobu podat do dvou let od okamžiku, kdy k němu došlo. Zmeškání lhůty nelze prominout (§ 84 odst. 1 a 2 s. ř. s.). I v případě jednorázového zásahu s trvajícími účinky je dána dvouměsíční subjektivní lhůta k podání žaloby (viz např. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 13. 10. 2015, čj. 7 As 107/2014-53, č. 3334/2016 Sb. NSS, či rozsudky NSS ze dne 4. 4. 2019, čj. 9 As 351/2018-22, a ze dne 25. 4. 2019, čj. 9 As 83/2019-35). Stěžovatel byl v okamžiku vyhlášení výsledků voleb seznámen s tím, kdo byl zvolen do akademického senátu. Jestliže míní, že výsledky voleb byly zmanipulovány a neodpovídají skutečné vůli hlasujících, a v tomto spatřoval nezákonný zásah správního orgánu, o tomto zásahu se bezesporu dozvěděl při vyhlášení výsledků voleb. Stěžovatel netvrdí, že teprve následně zjistil skutečnosti rozhodné pro určení nezákonnosti zásahu. Naopak z jeho stížnosti ze dne 25. 11. 2019 vyplývá, že domněnky, na kterých staví tvrzení o neplatnosti voleb do akademického senátu, mu byly známy již v době vyhlášení výsledků voleb.

[46] Zároveň Nejvyšší správní soud v souladu s výše uvedeným uznává, že jelikož v daném případě existoval jiný právní prostředek ochrany nebo nápravy, který bylo nutno využít před podáním zásahové žaloby, byl stěžovatel povinen nejprve vyčerpat tento prostředek ochrany, jímž byla volební stížnost. Subjektivní lhůta pro podání zásahové žaloby tak mohla začít běžet teprve od okamžiku, kdy se stěžovatel dozvěděl o vyřízení prostředku ochrany, respektive od okamžiku, kdy správnímu orgánu marně uplynula lhůta pro vyřízení takového prostředku (bod 50 rozsudku čj. 6 As 380/2021-48).

[47] Článek 8 odst. 5 volebního řádu stanoví, že Hlavní volební komise posoudí na základě volební stížnosti platnost volby do 21 dnů ode dne jejího podání. Jestliže tedy stěžovatel podal volební stížnost dne 25. 11. 2019, bylo povinností Hlavní volební komise tuto volební stížnost posoudit nejpozději 16. 12. 2019. Od tohoto data začala stěžovateli běžet dvouměsíční subjektivní lhůta k podání zásahové žaloby. Nejvyšší správní soud proto souhlasí s městským soudem, že žaloba ze dne 7. 4. 2020 nebyla v části, v níž se stěžovatel domáhal prohlášení elektronických voleb za neplatné, podána ve dvouměsíční lhůtě po marném uplynutí lhůty 21 dní stanovené k vyřízení stížnosti. Jakkoli městský soud dospěl k jím vyřčeným závěrům zčásti na základě nesprávných úvah, výrok II napadeného rozsudku, jímž došlo k odmítnutí žaloby pro opožděnost, ob stojí. První kasační námitka tedy není důvodná.

[48] Ve druhé kasační námitce stěžovatel namítá, že předání osvědčení předsedou Hlavní volební komise nemá jen ceremoniální charakter. Nejvyšší správní soud však souhlasí s městským soudem, že představuje akt ceremoniální, osvědčující oprávnění a postavení zvoleného člena Akademického senátu vzešlého z voleb.

[49] Nejvyšší správní soud odkazuje k výše uvedenému, kde předstířl tři fáze voleb do Akademického senátu. Z obsahu žalobní argumentace vyplývá, že stěžovatel zpochybňuje průběh druhého stádia, tj. hlasování, neboť volby se dle jeho mínění konaly netransparentním způsobem a nebyla zaručena tajnost volby, protože se konaly prostřednictvím elektronického systému, do něhož provozovatel může libovolně zasahovat a pozměnit výsledky voleb. Z uvedeného vyplývá, že podstata stěžovatelovy argumentace se váže k průběhu hlasování a sčítání výsledků a nikoli k fázi uvedení zvolených kandidátů do funkce. Stěžovatelovy výtky směřující do této třetí fáze byly pouze přímým důsledkem jím deklarovaných pochybení nastalých ve fázi hlasování. Stále však stěžovatel svými tvrzeními zpochybňoval neplatnost samotné volby. Za této situace ob stojí závěr městského soudu, že v tomto případě mělo předání osvědčení (ve vztahu k tvrzením stěžovatele) pouze ceremoniální charakter, respektive dle Nejvyššího správního soudu se jednalo pouze o důsledek jiného zásahu, jehož podstatu však městský soud nemohl přezkoumat pro opožděnost žaloby (viz výše).

[50] K naposledy uvedenému Nejvyšší správní soud dodává, že opačný výklad by ve své podstatě znamenal, že by bylo možno zpochybnit platnost hlasování nad rámec lhůt předpokládaných volebním řádem. Nejvyšší správní soud opakuje, že podání volební stížnosti dle čl. 8 odst. 5 volebního řádu má za cíl vyjasnit platnost hlasování před vznikem mandátu novým členům Akademického senátu. Jakkoli nelze vyloučit podání zásahové žaloby proti negativnímu vypořádání volební stížnosti či proti jejímu nevypořádání, nelze časově rozšiřovat možnost zpochybnění platnosti voleb též k okamžiku vyhlášení platně zvolených kandidátů a předání osvědčení dle čl. 8 odst. 6 volebního řádu, či dokonce k běhu jejich zastupitelského mandátu. Ke zpochybnění průběhu hlasování či sčítání výsledků je nezbytné využít právní instrumenty k tomu určené pro příslušnou fázi volebního procesu. Při vyhlášení platně zvolených kandidátů musí být významně omezena možnost zpochybnit proces hlasování, neboť je třeba lpět na skutečnosti, že tvrzená neplatnost voleb představuje jednorázový zásah s trvajícím důsledkem, proti níž bylo třeba vznést námitky v jiné fázi volebního procesu. Ve třetí, poslední, jmenovací fázi by bylo možno zpochybnit pouze skutečnosti, které nastaly od doby zveřejnění výsledků voleb (čl. 8 odst. 4 volebního řádu) do vyhlášení platně zvolených kandidátů (například pokud by měla být za zvoleného kandidáta prohlášena osoba, která dle zveřejněných výsledků ve volbách neuspěla). Taková situace však v daném případě nenastala, neboť stěžovatelovy námitky proti volebnímu procesu směřovaly výhradně do fáze hlasování, ve vztahu k níž je předání osvědčení platně zvoleným kandidátům již pouze ceremoniálním aktem. Ani druhé kasační námitce tedy Nejvyšší správní soud nepřisvědčil.