Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu

12 2025 / XXIII. ROČNÍK / 31. 12. 2025

OBSAH

4710 Řízení před soudem: zásahová žaloba; využití jiných právních prostředků, zahájení z moci úřední
Vodní právo: ohrožovací havárie, potenciální ohrožení vod 476

4711 Důchodové pojištění: snížení procentní výměry starobního důchodu některým představitelům komunistického režimu 486

4712 Daň z příjmů: zdanění dobrovolné (nenucené) prostituce 494

4713 Rozšířený senát: pasivní legitimace, žalovaný správní orgán
Zdravotnictví: procesní postavení rozhodčího orgánu zdravotní pojišťovny 501

4714 Mezinárodní právo veřejné: mezinárodní sankce; majetek na sankčním seznamu a zjištění jeho skutečného majitele
Právo Evropské unie: společná zahraniční a bezpečnostní politika, zvláštní omezující opatření namířená proti některým osobám a subjektům 514

4715 Rozšířený senát: přestupky spáchané po zahájení řízení o jiném přestupku; pravidla pro ukládání úhrnného trestu 524

4710

Řízení před soudem: zásahová žaloba; využití jiných právních prostředků, zahájení z moci úřední

Vodní právo: ohrožovací havárie, potenciální ohrožení vod

k § 40 a § 42 odst. 1 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon)

k § 85 soudního řádu správního

k § 42 a § 80 správního řádu

I. Je-li v případě zásahové žaloby proti nezahájení správního řízení z moci úřední o uložení opatření k nápravě (§ 42 odst. 1 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách) hrozící nebezpečí rozsáhlé a intenzivní, je podmínka využití jiných právních prostředků ochrany nebo nápravy (§ 85 s. ř. s.) výjimečně splněna tehdy, pokud podněty podle § 42 a § 80 správního řádu uplatnila obec, jíž jsou žalobci občany, a vylíčila v nich konkrétní dotčení jejich práv.

II. Krajský soud se při rozhodování o zásahové žalobě proti nezahájení správního řízení z moci úřední zabývá tím, zda existují rozumné předpoklady pro jeho zahájení. Není-li na základě skutkových okolností známých soudu v okamžiku jeho rozhodování prokázána existence ohrožovací havárie podle § 40 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách, jelikož jde o věc, v níž je třeba rozsáhlejšího dokazování či odborného posouzení, postačí, jestliže krajský soud shledá, že zákonem předvídané ohrožení vod je potenciálně možné. Otázka, zda je ohrožení také reálné, je pak na posouzení správního orgánu v řízení o uložení opatření k nápravě (§ 42 odst. 1 uvedeného zákona).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 9. 2025, čj. 1 As 48/2025-112)

Prejudikatura: č. 1764/2009 Sb. NSS, č. 3903/2019 Sb. NSS, č. 4038/2020 Sb. NSS, č. 4178/2021 Sb. NSS, č. 4271/2022 Sb. NSS a č. 4666/2025 Sb. NSS.

Věc: a) Z. B. a b) V. J. proti 1) Krajskému úřadu Středočeského kraje, 2) České inspekci životního prostředí a 3) Městskému úřadu Kralupy nad Vltavou, za účasti 1) České republiky – Ministerstva financí, 2) M. B. L. a 3) RUMPOLD, s. r. o., o ochranu před nezákonným zásahem žalovaných o kasační stížnosti žalovaných 1) a 2).

Nejvyšší správní soud se v nynější věci zabývá otázkou, zda v souvislosti se sanací skládky sudů se styreny v Nelahozevsi, která je tzv. starou ekologickou zátěží, *došlo k havárii* a zda měli žalovaní k odstranění následků havárie *zahájit řízení o uložení opatření k nápravě podle § 42 odst. 1 vodního zákona*, a tedy zda jim zahájení takového řízení krajský soud nařídil v souladu se zákonem [viz rozsudek rozšířeného senátu ze dne 26. 3. 2021, čj. 6 As 108/2019-39, č. 4178/2021 Sb. NSS (dále jen „rozsudek Žaves")].

Dílčími otázkami jsou, zda žalobci vyčerpali *jiné právní prostředky* (ve smyslu § 85 s. ř. s.) tím, že obec, jejíž jsou občany, uplatnila podněty podle § 42 a § 80 správního řádu, v nichž tvrdila dotčení na právech svých občanů, přičemž z přiložených podkladů vyplývalo také konkrétní dotčení žalobců; a zda mají *aktivní legitimaci* k podání zásahové žaloby, ačkoli by nebyli účastníky správního řízení, jehož zahájení se domáhají.

Skládka styrenů, o kterou v souzené věci jde, byla založena v šedesátých letech 20. století a souvisela s výrobou kaučuku v tehdejším národním podniku Kaučuk. Kolem roku 1990 se zde nacházelo asi 24 000 sudů uložených ve vícero vrstvách. Na počátku devadesátých let došlo k privatizaci skládky a jejím novým vlastníkem se stala společnost Orlen, která skládku *nabyla s vědomím existence staré ekologické zátěže*. Ta v roce 1994 uzavřela s Fondem národního majetku smlouvu týkající se ekologických závazků. V roce 2003 uložila inspekce životního prostředí společnosti Orlen opatření k nápravě k odstranění staré skládky chemických odpadů podle § 42 odst. 2 vodního zákona. Podle tohoto ustanovení lze uložit opatření k nápravě nabyvateli majetku, který (1) jej získal

(způsobem uvedeným ve zvláštním zákoně) s vědomím staré ekologické zátěže a (2) byla s ním uzavřena zvláštní smlouva nebo mu byla poskytnuta sleva z kupní ceny z důvodu závadného stavu; exekuci takového rozhodnutí přitom nelze zahájit, nařídit nebo provést. K sanaci ovšem nedošlo.

V roce 2016 tedy Ministerstvo financí na základě smlouvy o dílo zadalo zhotoviteli [společnosti bez právní subjektivity AQT&RUMPOLD Nelahozeves, jedním z jejích společníků je osoba zúčastněná na řízení 3)] sanaci ekologických škod spočívající ve vymístění sudů se styrenovou smolou a úpravě terénu. Práce probíhaly od srpna 2019 do června 2020. V průběhu likvidace však zhotovitel zjistil, že zakázku nelze dokončit tak, jak byla smluvena (ukázalo se, že obsah sudů, jejich stav a rozsah kontaminace ve skládce byly zásadně odlišné, než se předpokládalo) a provedl sanační práce pouze v částečném rozsahu. V roce 2020 tedy byly práce na odstranění skládky ukončeny, přičemž těleso skládky zůstalo zčásti odkryté.

Žalobci se před krajským soudem domáhali vůči žalovaným ochrany před nezákonným zásahem spočívajícím v nezahájení řízení o uložení opatření k nápravě závadného stavu dle § 42 odst. 1 vodního zákona. Pochybeními při sanaci skládky sudů se styreny měla podle nich vzniknout havárie ve smyslu § 40 vodního zákona. V důsledku úniku škodlivých látek ze skládky se tak měla v jejich studnách zvyšovat kontaminace vody. Krajský soud žalobě napadeným rozsudkem vyhověl, deklaroval zásah a přikázal žalovaným 1) a 2) do 30 dnů od právní moci rozsudku zahájit výše uvedené řízení, přičemž zahájením řízení jedním ze správních orgánů zanikne povinnost druhého. Ve vztahu k žalovanému 3) žalobu zamítl.

V odůvodnění krajský soud nejprve dospěl k závěru, že je žaloba přípustná. Žalobci před podáním zásahové žaloby vyčerpali jiné právní prostředky k ochraně svých práv (§ 85 s. ř. s.). Obec Nelahozeves totiž ke všem žalovaným podala podnět k řešení havarijního stavu a žádala o uložení povinnosti provést opatření k nápravě; tato podání krajský soud vyhodnotil jako podněty podle § 42 správního řádu. Podněty podala obec z pozice svých občanů, a tak by podle krajského soudu bylo čistým formalismem požadovat, aby žalobci před podáním žaloby podali shodné podněty vlastním jménem. Žalobci také vyčerpali opatření proti nečinnosti, neboť podněty byly podány ke všem správním orgánům, které by k vyřízení takových návrhů byly příslušné.

Podle krajského soudu byly splněny také podmínky (stanovené rozsudkem *Žaves*) pro to, aby bylo nečinností správního orgánu přímo zasaženo do veřejného hmotného subjektivního práva žalobců. Předně uzavřel, že žalobci by byli aktivně legitimováni k podání žaloby podle § 65 a násl. s. ř. s. proti konečnému rozhodnutí v řízení podle § 42 odst. 1 vodního zákona. To i navzdory tomu, že by nebyli účastníky správního řízení. Případné neuložení opatření k nápravě, v jehož důsledku by trval závadný stav, by totiž bylo možné považovat za způsobilé negativně zkrátit veřejná subjektivní práva žalobců na příznivé životní prostředí. Dovodil také, že řízení o změně stavby před dokončením, které nyní probíhá, není s to ochránit práva žalobců. Jeho průběh je totiž v dispozici žadatele, tedy osoby odlišné od žalobců, a nelze zaručit, že bude povolení skutečně vydáno a že navržené změny budou plnohodnotnou alternativou k případným opatřením uloženým v režimu § 42 odst. 1 vodního zákona. Konečně soud vyloučil, že by žaloba byla projevem zneužití práva. Shrnul, že zásah do práva žalobců na příznivé životní prostředí a na ochranu zdraví zakládá jejich aktivní legitimaci.

Pokud jde o důvodnost žaloby, krajský soud dospěl k závěru, že odkrytím skládky v rámci sanačních prací a jejím nedostatečným zajištěním po skončení těchto prací došlo k závažnému ohrožení jakosti povrchových nebo podzemních vod ropnými látkami a zvlášť nebezpečnými látkami (tedy k havárii podle § 40 odst. 2 vodního zákona). Tento stav nebyl nijak napraven a přerostl v závadný stav podle § 41 odst. 1, který nadále trvá. Existují tak rozumné předpoklady pro to, aby bylo zahájeno řízení o uložení opatření k nápravě (§ 42 odst. 1 vodního zákona). Jeho zahájení přitom nebrání existence rozhodnutí týkající se staré ekologické zátěže (§ 42 odst. 2 vodního zákona). Nebrání tomu ani překážka věci rozhodnuté.

Krajský soud uložil povinnost zahájit řízení žalovaným 1) a 2), neboť se podle něj jedná o případ přesahující možnosti obecního úřadu obce s rozšířenou působností [§ 107 odst. 1 písm. d) vodního zákona], tedy žalovaného 3). Žalovaní 1) a 2) jsou dle zákona příslušní k tomu, aby řízení vedli a je na nich, aby se dohodli, kdo z nich řízení zahájí.

Žalovaný 1) [stěžovatel 1)] a žalovaný 2) [stěžovatel 2)] napadli rozsudek krajského soudu kasační stížností. Podle stěžovatele 1) krajský soud vykládal závěry rozsudku *Žaves* extenzivně. Podle judikatury Nejvyššího

správního soudu je účastníkem řízení podle § 42 vodního zákona pouze původce havárie a žádná veřejná subjektivní práva z řízení žalobcům nevyplývají. Krajský soud se navíc s touto námitkou nevypořádal a ani nijak neodůvodnil svůj závěr o aktivní legitimaci žalobců k podání žaloby podle § 65 s. ř. s. Žalobci se přitom mohou bránit v jiném řízení – a to v řízení o povolení k odběru podzemních vod. Krajský soud posoudil žalobu, jako by se jednalo o žalobu ve veřejném zájmu, neboť každý má právo na příznivé životní prostředí. Taková žaloba ovšem není přípustná. Žalobci proto podle něj nebyli aktivně legitimováni k podání žaloby.

Žalobci neučinili vůči žalovaným žádné podání. Stačí-li pro vyčerpání prostředků ochrany podání obce, jde o *actio popularis*. Krajský soud účelově zaměňuje právní jednání různých osob. Soud měl zkoumat také to, zda podání žaloby není zneužitím práva, a to z moci úřední.

Stěžovatel 1) měl za to, že se koncentrace znečištění vrátila do stavu před zahájením likvidace staré ekologické zátěže. Kvalita podzemní vody je tak starou ekologickou zátěží, nikoli havárií. Krajský soud se nezabýval příčinnou souvislostí mezi likvidací staré ekologické zátěže a kvalitou vody ve studnách žalobců. Závadný stav již skončil a uložená opatření by tedy musela směřovat k odstranění samotné staré ekologické zátěže. Pokud by se o havárii jednalo, měli by žalobci povinnost to neprodleně hlásit hasičskému sboru, což neučinili. Nikdo přitom nemůže mít prospěch ze svého protiprávního jednání. Pouze vodoprávní úřad je přitom jako jediný oprávněn konstatovat, že jde o havárii.

K odstranění následků likvidace staré ekologické zátěže je již vedeno řízení o změně stavby před dokončením. V tomto řízení se žalobci mohou vyjadřovat, avšak právě z důvodu jejich námitek není možné rozhodnout o překrytí skládky, které by zabránilo vyplavování škodlivých látek. Jelikož probíhá řízení o zakrytí skládky, nelze stejnou povinnost uložit jinému původci. Také stále probíhá odstraňování staré ekologické zátěže, jež bylo uloženo rozhodnutím z roku 2003. Budou tedy vedle sebe vedena dvě řízení s jiným subjektem. Krajský soud uzavřel, že řízení o změně stavby nemůže ochránit práva žalobců. Stěžovatel 1) byl opačného názoru, neboť zakrytím skládky podle něj dojde k zamezení vyplachování nebezpečných látek do podzemních vod.

Podle stěžovatele 2) žalobci nenaplnili podmínku § 85 s. ř. s., neboť podněty podala obec. Krajský soud se nezabýval chybějícím projevem vůle žalobců ve vztahu k těmto úkonům. Presumoval přitom, že podněty podané žalobci by byly obsahově totožné. To je v rozporu se zásadou subsidiarity soudního přezkumu činnosti správních orgánů.

Poukaz krajského soudu na rozsudek *Žaves* byl podle stěžovatele 2) nepřiléhavý. O existenci havárie se žádné řízení nevede, havárie fakticky nastává. Neexistuje tak správní řízení, ve kterém by žalobci mohli uplatňovat svá práva. Stěžovatel 2) měl za to, že závažný stav je řešen postupy v rámci likvidace staré ekologické zátěže. Řízení podle § 42 odst. 1 vodního zákona by podle něj bylo vedeno pouze za účelem ochrany veřejného subjektivního práva na ochranu zdraví a příznivého životního prostředí žalobců, což je v rozporu se závěry rozsudku *Žaves*. Navíc sám krajský soud připustil, že přijatá opatření nemusí mít formu rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s.

Ne každé zhoršení stavu vody je havárií. Při provádění sanačních prací je obvyklé, že dochází k výkyvům koncentrací znečišťujících látek. Bylo by *„nebezpečným precedentem“* označovat zhotovitele sanačních prací za původce havárie v souvislosti s provedením sanace dle schváleného projektu sanačních prací, neboť by to mohlo vést k tomu, že ve většině případů by pak v důsledku – byť jen mírného – ohrožení jakosti vod pokaždé došlo k havárii. Tím by byly ohroženy zakázky při odstraňování starých ekologických zátěží, neboť by se zhotovitelé obávali toho, že schváleným postupem způsobí havárii. Jestliže by praxe přijala výklad krajského soudu, byly by za havárii označeny téměř všechny lokality v České republice, v nichž se řeší stará ekologická zátěž.

Ačkoli při provádění sanačních prací došlo k nárůstu znečištění v podzemních vodách v monitorovacích vrtech v lokalitě skládky, nedošlo k závažnému ohrožení jakosti podzemních vod. Kladenská pánev je v Plánu oblasti povodí Dolní Vltavy klasifikována jako znečištěné území a sama lokalita je starou ekologickou zátěží. Závadný stav je tedy znám již od doby ukládání sudů na skládku. Krajský soud podle něj nedisponoval znalostí místních poměrů a odborností k posouzení toho, zda se jedná o ohrožení či zhoršení závažné, a tak k tomuto závěru nebyl oprávněn dojít bez provedení znaleckého posudku. Nahradil tím také činnost správních orgánů.

Krajský soud podle stěžovatele 2) dospěl k překvapivému závěru, že „ohrožovací“ havárii nemusí předcházet únik závadných látek, nýbrž postačí provádění sanace odkrytím tělesa skládky a vystavení jej atmosférickým srážkám. Nedojde-li k odstranění příčin ohrožení, nastane závadný stav ve smyslu § 42 odst. 1 vodního zákona.

Co se týče příčinné souvislosti mezi odkrytím skládky (resp. přerušením prací) a ohrožením jakosti vod, má stěžovatel 2) za to, že je potřeba rozlišovat zvodně podzemních vod. Krajský soud podle něj data o znečištění naměřená v kvartérní zvodni zobecnil na všechny podzemní vody.

Krajský soud nezkoumal viskozitu styrenových smol a spokojil se s tím, že jde o kapalinu. Viskozita přitom určuje, jestli látka „teče“ a může tak *„dotéct např. až do Vltavy“*. Krajský soud měl podle stěžovatele 2) provést důkaz ohledáním na místě, aby se sám přesvědčil o nemožnosti tečení styrenových smol. Není podle něj také zřejmé, jak krajský soud mohl dospět k závěru, že v lokalitě skládky došlo k závažnému ohrožení jakosti vod, jestliže neprovedl důkaz Metodickým pokynem Ministerstva životního prostředí – Indikátory znečištění z roku 2013, který stanovuje limitní koncentrace znečišťujících látek.

Opatření přijatá k odstranění havárie budou podle stěžovatele 2) směřovat k zakrytí otevřené stavební jámy a zabránění promývání skládky sudů dešťovou vodou. Budou tedy shodná s opatřeními, která mohou být uložena v nyní probíhajícím řízení a jejichž cílem je odstranit starou ekologickou zátěž.

Stěžovatel 2) shrnul, že příčinou havárie podle něj musí být vždy únik znečišťujících látek. Odkrytím skládky k takovému úniku nedošlo. V případě ohrožovací havárie je nutné prvotním zásahem odstranit uniklé znečišťující látky. Krajský soud podle něj zaměnil příčiny za následky. Řízení podle § 42 odst. 1 vodního zákona za této situace nelze vůbec vést.

Žalobci v replice uvedli, že obec podle nich podala podněty jakožto zástupce dotčených občanů. Správní orgány se o své tvrzené nezákonné nečinnosti dozvěděly a měly dostatek informací. Podle žalobců zákon nevylučuje, aby žalobce podal zásahovou žalobu v případě, že sám nebyl předmětem zásahu. Postačuje, aby byl v důsledku jednání či opomenutí správního orgánu přímo zkrácen na svých právech. Šíření kontaminace podzemních vod zasahuje do práva žalobců na ochranu zdraví a jejich práva na příznivé životní prostředí. Krajský soud aktivní legitimaci žalobců potvrdil, a tak žalobci považovali její zkoumání Nejvyšším správním soudem za nadbytečné.

Žalobci nepovažovali za nutné zadat znalecký posudek, neboť skutkový stav podle nich vyplýval z předložených důkazů. Z monitoringů z let 2022 a 2023 plynulo, že v domovních studnách v Nelahozevsi byl vysoký nárust ropných látek (až na dvojnásobné hodnoty). To svědčí o tom, že vymýváním skládky dochází k většímu znečišťování podzemních vod. Pokud jde o viskozitu styrenových smol, ty vystavené teplu a přímému slunečnímu záření mají tendenci kapalnět. O jejich vytékání svědčí fakt, že se na skládce nacházejí zcela prázdné sudy. Provedení místního šetření soudem nebylo potřeba.

Podle žalobců krajský soud stěžovatele ani nezavázal k duplicitnímu postupu ve správním řízení, pouze jim uložil, aby zahájili řízení. Existence dvou rozhodnutí v téže věci podle nich nadto „*nepředstavuje procesní překážku, nýbrž důsledek povahy kasační stížnosti*“.

Osoba zúčastněná na řízení 1) se ztotožnila s obsahem kasačních stížností, na některé z nich výslovně odkázala. Lokalita je podle ní důsledně monitorována a provádění sanačních prací kontrolováno. O havárii se podle ní nejedná.

Osoba zúčastněná na řízení 2) uvedla, že je pro ni složité zorientovat se v argumentaci kasační stížnosti stěžovatele 1). Ztotožnila se nicméně se závěrem krajského soudu a na jeho rozsudek také odkázala. I kdyby ovšem krajský soud neprovedl tak rozsáhlé dokazování, ohrožení podzemních vod by bylo zjevné i při pouhém ohledání místa. Na skládce jsou roztrhané a prorezlé zbytky sudů, které jsou vystaveny klimatickým vlivům. Položila si otázku: „*Styren byl v sudech; sudy jsou prázdné; kde je styren?*“

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(…)

III.b K aktivní legitimaci žalobců

[37] Stěžovatelé namítají, že žalobci nebyli aktivně legitimováni k podání žaloby, neboť by nebyli účastníky případného navazujícího soudního řízení o žalobě proti rozhodnutí vydanému ve správním řízení, jehož zahájení se domáhají. Žalobci se podle stěžovatelů mohli domoci ochrany svých práv v jiném řízení. Krajský soud měl nadto zkoumat z moci úřední, zda podání žaloby nebylo zneužitím práva. Tyto námitky nejsou důvodné.

[38] Rozšířený senát v rozsudku *Žaves* vymezil tři podmínky, které musí být naplněny současně k tomu, aby (objektivně protizákonná) nečinnost správního orgánu při uplatnění jeho úřední moci (nezahájení řízení z moci úřední) přímo zasáhla do veřejného hmotného subjektivního práva určité osoby.

[39] *Zaprvé* je potřeba, aby šlo skutečně o žalobce, jehož veřejné hmotné právo nebylo ochráněno v důsledku nečinnosti správního orgánu. Žalobní legitimaci tedy nemá ten, kdo by se nemohl bránit žalobou proti rozhodnutí podle § 65 a násl. s. ř. s., které eventuálně z takto započatého správního řízení může vzejít. *Zadruhé* musí být zachována subsidiarita zásahové žaloby. Nesmí tedy existovat žádné jiné správní řízení ani žádný jiný moment, kdy osoba v minulosti mohla nebo teprve v budoucnu bude moci chránit své subjektivní hmotné právo v rámci veřejné správy nebo žalobou před správním soudem. *Zatřetí* by správní soud měl zvážit, zda podáním zásahové žaloby žalobce nezneužívá právo.

[40] Pokud jde o první podmínku, žalobu podle § 65 odst. 1 s. ř. s. je oprávněn podat ten, kdo *tvrdí že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti*. Jak vhodně doplnil krajský soud, není třeba, aby to byl právě žalobce, komu úkon správního orgánu, proti kterému brojí, založil, změnil či zrušil práva a povinnosti. Postačí, že se podle tvrzení žalobce v žalobě tento úkon negativně projevil v jeho právní sféře, resp. že s ohledem na tvrzení žalobce není možné zjevně a jednoznačně konstatovat, že k zásahu do jeho právní sféry v žádném případě dojít nemohlo (usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 10. 2008, čj. 8 As 47/2005-86, č. 1764/2009 Sb. NSS, bod 41). Tato podmínka má znemožnit podávat zásahovou žalobu k ochraně práv jiných osob nebo k ochraně veřejného zájmu (*actio popularis*), které je ve správním soudnictví nepřípustná (rozsudek *Žaves*, bod 82).

[41] Krajský soud dospěl k závěru, že žalobci by sice nebyli účastníky řízení o uložení opatření podle § 42 odst. 1 vodního zákona, avšak postačí, že v případě, že by toto řízení skončilo nenařízením opatření (resp. zastavením řízení o uložení opatření), tak by se mohli proti takovému rozhodnutí bránit žalobou podle § 65 a násl. s. ř. s. S tímto závěrem Nejvyšší správní soud souhlasí. Není neobvyklé, že žalobci mohou žalobou ve správním soudnictví napadat rozhodnutí, které vzešlo z řízení, jehož nebyli a ani dle zákona nemohli být účastníkem řízení (srov. rozsudek NSS ze dne 24. 2. 2022, čj. 1 As 254/2021-29, bod 19 a násl.). Podstatné pro jejich aktivní legitimaci je to, zda byli na svých právech takovým rozhodnutím přímo zkráceni.

[42] Žalobci v žalobě tvrdili, že vlastní studny, které jsou umístěny nedaleko skládky (asi několik stovek metrů). V souvislosti se sanačními pracemi na skládce došlo k výraznému nárůstu znečištění v lokalitě, výskyt nadlimitní koncentrace některých kontaminantů byl naměřen také ve studnách žalobců. V současné době podle nich dochází k promývání netěsných sudů se styrenovou smolou a ke kontaminaci podzemních vod, přičemž prouděním vody je následně znečištěna i voda v domovních studních žalobců. To zasahuje do jejich práva na ochranu zdraví a práva na příznivé životní prostředí.

[43] Tvrzení těchto skutečností dle Nejvyššího správního soudu postačí k naplnění aktivní legitimace žalobců, neboť se jejich studny nachází v oblasti, která byla zasažena při zahájení sanačních prací a v současné době může být minimálně dalším zasažením ohrožena. Přímé dotčení žalobců je přitom myslitelné (a alespoň potenciálně možné), neboť k němu došlo již v minulosti. Z tohoto důvodu by tak mohlo být nenařízením opatření (resp. nečinností správních orgánů) zasaženo do práva na ochranu zdraví a práva na příznivé životní prostředí žalobců, a ti by tak potenciálně mohli být účastníky řízení o žalobě proti rozhodnutí, které by z řízení podle § 42 odst. 1 vodního zákona vzešlo. Není přitom zřejmé, kam stěžovatel 2) míří svou námitkou ohledně toho, že toto

správní řízení nemusí skončit vydáním rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. Proto Nejvyšší správná soud jen na okraj poznamenává, že judikatura pouze požaduje, aby soudní řízení o žalobě proti rozhodnutí eventuálně ze správního řízení *mohlo* vzejít (rozsudek *Žaves*, bod 84).

[44] K první podmínce proto Nejvyšší správní soud shrnuje, že řízení, jehož zahájení se žalobci domáhali, může skončit rozhodnutím. Proti rozhodnutí by poté žalobci byli oprávněni podat žalobu. To k splnění první podmínky postačuje.

[45] Pokud jde o splnění *druhé podmínky*, žalobci se domáhají (přinejmenším) ochrany podzemních vod ve svých studnách. Tohoto cíle nelze dosáhnout v řízení o překrytí skládky. Jak správně vysvětlil krajský soud, je to zejména proto, že řízení a jeho průběh nejsou v dispozici žalobců a je také nejasný jeho výsledek, což ovšem stěžovatelé nezpochybňují. Není ani zřejmé, jak by mohlo žalobcům poskytnout ochranu řízení o povolení k odběru podzemních vod, jak navrhoval stěžovatel 1).

[46] Nejvyšší správní soud má za to, že krajský soud dostatečně zkoumal také naplnění *třetí podmínky*. Přípustnost žaloby je podmínkou řízení a je tak třeba ji zkoumat z moci úřední. To platí také pro posouzení otázky, zda žaloba není projevem zneužití práva. Této povinnosti krajský soud ovšem dostál, jestliže přesvědčivě odůvodnil, proč podle něj ke zneužití práva nedošlo, resp. proč pochybnost o tom ze spisu nevyplývá, a Nejvyšší správní soud se s jeho závěrem ztotožňuje. Měl-li stěžovatel 1) opačný názor, měl svou argumentaci předestřít v řízení před krajským soudem. Důvod pro pochybnosti o tom, že byl tento závěr krajského soudu správný, ostatně stěžovatel 1) nevznesl ani v kasační stížnosti.

III.c K vyčerpání jiných právních prostředků ochrany nebo nápravy ve smyslu § 85 s. ř. s.

[47] Stěžovatelé dále rozporovali oprávnění žalobců podat zásahovou žalobu s tím, že nevyčerpali prostředky ochrany podle § 85 s. ř. s., neboť se sami (vlastním jménem) neobrátili na žalované s podnětem k zahájení řízení. Tato námitka není důvodná.

[48] Podle rozsudku *Žaves* musí žalobci před podáním zásahové žaloby, kterou se domáhají zahájení řízení z moci úřední, nejdříve uplatnit podnět k zahájení řízení podle § 42 správního řádu, resp. podnět k opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu. Účelem je, aby správní orgán měl možnost se dozvědět o intenzitě dopadů do hmotných práv konkrétních osob a dostal možnost je ochránit. Konkrétně se musí dozvědět nejen o nezákonnosti, ale rovněž o tom, že právě (budoucí) žalobce se cítí zkrácen na svých právech protiprávním stavem, k jehož odstranění je tento správní orgán povolán (rozsudek *Žaves*, body 93-97).

[49] Žalovaní se takové skutečnosti měli možnost dozvědět z vícero podání. Sami žalobci svým jménem vystupovali pouze na petici, kterou asi 600 občanů Nelahozevsi vyzvalo Ministerstvo financí, aby neodkladně pokračovalo v sanaci skládky. Tento dopis obdržel i stěžovatel 2). Podněty, které krajský soud vyhodnotil jako podněty podle § 42 a § 80 správního řádu, ovšem zaslala žalovaným pouze obec, a to svým jménem. Poukázala v nich na předčasné ukončení prací na skládce a jeho tvrzené důsledky, včetně ohrožení dalším znečišťováním podzemních i povrchových vod. Na podporu svých tvrzení přiložila mj. zprávy z monitoringu podzemních vod, které obsahovaly také *výsledky měření ve studnách žalobců z roku 2023*. Nejvyšší správní soud je shodně s krajským soudem přesvědčen, že podněty požadavkům judikatury dostály. Informace v nich obsažené sestávaly z konkrétních tvrzení, jak nečinnost správních orgánů zasahuje do práv občanů obce a z důkazů, jež se vztahovaly také konkrétně k žalobcům, resp. k jejich studnám.

[50] Nejvyšší správní soud souhlasí také s tím, že obec mohla jednat v zastoupení svých občanů. Podle § 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) je obec *základním územním samosprávným společenstvím občanů*. Podle jeho § 2 odst. 2 a § 35 obec v samostatné působnosti pečuje o potřeby svých občanů. Rozšířený senát již uznal právo obce chránit zdravé životní prostředí svých obyvatel a v některých případech jí dokonce z tohoto důvodu přiznal aktivní legitimaci v soudním řízení (usnesení rozšířeného senátu ze dne 29. 5. 2019, čj. 2 As 187/2017-264, č. 3903/2019 Sb. NSS, body 42 až 45, nebo rozsudek NSS ze dne 2. 6. 2021, čj. 9 Ao 3/2021-41, č. 4271/2022 Sb. NSS, body 39-41). Podněty obce nadto zjevně navazovaly na petici, kterou ze stejného důvodu podali žalobci spolu s dalšími občany obce osobě zúčastněné na řízení I) (petici ze srpna 2022 projednal v březnu 2023 Výbor pro životní prostředí Poslanecké sněmovny, který vyzval správní orgány k urychlení kroků

k sanaci skládky, v květnu 2023 pak obec vyzvala s obdobným odůvodněním všechny žalované k zahájení řízení). Není důvod pro to, aby jednání obce, která v podnětech upozorňovala i na případ žalobců a doprovodila je podklady týkajícími se také individuální situace žalobců, nemohlo být přičitatelné žalobcům, jestliže se oni sami k tomuto jednání hlásí.

[51] Nejvyšší správní soud považuje za podstatné, že hrozící nebezpečí, které obec ve svých podnětech a žalobci ve své žalobě tvrdili, bylo *rozsáhlé* (jde o skládku o velikosti cca 1,2 ha, která podle tvrzení žalobců ohrožuje jakost podzemních i povrchových vod v širokém okolí) a *intenzivní* (skládka se styreny je nyní nezabezpečená a nezakrytá, podle žalobců ohrožuje okolí znečištěním ropnými látkami a zvlášť nebezpečnými látkami). O tom také svědčí skutečnost, že se do věci vložila obec v zájmu velkého okruhu osob, které byly situací dotčeny. Správní orgány tak byly prostřednictvím podnětů dostatečně informovány o tom, že jejich nečinnost zkracuje na právech vysoký, ale přesně určený, počet osob, včetně žalobců, a to v intenzitě nezákonného zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s. Měly proto možnost se se situací seznámit a reagovat na ni, což neučinily.

[52] Přihlédne-li Nejvyšší správní soud nadto také ke skutečnosti, že správní orgány v odpovědi na podněty obce nesouhlasily již s posouzením podmínek pro zahájení řízení (nehledě na to, kdo podněty podal), jeví se požadavek, aby tyto podněty podali žalobci následně znovu, jako formalistický. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s tím, že by bylo v tomto případě nadbytečné, aby se žalobci (nebo další občané obce) na žalované obrátili před podáním žaloby znovu sami (pravděpodobně s obdobnými tvrzeními a důkazy).

[53] S ohledem na vše shora uvedené proto postačovalo, pokud podněty vůči správním orgánům podala obec.

III.d K otázce, zda byli stěžovatelé nezákonně nečinní

[54] Stěžovatelé dále namítají, že situace na skládce nenaplňuje definici havárie podle § 40 vodního zákona. Současné znečištění je starou ekologickou zátěží. Hodnoty znečištění se od provedení sanačních prací vrátily na původní hodnoty, nedochází k úniku znečišťujících látek. Soud se měl s tímto posouzením obrátit na znalce. Nadto opatření potenciálně přijatá k odstranění havárie by byla totožná jako ta k odstranění staré ekologické zátěže, vedla by se tak dvě řízení se stejným předmětem. Tyto námitky nejsou důvodné.

K pojmu havárie podle § 40 vodního zákona

[55] Havárií je podle § 40 odst. 1 vodního zákona mj. *mimořádné závažné ohrožení* jakosti povrchových nebo podzemních vod. Podle odst. 2 se za havárii *vždy* považují případy *závažného ohrožení* jakosti povrchových nebo podzemních vod *ropnými látkami a zvlášť nebezpečnými látkami*.

[56] Jak široce popsal také krajský soud, § 40 odst. 1 vodního zákona rozlišuje dva typy havárií. *Havárii ohrožovací*, tedy stav, kdy je jakost vod mimořádně a závažně či (v případě ropných a zvlášť nebezpečných látek) závažně *ohrožena, a havárii poškozovací*, tedy stav, kdy k takovému zhoršení již došlo. V nynější věci krajský soud shledal, že jde (minimálně) o havárii ohrožovací, a tak nebylo potřeba prokazovat skutečné zhoršení kvality vod.

[57] V případě ohrožovací havárie je z povahy věci jejím škodlivým následkem toliko trvání této havárie (která přeroste v závadný stav), aniž by došlo k poškození jakosti vod. Takové následky (trvající závadný stav) lze odstranit (uložením opatření k nápravě) právě v řízení, jehož zahájení se žalobci domáhají.

[58] Naproti tomu stará ekologická zátěž není definována v žádném právním předpise. Jedná se „*o lokality, které byly kontaminovány úniky nebezpečných látek do životního prostředí v minulosti, a to v důsledku antropogenní činnosti. Dalším jejich rysem je skutečnost, že svou existencí ohrožují životní prostředí a zdraví člověka*“ (Jančářová, I. Staré ekologické zátěže v kontextu evropské právní úpravy. Brno: *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2/2007, s. 182). Znakem staré ekologické zátěže je tedy její dlouhodobá existence v krajině, skrytá hrozba, a to, že její původce není většinou znám, případně došlo k jeho zániku (pravidelně v souvislosti s privatizací). Znečišťovatel tak bývá odlišný od aktuálního vlastníka ekologické zátěže, který znečištěný prostor s vědomím této zátěže nabyl.

[59] Nejvyšší správní soud se ztotožnil s krajským soudem v tom, že v lokalitě, která je starou ekologickou zátěží, může zároveň dojít k takové změně situace, z níž vznikne havárie. K závažnému zhoršení nebo ohrožení vod totiž může dojít i v již dříve kontaminovaném prostředí, a to právě například v situaci, kdy v průběhu sanace

dojde k nepředpokládanému zhoršení původního stavu lokality a s tím souvisejícímu závažnému ohrožení vod. Je však nutné důsledně odlišovat skutečnosti vyplývající z existence staré ekologické zátěže od těch, které již souvisí se vznikem havárie, resp. závadného stavu.

[60] Mimořádné závažné či závažné ohrožení jakosti vod je tak třeba posuzovat v kontextu jakosti vod, která zde byla před vznikem havárie. Je-li nynější ohrožení jakosti vod následkem havárie, je potřeba ji odstranit v řízení podle § 42 odst. 1 vodního zákona. Jak již uvedl krajský soud, řízení podle § 42 odst. 1 a podle § 42 odst. 2 vodního zákona totiž mají jiný účel. Jedno vede k odstranění následků havárie, zatímco cílem druhého je odstranění staré ekologické zátěže. S tím pak souvisí také potenciálně odlišné povinnosti a především osoby, jimž mohou být ukládány, neboť je potřeba odlišovat *původce havárie* (§ 41 odst. 1 vodního zákona), resp. *závadného stavu* z ní vzešlého (§ 42 odst. 1 tamtéž), a *původce závadného stavu – ekologické zátěže*, resp. *nabyvatele, který není původcem závadného stavu* (§ 42 odst. 2 tamtéž). V řízení o odstranění závadného stavu způsobeného havárií je tak cílem přijmout taková nápravná opatření, která se nebudou týkat dlouhodobého stavu spojeného se starou ekologickou zátěží, ale zaměří se na odstranění závažného ohrožení jakosti vod.

K naplnění zákonných podmínek pro zahájení řízení podle § 42 odst. 1 vodního zákona

[61] Nejvyšší správní soud předesílá, že rozšířený senát v rozsudku *Žaves* vyložil, že smyslem vyhovujícího rozsudku správního soudu je donutit správní orgán zahájit řízení s definovaným předmětem v případě, že jsou pro to *rozumné předpoklady*. Naopak není úkolem správního soudu nahradit činnost příslušného správního orgánu a posuzovat věc po skutkové stránce, zejména je-li potřeba rozsáhlejšího dokazování (bod 105 rozsudku *Žaves*). Pokud je tedy ze skutkových okolností známých soudu v okamžiku jeho rozhodování zřejmé (je prokázáno), že jsou naplněny podmínky po zahájení řízení, může soud tento závěr vyslovit. Jestliže jde ovšem o věc složitou, která potřebuje rozsáhlejší dokazování či odborné posouzení, postačí, když krajský soud shledá, že existují *rozumné předpoklady pro zahájení správního řízení*. O tento případ se přitom jedná v nynější věci.

[62] Podle § 42 odst. 1 vodního zákona platí, že **[k]** ***odstranění následků*** *nedovoleného vypouštění odpadních vod, nedovoleného nakládání se závadnými látkami nebo* ***havárií*** *(dále jen „závadný stav“)* ***uloží vodoprávní úřad nebo Česká inspekce životního prostředí*** *tomu, kdo porušil povinnost k ochraně povrchových nebo podzemních vod nebo* ***původci havárie*** *(dále jen „původce závadného stavu“),* ***povinnost provést opatření k nápravě*** *spočívající v odstranění následků závadného stavu, popřípadě též v opatření náhradního zdroje vody, pokud to vyžaduje povaha věci. Náklady na provedení opatření k nápravě nese ten, jemuž bylo opatření k nápravě uloženo. Pokud ten, komu byla uložena opatření, je neplní a hrozí nebezpečí z prodlení, zabezpečí opatření k nápravě vodoprávní úřad nebo Česká inspekce životního prostředí na jeho náklady* […].

[63] Předpoklady pro zahájení řízení podle § 42 odst. 1 vodního zákona tedy jsou, že (1) vznikla havárie (ve smyslu § 40 vodního zákona) a že (2) existují následky takové havárie, tedy závadný stav, k jehož odstranění se má vést řízení o uložení opatření k nápravě.

[64] Podle krajského soudu došlo k havárii tím, že skládka byla odkryta a po neočekávaném skončení sanačních prací nedostatečně zajištěna. Závadný stav – závažné *ohrožení* jakosti podzemních vod ropnými látkami a zvlášť nebezpečnými látkami – pak měl vzniknout tím, že následky havárie nadále trvají, neboť stavební jáma zůstává ve stavu, v jakém byla ponechána při ukončení prací, tedy ve stavu, který havárii vyvolal.

[65] Skládka v Nelahozevsi je sice starou ekologickou zátěží. Zahájením její sanace byla ovšem mnoho desítek let stabilizovaná (relativně překrytá a utěsněná) skládka odkryta. Z důkazů provedených krajským soudem vyplývá, že se v tomto období mimořádně zvýšila hodnota znečištění vody v okolí (ač se hodnoty lišily místo od místa). Jelikož sanace nebyla dokončena, některé části tělesa skládky (spolu se zavřenými i otevřenými, poškozenými či vyteklými sudy, v nichž byly styrenové smoly uloženy) zůstaly od roku 2022 odkryté. Na skládce se vytvořily dvě laguny s vysokými koncentracemi škodlivých látek. Některé poškozené sudy s vytékajícím nebezpečným odpadem se nacházejí i na březích těchto lagun.

[66] Podle Nejvyššího správního soudu pro závěr o vzniku ohrožovací havárie z podstaty věci postačí, aby závažné *zhoršení* jakosti bylo *potenciálně možné.* Z výše uvedeného plyne, že existují dostatečně silné indicie o naplnění tohoto předpokladu. *Zaprvé* v minulosti již ke zhoršení došlo, a to také ve studních žalobců. Před krajským

soudem byla prokázaná příčinná souvislost mezi zhoršením stavu vod a nedokončenými sanačními pracemi na skládce. *Zadruhé*, skládka je nyní „nekontrolovatelná“, stavební jáma zůstává ve stavu, v jakém byla ponechána při ukončení prací, a nelze tak bez rozumných pochybností vyloučit, že ke znečištění znovu nedojde. Jsou zde proto zcela důvodná a racionálně podložená podezření, že došlo k havárii (spočívající v trvajícím závažném ohrožení vod), a je potřeba učinit opatření k odstranění jejích následků. Ta postačí k závěru o tom, že jsou *rozumné předpoklady* pro to, aby správní orgán správní řízení zahájil.

[67] Nejvyšší správní soud se shoduje s krajským soudem v tom, že z dokazování před krajským soudem vyplývá důvodný předpoklad, že odkrytím tělesa skládky došlo minimálně k závažnému ohrožení jakosti povrchových nebo podzemních vod ropnými látkami a zvlášť nebezpečnými látkami. Skutečnost, že došlo k výraznému navýšení kontaminantů v podzemní vodě v době otevření skládky (při její sanaci), poukazuje na to, že tato skládka má potenciál znečišťovat podzemní vody v Nelahozevsi. Ze spisu přitom nevyplývá a ani stěžovatelé netvrdí, že by byla provedena opatření k zamezení dalšího možného znečišťování okolí nebo alespoň k zamezení rizika (ohrožení), že k znečištění dojde.

[68] Nejvyšší správní soud však musí korigovat závěr krajského soudu o tom, že na skládce jistě došlo k havárii. Pro takový závěr neměl soud dostatečné podklady, resp. k němu nedostačovala soudem provedená skutková zjištění.

[69] Nad výše uvedené je (pro závěr o vzniku havárie) totiž třeba dále zkoumat, *zda je ohrožení reálné*, respektive zda k znečištění vod skutečně může dojít. Zejména je třeba postavit najisto, zda působením vnějších vlivů může za daných okolností dojít k (závažnému) zhoršení jakosti vod či nikoli. Skutečnost, že k zhoršení jakosti povrchových a podzemních vod došlo v době sanace (při které nebylo pouze odkryto těleso skládky, ale probíhaly na ní práce), je sice silnou indicií pro závěr, že i po ukončení sanace může k tomuto zhoršení dojít. Nevyplývá z toho však automaticky, že by otevřená a nezajištěná skládka měla potenciál jakost povrchových a podzemních vod ohrozit. Tuto otázku ostatně stěžovatelé vznáší ve svých kasačních stížnostech. Namítají například, že styrenové smoly mají vysokou viskozitu, a tak nemohou „dotéct“ až ke zdrojům vody (resp. že sudy od doby otevření skládky „vyschly“), či že znečištěné jsou jen některé zvodně (zvodeň, která je pod skládkou, neodpovídá zvodni, z kterého pochází voda ve studních žalobců). Ani krajský soud se touto argumentací přitom dále nezabýval, neboť mu postačovalo naplnění skutečností uvedených v bodě 66 tohoto rozsudku.

[70] Je třeba vypořádat se také se současným stavem skládky a vysvětlit, jakým způsobem skládka ohrožuje jakost vod, resp. jakým způsobem by mohlo dojít k jejich znečištění. Prozatím nebylo vyloučeno, že únik závadných látek ze skládky byl možný pouze v průběhu sanačních prací. Během nich mohla být například skládka odkryta více, než tomu tak je nyní, nebo ke znečištění došlo pouze proto, že při těchto pracích došlo k přímému styku závadných látek a povrchových či podzemních vod, z dokazování před krajským soudem nadto plyne, že zhotovitel prováděl sanační práce v rozporu se smlouvou o dílo. Postavil-li tak krajský soud závěr o existenci havárie (a závadného stavu) pouze na základě zhoršení jakosti vod prostřednictvím otevřené skládky v minulosti, zůstalo nevysvětleno, jaký je vztah (resp. rozdíl v míře jejího ohrožení) mezi skládkou, na které probíhaly sanační práce (a proto došlo k zhoršení jakosti vod), a skládkou, která je nyní pouze ponechána ve stavu, v jakém byly tyto sanační práce přerušeny.

[71] Úkolem soudu přitom není věc plně posoudit po skutkové stránce, neboť další dokazování bude na správním orgánu v rámci již zahájeného řízení. Závěry tohoto dokazování pak mohou ovlivnit až výsledek správního řízení (srov. rozsudek *Žaves*, body 105 a 123). Konečné rozhodnutí v této věci lze vydat až po řádně provedeném správním řízení, jehož výsledek ovšem nelze nyní předjímat, resp. ukládat žalovanému, jak má ve správním řízení rozhodnout. Z tohoto důvodu také krajský soud nebyl povinen nechat vyhotovit znalecký posudek, jak se stěžovatelé domnívají.

[72] V tomto případě postačoval závěr, ke kterému dospěl krajský soud, k naplnění *rozumných předpokladů* k zahájení správního řízení. Nejvyšší správní soud proto ponechal posouzení dalších otázek na správním orgánu. Uvedené ovšem nebrání tomu, aby správní soudy v případě žalob proti nezahájení správního řízení z moci úřední nechali vyhotovit znalecký posudek, je-li to nezbytné (srov. rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2024, čj. 1 As 181/2024-44, body 42-45).

[73] Pokud ovšem stěžovatel, jenž povede správní řízení, bude mít za to, že k havárii nedošlo, bude třeba, aby tento závěr přesvědčivě odůvodnil. Krajský soud totiž dospěl k závěru, že existují *rozumné předpoklady* se domnívat, že zákonné podmínky pro zahájení řízení byly splněny. Předložil přitom závažné argumenty na základě rozsáhlého dokazování. S nimi se jeden ze stěžovatelů bude muset následně ve svém rozhodnutí vypořádat a reagovat na ně.

[74] Současně je nutné mít na paměti i základní zásady ochrany životního prostředí, především princip předběžné opatrnosti (§ 13 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí). Ten stanoví, že *lze-li se zřetelem ke všem okolnostem předpokládat, že hrozí nebezpečí nevratného nebo závažného poškození životního prostředí, nesmí být pochybnost o tom, že k takovému poškození skutečně dojde, důvodem pro odklad opatření, jež mají poškození zabránit*. Tento princip se přitom uplatňuje ve všech procesech týkajících se životního prostředí (rozsudky NSS ze dne 16. 1. 2025, čj. 1 As 111/2024-66, č. 4666/2025 Sb. NSS, body 23 a 24; a ze dne 28. 2. 2020, čj. 6 As 104/2019-70, č. 4038/2020 Sb. NSS, bod 27).

[75] Nejvyšší správní soud současně připomíná, že v době před sanací byla skládka jakožto stará ekologická zátěž sice také „skrytou hrozbou“ a lokalitou, která představovala ohrožení pro životní prostředí, byla ovšem „stabilizovaná“ a zajištěná vůči vnějším vlivům. Jednalo se tak o ohrožení méně závažné oproti tomu, které zřejmě vyvstalo s ukončením sanačních prací a zanecháním skládky ve stavu, v jakém byl při přerušení sanačních prací. Ukáže-li se tedy, že současný stav skládky reálně ohrožuje jakost povrchových a podzemních vod, tedy že škodlivé látky ze skládky mohou za určitých okolností (např. promýváním srážkovou vodou či působením jiných vnějších vlivů) skutečně proniknout do povrchových či podzemních vod, a tyto okolnosti mají souvislost se stavem skládky, jak byla ponechána po sanačních pracích, nepůjde již o důsledek existence staré ekologické zátěže, ale o havárii ve smyslu § 40 vodního zákona.

[76] Pokud jde o splnění druhého předpokladu pro zahájení řízení podle § 42 odst. 1 vodního zákona, tedy o existenci závadného stavu, závisí jeho naplnění na existenci havárie. Jestliže odkrytí a zanechání skládky ve stavu, v jakém byla v roce 2022, naplňuje znaky havárie, vyplývá z dokazování před krajským soudem již také závěr, že nadále trvá závadný stav. Ze spisu neplyne, že by skládka nyní byla dostatečně zajištěna – odstraněna, zasypána či jinak zakryta – proti působení vnějších vlivů, aby bylo zabráněno zasažení. Od doby ukončení sanačních prací zřejmě došlo pouze k jednotlivým dílčím zásahům.

[77] Není tak případná námitka stěžovatele 2), podle níž zhotovitelé budou odmítat provádět sanace starých ekologických zátěží, neboť samotným odkrytím skládky vznikne havárie. Jak popsal Nejvyšší správní soud výše, samotné odkrytí původní skládky nemuselo způsobit havárii. Ta mohla v tomto případě vzniknout spíše až následkem přerušení sanačních prací a nedostatečných opatření, která by zabránila následnému znečišťování okolí skládky nad míru předchozích relativně ustálených poměrů. Krajský soud také dostatečně vysvětlil, proč neprovedl důkaz uvedený v bodě 23 tohoto rozsudku.

[78] Nejvyšší správní soud se ztotožnil se závěry krajského soudu také pokud jde o námitky týkající se probíhajícího řízení o změně stavby před dokončením (dočasné zakrytí skládky před finálním dokončením její sanace). Toto řízení nemůže poskytnout dostatečnou ochranu právům žalobců. Správní řízení nemají stejný předmět, stejné účastníky ani stejný účel, jak se stěžovatelé mylně domnívají. Účelem řízení o žádosti o změnu stavby před dokončením je vyhodnocení naplnění podmínek vyplývajících zejména ze zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon, a dalších předpisů k ochraně veřejných zájmů při provádění změny stavby (pokud jsou tyto podmínky naplněny může být žádosti vyhověno) a stanovení souvisejících podmínek pro provádění takové změny, nikoli řešení závadného stavu na vodách ve smyslu § 42 odst. 1 vodního zákona.

4711

Důchodové pojištění: snížení procentní výměry starobního důchodu některým představitelům komunistického režimu

k § 67d a násl. zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění

k zákonu č. 455/2022 Sb., kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony

k čl. 1 a čl. 3 Listiny základních práv a svobod (v textu jen „Listina“)

Snížení procentní výměry starobního důchodu některým představitelům komunistického režimu podle § 67d a násl. zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, vložených zákonem č. 455/2022 Sb., nepředstavuje porušení rovného zacházení ve smyslu čl. 1 a čl. 3 Listiny základních práv a svobod ani nepřípustný zásah do legitimního očekávání poživatele důchodu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 9. 2025, čj. 1 Ads 116/2025-26)

Prejudikatura: č. 689/2005 Sb. NSS a č. 2065/2010 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 14/1994 Sb., č. 132/1994 Sb., č. 6/1996 Sb., č. 107/1996 Sb., č. 403/2002 Sb., č. 40/2003 Sb., č. 341/2007 Sb., č. 251/2008 Sb., č. 135/2010 Sb., č. 162/2014 Sb., č. 271/2016 Sb., č. 69/2018 Sb., č. 71/2019 Sb., č. 36 /2024 Sb. a č. 272/2025 Sb.; rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 6. 7. 2005, *Stec a ostatní proti Spojenému království* (stížnost č. 65731/01), rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ze dne 3. 2. 2000, *Schwengel proti Německu* (stížnost č. 52442/99), ze dne 14. 2. 2008, *Glaser proti České republice* (stížnost č. 55179/00), ze dne 25. 10. 2011, *Valkov a ostatní proti Bulharsku* (stížnost č. 2033/04), ze dne 16. 10. 2012, *Lessing a Reichelt proti Spolkové republice Německo* (stížnost č. 49646/10) a ze dne 14. 5. 2013, *Cichopek proti Polsku* (stížnost č. 15189/10).

Věc: P. P. proti České správě sociálního zabezpečení o snížení procentní výměry starobního důchodu, o kasační stížnosti žalobce.

Nejvyšší správní soud se v projednávané věci zabýval problematikou snížení procentní výměry starobního důchodu některým představitelům komunistického režimu na základě § 67d a násl. zákona o důchodovém pojištění ve znění zákona č. 455/2022 Sb.

Rozhodnutím ze dne 31. 1. 2024 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“) žalovaná snížila žalobci procentní výměru starobního důchodu o 600 Kč, v důsledku čehož mu od 24. 3. 2024 náležel starobní důchod ve výši 21 909 Kč. Důvodem snížení procentní výměry byla skutečnost, že Ústav pro studium totalitních režimů žalobce zařadil na seznam představitelů komunistického režimu, z něhož vyplývá, že v období od dubna 1988 do 17. 11. 1989 vykonával funkci vedoucího tajemníka Městského výboru Komunistické strany Československa Brno.

Námitky žalobce proti prvostupňovému rozhodnutí žalovaná rozhodnutím ze dne 28. 2. 2024 zamítla.

Správní žalobu proti tomuto rozhodnutí Městský soud v Praze rovněž zamítl rozsudkem ze dne 29. 5. 2025, čj. 19 Ad 11/2024-46. Konstatoval, že žalobce byl nepochybně představitelem komunistického režimu ve smyslu § 67d odst. 1 písm. b) zákona o důchodovém pojištění, a to po dobu 567 dnů. Byly proto splněny podmínky pro snížení procentní výměry důchodu o 600 Kč. Správní orgány neměly jinou možnost než postupovat na základě dotčené právní úpravy, která je pro ně závazná.

Městský soud odmítl požadavek žalobce na předložení návrhu na zrušení příslušných ustanovení zákona o důchodovém pojištění Ústavnímu soudu, neboť nesouhlasil s tvrzením, že aplikovaná právní úprava je v rozporu s ústavním pořádkem. Neshledal rozpor s čl. 1 ani čl. 3 Listiny. Dospěl k závěru, že odlišné zacházení s představiteli komunistického režimu není v daném případě projevem libovůle a sleduje legitimní cíl, jehož lze prostřednictvím sporných zákonných ustanovení dosáhnout.

Za přiléhavý naopak městský soud nepovažoval odkaz žalobce na nález Ústavního soudu ze dne 21. 12. 1993, sp. zn. Pl. ÚS 19/93, č. 14/1994 Sb., neboť snížení starobního důchodu není trestem ve smyslu čl. 7 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva"). Stejně tak nesouhlasil s tvrzením, že postup zákonodárce odporuje principu sociální spravedlnosti. Připomněl, že při stanovení výše důchodu se i nadále přihlíží k rokům, kdy byl žalobce představitelem komunistické strany a dochází pouze ke snížení tohoto důchodu o symbolickou částku. V neposlední řadě městský soud zdůraznil, že se v dané věci nejedná o pravou retroaktivitu a snížení důchodu do budoucna nepředstavuje zásah do legitimního očekávání žalobce. Česká právní úprava nadto skýtá dostatečnou záruku toho, že starobní důchod neklesne pod určitou hranici a snížení nebude neúměrné.

Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. Přezkoumávaný rozsudek (stejně jako správní rozhodnutí, která mu předcházela) považoval za projev politicky motivovaného výkonu veřejné moci. Namítal porušení čl. 1 a 3 Listiny a trval na tom, že snížení výměry starobního důchodu nesleduje legitimní cíl. Skutečným smyslem dotčené právní úpravy je opakovaný postih osob, jichž se však již negativně dotkla opatření přijatá na základě dřívějších právních předpisů. Stěžovatel splnil v minulosti všechny podmínky pro přiznání starobního důchodu. V současné době mu stát krátí důchod za období, v němž se řádně zapojoval do systému důchodového pojištění. Stěžovatel legitimně očekával, že výše jeho důchodu zůstane zachována a ke změnám bude docházet pouze v souladu s obecnými principy valorizace.

Městský soud dle mínění stěžovatele nesprávně vyložil ústavněprávní principy rovnosti, legitimního očekávání a ochrany vlastnického práva a nekriticky přijal závěr, že se v posuzované věci jednalo toliko o nepravou retroaktivitu. Za zásadní považoval i skutečnost, že ke snížení důchodu došlo téměř dvacet let od jeho přiznání. Městský soud také nedůvodně odmítl odkaz na nález sp. zn. Pl. ÚS 19/93, v němž se Ústavní soud vymezil vůči přenosu morálně politických tezí zákonodárce do sféry individuálních práv dotčených osob. Pochybení městského soudu stěžovatel spatřoval také v tom, že neaplikoval test proporcionality v plném rozsahu a ignoroval sankční aspekt opatření, které je nadto založené na principu kolektivní viny, bez jakéhokoliv individuálního posouzení míry účasti na jednání komunistického režimu.

Napadený rozsudek považoval stěžovatel rovněž za nepřezkoumatelný. Městský soud se nevypořádal s námitkou, že snížením důchodu došlo k zásahu do jeho vlastnického práva (čl. 11 Listiny a čl. 1 Dodatkové protokolu č. 1 k Úmluvě). Stěžovatel se rovněž ohradil vůči tomu, že městský soud nepostupoval podle čl. 95 odst. 2 Ústavy, ačkoliv k tomu byl vyzván a na základě argumentace předestřené v žalobě vznikly důvodné pochybnosti o souladu aplikované právní úpravy s Listinou. Při posouzení ústavnosti právního předpisu je třeba vycházet z trojstupňového testu, jak jej v rámci své rozhodovací činnosti popsal Ústavní soud. Optikou tohoto testu dotčená ustanovení zákona o důchodovém pojištění dle mínění stěžovatele neobstojí. Předně nesplňují kritérium vhodnosti, neboť snížení důchodu konkrétní osobě po více než třech desetiletích od pádu komunistického režimu nemůže přispět k vyrovnání se s historickými křivdami. Tím spíše, pokud již byla tato osoba součástí transformačních demokratických procesů po roce 1989. Dotčená úprava neobstojí ani z hlediska potřebnosti, neboť symbolického odsouzení nedemokratických praktik lze dosáhnout i mírnějšími prostředky, které již ostatně byly v minulosti využity. V neposlední řadě měl stěžovatel za to, že mezi sledovaným cílem a intenzitou zásahu do jeho práv existuje zjevný nepoměr.

Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti pouze shrnula relevantní právní úpravu, obsah přezkoumávaného rozsudku a argumentaci stěžovatele. Zdůraznila, že je vázána zákonem a nepřísluší jí, aby si učinila vlastní úsudek o tom, zda je aplikovaná právní úprava souladná s Ústavou nebo Listinou.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

[16] Právní úprava snížení starobních důchodů některým představitelům komunistického režimu je obsažena v § 67d až § 67f zákona o důchodovém pojištění, která byla do citovaného předpisu včleněna s účinností od 1. 1. 2023 na základě novelizace provedené zákonem č. 455/2022 Sb. Citovaná ustanovení obsahují pravidla hmotněprávní, procesní postup je upraven v § 113 – § 114b zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení.

[17] Taxativní výčet osob, jichž se snížení starobního důchodu týká, tj. osob, které lze pro účely zákona o důchodovém pojištění považovat za *představitele komunistického režimu*, je uveden v § 67d. Odstavec 1 citovaného ustanovení obsahuje výčet pozitivní, odstavec 2 naopak vymezuje skupinu osob, na něž se úprava nevztahuje – zejména osoby, které sice po určitou dobu vykonávaly činnost ve prospěch komunistického režimu, ale později proti němu aktivně vystupovaly, popřípadě osoby, které se po pádu režimu osvědčily (reatestace vojáků z povolání). Podle § 67 odst. 1 písm. b) zákona je představitelem komunistického režimu i osoba, která byla v období od 25. 2. 1948 do 17. 11. 1989 *vedoucím tajemníkem krajských, okresních nebo obvodních výborů Komunistické strany Československa nebo Komunistické strany Slovenska.*

[18] Podle § 67d odst. 3 zákona o důchodovém pojištění je podmínkou snížení procentní výměry starobního důchodu zařazení dotčené osoby do seznamu představitelů vypracovaného Ústavem pro studium totalitních režimů. V § 67e a § 67f poté citovaný zákon stanoví rozsah snížení starobního důchodu (300 Kč za každý byť započatý rok, v němž byla dotčená osoba představitelem komunistického režimu), jakož i pravidla pro určení okamžiku, od něhož ke snížení důchodu dochází. Současně zákon stanoví dolní hranici, pod kterou nelze starobní důchod snížit.

[19] V nyní posuzované věci stěžovatel nikterak nezpochybňuje skutkový stav, tzn. zejména nečiní sporným, že byl v období od dubna 1988 do 17. 11. 1989 představitelem komunistického režimu ve smyslu § 67d odst. 1 písm. b) zákona o důchodovém pojištění, neboť působil jako vedoucí tajemník Městského výboru Komunistické strany Československa Brno. V rámci své argumentace nezpochybňuje splnění jakýchkoliv dalších zákonných předpokladů pro snížení starobního důchodu a neohrazuje se ani vůči rozsahu snížení důchodu. Veškeré jeho námitky se v zásadě upínají k otázce ústavní konformity aplikované právní úpravy a ke zpochybnění způsobu, jak se s touto otázkou vypořádal městský soud. Krom nezákonnosti napadeného rozsudku ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. přitom namítá i jeho dílčí nepřezkoumatelnost [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

[20] Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval vytýkanou (částečnou) nepřezkoumatelností napadeného rozsudku, neboť se jedná o vadu, k níž by musel přihlédnout i z úřední povinnosti a pro niž by byl zpravidla nucen rozsudek městského soudu zrušit.

[21] Již v rozsudku ze dne 14. 7. 2005, čj. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud akcentoval, že „*není-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, nutno pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby. Soud, který se vypořádává s takovou argumentací, ji nemůže jen pro nesprávnost odmítnout, ale musí také uvést, v čem konkrétně její nesprávnost spočívá.*“ V obdobném duchu se nese i navazující judikatura, která zásadně pohlíží na nevypořádání žalobních námitek jako na důvod pro zrušení rozhodnutí krajského soudu (srov. kupříkladu rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 12. 2009, čj. 8 Afs 73/2007-111, či ze dne 24. 3. 2010, čj. 1 Afs 113/2009-69, č. 2065/2010 Sb. NSS). Bohatá rozhodovací praxe se váže též k otázce nepřezkoumatelnosti rozhodnutí z důvodu jeho nesrozumitelnosti (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2008, čj. 4 Azs 94/2007-107, ze dne 21. 8. 2008, čj. 7 As 28/2008-76, či ze dne 22. 9. 2010, čj. 3 Ads 80/2009-132).

[22] V posuzované věci Nejvyšší správní soud žádné takové vady napadeného rozsudku neshledal. Z jeho odůvodnění je patrné, jak o věci městský soud smýšlel a proč nepovažoval žalobní argumentaci stěžovatele za opodstatněnou. Vytýká-li pak stěžovatel městskému soudu, že se nedostatečně vypořádal s námitkou zásahu do jeho vlastnického práva, Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že kvalita žaloby a míra konkretizace žalobních bodů do značné míry předurčuje i rozsah, v jakém se účastníku řízení dostane na jeho výhrady odpovědi. Nejvyšší správní soud ověřil, že stěžovatel v žalobě žádnou podrobnější argumentaci stran porušení čl. 11 Listiny nepředestřel. Za jedinou relevantní pasáž ve vztahu k tvrzenému zásahu do vlastnického práva lze považovat odstavec 6 žaloby, v níž uvedl: „*Tímto bylo významně zasaženo do legitimního očekávání žalobce, neboť došlo retroaktivně ke snížení již existující výše přiznaného důchodu, čímž došlo rovněž k zásahu do vlastnického práva žalobce. Takovýto postup je zcela v rozporu se základními principy právního státu.*“ S ohledem na způsob, jakým stěžovatel svoji námitku formuloval, jakož i na její obecnost, se jeví reakce městského soudu, který se podrobněji nezabýval výkladem čl. 11 Listiny, ale zaměřil svoji pozornost především na otázku retroaktivity a legitimního očekávání, jako zcela

dostačující. Ostatně institut legitimního očekávání byl původně spjat toliko s majetkovými právy (srov. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 14. 2. 2008, *Glaser proti České republice*, stížnost č. 55179/00, bod 52 a v něm podaný výklad čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě, blíže viz Langášek, T. *Ochrana legitimního očekávání v judikatuře Ústavního soudu.* In Neckář, J. a kol. Dny práva. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 1852-1860), takže závěry městského soudu týkající se legitimního očekávání se logicky vztahují k porušení vlastnického práva. Lze tedy učinit dílčí závěr, že napadený rozsudek je přezkoumatelný.

[23] Jedná-li se o zbylé kasační námitky, Nejvyšší správní soud se v prvé řadě vyjádří k tvrzení stěžovatele, že městský soud měl povinnost postupovat podle čl. 95 odst. 2 Ústavy a předložit věc Ústavnímu soudu.

[24] Podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy: *Ústavní soud rozhoduje o zrušení zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem.*

[25] Podle čl. 64 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu: *návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení je oprávněn podat též soud v souvislosti se svou rozhodovací činností podle čl. 95 odst. 2 Ústavy.*

[26] Podle čl. 95 odst. 2 Ústavy: *dojde-li soud k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem, předloží věc Ústavnímu soudu.*

[27] Již ze samotného jazykového výkladu posledně citovaného ustanovení je patrné, že soud není při posuzování, zda existuje důvod pro předložení věci Ústavnímu soudu, vázán návrhem účastníka řízení. Je na dotčeném soudu, aby si sám předběžně posoudil, zda shledává zákon, jehož by mělo být při rozhodnutí věci použito, za rozporný s ústavním pořádkem, či nikoliv. S tím nicméně souvisí povinnost soudu vtisknout příslušné úvahy (namítal-li rozpor s ústavním pořádkem účastník řízení) do odůvodnění svého rozhodnutí. Podrobněji se této otázce věnoval v napadeném rozsudku i městský soud, který poukázal rovněž na obsah komentářové literatury, z níž vyplývají totožné závěry. Nejvyšší správní soud nepovažuje za účelné opakovat již jednou vyřčené a pouze ve stručnosti shrnuje, že městský soud postupoval v souladu s právními předpisy, neboť si o ústavní konformitě relevantních ustanovení zákona o důchodovém pojištění učinil vlastní úsudek a své úvahy předestřel v odůvodnění přezkoumávaného rozsudku. Námitku, že byl městský soud povinen postupovat podle čl. 95 odst. 2 Ústavy tedy považuje Nejvyšší správní soud za nedůvodnou.

[28] Stěžejní část kasační stížnosti se pak týká namítané rozpornosti právní úpravy snížení starobního důchodu některým představitelům komunistického režimu s ústavním pořádkem. Stěžovatel argumentuje především porušením rovnosti ve smyslu čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny, nepřípustnou retroaktivitou zákona a zásahem do legitimního očekávání, potažmo vlastnického práva.

[29] Podle čl. 1 Listiny: *lidé jsou svobodní a rovní v důstojnosti i v právech. Základní práva a svobody jsou nezadatelné, nezcizitelné, nepromlčitelné a nezrušitelné.*

[30] Podle čl. 3 odst. 1 Listiny: *základní práva a svobody se zaručují všem bez rozdílu pohlaví, rasy, barvy pleti, jazyka, víry a náboženství, politického či jiného smýšlení, národního nebo sociálního původu, příslušnosti k národnostní nebo etnické menšině, majetku, rodu nebo jiného postavení.*

[31] Podle čl. 11 odst. 1 Listiny: *každý má právo vlastnit majetek. Vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu. Dědění se zaručuje.*

[32] Podle čl. 30 odst. 1 Listiny: *občané mají právo na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří a při nezpůsobilosti k práci, jakož i při ztrátě živitele.* Podle odstavce 3 tohoto článku pak *podrobnosti stanoví zákon.*

[33] Podle čl. 41 odst. 1 Listiny: *práv uvedených v čl. 26, čl. 27 odst. 4, čl. 28 až 31, čl. 32 odst. 1 a 3, čl. 33 a 35 Listiny je možno se domáhat pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí.*

[34] Nejvyšší správní soud se v nyní projednávané věci zabývá snížením starobního důchodu, který je nepochybně nárokem chráněným na ústavněprávní úrovni čl. 30 odst. 1 Listiny, jenž zakotvuje právo na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří. Vzhledem k tomu, že však stěžovatel porušení čl. 30 Listiny nenamítá, nebude se soud na tomto místě uvedenou otázkou zevrubněji zaobírat.

[35] Stěžovatel spatřuje protiústavnost posuzované právní úpravy (§ 67d – § 67g zákona o důchodovém pojištění) v prvé řadě v tom, že se dle jeho mínění jedná o porušení rovnosti ve smyslu čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny.

[36] Ústavní soud v rámci své rozhodovací činnosti setrvale zdůrazňuje, že princip rovnosti je relativní kategorií, která nevyžaduje absolutní stejnost práv, ale vylučuje neodůvodněné rozdíly v zacházení mezi subjekty ve srovnatelné situaci. Právní rozlišování je přípustné (a může být i žádoucí), pokud není projevem libovůle a má objektivní a rozumné důvody (srov. např. nálezy ze dne 17. 5. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 36/93, č. 132/1994 Sb., ze dne 8. 11. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 5/95, č. 6/1996 Sb., ze dne 21. 1. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 15/02, č. 40/2003 Sb., či ze dne 10. 7. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 31/13, č. 162/2014 Sb.).

[37] Záruky rovnosti jsou v Listině zakotveny v čl. 1 a v čl. 3 odst. 1. Zatímco čl. 1 Listiny je koncipován obecněji jako záruka neakcesorické rovnosti v důstojnosti a v právech, v souvislosti s čl. 3 odst. 1 Ústavní soud hovoří o rovnosti akcesorické, která v sobě zahrnuje zákaz odlišného zacházení na základě „zakázaných" důvodů, a to při výkonu některého ze základních práv. V novější judikatuře pak Ústavní soud dovodil, že striktní rozlišování akcesorické a neakcesorické rovnosti nemá v řízení o kontrole právních předpisů zásadní význam, neboť všechny námitky opřené o čl. 3 odst. 1 Listiny jsou vždy normativně „pokryty" čl. 1 Listiny, jehož dosah je z povahy věci širší (viz nálezy ze dne 28. 6. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 18/15, č. 271/2016 Sb., či ze dne 27. 2. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 15/17, č. 69/2018 Sb.). V již citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 18/15 současně vysvětlil, že „*intenzita ústavního přezkumu pak není primárně závislá na skutečnosti, zda k nerovnému zacházení dochází ve vztahu k jinému ústavně zaručenému právu (akcesoricky), či nikoli (neakcesoricky). Klíčovým bude zejména důvod odlišného zacházení, tj. stanovený rozlišovací znak (např. rasa, pohlaví, národnost, původ, věk, vyznání, majetek) a zároveň konkrétní právo či statek, ve vztahu ke kterému je odlišně zacházeno.* […] *Při rozlišování z důvodů tzv. podezřelých (suspect classification), resp. důvodů týkajících se osobních charakteristik jednotlivce majících úzký vztah k ochraně důstojnosti člověka, je potřeba klást na zdůvodnění odlišného zacházení velmi přísné nároky, byť by se odlišné zacházení netýkalo jiného základního práva. Naopak bude-li důvodem odlišného zacházení (rozlišujícím znakem) kritérium běžně a nezbytně používané v určité oblasti právní regulace (např. výše příjmu v daňovém zákonodárství), byť by se odlišné zacházení dotýkalo jiného základního práva* […] *bude intenzita ústavního přezkumu nízká.*"

[38] Ze zde uvedeného tedy vyplývá, že při posuzování, zda určitý právní předpis zakládá nerovné zacházení, které by bylo rozporné s čl. 1 či čl. 3 odst. 1 Listiny, se intenzita soudního přezkumu odvíjí od důvodu rozlišování. Jedná-li se o některý z podezřelých důvodů (tzn. na základě některé z charakteristik vyjmenovaných v čl. 3 odst. 1 Listiny či na základě jiného obdobného důvodu), budou nároky kladené na zdůvodnění odlišného zacházení velmi vysoké. Naopak, v případě rozlišovacího kritéria, které je ve své podstatě neutrální či není *a priori* problematické, postačí posoudit, zda má právní úprava legitimní cíl a sporná ustanovení jsou schopná jej dosáhnout. Zákonodárcem zvolené řešení nemusí být v takovém případě nutně tím nejvhodnějším, ale postačí, pokud má racionální vztah ke stanovenému cíli (krom judikatury citované v bodě [37] viz rovněž nálezy ze dne 25. 6. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 36/01, č. 403/2002 Sb., či ze dne 23. 3. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 8/07, č. 135/2010 Sb.).

[39] V nálezu ze dne 22. 1. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 32/17, č. 71/2019 Sb., shrnul Ústavní soud jednotlivé kroky při posuzování, zda nedošlo k porušení rovného zacházení, do zjednodušeného testu, podle něhož je třeba si zodpovědět následující otázky: (1) Jedná se o různé subjekty ve stejné nebo srovnatelné situaci? (2) Je s těmito subjekty zacházeno rozdílně? (3) Je odlišné zacházení danému subjektu k tíži? (4) Je posuzované zacházení projevem libovůle, nebo má legitimní cíl a napadená ustanovení jsou s to jej dosáhnout?

[40] V nyní posuzované věci dospěl městský soud k závěru, že dotčená ustanovení zákona o důchodovém pojištění nezakládají nepřípustné nerovné zacházení. Konstatoval, že k rozlišování nedochází na základě žádné z chráněných charakteristik vyjmenovaných v čl. 3 odst. 1 Listiny a při hodnocení sporné právní úpravy vycházel ze zjednodušeného testu popsaného v předchozím bodu tohoto rozsudku. S tímto hodnocením se Nejvyšší správní soud ztotožňuje.

[41] Předně souhlasí s tím, že neexistuje důvod, pro který by bylo třeba vycházet z přísnějšího testu proporcionality (čehož se domáhá v kasační stížnosti stěžovatel), neboť právní úprava snižování důchodů některým představitelům komunistického režimu není založena na rozlišování na základě žádného z podezřelých důvodů. Takovými důvody jsou primárně charakteristiky vyjmenované v čl. 3 odst. 1 Listiny, tzn. pohlaví, rasa, barva

pleti, jazyk, víra a náboženství, politické či jiné smýšlení, národní nebo sociální původ, příslušnost k národnostní nebo etnické menšině, majetek, či rod. Hovoří-li pak citované ustanovení dále o tzv. *jiném postavení*, Ústavní soud k tomu v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 18/15 uvedl, že tento pojem „*má zahrnovat pouze kritéria obdobná či blízká kritériím výslovně v daných ustanoveních zmíněným, nikoli jakoukoli myslitelnou situaci. Mělo by tak jít o důvody spočívající na osobní volbě jednotlivce odrážející jeho osobnostní rysy, jako jsou např. víra, náboženství či politické názory, nebo důvody spočívající na osobních vlastnostech, či osobní charakteristice, kterou si jednotlivec nemůže zvolit, jako jsou např. pohlaví, rasa, barva pleti, národní nebo sociální původ, rod, věk či zdravotní postižení.*“

[42] Nyní posuzovaná ustanovení zákona o důchodovém pojištění nedopadají na všechny osoby, které byly před 17. 11. 1989 členy komunistické strany, ale pouze na její vrcholné představitele a stěžejní členy jejího (nejen politického) aparátu. Jedná se tedy o osoby, které působily na klíčových pozicích (zákonodárných, výkonných, soudních atd.), a to ať již na úrovni celostátní, či na úrovni nižších územních celků (krajské, okresní apod.). Za zvolené kritérium rozlišování tak lze označit výkon určité (dostatečně vysoké) funkce v rámci mocenského aparátu komunistického režimu, což nelze považovat za hledisko rozlišování, které by bylo jakkoliv podezřelé. Právě naopak, pokud Česká republika jako demokratický právní stát již v minulosti deklarovala, že komunistický režim považuje za protiprávní, zločinný, nelegitimní a zavrženíhodný (viz § 2 zákona č. 198/1993 Sb., zákona o protiprávnosti komunistického režimu a odporu proti němu), považuje Nejvyšší správní soud skutečnost, že se některé osoby na udržování tohoto režimu v zásadní míře podílely, za legitimní rozlišovací znak (obdobné kritérium odlišení Ústavní soud akceptoval např. v nálezu ze dne 28. 2. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 9/95, č. 107/1996 Sb., který se týkal výsluhového příspěvku u vojáků z povolání náležejících k politickému aparátu či tajným službám před 17. 11. 1989).

[43] Pokud se pak jedná o samotnou aplikaci zjednodušeného testu (viz bod [39] tohoto rozsudku), nemá zde Nejvyšší správní soud městskému soudu co vytknout. Odpovědi na první tři otázky (tzn. jestli se jedná o subjekty v témže či podobném postavení, jestli dochází k odlišnému zacházení a jestli je takové zacházení subjektu k tíži) jsou nasnadě. Není pochyb o tom, že zákonodárce z osob, které splňují či již v minulosti splnily podmínky pro přiznání starobního důchodu (tzn. jedná se o subjekty ve srovnatelném postavení) vyčlenil jednu skupinu, s níž zachází jiným, a to znevýhodňujícím způsobem – snižuje jim procentní výměru starobního důchodu. Zbývá tak pouze posoudit, zda si zákonodárce nepočínal svévolně, zda má stanovená právní úprava legitimní cíl a zda lze vytyčeného cíle prostřednictvím sporných ustanovení dosáhnout. Městský soud v této souvislosti vycházel především z odůvodnění pozměňovacího návrhu k zákonu č. 455/2022 Sb., který předložil ministr práce a sociálních věcí Marian Jurečka.

[44] Na počátku navrhované právní úpravy stála myšlenka, že za účelem nastolení elementární sociální spravedlnosti v rámci vyrovnání s totalitní minulostí je nezbytné zajistit, aby osoby, které působily na klíčových pozicích v rámci komunistického aparátu, nečerpaly nepřiměřené a společensky neobhajitelné výhody v oblasti důchodového pojištění. Z odůvodnění pozměňovacího návrhu je nicméně patrné, že jeho zpracovatelé byli vedeni snahou zvolit takové řešení, které nebude přespříliš radikální a bude šetřit podstatu práva na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří. Z tohoto důvodu také odmítli inspiraci tehdejší slovenskou právní úpravou (dnes již zrušený zákon č. 283/2021 Z.z., o odobratí nezaslúžených benefitov predstaviteľom komunistického režimu), která byla shledána problematickou a potenciálně protiústavní. V konečném důsledku má proto snížení procentní výměry starobního důchodu vybraným nejvýznamnějším představitelům komunistického režimu představovat spíše symbolické gesto.

[45] Tento cíl považuje Nejvyšší správní soud ve shodě s městským soudem za zcela legitimní a s ohledem na nutnost vyrovnání se s dřívějším nedemokratickým režimem za naprosto přirozený a žádoucí. Nejedná se ostatně o snahu nikterak ojedinělou. Obdobné právní úpravy totiž přijaly i jiné postkomunistické evropské země, přičemž některé z těchto úprav byly podrobeny kontrole ze strany Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“), který uznal právo státu vypořádat se s komunistickou minulostí a snížit důchodové dávky představitelům komunistického režimu (např. rozsudek ze dne 14. 5. 2013, *Cichopek proti Polsku*, stížnost č. 15189/10, nebo rozsudek ze dne 16. 10. 2012, *Lessing a Reichelt proti Spolkové republice Německo*, stížnost č. 49646/10). Ve věci *Cichopek* proti Polsku nadto ESLP doplnil, že vypořádání se s minulým režimem je natolik komplexní a rozsáhlý úkol (který nadto každá dotčená země řešila s ohledem na vlastní zkušenost jiným způsobem), že nelze

určit časový rámec, v němž by měl být tento proces ukončen. Proto ani skutečnost, že zákon snižující důchody představitelům komunistického režimu daná země přijala až se značným časovým odstupem (v odkazované věci 20 let po změně režimu), nic neubírá na jeho legitimitě. V této souvislosti rovněž ESLP podotkl, že pro dotčené osoby je pozdější přijetí zákona naopak výhodné, neboť mohly po celou dobu až do přijetí příslušného zákona pobírat důchod v plné výši.

[46] Nejvyšší správní soud tedy považuje za nesporné, že existuje legitimní cíl, který přijetí dotčené právní úpravy ospravedlňoval. Současně má za splněnou i navazující podmínku, a to že snížení starobního důchodu osobám, které tvořily oporu komunistického režimu a udržovaly jej v chodu, je způsobilé tohoto cíle dosáhnout. V této souvislosti připomíná rovněž již vícekrát citovaný nález sp. zn. Pl. ÚS 9/95, v němž Ústavní soud zdůraznil, že se jeví jako nemorální, aby stát z veřejných prostředků, na něž přispívají všichni občané (včetně těch, které minulý režim perzekvoval), vynakládal finanční prostředky na finanční výhody (výsluhový příspěvek) pro opory komunistického režimu. I v nyní projednávané věci se jedná o rozdělování veřejných prostředků, přičemž se vychází také z toho, že osoby, které působily ve významných funkcích v rámci komunistického aparátu, dosahovaly výdělků, které byly mnohdy nadprůměrné, či minimálně podstatně vyšší oproti osobám, které proti režimu aktivně vystupovaly a které ostatně v určitých krajních případech ani žádnou výdělečnou činnost vykonávat nemohly. Na to také zákonodárce již v minulosti reagoval přijetím zákona č. 262/2011 Sb., o účastnících odboje a odporu proti komunismu, který odpůrcům komunistického zřízení zajistil příslušné dorovnání důchodů. Jeví se tedy jako naprosto logické a ospravedlnitelné, pakliže nyní stát na straně druhé důchody představitelů dřívějšího nedemokratického režimu zkrátí takovým způsobem, aby jim z podpory tohoto režimu nadále neplynuly nadměrné výhody (vyšší důchody).

[47] Zvolené řešení není ani nikterak excesivní či svévolné, neboť se týká jen poměrně úzkého okruhu těch nejvýznamnějších představitelů a současně se při stanovení výše důchodu i nadále započítávají roky, během nichž dotčené osoby vykonávaly činnost ve prospěch komunistického režimu. Za toto období dochází pouze k určitému (nikoliv razantnímu) snížení procentní výměry – 300 Kč za každý započatý rok. Současně zákon stanoví dolní hranici, pod níž nemůže procentní výměra klesnout (způsob stanovení této částky lze nalézt v § 67e – § 67fa zákona o důchodovém pojištění, pro rok 2024 se kupříkladu jednalo o částku 14 274 Kč – v podrobnostech viz Lang, R., Voříšek, V., Pelikánová, H., Pikorová, G., Holečková, R. *Zákon o důchodovém pojištění. Komentář*. § 67fa, Praha: Wolters Kluwer, 2024). Městský soud se v této souvislosti obrátil na ředitele odboru sociálního pojištění Ministerstva práce a sociálních věcí, z jehož vyjádření vyplynulo, že snížení se dosud dotklo 123 osob, přičemž nejvyšší částka snížení činila 7 075 Kč měsíčně, nejnižší pak 35 Kč měsíčně. Průměrná výše důchodu dotčených osob po snížení činila 23 973 Kč měsíčně (pro srovnání, podle veřejně dostupných dat Českého statistického ústavu dosahoval v roce 2024 průměrný důchod v ČR částky 20 736 Kč, viz www.csu.gov.cz).

[48] Nejvyšší správní soud připomíná, že jelikož se v posuzované věci nejedná o rozlišování na základě některé ze „zakázaných" charakteristik, požívá zákonodárce poměrně značné volnosti ohledně způsobu, jakým vytyčeného cíle dosáhne. Úkolem soudů je pouze eliminovat naprostou iracionalitu právní úpravy, nikoliv hledat nejvhodnější řešení. Prostor pro uvážení zákonodárce je o to větší, že se jedná o oblast sociálního zabezpečení (viz např. nález Ústavního soudu ze dne 16. 10. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 53/04, č. 341/2007 Sb.). Ústavní soud setrvale judikuje (viz např. nález ze dne 20. 5. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 1/08, č. 251/2008 Sb.), že při ústavní kontrole ve vztahu k právům vyjmenovaným v čl. 41 odst. 1 Listiny je podstatné rozlišovat, zda sporná ustanovení právního předpisu zasahují do samotného esenciálního základu (minimálního standardu) základního práva, či nikoliv. Od toho se odvíjí i intenzita prováděného přezkumu. V právě souzené věci není pochyb o tom, že zákonodárce do jádra základního práva na přiměřené hmotné zabezpečení nezasáhl. Zákon o důchodovém pojištění obsahuje záruky, aby výše důchodu ani po snížení neklesla pod určitou hranici a aby se tak dotčená osoba nedostala do situace, kdy by ztratila prostředky k obživě.

[49] Pokud se jedná o odkaz stěžovatele na nález sp. zn. Pl. ÚS 19/93, který se týkal ústavní kontroly zákona o protiprávnosti komunistického režimu a odporu proti němu, shledává jej Nejvyšší správní soud zcela mimoběžným. Předně stěžovatel odkazovaný nález značně dezinterpretuje, neboť jeho jednotlivé pasáže vytrhává z kontextu, v němž jich Ústavní soud použil. Hovořil-li Ústavní soud o tom, že první část posuzovaného zákona je toliko morálně politickým stanoviskem českého parlamentu, odmítl tím jako nepodložené obavy navrhovatelů,

že by tyto normy měly představovat základ pro trestněprávní postih představitelů komunistického režimu. Jedná se však o hodnocení, které je pro posuzovanou věc naprosto irelevantní, neboť se míjí s její podstatou. Nadto, jak již správně uvedl městský soud, nevýhodný výpočet důchodu nelze považovat za trest ve smyslu čl. 7 Úmluvy, což potvrdil i ESLP ve věci *Lessing a Reichelt proti Spolkové republice Německo*.

[50] Nejvyšší správní soud tedy činí dílčí závěr, že dotčená ustanovení zákona o důchodovém pojištění nepovažuje za rozporná s čl. 1 či čl. 3 odst. 1 Listiny.

[51] Další kasační bod se týkal otázky retroaktivity. Stěžovatel se vymezil vůči argumentaci městského soudu, který dospěl k závěru, že se v souzené věci jedná o retroaktivitu nepravou, která není obecně nepřípustná.

[52] Ústavní soud v již opakovaně citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/95 shrnul, že „*právní věda rozeznává retroaktivitu pravou a nepravou. Pravá retroaktivita zahrnuje případy, kdy právní norma reglementuje i vznik právního vztahu a nároky z něho vzešlé před její účinností. Nepravá retroaktivita spočívá v tom, že právní vztahy hmotného i procesního práva, které vznikly za platnosti práva starého, se spravují zásadně tímto právem, a to až do doby účinnosti práva nového. Po její účinnosti se však řídí právem novým.* [...]*Za zpětně působící (pravá retroaktivita) by bylo možné novou úpravu považovat pouze tehdy, kdyby měnila samotný vznik určitého právního vztahu nebo následky právního vztahu, které nastaly přede dnem její účinnosti. Nelze však vyloučit novou úpravu právních následků určitého právního vztahu dříve vzniklého působící ex nunc* [...]. *Aby se jednalo o retroaktivitu, musel by zákon odejmout (resp. zrušit) nárok na výsluhový příspěvek zpětně, ke dni jeho přiznání, přičemž by již vyplacené částky musely být vráceny.*“ Tyto závěry jsou přenositelné i na nyní projednávanou věc. Pakliže se úprava obsažená v § 67d a násl. zákona o důchodovém pojištění nikterak nedotýká samotného vzniku nároku na starobní důchod a neodebírá již přiznanou dávku zpětně, ale snižuje ji pouze do budoucna, nemůže se jednat o pravou retroaktivitu.

[53] Ústavní soud nicméně v rámci své rozhodovací činnosti dovodil (viz např. nález ze dne 4. 6. 2025, sp. zn. Pl. ÚS 47/23, č. 272/2025 Sb.), že i když „*napadená úprava nemá účinky pravé retroaktivity, ústavní přezkum se tímto zjištěním nevyčerpává. Právní jistota jednotlivce může být dotčena i jinými, méně intenzivními zásahy. Jedním z takových je zásah do legitimního očekávání nabytí majetku ve smyslu čl. 1 Dodatkového protokolu. Tento pojem představuje zvláštní typ důvěry jednotlivce v právní řád, jež má povahu základního práva chráněného čl. 11 odst. 1 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu (nálezy sp. zn. Pl. ÚS 2/02; Pl. ÚS 30/23, bod 139).*“ Obdobně v kasační stížnosti argumentuje i stěžovatel, který tvrdí, že v důsledku dotčené právní úpravy dochází k zásahu do jeho legitimního očekávání a tím i vlastnického práva.

[54] Ústavní soud tedy (v návaznosti na judikaturu ESLP) připouští, že legitimní očekávání ve vztahu k nabytí konkrétního majetku představuje hodnotu chráněnou ústavním pořádkem. Jedná se však o autonomní pojem, který nelze ztotožňovat s důvěrou jednotlivce v právní řád a předvídatelnost práva (viz nález ze dne 17. 1. 2024, sp. zn. Pl. ÚS 30/23, č. 36/2024 Sb.). Podle judikatury ESLP přitom mohou pod ochranu legitimního očekávání majetku spadat i sociální dávky, včetně důchodů (rozsudek velkého senátu ze dne 6. 7. 2005, *Stec a ostatní proti Spojenému království*, stížnost č. 65731/01, rozsudek ze dne 25. 10. 2011, *Valkov a ostatní proti Bulharsku*, stížnost č. 2033/04). To však ještě neznamená, že by bylo možné ochranu vlastnického práva, pokud se jedná o legitimní očekávání ve vztahu k nabytí určitého majetku, chápat tak široce, že by znemožňovala snížení přiznaného důchodu. Ostatně namítaným porušením čl. 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě se ESLP zabýval i ve výše citovaném rozsudku ve věci *Cichopek*, v němž konstatoval, že o porušení práva na ochranu vlastnictví by se zpravidla jednalo tehdy, pokud by znamenalo úplnou ztrátu prostředků k obživě, v případě rozumného a přiměřeného snížení však nikoliv (obdobně též rozsudek ze dne 3. 2. 2000, *Schwengel proti Německu*, stížnost č. 52442/99). V posuzované věci již Nejvyšší správní soud vysvětlil, že si zákonodárce nepočínal svévolně a nezasáhl do samotného jádra práva na hmotné zabezpečení ve stáří. Stěžovateli i nadále náleží starobní důchod a k jeho snížení došlo pouze v malém rozsahu a výhradně do budoucna. Posuzovaná právní úprava přitom obsahuje obecné záruky, které zajistí, že ani ve vztahu k jiným osobám, jichž se právní úprava dotýká, nebude mít za následek nemožnost zajistit základní životní potřeby a ve většině případů budou důchody uvedených osob stále minimálně průměrné (viz data evidovaná Ministerstvem práce a sociálních věcí – bod [47] tohoto rozsudku).

4712

Daň z příjmů: zdanění dobrovolné (nenucené) prostituce

k zákonu č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů

Příjmy získané z výkonu dobrovolné (nenucené) prostituce podléhají zdanění podle zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 10. 2025, čj. 22 Afs 24/2025-48)

Prejudikatura: č. 247/2004 Sb. NSS, č. 718/2005 Sb. NSS, č. 843/2006 Sb. NSS, č. 1396/2007 Sb. NSS, č.1574/2008 Sb. NSS, č. 1984/2010 Sb. NSS, č. 2415/2011 Sb. NSS, č. 2489/2012 Sb. NSS, č. 4556/2024 Sb. NSS; nález Ústavního soudu č. 161/2007 Sb.; č. 11/1978 Sb. NS, rozsudek Soudního dvora ze dne 20. 11. 2001, *Aldona Malgorzata Jany a další proti Staatssecretaris van Justitie*, (C-268/99).

Věc: X. proti Odvolacímu finančnímu ředitelství, o daň z příjmů fyzických osob, o kasační stížnosti žalovaného.

Finanční úřad pro Olomoucký kraj (dále jen „správce daně“) při vyhledávací činnosti zjistil, že žalobkyně v letech 2012 až 2014 pravidelně směňovala ve směnárnách vyšší částky valut (EUR) na české koruny (CZK) a dále, že pravidelně ukládala na vlastní bankovní účty částky finančních prostředků ve výši násobků částek uvedených v § 38g odst. 1 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, avšak daňová přiznání nepodávala. Správce daně proto žalobkyni vyzval k podání daňových tvrzení k dani z příjmů fyzických osob. Žalobkyně v reakci na tyto výzvy sdělila, že jí za předmětná zdaňovací období nevznikla daňová povinnost, neboť nebyla rezidentem České republiky a nadto tento příjem pochází z výkonu činnosti prostituce, který není zdanitelným příjmem. Na další výzvu správce daně podala žalobkyně přiznání k dani z příjmů fyzických osob za zdaňovací období let 2012 až 2014, v nichž uvedla nulovou daňovou povinnost.

Správce daně zahájil u žalobkyně daňovou kontrolu na dani z příjmů fyzických osob za zdaňovací období let 2012 až 2014. Návazně vydal celkem tři platební výměry, jimiž žalobkyni vyměřil daň z příjmů za rok 2012 (ve výši 740 715 Kč), za rok 2013 (ve výši 680 880 Kč) a konečně za rok 2014 (ve výši 757 514 Kč).

Platební výměry napadla žalobkyně odvoláními. Odvolání zamítl žalovaný rozhodnutím ze dne 14. 4. 2022.

Rozhodnutí žalovaného žalobkyně napadla žalobou u Krajského soudu v Ostravě – pobočka Olomouc, který rozsudkem ze dne 8. 11. 2023, čj. 60 Af 21/2022-55, žalobě vyhověl, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Krajský soud se ztotožnil se závěrem žalovaného, že příjmy žalobkyně pocházely z prostituce a že byla daňovým rezidentem v České republice. Krajský soud však shledal rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelným v rozsahu posouzení otázky, zdali Úmluva o potlačování obchodu s lidmi a využívání prostituce druhých osob, přijatá dne 21. 3. 1950, která vstoupila v platnost dne 25. 7. 1951 (dále jen „Newyorská úmluva“), resp. § 189 trestního zákoníku, který upravuje trestný čin kuplířství, brání zdanění příjmů z prostituce, a věc proto vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Návaznou kasační stížnost žalovaného zamítl Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 14. 11. 2024, čj. 8 Afs 281/2023-53.

Rozhodnutím ze dne 9. 2. 2024, žalovaný zrušil platební výměr, kterým byla žalobkyni stanovena daň z příjmů za rok 2012 a řízení zastavil pro uplynutí prekluzivní lhůty dle § 148 odst. 5 daňového řádu.

Rozhodnutím ze dne 13. 3. 2024 pak žalovaný změnil platební výměry, jimiž správce daně žalobkyni stanovil daň z příjmů za roky 2013 a 2014. Za rok 2013 navýšil vyměřenou daň na 922 599 Kč, za rok 2014 pak na 913 998 Kč. Souhrnně dovodil, že příjmy, které žalobkyně získala z výkonu dobrovolné (nenucené) prostituce (dále též „příjmy z prostituce“), podléhají zdanění. Zákon o daních z příjmů tyto příjmy ze zdanění nevylučuje, a ani je neosvobozuje. Podle žalovaného lze tyto příjmy podřadit pod § 7 odst. 2 písm. c) zákona o daních z příjmů. Žalobkyně však tyto příjmy nezdanila, proto správce daně nepochybil, pokud z nich vyměřil daň z příjmů. Podle žalovaného zdanění příjmů z prostituce nebrání Newyorská úmluva ani trestní zákoník. Prostituci v České republice žádný zákon nezakazuje, zákonná úprava postihuje pouze doprovodné jevy prostituce, o ty se však v dané věci nejednalo.

Žalobkyně napadla poslední rozhodnutí žalobou u krajského soudu, který jí rozsudkem ze dne 4. 2. 2025, čj. 65 Af 4/2024-64, vyhověl, napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Krajský soud nejdříve zopakoval své závěry z předcházejícího rozsudku, tedy že příjmy pochází z výkonu prostituce a že žalobkyně byla daňovým rezidentem České republiky. V další části rozsudku však krajský soud přisvědčil argumentaci žalobkyně o nemožnosti zdanění příjmů z prostituce. V tomto ohledu vyšel z nálezu Ústavního soudu ze dne 8. 3. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 69/04, č. 161/2007 Sb. V něm se Ústavní soud vyjádřil k postavení Newyorské úmluvy v právním řádu České republiky. Předně dovodil, že Newyorská úmluva nebyla vyhlášena a nestala se tak součástí právního řádu České republiky. I přesto je však podle názoru Ústavního soudu (jako v případě ostatních mezinárodních smluv se stejným postavením) nutné obsah této úmluvy zohlednit při interpretaci jednoduchého práva s ohledem na čl. 1 odst. 2 Ústavy. Z uvedeného postulátu platí výjimka v případě, že vykládané ustanovení tuzemského jednouchého práva je jednoznačné (*lex clara*), neboť mezinárodní smlouva, která se nestala součástí právního řádu, nemůže mít přednost před platnými právními předpisy. Krajský soud aplikoval tato východiska a dovodil, že spornou otázkou ve věci je interpretace pojmu *příjem* dle zákona o daních z příjmů. Krajský soud nepovažoval pojem příjem za *lex clara* ve smyslu nálezu sp. zn. Pl. ÚS 69/04, a proto naznal, že je tento pojem nutné vyložit způsobem konformním s obsahem Newyorské úmluvy. Z ní pak podle krajského soudu vyplývá nemožnost zdanění prostituce. Podle krajského soudu závěry žalovaného odporují i důvodové zprávě k zákonu o daních z příjmů (Federální shromáždění, tisk č. 1408, volební období 1990-1992), podle níž jsou „*předmětem daně zásadně všechny příjmy s výjimkou příjmů plynoucích z činností, které nemohou být předmětem právně účinné smlouvy*“. Proto také předmětem daně z příjmů nemohou být příjmy získané trestnou činností, resp. z činností, které by se příčily dobrým mravům. Z uvedených důvodů krajský soud napadené rozhodnutí zrušil a vrátil věc k dalšímu řízení žalovanému.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost. V ní nesouhlasil se závěrem krajského soudu, že příjmy žalobkyně získané z výkonu dobrovolné prostituce nepodléhají zdanění podle zákona o daních z příjmů. Podle stěžovatele je zákon o daních z příjmů *lex clara*, neboť zřetelně vymezuje, které příjmy podléhají zdanění. Zákon o daních z příjmů ukládá zdanit všechny příjmy s výjimkou příjmů, které zákon ze zdanění vylučuje. Mezi ty však příjmy z prostituce nepatří. Krajský soud nadto neosvětlil, který článek Newyorské úmluvy konkrétně brání zdanění příjmů z prostituce. Z článků označených v rozsudku nemožnost zdanění příjmů z prostituce dovodit nelze. Článek 1 cílí na potrestání osob, které využívají prostituce jiné osoby, nebo k ní svádí či ji obstarávají pro druhé, k čemuž však v dané věci nedošlo. Článek 6 pak zakazuje, aby smluvní strany Newyorské úmluvy aplikovaly na osoby provozující prostituci speciální režimy regulace („speciální registrace, speciální průkaz, výjimečný dozor, nebo ohlašovací povinnosti“). Uvedené články tedy nezakazují zdanění prostituce, jak dovozoval krajský soud. Stěžovatel též nesouhlasil se závěrem, že ke zdanění prostituce by nebylo možné přistoupit s ohledem na rozpor s dobrými mravy. Přirovnání prostituce k výkonu trestné činnosti nepovažoval za přiléhavé. Prostituci zákon nezakazuje. Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a vrátil mu věc k dalšími řízení.

Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti zopakovala obsah žaloby a vyslovila souhlas se závěry krajského soudu. I podle žalobkyně nelze pojem *příjem* považovat za *lex clara*. Žalobkyně souhlasila i s přirovnáním prostituce k trestné činnosti. Žalobkyně též upozorňuje, že v České republice v minulosti proběhlo několik veřejných diskusí o prostituci a bylo navrženo, aby Česká republika od Newyorské úmluvy odstoupila, jinak nebude možné prostituci regulovat.

Nejvyšší správní soud rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočka Olomouc zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

[13] Jádro kasační argumentace představuje nesouhlas se závěry krajského soudu, který dovodil nemožnost zdanění příjmů získaných z prostituce. Stěžovatel je názoru, že i takové příjmy podléhají zdanění podle zákona o daních z příjmů, přičemž jejich zdanění nebrání ani Newyorská úmluva. Nejvyšší správní soud stěžovateli přisvědčil.

[14] Daň z příjmů představuje jeden ze základních pilířů českého daňového systému. Jedná se o přímou důchodovou daň (*in personam*), neboť je stanovena přímo poplatníkovi. Předmětem této daně jsou veškeré příjmy fyzických osob (§ 3) s výjimkou příjmů zákonem ze zdanění výslovně vyjmutých a příjmů osvobozených (Dráb, O. a kol. *Zákon o daních z příjmů. Komentář.* Praha: Wolters Kluwer, 2021, s. 2 a násl.; Pelc, V. *Zákon o daních z příjmů. Komentář.* 2. vydání, Praha: C. H. Beck, 2015, s. 22 a násl., či rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 24. 10. 2000, sp. zn. 30 Ca 225/98).

[15] Je současně pravdou, že zákon o daních z příjmů neobsahuje obecnou definici pojmu příjem a omezuje se na popis jednotlivých (konkrétních) forem příjmů. V § 3 odst. 1 stanoví, které příjmy jsou předmětem daně [*a) příjmy ze závislé činnosti (§ 6), b) příjmy ze samostatné činnosti (§ 7), příjmy z kapitálového majetku (§ 8), příjmy z nájmu (§ 9) a ostatní příjmy (§ 10)*], v § 3 odst. 4 stanoví, které příjmy předmětem daně nejsou, a v § 4 pak taxativně vyjmenovává příjmy, které jsou od daně osvobozeny. Zákon o daních z příjmů dále zvláštně u jednotlivých kategorií příjmů upravuje předmět daně (např. § 6 odst. 7 a § 7 odst. 10) i speciální režimy osvobození (např. § 6 odst. 9 a § 10 odst. 3).

[16] Ačkoliv tedy zákon o daních z příjmů pracuje s pojmem příjem, jeho obecnou definici nepodává. Obsah tohoto pojmu odvozuje od konkrétních hmotněprávně-daňových skutečností. Na tuto poměrně specifickou legislativně-technickou konstrukci upozorňuje i odborná literatura: „*Daňové zákony někdy nedefinují základní pojmy, s nimiž běžně pracují. Mnohdy je nutné jejich obsah dovozovat ze souvislostí. Slovem ‚příjem‘ zákon o daních z příjmů označuje různé předměty daně; nevymezuje ho jako pojem, tedy jako obecné určení podstatných charakteristik různých daňověprávních skutečností (k povaze pojmu patří, že je definován, vymezen); obecné určení proto, že stejné či obdobné charakteristiky jsou vlastní více daňověprávním skutečnostem. Obecně lze označení ‚příjem‘ charakterizovat jako přijaté plnění v podobě peněžní, nepeněžní, popřípadě i formou pekuniárně ocenitelné výhody, které je zákonem vymezeno jako daňověprávní skutečnost, přičemž společnou charakteristikou takových příjmů (daňověprávních skutečností) je, že jsou objektem daně. Zákon slovo (označení) ‚příjem‘ ani pro celý zákon, ani pro jednotlivé druhy příjmů nedefinuje, u jednotlivých druhů příjmů obsah slova charakterizuje hmotněprávními daňovými skutečnostmi*“, (Pelc, V. *Daně z příjmů. Zákon s poznámkami a judikaturou.* 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 33).

[17] Obecnou definici pojmu *příjem* přinesla až judikatura správních soudů. V rozsudku ze dne 12. 1. 2006, čj. 2 Afs 42/2005-136, č. 843/2006 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud dovodil, že za příjmy, které jsou předmětem zdanění (předmětem daně), lze považovat *navýšení majetku daňového poplatníka*. K tomu Nejvyšší správní soud uvedl: „*Zákon č. 586/1992 Sb. přímou a přesně vyjádřenou obecnou definici pojmu ‚příjem‘ neobsahuje a omezuje se na popis jednotlivých konkrétních forem příjmů. Z důvodové zprávy k návrhu tohoto zákona (Federální shromáždění, tisk č. 1408, volební období 1990-1992) nicméně vyplývá, že ‚*předmětem daně jsou zásadně všechny příjmy s výjimkou příjmů plynoucích z činností, které nemohou být předmětem právně účinné smlouvy. Rozsah příjmů, které nejsou předmětem daně nebo jsou od daně osvobozeny, reaguje na potřebu vyloučení dvojího zdanění a na specifický charakter některých druhů příjmů, u nichž není i při tendenci k maximálně širokému daňovému základu účelné, aby byly zdaňovány. […] Rozdělení příjmů podle hlavních pramenů odpovídá potřebě respektovat rozdíly při stanovení základu i při vybírání daně, které především z praktických důvodů bude rozdílné. Zdanitelným příjmem nebudou náhrady škod, při jejichž úhradě nedochází ke zvýšení poplatníkova majetku, na rozdíl od náhrad za ztrátu příjmu (náhrad ušlého zisku, náhrad ušlé mzdy apod.).‘ *Z dikce citovaného zákona dále vyplývá, že základem daně je částka, o kterou příjmy plynoucí poplatníkovi v příslušném zdaňovacím období přesahují výdaje prokazatelně vynaložené na jejich dosažení, zajištění a udržení (§ 5 odst. 1). Na základě výše uvedeného – a ve shodě s citovanými teoriemi – tak lze učinit dílčí závěr, podle něhož je nutno za příjem podléhající předmětné dani pokládat navýšení majetku daňového poplatníka (obdobné vyplývá např. z § 10 odst. 1 cit. zákona). K tomu však Nejvyšší správní soud dodává, že se musí jednat o příjem skutečný, a nikoliv toliko zdánlivý. To znamená, že se toto navýšení majetku musí v právní sféře daňového poplatníka reálně projevit, a to tak, že může být poplatníkem skutečně využitelné. V opačném případě se totiž jedná o navýšení zdánlivé.*“

[18] Judikatura Nejvyššího správního soudu tedy za příjem považuje jakékoliv navýšení majetku, pokud se nejedná o navýšení zdánlivé. Lze současně přitakat tomu, že zákon výslovně vylučuje některé příjmy z předmětu zdanění (srov. např. § 3 odst. 4, § 6 odst. 7 a 11 zákona o daních z příjmů a rozsudek NSS ze dne 28. 2. 2008, čj. 5 Afs 68/2007-121, č. 1574/2008 Sb. NSS). Jak však dodává odborná literatura, i zde systematika zákona

vychází z koncepce, že některé příjmy nepředstavují navýšení majetku: „*Na základě výše uvedeného a s přihlédnutím k filozofii zákona o daních z příjmů a jeho jednotlivým částem tak lze učinit dílčí závěr, podle něhož je nutné za příjem podléhající předmětné dani pokládat navýšení majetku daňového poplatníka. Zákon o daních z příjmů dále pozitivně i negativně vymezuje, které z příjmů jsou předmětem daně (jsou tedy oním* ‚navýšením majetku'), *a vstupují proto do základu daně, a dani tak podléhají, a které nikoliv, neboť uvedené znaky nenesou, a příjmem ke zdanění proto nejsou. Zákon tak dává jasně najevo (ve vztahu ke zdanění příjmů fyzických osob v obecné rovině v § 3), které příjmy za navýšení majetku nepovažuje, a proto je ani nezahrnuje do povinnosti zdanění* […]", (Pelc, V. *Daně z příjmů. Zákon s poznámkami a judikaturou.,* op. cit., s. 34).

[19] Z uvedených důvodů nelze souhlasit s krajským soudem, že z tuzemské právní úpravy nelze dovodit definici pojmu *příjem*, resp. *zdanitelný příjem*.

[20] Jak již přitom Nejvyšší správní soud naznačil výše, zákon o daních z příjmů ukládá fyzickým osobám zdanit všechny příjmy s výjimkou těch, které nejsou předmětem daně, resp. s výjimkou těch, které jsou od daně osvobozeny. Příjmy z výkonu dobrovolné prostituce však zákonodárce do těchto výčtů nezařadil. Příjmy pocházející z prostituce nejsou uvedeny v § 3 odst. 4 zákona o daních z příjmů ani v § 4 téhož zákona. Stejně tak nejsou explicitně vyloučeny z předmětu daně u jednotlivých příjmů (§ 6 až § 10 zákona o daních z příjmů). Zákon tedy takové příjmy nevylučuje z předmětu zdanění, ani je neosvobozuje (srov. i Kolman, P. Prostituci lze zdanit již dnes. In: *Veřejná správa*, 2006, č. 7: „*Příjmy z této* […] *činnosti podléhají dani z příjmu už i nyní. Nahlédneme-li do stávajících daňových předpisů, zjistíme, že prostitutky a prostituti nedisponují žádnou legální výjimkou a ze svého příjmu by měli platit daň z příjmu*"). Lze dodat, že zdanění v České republice podléhají i další společensky kontroverzní či potenciálně nebezpečné činnosti. V tomto ohledu lze uvést např. prodej alkoholu a tabáku (srov. rozsudek NSS ze dne 13. 11. 2003, čj. 7 A 124/2001-42, č. 247/2004 Sb. NSS), provoz hracích automatů (rozsudek NSS ze dne 29. 10. 2024, čj. 9 Afs 95/2024-44), či provoz erotických *live video chatů* (rozsudky NSS ze dne 28. 8. 2009, čj. 7 Afs 62/2009-112, a ze dne 31. 3. 2016, čj. 2 Afs 265/2015-114).

[21] Nepřípadné jsou i závěry krajského soudu stran nemožnosti zdanit příjem z prostituce s ohledem na obsah Newyorské úmluvy.

[22] K této mezinárodní smlouvě se vyjádřil Ústavní soud v nálezu ze dne 8. 3. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 69/04. V něm se zabýval zákonností obecně závazné vyhlášky města Ústí nad Labem č. 1/2004 k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, která v čl. 3 odst. 1 písm. c) zakazovala nabízení sexuálních služeb na všech veřejných prostranstvích obce. Ústavní soud v nálezu mj. uvedl, že prostituce je sociálněpatologický jev, který podle historických zkušeností nelze zcela vymýtit. Prostituce přitom není upravena na zákonné úrovni a obce ji tak mohou regulovat na základě zmocnění obsaženého v § 10 písm. a) zákona o obcích. Taková regulace není v rozporu s Newyorskou úmluvou. K ní Ústavní soud uvedl, že: „*Ačkoli tato mezinárodní smlouva nebyla vyhlášena ve Sbírce zákonů a není tak mezinárodní smlouvou podle čl. 10 Ústavy, která je součástí právního řádu, nelze ji při interpretaci jednoduchého práva s ohledem na čl. 1 odst. 2 Ústavy pominout. I když mezinárodní smlouva není součástí českého právního řádu ve smyslu čl. 10 Ústavy, je třeba jednoduché právo, které připouští několikerý výklad, interpretovat způsobem, který je souladný s mezinárodněprávními závazky České republiky.* […] *Ústavní soud však* obiter dictum *poukazuje na to, že mezinárodní smlouvu, která nesplňuje náležitosti čl. 10 Ústavy, nelze užít k popření jednoznačného ustanovení vnitrostátního práva. Pokud je ustanovení jednoduchého práva jednoznačné (*lex clara*), nelze aplikovat mezinárodní smlouvu, která není smlouvou podle čl. 10 Ústavy, nýbrž se má aplikovat nesporné ustanovení jednoduchého práva České republiky. Toto pravidlo je významné při řešení otázky, zda existence Newyorské úmluvy zabraňuje obcím, aby pouze vymezily určité veřejné prostranství, na kterých může být prostituce nabízena. Tuto otázku však již § 10 písm. a) zákona o obcích řeší jednoznačně. Jasně z něj vyplývá, že obec může vymezit určitá veřejná prostranství, na kterých lze prostituci nabízet. V tomto ohledu je výklad uvedeného ustanovení zcela jasný a nelze jej zavrhnout jen odkazem na mezinárodní smlouvu, která nesplňuje náležitosti čl. 10 Ústavy. Lze tedy shrnout, že současná právní úprava dává obci na výběr, aby buď prostituci neupravovala vůbec, nebo ji na všech veřejných prostranstvích obce zcela zakázala, anebo aby negativně či pozitivně vymezila určitá veřejná prostranství, na kterých lze prostituci nabízet*", (bod 51 nálezu ÚS). Tyto závěry jsou *mutatis mutandis* použitelné i pro souzenou věc.

[23] Lze tedy souhlasit s tím, že Ústavní soud v citovaném nálezu dovodil, že pokud by zákon nebyl *lex clara*, bylo by třeba při jeho interpretaci postupovat tak, aby byl výsledek interpretace konformní s obsahem Newyorské

úmluvy, přestože se nestala součástí právního řádu České republiky. Nelze již však souhlasit s krajským soudem, že by na základě Newyorské úmluvy bylo možné dovodit vyloučení příjmů z prostituce z předmětu daně.

[24] V tomto ohledu krajský soud akcentoval preambuli, čl. 1 a čl. 6 Newyorské úmluvy.

[25] Newyorská úmluva v preambuli uvádí, že *prostituce a zlo, které ji doprovází a které spočívá v obchodu s lidmi za účelem prostituce, jsou neslučitelné s důstojností a ctí lidské bytosti a ohrožují blaho jednotlivce, rodiny a pospolitosti*.

[26] Podle čl. 1 Newyorské úmluvy *smluvní strany této Úmluvy se zavazují, že budou trestat každého, kdo, aby vyhověl chlípnosti někoho jiného 1. obstará, svádí nebo odvádí za účelem prostituce jinou osobu, a to i s jejím souhlasem, 2. využívá prostituce jiné osoby, a to i s jejím souhlasem.*

[27] Podle čl. 6 Newyorské úmluvy *se každá smluvní strana této Úmluvy zavazuje, že přijme všechna nutná opatření ke změně nebo zrušení každého platného zákona, nařízení nebo administrativního postupu, podle nichž všechny osoby, které provozují nebo jsou podezřelé z provozování prostituce, se podrobují speciální registraci, musí mít speciální průkaz nebo podléhají výjimečnému dozoru nebo ohlašovací povinnosti.*

[28] V uvedených, krajským soudem akcentovaných článcích, nelze nalézt nic, co by mohlo být relevantní při výkladu pojmu *příjem*, resp. *zdanitelný příjem*, jejichž výkladem se soud zabýval výše. Úmluva definici uvedených pojmů nedává. Stejně tak výslovně nezakazuje zdanění příjmů z prostituce. Takový zákaz nelze dovodit ani výkladem. Nejvyšší správní soud ve své judikatuře opakovaně akcentuje, že při výkladu mezinárodních smluv je nutné postupovat v souladu s Vídeňskou úmluvou o smluvním právu (č. 15/1988 Sb.), která se stala součástí právního řádu České republiky. V rozsudku ze dne 7. 12. 2023, čj. 10 Afs 27/2023-76, č. 4556/2024 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud uvedl: „*Jak již napovídá samotná systematika Vídeňské úmluvy, při výkladu má přednost obecné výkladové pravidlo (srov. Šturma, P.; Čepelka, Č.; Balaš, V.* Právo mezinárodních smluv. *Praha: Aleš Čeněk 2011, s. 120). Toto obecné pravidlo v sobě obsahuje tři výkladové metody: metodu jazykovou (v souladu s obvyklým významem), systematickou či kontextuální (který je dáván výrazům ve smlouvě v jejich celkové souvislosti) a teleologickou (s přihlédnutím k předmětu a účelu smlouvy). Při výkladu se použijí všechny metody výkladu, avšak žádný z nich nemá přednost před druhým ani není důležitější než jiný.*“

[29] Podle názoru Nejvyššího správního soudu však ani na základě těchto výkladových metod nelze z Newyorské úmluvy dovodit nemožnost zdanění prostituce. Jazykovým výkladem k tomuto závěru nelze dojít z toho důvodu, že v Newyorské úmluvě absentuje jakákoliv zmínka o nemožnosti zdanění příjmů z prostituce. Ze stejného důvodu nelze nic dovodit ani metodou systematickou a kontextuální. Pokud jde o výklad zohledňující předmět a účel smlouvy, i tyto mají být patrné nejlépe ze samotného textu mezinárodní smlouvy (Šturma, P.; Čepelka, Č.; Balaš, V. *Právo mezinárodních smluv*. Praha: Aleš Čeněk 2011, s. 111). Z článků úmluvy akcentovaných krajským soudem však nelze zákaz zdanění prostituce dovodit. Newyorská úmluva zákaz zdanění prostituce v označených článcích nezmiňuje. Z těchto článků vyplývá povinnost smluvních států přijmout preventivní opatření zamezující prostituci, resp. činit kroky k jejímu potlačení. Lze však pochybovat o tom, že by nezdanění příjmů z prostituce vedlo k tomuto cíli. Smyslem Newyorské úmluvy je prostituci potlačovat, a nikoliv vytvářet prostředí, ve kterém by prostituce byla (daňově) zvýhodněna oproti jiným výdělečným činnostem.

[30] Nejvyššímu správnímu soudu je současně známo, že byl opakovaně připravován zákonný rámec regulace prostituce, při kterém byla zvažována i otázka odstoupení od Newyorské úmluvy (srov. např. usnesení Poslanecké sněmovny ze dne 20. 10. 2005, č. 1939, 48. schůze, 4. volební období, sněmovní tisk 1081). Uvedené návrhy však měly za cíl provést celkovou regulaci prostituce (vč. nutnosti registrace takové činnosti, dohledu nad ní atp.) a tím i eliminovat výkon nedobrovolné prostituce, resp. nepřípadné doprovodné jevy. K tomu lze odkázat na předkládací zprávu k návrhu vlády České republiky na vypovězení Newyorské úmluvy (sněmovní tisk č. 1081/0), ve které se uvádí: „*Předkládaná právní úprava si klade za cíl zamezit případům nedobrovolné prostituce, a posílit ochranu ohrožených osob před zneužíváním a obchodováním za účelem sexuálního vykořisťování. Úprava nepřipouští vykonávání prostituce osobami mladšími 18 let. Zdravotní rizika mají omezit pravidelné zdravotní prohlídky osob vykonávajících prostituci. V neposlední řadě by zákon měl přispět k obnovení normálního života občanů některých měst, která jsou dnes ochromena veřejně nabízenou prostitucí mající nepříznivý vliv na veřejný pořádek a mravní výchovu dětí a mládeže. Přijetím navrhovaného zákona o regulaci prostituce by však Česká republika porušila některé*

závazky vyplývající z Úmluvy (viz zejména výše zmíněný článek 6, který neumožňuje registraci osob vykonávajících prostituci). " Z uvedeného plyne, že porušení závazků vyplývajících z Newyorské úmluvy je spojováno s registrací osob vykonávající prostituci. Z žádné části předkládací zprávy však nevyplývá, že by odstoupení od Newyorské smlouvy bylo nutné provést z důvodu zdanění příjmů z prostituce. Lze dodat, že již v té době odborná literatura upozorňovala na to, že zdanění prostituce není vyloučeno, resp. že odstoupení od Newyorské úmluvy není pro zdanění prostituce nutné (např. Kolman P., op. cit.).

[31] Ostatně i některé další státy, které jsou smluvní stranou Newyorské úmluvy, zdanění prostituce nevylučují. Mezi ně patří např. Itálie (srov. rozhodnutí Nejvyššího kasačního soudu Corte Suprema di Cassazione ze dne 1. 10. 2010, č. 20528/2010 a ze dne 13. 5. 2011, č. 10578/2011), či Spojené království (srov. rozhodnutí Vysokého soudního dvora, Queen's Bench Division, ze dne 7. 12. 1987, ve věci *IRC vs. Aken*). Nejvyšší správní soud současně nepřehlédl, že některé jiné smluvní státy zdanění prostituce vylučují, činí tak ale na základě vnitrostátní úpravy, která považuje prostituci za trestný čin, resp. za přestupek. Jak již však Nejvyšší správní soud uvedl výše, v České republice takto současná právní úprava koncipovaná není. Pravomoc k nastavení pravidel stran výkonu prostituce má přitom moc zákonodárná (a nikoliv moc soudní).

[32] Pokud se pak krajský soud podpůrně opírá o shora citovanou část důvodové zprávy k zákonu o daních z příjmů, přehlíží, jak je vykládána konstantní judikaturou správních soudů. K tomu odkazuje Nejvyšší správní soud předně na svůj rozsudek čj. 2 Afs 42/2005-136, ve kterém při zohlednění krajským soudem akcentované části důvodové zprávy uvedl, že příjmem podléhajícím dani z příjmů fyzických osob podle zákona o daních z příjmů, je zvýšení majetku daňového poplatníka. Musí se přitom jednat o příjem skutečný, a nikoliv toliko zdánlivý. To znamená, že se toto zvýšení majetku musí v právní sféře daňového poplatníka reálně projevit, a to tak, aby bylo pro poplatníka skutečně využitelné. V opačném případě se totiž jedná o navýšení zdánlivé. Obdobně v rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. 3. 2010, čj. 5 Ca 65/2007-77, je konstatováno, že podle judikatury k zákonu o daních nejsou příjmy rozdělovány na ty, které jsou nabyty v souladu se zákonem, a tudíž podléhají zdanění, a na příjmy protiprávní. To samozřejmě neznamená, že by předmětem daně z příjmů byl i *„prospěch dosažený z činnosti společensky nebezpečné, která je zakázaná sama o sobě, tedy nikoli pro nevydání potřebného povolení k jejímu výkonu, tedy příjem z činnosti, kterou oprávněně ani vykonávat nelze, a proto žádnému povolení nepodléhá a ani podléhat nemůže. Předmětem daně z příjmů tak nemůže být majetkový prospěch pachatele získaný např. trestným činem krádeže či loupeže (o němž nelze mít za to, že představuje příjem, jímž dochází ke zvýšení majetku dle § 10 zákona o daních z příjmů, neboť věc odcizená se nestává vlastnictvím pachatele trestného činu). Městský soud v Praze po posouzení věci dospěl k závěru, že ani prospěch získaný žalobkyní jednáním, které naplnilo skutkovou podstatu trestného činu nedovolené výroby a držení omamných a psychotropních látek a jedů dle § 178 trestního zákona, není příjmem ve smyslu § 10 zákona o daních z příjmů, jímž by došlo ke zvýšení majetku žalobkyně odsouzené za tento trestný čin, a který by proto podléhal této dani."* I podle uvedeného rozsudku tedy k vyloučení příjmů z trestné činnosti z předmětu daně dochází z důvodu, že se jedná o jednání, které z povahy věci není způsobilé způsobit skutečné, platné zvýšení majetku daňového subjektu. Právě touto optikou je nutné chápat citovanou část důvodové zprávy pro posouzení, zdali je příjem příjmem ve smyslu zákona o daních z příjmů.

[33] Se stěžovatelem lze souhlasit i v nepřípadnosti přirovnání výkonu (dobrovolné) prostituce k trestné činnosti. Trestné jsou *„určité formy participace na prostituci, nikoli samotné provozování prostituce"*, [viz Ščerba, F. § 189 Kuplířství. In: Ščerba, F. a kol. *Trestní zákoník.* 1. vydání (3. aktualizace). Praha: C. H. Beck, 2025; či výše citovaný nález ÚS sp. zn. Pl. ÚS 69/04]. Zákonná úprava postihuje pouze doprovodné jevy prostituce, jako např. obchodování s lidmi, znásilnění, sexuální nátlak či kuplířství (srov. § 168 a § 189 trestního zákoníku, usnesení NS ze dne 28. 5. 2009, sp. zn. 4 Tdo 245/2009, rozsudek NS ČSR ze dne 14. 4. 1977, sp. zn. 11 Tz 17/1977, č. 11/1978 Sb. NS, či rozsudek NSS ze dne 14. 11. 2024, čj. 8 Afs 281/2023-53, bod 16). Stěžovatel přitom vysvětlil, proč se o takovou trestnou činnost v daném případě nejedná, resp. proč nelze činnost správních orgánů směřujících k výběru daní považovat za trestnou, a to zcela v mezích závazného právního názoru obsaženého v rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 8 Afs 281/2023-53, bod 16. I Ústavní soud ve výše označeném nálezu potvrzuje, že prostituce není v České republice považována za protiprávní činnost (srov. body 51 až 53 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 69/04). Žalovaný případně vypořádal i argumentaci o tvrzené participaci správce daně na provozování prostituce. Nejvyšší správní soud souhlasí s posouzením v napadeném rozhodnutí, kde stěžovatel

uvedl: „*Odvolací orgán má za to, že správce daně aktivně (ani nikterak jinak) nepřispíval k provozování prostituce daňovým subjektem. Správce daně v žádném případě nevyžaduje či nevyžadoval úplatu (ve formě daně z příjmu) za to, že umožňuje či umožňoval provozování prostituce. Správce daně (v době výkonu prostituce daňovým subjektem) nečinil žádné kroky, kterými by profitoval na provozování prostituce daňovým subjektem. Správce daně pouze požadoval, aby finanční prostředky, které si daňový subjekt vydělal prostitucí, byly řádně zdaněny. V zákoně o daních z příjmů totiž není žádné ustanovení, které by takovéto příjmy od daně osvobozovalo, či by bylo konkrétně uvedeno, že takové příjmy nejsou předmětem daně.*“ Stěžovatel v této souvislosti odkázal i na přiléhavou judikaturu trestních soudů (např. usnesení NS ze dne 28. 5. 2009, sp. zn. 4 Tdo 245/2009, a v něm uvedenou judikaturu).

[34] S ohledem na konstantní judikaturu nelze přijmout ani argument krajského soudu o nemožnosti zdanění příjmů z důvodu, že by mohlo pocházet z neplatného soukromoprávního jednání. Jak již soud naznačil výše, daňové právo provádí autonomní klasifikaci soukromoprávních jednání. Tu nestaví na striktním posuzování platnosti právních jednání z hlediska soukromého práva, ale na reálné možnosti navýšení majetku daňového subjektu, tedy vzniku zdanitelného příjmu (rozsudek NSS čj. 2 Afs 42/2005-136). „*Dospěje-li* [správce daně] *k závěru, že určitý soukromoprávní úkon byl absolutně neplatný, neznamená to ještě a priori, že takový úkon je irelevantní z daňového hlediska.* […] *Provádí-li však daňové právo autonomní klasifikaci daňověprávních účinků soukromoprávních jednání vycházející v zásadě z ekonomické logiky (jak je tomu například v generální klausuli v ust. § 24 odst. 1 zákona o daních z příjmů), může mít i neplatný právní úkon plnohodnotné daňověprávní účinky, např. bylo-li i na základě takového úkonu plněno, plnění nebylo zpochybněno* […], *a projevilo-li se v ekonomické sféře účastníků transakce způsobem předvídaným v ust. § 24 odst. 1 zákona o daních z příjmů či si účastníci transakce mohli rozumně myslet v době, kdy ji činili, že se takto projeví* […]“, (srov. rozsudek NSS ze dne 2. 12. 2010, čj. 7 Afs 130/2009-200; č. 2489/2012 Sb. NSS, podpůrně i rozsudek NSS ze dne 13. 12. 2005, čj. 2 Afs 13/2005-90, č. 718/2005 Sb. NSS, a usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 10. 2009, čj. 2 Afs 180/2006-64, č. 1984/2010 Sb. NSS). I podle rozsudku NSS ze dne 31. 3. 2011, čj. 9 Afs 81/2010-180, č. 2415/2011 Sb. NSS, soukromoprávní platnost smlouvy nemusí být relevantní za situace, kdy smluvní strany jednají tak, jako kdyby smlouva byla platná, a dochází k navýšení majetku, event. vzniku daňově uznatelných nákladů. V tomto ohledu lze zmínit i rozsudek Soudního dvora ze dne 20. 11. 2001, *Aldona Malgorzata Jany a další proti Staatssecretaris van Justitie*, C-268/99, bod 48 a 49, který považuje prostituci za nezávislou ekonomickou, resp. obchodní aktivitu, na jejímž základě dochází ke směně služby za úplatu, tedy za činnost, která může vést k navyšování majetku ve smyslu shora předestřených závěrů. Předmětem daně z příjmů může být i bezdůvodné obohacení, pokud fakticky zvýšilo majetek daňového subjektu (srov. rozsudek NSS ze dne 19. 1. 2023, čj. 7 Afs 360/2021-51), jakož i příjem z činnosti prováděné bez veřejnoprávního oprávnění (rozsudek NSS ze dne 21. 9. 2007, čj. 5 Afs 148/2006-50, č. 1396/2007 Sb. NSS). Uvedená východiska krajský soud při svých závěrech rovněž přehlíží.

[35] Z výše uvedených důvodů lze tedy souhlasit se stěžovatelem, že krajský soud postavil zrušení žalobou napadeného rozhodnutí na důvodech, které nemohou obstát. I podle Nejvyššího správního soudu zdanění příjmů vzešlých z dobrovolně (nenuceně) vykonávané prostituce nebrání krajským soudem akcentovaná koncepce zákona o daních z příjmů, obsah Newyorské úmluvy, či další krajským soudem akcentované skutečnosti.

4713

Rozšířený senát: pasivní legitimace, žalovaný správní orgán

Zdravotnictví: procesní postavení rozhodčího orgánu zdravotní pojišťovny

k § 53 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění účinném do 31. 12. 2021

V řízení o žalobě proti rozhodnutí rozhodčího orgánu zdravotní pojišťovny podle § 53 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, ve znění účinném do 31. 12. 2021, byl žalovaným správním orgánem rozhodčí orgán, nikoliv zdravotní pojišťovna.

(Podle rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 10. 2025, čj. 8 Ads 164/2022-97)

Prejudikatura: č. 534/2005 Sb. NSS, č. 3605/2017 Sb. NSS, č. 3658/2018 Sb. NSS, č. 3833/2019 Sb. NSS, č. 3911/2019 Sb. NSS, č. 4105/2021 Sb. NSS, č. 4329/2022 Sb. NSS a č. 4390/2022 Sb. NSS.

Věc: Nezl. P. B. proti revizní komisi Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky o zpětnou úhradu nákladů na zdravotní služby v zahraničí, o kasační stížnosti žalobce.

V této věci se rozšířený senát zabýval otázkou, zda byl v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu žalovaným rozhodčí orgán zdravotní pojišťovny, který vydal rozhodnutí o odvolání podle § 53 zákona o veřejném zdravotním pojištění ve znění účinném do 31. 12. 2021, nebo zda byla žalovanou zdravotní pojišťovna.

Nezletilý žalobce jako pojištěnec Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky (dále jen "VZP") podal dne 26. 6. 2013 žádost o udělení souhlasu s úhradou nákladů na plánované zdravotní služby v zahraničí. Jeho zákonní zástupci si totiž nepřáli, aby mu při zákroku byla poskytnuta krevní transfuze, přičemž v České republice se plánovaná kardiologická operace bez transfuze neprovádí. VZP jako orgán prvního stupně rozhodnutím ze dne 16. 7. 2013 žádost zamítla. Žalobce se podrobil operaci na vlastní náklady dne 25. 7. 2013 v Německu a podstatou všech dalších řízení se tak stala zpětná úhrada nákladů z veřejného zdravotního pojištění.

Rozhodnutím ze dne 22. 8. 2013 ředitel VZP zamítl žalobcovo odvolání a Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 20. 9. 2016, čj. 8 Ad 18/2013-41, zamítl žalobu proti rozhodnutí ředitele. Nejvyšší správní soud však následně vyhověl kasační stížnosti a rozsudkem ze dne 17. 5. 2017, čj. 7 Ads 284/2016-39, zrušil pro nepřezkoumatelnost jak rozsudek městského soudu, tak rozhodnutí ředitele VZP. Ředitel v dalším řízení vrátil věc správnímu orgánu prvního stupně k novému projednání.

Rozhodnutím ze dne 21. 5. 2018 pojišťovna žádost opětovně zamítla, neboť shledala, že nebyly splněny podmínky čl. 20 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení. Podle něj je možné úhradu přiznat, pokud „*léčení patří mezi dávky stanovené právními předpisy v členském státě, kde má dotyčná osoba bydliště a kde se jí nemůže dostat takového léčení v lékařsky odůvodnitelné lhůtě, s přihlédnutím k jejímu zdravotnímu stavu a pravděpodobnému průběhu její nemoci*". To podle VZP není případ žalobce. Jeho odvolání zamítl rozhodčí orgán VZP a současně potvrdil prvostupňové rozhodnutí. Městský soud rozsudkem ze dne 23. 6. 2022, čj. 14 Ad 4/2019-38, žalobu směřující proti rozhodnutí rozhodčího orgánu VZP zamítl. V průběhu řízení však jednal jako s žalovanou s VZP a až v konečném rozsudku označil za žalovaného rozhodčí orgán VZP.

Žalobce (stěžovatel) se proti rozsudku bránil kasační stížností, v níž brojil proti věcnému posouzení a nepřiznání úhrady nákladů na operaci z veřejného zdravotního pojištění.

Osmý senát, jemuž byla věc podle rozvrhu práce přidělena, při předběžném projednání identifikoval, že ve srovnatelných případech Nejvyšší správní soud různě určuje žalovaného. V některých případech za žalovaného označil rozhodčí orgán zdravotní pojišťovny, v jiných zase zdravotní pojišťovnu jako celek. Pasivní legitimace (§ 69 s. ř. s.) je však podmínkou řízení, kterou každý soud zkoumá z moci úřední po celou dobu řízení a je povinen jednat jako s žalovaným skutečně s tím, komu toto postavení podle zákona náleží. V opačném případě může

jít o procesní vadu s vlivem na zákonnost. Vymezení těch, jimž náleží práva účastníka soudního řízení, není jen otázkou akademickou, ale ryze praktickou, neboť přímo souvisí s otázkou (ne)samostatnosti, resp. (ne)závislosti orgánu rozhodujícího o opravném prostředku na orgánu jiném. Proto osmý senát předložil rozšířenému senátu otázku, zda je nutné za žalovaný správní orgán ve smyslu § 69 s. ř. s. považovat rozhodčí orgán VZP, který vydal žalobou napadené rozhodnutí, nebo samotnou VZP.

Osmý senát poukázal na to, že zákon (§ 53 zákona o veřejném zdravotním pojištění ve znění účinném od 1. 8. 2004 do 31. 12. 2021) v dané věci pověřuje rozhodováním o odvolání přímo rozhodčí orgán. Tento orgán dále rozhoduje o odstraňování tvrdosti zákona (§ 53a odst. 2 téhož zákona). Rozhodování (i podle současného znění zákona) probíhá pouze v jednom stupni a rozhodnutí o odstranění tvrdosti je konečné, byť často přímo navazuje na dvoustupňové rozhodování o samotném uložení pokuty, vyměření přirážky k pojistnému nebo předepsání penále. Proti rozhodnutí rozhodčího orgánu lze tedy podat rovnou správní žalobu.

Předkládající senát dále připomněl, že k výkladu pojmu „správní orgán" již existuje judikatura rozšířeného senátu. Usnesení ze dne 5. 5. 2015, čj. Nad 288/2014-58, č. 3257/2015 Sb. NSS, se zabýval otázkou, jaká entita je správním orgánem podle § 7 odst. 2 s. ř. s. v případě, kdy správní soud přezkoumává rozhodnutí, jehož původcem je instituce s celostátní působností (Státní pozemkový úřad) vnitřně členěná na určité dílčí části či složky (pobočky krajských pozemkových úřadů). Rozšířený senát se přiklonil k materiálnímu (kompetenčnímu) pojetí.

Z těchto závěrů lze vycházet i při výkladu stejného pojmu „správní orgán" podle § 69 s. ř. s. Na druhou stranu však platí, že rozšířený senát tyto obecnější závěry formuloval na podkladě rozhodných okolností tehdy projednávané věci, v níž šlo o strukturu Státního pozemkového úřadu jako orgánu moci výkonné, tedy „klasického" správního orgánu. Naproti tomu v nyní projednávané věci jde o správní orgán v podobě právnické osoby, která vykonává působnost v oblasti veřejné správy (§ 1 odst. 1 správního řádu), resp. jíž bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy [§ 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Zatímco v souvislosti s mocí výkonnou a územními samosprávnými celky hovoří toto ustanovení o „orgánu", u právnických osob již nikoliv, a v jejich případě zmiňuje toliko samotnou právnickou osobu. Jazykový výklad by tak mohl vést k tomu, že v případě právnických osob není podstatné, který jejich orgán konkrétně jednal (vydal žalobou napadené rozhodnutí). Žalovanou by byla vždy právnická osoba jako taková.

Nabízela se proto otázka, zda obecná východiska formulovaná rozšířeným senátem v usnesení čj. Nad 288/2014-58 lze bez dalšího aplikovat i na tyto méně běžné správní orgány, případně zda právě povaha správního orgánu nemůže být rozlišujícím kritériem pro aplikaci závěrů rozšířeného senátu. V nyní projednávaném případě jde o právnickou osobu (zdravotní pojišťovnu), jíž byl zákonem svěřen výkon veřejné správy.

Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 16. 5. 2018, čj. 1 As 55/2018-31, aplikoval závěry rozšířeného senátu na otázku, zda pro určení místní příslušnosti mají pobočky VZP postavení správního orgánu. Dospěl k závěru, že VZP je v kompetenčním smyslu jediným správním orgánem a její pobočky nejsou pro určení místní příslušnosti relevantní. V navazujícím rozsudku ze dne 28. 11. 2019, čj. 4 As 315/2019-67, pak Nejvyšší správní soud vztáhl tyto závěry týkající se regionálních poboček VZP právě i na žalobu proti rozhodnutí ve věci odstranění tvrdosti podle § 53a zákona o veřejném zdravotním pojištění, které vydal v jediném stupni rozhodčí orgán VZP. Z bodu 14 tohoto rozsudku plyne, že Nejvyšší správní soud si byl minimálně vědom zákonné úpravy rozhodčího orgánu, přesto považoval za žalovanou samotnou VZP.

Osmý senát však v této souvislosti klade otázku, zda lze závěry týkající se „toliko" regionálních poboček vztáhnout právě i na rozhodčí orgán. Pokud by se na tyto případy plně aplikovaly závěry rozšířeného senátu z usnesení čj. Nad 288/2014-58, pak spíše platí, že § 53 a § 53a zákona o veřejném zdravotním pojištění konkrétně vymezují a přidělují určitý svazek kompetencí rozhodčímu orgánu jako entitě v rozhodné míře odlišné od samotné zdravotní pojišťovny. V tomto ohledu tak „*zákon předepisuje, že existuje, a musí existovat (tj. nemůže být beze změny zákona zrušena či organizačně modifikována), entita nadaná určitými kompetencemi, je třeba tuto entitu považovat za správní orgán v kompetenčním (‚materiálním') smyslu*" (bod 34 usnesení rozšířeného senátu).

Obdobný názor pak naznačuje také odborná literatura, dle které „*rozhoduje-li v prvním stupni zdravotní pojišťovna, je vyloučeno, aby zdravotní pojišťovna byla také odvolacím orgánem. Podle § 89 odst. 1 správního řádu platí, že pokud zákon nestanoví něco jiného, je odvolacím správním orgánem nejblíže nadřízený správní orgán. Zdravotní*

pojišťovna sama sobě nadřízeným orgánem být nemůže, neboť jde stále o jeden a tentýž správní orgán" (Lavický, P. Soudní přezkum rozhodnutí zdravotních pojišťoven. *Časopis zdravotnického práva a bioetiky*. 2019, roč. 9, č. 2, s. 1-14). Dlužno ovšem dodat, že neposkytuje ucelený názor na postavení rozhodčího orgánu. Tuto otázku považuje za otevřenou i komentářová literatura k zákonu o veřejném zdravotním pojištění (Koščík, M. a kol. *Zákon o veřejném zdravotním pojištění. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2020; komentář k § 53 odst. 9 až 13, dostupný v ASPI).

Konečně pro samostatnost rozhodčího orgánu může svědčit i přesně určený způsob jeho obsazení stanovený v zákoně (§ 53 odst. 9, resp. 10 zákona o veřejném zdravotním pojištění). Z uvedeného je na první pohled zřejmá snaha zákonodárce v rozhodovací linii oddělit rozhodčí orgán od samotné zdravotní pojišťovny. Ostatně sama VZP označuje na svých webových stránkách rozhodčí orgán za nezávislý na pojišťovně.

Závěry rozšířeného senátu v této věci mohou mít i obecnější dopad. Jednak se mohou týkat postavení revizní komise podle § 20 zákona o veřejném zdravotním pojištění ve znění účinném od 1. 1. 2022, která rozhoduje o odvolání proti rozhodnutí zdravotní pojišťovny ve věcech, v nichž nerozhoduje rozhodčí orgán. Obdobné otázky pak vyvstávají i v případě jiných právnických osob, které rozhodují o právech a povinnostech v oblasti veřejné správy, nebo právnických osob zřízených za účelem zájmové (profesní) samosprávy. V tomto ohledu může jít o Českou advokátní komoru a její jednotlivé orgány (kárný senát podle § 33 odst. 1 a odvolací senát podle § 35 odst. 2 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii), nebo veřejné vysoké školy a jejich orgány (rektor).

S ohledem na to osmý senát předkládá rozšířenému senátu otázku, zda *je nutno rozhodčí orgán veřejné zdravotní pojišťovny při rozhodování podle § 53 a § 53a zákona o veřejném zdravotním pojištění, ve znění účinném do 31. 12. 2021 (ale stejně tak i od 1. 1. 2022), považovat, mimo jiné pro účely § 69 s. ř. s., za správní orgán v kompetenčním („materiálním") smyslu, nebo je jediným takovým správním orgánem „pouze" veřejná zdravotní pojišťovna.*

Ačkoliv usnesení o přerušení řízení adresoval osmý senát rozhodčímu orgánu VZP, vyjádřila se k němu samotná VZP. Zdůraznila, že posouzení sporné otázky může mít zásadní vliv na její fungování v roli správního orgánu, a to jak pokud jde o postavení rozhodčího orgánu, tak revizní komise (k tomu doplnila, že usnesením ze dne 5. 8. 2024, čj. 8 Ads 112/2024-75, osmý senát přerušil i jiné řízení, jehož předmětem je právě přezkum rozhodnutí revizní komise VZP).

Osmý senát vycházel v předkládacím usnesení z toho, že na postavení rozhodčího orgánu VZP dopadají závěry usnesení rozšířeného senátu čj. Nad 288/2014-58. Toto usnesení však není možné aplikovat bez dalšího a je třeba k němu přistupovat dle kontextu věci. Předmětem tehdejšího řízení bylo vymezení pojmu správního orgánu pro účely určení místní příslušnosti správního soudu podle § 7 odst. 2 s. ř. s., a to v případě rozhodnutí vydávaných pobočkami krajských pozemkových úřadů v prvním stupni, jejichž územní působnost byla zákonem omezena na jednotlivé okresy. V otázce místní příslušnosti správních soudů při přezkumu rozhodnutí zdravotních pojišťoven je však judikatura Nejvyššího správního soudu konzistentní. Vychází ze znění zákona o veřejném zdravotním pojištění, který nijak netříští rozhodování zdravotních pojišťoven v prvním stupni na jakékoliv nižší organizační složky vymezené například určitým územím, ale naopak explicitně svěřuje rozhodování do pravomoci zdravotních pojišťoven jako celku. Orgánem prvního stupně je tak VZP s celostátní působností s tím, že jejím sídlem je Praha (rozsudek čj. 1 As 55/2018-31).

Z definice pojmů „správní orgán" [§ 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.; § 1 odst. 1 správního řádu] nelze však spolehlivě dospět k závěru, že pro orgány moci výkonné, orgány územních samosprávných celků a právnické osoby jsou vždy typické určité konkrétní vlastnosti, které je vzájemně odlišují.

VZP je právnickou osobou zřízenou zákonem, která v právních vztazích vystupuje svým jménem, může nabývat práv a povinností a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývající. Z § 20 a § 53 zákona o veřejném zdravotním pojištění vyplývá, že jak revizní komise, tak rozhodčí orgán jsou zřizovány jako součást příslušné zdravotní pojišťovny, a nikoliv jako standardní nadřízený správní orgán stojící v rámci hierarchie mimo zdravotní pojišťovny, resp. nad nimi. Fungování těchto orgánů v praxi odpovídá spíše fungování rozkladových komisí v rámci řízení o rozkladu podle § 152 správního řádu.

Úzký vztah mezi zdravotní pojišťovnou a rozhodčím orgánem či revizní komisí, který se zásadně liší od obvyklého uspořádání orgánů prvního a druhého stupně (tyto orgány jsou jasně odděleny právní osobností, personálním uspořádáním, řídicími mechanismy, způsobem financování a dalšími prvky), lze demonstrovat na řadě prvků. (1.) Zdravotní pojišťovny nemají nadřízený a institucionálně oddělený správní orgán. V prvním stupni tak rozhodují spíše v pozici obdobné ústřednímu správnímu úřadu a k posuzování opravných prostředků jsou ustaveny speciální kolegiální orgány (rozhodčí orgán a revizní komise), které mají blíže k činnosti rozkladových komisí než k nadřízenému správnímu orgánu. Jejich složení je konstruováno tak, aby zajišťovalo, že o opravném prostředku budou rozhodovat osoby odlišné od těch rozhodujících v prvním stupni, tedy aby byla zajištěna určitá nezávislost a nestrannost. Z toho však nelze dovozovat, že jde o samostatné správní orgány *sui generis*. (2.) V obou tělesech jsou zastoupeni i zaměstnanci zdravotní pojišťovny, což je v tradičním pojetí hierarchicky odděleného odvolacího správního orgánu vyloučené. (3.) Revizní komise jsou podle § 20 zákona o veřejném zdravotním pojištění zřizované zdravotními pojišťovnami, přičemž čtyři z pěti členů jmenuje ředitel pojišťovny. Konečně (4.) na blízké pouto mezi pojišťovnou a těmito orgány lze usuzovat z toho, že pojišťovny zajišťují jejich činnost po stránce organizační, administrativní a finanční. Revizní komise a rozhodčí orgán nemají žádné své vlastní prostory a majetek, který by jim umožnil fungování. Jejich členové mohou být odměňováni z prostředků zdravotní pojišťovny, o čemž rozhodují správní rady pojišťoven.

Kromě toho existuje celá řada souvisejících otázek, jichž by si měl být rozšířený senát vědom. (1.) Je otázkou, kdo by byl oprávněn za revizní komisi a rozhodčí orgán jednat v rámci jiného řízení, než je soudní řízení správní, a kdo by byl oprávněn pověřit zastupováním jinou osobu, aby tento orgán zastupovala. Zákon o veřejném zdravotním pojištění vymezuje toliko jejich rozhodovací agendu, ale nestanoví žádné další pravomoci. Jestliže nedisponují žádným rozpočtem, pak je také otázka, kdo a jak by hradil náklady na zastoupení. (2.) Bylo by nezbytné dále vyřešit, komu a kam má být těmto orgánům doručováno, a patrně by stejně nezbylo, než doručovat do sídla zdravotní pojišťovny a její datové schránky. Konečně (3.) jako problematické se jeví, podle jakého právního předpisu a kdo by nesl odpovědnost za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem těchto orgánů.

VZP proto ve vyjádření shrnula, že není podstatné a rozhodující, jakým způsobem je správní orgán v žalobě označen. K provádění veřejného zdravotního pojištění jsou zákonem povolány zdravotní pojišťovny. Předmětem soudního řízení proto bude vždy přezkum správního rozhodnutí zdravotní pojišťovny bez ohledu na to, zda bylo vydáno v prvním či druhém stupni. Také pro účastníky řízení bude přehlednější a srozumitelnější nerozmělňovat pojem správního orgánu na jakési „podsubjekty“. Pro účastníky to nebude představovat jakýkoliv reálný přínos. Řešení této sporné otázky považuje za nadbytečné – označování zdravotní pojišťovny jako žalované je obvyklým a očekávatelným postupem, který nepřináší žádné obtíže. Naopak případná změna v procesní praxi vedoucí k tomu, že by soud jako s žalovanými jednal s rozhodčím orgánem nebo revizní komisí, by vedlo k nejistotám na straně účastníků řízení a otevíralo by to celou řadu výše naznačených otázek.

Pokud by v posuzované věci měl být žalovaným rozhodčí orgán VZP, pak ale žalobci směřovali žalobu proti nesprávnému správnímu orgánu, přičemž v mezidobí již uběhly lhůty pro žalobu podanou vůči příslušnému správnímu orgánu. VZP to považovala za zbytečné „právní dobrodružství“ v situaci, kdy lze jen respektovat současný vyhovující stav. Osmý senát podle ní předložil k řešení banální otázky konstrukci, která je spojena s dalšími komplikacemi a vytváří naopak řadu nejasných situací.

Žalobce se k předkládacímu usnesení nevyjádřil.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu zrušil rozsudek Městského soudu v Praze a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

IV. Posouzení věci rozšířeným senátem

IV.1. Pravomoc rozšířeného senátu

[27] Podle § 17 odst. 1 věty první s. ř. s. *dospěl-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu.*

[28] Předkládající senát označil v dosavadní judikatuře dvě rozhodovací linie, pokud jde o otázku, zda v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je žalovaným rozhodčí orgán zdravotní pojišťovny, nebo zdravotní pojišťovna.

[29] První linii tvoří rozhodnutí, v nichž Nejvyšší správní soud v případech žalob proti rozhodnutím rozhodčího orgánu o odvoláních proti platebním výměrům nebo o žádosti o odstranění tvrdosti považoval za žalovanou zdravotní pojišťovnu. Jedná se například o rozsudky ze dne 22. 5. 2014, čj. 4 Ads 67/2014-49; ze dne 6. 12. 2016, čj. 7 Ads 197/2016-52; ze dne 15. 11. 2018, čj. 7 Ads 327/2018-27, č. 3833/2019 Sb. NSS; ze dne 28. 11. 2019, čj. 4 As 315/2019-67; či ze dne 22. 8. 2022, čj. 6 Ads 77/2022-42, č. 4390/2022 Sb. NSS.

[30] Druhou linii, v níž Nejvyšší správní soud považoval za žalovaného rozhodčí orgán, představují například rozsudky ze dne 27. 6. 2012, čj. 6 Ads 55/2012-40; ze dne 30. 5. 2013, čj. 6 Ads 160/2012-74; ze dne 10. 7. 2014, čj. 3 Ads 99/2013-133; ze dne 24. 5. 2017, čj. 4 Ads 51/2017-28, č. 3605/2017 Sb. NSS; ze dne 27. 3. 2019, čj. 2 Ads 198/2018-30; či ze dne 12. 3. 2020, čj. 9 Ads 337/2019-64.

[31] Ve všech těchto případech se však Nejvyšší správní soud nezabýval předloženou otázkou v odůvodnění rozhodnutí výslovně; závěr o tom, který orgán je považován za žalovaného, plyne toliko ze záhlaví těchto rozhodnutí. Rozšířený senát pak ze spisů ověřil, že v řízení o kasačních stížnostech, v nichž za žalovaného soud považoval rozhodčí orgán, Nejvyšší správní soud s rozhodčím orgánem v řízení i fakticky jednal a procesní úkony (vyjádření) vůči soudu činil přímo předseda (předsedkyně) rozhodčího orgánu (například řízení sp. zn. 3 Ads 99/2013, sp. zn. 6 Ads 160/2012 nebo sp. zn. 4 Ads 51/2017).

[32] V rozsudku čj. 4 As 315/2019-67 čtvrtý senát rozhodoval o kasační stížnosti proti usnesení Krajského soudu v Brně o postoupení věci Městskému soudu v Praze jako místně příslušnému. Jednalo se o žalobu směřující proti rozhodnutí rozhodčího orgánu VZP vydanému podle § 53a zákona o veřejném zdravotním pojištění (konkrétně o žádosti o prominutí penále v řízení o odstranění tvrdosti). Čtvrtý senát primárně řešil otázku místní příslušnosti správního soudu, odkázal na usnesení rozšířeného senátu čj. Nad 288/2014-58 a v souladu s ním vyslovil, že VZP, nikoliv její pobočky, je v kompetenčním smyslu jediným správním orgánem, který v řízeních o žalobách vystupuje jako žalovaný (bod 11 rozsudku). V bodě 14 odůvodnění pak podotkl, že „*v posuzované věci rozhodoval o žádosti žalobkyně o prominutí penále v prvním stupni rozhodčí orgán žalované* […], *když jeho rozhodnutí bylo konečné*“. Přinejmenším si tedy byl čtvrtý senát vědom toho, že v tomto případě rozhodoval v prvním a jediném stupni rozhodčí orgán VZP. Přesto rozhodčí orgán zřejmě považoval za součást VZP jako žalované.

[33] Konečně rozšířený senát nalezl v judikatuře usnesení ze dne 6. 10. 2010, čj. 4 Ads 115/2010-76, v němž se rozhodující senát zabýval předloženou spornou otázkou výslovně, byť před vydáním usnesení rozšířeného senátu čj. Nad 288/2014-58 a za částečně odlišné procesní právní úpravy (k tomu viz dále v části IV.2). Nejvyšší správní soud v této věci odmítl kasační stížnost pro opožděnost, neboť za žalovanou (a tedy stěžovatelku) považoval VZP, do jejíž datové schránky byl doručen napadený rozsudek Městského soudu v Praze. Tento okamžik považoval rozhodující senát za řádné doručení žalované, a naopak odmítl argumentaci, podle níž byl napadený rozsudek účinně doručen až okamžikem, kdy jej fakticky převzala místopředsedkyně rozhodčího orgánu VZP.

[34] V usnesení se k tomuto závěru poznamenává, „*že je třeba rozlišovat dvě skutečnosti: (1.) proti jakému úkonu je žaloba podávána a (2.) kdo je účastníkem řízení. V projednávaném případě je nepochybné, že rozhodnutí, které bylo žalobou napadeno, je rozhodnutí rozhodčího orgánu Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky. Poté je třeba se zabývat tím, kdo je účastníkem řízení, tj. otázkou, který správní orgán rozhodl v posledním stupni. Skutečnost, že*

rozhodnutí, proti němuž žaloba směřuje, vydal rozhodčí orgán Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky, procesní subjektivitu tohoto orgánu nezakládá."

[35] A dále: „*Rovněž z § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s., v němž je pro účely soudního řízení správního definován správní orgán, vyplývá, že rozhodčí orgán zdravotní pojišťovny není správním orgánem ve smyslu legislativní zkratky § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy zákon* [o veřejném zdravotním pojištění] *svěřil zdravotním pojišťovnám, nikoliv jejich dílčím orgánům vytvořeným v rámci vnitřní struktury zdravotní pojišťovny. To je potvrzeno i tím, že rozhodčí orgán nemá zřízenu samostatnou datovou schránku. Rozhodčí orgán Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky tedy není samostatným správním orgánem, nýbrž pouze funkční složkou Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky sloužící mimo jiné k tomu, aby její rozhodnutí jako orgánu rozhodujícím ve věcech zdravotního pojištění bylo možno přezkoumat způsobem obdobným, jako se tomu děje v případě odvolání proti rozhodnutí orgánů státní správy, jež mají nad sebou v hierarchii správních orgánů nadřízený orgán, který je o podaných odvoláních oprávněn rozhodovat. Žalovanou (stěžovatelkou) tak i v případě druhostupňového rozhodnutí zůstává orgán, který o věci rozhodoval již ve stupni prvním, tj. zdravotní pojišťovna. Na tomto závěru nic nemění fakt, že zákonodárce přesně vymezil složení rozhodčího orgánu zdravotní pojišťovny; toto složení má přispět toliko k větší nestrannosti, objektivitě a nezávislosti rozhodování zdravotní pojišťovny v zákonem vymezených věcech.*" Rozhodující senát v tomto usnesení uzavřel, že „*pravomoc rozhodovat o odvolání proti rozhodnutí Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky ve věcech dlužného pojistného a penále tak vyjadřuje pouze funkční postavení rozhodčího orgánu v rámci vnitřní organizace stěžovatelky, aniž by založilo jeho procesní subjektivitu ve smyslu s. ř. s. Nejvyšší správní soud proto jakožto žalovanou označil Všeobecnou zdravotní pojišťovnu České republiky, jejíž postavení vyplývá přímo ze zákona (§ 69 s. ř. s.).*"

[36] Rozšířený senát dospěl k závěru, že v judikatuře Nejvyššího správního soudu existují v předložené otázce rozpory. I kdyby považoval za relevantní toliko judikaturu přijatou až po usnesení rozšířeného senátu čj. Nad 288/2014 58, i v takovém případě přetrvávají rozpory. Ty se projevují v tom, jaký správní orgán považovaly různé senáty za žalovaného (a formálně jej takto označily v záhlaví svých rozhodnutí) a s kterým správním orgánem jako s žalovaným v řízení o kasačních stížnostech jednaly. Právní názor na předloženou otázku tak sice většinou nevyjádřily výslovně v odůvodnění rozhodnutí, toto posouzení se však vždy muselo projevit přinejmenším v závěru o tom, že soud jedná se způsobilým účastníkem řízení. Je procesní povinností soudu, aby v řízení jako s žalovaným jednal s tím, kdo skutečně žalovaným má být, a ne s tím, koho chybně označil v žalobě žalobce (usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 10. 2004, čj. 5 Afs 16/2003-56, č. 534/2005 Sb. NSS).

[37] Podstata rozporu je tak zřejmá. Ačkoliv většina uvedených závěrů byla vyslovena pouze implicitně, je i tak podmínka § 17 odst. 1 s. ř. s. splněna a pravomoc rozšířeného senátu dána (rozsudek rozšířeného senátu ze dne 23. 2. 2022, čj. 4 As 65/2018-85, č. 4329/2022 Sb. NSS).

IV.2. Právní názor rozšířeného senátu

IV.2.1 Dosavadní judikatura rozšířeného senátu k pojetí správního orgánu

[38] Osmý senát předložil rozšířenému senátu otázku, zda je žalovaným správním orgánem podle § 69 s. ř. s. rozhodčí orgán VZP, který je zákonem nadán pravomocí rozhodovat o odvoláních proti některým rozhodnutím zdravotní pojišťovny a proti jehož rozhodnutím směřují žaloby ve správním soudnictví, nebo zda je žalovaným správním orgánem samotná VZP. Podstatou věci je to, zda lze i v těchto případech, v nichž zákon svěřuje rozhodování o právech a povinnostech fyzických či právnických osob ve veřejné správě konkrétnímu orgánu v rámci právnické osoby, použít závěry rozšířeného senátu vyslovené v usnesení čj. Nad 288/2014-58. V něm rozšířený senát vyslovil, že na správní orgán je třeba nahlížet nikoliv formálně (institucionálně), nýbrž v materiálním (kompetenčním) smyslu jakožto na tzv. svazek kompetencí. Konkrétně rozšířený senát uvedl:

„*[32] Pojem správního orgánu tak je nutno vnímat pro účely určení* ***pravomoci*** *a příslušnosti* ***soudů ve správním soudnictví především v rovině kompetenční*** *– správním orgánem v tomto smyslu* […] *je svazek kompetencí určitého typu. Institucionální uspořádání či dokonce právní osobnost entity, jejíž součástí je uvedený svazek kompetencí, je pro posouzení, zda se u tohoto svazku jedná o správní orgán, zpravidla irelevantní či pouze pomocné kritérium.* […]

[34] Klíčovým znakem bude ***zákonné*** *vymezení,* ***komu jsou určité kompetence takříkajíc ‚přiděleny‘****, tedy kdo je má vykonávat, aniž by jimi mohl dále disponovat, zejména je svěřit v rámci určité institucionální struktury menším organizačním jednotkám, osobám, složkám apod. anebo je naopak převést na vyšší úroveň této struktury.* ***Jestliže tedy zákon předepisuje, že existuje, a musí existovat (tj. nemůže být beze změny zákona zrušena či organizačně modifikována), entita nadaná určitými kompetencemi, je třeba tuto entitu považovat za správní orgán v kompetenčním (‚materiálním‘) smyslu*** […]**.**

[35] Z toho je zřejmé, že velmi často bude ***v jednom správním orgánu či soustavě správních orgánů v institucionálním smyslu existovat řada entit, které budou správními orgány v kompetenčním smyslu****, jelikož zákon s nimi počítá a svěřuje jim, a právě jen jim, určité kompetence, přičemž nepřipouští, aby jim byly uvedené kompetence bez změny zákona odebrány a převedeny na jinou entitu v rámci dané instituce či soustavy institucí.* […]

[36] To, jak je určitá komplexnější instituce či soustava institucí řízena ve smyslu organizačním či manažerském (např. kdo jmenuje vedoucí jejích dílčích článků či kdo určuje náplň práce jednotlivých zaměstnanců těchto článků), může mít pro určení, zda v rámci takovéto instituce či soustavy institucí existují určité entity jako správní orgány v kompetenčním smyslu, význam pouze potud, ***pokud pravidla řízení této instituce umožňují bez změny zákona modifikovat kompetence jejích jednotlivých článků.*** […]

[37] ***Personální, kontrolní či metodické pravomoci*** *vedení instituce vůči nižším jejím nižším článkům však samy o sobě neznamenají, že v rámci této instituce nemohu existovat určité nižší články jako samostatné správní orgány v kompetenčním smyslu* […]“.

[39] Tyto závěry rozšířený senát sice vyslovil při výkladu § 7 odst. 2 s. ř. s., tj. pro určení místní příslušnosti správních soudů, avšak nelze pochybovat o tom, že mají obecný dosah. Na toto kompetenční pojetí rozšířený senát později navázal právě i při posuzování otázky, která entita (ačkoliv je jinak institucionálně a organizačně součástí správního úřadu) je žalovaným správním orgánem v řízení o ochraně před nezákonným zásahem podle § 82 s. ř. s. V usnesení ze dne 30. 5. 2017, čj. 10 Azs 153/2016-52, č. 3601/2017 Sb. NSS, se konkrétně zabýval postavením zastupitelských úřadů, které sice jsou organizační součástí Ministerstva zahraničních věcí, avšak zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců a o změně některých zákonů, jim svěřuje svébytné kompetence (přijímání žádostí včetně rozhodnutí o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti, odstraňování nedostatků žádostí, v případě potřeby výslech žadatele, vydávání usnesení o odložení žádosti podané „nepříslušnému“ zastupitelskému úřadu atd.). Rozšířený senát k tomu uvedl, že „*tyto kompetence jsou samotným zákonem svěřeny* ***jen a pouze zastupitelskému úřadu jako zákonem předpokládané specifické součásti Ministerstva zahraničních věcí, a nemohou být přeneseny na nikoho jiného (např. na Ministerstvo vnitra) ani atrahovány na samotné Ministerstvo zahraničních věcí.*** *Skutečnost, že zastupitelský úřad je z institucionálního pohledu toliko specifická součást Ministerstva zahraničních věcí, na uvedeném závěru nic nemění, neboť toto hledisko (provozní, manažerské, metodické a další podřízení zastupitelského úřadu Ministerstvu zahraničních věcí) nic nemění na tom, že zastupitelský úřad má ze zákona kompetenci k určitým zákonem stanoveným úkonům.*“

[40] Pozdější judikatura Nejvyššího správního soudu pak upřesnila, že na tomto závěru nic nezměnil ani zákon č. 150/2017 Sb., o zahraniční službě a o změně některých zákonů, jenž výslovně označil zastupitelský úřad za organizační útvar ministerstva. Například rozsudek ze dne 3. 11. 2017, čj. 4 Azs 168/2017-15, č. 3658/2018 Sb. NSS, k tomu uvádí, že zastupitelský úřad v rámci výkonu své pravomoci je i po účinnosti tohoto zákona správním orgánem v materiálním (kompetenčním) smyslu podle § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Pokud správní soud v takovém případě jednal jako s žalovaným s Ministerstvem zahraničních věcí namísto se zastupitelským úřadem, zatížil své rozhodnutí vadou s vlivem na zákonnost.

IV.2.2 Přenositelnost dosavadních úvah na orgány právnických osob, jimž je svěřeno rozhodování ve veřejné správě

[41] Podle § 1 odst. 1 správního řádu se správními orgány rozumí orgány moci výkonné, orgány územních samosprávných celků a jiné orgány a konečně i fyzické a právnické osoby, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy. Stejně definuje správní orgány i § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Jazykový výklad těchto ustanovení by tak mohl na první pohled svědčit ve prospěch závěru, že správním orgánem je právnická osoba jako celek.

[42] Materiální (kompetenční) pojetí správního orgánu je však obecným konceptem a není důvodu jej vyhradit pouze pro orgány zařazené do moci výkonné nebo do územních samosprávných celků. Pokud zákonodárce svěřil určité entitě pravomoc rozhodovat v určité oblasti veřejné správy o právech a povinnostech fyzických či právnických osob, pak je třeba ji považovat za správní orgán bez ohledu na jeho institucionální zařazení. Rozšířený senát má za to, že toto obecné pravidlo se proto uplatní nejen na „tradiční" správní orgány, tj. ty, které jsou součástí moci výkonné či územních samosprávných celků (srov. usnesení rozšířeného senátu čj. 10 Azs 153/2016-52), ale i tam, kde zákonodárce svěřil rozhodování ve veřejné správě právnickým osobám, avšak současně specificky a výslovně upravil pravomoc rozhodovat o právech a povinnostech orgánu, který je organizačně součástí takové právnické osoby. Jinak řečeno, obecně a nejčastěji zákonodárce svěřuje rozhodování celé právnické osobě, která je pak jako celek považována za správní orgán. V takových případech, není-li zákonem stanoveno jinak, za ni rozhoduje a jedná statutární orgán, případně orgán, který právnická osoba svými vnitřními předpisy rozhodováním pověří (§ 130 odst. 3 správního řádu). Stále je však žalovaným správním orgánem právnická osoba jako celek. Pokud však přímo zákon svěřuje rozhodování konkrétnímu orgánu právnické osoby, pak je za správní orgán třeba považovat samotný tento orgán. To platí tím spíše, pokud zákonodárce vytvořil takový orgán výlučně za účelem rozhodování o právech a povinnostech ve veřejné správě.

[43] V této souvislosti lze poukázat na to, že územní samosprávné celky (obce a kraje) jakožto veřejnoprávní korporace jsou rovněž samostatnými právnickými osobami veřejného práva [viz Hejč, D. Komentář k § 2 (Obec jako veřejnoprávní korporace) In: Potěšil, L. a kol. *Zákon o obcích. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019], avšak zákonodárce v jejich případě považuje za správní orgány nikoliv tyto celky, nýbrž jejich jednotlivé orgány [§ 1 odst. 1 správního řádu a § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Ostatně ve prospěch závěru, že správním orgánem jsou v určitých případech jednotlivé orgány právnických osob hovoří jak judikatura rozšířeného senátu (usnesení rozšířeného senátu ze dne 25. 6. 2019, čj. 1 As 454/2017-94, č. 3911/2019 Sb. NSS, body 31-34), tak i část právní doktríny (Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. Druhé aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Polygon, 2012, s. 41), podle níž je správní řád v § 1 odst. 1 nepřesný a vnitřně rozporný, „*označuje-li za správní orgány na straně jedné orgány územních samosprávných celků (tzn. nikoliv samotné územní samosprávné celky, ale jejich orgány) a na straně druhé právnické osoby (a nikoliv orgány právnických osob)*".

[44] V oblasti rozhodování ve veřejné správě pak není rozhodující, zda taková entita je samostatně nadána právní osobností (subjektivitou), jak ostatně předpokládá již zákonný text v § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Klíčové je pouze to, že jí – a pouze jí – zákon svěřil specifické rozhodovací pravomoci. V tomto smyslu je stejným svazkem kompetencí jako jakýkoliv jiný správní orgán ve veřejné správě.

[45] Zákonodárce mohl být motivován různými důvody, proč v takových případech výslovně svěřil rozhodování specifickému orgánu právnické osoby. Tímto důvodem může být například i odlišný zájem, který zastupuje tento orgán oproti statutárnímu orgánu právnické osoby. Rozšířený senát považuje za podstatné, aby tento zájem pak hájil v soudním řízení správním ten orgán, který napadené rozhodnutí skutečně vydal. To platí o to intenzivněji v situaci, kdy zákon vytvořil takový orgán výlučně pro účely rozhodování o právech a povinnostech osob, přičemž tento orgán má být složen ze zástupců různých institucí stojících mimo právnickou osobu, jako je tomu právě v případě rozhodčího orgánu (a po 1. 1. 2022 i v případě revizní komise) zdravotních pojišťoven (viz k tomu dále).

IV.2.3 Zákonné vymezení pravomocí rozhodčího orgánu a revizní komise zdravotní pojišťovny a jejich postavení jako správních orgánů

[46] Rozšířený senát se dále zabýval tím, zda lze rozhodčí orgán zdravotní pojišťovny s ohledem na jeho zákonné vymezení považovat za samostatný správní orgán ve smyslu svazku kompetencí.

[47] Právní úprava působnosti a rozhodování rozhodčího orgánu zdravotní pojišťovny prošla legislativním vývojem. Rozhodčí orgán zdravotní pojišťovny byl upraven již zákonem o veřejném zdravotním pojištění s účinností od 1. 1. 1998. Byl koncipován tak, že je tvořen zástupci zdravotní pojišťovny, Ministerstva zdravotnictví, Ministerstva práce a sociálních věcí, Ministerstva financí a zástupci z řad členů správní rady a dozorčí rady zdravotní pojišťovny.

[48] Původně mu byla svěřena pravomoc rozhodovat o odvolání proti rozhodnutím zdravotní pojišťovny ve věcech pojistného (tj. přirážek k pojistnému, pokut, penále, vrácení přeplatku na pojistném či snížení záloh na pojistné) a v prvním stupni rozhodování o odstranění tvrdosti. S účinností od roku 2014 (zákon č. 60/2014 Sb.) byla jeho působnost rozšířena i na rozhodování ve věcech udělení předchozích souhlasů v případech úhrad za tzv. přeshraniční služby, vydávání povolení podle koordinačních nařízení, tj. v případech, kdy pojištěnec čerpal zdravotní službu v jiném členském státu Evropské unie (což je i případ stěžovatele v nyní předložené věci) a náhrad nákladů vynaložených na neodkladnou zdravotní péči při pobytu v cizině podle § 14 odst. 2 a 4 zákona o veřejném zdravotním pojištění.

[49] Relevantní právní úprava účinná v době rozhodování rozhodčího orgánu VZP ve věci předložené osmým senátem byla následující:

§ 53 Rozhodování

(1) Na rozhodování zdravotních pojišťoven ve věcech týkajících se udělení předchozího souhlasu podle § 14b, vydání povolení podle koordinačních nařízení, náhrady nákladů podle § 14 odst. 2 až 4, přirážek k pojistnému, pokut a pravděpodobné výše pojistného a ve sporných případech ve věcech placení pojistného, penále, vracení přeplatku na pojistném a snížení záloh na pojistné se vztahují obecné předpisy o správním řízení[47], nestanoví-li tento zákon jinak. Ve správním řízení zahajovaném na návrh pojištěnce se rozhoduje též ve sporných případech o hrazení částek podle § 16b; k návrhu pojištěnec přiloží doklady o zaplacení doplatků za částečně hrazené léčivé přípravky nebo potraviny pro zvláštní lékařské účely, které se započítávají do limitu podle § 16b, ze kterých vyplývá, že limit podle § 16b byl překročen. Zdravotní pojišťovny rozhodují ve věcech přirážek k pojistnému, pokut a ve sporných případech ve věcech placení pojistného a penále platebními výměry. Odvolání proti platebnímu výměru ve věcech dlužného pojistného nemá odkladný účinek. […]

(10) O odvolání proti rozhodnutí zdravotní pojišťovny podle odstavce 1 rozhoduje rozhodčí orgán zdravotní pojišťovny. Rozhodčí orgán se skládá z jednoho zástupce zdravotní pojišťovny, jednoho zástupce Ministerstva zdravotnictví, jednoho zástupce Ministerstva práce a sociálních věcí, jednoho zástupce Ministerstva financí, tří zástupců, které určí ze svých členů Správní rada zdravotní pojišťovny, a tří zástupců, které určí ze svých členů Dozorčí rada zdravotní pojišťovny. Rozhodčí orgán je schopen se usnášet, je-li přítomno více než dvě třetiny členů. K platnosti rozhodnutí je třeba nadpoloviční většiny přítomných členů. K prvému jednání svolá členy rozhodčího orgánu ředitel zdravotní pojišťovny. Na tomto prvém jednání si členové rozhodčího orgánu zvolí ze svého středu předsedu, který nadále svolává a řídí jednání rozhodčího orgánu.

(11) Za výkon funkce může být členu rozhodčího orgánu poskytnuta odměna, o které rozhoduje Správní rada zdravotní pojišťovny.

(12) Rozhoduje-li rozhodčí orgán v prvém stupni, použijí se obdobně ustanovení správního řádu o rozkladu.

(13) Pravomocná rozhodnutí zdravotních pojišťoven podle odstavce 1 jsou přezkoumatelná soudem podle zvláštních předpisů.

[50] Další podstatnou změnu právní úpravy pak přinesl zákon č. 371/2021 Sb., který s účinností od 1. 1. 2022 upravil vedle rozhodčího orgánu i tzv. revizní komisi. Zákon výslovně vyloučil z působnosti rozhodčího orgánu rozhodování o odvoláních ve věcech vydání povolení a o úhradě nákladů podle koordinačních nařízení, ve věcech rozhodování o náhradě nákladů za neodkladnou zdravotní péči při pobytu v cizině a služeb a o úhradě služeb běžně nehrazených ze zdravotního pojištění podle § 19 zákona o veřejném zdravotním pojištění. Tyto věci nyní spadají podle § 20 zákona o veřejném zdravotním pojištění do působnosti revizní komise. Jinak řečeno, od 1. 1. 2022 přešla pravomoc rozhodovat ve věci, o níž se vede spor projednávaný předkládajícím senátem, z rozhodčího orgánu na revizní komisi. Tato skutečnost je rovněž podstatná pro určení správního orgánu, který je po 1. 1. 2022 účastníkem řízení před správními soudy (viz dále bod 63).

[51] Revizní komise je zřizována a obsazována na základě mírně odlišných pravidel než rozhodčí orgán. Revizní komisi zřizuje pojišťovna, čtyři její členy jmenuje ředitel pojišťovny (přičemž maximálně dva z nich mohou být zaměstnanci pojišťovny), jednoho člena pak jmenuje ministr zdravotnictví.

[52] Důvodové zprávy k jednotlivým novelám zákona o veřejném zdravotním pojištění se jen lakonicky věnují postavení těchto orgánů, jejich vztahu k samotné zdravotní pojišťovně, jakož i důvodům k legislativním změnám. Nejpodrobnější je důvodová zpráva k zákonu č. 371/2021 Sb., která se vyjadřuje k motivům vzniku revizní komise a přesunu některých kompetencí z rozhodčího orgánu: „*ustavuje se zvláštní kolegiální orgán (§ 134 správního řádu) zdravotní pojišťovny, jehož úkolem je přezkoumávat napadená rozhodnutí zdravotní pojišťovny v 1. stupni. Obdobně jako v případě rozkladové komise by jejími členy měli být odborníci z oblasti, v níž se rozhoduje* […]. *Vzhledem k založení kompetence revizní komise zdravotní pojišťovny podle navrženého § 19a v případech rozhodování o přeshraniční péči se tato vylučuje z funkční působnosti rozhodčího orgánu zdravotní pojišťovny.*“

[53] Rozšířený senát však nepochybuje o tom, že cílem zřízení rozhodčího orgánu (jakož později i revizní komise) bylo svěřit rozhodování o určitých otázkách veřejného zdravotního pojištění zvláštnímu orgánu, který je sice institucionálně zařazen jako součást pojišťovny, avšak má samostatné postavení, pokud jde o pravomoc rozhodovat v zákonem svěřených oblastech. Také proto jsou oba orgány složeny ze zástupců různých institucí, jejichž činnost je pro systém veřejného zdravotního pojištění relevantní. Cílem bylo kombinovat a integrovat uvnitř těchto orgánů různé zájmy (například z oblasti zdravotní a sociální politiky nebo financí a veřejných rozpočtů), které jsou v rozhodování o právech a povinnostech pojištěnců podstatné. Ačkoliv členové těchto orgánů mohou být odměňováni z prostředků zdravotní pojišťovny a je zřejmé, že jejich činnost je po administrativní, technické i finanční stránce zajišťována zdravotní pojišťovnou, je nepochybné, že v činnosti tohoto orgánu se mohou odrážet odlišné zájmy, než je zájem samotné zdravotní pojišťovny reprezentované statutárním orgánem. Ty mohou být i v přímém napětí, a proto se v případě těchto orgánů neuplatní jinak obecná zásada, že za právnickou osobu jedná její statutární orgán, nebo osoba jím pověřená. Zásadní je pak tudíž i to, aby tyto zájmy mohly být vyjádřeny v řízení před správním soudem. Bylo by absurdní, aby zákonodárce konstruoval specifický orgán, který má rozhodovat o odvoláních proti rozhodnutím zdravotní pojišťovny, pokud by pak tento orgán nevystupoval v řízení před správním soudem samostatně jako účastník řízení, ale namísto něj jeho rozhodnutí hájila sama zdravotní pojišťovna, jejíž rozhodnutí tento orgán přezkoumává. Ostatně může nastat i situace, kdy by v rozhodování zdravotní pojišťovny a rozhodčího orgánu (revizní komise) došlo k takovému střetu odlišných zájmů, že by zdravotní pojišťovna rozhodnutí těchto orgánů ani hájit před soudem nechtěla.

[54] Lze proto shrnout, že rozhodčí orgán i revizní komise byly zákonem zřízeny za účelem rozhodování o právech a povinnostech osob v oblasti veřejného zdravotního pojištění, jsou složeny nejen ze zaměstnanců zdravotní pojišťovny, ale i zástupců dalších veřejných institucí, a jsou zákonem nadány samostatnými kompetencemi. Ty nemohou být přeneseny na nikoho jiného nebo atrahovány na zdravotní pojišťovnu. Jejich rozsah může změnit opět pouze zákonodárce. V případě obou těchto orgánů se tak jedná o svazek kompetencí, který je třeba považovat za samostatný správní orgán. Na tom nic nemění skutečnost, že náklady na jejich činnost nese zdravotní pojišťovna, neboť se jedná o její orgán.

[55] V řízení o žalobě proti rozhodnutí rozhodčího orgánu VZP (stejně jako proti rozhodnutí revizní komise VZP) je proto podle § 69 s. ř. s. žalovaným správním orgánem přímo tento orgán, nikoliv VZP. Tomu nebrání ani skutečnost, že rozhodčí orgán (revizní komise) nemá samostatnou právní osobnost a že jeho vystupování v řízení před správním soudem bude finančně či administrativně zajišťovat zdravotní pojišťovna. Obtíže, na něž poukázala ve svém vyjádření VZP, považuje rozšířený senát za spíše technického charakteru, které nejsou nepřekonatelné a v žádném případě nepřeváží nad tím, aby v řízení před správními soudy jednal jako účastník řízení správní orgán, který napadené rozhodnutí skutečně vydal v rámci zákonem vymezených pravomocí, resp. na nějž tyto pravomoci dle zákona později přešly.

[56] VZP se pak mýlí i v tom, že postavení a pravomoci rozhodčího orgánu se blíží činnosti rozkladové komise v řízení o rozkladu. Rozhodčímu orgánu zákon svěřuje přímo rozhodovací pravomoc v řízení o odvolání proti rozhodnutí zdravotní pojišťovny. Řízení před ním není rozkladovým řízením a přirovnání k rozkladové komisi, která toliko předkládá návrh rozhodnutí ministrovi nebo vedoucímu jiného ústředního správního úřadu (§ 152 odst. 3 správního řádu), avšak sama nerozhoduje, je nepřípadné.

[57] Osmý senát předložil v předkládacím usnesení také kontextuální argumentaci, v níž poukazoval na to, že závěry týkající se postavení rozhodčího orgánu VZP mohou mít obecnější dopad na posuzování toho, který správní orgán je třeba považovat za žalovaného, například v řízení o žalobách proti rozhodnutím orgánů

veřejných vysokých škol či profesních korporací. S tímto obecným východiskem sice rozšířený senát souhlasí, považoval však za dostačující zabývat se konkrétně pouze otázkou rozhodnou pro toto řízení, jíž je postavení rozhodčího orgánu VZP, případně obecněji rozhodčích orgánů zdravotních pojišťoven.

IV.3. Shrnutí

[58] S ohledem na výše uvedené lze shrnout, že v řízení o žalobě proti rozhodnutí rozhodčího orgánu zdravotní pojišťovny podle § 53 zákona o veřejném zdravotním pojištění ve znění účinném do 31. 12. 2021, byl žalovaným správním orgánem rozhodčí orgán, nikoliv zdravotní pojišťovna.

V. Posouzení věci samé

[59] Právní otázka, který správní orgán vystupuje v řízení o žalobě proti rozhodnutí v pozici žalovaného, je v rozhodování o podané kasační stížnosti relevantní. Ačkoliv ji stěžovatel neuplatnil jako kasační námitku, může se jednat o vadu řízení před městským soudem s vlivem na zákonnost napadeného rozsudku [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., srov. obdobně rozsudek NSS čj. 4 Azs 168/2017-15], k níž je Nejvyšší správní soud povinen přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Rozšířený senát proto v souladu s § 71 odst. 1 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu posoudil v tomto rozsahu věc samu, neboť to považoval za účelné a hospodárné.

[60] V daném případě stěžovatel označil v žalobě směřující proti rozhodnutí vydanému rozhodčím orgánem VZP za žalovanou VZP. S ní pak městský soud po celou dobu řízení jako s žalovanou jednal, tj. vyzval ji k písemnému vyjádření k žalobě. Vyjádření podala zaměstnankyně VZP E. D., a to na základě pověření uděleného ředitelem VZP Ing. Zdeňkem Kabátkem. V záhlaví napadeného rozsudku však městský soud již označil za žalovaného rozhodčí orgán VZP a v odůvodnění rozsudku používá jak označení žalovaný (bod 32), jímž má na mysli rozhodčí orgán VZP, tak žalovaná, jímž zjevně označuje samotnou VZP (bod 34).

[61] V řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu není osoba žalovaného určena tvrzením žalobce, ale kogentně ji určuje zákon. Podle § 69 s. ř. s. je v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu žalovaným správní orgán, který rozhodl v posledním stupni, nebo správní orgán, na který jeho působnost přešla. Správné určení žalovaného je proto odpovědností soudu (usnesení rozšířeného senátu čj. 5 Afs 16/2003-56).

[62] Městský soud vedl po celou dobu řízení s VZP a až v konečném rozhodnutí toliko formálně označil za žalovaného rozhodčí orgán VZP. V odůvodnění pak nejednotně uváděl jak žalovaného, tak žalovanou. Nejvyšší správní soud považuje za klíčové, že v řízení před městským soudem jednala za žalovaného zaměstnankyně VZP, která k tomu byla pověřena ředitelem VZP, tedy statutárním orgánem (§ 14 odst. 1 zákona č. 551/1991 Sb., o Všeobecné zdravotní pojišťovně České republiky). Podle § 33 odst. 5 s. ř. s. platí, že za správní orgán jedná jeho vedoucí, popřípadě jiná osoba oprávněná podle vnitřních předpisů. Za rozhodčí orgán VZP jako správní orgán byl proto oprávněn jednat jeho předseda, případně jiná osoba jím pověřená, nebo určená vnitřním předpisem.

[63] Jak již rozšířený senát uvedl, pro určení žalovaného správního orgánu je však významná i změna právní úpravy zavedená s účinností od 1. 1. 2022. Ta totiž přenesla pravomoc rozhodovat o náhradě nákladů podle koordinačních nařízení z rozhodčího orgánu na revizní komisi (§ 20 odst. 2 a § 53 odst. 9 zákona o veřejném zdravotním pojištění ve znění zákona č. 371/2021 Sb.). Podle § 69 s. ř. s. proto měla být po tomto datu účastníkem řízení před městským soudem revizní komise VZP, neboť na ni přešla působnost rozhodčího orgánu (viz obdobně ohledně jiných správních orgánů rozsudek ze dne 30. 10. 2020, čj. 4 As 155/2020-42, č. 4105/2021 Sb. NSS). Rozšířený senát již v řízení o kasační stížnosti nevyzýval k vyjádření tento orgán, neboť to považoval za nadbytečné s ohledem na to, že i na předkládací usnesení osmého senátu adresované rozhodčímu orgánu VZP nereagoval tento orgán, nýbrž přímo samotná pojišťovna.

[64] Městský soud tak zatížil řízení vadou, která mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozsudku [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., obdobně rozsudek čj. 4 Azs 168/2017-15]. S ohledem na to, že rozšířený senát považoval za zásadní to, aby v řízení před správním soudem hájil napadené rozhodnutí přímo rozhodčí orgán , resp. po 1. 1. 2022 revizní komise zdravotní pojišťovny, na níž jeho působnost přešla (viz výše bod 50), pak by nešlo o vadu s vlivem na zákonnost, pokud by v řízení před městským soudem fakticky jednala osoba oprávněná jednat přímo za tyto orgány, tj. pokud by bylo zřejmé, že její projev vůle lze přičítat rozhodčímu orgánu, resp. revizní komisi, nikoliv celé VZP. To se však v nyní projednávaném případě nestalo.

Odlišné stanovisko soudkyně Lenky Krupičkové

Rozšířený senát ve většině uzavřel, že v řízení o žalobě proti rozhodnutí o odvolání vydaném podle § 53 zákona o veřejném zdravotním pojištění ve znění účinném do 31. 12. 2021, nebyla žalovanou zdravotní pojišťovna jako celek (právnická osoba), nýbrž její vnitřní orgán, který vydal rozhodnutí o odvolání, konkrétně rozhodčí orgán zdravotní pojišťovny (nyní se jedná o revizní komisi zdravotní pojišťovny).

Východiskem pro tento závěr je, že se pojetí správního orgánu v materiálním (kompetenčním) smyslu jakožto tzv. svazek kompetencí uplatní i v případě právnických osob, kterým bylo v souladu s § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy. Podle většiny se totiž jedná o obecný koncept a není důvodu jej vyhradit pouze pro orgány zařazené do moci výkonné nebo do územních samosprávných celků („tradiční" správní orgány).

Nepovažuji toto východisko za správné, neboť postrádám hlubší smysl, proč by mělo být uvedené pojetí správního orgánu aplikováno i na osoby veřejného či soukromého práva, které rozhodně nelze považovat za „orgány" státu. Respektuji, že se toto pojetí správního orgánu uplatňuje právě v případě orgánů moci výkonné, neboť tyto nelze považovat za osobu[1]. Za tu se považuje stát jako celek, a proto je pochopitelná snaha o podrobnější členění na entity v jeho rámci pomocí uvedeného materiálního pojetí, tj. na základě teorie svazku kompetencí (jen na okraj poznamenávám, že i zde bylo možno pro účely soudního řízení správního vystačit s tzv. institucionální teorií, viz odlišné stanovisko k usnesení rozšířeného senátu čj. Nad 288/2014-58). Připouštím tedy, že aplikace dané teorie ze strany většiny může být alespoň z hlediska části doktríny konsekventní.

S ohledem na to, že se však v případě právnických osob již o žádné orgány „velkého" státu nejedná, nejenže mi nedává další členění na jednotlivé vnitřní orgány v rámci jejich vnitřního organizačního uspořádání pro účely správního soudnictví smysl, ale připadá mi rovněž vysoce nepraktické a pro účastníky (a ostatně i soudy, jak je vidět z předkládacího usnesení) matoucí. Jsem si pochopitelně vědoma toho, že v řízení o žalobách proti rozhodnutím správního orgánu neurčuje žalovaného žalobce svým tvrzením, ale kogentní zákon, a je tedy povinností soudu zkoumat tuto otázku z moci úřední a jednat jako se žalovaným skutečně s tím, komu toto postavení podle zákona náleží. Nezapomínejme ale, že účastníkem řízení je v tomto případě právě i žalovaný správní orgán. Právnické osoby přitom v ostatních soudních řízeních vždy vystupují jako celek, ledaže zákon výslovně přizná způsobilost být účastníkem řízení jiné entitě (§ 19 o. s. ř.). Z jejich pohledu je tak většinou prosazovaná koncepce jejich vnitřních orgánů jako samostatných správních orgánů, tedy žalovaných, zcela neintuitivní a toto pojetí může být provázeno zbytečnými praktickými problémy ve vnitřním fungování (otázka doručování, podpisování, pověřování atd.).

Současně podle mého názoru právní úprava nevyžaduje, abychom takové další podrobnější členění v případě právnických osob činili. I většina ostatně připouští, že soudní řád správní v § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (a správní řád v § 1 odst. 1) svědčí ve prospěch závěru, že pro účely správního soudnictví je správním orgánem právnická osoba jako celek: *soudy ve správním soudnictví rozhodují o žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy* ***orgánem*** *moci výkonné,* ***orgánem*** *územního samosprávného celku, jakož i* ***fyzickou nebo právnickou osobou*** *nebo jiným orgánem,* ***pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy****, (dále jen „správní orgán")*. Zákonodárce tedy při vymezení správního orgánu výslovně předpokládá podrobnější členění entit, které jsou považovány za právnické osoby, pouze pro stát jako takový (orgány moci výkonné) a pro územní samosprávné celky (orgány územního samosprávného celku), nikoliv již pro další typy právnických osob. Shodně k věci přistupuje i správní řád v § 1 odst. 1, který pak v § 130 pouze

[1] Osobou i soukromého práva je obec, kraj či ČR, ta musí nějak jednat. Teorie tak fakticky vytváří praktický konstrukt, jehož účelem bylo uměle vytvořit exekutivní „údy" státu, aby se všechny písemnosti a další úkony neshromažďovaly v „centrále". To by vedlo k problémům s decentralizací moci, soustředěnou administrativní zátěží (mezi jinými by bylo nutné vytvořit orgány navíc, které řídí třídění jednotlivých úkonů - externality) či k nutnosti silně regulovat vnitřní strukturu celé instituce. Jde-li však o náhradu škody, odpovídá Česká republika, zastupována, opět, jedním ze svých údů. I v tomto je patrné, že přenesení pravomocí je velmi umělé a faktickou odpovědnost nese celek. Je proto nabíledni, aby se toto členění zdálo logické a jednotlivé „orgány" v sobě nesly alespoň naoko část samostatnosti (srov. konstrukci dělené subjektivity státu). To však nenastane v situaci, kdy je odvolací orgán fakticky závislý na orgánu první instance.

upřesňuje, který konkrétní orgán jedná za jednotlivé právnické osoby v případě absence specifické právní úpravy („zbytková příslušnost"), obdobně jako činí občanský zákoník pro účely soukromoprávního jednání (§ 163). Současně je z právního hlediska zcela jasné, kdo či co je fyzickou či právnickou osobou (§ 20 občanského zákoníku), a na rozdíl od orgánů moci výkonné není proto třeba dále judikaturou vysvětlovat, hledat a precizovat obsah těchto pojmů pro účely stanovení, kdo je žalovaným správním orgánem.

V případě VZP se podle § 2 odst. 1 a 2 zákona o Všeobecné zdravotní pojišťovně České republiky jedná o právnickou osobu, která provádí veřejné zdravotní pojištění. Zákon o veřejném zdravotním pojištění pak v § 53 uvádí, že se na **rozhodování zdravotních pojišťoven** ve věcech týkajících se mimo jiné náhrady nákladů podle § 14 odst. 2 až 4 zákona vztahují obecné předpisy o správním řízení. Zákon tedy svěřuje pravomoc rozhodovat ve stanoveném rozsahu o právech a povinnostech pojištěnců výslovně zdravotní pojišťovně jako celku. Návazně na to pak zákon v odst. 10 toliko určuje, který konkrétní orgán v rámci zdravotní pojišťovny rozhoduje o odvolání proti rozhodnutí zdravotní pojišťovny o náhradě nákladů podle § 14 odst. 2 až 4 zákona. Tímto je rozhodčí orgán, přičemž zákon následně upravuje způsob jeho obsazení, rozhodování a odměňování. Souhlasím přitom s většinou, že smyslem takové právní úpravy, která určuje za členy daného orgánu i osoby mimo samotnou zdravotní pojišťovnu, je docílit jisté nezávislosti a nestrannosti v rozhodování. Vytvoření samostatného (do jisté míry nezávislého) orgánu pro rozhodnutí o odvolání a specifická úprava jeho personálního složení však podle mě nic nemění na tom, že podle zákona nese pravomoc rozhodovat o právech a povinnostech pojištěnců ve věcech týkajících se mimo jiné náhrady nákladů nadále sama zdravotní pojišťovna.

Právní úpravu v § 53 zákona o veřejném zdravotním pojištění tedy chápu tak, že zákon svěřuje pravomoc rozhodovat ve věcech náhrady nákladů zdravotní pojišťovně jako takové. Neupravuje nějakou specifickou pravomoc rozhodovat o právech a povinnostech pojištěnců přímo pro rozhodčí orgán zdravotní pojišťovny. Pouze určuje, který konkrétní orgán v rámci právnické osoby (zdravotní pojišťovny) je vnitřně funkčně příslušný k rozhodnutí ve věci, stejně jako to zákony činí v případě právnických osob u řady dalších jednání. Přirozeně pak platí i zde zásada, že byla-li by delegována příslušnost k rozhodnutí svěřená orgánu obligatorně zřizovanému zákonem jinému orgánu, respektive přijal-li by dané rozhodnutí jiný (k tomu neoprávněný) orgán právnické osoby, šlo by o jednání *ultra vires* (Janošek, V. § 163 [Zbytková působnost statutárního orgánu]. In: Petrov, J., Výtisk, M., Beran, V. a kol. *Občanský zákoník*. 2. vydání (3. aktualizace). Praha: C. H. Beck, 2024, dostupné na beckonline.cz).

Za silný nepovažuji ani argument většiny, že by se mohl lišit zájem, který zastupuje tento orgán oproti statutárnímu orgánu právnické osoby, a proto by měl mít možnost hájit jej v soudním řízení správním přímo daný orgán, resp. jeho zástupce. Kladu si otázku, zda je nutné za tímto účelem paušálně pojímat vnitřní orgány právnických osob, jimž zákon explicitně svěřuje příslušnost rozhodovat ve vybraných správně právních záležitostech, jako samostatné správní orgány. Nepostačilo by s odkazem na přiměřené použití pravidla o zákazu možnosti jednat v případě střetu zájmů (§ 33 odst. 4 s. ř. s.), požadovat aby, nastane-li v praxi skutečně taková situace, za právnickou osobu v soudním řízení správním jednal orgán, který vydal rozhodnutí?

Navíc si nejsem jistá tím, zda v řízení před soudem může v případě rozhodování zdravotní pojišťovny vůbec taková kolize zájmů nastat. Pokud zdravotní pojišťovna pojištěnci vyhoví, není důvod podávat odvolání. Pokud mu naopak nevyhoví a rozhodčí orgán následně její rozhodnutí změní nebo zruší a zaváže ji jiným právním názorem, zpravidla nenastane důvod pro podání žaloby, neboť pojištěnec bude úspěšný. Žalobu pak bude podávat zřejmě tehdy, pokud mu nebude vyhověno ve správním řízení vůbec, ale v takovém případě se zájmy obou instancí asi lišit nebudou.

Dále je tento argument podle mého názoru založen na přílišné personifikaci rozhodování. Dojde-li k obměně v personálním složení rozhodčího orgánu, může se stát, že v následném řízení bude obhajovat rozhodnutí vydané za „starého složení" osoba, která s ním nijak souznět nebude. Není ostatně ani žádnou raritou, že v soudním řízení obhajují správní rozhodnutí někdy orgány, které je nevydaly (viz přesun přezkumné pravomoci z finančních ředitelství na Odvolací finanční ředitelství nebo vytvoření přezkumné pravomoci Úřadu pro ochranu osobních údajů v agendě poskytování informací). Namístě je profesionalita dotčených „úředníků". Krom toho, podle ustálené judikatury nemá žalovaný správní orgán v řízení o žalobě proti vydanému rozhodnutí ani prostor, jakkoliv doplňovat a vylepšovat svou argumentaci nad rámec daného rozhodnutí. Ohniskem přezkumu je zde již vydané rozhodnutí (jeho přezkoumatelnost, zákonnost) a možnosti jeho obhajoby jsou značně omezeny.

A konečně, nerozumím, proč bychom měli na věc vůbec nahlížet optikou různosti zájmů jednotlivých správních orgánů či jejich částí (vnitřních orgánů). Správní soudy nejsou arbitrem objektivní zákonnosti. Ohniskem jejich soudního přezkumu je vydané správní rozhodnutí, které mají posoudit z toho hlediska, zda došlo k tvrzenému zkrácení veřejných subjektivních práv konkrétní fyzické či právnické osoby.

Závěr většiny pak považuji za potenciálně nebezpečný i pro další vývoj. Byť se rozsudek výslovně odmítá zabývat dopadem tohoto názoru na jiné právnické osoby a ponechává volnou cestu pro rozhodování malých senátů, je nabíledni, že spousta energie správních soudů teď bude věnována z mého pohledu spíše okrajové otázce, kdo je tedy ten konkrétní „svazek kompetencí" v případě každé jednotlivé právnické osoby, která vydá rozhodnutí, jež bude předmětem přezkumu správních soudů. Nepovažuji to za šťastné. Pro účastníky to bude znamenat zbytečnou zátěž, jíž jsme ostatně svědky i v nyní projednávané věci. Namísto věcného posouzení, zda stěžovatel měl nárok na náhradu nákladů na plánované zdravotní služby v zahraničí, soudy řeší, která konkrétní osoba jednala v soudním řízení za zdravotní pojišťovnu, která poskytnutí této náhrady odmítla. Dovoluji si odhadnout, že účastníci se spoří o svůj nárok (právo, uloženou povinnost) s danou právnickou osobou, která je pro ně (i soudy) celkem snadno identifikovatelná (VZP, ČAK, VŠ). Pro vlastní posouzení sporu je zbytečně zatěžující víceméně „technické" rozlišení založené čistě na tom, zda rozhodl v posledním stupni orgán, kterému příslušnost k rozhodnutí svěřil výslovně přímo zákon nebo vnitřní předpisy dané právnické osoby.

Z praktického hlediska pak nelze pominout problematiku způsobu komunikace s vnitřními orgány právnických osob. Zejména vyvstává otázka zajištění důvěrnosti komunikace mezi soudy a vnitřními orgány jednotlivých právnických osob. Jestliže má být samotná právnická osoba chápána jako odlišný správní orgán než ten, se kterým má soud jako s žalovaným komunikovat, mohou se vůbec správní soudy spoléhat na doručování prostřednictvím systému datových schránek zřizovaných právě právnické osobě jako celku či na adresu jejího sídla, tedy prostřednictvím obecného aparátu *de facto* jiného správního orgánu? A naopak, lze přijmout bez dalšího jako podání žalovaného písemnost bez elektronického podpisu, která sice bude formálně obsahovat iniciály vnitřního orgánu, ale bude zaslána datovou schránkou samotné právnické osoby, tedy ve smyslu § 18 odst. 2 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, bude mít stejné účinky jako úkon učiněný písemně a podepsaný právnickou osobou? Co doručování fikcí? Jak bude tento správní orgán zajišťovat (a na kolik ovlivňovat) svůj vlastní chod (administrativu, zázemí)? Koncepce svazků kompetencí zde prakticky naráží na to, že vnitřní orgány právnické osoby nejsou zpravidla dostatečně institucionálně oddělené od celku a postrádají vlastní odpovědnost za své jednání.

Zkrátka a dobře, většina podle mého názoru zvolila z nabízených řešení takové, které je technicky teoreticky zřejmě správné, avšak z hlediska aktérů zbytečně komplikované a navýsost nepraktické.

4714

Mezinárodní právo veřejné: mezinárodní sankce; majetek na sankčním seznamu a zjištění jeho skutečného majitele

Právo Evropské unie: společná zahraniční a bezpečnostní politika, zvláštní omezující opatření namířená proti některým osobám a subjektům

k § 12 odst. 1 písm. a) zákona č. 69/2006 Sb., o provádění mezinárodních sankcí

k čl. 2 odst. 1 a čl. 9 nařízení Rady (EU) č. 269/2014 o omezujících opatřeních vzhledem k činnostem narušujícím nebo ohrožujícím územní celistvost, svrchovanost a nezávislost Ukrajiny

Správní orgán rozhodující o omezení nebo zákazu nakládání s majetkem podle § 12 odst. 1 písm. a) zákona č. 69/2006 Sb., o provádění mezinárodních sankcí, není oprávněn přezkoumávat důvody zařazení, respektive ponechání na seznamu osob, na které se vztahují sankce ve smyslu čl. 2 odst. 1 nařízení Rady (EU) č. 269/2014 o omezujících opatřeních vzhledem k činnostem narušujícím nebo ohrožujícím územní

celistvost, svrchovanost a nezávislost Ukrajiny; tímto sankčním seznamem je správní orgán vázán a při posuzování, zda konkrétní majetek skutečně náleží sankcionované osobě, přihlíží k okolnostem uvalení sankcí i k širšímu kontextu známých praktik sloužících k jejich obcházení (čl. 9 uvedeného nařízení).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2025, čj. 5 As 62/2025-61)

Prejudikatura: rozsudky Soudního dvora ze dne 15. 11. 2012, *Rada proti Bambové* (C-417/11 P) a ze dne 18. 7. 2013, *Komise a další proti Kadimu* (C-584/10 P, C-593/10 P a C-595/10 P); rozsudky Tribunálu ze dne 6. 9. 2023, *Pumpyanskiy proti Radě* (T-270/22), ze dne 26. 6. 2024, *Pumpyanskiy proti Radě* (T-740/22), ze dne 2. 4. 2025, *Pumpyanskiy proti Radě* (T-272/24) a ze dne 10. 9. 2025, *Pumpyanskiy proti Radě* (T-541/24).

Věc: OGREA, spol. s r. o., proti Ministerstvu financí o povaze majetku ve vztahu k mezinárodním sankcím, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalovaný zamítl odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Finančního analytického úřadu ze dne 3. 7. 2024, kterým bylo rozhodnuto, že konkrétní nemovitosti ve vlastnictví žalobkyně v Mariánských Lázních se považují za majetek, na který se vztahují mezinárodní sankce podle čl. 2 odst. 1 nařízení č. 269/2014. Žalobkyni se přitom na základě čl. 2 odst. 1 ve spojení s čl. 1 písm. e) nařízení č. 269/2014 zakazovalo použití těchto nemovitostí k získání finančních prostředků ve smyslu čl. 1 písm. g) téhož nařízení, zboží nebo služeb jakýmkoli způsobem, zejména jejich prodejem, pronájmem nebo zastavením.

K tomuto „zmrazení“ majetku žalobkyně došlo kvůli jejímu napojení na osobu zapsanou od 9. 3. 2022 v příloze I nařízení č. 269/2014 (tzv. sankční seznam). Touto osobou je Dmitrij Alexandrovič Pumpjanský, který je podle správních orgánů stále vlastníkem akcií a ovládá společnost FURDBERG Holding Limited registrovanou v Kyperské republice (dále jen „společnost FURDBERG“), která je jediným společníkem žalobkyně. Pumpjanský se sice své akcie pokusil převést na Dmitrije Farbera Silaeva s účinností ke dni 4. 3. 2022, kyperskému obchodnímu rejstříku tuto změnu ovšem ohlásil teprve dne 11. 3. 2022, tj. po svém zařazení na sankční seznam, a tedy v době, kdy už převod nebyl možný. V kyperském obchodním rejstříku tedy tato změna zapsána nebyla a správní orgány dospěly k závěru, že dokumenty dokládající převod akcií byly antedatovány a ve skutečnosti byla související právní jednání učiněna teprve po zmrazení majetku Pumpjanského, a k převodu akcií proto nedošlo. Vzhledem k tomu, že Pumpjanský stále vlastnil akcie a ovládal společnost FURDBERG, jediného společníka žalobkyně, dospěly správní orgány k závěru, že se sankce podle čl. 2 odst. 1 nařízení č. 269/2014 uplatní na majetek žalobkyně.

Proti rozhodnutí žalovaného brojila žalobkyně žalobou u městského soudu, který ji rozsudkem ze dne 12. 3. 2025, čj. 11 A 130/2024-56 zamítl.

Podle městského soudu bylo ve správním řízení prokázáno, že byl Pumpjanský stále vlastníkem akcií ve společnosti FURDBERG podle kyperského obchodního rejstříku. Pokud byl zápis v tomto veřejném rejstříku podle žalobkyně nesprávný, bylo na ní, aby to prokázala. Finanční analytický úřad požadoval po žalobkyni, aby předložila smlouvu o prodeji a koupi (o převodu) akcií ze dne 15. 1. 2022, kterou hodlala prokázat, že mělo ke změně vlastnictví akcií společnosti FURDBERG dojít k 4. 3. 2022, žalobkyně však tuto smlouvu za celou dobu správního řízení nepředložila, ačkoliv tak učinit mohla.

Na tom nic nezměnila ani argumentace žalobkyně, že je zápis v kyperském obchodním rejstříku toliko deklaratorní. Žalobkyně předložila několik listin (stanoviska advokátních kanceláří, čestná prohlášení a interní dokumenty společnosti FURDBERG), nešlo však o nestranné a objektivní důkazy. Z podstaty vazby na žalobkyni bylo možno předpokládat, že budou tyto důkazy prospívat žalobkyni. Oproti žalobkyní sporovanému zápisu v obchodním rejstříku tak měly nepochybně nižší důkazní hodnotu. Důkazy žalobkyně tedy neměly potenciál zpochybnit závěry správních orgánů založené na tom, že kyperský rejstříkový soud odmítl změny do rejstříku promítnout. Relevantní nebyl ani zápis Silaeva coby skutečného majitele žalobkyně v evidenci skutečných majitelů vedené podle zákona č. 37/2021 Sb., o evidenci skutečných majitelů. Tato evidence není veřejným rejstříkem ani veřejným seznamem a soud provádějící zápis do této evidence nezkoumá všechny okolnosti.

Správní orgány též nashromáždily dostatek důkazů pro nosný závěr, že byl převod akcií ve společnosti FURDBERG motivován snahou obejít sankce. K tomu městský soud uvedl, že jsou veškeré majetkoprávní změny učiněné během 14 dní před zařazením osoby na sankční seznam podezřelé a je u nich vysoká míra pravděpodobnosti fiktivnosti takových změn. Nadto sama žalobkyně uvedla, že smlouva o převodu akcií je ze dne 15. 1. 2022, měla být účinná ke dni 31. 3. 2022, ale dne 2. 3. 2022 byla dohodnuta změna na dřívější datum převodu akcií za účelem urychlení transakce tak, aby společnost FURDBERG nadále fungovala nezatížena mezinárodními sankcemi. Šlo o jednoznačné indicie svědčící o snaze obejít sankce, a to navíc u společnosti FURDBERG, která prokazatelně spolupracovala s řadou osob, které jsou vedeny na sankčních seznamech Spojených států amerických a Spojeného království Velké Británie a Severního Irska a které jsou zároveň napomáháním obcházení mezinárodních sankcí známy, jak vyplývalo z celé řady podkladů založených ve správním spise.

Městský soud uvedl, že se nebude blíže vyjadřovat k námitce žalobkyně, že sankční orgán ve Francii měl vyhodnotit majetek společností VINARA a PSJB jako nezpůsobilý zmrazení. Tato námitka nebyla uplatněna ani v odvolání, žalobkyně ji vznesla poprvé v žalobě v rozporu s koncentrační zásadou správního řízení. V obecné rovině však městský soud konstatoval, že pro české správní orgány není posouzení provedené orgány jiných členských států závazné.

Žalovanému nepříslušelo ani posuzovat, zda je Pumpjanský napojený na ruskou vládu, či nikoliv, jak požadovala žalobkyně. Žalovaný totiž není oprávněný přezkoumávat důvody, pro které byl jmenovaný zařazen na sankční seznam. Nic na tom nemohl změnit ani rozsudek Tribunálu ze dne 26. 6. 2024, *Pumpyanskiy proti Radě*, T-740/22 (dále „T-740/22“), kterým byly zrušeny akty, jimiž byl Pumpjanský opakovaně ponecháván na sankčním seznamu v období od 15. 9. 2022 do 15. 3. 2024. I po rozhodnutí Tribunálu byl totiž Pumpjanský na sankčním seznamu ponecháván, jak ostatně v žalobou napadeném rozhodnutí upozornil i žalovaný (městský soud přihlédl konkrétně k ponechání Pumpjanského na seznamu rozhodnutím a prováděcím nařízením ze dne 16. 12. 2024).

Městský soud nesouhlasil s žalobkyní, že by se v předmětném správním řízení měly uplatnit principy trestního práva. Šlo pouze o deklaratorní rozhodnutí o uplatnění mezinárodních sankcí na konkrétní majetek a jeho zmrazení je pouze dočasné. Jednalo se o omezující politické rozhodnutí přijaté vrcholnými orgány moci výkonné a jejich cílem je motivovat sankcionované subjekty ke změně chování. Sankce nejsou trestem ve smyslu trestního práva.

Proti rozsudku podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost. Stěžovatelka dle svého mínění předložila nesčetné množství důkazů prokazujících převod akcií společnosti FURDBERG z bývalého vlastníka na Silaeva. Předložila v této souvislosti právní stanoviska renomovaných kyperských advokátních kanceláří a výpis z evidence skutečných majitelů, který městský soud odbyl s tím, že nejde o veřejný rejstřík. Kyperský obchodní rejstřík však také nesplňuje požadavek veřejného rejstříku, pokud jde o zápis akcionáře či společníka společnosti. Nelze z něj přímo zjistit, kdo je akcionářem či společníkem, a nesplňuje tedy požadavek formální publicity. Naproti tomu z výpisu z evidence skutečných vlastníků jednoznačně vyplývalo, že je skutečným majitelem stěžovatelky pan Silaev. Pokud měly správní orgány zato, že jsou v této evidenci nesrovnalosti, měly zahájit postup k jejich odstranění, což neučinily; zápis v evidenci skutečných majitelů je tedy nesporný. Součástí spisu bylo navíc stanovisko Ministerstva hospodářství, financí a průmyslu a digitální suverenity Francie ze dne 27. 3. 2023, kterým bylo rozhodnuto, že společnosti VINARA a PSJB (vlastněné společností FURDBERG) byly sice dříve vlastněny Pumpjanským, ale byly předloženy dokumenty prokazující, že akcie společnosti FURDBERG byly k 4. 3. 2022 prodány Silaevovi. Ani tento důkaz nebyl vůbec zohledněn. Žalovaný naopak „nevyprodukoval“ jediný relevantní důkaz, že je Pumpjanský stále skutečným majitelem stěžovatelky, resp. že byl převod akcií ve společnosti FURDBERG v rozporu s právními předpisy Kypru či Evropské unie.

Závěr žalovaného stál výhradně na sporném zápisu v kyperském obchodním rejstříku, který však nic neprokazoval. Tento zápis neměl vyšší důkazní sílu než všechny stěžovatelkou předložené důkazy, jak nesprávně uvedl městský soud. V tomto ohledu stěžovatelka poznamenala, že nelze jí předkládaná právní stanoviska advokátních kanceláří označit bez dalšího za neobjektivní. Advokátní kanceláře totiž musejí dodržovat příslušná pravidla upravující poskytování právních služeb včetně etického kodexu. Stejně tak smlouva o převodu akcií

a výpis z interního rejstříku společnosti FURDBERG jsou primárními dokumenty dokládajícími převod vlastnictví, a proto bylo nepřijatelné je odmítnout bez jakéhokoli bližšího posouzení.

Městský soud dále pochybil, když uzavřel, že šlo o běžné správní řízení, a nikoliv o řízení, na které je třeba aplikovat zásady správního trestání. Omezující opatření byla zcela zásadního charakteru a stěžovatelka v jejich důsledku musela ukončit svou činnost spočívající v provozu hotelu (podle obsahu správního spisu je hlavním předmětem stěžovatelčina podnikání provozování hotelu Westend v Mariánských Lázních). Důkazní břemeno tedy mělo ležet na správním orgánu jako orgánu vyšetřujícím a nebylo možno nepřihlížet k některým stěžovatelčiným námitkám s odkazem na koncentraci správního řízení.

Stěžovatelka neměla povinnost mít dokumenty týkající se její mateřské společnosti, a nemohla tedy mít ani povinnost předložit smlouvu o převodu jejích akcií. Správní orgány tedy neměly požadovat předložení této písemnosti, a pokud tak učinily, porušily tím pravidla rozložení důkazního břemene – to spočívalo na bedrech správních orgánů. Pokud tuto smlouvu správní orgány považovaly za tak důležitou, měly ji vyžádat od kyperského obchodního rejstříku. To však neučinily.

Stěžovatelka měla dále zato, že předloženými listinami bylo prokázáno, že dne 4. 3. 2022 byla podepsána listina o převodu, která byla schválena představenstvem společnosti FURDBERG téhož dne a nabyvatel byl téhož dne zaregistrován v rejstříku společníků společnosti FURDBERG. Tím došlo k převodu akcií, zápis v kyperském obchodním rejstříku je pouze deklaratorní, a nemá tedy na převod akcií vliv. K tomu stěžovatelka dodala, že kyperský obchodní rejstřík je součástí moci výkonné, nikoliv soudní. Nelze tedy přisvědčit závěru městského soudu, že kyperský soud posoudil věc tak, že se převod akcií odehrál v rozporu s právními předpisy, pročež nedošlo k zápisu.

Pumpjanský mohl se svým majetkem volně nakládat až do svého zařazení na sankční seznam. V okamžik převodu ostatně ani nebyla v platnosti a účinnosti ustanovení stanovující, že veškeré transakce, k nimž došlo méně než 14 dní před zařazením osoby na sankční seznam, jsou automaticky podezřelé. Domněnky o fiktivnosti převodu či obcházení sankcí při převodu akcií (tj. před jeho zařazením na sankční seznam) byly tak bez právní relevance. Na Pumpjanského se v době převodu sankce nevztahovaly, a nešlo tedy hovořit o jejich obcházení. Nadto Tribunál rozhodl, že od 14. 9. 2022 do 13. 3. 2024 bylo zařazení Pumpjanského na seznam protiprávní. I kdyby tedy k převedení jeho akcií nedošlo k 4. 3. 2022, došlo by k němu automaticky dne 14. 9. 2022, kdy již mohl se svým majetkem znovu volně nakládat.

K tomu stěžovatelka následně doplnila, že poté, co městský soud vydal napadený rozsudek, rozhodl Tribunál rozsudkem ze dne 2. 4. 2025, *Pumpyanskiy proti Radě*, T-272/24 (dále jen „T-272/24“), o zrušení odpovídajících aktů Rady v rozsahu, v němž byl Pumpjanský ponechán na sankčním seznamu, ode dne 15. 3. 2024 do 15. 9. 2024. Finanční analytický úřad vydal prvostupňové rozhodnutí dne 3. 7. 2024, a je tedy nulitní, v důsledku čehož je i rozhodnutí žalovaného nezákonné.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhl, aby ji Nejvyšší správní soud zamítl. Podle jeho názoru byly důkazy předložené stěžovatelkou ve správním řízení irelevantní z důvodu neobjektivnosti. Odkaz stěžovatelky na povinnost advokátních kanceláří dodržovat advokátní etiku považoval za nepřiléhavý, neboť právě v rámci advokátní etiky jsou advokátní kanceláře povinny ctít zájmy klienta. Zásady správního trestání se podle žalovaného v posuzované věci nepoužijí. V řízení se však správně použila zásada koncentrace řízení, neboť nejde o řízení, v němž by se ukládala povinnost (pouze se deklaruje aplikovatelnost mezinárodních sankcí). Navíc námitky uplatněné po koncentraci řízení týkající se společností VINARA a PSJB byly vypořádány. Deklaratornost zápisu do kyperského obchodního rejstříku žalovaný nepopřel; kdo se však dovolává nesprávnosti zápisu veřejném rejstříku, musí ji prokázat, což stěžovatelka neučinila. Pokud jde o rozsudek Tribunálu ve věci T-272/24, žalovaný uvedl, že se netýkal rozhodného období března roku 2022 a v současné době je Pumpjanský stále veden na sankčním seznamu.

V replice stěžovatelka setrvala na svých výše uvedených názorech. Nad rámec argumentace v kasační stížnosti odkázala na judikaturu Soudního dvora, z níž dovodila, že v případě zmrazení majetku je na jednajícím orgánu, nikoliv adresátovi, aby unesl důkazní břemeno, že má být majetek zmrazen. Pro posouzení zákonnosti rozhodnutí podle stěžovatelky není rozhodným obdobím březen 2022, ale okamžik, ve kterém bylo vydáno prvostupňové

rozhodnutí. V dalším podání pak stěžovatelka navíc upozornila, že Tribunál rozsudkem ze dne 10. 9. 2025, *Pumpyanskiy proti Radě*, T-541/24 (dále jen „T-541/24“), zrušil rovněž rozhodnutí a prováděcí nařízení Rady, kterými byl Pumpjanský ponechán na sankčním seznamu do 15. 9. 2025. Ani v době rozhodování žalovaného se tedy na Pumpjanského sankce nevztahovaly.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

4.2. Zařazení na sankční seznam a ponechání na něm

[26] Stěžejní otázkou posuzované věci je, zda se na majetek stěžovatelky vztahují sankce Evropské unie. Vzhledem k tomu, že ke zmrazení majetku stěžovatelky došlo v důsledku jejího napojení na sankcionovanou osobu – Dmitrije Alexandroviče Pumpjanského, je namístě se nejprve zabývat tvrzením stěžovatelky, že se na samotného Pumpjanského sankce uvalené Radou Evropské unie nevztahují (není zahrnut na sankčním seznamu), resp., že nebyly dostatečně zohledněny rozsudky Tribunálu, kterými byly postupně rušeny akty, jimiž byl Pumpjanský na sankčním seznamu ponecháván.

[27] Podle čl. 2 odst. 1 nařízení č. 269/2014 platí: *Zmrazují se veškeré finanční prostředky a hospodářské zdroje náležející fyzickým nebo právnickým osobám, subjektům či orgánům nebo fyzickým nebo právnickým osobám, subjektům či orgánům s nimi spojeným, jak jsou uvedeny v příloze I, jakož i veškeré finanční prostředky a hospodářské zdroje, které uvedené osoby, subjekty či orgány vlastní, drží či ovládají.* Zmrazením hospodářských zdrojů se pak podle čl. 1 písm. e) tohoto nařízení rozumí *zabránění jejich použití k získání finančních prostředků, zboží nebo služeb jakýmkoli způsobem, zejména jejich prodejem, pronájmem nebo zastavením.*

[28] Sankční seznam (příloha č. I nařízení č. 269/2014) *obsahuje seznam fyzických osob, které byly v souladu s článkem 2 rozhodnutí 2014/145/SZBP* [společná zahraniční a bezpečnostní politika] *určeny Radou jako osoby odpovědné za činnost, která narušuje nebo ohrožuje územní celistvost, svrchovanost a nezávislost Ukrajiny, a s nimi spojených fyzických či právnických osob* (srov. čl. 3 odst. 1 nařízení č. 269/2014). Uvedené rozhodnutí Rady 2014/145/SZBP kterým se mění rozhodnutí 2014/145/SZBP o omezujících opatřeních vzhledem k činnostem narušujícím nebo ohrožujícím územní celistvost, svrchovanost a nezávislost Ukrajiny [dále jen „rozhodnutí Rady 2014/145/SZBP“] stanoví seznam sankcionovaných osob a zároveň cestovní omezení a zmrazení finančních prostředků a hospodářských zdrojů těchto osob. Z důvodu zajištění jednotného uplatňování tímto rozhodnutím přijatých opatření bylo nezbytné přijmout regulační opatření na úrovni Evropské unie, a to právě nařízení č. 269/2014 (srov. bod 5 odůvodnění tohoto nařízení), které ovšem vychází ze sankčního seznamu, jak je sestaven a měněn podle rozhodnutí Rady 2014/145/SZBP. V důsledku toho je sankční seznam sestaven a následně aktualizován pokaždé dvěma akty, a to rozhodnutím Rady, kterým se mění rozhodnutí Rady 2014/145/SZBP, a prováděcím nařízení Rady, kterým se provádí nařízení č. 269/2014. S ohledem na čl. 6 rozhodnutí Rady 2014/145/SZBP a čl. 14 odst. 4 nařízení č. 269/2014 se sankční seznam pravidelně přezkoumává, pročež se u jednotlivých osob rozhoduje nejprve o jejich prvotním zařazení na sankční seznam a v následných aktech o jejich ponechání na tomto seznamu.

[29] V posuzované věci bylo podmínkou pro zmrazení majetku stěžovatelky podle čl. 2 odst. 1 nařízení č. 269/2014 zařazení Pumpjanského na sankční seznam. Pumpjanský byl na tento seznam zařazen rozhodnutím Rady (SZBP) 2022/397 ze dne 9. března 2022, kterým se mění rozhodnutí 2014/145/SZBP o omezujících opatřeních vzhledem k činnostem narušujícím nebo ohrožujícím územní celistvost, svrchovanost a nezávislost Ukrajiny, resp. prováděcím nařízením Rady (EU) 2022/396 z téhož dne, žalobu proti tomuto rozhodnutí a prováděcímu nařízení Tribunál zamítl rozsudkem ze dne 6. 9. 2023, *Pumpyanskiy proti Radě*, T-270/22 (dále jen „T-270/22“). Důvodem pro prvotní zařazení Pumpjanského na sankční seznamem bylo zejména, že byl předsedou představenstva společnosti PJSC Pipe Metallurgic Company a předsedou a členem představenstva skupiny Sinara. Podporoval tedy spolupráci s orgány Ruské federace a státními podniky, včetně společností Ruské železnice, Gazprom a Rosněft. Po počátečních fázích ruské útočné války proti Ukrajině se dne 24. 2. 2022 spolu s dalšími 36 podnikateli setkal s prezidentem Ruské federace Vladimirem Putinem a dalšími členy ruské vlády, aby jednali o dopadu opatření v návaznosti na sankce Západu (podrobněji viz odůvodnění k bodu 722 sankčního seznamu).

[30] Tribunál však následně v odpovídajícím rozsahu zrušil další rozhodnutí Rady a prováděcí nařízení, kterými byl Pumpjanský na sankčním seznamu ponecháván (konkrétně výše uvedenými rozsudky T-740/22, T-272/24 a T-541/24). Důvodem pro zrušení těchto aktů, stručně řečeno, bylo, že Pumpjanský na své posty v uvedených společnostech rezignoval a další důvody pro ponechání Pumpjanského na sankčním seznamu, které Rada Evropské unie uváděla v následných aktech, podle názoru Tribunálu pro ponechání na tomto seznamu nepostačovaly. Posledním z uvedených rozsudků bylo zrušeno rozhodnutí Rady (SZBP) 2024/2456, kterým se mění rozhodnutí 2014/145/SZBP o omezujících opatřeních vzhledem k činnostem narušujícím nebo ohrožujícím územní celistvost, svrchovanost a nezávislost Ukrajiny ze dne 12. 9. 2024, jakož i prováděcí nařízení Rady (EU) 2024/2455 z téhož dne; na základě těchto aktů byl stěžovatel zařazen na sankční seznam v době vydání rozhodnutí žalovaného (právě k okamžiku rozhodování žalovaného je skutkový a právní stav rozhodný – srov. § 75 odst. 1 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud však konstatuje, že navzdory zrušení několika rozhodnutí o ponechání Pumpjanského na sankčním seznamu Rada nadále vydává rozhodnutí a prováděcí nařízení, kterými je Pumpjanský na sankčním seznamu ponecháván – aktuálně rozhodnutím Rady (SZBP) 2025/1895, kterým se mění rozhodnutí 2014/145/SZBP o omezujících opatřeních vzhledem k činnostem narušujícím nebo ohrožujícím územní celistvost, svrchovanost a nezávislost Ukrajiny ze dne 12. 9. 2025 a prováděcím nařízením Rady (EU) 2025/1894 z téhož dne (ponechán na sankčním seznamu do 15. 3. 2026) – a to znovu s aktualizovaným odůvodněním pro ponechání Pumpjanského na seznamu, takže zrušení těchto aktů Tribunálem nelze bez dalšího předpokládat.

[31] Jak vyplývá z výše uvedeného, rozhodování orgánů Evropské unie se pohybuje obrazně řečeno v bludném kruhu, v němž je Pumpjanský rozhodnutími Rady a prováděcími nařízeními opakovaně ponecháván na sankčním seznamu (s aktualizovaným odůvodněním pro ponechání) a následně (zpravidla po rozhodnutí o jeho dalším ponechání na seznamu) je Tribunálem rozhodnutí o dřívějším (již neaktuálním) ponechání Pumpjanského na sankčním seznamu zrušeno. Nejvyšší správní soud však není povolán tento pomyslný bludný kruh rozetnout. Jedná se o sankce uvalené Evropskou unií, nikoliv Českou republikou, o zařazení subjektů na sankční seznam rozhodují orgány Evropské unie a je na nich, aby respektovaly rozhodnutí Tribunálu a zvážily, zda je namístě Pumpjanského i nadále ponechávat na sankčním seznamu (například na základě dalších zjištění, které nebyly v době řízení u Tribunálu známy). Není na žalovaném ani na správních soudech, aby posuzovaly, zda jsou osoby na sankční seznam zařazovány oprávněně.

[32] Nejvyšší správní soud konstatuje, že jak v okamžik rozhodování Finančního analytického úřadu, tak v okamžik nabytí právní moci rozhodnutí žalovaného byl Pumpjanský zařazen na sankční seznam (že tam zařazen být v dané období neměl, se ukázalo dodatečně po vydání rozsudků Tribunálu), a správní orgány tak v době svého rozhodování neměly jinou možnost než na jeho majetek mezinárodní sankce uplatnit, pokud dospěly k závěru, že je skutečným majitelem stěžovatelky. Koneckonců i v okamžik rozhodování Nejvyššího správního soudu je Pumpjanský na sankčním seznamu uveden. I kdyby tedy měly správní orgány rozhodovat o zmrazení majetku stěžovatelky nyní (znovu), nezbylo by jim než vydat v zásadě totožná rozhodnutí, jako která byla v posuzované věci napadena (správní orgány zásadně rozhodují podle skutkového a právního stavu ke dni svého rozhodnutí). Jednoduše řečeno – majetek Pumpjanského i nyní podléhá sankcím a k jeho „rozmrazení" [viz § 12 odst. 1 písm. h) zákona o provádění mezinárodních sankcí] bude moci dojít v okamžik, kdy jmenovaný v aktuální době nebude zařazen na sankčním seznamu, resp. nebude skutečným majitelem stěžovatelky; k této otázce viz dále. Na základě uvedeného Nejvyšší správní soud považuje námitku týkající se nedostatečného zohlednění rozsudků Tribunálu za nedůvodnou.

4.3. K otázce skutečného majitele stěžovatelky

[33] Pro posouzení důvodnosti kasační stížnosti tak zůstává k zodpovězení otázka, zda byl v posuzované době Dmitrij Alexandrovič Pumpjanský skutečným (koncovým) majitelem stěžovatelky. Finanční analytický úřad vydal rozhodnutí podle § 12 odst. 1 písm. a) zákona o provádění mezinárodních sankcí, podle něhož „[ú]*řad může na základě posouzení, zda majetek má být považován za majetek, na který se vztahují mezinárodní sankce, rozhodnout a) o omezení nebo zákazu nakládání s tímto majetkem*". Učinil tak proto, aby bylo postaveno najisto, že skutečným majitelem stěžovatelky, tj. společnosti OGREA, je skrze společnost FURDBERG právě D. A. Pumpjanský (jediný akcionář společnosti FURDBERG, která je jediným společníkem společnosti OGREA), na něhož se vztahují mezinárodní sankce podle čl. 2 odst. 1 nařízení č. 269/2014, pročež se omezení vyplývající z tohoto ustanovení

vztahují i na majetek stěžovatelky. Stěžovatelka ovšem tvrdí, že Pumpjanský vlastníkem akcií společnosti FURDBERG nebyl, resp. není, neboť před svým zařazením na sankční seznam vlastnictví k těmto akciím převedl na D. F. Silaeva, na kterého se mezinárodní sankce nevztahovaly – tomu ale správní orgány ani městský soud nepřisvědčily, protože podle jejich názoru k právnímu jednání, jež mělo vést k tomuto převodu akcií, ve skutečnosti došlo po zmrazení majetku Pumpjanského, resp. v rozporu se zákazem obcházení sankcí.

[34] Nejvyšší správní soud podotýká, že určení vlastnictví k akciím společnosti FURDBERG sice nebylo (ani nemohlo být) předmětem řízení, šlo však o předběžnou otázku, kterou si ve smyslu § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu Finanční analytický úřad mohl pro účely svého rozhodnutí posoudit sám. Správní orgány správně vycházely z toho, že pro převod akcií společnosti zapsané a sídlící v Kyperské republice je rozhodné kyperské právo – rozhodné právo při převodu akcií obchodní společnosti se neřídí nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 593/2008 o právu rozhodném pro smluvní a závazkové vztahy (Řím I) s ohledem na výluku obsaženou v čl. 1 odst. 2 písm. f) tohoto nařízení a vzhledem k tomu, že soudu není známa žádná relevantní mezinárodní smlouva upravující tuto otázku, je podle § 30 odst. 1 zákona č. 91/2012 Sb., o mezinárodním právu soukromém a procesním, ve znění pozdějších předpisů, rozhodným právem to právo, podle kterého společnost FURDBERG vznikla (přiměřeně srov. rozsudek Vrchního soudu v Olomouci ze dne 13. 11. 2024, sp. zn. 8 Cmo 105/2024). Tento názor ostatně zastává i stěžovatelka.

[35] V posuzované věci správní orgány nezaložily své závěry na aplikaci konkrétního ustanovení vnitrostátního kyperského práva, ale na přímo použitelném předpisu Evropské unie (nařízení č. 269/2014). Takovému postupu není dle Nejvyššího správního soudu čeho vytknout.

[36] Před hodnocením skutkových zjištění a závěrů správních orgánů je nutno zdůraznit, v čem spočívá specifičnost nyní posuzovaného řízení. K zařazení Pumpjanského na sankční seznam došlo v návaznosti na nevyprovokovanou a neodůvodněnou vojenskou agresi Ruské federace vůči Ukrajině zahájenou v únoru roku 2022; Rusko svými protiprávními vojenskými akcemi hrubě porušuje mezinárodní právo a zásady Charty Organizace spojených národů a ohrožuje evropskou a celosvětovou bezpečnost a stabilitu [srov. bod 4 odůvodnění výše zmíněného rozhodnutí Rady (SZBP) 2022/397]. Tato reakce směřovala proti osobám, které podporovaly vládu Ruské federace, které měly z vazby na tuto vládu prospěch nebo které jí poskytovaly značné zdroje příjmů, resp. na osoby spojené se subjekty zařazenými na sankční seznam (srov. bod 5 odůvodnění uvedeného rozhodnutí Rady). Zmrazení majetku je tedy politickým rozhodnutím směřujícím proti aktérům přímo či nepřímo podporujícím Ruskou agresi proti Ukrajině, potažmo ohrožení celosvětové stability a bezpečnosti.

[37] Nutno podotknout, že Finanční analytický úřad nashromáždil celou řadu podkladů popisujících způsoby obcházení sankcí ze strany občanů Ruské federace, která sama k obcházení sankcí napomáhá či se o jejich obejití snaží. Právě to je třeba mít na paměti při posouzení, zda správní orgány zjistily dostatečně skutkový stav. Je evidentní, že čelí situaci, při které jsou sankce obcházeny jednáním, které se má jevit jako formálně bezvadné, ale jehož skutečným smyslem je snižování efektivity uvalených sankcí (a to třeba i za asistence ze strany Ruské federace). Po správních orgánech nelze požadovat, aby poskytly přímé důkazy jasně prokazující účelovost jednání stěžovatelčina skutečného majitele – to je ostatně takřka vyloučeno. Správní orgány sice musejí v souladu se zásadou materiální pravdy (§ 3 správního řádu) zjistit skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti, je však třeba respektovat, že i možnosti správního orgánu jsou s ohledem na kontext věci omezeny. Zjištění správního orgánu je nutno zasadit do širšího kontextu okolností, které vedly k uvalení sankcí na osoby napomáhající Ruské federaci v její vojenské agresi. Nelze připustit, aby lpění na bezpodmínečném vyjasnění všech okolností týkajících se konkrétní transakce vedlo k neefektivitě mezinárodních sankcí a v konečném důsledku přispívalo k ohrožování celosvětové či evropské stability a bezpečnosti. Nejvyšší správní soud samozřejmě nenabádá k rezignaci na základní principy dobré správy a fungování demokratického právního státu, ty však musejí být realizovány tak, aby nemohly být zneužity k jeho podkopání, jinak by totiž již nadále nesloužily k jeho udržení, ale naopak by kouzlem nechtěného jeho vlastní existenci ohrožovaly.

[38] Jak zjistily správní orgány, je nepochybné, že dne 9. 3. 2022 byl Pumpjanský zařazen na sankční seznam a následně dne 11. 3. 2022 došlo k podání ke kyperskému obchodnímu rejstříku (tzv. formulář HE57), podle kterého mělo dojít k 4. 3. 2022 k převodu akcií ve společnosti FURDBERG. K zápisu však nikdy nedošlo a z podání samotné stěžovatelky vyplývá, že podle správce kyperského obchodního rejstříku byl převod akcií v rozporu

se sankčními opatřeními. V tomto ohledu Nejvyšší správní soud poznamenává, že dílčí pochybení městského soudu, když měl obdobně jako Finanční analytický úřad za to, že o zápisu do kyperského obchodního rejstříku rozhoduje rejstříkový soud, nemůže mít vliv na zákonnost napadeného rozsudku. Ze správního spisu vyplývá že kyperský státní orgán navrhovaný zápis převodu akcií neprovedl, neboť jej evidentně vyhodnotil jako rozporný s mezinárodními sankcemi – a právě to je podstatné. Zda se jednalo o soud, či jiný orgán veřejné moci, na posouzení věci nic nemění.

[39] Podle stěžovatelčiných tvrzení došlo k převodu akcií na základě smlouvy ze dne 15. 1. 2022 (tu však nepředložila) s tím, že k samotnému převodu mělo dojít dne 4. 3. 2022, tedy před zařazením Pumpjanského na sankční seznam. Správní orgány těmto tvrzením neuvěřily a mají podklady dodané obchodnímu rejstříku za antedatované, a to zejména s ohledem na chaotické změny ve společnosti FURDBERG, které nastaly okolo zařazení Pumpjanského na sankční seznam a které nasvědčovaly tomu, že nejde o dlouhodobě plánované změny, ale o rychlou (nepromyšlenou) reakci na toto zařazení. Jednalo se především o změnu členů představenstva: členy představenstva byly ustanoveny osoby, které v této funkci setrvaly pouze po krátkou dobu (dne 22. 5. 2022 byly nahrazeny jinými osobami ruské státní příslušnosti), ačkoliv předtím se členové představenstva v této společnosti měnili zpravidla po několika letech; jedním z takto krátce působících členů byl Silaev (na kterého měly být akcie společnosti převedeny), který byl předtím členem představenstva od 17. 2. 2006 do 31. 8. 2020, přičemž v tomto období byl obchodním partnerem jak Pumpjanského, tak i jeho syna (taktéž zařazen na sankční seznam) a právníků Ch. G. V. a K. D. K., kteří podle zjištění Finančního analytického úřadu v minulosti prokazatelně napomáhali při obcházení protiruských sankcí v rámci Spojených států amerických a Spojeného království Velké Británie a Severního Irska.

[40] Uvedené skutečnosti nasvědčují podle správních orgánů tomu, že bezprostředně po zařazení Pumpjanského (a dalších osob vystupujících jako členové představenstva společnosti) na sankční seznam došlo k urychleným změnám, aby se společnost zbavila sankcionovaných osob, a teprve následně došlo k hledání stabilních náhradníků. To má svědčit o tom, že se vše odehrálo v reakci na sankce (po jejich uvalení), nikoliv dříve.

[41] Správní orgány mezi těmito skutečnostmi označily za stěžejní, že ani správce kyperského obchodního rejstříku nezapsal změny, k nimž mělo dojít ke dni 4. 3. 2022. Stěžovatelka kontruje, že zápis v obchodním rejstříku má pouze deklaratorní povahu, pročež k převodu akcií došlo nezávisle na obsahu obchodního rejstříku. Nejvyšší správní soud konstatuje, že tato argumentace je vcelku mimoběžná. Důvodem, pro který správní orgány dospěly k závěru, že k převodu akcií Pumpjanského nedošlo, není pouhá absence zápisu v obchodním rejstříku. K převodu podle správních orgánů nedošlo proto, že celá řada okolností poukazuje na to, že k jednání, jehož účelem byl převod akcií, došlo teprve po zařazení Pumpjanského na sankční seznam a doklady o tomto jednání byly antedatovány. K převodu tedy nedošlo, neboť mělo jít o nakládání s majetkem, který byl zmrazen podle čl. 2 odst. 1 nařízení č. 269/2014.

[42] Nejvyšší správní soud připomíná, že k hodnocení uvedených skutečností je nutno přistupovat s povědomím o širších okolnostech věci, jak již naznačil výše. Je třeba mít na paměti, že ke změně dlouhodobého vlastníka všech akcií společnosti FURDBERG mělo dojít jen pár dní po zahájení plnohodnotné invaze na Ukrajinu a pouhých pět dní před jeho zařazením na sankční seznam, přičemž obdobné jednání spočívající v předložení antedatovaných dokumentů těsně po zařazení osoby na sankční seznam je podle podkladů založených ve správním spise běžným způsobem, jakým byly v minulosti obcházeny protiruské sankce – tomu koneckonců odpovídá i pozdější znění čl. 8 odst. 1 nařízení č. 269/2014, které vyžaduje hlášení transakcí, k nimž došlo dva týdny před zařazením osoby na sankční seznam [Nařízení Rady (EU) 2023/426 z, kterým se mění nařízení č. 269/2014]. Je sice pravda, že toto znění nebylo v době, kdy mělo dojít k převodu akcií společnosti FURDBERG, účinné, žalovaný i městský soud ovšem na tuto úpravu odkazovali pouze podpůrně, aby poukázali na to, že obcházení sankcí tvrzeními o převodech majetku těsně před zařazením osoby na sankční seznam, je častým problémem, který vedl i k uvedené změně znění čl. 8 odst. 1 nařízení č. 269/2014. Takové argumentaci není čeho vytknout.

[43] V kontextu obcházení mezinárodních sankcí nelze přehlédnout výše zmiňovanou okolnost, že byl Pumpjanský zařazen na sankční seznam mj. právě pro jeho účast na jednání 36 podnikatelů s ruským prezidentem Vladimírem Putinem a členy ruské vlády, které se konalo po počátečních fázích ruské útočné války a týkalo se

dopadů rozhodnutí opatření v návaznosti na sankce Západu. To zajisté podporuje závěr o účelovém jednání Pumpjanského, jehož cílem bylo obejít mezinárodní sankce.

[44] Ačkoliv bylo primárně na správních orgánech, aby skutkový stav zjistily, nelze odhlédnout od toho, že to byla stěžovatelka, která měla přístup k veškerým informacím, které mohly závěr o převodu majetku po jeho zmrazení zvrátit – nepředložila však ani smlouvu o převodu akcií ze dne 15. 1. 2022 a ani nikterak nevysvětlila okolnosti převodu akcií (například ekonomický smysl této transakce nezávislý na uvalených sankcích). Nutno podotknout, že správní orgán je oprávněn požadovat předložení listin i od osob, které důkazní břemeno nenesou (resp. ani nejsou účastníky řízení) – srov. § 53 odst. 1 správního řádu. Požaduje-li správní orgán předložení listiny, kterou sám nedisponuje, po účastníku řízení, jehož zájmu má její obsah svědčit a který má zjevně jednoduchou možnost listinu obstarat, a ten ji přesto nepředloží, je namístě, aby tato skutečnost byla zohledněna při hodnocení důkazů v jeho neprospěch, ačkoliv účastník řízení nenesl důkazní břemeno (obdobným způsobem se nahlíží na nesplnění vysvětlovací povinnosti v civilním řízení – srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 12. 2011, sp. zn. 22 Cdo 883/2010). V posuzované věci tak lze hodnotit nepředložení smlouvy o převodu akcií ze strany stěžovatelky jako další okolnost nasvědčující tomu, že k převodu akcií tak, jak tvrdila stěžovatelka, nedošlo. Ačkoliv stěžovatelka nemá zákonnou povinnost mít k dispozici tuto smlouvu, jedná se o smlouvu uzavřenou jejím skutečným majitelem, a je tak zcela nepochopitelné, proč by k této smlouvě neměla mít přístup.

[45] Namísto předložení požadované smlouvy se stěžovatelka omezila v podstatě pouze na předkládání takřka irelevantních podkladů, které závěr o účelovosti převodu a jeho datu nemohly zvrátit. Stěžovatelkou předkládaná právní stanoviska advokátních kanceláří ani související dokumenty se otázkou antedatování smluvního jednání a souvisejících úkonů, resp. obcházením sankcí, nezabývají. Interní dokumenty společnosti FURDBERG, které stěžovatelka předložila správním orgánům a které mají prokazovat naplnění podmínek pro převod vlastnictví akcií podle kyperského práva, závěr o antedatovaném jednání rovněž nejsou s to vyvrátit (nejedná se například o listiny, které by byly k datu předcházejícímu zařazení Pumpjanského na sankční seznam úředně ověřeny).

[46] Některými důkazy stěžovatelka navíc sama podpořila závěry správních orgánů – předložila rozhodnutí Ministerstva financí Kyperské republiky ze dne 26. 4. 2024, č. 05. 21. 019.002, o schválení žádosti A. D. P. (syna Dmitrije Alexandroviče Pumpjanského – majitele společnosti FURDBERG) na základě čl. 4 odst. 1 písm. a) nařízení č. 269/2014 (o výjimce ze sankčních opatření) o provedení zápisu do kyperského obchodní rejstříku o odstoupení z pozice ředitele společnosti FURDBERG. To ovšem pouze dokládá, že i podle kyperských státních orgánů na společnost FURDBERG dopadají mezinárodní sankce podle čl. 2 odst. 1 nařízení č. 269/2014; jinak by totiž řízení o výjimce z těchto sankcí vůbec nedávalo smysl. Jde tedy pouze o další indicii svědčící ve prospěch závěrů správních orgánů.

[47] Dlužno dodat, že podle názoru Nejvyššího správního soudu nemůže požívat právní ochrany ani právní jednání, kterého se subjekt dopustí před svým zařazením na sankční seznam, je-li jeho skutečným účelem obcházení sankcí, neboť jde ve své podstatě o zneužití práva. Ustanovení čl. 9 nařízení č. 269/2014 ostatně výslovně zapovídá úmyslné obcházení sankčních opatření: *Zakazuje se vědomě a úmyslně se účastnit činností, jejichž cílem nebo následkem je obcházení opatření uvedených v článku 2.* V posuzované věci je přitom zjevná snaha vyhnout se účinkům sankcí i ze samotných tvrzení stěžovatelky (ačkoliv je správní orgány nepovažovaly za pravdivá). Podle stěžovatelky totiž mělo dojít k uzavření smlouvy o převodu akcií dne 15. 1. 2022 s tím, že k převodu samotnému mělo dojít teprve dne 31. 3. 2022; smlouvou ze dne 2. 3. 2022 však měl Pumpjanský se Silaevem dohodnout změnu data účinnosti převodu na 4. 3. 2022, což by však vypovídalo o evidentní snaze vyhnout se sankcím, která by právní ochranu nezasluhovala. Ani kdyby tedy tvrzení stěžovatelky ohledně okamžiků, k nimž k jednání Pumpjanského mělo dojít, byla pravdivá, na celkovém posouzení věci by se nic nezměnilo.

[48] Nejvyšší správní soud uzavírá, že podle jeho názoru správní orgány zjistily skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a na základě toho bylo možno dospět k závěru, že je Pumpjanský stále vlastníkem společnosti FURDBERG, pročež obstojí i jejich závěr, že majetek stěžovatelky podléhá sankcím podle čl. 2 odst. 1 nařízení č. 269/2014.

[49] Na uvedených závěrech nemůže stěžovatelčina argumentace ničeho změnit. Stěžovatelka má pravdu v tom, že ve správním spise je založena odpověď francouzského Ministerstva hospodářství, financí, průmyslu

a digitální suverenity (*Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique*), ze které vyplývá, že majetek společností VINARA a PSJB (vlastněných společností FURDBERG) nebyl ve Francii zmrazen, neboť byl prokázán prodej společnosti FURDBERG ke dni 4. 3. 2022. Z tohoto oznámení však nelze seznat, jaké podklady měly k dispozici francouzské správní orgány a jakými úvahami se řídily, případně zda nepochybily. Jak správně uvedl městský soud, postup francouzských orgánů není pro rozhodnutí v dané věci nijak určující či závazný.

[50] Ani zápis Silaeva coby vlastníka stěžovatelky v evidenci skutečných majitelů na posouzení věci nic nemění. Tato evidence upravená v zákoně o evidenci skutečných majitelů je jedním z nástrojů boje proti praní špinavých peněz a financování terorismu; z tohoto zákona však v žádném případě nevyplývá, že by jejím obsahem byly orgány státu vázány. Ostatně se ani nejedná o veřejný rejstřík [*a contrario* viz § 120 odst. 2 občanského zákoníku, a § 1 odst. 1 zákona č. 304/2013 Sb., o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob a o evidenci svěřeneckých fondů; dále srov. sněmovní tisk č. 886/0, důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o evidenci skutečných majitelů, I. Obecná část, 1. Vysvětlení nezbytnosti právní úpravy, bod (3), 8. volební období, 2017-2021]. Jistě, má-li evidence skutečných majitelů plnit svůj účel, je třeba, aby jeho obsah odpovídal skutečnosti, a dozvěděl-li se tedy Finanční analytický úřad o nesprávnosti zápisu, měl podat soudu příslušnému k zápisu do této evidence oznámení o nesrovnalosti ve smyslu § 42 odst. 1 zákona o evidenci skutečných majitelů; neučinil-li tak, toto opomenutí nemá žádný vliv na řízení v nynější věci. Ze skutečnosti, že soud provedl zápis, nelze dovodit, že je tento zápis správný – soud totiž přezkoumává pouze, zda tvrzené skutečnosti vyplývají z předložených listin, nikoliv další okolnosti (§ 29 zákona o evidenci skutečných majitelů).

[51] Stěžovatelka ve svých podáních v rozsahu, ve kterém se zabývala důkazním břemenem v posuzované věci, hojně odkazovala na judikaturu Soudního dvora (zejm. na rozsudky ze dne 18. 7. 2013, *Komise a další proti Kadimu*, ve spojených věcech C-584/10 P, C-593/10 P a C-595/10 P, a ze dne 15. 11. 2012, *Rada proti Bambové*, ve věci C-417/11 P). Nejvyšší správní soud konstatuje, že tyto rozsudky pro posuzovanou věc nejsou relevantní, neboť se zabývají podmínkami pro zařazení osob na sankční seznamy (odlišné od nyní řešeného sankčního seznamu), nikoliv podmínkami řízení o určení, zda se na konkrétní majetek uplatní sankce, neboť náleží osobě zapsané v sankčním seznamu. Tyto rozsudky tedy řeší zcela odlišné otázky a jejich závěry nejsou pro nyní posuzovanou věc rozhodné.

[52] Nelze přisvědčit stěžovatelce ani v tom, že by se posuzované řízení mělo opírat o stejné principy jako trestní řízení či přestupkové řízení. Obcházení sankcí zajisté může mít i trestní aspekt, je-li pachateli kladeno za vinu spáchání trestného činu porušení mezinárodních sankcí (§ 410 trestního zákoníku) či přestupku (§ 19 zákona o provádění mezinárodních sankcí) a v příslušných řízeních se tedy principy trestního, potažmo přestupkového práva zajisté užijí. V nyní posuzované věci však šlo o uplatnění mezinárodních sankcí, jejichž uvalení bylo politickým rozhodnutím. Nejvyšší správní soud nevidí důvod, pro který by mělo takové řízení být ovládáno stejnými zásadami jako řízení o přestupku či o trestném činu.

[53] S tím souvisí otázka koncentrace řízení podle § 82 odst. 4 správního řádu. Podle stěžovatelky toto ustanovení na nyní řešenou věc nedopadá, ačkoliv na něj správní orgány i městský soud odkazovaly. Nejvyšší správní soud konstatuje, že se v tomto případě jedná o čistě hypotetickou otázku, neboť nedošlo k situaci, kdy by se žalovaný či městský soud odmítl zabývat tvrzením stěžovatelky kvůli tomu, že jej neuplatnila v průběhu prvostupňového řízení. V posuzované věci odkázal na § 82 odst. 4 správního řádu žalovaný, neboť stěžovatelka teprve v odvolání poukázala na rozsudek ve věci T-740/22, následně ovšem vysvětlil, proč jeho vydání na věci nic nemění (zejm. proto, že je Pumpjanský na sankčním seznamu ponecháván i akty přijatými po vydání uvedeného rozsudku Tribunálu). Městský soud pak na koncentraci řízení ve smyslu uvedeného ustanovení odkázal, když vypořádával žalobní bod týkající se odpovědi francouzského Ministerstva hospodářství, financí a průmyslu a digitální suverenity; následně ovšem přesto (byť stručně) vysvětlil, proč toto stanovisko nezakládá důvodnost žaloby (postup správních orgánů jiného státu není pro české správní orgány závazný). Jak plyne z výše uvedeného, Nejvyšší správní soud se oběma těmito otázkami věcně zabýval. Žádné stěžovatelčino tvrzení tedy nebylo odmítnuto s pouhým odkazem na koncentraci řízení podle § 82 odst. 4 správního řádu.

[54] Stěžovatelka poprvé v kasační stížnosti vznesla námitku, že i kdyby nedošlo k převodu akcií společnosti FURDBERG ke dni 4. 3. 2022 v důsledku sankcí, došlo by k převodu automaticky ke dni, kdy byl Pumpjanský

v důsledku rozsudku Tribunálu ze sankčního seznamu vyřazen. Tuto námitku nevznesla dříve, ač již v odvolání na rozsudek Tribunálu ve věci T-740/22 odkazovala. Vzhledem k tomu, že tuto námitku stěžovatelka neuplatnila jako žalobní bod v řízení o žalobě, ačkoli jí v tom nic nebránilo, považuje ji Nejvyšší správní soud za nepřípustnou ve smyslu § 104 odst. 4. s. ř. s. Nadto svou argumentaci blíže nerozvádí a nevysvětluje, proč by k takovému automatickému převodu mělo dojít podle rozhodného kyperského práva. Nepředložila ostatně ani smlouvu o převodu akcií, která by pro posouzení této otázky byla významná.

4715

Rozšířený senát: přestupky spáchané po zahájení řízení o jiném přestupku; pravidla pro ukládání úhrnného trestu

k § 41 a § 88 odst. 3 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

U přestupků, které byly spáchány po zahájení řízení o jiném přestupku, se ve vztahu k tomuto jinému přestupku neuplatní pravidla pro ukládání úhrnného trestu vyjádřená v § 41 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, neboť o nich spolu s tímto jiným přestupkem nelze dle § 88 odst. 3 uvedeného zákona vést společné řízení, ani pokud se jejich skutková podstata týká porušení právních povinností vyskytujících se ve stejné oblasti veřejné správy a k jejich projednání je příslušný tentýž správní orgán.

(Podle rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2025, čj. 5 As 98/2022-51)

Prejudikatura: č. 2248/2011 Sb. NSS a č. 3963/2020 Sb. NSS.

Věc: Albert Česká republika, s. r. o., proti Státní zemědělské a potravinářské inspekci o spáchání přestupku, o kasační stížnosti žalované.

Jádrem sporu bylo, zda je při ukládání správních trestů nutné na všechny přestupky téhož pachatele, z nichž některé spáchal sice předtím, než mu bylo oznámeno (případně vydáno) rozhodnutí správního orgánu, jímž byl shledán vinným ze spáchání jiných přestupků, avšak až poté, co bylo o těchto jiných přestupcích zahájeno řízení, uplatnit pravidla pro ukládání úhrnného trestu, jak jsou vyjádřena v § 41 zákona o odpovědnosti za přestupky, i přesto, že o nich nelze dle § 88 odst. 3 tohoto zákona vést společné řízení.

Rozhodnutím Státní zemědělské a potravinářské inspekce, inspektorátu v Brně, ze dne 16. 1. 2020, byla žalobkyně uznána vinnou z 18 přestupků, za které jí byla dle § 17f písm. d) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve spojení s § 41 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky uložena úhrnná pokuta ve výši 1 100 000 Kč a současně povinnost nahradit náklady řízení spojené s projednáním přestupku ve výši 1 000 Kč a náklady laboratorního rozboru potravin ve výši 12 810 Kč.

Žalobkyně podala proti uvedenému rozhodnutí odvolání, na jehož základě žalovaná rozhodnutím ze dne 29. 7. 2020 zrušila bod 12 výroku I. rozhodnutí a řízení o tam uvedeném přestupku zastavila; dále změnila výrokovou část rozhodnutí správního orgánu I. stupně tak, že snížila žalobkyni uloženou pokutu na částku 1 045 000 Kč, a ve zbytku rozhodnutí potvrdila.

Proti rozhodnutí žalované podala žalobkyně žalobu ke Krajskému soudu v Brně, který ji shledal důvodnou a rozsudkem ze dne 28. 2. 2022, čj. 30 A 152/2020-223, rozhodnutí žalované zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení. Krajský soud shledal, že v posuzované věci došlo k nesprávné aplikaci absorpční zásady při ukládání správního trestu. Krajský soud poukázal na to, že správní orgán I. stupně uložil žalobkyni pokutu za jiné přestupky již před vydáním nyní posuzovaného rozhodnutí, a to rozhodnutími ze dne 17. 5. 2019, a ze dne 29. 5. 2019. Žalobkyně v průběhu správního řízení požadovala, aby ve vztahu k oběma předchozím rozhodnutím správního orgánu I. stupně byla uložena pokuta za použití absorpční zásady. Krajský soud v této souvislosti nejprve vymezil judikaturní východiska uplatnění absorpční zásady v přestupkovém řízení. Shledal, že žalobkyně část přestupků spáchala

ve vícečinném souběhu s přestupky, za které byla shledána vinnou zmíněnými rozhodnutími ze dne 17. 5. 2019 a 29. 5. 2019. To však správní orgány při ukládání pokuty nesprávně odmítly zohlednit.

Za lichou označil krajský soud argumentaci žalované, že absorpční zásadu je možné zohlednit pouze u přestupků projednávaných či projednatelných ve společném řízení. Odkázal v tomto ohledu na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2020, čj. 9 As 299/2019-43. Dle krajského soudu žalovaná rovněž nesprávně vyložila okamžik, ke kterému se souběh posuzuje. Pro určení, které přestupky byly spáchány v souběhu, byl podle krajského soudu rozhodný až den 17. 5. 2019, kdy správní orgán I. stupně vydal první zmíněné rozhodnutí o přestupcích, nikoliv data zahájení předchozích řízení (v nichž byla rozhodnutí ze dne 17. 5. 2019 a ze dne 29. 5. 2019 vydána). Krajský soud v dané souvislosti poukázal na rozhodný okamžik pro posouzení, zda došlo k souběhu trestných činů, jímž je vyhlášení odsuzujícího rozsudku soudem I. stupně.

Žalovaná dle krajského soudu dezinterpretovala závěry Nejvyššího správního soudu z rozsudku ze dne 12. 4. 2018, čj. 2 As 426/2017-62. Podle krajského soudu z tohoto rozsudku plyne jednoznačný akcent na aplikaci absorpční zásady u přestupků v souběhu bez ohledu na to, zda se společné řízení vedlo, či nikoliv.

Žalovaná (stěžovatelka) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností, v níž namítala, že krajský soud nesprávně posoudil právní otázku týkající se aplikace absorpční zásady, podmínek pro vedení společného řízení a též otázku rozhodného okamžiku pro určení, zda byly přestupky spáchány v souběhu.

Správní orgány se řídily pravidly pro vedení společného řízení a pro aplikaci absorpční zásady tak, jak vyplývají z § 41 odst. 1 ve spojení s § 88 zákona o odpovědnosti za přestupky. Do společného řízení proto správní orgán I. stupně zahrnul přestupky spáchané žalobkyní po zahájení předchozího přestupkového řízení do doby zahájení přestupkového řízení v této věci. Dle § 41 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky stěžovatelka v řízení o dvou a více přestupcích téhož pachatele projednaných ve společném řízení ukládá úhrnný správní trest, a to podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejpřísněji trestný. Pro posouzení, zda se případně jedná o souběh přestupků, je dle § 88 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky rozhodný okamžik zahájení řízení o prvním z nich. Pokud následně vyjde najevo přestupek, který měl být zahrnut do společného řízení, aplikuje stěžovatelka § 37 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky, podle něhož při určení druhu správního trestu a jeho výměry přihlédne správní orgán též k tomu, že o některém z více přestupků, které byly spáchány jedním skutkem nebo více skutky, nebylo rozhodnuto ve společném řízení.

Dle stěžovatelky není možné přijmout závěr krajského soudu, pokud jde o okamžik rozhodný pro posouzení, zda se jedná o souběh přestupků téhož pachatele. Jestliže § 88 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky výslovně zapovídá správnímu orgánu možnost projednávat ve společném řízení přestupek spáchaný po zahájení řízení o jiném přestupku, bylo by absurdní dovozovat, že tento přestupek má být v rovině hmotněprávní, pokud jde o určení druhu a výše správního trestu, posuzován tak, jako by společné řízení vedeno bylo. Aplikace závěru krajského soudu by pak vedla k situacím, kdy by měl správní orgán použít absorpční zásadu na přestupky, o kterých zároveň nesmí vést společné řízení. Argumentace krajského soudu analogií s trestním právem není podle stěžovatelky přiléhavá, a to právě již s ohledem na § 88 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky. Stěžovatelka poukázala na to, že přestupkové právo v této oblasti nevykazuje mezeru, kterou by bylo třeba překonávat analogií s trestním právem. Konstrukce přestupkového práva je v této oblasti odlišná od trestního práva, a též komplexní, přičemž upravuje užší pojetí použití absorpční zásady, čemuž odpovídá i absence úpravy ukládání souhrnného trestu. Napadený rozsudek stěžovatelka považovala také za rozporný s ustálenou judikaturou správních soudů.

Krajský soud dle stěžovatelky nesprávně interpretoval rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2020, čj. 9 As 299/2019-43. Z něho podle jejího názoru neplyne, že by absorpční zásada měla být použita i nad rámec případů, kdy buď bylo vedeno společné řízení, nebo vedeno být mělo, či že by měla být použita v rozporu s pravidly pro vedení společného řízení. Stěžovatelka nikdy netvrdila, že by absence společného řízení mohla odůvodnit neuplatnění absorpční zásady, jak tvrdil krajský soud. Souhlasila, že i při absenci společného řízení je stále nutné uplatnit absorpční zásadu, a to prostřednictvím kritéria podle § 37 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky; má se tak ovšem stát pouze vůči těm přestupkům, které měly být zahrnuty do společného řízení.

Závěr krajského soudu, podle něhož je pro vymezení souběhu přestupků určující okamžik vydání rozhodnutí správního orgánu I. stupně, jde proti smyslu zákona o odpovědnosti za přestupky. Někteří podnikatelé se totiž

dopouštějí přestupků v konkrétní oblasti veřejné správy v podstatě kontinuálně, přičemž od vydání do nabytí právní moci prvostupňového rozhodnutí může uběhnout i řada měsíců a po tuto dobu by v případě přijetí závěru krajského soudu nebylo možné vydávat další rozhodnutí o jiných přestupcích obviněného, neboť by nebylo jisté, zda předchozí rozhodnutí bude v odvolacím řízení potvrzeno, či zrušeno nebo změněno, takže by po tuto dobu nebylo jasné, zda bude vydání tohoto prvostupňového rozhodnutí skutečně onou hranicí souběhu přestupků. Takový výklad by podle stěžovatelky v podstatě vedl ke kolapsu správního trestání v dané oblasti veřejné správy. Stěžovatelka měla za to, že právě na tyto praktické problémy zákonodárce reagoval zakotvením pravidel použití absorpční zásady v § 41 ve spojení s § 88 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky.

Žalobkyně se ve vyjádření ke kasační stížnosti shodla s krajským soudem v závěru, že se v této věci přiměřeně uplatní principy ovládající souběh trestných činů, přičemž jejich neuplatnění nemůže odůvodnit absence vedení společného řízení o daných přestupcích. Společné řízení žalobkyně vnímá pouze jako fakultativní procesní cestu k naplnění zásady absorpce trestu. Dle žalobkyně se § 41 zákona o odpovědnosti za přestupky týká ukládání správních trestů právě jen v případě, že je o více přestupcích vedeno společné řízení. Absorpční zásadu je však třeba použít ve všech případech, kdy dochází k souběhu přestupků, bez ohledu na to, zda je o nich vedeno společné řízení. Problémy předestřené v kasační stížnosti, jež jsou spojeny s aplikací absorpční zásady, nemohou legitimovat nezákonnou praxi stěžovatelky, která vede k přísnějším postihům za sbíhající se přestupky.

Stěžovatelka v replice k vyjádření žalobkyně zopakovala, že stávající právní úprava trestání souběhu přestupků v zákoně o odpovědnosti za přestupky je komplexní, a proto argumentace žalobkyně ani krajského soudu opírající se o analogii s trestněprávní úpravou nemůže obstát. Dle stěžovatelky je opomíjen § 37 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky, který řeší právě ty případy, kdy nebylo rozhodnuto o přestupcích spáchaných v souběhu ve společném řízení; v jiných případech se o souběh nejedná.

V doplnění kasační stížnosti ze dne 15. 12. 2023 stěžovatelka poukázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2023, čj. 4 As 333/2021-30, který se týká obdobné věci. Stěžovatelka vyjádřila nesouhlas s jeho závěry. S odkazem na předchozí judikaturu Nejvyššího správního soudu a komentářovou literaturu opětovně zdůraznila, že právní úprava přestupků je úplná. Souhlasila se závěrem o nutnosti použití absorpční zásady i tam, kde o sbíhajících se přestupcích nebylo vedeno společné řízení, měla však za to, že její použití má být omezeno právě jen na okruh přestupků, které byly nebo měly být projednány ve společném řízení. Pokud ke společnému řízení nedošlo, lze na takovou situaci použít § 37 písm. b) nebo § 43 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky, vždy však pouze vůči přestupkům, které měly být projednány ve společném řízení. Nejvyšší správní soud v rozsudku čj. 4 As 333/2021-30 podle stěžovatelky odkazoval na nepřiléhavou judikaturu, která se vztahuje k předchozí právní úpravě přestupků, jež danou otázku neupravovala. Názor, že okamžikem rozhodným pro posouzení, zda došlo k souběhu přestupků, je vydání dřívějšího prvostupňového rozhodnutí, neodpovídá dle stěžovatelky ani trestněprávní úpravě, neboť podle § 43 odst. 2 trestního zákoníku je oním rozhodujícím okamžikem pro souběh trestných činů vyhlášení odsuzujícího rozsudku za jiný trestný čin, jímž se dle trestněprávní doktríny i judikatury míní první odsuzující rozsudek za tento jiný trestný čin bez ohledu na to, zda takový rozsudek byl následně v řízení o řádném nebo mimořádném opravném prostředku zrušen, pokud i po tomto řízení věc skončila odsouzením pachatele za daný trestný čin. I dle dřívější judikatury Nejvyššího správního soudu vztahující se k předchozí právní úpravě by vyhlášení takového prvního odsuzujícího rozsudku v přestupkovém právu odpovídalo datum oznámení (tj. doručení) prvostupňového rozhodnutí správního orgánu o jiném přestupku, nikoliv datum jeho vydání, a navíc by mělo jít o skutečně první prvostupňové rozhodnutí o jiném přestupku (byť by bylo později zrušeno), nikoliv až o to prvostupňové rozhodnutí, které nabylo právní moci, resp. které je konečné. Stěžovatelka však v každém případě trvala na tom, že rozhodným okamžikem má být už samotné zahájení řízení o jiném přestupku.

V této souvislosti stěžovatelka poukázala na praktické problémy, které jsou spojeny se závěry rozsudku čj. 4 As 333/2021-30. V rámci dovozené široké aplikace absorpční zásady je stěžovatelka povinna ji zohlednit rovněž u přestupků spáchaných až po zahájení řízení o jiném přestupku, avšak ještě před oznámením (či vydáním) rozhodnutí o tomto jiném přestupku. I kdyby se o těchto přestupcích správní orgán I. stupně dozvěděl ještě před vydáním tohoto rozhodnutí, nesmí o ně rozšířit již zahájené správní řízení a projednat je ve společném řízení, a to s ohledem na § 88 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky. O těchto přestupcích tedy musí zahájit

další správní řízení, vydat samostatné rozhodnutí a v něm aplikovat absorpční zásadu tak, že zohlední již dříve uloženou pokutu. Zároveň však musí správní orgán s druhým rozhodnutím vyčkat, až první rozhodnutí nabude právní moci, tj. i po dobu několika měsíců, neboť do té doby si nemůže být jist výší pokuty, k níž má v pozdějším rozhodnutí absorpční zásadu uplatnit.

Pravidlo obsažené v § 88 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky by v případě uplatnění těchto závěrů bylo zcela nadbytečné a tvořilo by pouze překážku tomu, aby všechny přestupky spáchané před oznámením dřívějšího rozhodnutí byly projednány v jednom společném řízení a aby vůči nim byla společně aplikována absorpční zásada. Takový výsledek neodpovídá úmyslu zákonodárce a devalvuje smysl společného řízení. Není ani jasné, jakým způsobem by měl správní orgán přihlížet k přestupkům spáchaným po zahájení řízení, ale před oznámením rozhodnutí o jiném přestupku, jestliže o všech takových přestupcích není možné vést společné řízení, a tedy ani za ně uložit společný správní trest. Nabízel by se postup za využití § 37 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky, což ale vyloučil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 8. 11. 2022, čj. 7 As 300/2020-26, podle něhož se toto ustanovení uplatní právě jen v případě, kdy mělo být vedeno společné řízení. Navíc může nastat situace, kdy přestupek, který doposud nebyl potrestán, bude přísněji trestný než ten, za nějž už byl trest uložen, přičemž v přestupkovém právu chybí ustanovení, které by správnímu orgánu umožňovalo uplatnit absorpční zásadu společně vůči všem takovým přestupkům (viz výše uvedený poukaz stěžovatelky na absenci úpravy obdobné uložení souhrnného trestu dle trestního zákoníku).

Stěžovatelka tedy navrhla, aby pátý senát Nejvyššího správního soudu věc předložil rozšířenému senátu, neboť by se měl z uvedených důvodů odchýlit od závěrů vyslovených v rozsudku čtvrtého senátu čj. 4 As 333/2021-30, které se navíc odchylují od stávající judikatury Nejvyššího správního soudu.

Při hodnocení věci dospěl předkládající pátý senát Nejvyššího správního soudu k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru vyjádřeného v rozsudku čtvrtého senátu čj. 4 As 333/2021-30, v němž se Nejvyšší správní soud zabýval skutkově i právně obdobnou věcí. Konkrétně přezkoumával rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 30. 8. 2021, čj. 30 A 18/2020-126, kterým krajský soud zrušil rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 29. 5. 2019. Krajský soud dovodil, že správní orgány pochybily, jestliže při ukládání pokuty žalobci tímto rozhodnutím opomenuly zohlednit absorpční zásadu ve vztahu k dříve vydanému rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 17. 5. 2019. Zmíněný rozsudek krajského soudu je postaven na tomtéž argumentačním základu jako rozsudek krajského soudu ze dne 28. 2. 2022, čj. 30 A 152/2020-223. Kasační argumentace, kterou stěžovatelka proti zmíněnému rozsudku krajského soudu přednesla, byla též v podstatě totožná jako její kasační argumentace v této věci.

Za zásadní považoval pátý senát především otázku určení okamžiku rozhodného pro posouzení, zda se ještě jedná o (vícečinný) souběh přestupků.

Podle § 88 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky, *pokud se podezřelý dopustil více přestupků, jejichž skutková podstata se týká porušení právních povinností vyskytujících se ve stejné oblasti veřejné správy, a k jejich projednání je příslušný týž správní orgán, projednají se ve společném řízení*. Dle jeho odstavce 3 *ve společném řízení se neprojedná přestupek, který byl spáchán po zahájení řízení o jiném přestupku*.

Čtvrtý senát v rozsudku čj. 4 As 333/2021-30 mínil, že pro posouzení, zda se jedná o souběh přestupků žalobce, je rozhodný „*okamžik vydání dřívějšího rozhodnutí*“ správního orgánu I. stupně o jiném přestupku (konkrétně již zmiňovaného rozhodnutí ze dne 17. 5. 2019). Důvodem mělo být, že § 88 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky se týká pouze podmínek pro vedení společného řízení, nemůže však ovlivnit způsob ukládání správního trestu za použití zásady absorpce, a právě proto nemůže být rozhodný ani pro stanovení okamžiku, od něhož se již nejedná o souběh přestupků. Podle čtvrtého senátu se zde uplatňují stejné principy vymezení souběhu jako v případě trestných činů, neboť zákon o odpovědnosti za přestupky tuto problematiku ve všech potřebných aspektech neřeší.

Pátý senát nesouhlasil, že by bylo nadále, i po přijetí zákona o odpovědnosti za přestupky, namístě při určení časového ohraničení vícečinného souběhu přestupků vycházet z analogie s trestním zákoníkem. Podle § 42 písm. n) trestního zákoníku je jednou z přitěžujících okolností spáchání *více trestných činů*, zatímco podle písmene q) téhož ustanovení jinou přitěžující okolností za vymezených podmínek může být, pokud pachatel *byl již*

pro trestný čin odsouzen. Již touto úpravou tedy trestní zákoník do určité míry vymezuje hranici mezi vícečinným (stejnorodým nebo nestejnorodým) souběhem trestných činů a recidivou (tj. spácháním dalšího trestného činu poté, co by pachatel za jiný trestný čin pravomocně odsouzen), resp. nepravou recidivou (tj. spácháním dalšího trestného činu poté, co byl pachatel za jiný trestný čin odsouzen nepravomocně). Toto vymezení dále upřesňuje § 43 odst. 2 trestního zákoníku, který stanoví následující pravidla pro ukládání souhrnného trestu, tedy trestu za trestné činy spáchané ve vícečinném souběhu, o nichž byla vedena samostatná trestní řízení: *Soud uloží souhrnný trest podle zásad uvedených v odstavci 1* [tj. zásad pro ukládání úhrnného trestu, které jsou kombinací absorpční, kumulační a asperační metody – pozn. předkládajícího senátu], *když odsuzuje pachatele za trestný čin, který spáchal dříve, než byl soudem prvního stupně vyhlášen odsuzující rozsudek za jiný jeho trestný čin. Spolu s uložením souhrnného trestu soud zruší výrok o trestu uloženém pachateli rozsudkem dřívějším, jakož i všechna další rozhodnutí na tento výrok obsahově navazující, pokud vzhledem ke změně, k níž došlo tímto zrušením, pozbyla podkladu. Souhrnný trest nesmí být mírnější než trest uložený rozsudkem dřívějším.* Časovou hranicí mezi vícečinným souběhem trestných činů a (nepravou) recidivou je tedy vyhlášení odsuzujícího rozsudku soudem prvního stupně za jeden z posuzovaných trestných činů.

Naproti tomu zákon o odpovědnosti za přestupky pouze mezi přitěžující okolnosti řadí spáchání více přestupků týmž pachatelem [§ 40 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky] a opakované spáchání přestupku [§ 40 písm. c) zákona o odpovědnosti za přestupky], aniž by bylo na první pohled zřejmé, jak na základě těchto pojmů časově ohraničuje vícečinný (stejnorodý nebo nestejnorodý) souběh přestupků. Podle pátého senátu však tuto hranici jednoznačně (byť nepřímo) vymezuje právě citovaný § 88 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky. Důvodová zpráva k němu uvádí, že „*ve společném řízení* […]*bude možné projednat pouze přestupky spáchané před zahájením přestupkového řízení o prvním z přestupků.* […] [Jeví se] *jako potřebné vymezit hranice společného řízení z hlediska subjektivní souvislosti přestupků (přestupky páchané stejným pachatelem, neboť v opačném případě by soustavná recidiva přestupků mohla mít za následek nemožnost tyto projednat a rozhodnout o nich. Z toho důvodu je navržena hranice zahájení řízení o přestupku, kdy do společného řízení budou moci být zahrnuty pouze přestupky spáchané do tohoto okamžiku.* […] *podle návrhu není třeba ve společném řízení projednat a uložit úhrnný správní trest za přestupky spáchané po zahájení přestupkového řízení.*“

Je pravda, že rozsudek prvního senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2009, čj. 1 As 28/2009-62, č. 2248/2011 Sb. NSS, na který odkazoval též čtvrtý senát v rozsudku čj. 4 As 333/2021-30, za rozhodný okamžik ohraničující dobu, během níž docházelo k souběhu přestupků, považoval okamžik oznámení prvního „*odsuzujícího*“ rozhodnutí ve věci. První senát jej však vydal v době, kdy tehdy účinný zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích (dále jen „starý přestupkový zákon“), úpravu obdobnou dnešnímu § 88 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky neobsahoval. K tomu došlo až novelou účinnou od 1. 10. 2015, jíž byl § 57 odst. 3 starého přestupkového zákona změněn tak, že se ve *společném řízení neprojedná přestupek, který byl spáchán po zahájení řízení o jiném přestupku.* Podle odborné literatury jsou judikaturní závěry týkající se právní úpravy předcházející této legislativní změně novou právní úpravou překonané (viz Jemelka, L.; Vetešník P. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář.* 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 721).

Podle pátého senátu je s ohledem na znění § 88 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky (a v souladu s výše uvedenou odbornou literaturou) okamžikem rozhodným pro posouzení, zda došlo k vícečinnému souběhu přestupků, již zahájení přestupkového řízení o jednom z přestupků. Byť o pravé recidivě lze i v přestupkovém právu hovořit pouze v případech, kdy pachatel spáchal další přestupek poté, co byl pravomocně shledán odpovědným za přestupek jiný, za jakousi nepravou recidivu lze patrně s ohledem na dikci § 88 odst. 3 ve spojení s § 40 písm. c) zákona o odpovědnosti za přestupky považovat nejen situaci, kdy pachatel spáchal další přestupek poté, co byl shledán odpovědným za jiný přestupek nepravomocně, ale již pokud jej spáchal poté, co bylo zahájeno řízení o jiném jeho přestupku. Přestupkové řízení se zpravidla zahajuje doručením oznámení o zahájení řízení o přestupku, obsahujícím popis skutku, o kterém má být v řízení rozhodováno, a jeho předběžnou právní kvalifikaci, podezřelému z přestupku nebo ústním vyhlášením takového oznámení (§ 78 odst. 2 a 3 zákona o odpovědnosti za přestupky). Tedy i při respektování principu presumpce neviny, pokud nakonec řízení o daném přestupku skončí pravomocným shledáním odpovědnosti obviněného za tento přestupek, lze v takových případech vycházet

z toho, že se pachatel dopustil dalšího přestupku poté, co mu již bylo oznámeno zahájení řízení o jiném jeho přestupku.

I kdyby však pro tyto případy převládl názor, že se o žádný typ recidivy nejedná a že případně takovému pachateli ani nelze přičíst přitěžující okolnost dle § 40 písm. c) zákona o odpovědnosti za přestupky, neznamená to, že by bylo možné vycházet z toho, že dané přestupky byly spáchány v souběhu. Tomu brání právě § 88 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky, z čehož vyplývá, že by takové přestupky musely být jednoduše posuzovány a trestány samostatně.

Opačný výklad by dle názoru pátého senátu zbavil § 88 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky (z pohledu racionálního zákonodárce) jakéhokoliv rozumného smyslu. Uvedené ustanovení výslovně zakazuje správnímu orgánu projednávat ve společném řízení přestupek, který byl spáchán po zahájení řízení o jiném přestupku. Pátý senát se ztotožnil se stěžovatelkou v názoru, že by bylo absurdní dovozovat, že přestupek spáchaný po zahájení řízení o jiném přestupku, o němž nesmí být vedeno společné řízení s tímto jiným přestupkem, by měl být v rovině hmotněprávní, pokud jde o určení druhu a výše správního trestu, posuzován tak, jako by společné řízení vedeno bylo. Dle pátého senátu nelze v této otázce analogicky použít citovanou úpravu v trestním zákoníku, neboť právě s ohledem na § 88 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky je konstrukce tohoto zákona v dané otázce odlišná a zároveň též komplexní. Upravuje jiné pojetí vícečinného souběhu přestupků. S tím souvisí i jiná úprava ukládání trestů za přestupky, které podle zákona o odpovědnosti za přestupky v souběhu nejsou. Takové přestupky tudíž ani nevyžadují uložení „souhrnného" trestu podle zásad, jež jsou naopak jako úhrnný správní trest stanoveny v § 41 zákona o odpovědnosti za přestupky výlučně pro případy, kdy o více přestupcích, spáchaných ať již v jednočinném nebo vícečinném souběhu je, nebo alespoň mělo být [§ 37 písm. b) a § 43 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky] vedeno společné řízení. Tyto zásady obdobně jako u výše zmiňovaného § 43 odst. 1 trestního zákoníku nespočívají výlučně v použití absorpční metody. Ta může být doplněna a modifikována při určení horní hranice sazby pokuty metodou asperační, a pokud jde o druhy správních trestů, metodou kumulační.

Výklad § 88 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky, který zaujal krajský soud v posuzované věci a čtvrtý senát ve věci obdobné a který vnímá výlučně procesní povahu daného ustanovení, ale přehlíží jeho hmotněprávní důsledky, vede podle pátého senátu správní orgán skutečně do „slepé uličky". Takový výklad by totiž na jedné straně nedovolil vést o přestupku spáchaném po zahájení řízení o jiném přestupku společné řízení s tímto jiným přestupkem, na druhé straně by však správní orgán nutil uložit za později trestaný přestupek takový trest, jako kdyby byl za oba přestupky ukládán trest jediný a společný. To však do důsledků učinit vůbec nelze, neboť zákon o odpovědnosti za přestupky neobsahuje úpravu postupu při ukládání souhrnného trestu obdobnou § 43 odst. 2 trestního zákoníku, tedy nesvěřuje správnímu orgánu pravomoc, kterou má trestní soud, a sice zrušit výrok o trestu uloženém předchozím rozhodnutím a uložit za oba delikty nový, společný (souhrnný) trest. I při odhlédnutí od dalších závažných praktických problémů spojených s postupem dle právního názoru krajského soudu a čtvrtého senátu a popsaných stěžovatelkou v kasační stížnosti a jejím doplnění (v případech, kdy se pachatel dopouští určitého typu přestupků kontinuálně, by nebylo možno o jeho přestupcích za daných podmínek v podstatě rozhodnout), je nutné připustit, že správní orgán má při trestání druhého přestupku za současného nutného zachování výroku o trestu za prvně trestaný přestupek k dispozici nanejvýš „nouzové" řešení, tedy ono „přihlédnutí" k dříve uloženému trestu v souladu se zásadou absorpce. Ji však takto bude v různých situacích fakticky možné (či nemožné) naplnit v různé míře.

V každém případě však podle pátého senátu zákon o odpovědnosti za přestupky v § 37 písm. b) toto nouzové řešení vyhrazuje toliko pro případy, kdy přestupky fakticky byly spáchány v jednočinném či vícečinném souběhu, a přesto o nich z určitého důvodu nebylo rozhodnuto ve společném řízení. Stanoví totiž: *Při určení druhu správního trestu a jeho výměry se přihlédne zejména* […] *b) k tomu, že o některém z více přestupků, které byly spáchány jedním skutkem nebo více skutky, nebylo rozhodnuto ve společném řízení.* Jinou formou tohoto nouzového řešení může být v některých případech i postup podle § 43 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky, podle něhož *od uložení správního trestu lze upustit, jestliže o dvou nebo více přestupcích téhož pachatele nebylo konáno společné řízení a správní trest uložený za některý z těchto přestupků v samostatném řízení lze považovat za odpovídající správnímu trestu, který by byl jinak uložen ve společném řízení*. Obě citovaná ustanovení tedy zjevně předpokládají, že v těchto případech bylo dle § 88 zákona o odpovědnosti za přestupky možné a zároveň nutné společné řízení vést,

z určitých důvodů (např. proto, že se správní orgán o jednom z těchto přestupků včas nedozvěděl) však vedeno nebylo. Jen stěží však tato ustanovení mohou dopadat na situaci, kdy o daných přestupcích společné řízení dle § 88 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky vůbec vedeno být nesmělo.

V souvislosti s daným časovým ohraničením souběhu přestupků lze poukázat též např. na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2020, čj. 9 As 299/2019-43, ze dne 16. 3. 2021, čj. 6 As 226/2019-32, či ze dne 28. 2. 2022, čj. 7 As 380/2019-29. Tyto rozsudky se sice týkají ještě protiprávních činů spáchaných před účinností nynějšího zákona o odpovědnosti za přestupky (tj. do 30. 6. 2017), jež byly dle tehdy účinné právní úpravy kvalifikovány jako tzv. jiné správní delikty a zákon o odpovědnosti za přestupky na ně mohl později dopadnout pouze v souvislosti se svým přechodným ustanovením v § 112. Uvádí se v nich, že „*podstata ukládání úhrnného trestu za vícečinný souběh správních deliktů (přestupků) ve společném řízení spočívá v privilegované formě potrestání pachatele za delikty spáchané před zahájením takového řízení [shodně § 57 odst. 3 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích (dále jen ‚starý přestupkový zákon'), i § 88 odst. 3 nového přestupkového zákona]*“ (citován posledně uvedený rozsudek).

Pátý senát přitom souhlasí se čtvrtým senátem v tom, že ustálený závěr dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu (ať již se vztahovala k dřívější právní úpravě přestupků či jiných správních deliktů), podle něhož nevedení společného řízení o více deliktech téhož pachatele samo o sobě nezakládá nezákonnost rozhodnutí správního orgánu, a tedy není vadou řízení ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., pokud ovšem byla dodržena zásada absorpce při ukládání sankce za později trestaný delikt (viz např. již zmiňovaný rozsudek NSS ze dne 18. 6. 2009, čj. 1 As 28/2009-62, nebo jeho rozsudky ze dne 3. 6. 2015, čj. 6 As 106/2014-25, č. 3251/2015 Sb. NSS, ze dne 5. 12. 2019, čj. 9 As 164/2018-36, č. 3963/2020 Sb. NSS, ze dne 30. 11. 2021, čj. 2 As 390/2019-32, a ze dne 7. 3. 2023, čj. 7 As 62/2021-57), je do určité míry použitelná i v podmínkách současného zákona o odpovědnosti za přestupky (srov. např. usnesení NSS ze dne 12. 12. 2023, čj. 8 As 194/2022-38, či jeho rozsudky ze dne 18. 5. 2023, čj. 2 As 308/2021-48, a ze dne 10. 1. 2024, čj. 6 As 50/2023-35). To ovšem platí jen potud, pokud společné řízení sice vedeno nebylo, nicméně podle § 88 zákona o odpovědnosti za přestupky vedeno být mohlo a mělo. Jedná-li se tedy o případ obdobný nyní projednávané věci, kdy se skutková podstata posuzovaných přestupků sice ve smyslu § 88 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky *týká porušení právních povinností vyskytujících se ve stejné oblasti veřejné správy a k jejich projednání je příslušný týž správní orgán*, nicméně vedení společného řízení bránil § 88 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky, uvedená dosavadní judikatura na něj dopadat nemůže, byť by se jednalo o přestupek spáchaný před oznámením (či vydáním) rozhodnutí o prvně trestaném přestupku (avšak po zahájení řízení o něm). Není ani žádný důvod, aby se na tyto přestupky, o nichž musí být vedena oddělená řízení, uplatňovala zásada absorpce, neboť jak již bylo podrobně vysvětleno, v takovém případě podle zákona o odpovědnosti za přestupky k souběhu těchto přestupků nedochází.

Čtvrtý senát naproti tomu v rozsudku čj. 4 As 333/2021-30 uvádí: „*Stěžovatelka tedy toliko selektivně vyvodila z jí odkazovaných rozsudků ty závěry, které podporují jí zastávanou tezi o nutnosti dodržovat při vedení společného řízení o přestupcích podmínku danou v § 88 odst. 3 přestupkového zákona, avšak opomněla, že v tom jádro sporu nespočívá. Ba naopak je samozřejmé (a krajský soud to v napadeném rozsudku nepopřel), že je nutno tuto zákonnou podmínku respektovat. Odkazované rozsudky však současně potvrzují, že i za situace, kdy o sbíhajících se přestupcích není vedeno společné řízení (ať již z jakéhokoliv důvodu), je vždy nutné aplikovat při ukládání trestu absorpční zásadu.*“ V posuzovaných případech se však, jak již bylo vysvětleno, o sbíhající se přestupky podle zákona o odpovědnosti za přestupky nejedná.

Navíc je podle předkládajícího senátu citovaný závěr čtvrtého senátu v rozporu s již existující judikaturou Nejvyššího správního soudu. Předkládající senát mínil, že uvedená judikatura vztahuje závěr, že zásada absorpce se užije, jen když společné řízení nebylo vedeno, avšak vedeno být mohlo a mělo, i na případy, kdy (aspoň z časového hlediska) k souběhu přestupků skutečně dochází (poukazuje na rozsudky NSS ze dne 27. 7. 2021, čj. 3 As 150/2021-59, ze dne 8. 11. 2022, čj. 7 As 300/2020-26, ze dne 25. 11. 2022, čj. 5 As 117/2021-33, ze dne 9. 1. 2023, čj. 5 As 378/2021-57, ze dne 2. 2. 2023, čj. 9 As 29/2021-33, ze dne 28. 4. 2023, čj. 4 As 377/2021-36, a ze dne 23. 2. 2024, čj. 5 As 38/2022-45; podotýká, že ústavní stížnosti směřující proti posledním dvěma zmiňovaným rozsudkům Ústavní soud odmítl usneseními ze dne 24. 1. 2024, sp. zn. III. ÚS 1535/23, a ze dne 22. 5. 2024, sp. zn. I. ÚS 1148/24, jako zjevně neopodstatněné). Ve všech těchto věcech totiž

podle předkládajícího senátu společnému projednání přestupků nebránil § 88 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky, ale to, že nebyly splněny již podmínky § 88 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky. Dané přestupky se totiž netýkaly porušení právních povinností vyskytujících se ve stejné oblasti veřejné správy ani k jejich projednání nebyl příslušný týž správní orgán (ať již prvostupňový nebo odvolací).

Byť tedy byly citované závěry Nejvyššího správního soudu vysloveny v jiném typu případů, než jsou nyní posuzované, je podle pátého senátu právní závěr vyjádřený v pozdějším rozsudku čj. 4 As 333/2021-30 s touto argumentací v rozporu. Již to je samostatný důvod pro předložení věci rozšířenému senátu. I pokud by však měl rozšířený senát setrvat na tom, že u sbíhajících se přestupků je třeba uplatnit zásadu absorpce i v případech, kdy o nich nesmělo být vedeno společné řízení, nic to nemění na tom, že přestupek spáchaný týmž pachatelem poté, co bylo zahájeno řízení o jiném jeho přestupku, není s tímto jiným přestupkem v souběhu. Z toho vyplývá nejen, že o takových přestupcích není možné dle § 88 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky vést společné řízení, ale zejména, že na správní tresty za tyto samostatné přestupky není třeba zásadu absorpce vůbec uplatňovat.

Pro úplnost pátý senát dodal, že sporné otázky v této věci se týkají časového vymezení vícečinného souběhu přestupků ve spojení s uplatněním absorpční zásady trestání za více přestupků, přičemž žalobkyně ani nikdo jiný v nynější věci ani ve věci řešené rozsudkem čj. 4 As 333/2021-30 netvrdil, že by některá posuzovaná protiprávní jednání žalobkyně (ta, jež představují porušení týchž zákonných ustanovení) ve skutečnosti představovala pouze dílčí útoky v rámci jediného skutku naplňujícího pokračování v přestupku ve smyslu § 7 zákona o odpovědnosti za přestupky. Na posuzovanou věc tedy nedopadá zásada *ne bis in idem* ani k ní se vztahující judikatura (včetně rozsudků velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 10. 2. 2009, *Zolotukhin proti Rusku*, stížnost č. 14939/03, a ze dne 15. 11. 2016, *A a B proti Norsku*, stížnosti č. 24130/11 a č. 29758/11).

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozsudek Krajského soudu v Brně zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

IV.1 Pravomoc rozšířeného senátu

[39] Podle § 17 odst. 1 věty první s. ř. s. *dospěl-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu*.

[40] V první řadě je z odůvodnění usnesení, jímž pátý senát tuto věc předložil rozšířenému senátu, zjevné, že uvedený senát dospěl k jinému posouzení pro věc rozhodné právní otázky, než o jaké se opírá čtvrtý senát v rozsudku ze dne 30. 11. 2023, čj. 4 As 333/2021-30.

[41] Právní názor čtvrtého senátu je navíc v rozporu s právními názory již vyjádřenými ve výše zmiňovaných rozhodnutích Nejvyššího správního soudu (konkrétně v rozsudcích ze dne 8. 11. 2022, čj. 7 As 300/2020-26, a ze dne 25. 11. 2022, čj. 5 As 117/2021-33).

[42] V rozsudku čj. 7 As 300/2020-26 se v bodě 21 uvádí, že „*§ 37 písm. b) nového přestupkového zákona se uplatní toliko v případech, kdy nebylo více přestupků spáchaných týmž podezřelým projednáno ve společném řízení, ačkoliv by to bylo možné,*“ a že „*podle uvedeného pravidla se postupuje jen v situacích, kdy o některém z více spáchaných přestupků nebylo rozhodnuto ve společném řízení, ačkoliv vedení společného řízení bylo možné, tedy byly by splněny zákonné předpoklady pro rozhodování ve společném řízení. Uvedené ustanovení je tedy věcně provázáno rovněž s § 88 téhož zákona, který upravuje tzv. společné řízení.*“

[43] Na rozsudek čj. 7 As 300/2020-26 navázal rozsudek čj. 5 As 117/2021-33. Ten v bodě 31 odmítl názor, že „*ustanovení o přihlédnutí k dříve uloženému správnímu trestu jsou aplikovatelná např. i v případě, kdy společné řízení není vedeno z důvodu, že ve smyslu § 88 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky byl druhý přestupek spáchán až po zahájení řízení o prvním z přestupků*“.

[44] Oproti tomu čtvrtý senát v rozsudku čj. 4 As 333/2021-30 v bodě 31 uvádí, že § 88 odst. 3 zákona o přestupcích „*zakotvuje výlučně podmínky pro vedení společného řízení o více přestupcích ve smyslu § 88 odst. 1 téhož zákona*“. Dodává v bodě 32, že „*uvedené ustanovení týkající se podmínek vedení společného řízení nemůže ovlivnit*

způsob ukládání trestu za použití zásady absorpce, a právě proto nemůže být rozhodné ani pro stanovení okamžiku, ve vztahu k němuž se souběh přestupků vztáhne. […] *pro posouzení souběhu přestupků v daném případě nebylo rozhodné datum zahájení nynějšího řízení* […], *nýbrž okamžik vydání dřívějšího rozhodnutí inspektorátu o přestupcích žalobkyně (byť z časového hlediska později spáchaných)* […]".

[45] Z výše uvedených citací je patrné, že podle čtvrtého senátu se pravidla pro ukládání úhrnného trestu, jak jsou vyjádřena v § 41 zákona o odpovědnosti za přestupky, uplatní i mimo rámec podmínek pro vedení společného řízení podle § 88 zákona o odpovědnosti za přestupky, zejména i u přestupku spáchaného po zahájení řízení o jiném přestupku ve smyslu odst. 3 tohoto paragrafu. Naopak sedmý senát nepřímo a pátý senát přímo vyslovily právní názor, že se tato pravidla uplatní jen u těch přestupků, které splňují podmínky § 88 zákona o odpovědnosti za přestupky, tedy krom jiného i podmínku podle jeho odst. 3.

[46] Pravomoc rozšířeného senátu je tedy dána.

IV.2 Právní názor rozšířeného senátu

[47] Podle § 41 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky *za dva nebo více přestupků téhož pachatele projednaných ve společném řízení se uloží správní trest podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejpřísněji trestný. Jsou-li horní hranice sazeb pokut stejné, uloží se správní trest podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejzávažnější.*

[48] Podle § 88 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky, *pokud se podezřelý dopustil více přestupků, jejichž skutková podstata se týká porušení právních povinností vyskytujících se ve stejné oblasti veřejné správy, a k jejich projednání je příslušný týž správní orgán, projednají se ve společném řízení.*

[49] Podle § 88 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky *ve společném řízení se neprojedná přestupek, který byl spáchán po zahájení řízení o jiném přestupku.*

[50] Podle § 37 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky se při určení druhu správního trestu a jeho výměry přihlédne zejména *k tomu, že o některém z více přestupků, které byly spáchány jedním skutkem nebo více skutky, nebylo rozhodnuto ve společném řízení.*

[51] Právní názor čtvrtého senátu se opírá o východisko, že při posuzování přestupkové činnosti tvořené více skutky spáchanými po sobě v průběhu času a způsobu jejího trestání stanoví § 88 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky pouze podmínky pro vedení společného řízení. Nemůže však ovlivnit způsob ukládání správního trestu za použití zásady absorpce. Právě proto nemůže být uvedené ustanovení rozhodné ani pro stanovení okamžiku, od něhož se již při mnohosti přestupků nejedná o souběh (pro účely ukládání správního trestu). Pak by se v řízení o přestupku za nedostatečně konkrétní úpravy hmotného práva (pravidel pro ukládání správních trestů u přestupkové činnosti tvořené více skutky spáchanými po sobě v průběhu času) musely uplatnit analogicky stejné principy vymezení souběhu přestupků jako u trestných činů.

[52] Právní názor zaujatý čtvrtým senátem vychází z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2009, čj. 1 As 28/2009-62. Podle něj, „*nevedl-li správní orgán v rozporu s § 57 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, společné řízení o více přestupcích téhož pachatele, není takový postup vadou řízení, je-li z odůvodnění následného rozhodnutí zřejmé, že ve věci byla aplikována zásada absorpční, zakotvená v § 12 odst. 2 citovaného zákona pro ukládání trestu za souběh přestupků*". Společné řízení je podle tohoto právního názoru pouhou „procesní cestou" jak docílit principu trestání sbíhající se přestupkové činnosti, spočívajícího v absorpci méně přísných trestů trestem přísnějším.

[53] Jak ale trefně poznamenal pátý senát, tento výklad trestání souběhu přestupků učinil Nejvyšší správní soud za právní úpravy starého přestupkového zákona ve znění před 1. 10. 2015. Starý přestupkový zákon v tomto znění však neupravoval žádným způsobem okamžik, k němuž se přestupky dají považovat za sbíhající. Ostatně první senát v citovaném rozsudku explicitně uvedl, že „*úprava zákona o přestupcích ve vztahu k trestání jejich souběhu je však narozdíl od úpravy trestněprávní neúplná. Zejména pak neřeší moment, do kdy je přestupky možno považovat za sbíhající se (podle § 35 odst. 2 trestního zákona je pro trestné činy tímto mezníkem vyhlášení odsuzujícího rozsudku soudu prvního stupně), jakož ani důsledky, není-li z jakýchkoli důvodů vedeno společné řízení (kupř. tak neumožňuje uložení souhrnného trestu ve smyslu § 35 odst. 2 trestního zákona).*" Právě s ohledem na tehdejší kusost právní úpravy starého přestupkového zákona dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že při trestání správních

deliktů (dnes přestupků) týmž správním orgánem se přiměřeně uplatní i principy ovládající souběh trestných činů.

[54] Ke dni 1. 10. 2015 však nabyla účinnosti novela starého přestupkového zákona a přinesla nový § 57 odst. 3, podle něhož začalo platit, že *ve společném řízení se neprojedná přestupek, který byl spáchán po zahájení řízení o jiném přestupku*. Podle důvodové zprávy k zákonu č. 204/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 269/1994 Sb., o Rejstříku trestů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, jenž ono nové ustanovení do starého přestupkového zákona zavedl, měla nová právní úprava dva cíle [viz k tomu důvodová zpráva, zvláštní část, k části I, bodu 12 a 13 (§ 57 odst. 1 a 3)]. Prvním bylo vyloučit možnost zániku odpovědnosti za přestupky u pachatelů, kteří je páchají opakovaně, a v průběhu roční lhůty je nebylo možno ve společném řízení vyřešit. Dále pak měla novelizace vyjasnit, které přestupky lze do společného řízení ještě zahrnout – zda přestupky spáchané týmž pachatelem ještě do zahájení řízení o jeho jiném přestupku, nebo i přestupky spáchané týmž pachatelem do vydání rozhodnutí o jeho jiném přestupku. Zákonodárce zvolil první z uvažovaných variant, ačkoliv si byl vědom i druhé varianty, která by odpovídala způsobu, jakým se posuzuje souběh trestné činnosti v trestním právu. Jak uvedl i předkládající senát, obdobná právní úprava jako v § 57 odst. 3 starého přestupkového zákona byla následně převzata do § 88 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky.

[55] Pojmy jako „vícečinný souběh trestných činů“, „pravá recidiva“ či „nepravá recidiva“ nejsou vymezeny zákonem, nýbrž právní teorií v návaznosti na znění zákona. Konkrétně za zákonnou definici mezníku mezi vícečinným souběhem trestné činnosti a recidivou je v současném trestním právu nutno považovat § 43 odst. 2 trestního zákoníku, podle něhož se jedná o okamžik vyhlášení rozsudku, kterým je pachatel odsuzován za předchozí trestnou činnost. Jinými slovy, dopustí-li se v trestním právu pachatel trestného činu v době do vyhlášení odsuzujícího rozsudku soudu za jeho jiný trestný čin, posoudí se tento trestný čin jako sbíhající se s trestnou činností, za niž již byl odsouzen. V opačném případě se pachatel dopouští recidivy (byť v době od vyhlášení do právní moci odsuzujícího rozsudku tzv. nepravé), tedy nikoliv mnohočetné trestné činnosti, nýbrž trestné činnosti opakované, k čemuž soudy mohou přihlížet při individualizaci trestu [např. § 42 písm. q) trestního zákoníku] či při hodnocení, zda došlo k naplnění kvalifikované skutkové podstaty trestného činu (např. § 205 odst. 2 trestního zákoníku). Vícečinný souběh trestné činnosti je tak v trestním zákoníku vymezen okamžikem, k němuž se trestné činy dají považovat za sbíhající a jímž je vyhlášení odsuzujícího rozsudku za jeden z nich. Tímto okamžikem je tedy dáno, zda se uplatní obecné zásady pro trestání souběhu trestných činů podle § 43 odst. 1 trestního zákoníku, či nikoliv. Tento předěl je určen relativně arbitrárně, neboť lze uvažovat i o jiných podobně vhodných okamžicích (např. okamžik doručení usnesení o zahájení trestního stíhání či právní moc odsuzujícího rozsudku), které by při zasazení do teoretického rámce trestání souběhu trestné činnosti byly racionálně odůvodnitelné.

[56] Právní úprava trestání přestupků již ve starém přestupkovém zákoně vymezila trestání mnohosti přestupků tak, že úhrnný trest, v jehož rámci je užita zásada absorpce, se v řízení o přestupcích ukládá za ty přestupky, o nichž bylo možno vést společné řízení (viz § 12 odst. 2 starého přestupkového zákona stejně jako již citovaný § 41 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky). Rozšířený senát nesdílí názor, vyslovený v rozsudku čj. 4 As 333/2021-30, že takovou právní úpravu nelze považovat za dostačující. Není zřejmé, v čem by ona nedostatečnost měla spočívat. Tím se právní názor čtvrtého senátu zásadně odlišuje od již citovaného rozsudku čj. 1 As 28/2009-62. V něm totiž první senát uvedl, že nedostatečnost právní úpravy spočívala v tom, že nebylo definováno, ke kterému okamžiku je ještě nutno považovat přestupky za sbíhající. Tehdejší právní úprava řízení o přestupcích sice navázala definici souběhu přestupkové činnosti na možnost jejich projednání ve společném řízení, avšak neurčila okamžik, k němuž se společné řízení o více přestupcích ještě mělo a mohlo vést. Zároveň správnímu orgánu nebyla dána diskrece v tom, zda společné řízení vést, či nikoliv – při splnění podmínek pro vedení společného řízení měl povinnost přestupky společně projednat. Teoreticky tak byl správní orgán povinen vést společné řízení o všech přestupcích spáchaných týmž pachatelem do právní moci rozhodnutí o nich, čímž v praxi docházelo k oněm problémům oddalování rozhodnutí o přestupcích neustálým pácháním dalších přestupků týmž pachatelem, neboť bylo nezbytné je projednat ve společném řízení. Tuto vadu identifikovala a od 1. 10. 2015 odstranila nová právní úprava. První senát proto nefunkčnost tehdejší právní úpravy řešil v rozsudku

čj. 1 As 28/2009-62 analogickou aplikací mezního okamžiku pro souběh trestné činnost, jak je vymezen v trestním zákoníku.

[57] Zákonodárce reagoval na nedostatečnost právní úpravy řízení o přestupcích tak, že zachoval pravidlo, že sbíhající se přestupky se zásadně projednají ve společném řízení (pokud o nich lze vést společné řízení). Současně však jednoznačně zakotvil, že možnost vedení společného řízení se vztahuje na ty přestupky, které byly spáchány do zahájení řízení o jednom z nich. Z toho je zřejmé, že právě okamžik zahájení řízení o jednom ze spáchaných přestupků má být oním předělem, k němuž je nezbytné posuzovat rozdíl mezi vícečinným souběhem přestupkové činnosti a recidivou (byť do právní moci rozhodnutí správního orgánu nepravou). Takovou právní úpravu lze považovat za zcela dostačující, neboť přestavuje ucelený a předvídatelný systém pravidel, podle nichž se má posuzovat souběh přestupků a způsob jejich trestání. Jak také trefně poznamenal předkládající senát, v takovém případě chybí jedna ze základních premis, na nichž první senát postavil svůj právní názor v rozsudku čj. 1 As 28/2009-62, a proto tento právní názor není za nové právní úpravy, která otázku souběhu přestupků výslovně a relativně uceleně řeší, použitelný.

[58] Za nadále nepoužitelnou je potřeba považovat zejména tu část právního názoru prvního senátu, podle níž je společné řízení pouhou procesní cestou k naplnění zásady absorpce trestů. Podle nové právní úpravy totiž splnění podmínek pro vedení společného řízení představuje také mezník pro posouzení toho, zda se jedná o souběh přestupků, na nějž by zásadu absorpce bylo možné uplatnit. Názor prvního senátu tak obstojí pouze tehdy, pokud společné řízení skutečně mohlo a mělo být vedeno, ale z nějakého důvodu vedeno nebylo. Opačný výklad právního názoru prvního senátu by byl ve zřejmém rozporu s výslovným zněním zákona, neboť by ukládal správnímu orgánu povinnost zohlednit při aplikaci zásady absorpce trestů i tresty za přestupky, o nichž nemohl vést společné řízení.

[59] Ani judikatura, na kterou čtvrtý senát v rozsudku čj. 4 As 333/2021-30 odkazoval, nesvědčila ve prospěch právního závěru, že zásadu absorpce trestu je potřeba zohlednit bez ohledu na to, kdy byl přestupek spáchán. V rozsudku čj. 7 As 380/2019-29, sedmý senát vycházel z premisy, že „*podstata ukládání úhrnného trestu za vícečinný souběh správních deliktů (přestupků) ve společném řízení spočívá v privilegované formě potrestání pachatele za delikty* ***spáchané před zahájením takového řízení***“. Stejně tak devátý senát v citovaném rozsudku ze dne čj. 9 As 164/2018-36, rozhodoval za situace, kdy nebyla sporná skutečnost, že u posuzovaných přestupků byly splněny jejich podmínky pro projednání ve společném řízení. Devátý senát tedy řešil právní otázku, jak se vypořádat se zohledněním zásady absorpce trestu u přestupků, u nichž bylo rozhodnuto dvěma samostatnými rozhodnutími, ačkoliv byly splněny podmínky pro jejich projednání ve společném řízení. Naopak rozsudek čj. 4 As 333/2021-30 je v rozporu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu čj. 7 As 300/2020-26. Podle něj, „*pakliže nejsou vůbec splněny předpoklady pro projednání více přestupků téhož podezřelého ve společném řízení stanovené v § 88 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, není správní orgán při určení druhu a výměry správního trestu za spáchání jednoho z těchto přestupků povinen přihlédnout ve smyslu § 37 písm. b) téhož zákona k tomu, že o jiném přestupku téhož pachatele nebylo rozhodnuto ve společném řízení. Za této situace může být případné uložení pokuty za jiný přestupek v jiném samostatném řízení relevantní toliko v rámci hodnocení osobních poměrů pachatele dle § 37 písm. f) citovaného zákona*.“

[60] To, že zákon o odpovědnosti za přestupky neupravuje postup správních orgánů pro (společné či samostatné) projednání přestupků spáchaných po zahájení řízení o jednom z nich, ale před právní mocí rozhodnutí o něm, není mezerou v zákoně, kterou by bylo nezbytné vyplnit pomocí *analogie iuris*, jak učinil první senát v rozsudku čj. 1 As 28/2009-62, nýbrž záměrem zákonodárce. V důvodové zprávě k návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky (důvodová zpráva, zvláštní část, k § 88) se k § 88 odst. 3 uvádí, že „*podle návrhu není třeba ve společném řízení projednat a uložit úhrnný správní trest za přestupky spáchané po zahájení přestupkového řízení*“. Zákonodárce si tak byl vědom toho, že po zahájení přestupkového řízení již nebude možné projednat následně spáchané přestupky ve společném řízení ani za ně uložit úhrnný trest, a zároveň to byl jím zamýšlený následek právní úpravy. Slovní spojení „není třeba“ v důvodové zprávě je nutno vnímat tak, že nová úprava vytvoří nový právní režim, za něhož bude jasné a nepochybné, že přestupky spáchané po zahájení přestupkového řízení pro určitý přestupek již nebude možné (a tedy nebude ani „potřeba“) řešit ve společném řízení jako dle úpravy

a judikatury tomu předcházející. Není tedy důvod měnit v zákoně jasně vyjádřenou vůli zákonodárce výkladem, který by pozměnil obsah zákonným textem vyjádřeného pravidla chování.

[61] Podle rozsudku čj. 4 As 333/2021-30 zákon o odpovědnosti za přestupky obsahuje mezeru spočívající v tom, že neupravuje postup správních orgánů pro aplikaci zásady absorpce v případě, že nebylo vedeno společné řízení. Tento postup je však upraven v § 37 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky, podle něhož správní orgán zohlední při výměře trestu skutečnost, že o více přestupcích nebylo vedeno společné řízení. Nutno podotknout, že i zde je potřeba vykládat zákon tak, že zohlednit lze pouze to, že nebylo vedeno společné řízení u přestupků, u nichž jsou pro to splněny zákonné podmínky, tedy takové společné řízení, které podle zákonných pravidel mělo být vedeno, avšak nebylo. V opačném případě by totiž postup správních orgánů byl v rozporu se zjevným úmyslem zákonodárce vyloučit ze společného projednání a uložení úhrnného trestu za ně přestupky, které byly spáchány až po zahájení řízení o prvním z nich. K tomuto závěru dospěl Nejvyšší správní soud již v rozsudku čj. 7 As 300/2020-26, bod 21.

IV.3 Shrnutí

[62] U přestupků, které byly spáchány po zahájení řízení o jiném přestupku, se ve vztahu k tomuto jinému přestupku neuplatní pravidla pro ukládání úhrnného trestu vyjádřená v § 41 zákona o odpovědnosti za přestupky, neboť o nich spolu s tímto jiným přestupkem nelze dle § 88 odst. 3 tohoto zákona vést společné řízení, ani pokud se jejich skutková podstata týká porušení právních povinností vyskytujících se ve stejné oblasti veřejné správy a k jejich projednání je příslušný týž správní orgán.

IV.4 Aplikace právního názoru na nyní projednávanou věc

[63] Otázka, podle jakých zásad pro ukládání správních trestů u více přestupků je třeba postupovat, byly-li některé z těchto přestupků spáchány až po zahájení řízení o jiném z nich, je jádrem sporu v projednávané věci. Rozšířený senát ji posoudil v souladu se shora vyloženým právním názorem a s ohledem na hospodárnost řízení rozhodl věc sám podle § 71 odst. 1 *in fine* Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu.

[64] Rozsudek krajského soudu stojí na konceptu ukládání správních trestů, který rozšířený senát shora odmítl, a opírá se o část judikatury Nejvyššího správního soudu. V bodech 25 a 26 svého rozsudku krajský soud uvedl:

„*[25]* ***Je lichá argumentace žalovaného, že absorpci může zohlednit pouze u přestupků, projednávaných či projednatelných ve společném řízení.*** *Krajský soud demonstroval na výše označené judikatuře Nejvyššího správního soudu, že vedení společného řízení není bezpodmínečnou podmínkou pro uplatnění absorpce – za všechny viz bod 33. rozsudku ze dne 1. 6. 2020, čj. 9 As 299/2019-43, který potvrzuje, že shodné závěry o uplatnění absorpční zásady se uplatní i pro případy, kdy o sbíhajících se správních deliktech není z jakéhokoli důvodu vedeno společné řízení. Absence společného řízení v žádném případě nemůže odůvodnit neuplatnění absorpční zásady.*

[26] V této souvislosti je nutno podotknout, že ***žalovaný také špatně chápe okamžik, ke kterému se souběh posuzuje. Momentem, který odděluje sbíhající se delikty od těch, které již v souběhu nejsou, není okamžik zahájení řízení (str. 36 napadeného rozhodnutí).*** *Jak uvádí odborná literatura (srov. Jelínek, J. a kol.: Trestní právo hmotné. 3. vydání. Praha: Leges, 2013, str. 333):* ‚Souběhem (konkurencí) nazýváme případ, kdy pachatel spáchal dva nebo více trestných činů dříve, než byl pro některý z nich odsouzen, tj. než byl za takový čin vyhlášen odsuzující rozsudek soudem prvního stupně, nebo dříve, než byl obviněnému doručen trestní příkaz (…) Časová mez, která odděluje sbíhající se trestné činy od dalších, je vyhlášení odsuzujícího rozsudku za některý ze sbíhajících se trestných činů, a to za podmínky, že tento rozsudek později nabyl právní moci (…)' ***Pro posouzení souběhu proto není rozhodné datum zahájení dřívějších řízení, ale až 17. 5. 2019, kdy inspektorát vydal první rozhodnutí pod čj. SZPI/AV737-64/2019 o některých sbíhajících se přestupcích.***"

[65] S ohledem na takto zvolený koncept ukládání správních trestů shledal krajský soud nezákonným posouzení věci žalobkyně stěžovatelkou. Stěžovatelka v napadeném rozhodnutí posuzovala každý přestupek, za který byla žalobkyně rozhodnutím správního orgánu prvního stupně potrestána, a hodnotila, zda o něm bylo možné vést společné řízení s přestupky, za něž byla žalobkyně potrestána již dříve. Dospěla k závěru, že u některých přestupků tyto podmínky byly splněny, a zároveň hodnotila, zda je to rozhodné pro výměru trestu v nyní

projednávané věci, či nikoliv; u jiných tyto podmínky podle stěžovatelky splněny nebyly. Krajský soud shledal, že stěžovatelka nesprávně určila okamžik, k němuž se posuzuje souběh přestupků, pokud vzala za rozhodující den zahájení řízení o prvním z nich, nikoliv den vydání rozhodnutí, kterým byla za dříve spáchané přestupky žalobkyně potrestána, tedy 17. 5. 2019.

[66] Tento důvod, na němž krajský soud založil svůj závěr o nezákonnosti rozhodnutí stěžovatelky, se opírá o právní názor překonaný rozšířeným senátem v nyní projednávané věci. Krajský soud tedy nesprávně posoudil právní otázku, která je pro věc rozhodná.