

SBÍRKA  
ROZHODNUTÍ  
NEJVYŠŠÍHO  
SPRÁVNÍHO  
SOUDU

5<sup>2026 / XXIV. ROČNÍK / 31. 5. 2026</sup>

## OBSAH

4739	Správní řízení: přípustnost opravného prostředku proti rozhodnutí Rady pro rozhlasové a televizní vysílání .....	180
4740	Daň z příjmů: daňové zvýhodnění na vyživované dítě; kritéria určení společně hospodařící domácnosti .....	183
4741	Katastr nemovitostí: zápis poznámky rozepře; nesoulad mezi zapsaným a skutečným právním stavem	196
4742	Školství: odvolání děkana z funkce z vlastního podnětu rektora; použitelnost správního řádu; vyjádření a souhlas akademického senátu s odvoláním děkana; soudní přezkum správního uvážení a výkladu a použití neurčitých právních pojmů .....	204
4743	Pozemkové úpravy: pravidlo subsidiarity zásahu do vlastnických práv soukromých osob; společná zařízení .....	214
4744	Řízení před soudem: přípustnost kasační stížnosti proti usnesení o předběžném opatření; následky skončení řízení o žalobě Veřejné zakázky: předběžné opatření .....	219
4745	Léčiva: zrušení maximální ceny léčivého přípravku .....	226

## Správní řízení: přípustnost opravného prostředku proti rozhodnutí Rady pro rozhlasové a televizní vysílání

k § 152 odst. 1 správního řádu

k zákonu č. 242/2022 Sb., o službách platformem pro sdílení videonahrávek a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o službách platformem pro sdílení videonahrávek)

**Proti rozhodnutí Rady pro rozhlasové a televizní vysílání vydanému podle zákona č. 242/2022 Sb., o službách platformem pro sdílení videonahrávek, je podle § 152 odst. 1 správního řádu přípustný opravný prostředek ve formě rozkladu, o němž rozhoduje předseda Rady pro rozhlasové a televizní vysílání.**

*(Podle usnesení Městského soudu v Praze ze dne 19. 6. 2025, čj. 17 A 30/2025-44)*

**Prejudikatura:** č. 3428/2016 Sb. NSS, č. 3632/2017 Sb. NSS, č. 4078/2020 Sb. NSS a č. 4575/2024 Sb. NSS.

**Věc:** Lokama BT, s. r. o., proti Radě pro rozhlasové a televizní vysílání o spáchání přestupku.

Žalovaná vydala dne 21. 1. 2025 rozhodnutí, kterým v prvním výroku žalobkyni uznala vinnou ze spáchání přestupku dle § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 242/2022 Sb., neboť poskytovala službu platformy pro sdílení videonahrávek <https://prehraj.to>, aniž do dne zahájení poskytování této služby učinila oznámení podle § 6 odst. 2 tohoto zákona. Druhým výrokiem pak žalobkyni uložila pokutu ve výši 20 000 Kč podle § 11 odst. 4 písm. a) zákona č. 242/2022 Sb. a § 35 písm. b) a § 46 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „přestupkový zákon“).

Proti tomuto rozhodnutí se žalobkyně bránila žalobou podanou u Městského soudu v Praze. Při předběžném posouzení věci městský soud dospěl k závěru, že bylo namístež postupovat podle § 46 odst. 5 s. ř. s., tzn. podanou žalobu odmítnout a současně ji postoupit správnímu orgánu k rozhodnutí o řádném opravném prostředku (rozkladu). Důvodem uvedeného závěru byla skutečnost, že se uplatní obecná právní úprava § 152 odst. 1 správního řádu, neboť zákon č. 242/2022 Sb. možnost podat řádný opravný prostředek nevylučuje. Současně z téhož zákona nevyplývá, že by se úprava opravného prostředku měla řídit zákonem č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů (dále jen „zákon č. 231/2001 Sb.“).

Aby městský soud přešel překvapivosti svého rozhodnutí, vyrozuměl účastníky řízení o svém právním názoru na další postup ve věci.

Žalobkyně soudu sdělila, že se ztotožňuje s názorem soudu. Zároveň zdůraznila, že postupovala v souladu s poučením uvedeným v napadeném rozhodnutí.

Naproti tomu žalovaná názor městského soudu nepovažovala za správný. Uvedla, že soud opomíjí, že imanentní součástí právního řádu České republiky je soulad s požadavkem vnitřní koherence. Právní řád obecně musí být vzájemně soudržný a logicky provázaný systém (viz nálezy ÚS ze dne 28. 2. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 9/95, č. 107/1996 Sb., nebo ze dne 2. 7. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 2/97, č. 186/1997 Sb.). Rozhodnutí žalované je z povahy věci rozhodnutím jednostupňovým, a to zejména s ohledem na úzkou specializaci v této oblasti a organizační strukturu. Jistou specifícností výkonu působnosti odráží právě zákon č. 231/2001 Sb., který je pro žalovanou fundamentálním právním předpisem a který přímo vylučuje dvojinstančnost řízení. V těchto případech je poskytnuta právní ochrana adresátům právě až v rámci správního soudnictví (viz § 66 zákona č. 231/2001 Sb.).

Stejným prizmatem jsou posuzovány i jiné zákony, kterými byla žalované svěřena pravomoc v oblasti výkonu veřejné moci. Namátkou žalovaná uvedla zákon č. 132/2010 Sb., o audiovizuálních mediálních službách na vyžádání a o změně některých zákonů (zákon o audiovizuálních mediálních službách na vyžádání), či zákon č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy a o změně a doplnění zákona č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání. Ve všech těchto případech, kdy je žalované svěřena pravomoc v oblasti výkonu veřejné moci

jiným zákonem než zákonem č. 231/2001 Sb., je dvojinstančnost řízení vyloučena z logických důvodů vždy. Na jednoinstančnost rozhodování žalované ostatně odkazuje i řada důvodových zpráv k těmto právním předpisům.

Žalovaná právní názor městského soudu nepovažovala za souladný s právem a měla za to, že je v rozporu s obecnou koncepcí správního řízení před žalovanou, která není upravena pouze zákonem č. 231/2001 Sb., ale také v zásadě jakýmkoliv jiným právním předpisem, který přiznává žalované pravomoc při výkonu veřejné moci. Opačný právní názor by dle žalované vedl k nepřesným a nepředvídatelným závěrům.

Dále uvedla, že v případě připuštění dvojinstančnosti řízení u úzce specializovaných správních orgánů je vždy zásadní stanovit konkrétní procedurální postup, kterým se budou řídit jak příslušné správní orgány, tak i osoby, o jejichž veřejných právech a povinnostech je rozhodováno. Názornou ukázkou je dle žalované rozhodnutí České národní banky, proti kterému je přípustný rozklad a konkrétní procedurální postup je stanoven zákonem č. 6/1993, o České národní bance. Kolegiální správní orgán rozhodující o rozkladu lze nalézt také v zákoně č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích). Stejně tak je třeba procedurálně upravit i postavení tzv. rozkladové komise, jejíž úprava rovněž absentuje.

Na základě shora uvedeného měla žalovaná za to, že zákon č. 242/2022 Sb. obsahuje tzv. otevřenou mezeru v zákoně, jak ji vymezuje Melzer (Melzer, F. *Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace*. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 222–229). Vyplnění určité mezery ve správním právu připustil i Nejvyšší správní soud (srov. rozsudek NSS ze dne 14. 9. 2011, čj. 9 As 47/2011-105).

Žalovaná uzavřela, že v případě zákona č. 242/2022 Sb. neexistuje ospravedlnitelný důvod, pro který by zákonodárce záměrně připustil dvojinstančnost řízení před žalovanou a odkázal toliko na subsidiární užití správního řádu. Nadto procedurální otázky správního řízení nejsou v zákoně č. 242/2022 Sb. *de facto* upraveny vůbec.

Městský soud v Praze žalobu odmítl a věc postoupil předsedovi žalované.

### Z odůvodnění

[12] Za uvedeného stavu věci vyšel městský soud z následující právní úpravy:

- *Podle § 1 odst. 2 správního řádu tento zákon nebo jeho jednotlivá ustanovení se použijí, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup.*
- *Podle § 152 odst. 1 správního řádu proti rozhodnutí, které vydal ústřední správní úřad, ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu v prvním stupni, lze podat rozklad.*
- *Podle § 5 s. ř. s. nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak, lze se ve správním soudnictví domáhat ochrany práv jen na návrh a po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon.*
- *Podle § 46 odst. 5 s. ř. s. podal-li navrhovatel návrh proto, že se řídil nesprávným poučením správního orgánu o tom, že proti jeho rozhodnutí není přípustný opravný prostředek, soud z tohoto důvodu tento návrh odmítne a věc postoupí k vyřízení opravného prostředku správnímu orgánu k tomu příslušnému. Byl-li návrh podán včas u soudu, platí, že opravný prostředek byl podán včas.*

[13] Městský soud i po vyjádření žalované setrval na stanovisku, že je namíste postupovat podle § 46 odst. 5 s. ř. s., tzn. podanou žalobu odmítnout a současně ji postoupit správnímu orgánu (tedy předsedovi žalované) k rozhodnutí o řádném opravném prostředku, a to z následujících důvodů.

[14] V projednávaném případě byla žalobkyně shledána vinnou z přestupku podle zákona č. 242/2022 Sb. Zákon č. 242/2022 Sb. sice v § 11 vymezuje jednotlivé přestupky, avšak současně tento zákon neobsahuje právní úpravu procesního postupu v řízení o přestupku. Vodítko, podle jakého právního předpisu by mělo být postupováno v případě řízení o přestupku podle zákona č. 242/2022 Sb. a zejména, zda je v tomto případě vyloučeno řízení o opravném prostředku, či nikoliv, z důvodové zprávy k zákonu č. 242/2022 Sb. nevyplývá.

[15] Za uvedené situace je dle městského soudu nutno vyjít z § 1 odst. 2 správního řádu zakotvujícího obecnou a subsidiární povahu správního řádu. Správní řád je jako obecný právní předpis nutno použít vždy, pokud

zvláštní zákon nestanoví jinak. Zákon č. 242/2022 Sb. použití správního řádu nikterak nevylučuje. Úmysl zákonodárce vyloučit v daném případě správní řád nelze dovodit ani z důvodové zprávy k zákonu č. 242/2022 Sb.

[16] Aplikaci § 1 odst. 2 správního řádu nelze vyloučit jen s odkazem na úzkou specializaci žalované a její organizační strukturu. Byť městský soud v plném rozsahu specifikoval postavení žalované, včetně toho, že se jedná o kolektivní orgán, vnímá, nejedná se o skutečnosti, které by samy o sobě odůvodňovaly vyloučení obecné právní úpravy správního řádu.

[17] Podle správního řádu (viz § 81 odst. 1 a § 152 odst. 2) je správní řízení zásadně řízením dvojinstančním. Jedná se o jednoznačný projev vůle zákonodárce připustit odvolání, respektive rozklad proti rozhodnutím správních orgánů jakožto obecné pravidlo s možnými výjimkami stanovenými správním řádem nebo jiným zákonem. Účastník řízení tak má v zásadě právo podat proti rozhodnutí správního orgánu opravný prostředek. Případná výjimka musí být výslovně stanovena pouze zákonem. Uvedené ostatně plyne i z judikatury Nejvyššího správního soudu, konkrétně z rozsudku ze dne 20. 8. 2020, čj. 6 Azs 192/2020-21, č. 4078/2020 Sb. NSS, viz bod [13]. Zákon č. 242/2022 Sb. odchylkou od možnosti podat opravný prostředek nestanoví.

[18] Městský soud podotýká, že na obecnou úpravu správního řádu o možnosti podat proti rozhodnutí o přestupku opravný prostředek navazuje rovněž i přestupkový zákon, když v § 96 speciálně vůči § 81 správního řádu upravuje rozsah odvolacích práv jednotlivých účastníků řízení o přestupku.

[19] Protože správní řízení je dle správního řádu obecně dvojinstanční a současně protože zákon č. 242/2022 Sb. nevylučuje možnost podat opravný prostředek proti rozhodnutí o přestupku, a nečiní tak ani přestupkový zákon, nelze než dospět k závěru, že proti rozhodnutí žalované o přestupku spáchaného podle zákona č. 242/2022 Sb. je přípustný opravný prostředek (rozklad).

[20] Městský soud k poukazu žalobkyně na zákon č. 231/2001 Sb. akcentuje, že v relevantní právní úpravě zákona č. 242/2022 Sb. není obsažen žádný odkaz na zákon č. 231/2001 Sb., a to ani v příslušné části důvodové zprávy k tomuto zákonu. Rovněž zákon č. 231/2001 Sb. včetně jeho důvodové zprávy nikterak neupravuje možnost použití tohoto zákona i na řízení o přestupku vedená podle zákona č. 242/2022 Sb., případně jiného zákona. Pro použití zákona č. 231/2001 Sb. na řízení o přestupku podle zákona č. 242/2022 Sb. tak chybí právní podklad.

[21] Poukaz žalované na jiná přestupková řízení, která jsou jí vedena a ve kterých je vyloučeno konání odvolacího řízení, neshledal městský soud relevantní. Je tomu tak proto, že zákony, na které žalovaná poukazovala, tj. zákon č. 231/2001 Sb., zákon č. 132/2010 Sb. a zákon č. 40/1995 Sb., obsahují výslovnou výjimku z použití správního řádu, a to právě pokud jde o konání odvolacího, respektive rozkladového řízení (viz § 66 zákona č. 231/2001 Sb., § 16 zákona č. 132/2010 Sb., § 8c odst. 2 zákona č. 40/1995 Sb.). Nejedná se tedy o srovnatelné případy s projednávaným případem, neboť jak městský soud uvedl výše, v projednávaném případě není zákonem č. 242/2022 Sb. možnost podání opravného prostředku vyloučena.

[22] Nerelevantními městský soud shledal rovněž odkazy žalované na právní úpravu České národní banky a Rady Českého telekomunikačního úřadu. V těchto případech jsou procesní pravidla jednoznačně upravena v příslušných zákonech. Zákonodárce tak dal jednoznačně najevo svůj úmysl odchýlit se od obecné právní úpravy správního řádu. To však není případ přestupků podle zákona č. 242/2022 Sb.

[23] Městský soud pak má rovněž za to, že v projednávaném případě nejde ani o tzv. mezeru v zákoně. Při posouzení uvedené otázky soud vyšel z obecných závěrů usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2016, čj. 8 As 79/2014-108, č. 3428/2016 Sb. NSS, citovaného rozsudku čj. 6 Azs 192/2020-21, a rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2024, čj. 8 Afs 59/2023-39, č. 4575/2024 Sb. NSS.

[24] Prává mezera (logická nebo technická) vyžaduje, aby aplikace určité pozitivněprávní normy logicky předpokládala jinou právní normu, která však chybí a bez jejíhož doplnění je dané ustanovení neaplikovatelné. V takovém případě je z hlediska účelosti práva třeba takovou mezeru odstranit aplikačním dorvořením práva soudem. V projednávaném případě však dotčená ustanovení zákona č. 242/2022 Sb. a správního řádu lze v jejich vzájemné souvislosti technicky aplikovat a současně řízení o opravném prostředku lze provést. Městskému soudu není znám žádný důvod, pro který by nemohlo být v projednávaném případě vedeno řízení o opravném

prostředku (rozkladu), respektive žádný takový důvod z právní úpravy zákona č. 242/2022 Sb., ze správního řádu a rovněž ani z jiného zákona nevyplývá. Pokud pak žalovaná poukazuje na absenci rozkladové komise u žalované, respektive absenci procedurálních pravidel pro její ustanovení, městský soud odkazuje na § 152 odst. 3 správního řádu, upravující způsob ustanovení rozkladové komise. Městský soud neshledal žádný důvod, pro který by nebylo možno aplikovat toto ustanovení i v projednávaném případě a rozkladovou komisí zřídit. S ohledem na shora uvedené má soud za to, že právní řád žádnou pravou mezeru neobsahuje, neboť nejde o „slepý“ odkaz na neexistující právní normu.

[25] V projednávaném případě nejde ani o tzv. mezeru nepravou (teleologickou či axiologickou). Nepravé mezery jsou vždy spjaty s tzv. teleologickým pozadím právního řádu, tedy s hodnotami a principy, na nichž je jako celek založen. V daném případě však z hodnot a principů právního řádu České republiky nevyplývá naléhavá potřeba vyloučení řízení o opravném prostředku, která by ospravedlnila dotvoření práva nad rámec doslovného výkladu textu zákona. Jak konstatoval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 29. 8. 2017, čj. 5 As 154/2016-62, č. 3632/2017 Sb. NSS: „*Možnost výkladu contra legem, tj. v rozporu s výslovným zněním právního předpisu (aniž by takový závěr byl textem vykládaných ustanovení, byť i chápaným do jisté míry volněji, umožněn), připadá v úvahu pouze výjimečně, např. v případě nutnosti zaplnění mezery v právu nebo naopak teleologické redukce [...], a to výlučně v případech, kdy si takový aplikační postup vyžaduje důležitý důvod vyplývající z ústavního pořádku.*“ Městský soud žádný důležitý důvod, který by dosahoval ústavněprávní relevance, v projednávaném případě neshledal. Takovým důvodem ze své podstaty nemůže být úzká specializace žalované a rovněž ani její organizační struktura. Přestupková řízení jsou totiž obecně dvojstupňová. Výjimku z práva na podání opravného prostředku tak nelze dotvořit analogickým použitím § 66 zákona č. 231/2001 Sb. V tomto případě pak má městský soud i pochyby o tom, zda by analogické použití zákona č. 231/2001 Sb. nebylo v neprospěch účastníka přestupkového řízení, což by jeho použití zcela vylučovalo.

[26] Na základě shora nastíněných úvah městský soud dospěl k závěru, že se v projednávaném případě nejedná o tzv. mezeru v zákoně.

[27] Pokud pak žalovaná poukazuje na skutečnost, že v zákoně č. 242/2022 Sb. nejsou upraveny žádné procedurální otázky, městský soud sděluje, že to je právě důvod, pro který v projednávaném případě aplikoval správní řád. Správní řád totiž upravuje obecně vedení správního řízení, přičemž specifika pro přestupkové řízení, která reflektují zvláštnost tohoto typu řízení, jsou upravena v přestupkovém zákoně. Oba zákony, tj. správní řád a přestupkový zákon, je nutno v řízení o přestupku podle zákona č. 242/2022 Sb. vzájemně aplikovat.

[28] Závěrem městský soud uvádí, že má za to, že výše nastíněné úvahy jsou plně v souladu s požadavkem na vnitřní koherenci právního řádu České republiky, který vyplývá z žalovanou obecně nastíněných nálezů Ústavního soudu.

## **Daň z příjmů: daňové zvýhodnění na vyživované dítě; kritéria určení společně hospodařící domácnosti**

k § 21e odst. 4 a § 35c odst. 1, 7 a 10 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění účinném od 1. 1. 2020

**I. Při určování, ve které domácnosti žije dítě z časového hlediska objektivně více, a která je tedy společně hospodařící domácností ve smyslu § 21e odst. 4 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění účinném od 1. 1. 2020, je třeba pro účely přiznání daňového zvýhodnění na vyživované dítě s ohledem na § 35c odst. 10 větu první téhož zákona zkoumat skutkový stav podle jednotlivých kalendářních měsíců.**

Nelze však zohlednit faktické prodloužení doby přítomnosti dítěte v domácnosti rodiče, jež nastalo záměrně opožděným předáním dítěte druhému rodiči oproti režimu styku určenému rozsudkem soudu či dohodou rodičů, stalo-li se tak v rozporu s vůlí druhého rodiče, nebo i v důsledku náhody, která se udála v právní sféře rodiče, jenž měl dítě předat.

**II. Faktická delší doba přítomnosti dítěte v domácnosti nad rámec styku určeného rozsudkem soudu v té době odsouhlasená oběma rodiči musí být pro účely přiznání daňového zvýhodnění na vyživované dítě podle § 35c odst. 1 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění účinném od 1. 1. 2020, daňovými orgány zohledněna, i když byla vyvolána náhodnou a neobvyklou událostí. Pravidlo stanovené v § 35c odst. 7 větě první tohoto zákona na takovou situaci nedopadá.**

(Podle rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 14. 1. 2026, čj. 54 Af/3/2024-43)

**Věc:** P. S. proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o daň z příjmů fyzických osob.

Žalobce v daňovém přiznání na daň z příjmů fyzických osob za zdaňovací období roku 2020 podaném dne 2. 5. 2021 uplatnil mj. daňové zvýhodnění na vyživované dítě podle § 35c odst. 6 zákona o daních z příjmů ve znění účinném od 1. 1. 2020, a to za své dvě děti ve výši odpovídající pěti měsícům za každé dítě.

Finanční úřad do spisu založil rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 27. 8. 2018, čj. 100 Co 174/2018-754 (dále jen „rozsudek o úpravě poměrů nezletilých“), s nímž byl obeznámen z řízení vedených k předcházejícím zdaňovacím obdobím. Tímto rozsudkem byly děti na základě schválené dohody rodičů svěřeny do péče jejich matky. S odkazem na něj finanční úřad dne 24. 5. 2021 vyzval žalobce k odstranění pochybností a prokázání, že děti ve zdaňovacím období 2020 žily se žalobcem ve společně hospodařící domácnosti ve smyslu § 21e odst. 4 zákona o daních z příjmů, a to v délce počtu měsíců uplatňovaných v daňovém přiznání.

K této výzvě žalobce uvedl, že v roce 2020 byly děti z důvodu uzavření škol v jeho domácnosti ve výrazně větším rozsahu, než byl stanoven rozsudkem o úpravě poměrů nezletilých. Žalobce popsal způsob střídání dětí v domácnostech jeho a matky dětí, své společné aktivity s dětmi a také potřeby, které dětem hradil. Rovněž namítl, že v době, kdy děti pobývaly v jeho domácnosti, matka dětí žalobci nepřispívala na stravovací, školní, životní i volnočasové potřeby dětí. Současně předložil doklady o nákupu jízdenek, potravin a jiného zboží, faktury za telefonní služby, fotografie volnočasových aktivit dětí, své žádosti o ošetřovné při péči o dítě a též kopie vlastnoručně psaných prohlášení dětí, že v roce 2020 střídavě bydlely u žalobce a matky dětí, a to po stejnou dobu. Navrhl finančnímu úřadu, aby doložené důkazy ohledně společné domácnosti s dětmi po dobu 6 měsíců zohlednil a uznal žalobcům nárok na daňové zvýhodnění na obě děti alespoň v počtu 5 nebo 6 měsíců v roce 2020.

Finanční úřad posoudil pobyt dětí u žalobce jako dočasný ve smyslu § 35c odst. 7 zákona o daních z příjmů. Platebním výměrem tak žalobci daňové zvýhodnění na vyživované děti neuznal (stanovil je v nulové výši), v důsledku čehož mu vyměřil daň z příjmů vyšší o částku 14 420 Kč.

Žalobce se odvolal a argumentoval tím, že v roce 2020 zajišťoval osobní péči o děti po dobu delší než jejich matka. V době uzavření škol se dohodli na střídání v péči vždy po týdně, přičemž o děti pečoval navíc po dobu, kdy byla matka dětí v karanténě. Žalobce namítl, že finanční úřad v podstatě tvrdí, že svěřením dítěte do péče jednoho z rodičů je automaticky dána a určena jediná společně hospodařící domácnost, zatímco žalobce trvá na tom, že je třeba zjišťovat skutečný stav při poskytování péče. Pobyt dětí u žalobce podle něj nelze hodnotit jako dočasný.

Žalovaný uložil finančnímu úřadu podle § 115 odst. 1 daňového řádu ve znění účinném do 30. 6. 2025 doplnit podklady o svědecký výslech matky dětí. Dále si vyžádal informace od příslušné správy sociálního zabezpečení o dobách čerpání dávek nemocenského pojištění žalobce i matky dětí a informace od základní a mateřské školy o docházce dětí (resp. době uzavření školy). Žalobce též doložil fotografie textových zpráv mezi ním a matkou dětí dokládající data a čas předávání dětí nebo rozhodnutí soudu a správních orgánů týkající se výběru školy jednoho z dětí. Žalovaný nejprve v seznámení se zjištěnými skutečnostmi podle § 115 odst. 2 daňového řádu ze dne 27. 7. 2023 vyhodnotil, že žalobce doložil, že v měsíci dubnu 2020 pečoval (i s ohledem na karanténu matky) o děti v převážném rozsahu on (21,5 dne), a proto dovedl, že žalobci daňové zvýhodnění náleží za jeden kalendářní měsíc. Ve druhém seznámení se zjištěnými skutečnostmi ze dne 2. 11. 2023 po doplnění mj. textové komunikace mezi rodiči a doplnění výslechu matky nicméně svůj závěr přehodnotil. Zdůraznil požadavek na trvalostžití ve společné domácnosti, jenž podle něj vylučuje přihlížet k mimořádným a náhodným změnám v rozsahu péče o děti. Nadto podotkl, že zásada *nemo turpitudinem suam allegare potest* zakazuje zohledňovat

jednostranné nedodržování rozsahu styku stanoveného soudem v podobě nedohodnutého pozdějšího předávání dětí.

Žalovaný nakonec i přes nesouhlasné vyjádření žalobce napadeným rozhodnutím ze dne 22. 1. 2024 odvolání zamítl a platební výměr v celkové výši 92 820 Kč potvrdil. Poukázal na to, že dle judikatury Nejvyššího správního soudu bylo na žalobci, aby prokázal svá tvrzení, a byl to on, kdo je zodpovědný za to, že předložené důkazní prostředky budou konkrétní a budou prokazovat jeho tvrzení. Zejména pak připomněl závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2021, čj. 8 Afs 155/2019-46, na jehož základě dospěl žalovaný k tomu, že není vyloučeno, aby znaky společně hospodařící domácnosti ve smyslu § 21e odst. 4 zákona o daních z příjmů byly naplněny fakticky ve vztahu k oběma rodičům, kteří spolu nežijí. Jelikož však dítě může být pro účely § 21e odst. 4 zákona o daních z příjmů členem pouze jedné domácnosti, je třeba zkoumat, ve které z více takových domácností jsou její znaky naplněny více. To bude dáno zejména kvantitativním ukazatelem, tedy tím, ve které domácnosti žije dítě objektivně více. Subjektivní vnímání situace rodičem a dítětem či kvalita poskytovaného zázemí přitom nemohou být pro tyto účely rozhodující. Rozhodnutí soudu o svěřeni dítěte do péče může být základním ukazatelem, jelikož předurčuje rodiče, s nímž bude dítě trávit většinu času a kde o něj bude osobně pečovat. Na tyto závěry Nejvyšší správní soud navázal i v rozsudku ze dne 30. 11. 2023, čj. 3 Afs 254/2021-42.

Podle žalovaného je třeba vycházet ze skutečného stavu věci v každém konkrétním případě, neboť například v důsledku dohody rodičů může být realita odlišná od rozhodnutí soudu o svěřeni dítěte do péče. Nicméně v takové situaci tíží podle § 92 odst. 3 daňového řádu důkazní břemeno daňového poplatníka, který je povinen prokázat, že fakticky naplňuje znaky společně hospodařící domácnosti (za jednotlivý kalendářní měsíc) s vyživovaným dítětem v míře větší, než ten rodič (poplatník), kterému bylo dítě rozhodnutím soudu svěřeno do péče. Po vyhodnocení provedených důkazů žalovaný konstatoval, že rozsudek o úpravě poměrů nezletilých byl, až na některé dílčí výjimky, ve své podstatě dodržován, a tedy že důkazy doložené žalobcem potvrdily, že převážně pečoval o děti v období stanoveném rozsudkem o úpravě poměrů nezletilých. Konkrétně ke svědecké výpovědi matky žalovaný uvedl, že do řízení nevnesla zásadní informace a neprokázala, ale ani nevyvrátila společně hospodařící domácnost u žalobce v některých měsících roku 2020. Sdělení matky dětí, že v době uzavření škol chodila do práce, není s to prokázat, že by děti pobývaly déle v domácnosti žalobce než u matky. Doložené textové zprávy pak dokládají mimořádnou (jednorázovou) povahu důvodů, jež vedly ke změnám v rozsahu péče (pozdější předávání dětí matce, dřívější předání otci či karanténa matky v době od 23. do 30. 4. 2020). Žalobce tak ve výsledku podle žalovaného neprokázal, že by naplňoval znaky společně hospodařící domácnosti v jednotlivých kalendářních měsících více než matka dětí, a proto žalovaný dospěl k závěru, že mu nevznikl nárok na poskytnutí daňového zvýhodnění. I když v roce 2020 docházelo k odchylkám v péči o děti oproti rozsahu péče stanovené soudem a rozsah styku žalobce s dětmi byl širší, mimořádné odchylky nemají vliv na naplnění znaků společně hospodařící domácnosti. Veškerý tento styk nad rámec rozsudku o svěřeni dětí do péče žalovaný považoval za dočasný, jednorázový či mimořádný. Děti byly na základě rozhodnutí soudu o svěřeni dětí do péče svěřeny do péče matky a žalobce neprokázal, že by ve skutečnosti o děti trvale pečoval ve větším rozsahu než matka.

Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu u krajského soudu v Praze. Zopakoval, že rozsah, v jakém má s oběma syny stanoven styk rozsudkem o úpravě poměrů nezletilých, představuje přibližně 40 % veškeré doby a zdaňovací období, což rozpočítáno na měsíce odpovídá právě 5 měsícům, za které uplatnil daňové zvýhodnění. Již z toho podle něj vyplývá, že nelze *prima facie* vyloučit vznik společně hospodařící domácnosti, přesto ale finanční úřad ani žalovaný uplatněné daňové zvýhodnění nikdy neuznali, a to aniž by se konkrétně zabývali naplněním skutkových podmínek pro uplatnění daňového zvýhodnění. Rok 2020 byl navíc specifický tím, že po dohodě s matkou v jeho domácnosti děti pobývaly výrazně déle, než jak bylo stanoveno rozsudkem o úpravě poměrů nezletilých.

Nezákonnost napadeného rozhodnutí spatřoval žalobce v nesprávném právním posouzení pojmu společně hospodařící domácnost zakotveného v § 21e odst. 4 zákona o daních z příjmů, podle něž se jí rozumí společenství fyzických osob, které spolu trvale žijí a společně uhrazují náklady na své potřeby. Dle § 35c zákona o daních z příjmů je třeba, aby dítě, na něž poplatník uplatňuje daňové zvýhodnění, bylo jím vyživováno a žilo s ním ve společně hospodařící domácnosti. Z definice společně hospodařící domácnosti *a priori* nevyplývá jakékoliv propojení mezi tímto pojmem a instituty soukromého práva, jako jsou svěřeni dítěte do péče a stanovení povinnosti

hradit výživné k rukám druhého rodiče. Výklad pojmu společně hospodařící domácnosti aplikovaný finančním úřadem tedy nemá oporu v znění zákona o daních z příjmů. V rozsudku čj. 8 Afs 155/2019-46 se uvádí, že mezi svěřením do péče a společně hospodařící domácnost nemá být kladeno rovnítko. Žalovaný ale přesto vycházel pouze z rozsudku o úpravě poměrů nezletilých, a to bez ohledu na četné důkazní prostředky, které mu byly předloženy a které podle žalobce prokazují, že styk probíhal na základě dohody rodičů v širším rozsahu.

Z legální definice společně hospodařící domácnosti vyplývají dva znaky, které je třeba naplňovat: trvalé soužití a společné uhrazování nákladů na své potřeby. Ona trvalost soužití však podle žalobce není absolutní a u dětí se projevuje spíše tím, že se ve svém dětském věku cítí být trvalou součástí života svého rodiče, i když zrovna nejsou v jeho fyzické blízkosti. Náklady na uhrazování potřeb členů společně hospodařící domácnosti, jejichž součástí jsou děti, které nemají vlastní příjem, jsou přirozeně hrazeny z příjmů rodičů, a tedy podstatou tohoto znaku společně hospodařící domácnosti je existence spotřebního společenství. Shora uvedené znaky společně hospodařící domácnosti mají podle žalobce kvalitativní, a nikoliv kvantitativní charakter. Posouzení proto má záležet na tom, zda jsou naplněny oba výše uvedené znaky definice společně hospodařící domácnosti, nikoliv pouze onen kvantitativní ukazatel (ten je důležitý pouze v tom směru, že velmi malý rozsah styku reálně znamená nemožnost vzniku společně hospodařící domácnosti – to ale není žalobcův případ, jenž má styk stanoven v rozsahu cca 40 % kalendářního roku, a ve skutečnosti měl v roce 2020 děti v péči dokonce více než z 50 %). Finanční úřad ani žalovaný v daňovém řízení ale naplnění obou znaků společně hospodařící domácnosti nezkoumali a žalovaný ve výsledku onen kvantitativní ukazatel zaměnil za znak trvalosti.

Žalobce připomněl, že žalovaný nejprve zkoumal, o kolik dní byly děti navíc u žalobce oproti rozsudku o úpravě poměrů nezletilých v jednotlivých kalendářních měsících a po selektivním zohlednění žalobcem předložených důkazních prostředků dospěl k závěru, že ve vyšší míře u něj děti pobývaly v dubnu 2020. Následně ale žalovaný právní názor změnil, opřel se o to, že šlo jen o „nahodilou skutečnost“, a proto nebyl v případě žalobce naplněn znak trvalosti, takže žalobci nevznikl nárok na daňové zvýhodnění na vyživované děti ani za jeden kalendářní měsíc roku 2020. Žalobce podotkl, že při řádném zhodnocení předložených důkazů by žalovaný musel dospět k závěru, že kvantitativní ukazatel byl naplněn u více než jen jednoho měsíce. Žalovanému pak vytýkal, že ve výsledku žalovaný zcela nesystematicky spojil, resp. zaměnil jeden ze znaků společně hospodařící domácnosti – trvalost soužití s kvantitativním ukazatelem stanoveným v rozsudku čj. 8 Afs 155/2019-46. Přitom kvantitativní ukazatel spočívající v posouzení, u kterého z rodičů jsou znaky společně hospodařící domácnosti naplněny ve větší míře, má být podle tohoto rozsudku zkoumán teprve v případě, že jsou splněny znaky společně hospodařící domácnosti dětí ve vztahu k oběma rodičům. Znak trvalosti podle žalobce nesouvisí s délkou pobytu v jednotlivých domácnostech co do času, ale s úmyslem žít s dalšími členy trvale, tedy se subjektivním vnímáním osob tvořících společně hospodařící domácnost. Žalovaný tak zatížil své rozhodnutí vadou spočívající v nesprávné interpretaci právní normy, v důsledku čehož řádně nezhodnotil relevantní důkazní prostředky a skutečnosti.

Žalobce konstatoval, že děti mají v jeho společně hospodařící domácnosti plně zázemí včetně svých pokojů a veškerého vybavení a potřeb, on o ně řádně a osobně pečuje a v době, kdy jsou v jeho domácnosti, jim hradí sám veškeré potřeby a aktivity, běžné i neobvyklé, a to nad rámec výše výživného uvedeného v rozsudku o úpravě poměrů nezletilých, z kterého hradí marka část potřeb dětí v době, kdy jsou v její společně hospodařící domácnosti. Žalobce zdůraznil, že děti u něj žily a pobývaly dlouhodobě a pravidelně a při každém odjezdu on i děti věděli, že se zase shledají a kdy to bude. Dočasná je pouze doba, po kterou z hlediska jejich společné domácnosti fyzicky pobývají v domácnosti matky (a naopak). Žalovaný podle žalobce reálně nezkoumal a nezhodnotil doložené důkazní prostředky, které svědčily jak o naplnění shora uvedených znaků společně hospodařící domácnosti, tak i o tom, že po dobu 5 měsíců byl kvantitativní ukazatel naplněn přinejmenším ve stejné nebo větší míře u žalobcovy domácnosti (nejen v dubnu, ale i v březnu, květnu, červnu a srpnu 2020). K naplnění kvantitativního ukazatele odchýlením se od rozsudku o úpravě poměrů nezletilých může v reálném životě docházet i v důsledku řady zcela běžných důvodů, které mají dočasný či přechodný charakter nebo trvají, jakými může být např. delší pracovní vyslání jednoho z rodičů do zahraničí či dlouhodobě léčený úraz. I kdyby kvantitativní ukazatel neměl být posuzován na měsíční bázi, žalobce poukazyval na to, že v roce 2020 děti fyzicky pobývaly v jeho domácnosti po dobu, která výrazně překročila součet dnů odpovídající 5 měsícům, za něž uplatnil v daňovém přiznání daňové zvýhodnění, konkrétně žalobce předložil důkazy prokazující pobyt dětí v jeho domácnosti v délce 189 dní.

Dále žalobce namítal vady dokazování s tím, že je přesvědčen, že v daňovém řízení unesl své důkazní břemeno a dostatečně prokázal svá tvrzení a skutečnosti rozhodné pro uplatnění daňového zvýhodnění. Žalovanému vytýkal, že svědeckou výpověď matky dětí opakovaně vyhodnotil tak, že nevnesla do řízení příliš zásadní informace a že jejím provedením nebylo prokázáno, že by rozsah styku žalobce s dětmi byl v zásadním rozporu s rozsudkem o úpravě poměrů nezletilých, ale opomněl, že v důsledku toho tato výpověď ani nijak věrohodně nevyvrátila žalobcova tvrzení. Žalobce akcentoval, že provedení svědecké výpovědi k prokázání svých tvrzení ani nenavrhol a že tento důkazní prostředek byl proveden z rozhodnutí žalovaného. Informační hodnotu svědecké výpovědi vyhodnotil i žalobce jako reálně nulovou, což podle něj souvisí též s tím, že nároky na uplatnění daňového zvýhodnění na společné děti jsou vzájemně konkurenční. Svědkyně byla ostatně silně osobně vůči žalobci zaujatá, a nadto si ani nevybavila nebo nebyla ochotna vybitvat jakékoliv konkrétní detaily o tom, jak probíhal styk v roce 2020 a jak byl ovlivněn protiepidemickými opatřeními. Žalovanému též žalobce vytýkal, že si svědeckou výpověď neproověřil dalšími žalobcem navrženými důkazy. Stejně tak se vůbec nezabýval otázkou, jak mohla matka pečovat o dvě mladší děti v době uzavření škol a současně nečerpat ošetřovné, když její zaměstnání laborantky (spočívající např. v přípravě PCR, preparaci testovaných tkání apod.) nebylo možné vykonávat v čase, který jí byl alokovan rozsudkem o úpravě poměrů nezletilých, formou tzv. home office.

Žalobce konečně namítal, že daňové zvýhodnění je možné poměrně rozdělit mezi rodiče, kteří spolu nežijí. Rozsudek č. 8 AfS 155/2019-46 vycházel z odlišných skutkových okolností, neboť v daném případě rodič, kterému nebylo dítě svěřeno do péče, uplatnil daňové zvýhodnění za plných 12 měsíců. Náklady na péči o děti se v případě, že tvoří společně hospodařící domácnost s oběma rodiči, určitým způsobem dělí. Pak je ovšem logické, aby se adekvátně tomu dělilo i daňové zvýhodnění, ostatně v případě dohody rodičů se tak děje běžně. Žalobce proto uplatnil daňové zvýhodnění za období, kdy sám o děti v rámci stanoveného styku prokazatelně řádně osobně pečoval, a to bez příspěvku druhého rodiče. Jsou-li splněny zákonem stanovené znaky stanovené v § 21e odst. 4 zákona o daních z příjmů, je dle žalobce naplněna tam uvedená definice společně hospodařící domácnosti, a tudíž i podmínka pro uplatnění daňového zvýhodnění stanovená v § 35c odst. 1 zákona o daních z příjmů. Jinak by podle žalobce bylo možné dospět k absurdním závěrům, že daňové zvýhodnění na vyživované děti nebude moci uplatnit nikdo, např. když rodič, u něhož je naplněno kvantitativní kritérium, nebude mít žádné zdanitelné příjmy (a nebude moci uplatnit daňové zvýhodnění ani formou daňového bonusu). Nejvyšší správní soud sice na jednu stranu vylučuje, aby bylo dítě posuzováno jako součást dvou společně hospodařících domácností, ale na stranu druhou v případě střídavé a společné péče sám připouští možnost, aby bylo uplatnění daňového zvýhodnění určeno dohodou rodičů nebo v případě, že daňové zvýhodnění uplatní oba, dokonce rozhodnutím správce daně. Žalobce je přitom přesvědčen, že pokud by k dohodě o rozdělení daňového zvýhodnění mezi ním a matkou došlo, pak by žalovaný existenci obou domácností nepochybněoval. Jediné vysvětlení této situace tak žalobce viděl v nerovném přístupu žalovaného k rodičům a v možné diskriminaci rodičů podle pohlaví, což však považoval za nepřijatelné a nepřípustné. Má-li daňové zvýhodnění na vyživované děti představovat úlevu a podporu rodičům (příp. dalším osobám) v péči o děti, pak tento smysl právní úpravy lze v daném případě naplnit pouze tak, že žalobci bude daňové zvýhodnění přiznáno za požadované období 5 kalendářních měsíců.

Žalovaný měl za to, že se s argumentací žalobce již vypořádal v odůvodnění napadeného rozhodnutí. K námitce ohledně naplnění znaků společně hospodařící domácnosti žalovaný shrnul, že dítě může být členem pouze jedné domácnosti ve smyslu § 21e odst. 4 zákona o daních z příjmů. Při zkoumání, ve které domácnosti byly znaky „společně hospodařící domácnosti“ objektivně naplněny více, žalovaný neustrnul pouze v rovině automatického přijetí závěrů rozsudku o úpravě poměrů nezletilých, ale zabýval se i prověřováním skutečného stavu, přičemž důkazní břemeno tížilo dle § 92 odst. 3 daňového řádu žalobce. Skutečnost, že žalovaný přiřadil důkazním prostředkům jinou vypovídací hodnotu než žalobce, není projevem zaujatosti, ale projevem přezkoumatelné úvahy stran hodnocení důkazních prostředků ve smyslu § 8 odst. 1 daňového řádu.

Právní názory uváděné v prvním a druhém seznámení se zjištěnými skutečnostmi byly odlišné jednak pro rozdílnou důkazní situaci (doplňně dokazování), jednak z důvodu odlišného vyhodnocení naplnění znaku „trvalosti žití“ jako pojmového znaku „společně hospodařící domácnosti“. Rozšířený styk s dětmi v dubnu 2020 žalovaný vyhodnotil jako nahodilou skutečnost zapříčiněnou mimořádnou situací, bez níž by jinak styk žalobce s dětmi proběhl ve standardním rozsahu. Bylo na žalobci, aby prokázal, že veškeré odchylky oproti styku s dětmi

v rozsahu dle rozsudku o úpravě poměrů nezletilých naplňují znaky „společně hospodařící domácnosti“, tedy i znak trvalosti žití. Názor žalobce, že trvalost soužití vychází z úmyslu žít s dalšími členy domácnosti trvale, a označení pobytu dětí v domácnosti matky za dočasný žalovaný považuje za alibistické.

Ohledně námitek proti hodnocení důkazů žalovaný potvrdil, že při konfliktu dvou rodičů je vždy nutno k hodnocení důkazů přistupovat velmi obezřetně s ohledem na pravděpodobnost výskytu vzájemných neshod dotčených osob. Konkrétně ke svědecké výpovědi matky dětí žalovaný přistoupil se záměrem zjistit skutečný stav věci, a nikoliv proto, aby vyvracel tvrzení žalobce. Skutečnost, že výpověď byla obsahově obecnější, ale neznamená, že by jí nebylo možné hodnotit a učinit na jejím základě závěr, že k modifikaci péče o děti v roce 2020 skutečně mezi rodiči docházelo. Další námítka stran svědecké výpovědi žalovaný považoval za irelevantní a k tvrzení o nemožnosti svědkyně pracovat z domova nad rámec nezbytného podotkl, že tzv. home office nebyl jedinou možností, jak po dobu práce zajistit péči o děti v době uzavření škol.

Žalovaný v závěru vyjádřil přesvědčení, že z obecných závěrů rozsudku čj. 8 Afs 155/2019-46 bylo možné plně vycházet i v této věci, a opět připomněl důkazní břemeno žalobce i existenci konkurenčního nároku na daňové zvýhodnění uplatněného matkou dětí za všech 12 kalendářních měsíců roku 2020. Žalovaný setrval na tom, že žalobce své důkazní břemeno neunesl.

V průběhu ústního jednání žalobce připomenul judikaturní vývoj včetně toho po podání žaloby, ze kterého vyplynulo, že se má nárok na daňové zvýhodnění posuzovat po jednotlivých kalendářních měsících. Podotkl též, že daňový formulář neumožňuje označit konkrétní kalendářní měsíce, a proto uplatňoval daňové zvýhodnění poměrným způsobem za 40 % roku. Namítal též, že o kvantitativním (časovém) kritériu se v právním předpise nic nepíše, a proto je nelze uplatňovat. Zákony nemají psát soudy, ale parlament. V době, kdy jsou děti u něj, matka na ně nijak nepřispívá, a tedy nenaplňuje definiční kritéria společně hospodařící domácnosti. Považuje za nespravedlivé, že musí složitě po jednotlivých dnech prokazovat pobyt dětí u něj, a s ohledem na praxi, kdy jsou děti převážně svěřovány do péče matek, to považuje za diskriminaci otců podle pohlaví. Matka totiž při uplatnění daňového zvýhodnění nic dokládat nemusela, správce daně bez dalšího vycházel z rozsudku o úpravě poměrů nezletilých. Správci daně žalobce též výtýkal, že ani na žádost, aby mu bylo sděleno, jakými důkazy má vedení společně hospodařící domácnosti prokazovat, mu nebyla poskytnuta odpověď. Třebaže byl přesvědčen, že i požadavek na prokázání převážné doby péče v jednotlivých kalendářních měsících je nespravedlivý, protože je pro rodiče pečující o děti v režimu 30:70 či 40:60 nespílitelný (a tedy diskriminující s ohledem na významné náklady na péči), tvrdil, že důkazy předloženými v daňovém řízení prokázal, že v roce 2020 u něj děti reálně pobývaly 189 dnů, a že tedy fakticky splňoval znaky společně hospodařící domácnosti v řadě kalendářních měsíců více než matka. Tabulka zpracovaná žalovaným v prvním seznámení se zjištěnými skutečnostmi ze dne 27. 7. 2023 podle něj není přesná. V dubnu byly děti ve skutečnosti u žalobce 22,5 dne, v květnu 15,5 dne a v březnu s ohledem na jarní prázdniny 15 dnů. V lichých rocích (byť to není případ nyní řešeného zdaňovacího období) navíc i podle rozsudku o úpravě poměrů nezletilých mají být děti u žalobce v červenci i srpnu 16 dnů, takže minimálně za tento měsíc by mu mělo být daňové zvýhodnění přiznáváno, ale nikdy se tak nestalo. Podotkl též, že daňové zvýhodnění není zanedbatelnou částkou, ale představuje cca 3 000 Kč měsíčně, což odpovídá průměrné výši výživného. Žalobci šlo nicméně především o spravedlnost a přesah i do jiných kauz, nikoliv o tyto částky. Žalobce také nesouhlasil s tím, že by se mělo odhlížet od změn v režimu styku vyvolaných náhodně, vždyť i úmrtí jednoho z rodičů může nastat v důsledku nehody, ale při stanovení práva na daňové zvýhodnění by se k tomu přihlíželo. Ačkoliv měl žalovaný všechny potřebné důkazní prostředky k dispozici, s ohledem na nesprávný právní názor je nehodnotil. Neprovedl například důkaz navrženým místním šetřením včetně dotazů sousedů žalobce. Při jednání žalobce navrhl doplnit dokazování důkazy navrženými již v daňovém řízení, jež žalovaný neprovedl, a též fotoalbem dětí z roku 2020.

Žalovaný naproti tomu trval na závěru, že žalobce v daňovém řízení neprokázal, že by splňoval definiční znaky společně hospodařící domácnosti v jednotlivých kalendářních měsících více než matka dětí. K delšímu pobytu dětí u žalobce v dubnu 2020 nemohlo být přihlédnuto, neboť šlo o dočasné a jednorázové rozšíření styku. Podotkl též, že byl oprávněn v průběhu odvolacího řízení změnit svůj právní názor za předpokladu, že o změně názoru žalobce předem řádně vyrozuměl. K tomu také řádně došlo.

Krajský soud navržené důkazy neprovedl, jelikož napadené rozhodnutí je založeno na závěru o neunesení důkazního břemene žalobcem. V takové situaci je podle ustálené judikatury nepřípustné, aby svou nedostatečnou

aktivitu žalobce doháněl až v soudním řízení, jelikož na závěru, že v době vydání napadeného rozhodnutí rozhodné skutečnosti neprokázal, by se tím nic nezměnilo. Stejně tak nebylo namístě provádět dokazování, které žalovaný v daňovém řízení odmítl, jelikož v takové situaci je rozhodné, zda ob stojí důvody neprovedení dokazování žalovaným. Pokud nikoliv, jednalo by se o procesní vadu řízení předcházejícího vydání napadeného rozhodnutí, a tedy o samostatný důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí, na něž by navazovalo provedení opomenutých důkazů v daňovém řízení.

Krajský soud v Praze zrušil rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

### Z odůvodnění:

[25] V prvé řadě krajský soud uvádí, že žalobce nespornuje fakt, že dle rozsudku o úpravě poměrů nezletilých jsou děti obvykle po většinu roku (dle tvrzení žalobce v rozsahu 60 % kalendářního roku) v péči své matky. Zdůrazňuje však specifické okolnosti roku 2020, v němž byly podle žalobce vlivem pandemických opatření děti fakticky v jeho péči v rozsahu větším, než který byl určen rozsudkem o úpravě poměrů nezletilých, a to dokonce v rozsahu přesahujícím 1/2 kalendářního roku 2020 (žalobce konkrétně tvrdí, že prokázal péči v rozsahu 189 dní, což by činilo 52 %). Takovou situaci se dosud judikatura Nejvyššího správního soudu nezabývala. Přesto však z ní lze základní principy posuzování práva na daňové zvýhodnění za vyživované dítě podle § 35c zákona o daních z příjmů vyčíst.

[26] Nejprve je však třeba konstatovat, že krajský soud nepovažuje za důvodnou žalobní námitku, že se žalovaný ve vztahu k žalobci nedostatečně zabýval naplněním znaků pojmu „společně hospodařící domácnost“.

[27] Podle § 35c odst. 1 zákona o daních z příjmů ve znění účinném do 27. 7. 2021 platí, že *poplatník uvedený v § 2 má nárok na daňové zvýhodnění na vyživované dítě žijící s ním ve společně hospodařící domácnosti na území členského státu Evropské unie nebo státu tvořícího Evropský hospodářský prostor (dále jen „daňové zvýhodnění“) ve výši 15 204 Kč ročně na jedno dítě, 19 404 Kč ročně na druhé dítě a 24 204 Kč ročně na třetí a každé další dítě, pokud neuplatňuje slevu na dani podle § 35a nebo § 35b. Poplatník o daňové zvýhodnění sníží daň vypočtenou podle § 16, případně sníženou podle § 35, § 35ba. Daňové zvýhodnění může poplatník uplatnit formou slevy na dani, daňového bonusu nebo slevy na dani a daňového bonusu. Je-li v jedné společně hospodařící domácnosti více vyživovaných dětí poplatníka, posuzují se pro účely tohoto ustanovení dohromady.*

[28] Ustanovení § 35c odst. 1 zákona o daních z příjmů tedy podmiňuje možnost uplatnění daňového zvýhodnění tím, že vyživované dítě žije s poplatníkem ve společně hospodařící domácnosti. Tento pojem si zákon o daních z příjmů od 1. 1. 2014 (tj. v návaznosti na rekodifikaci občanského práva) definuje v § 21e odst. 4, kde uvádí, že *společně hospodařící domácností se pro účely zákona o daních z příjmů rozumí společenství fyzických osob, které spolu trvale žijí a společně uhrazují náklady na své potřeby.*

[29] Výkladem tohoto pojmu a principy jeho aplikace v situacích, kdy se vyživované dítě střídá v péči rodičů nežijících ve společně domácnosti, se důkladně zabýval Nejvyšší správní soud v již zmiňovaném rozsudku čj. 8 Afs 155/2019-46 (srov. body 40 a 41): *„Jelikož Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že vyživované dítě může být členem pouze jedné společně hospodařící domácnosti pro účely uplatnění slevy za umístění a daňového zvýhodnění, zabýval se dále tím, jak určit, se kterým rodičem dítě tvoří společně hospodařící domácnost za situace, kdy rodiče dítěte nežijí v jedné domácnosti. Znaky společně hospodařící domácnosti podle § 21e odst. 4, tedy trvalost žití a společně uhrazování nákladů na své potřeby, vyjadřují ve vztahu k dítěti určitou míru integrace dítěte do společně hospodařící domácnosti jeho rodiče, která se projevuje jak tím, že daný rodič o dítě pečuje, tráví s ním čas a žije s ním, ale také tím, že dítě se cítí být součástí života daného rodiče a spolupodílí se na chodu domácnosti. Jak již bylo uvedeno shora, soud nevykládá, že tyto znaky mohou být naplněny fakticky ve vztahu k oběma rodičům, kteří spolu nežijí, přičemž nezpochybně, že tomu tak je i v případě stěžovatele a jeho nezletilé dcery. Pokud však může být pro dané účely § 21e odst. 4 zákona o daních z příjmů členem pouze jedné domácnosti, je třeba zkoumat, ve které z více takových domácností jsou její znaky naplněny více. To bude dáno zejména kvantitativním ukazatelem, tedy tím, ve které domácnosti žije dítě objektivně více. Subjektivní vnímání situace rodičem a dítětem a kvalita poskytované péče nemohou být pro tyto účely rozhodující, jak uvedl správně krajský soud. V případě protichůdných tvrzení rodičů by totiž byla prakticky vyloučena možnost určení společně hospodařící domácnosti správcem daně za situace, kdy by*

slevu za umístění nebo daňové zvýhodnění na vyživované dítě uplatnili oba rodiče, kteří spolu nežijí v jedné společné hospodářské domácnosti. Naopak **rozhodnutí soudu o svěření dítěte do péče může základním ukazatelem, jelikož předurčuje rodiče, s nímž bude dítě trávit většinu času, a který o něj bude osobně pečovat. Se stěžovatelem lze souhlasit v tom, že nelze automaticky stavět rovnítko mezi rozhodnutí soudu o svěření dítěte do péče a naplněním znaků společné hospodářské domácnosti. Takový předpoklad totiž ze zákona o daních z příjmů nevyplývá. K tomu závěru ostatně nedospěl ani krajský soud, který výslovně zdůraznil, že je třeba vycházet ze skutečného stavu věci v každém konkrétním případě, neboť například v důsledku dohody rodičů může být realita odlišná od rozhodnutí soudu o svěření dítěte do péče. Nicméně pak tíží podle § 92 odst. 3 daňového řádu v takovém případě důkazní břemeno daňového poplatníka, který je pak povinen prokázat že fakticky naplňuje znaky společné hospodářské domácnosti s vyživovaným dítětem v míře větší, než ten rodič (poplatník), kterému bylo dítě rozhodnutím soudu svěřeno do péče.**

Co se týče střídavé péče a společné péče o dítě, je třeba vyjít z toho, že se rodiče primárně dohodnou, který z nich bude uplatňovat slevu za umístění a daňové zvýhodnění, jako tomu je v případě rodičů žijících v jedné společné hospodářské domácnosti. Jelikož fakticky v takovém případě bude dítě žít v domácnostech obou rodičů, bude na nich, aby určili, které společně hospodářské domácnosti je dítě členem pro účely zákona o daních z příjmů. Je třeba v této souvislosti zdůraznit, že možnost uplatnit slevu za umístění a daňové zvýhodnění na vyživované dítě představuje právo, nikoliv povinnost. V případě rodičů, kteří mají dítě ve střídavé nebo společné péči, je proto primárně na nich samotných, aby se dohodli, který z nich bude tyto daňové úlevy uplatňovat. Bude se jednat o faktickou dohodu, z níž může správce daně vyjít. **Pakliže by však uplatnili slevu za umístění nebo daňové zvýhodnění oba rodiče, a každý z nich tvrdil, že právě s ním dítě tvoří společně hospodářské domácnost, bude na správci daně, aby určil, se kterým rodičem dítě tráví objektivně více času (viz předchozí bod), případně pokud tráví čas stejně, ve které domácnosti jsou více naplněny její další znaky. Soud si je vědom, že mohou být situace, kdy to může být velmi obtížné a nemůže nyní předjímat, jak přesně by se v dané situaci mělo postupovat, přičemž roli může hrát i rozložení důkazního břemene v návaznosti na uplatněná daňová tvrzení. I z těchto důvodů se jeví jako vhodnější, aby zákonodárce upravil pro neúplné rodiny zvláštní pravidla pro uplatnění těchto daňových zvýhodnění.**

[30] Tento rozsudek je přitom přílehlavý i na projednávanou věc a jeho aplikovatelnost není vyloučena jen tím, že v uvedeném rozsudku byl předmětem posouzení požadavek otce na příznání daňového zvýhodnění za celých 12 kalendářních měsíců v situaci, kdy v tomtéž rozsahu daňové zvýhodnění za totéž dítě uplatnila i jeho matka nežijící s ním ve společné domácnosti, zatímco žalobce uplatňuje právo jen na daňové zvýhodnění za 5 kalendářních měsíců. Nejvyšší správní soud se totiž v rozsudku čj. 8 Afs 155/2019-46 zabýval výkladem pojmu „společně hospodářské domácnost“ v obecné rovině a jeho závěry nejsou limitovány jen na situace, v nichž oba rodiče uplatňují daňové zvýhodnění za celé zdaňovací období. Nadto je třeba připomenout, že závěry tohoto rozsudku jsou opakovaně a bez výhrad následovány v řadě dalších rozsudků Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudky ze dne 30. 11. 2023, čj. 3 Afs 254/2021-42, ze dne 2. 2. 2024, čj. 10 Afs 276/2023-50, či ze dne 13. 2. 2025, čj. 1 Afs 264/2024-40), a to i v kauze samotného žalobce (srov. rozsudek ze dne 18. 6. 2024, čj. 8 Afs 58/2024-39, týkající se zdaňovacího období roku 2019). Z těchto rozsudků mimo jiné též vyplynulo, že daňové orgány ani správní soudy nemohou daňové zvýhodnění rozdělovat mezi rodiče na základě nasčítání kratších dob péče o dítě v průběhu zdaňovacího období do celých měsíců, nýbrž jejich úkolem je v případě, že daňové zvýhodnění uplatní oba, pouze posoudit, komu náleží, a to primárně při zohlednění kvantitativního kritéria v podobě délky času, který dítě strávilo u toho kterého rodiče (viz posledně zmíněný rozsudek ve věci žalobce). Přitom není jakkoliv rozhodná vůle dítěte či rodiče (není-li uzavřena dohoda o rozdělení daňového zvýhodnění samotnými rodiči), skutečnost, že rodič není zbaven rodičovské zodpovědnosti, nebo místo, kde má vyživované dítě zapsáno trvalý pobyt. Kvalitativní ukazatel v podobě vůle žít v jedné domácnosti se může uplatnit tam, kde dochází k vzniku či zániku žití ve společně hospodářské domácnosti (srov. rozsudek čj. 1 Afs 264/2024-40, bod 23), ne však již při určování, která ze dvou souběžně fakticky vedených domácností, v nichž se dítě střídá, je onou právně relevantní „společně hospodářské domácností“. Otevřenou, dosud neřešenou otázkou však zůstává, k jakému okamžiku a za jaké období se nárok na daňové zvýhodnění posuzuje. V dosavadní judikatuře s ohledem na skutkové okolnosti řešených případů nebyl důvod rozlišovat mezi jednotlivými kalendářními měsíci zdaňovacího období (srov. rozsudek čj. 8 Afs 58/2024-39, bod 15). Lze doplnit, že za ústavně akceptovatelné považoval tyto

závěry správních soudů i Ústavní soud (srov. usnesení ÚS ze dne 12. 5. 2022, sp. zn. II. ÚS 2686/21, a ze dne 22. 10. 2024, sp. zn. III. ÚS 410/24).

[31] V reakci na uplatněné žalobní námitky přitom krajský soud uvádí, že se žalovaný (až na jednu dílčí, dále popsanou výjimku) nedostal ve svých závěrech do rozporu se zmíněnými judikatorními závěry, a to ani pokud vycházel z rozsudku o úpravě poměrů nezletilých. Není totiž pravdou, že by vyšel pouze z něj, jak tvrdí žalobce, jelikož žalovaný sám v napadeném rozhodnutí označuje rozsudek o úpravě poměrů nezletilých za pouhý „odrazový můstek“ a zdůrazňuje, že je třeba vycházet ze skutečného stavu v každém konkrétním případě. Žalovaný za účelem zjištění onoho skutečného stavu provedl rozsáhlé dokazování, a to jak důkazy předloženými či navrženými žalobcem, tak i důkazy, které provedl z vlastní iniciativy, zejména výslechem svědkyně – matky dětí. Skutková zjištění plynoucí z tohoto dokazování též ve svých úvahách reálně zohlednil. Skutečnost, že dospěl k závěru, že z dokazování neplyne, že by v jednotlivých kalendářních měsících měl žalobce děti ve své péči v rozsahu delším než matka dětí, je případně otázkou správnosti takových skutkových zjištění, ale nepředstavuje odchýlení od judikatury Nejvyššího správního soudu.

[32] Zde je třeba (též v reakci na rozsudek čj. 8 Afs 58/2024-39) ještě doplnit, že podle § 35c odst. 10 věty první zákona o daních z příjmů *poplatníkovi, který vyživuje dítě jen jeden kalendářní měsíc nebo několik kalendářních měsíců ve zdaňovacím období, lze poskytnout daňové zvýhodnění ve výši 1/12 za každý kalendářní měsíc, na jehož počátku byly splněny podmínky pro jeho uplatnění*. Z této formulace zřetelně vyplývá, že se daňové zvýhodnění přiznává za jednotlivé kalendářní měsíce, a nikoliv za péči o vyživované dítě v trvání určitého počtu měsíců. Stává-li se v určitém kalendářním měsíci vyživované dítě nově členem společně hospodařící domácnosti, nebo naopak přestává-li být jejím členem, není pro vznik práva na uplatnění daňového zvýhodnění pečujícího rodiče podstatné, zda se v tomtéž měsíci stane součástí jiné společně hospodařící domácnosti, nebo nikoliv. Podstatné je pouze to, zda (popř. ve které) společně hospodařící domácnosti bylo dítě vyživováno na počátku kalendářního měsíce. Např. rodič dítěte, které se narodilo až druhý den v kalendářním měsíci, v tomto měsíci ještě daňové zvýhodnění uplatnit nemůže. Naopak rodič dítěte, které se v tenýž den „osamostatní“, ještě daňové zvýhodnění bude moci uplatnit. Tato úprava tedy v první řadě potvrzuje dosavadní judikaturu, podle které nelze zohledňovat skutečnost, že v souladu s rozsudkem o úpravě poměrů nezletilých vyživované dítě stráví v domácnosti žalobce v součtu cca 5 měsíců. Zadruhé pak z ní plyne, že tam, kde se pečující rodiče žijící v různých domácnostech nejsou schopni na uplatnění daňového zvýhodnění na vyživované dítě dohodnout, je třeba rozlišovat skutkový stav v jednotlivých kalendářních měsících.

[33] Krajský soud nicméně zastává názor, že časové kritérium počátku kalendářního měsíce nelze uplatnit při určování, které z více souběžných domácností naplňujících fakticky znaky stanovené v § 23e odst. 4 zákona o daních z příjmů náleží daňové zvýhodnění na vyživované dítě rodičů nežijících ve společné domácnosti. Jak ostatně plyne z judikatury Nejvyššího správního soudu, která opětovně volá po zakotvení jasných kritérií pro rozdělení daňového zvýhodnění na dítě mezi rodiče, kteří spolu nežijí ve společné domácnosti, zákon o daních z příjmů sám o sobě není formulován s cílem vymezit pravidla pro tyto případy. Tato pravidla nezbylo než dovodit správní praxí a následně soudcovským dotvářením práva v judikatuře. Jazykově pravidla nastavená zákonodárcem míří na situace, kdy vyživované dítě žije v ucelené domácnosti s oběma rodiči. Z toho pak logicky plyne, že zmíněný § 35c odst. 10 zákona o daních z příjmů o rozhodném stavu na počátku kalendářního měsíce neslouží k rozlišení, které z více souběžně existujících konkurenčních domácností daňové zvýhodnění náleží, nýbrž jen k regulaci případů, kdy se vyživované dítě nově stává členem společně hospodařící domácnosti, anebo ji opouští.

[34] Konkurenci domácností by tak výjimečně mohlo řešit toto pravidlo např. tam, kde je vyživované dítě odebráno zásahem opatrovníckého soudu z domácnosti rodičů či kde oba rodiče zemřeli a toto dítě se v tomtéž kalendářním měsíci stává součástí společně hospodařící domácnosti osoby poskytující mu péči, která nahrazuje péči rodičů. Ambicí zákonodárce ale nebylo toto pravidlo vztahovat např. na situaci, kdy je vyživované dítě v rovnoměrné střídavé péči rodičů, takže mohou nastávat situace, kdy dítě v jeho domácnosti tráví v určitém kalendářním měsíci většinu času. Aplikace tohoto pravidla by ostatně vedla k nerozumným výsledkům, jelikož v takovém případě dochází k častým změnám společně hospodařící domácnosti, přičemž převážná doba strávená dítětem v domácnosti jednoho rodiče by se v řadě případů nijak nepromítala do vzniku práva na daňové zvýhodnění, které by zůstávalo druhému rodiči, který dítě měl v péči po kratší část kalendářního měsíce. Příliš často by nastávaly

situace, kdy by právo na daňové zvýhodnění zůstávalo rodiči, u nějž v daném měsíci (oproti předchozímu) dítě strávilo méně času, a nezískal by je ten rodič, který o dítě pečoval v daném kalendářním měsíci déle, jen proto, že první z nich měl dítě u sebe na počátku prvního dne kalendářního měsíce.

[35] Naopak pravidlo o kalendářních měsících má nepominutelný význam a nelze je při posuzování toho, která ze souběžně existujících domácností více plní definiční znaky společně hospodářící domácnosti (zpravidla otázky, kde dítě stráví více času), pominout. Zdaňovací období obou rodičů se totiž nemusí shodovat – jeden z rodičů jakožto podnikatel může uplatňovat hospodářský rok podle § 21a písm. b) zákona o daních z příjmů odlišný od kalendářního, který bude rozhodující pro daňová práva a povinnosti druhého rodiče, popř. oba mohou uplatňovat hospodářský rok, avšak začínající v různý den či mít různé dlouhá zdaňovací období v době přechodu z kalendářního na hospodářský rok, či naopak. I když by se bez pravidla o kalendářních měsících dalo obejít v případě shodujících se zdaňovacích období obou rodičů (hodnotilo by se, ve které domácnosti dítě stráví více času za celé zdaňovací období), s ohledem na zákonem předvídanou možnost rozdílných zdaňovacích období se s takovým řešením spokojit nelze. Ve výkladu, na kterém se ustálila judikatura Nejvyššího správního soudu, má totiž zásadní význam pravidlo, dle kterého daňové zvýhodnění může uplatnit vždy pouze jeden z rodičů, a to bez ohledu na to, zda rodiče spolu žijí nebo nežijí ve společně hospodářící domácnosti (viz též § 35c odst. 9 zákona o daních z příjmů, který toto pravidlo zakotvuje pro rodiče žijící ve společné domácnosti, a argumentaci v bodech 35 a 36 rozsudku čj. 8 Afs 155/2019-46). V důsledku toho je nezbytné, aby se hmotněprávní pravidla zakotvující pro určitou skutkovou situaci právo na daňové zvýhodnění pro jednoho z rodičů zrcadlila v situaci druhého z odděleně žijících rodičů, kterému v téže situaci (nedojde-li k relevantní změně právní úpravy) takové právo zakládat nemá (krajský soud zde ponechává stranou možné odchylky v posouzení práva na daňové zvýhodnění v důsledku odlišné úspěšnosti rodičů při unášení důkazního břemene v odděleně probíhajících daňových řízeních). To je ovšem při shodnosti zákonem (ne)stanovených a navazující judikaturou vyložených pravidel možné jen tehdy, je-li převažující délka péče posuzována u konkurenčních domácností v totožných časových intervalech. A právě pravidlo v § 35c odst. 10 větě první zákona o daních z příjmů o kalendářních měsících je pro zajištění shodnosti posuzovaných období i při různosti zdaňovacích období rodičů nezbytné.

[36] Lze konstatovat, že žalovaný se v napadeném rozhodnutí od závěrů vyslovených Nejvyšším správním soudem do jisté míry odchýlil pouze v případě dvou právních úvah (že nelze zohlednit doby péče, kdy žalobce svévolně předal děti do péče matky bez jejího souhlasu se zpožděním, a že stejně tak nelze zohlednit sice matkou odsouhlasenou, ale svou povahou mimořádnou péči, vyvolanou specifickými událostmi, jako byla karanténa matky z důvodu kontaktu s covid pozitivní osobou), na základě nichž prokázané doby péče nad rámec stanovený rozsudkem o úpravě poměrů nezletilých nepovažoval za právně významné. Právní úvahy žalovaného ovšem nejsou popřením právních úvah v rozsudku čj. 8 Afs 155/2019-46, nýbrž doplněním těchto obecněji pojatých úvah o právní posouzení specifických případů, které ve věci posuzované Nejvyšším správním soudem nenastaly, a jež tento soud proto neměl (s ohledem na skutkové okolnosti jím posuzovaného případu) důvod posuzovat. Důvody posouzení žalovaného jsou v odůvodnění napadeného rozhodnutí srozumitelně a přezkoumatelně specifikovány, a proto se lze v návaznosti na uplatněné žalobní body zabývat jejich zákonností. Není důvod je tedy paušálně odmítat jako rozporné s judikaturou Nejvyššího správního soudu nebo jako její skryté ignorování. Závěr, že v situaci, kdy není prokázána relevantní péče nad rámec vymezený rozsudkem o úpravě poměrů nezletilých, je třeba vyjít právě z tohoto rozsudku, pak plně odpovídá tomu, co bylo konstatováno v rozsudku čj. 8 Afs 155/2019-46.

[37] Žalobce ve své argumentaci přehlíží, že žalovaný, stejně jako Nejvyšší správní soud ve své ustálené judikatuře, netvrdí, že by definiční znaky společně hospodářící domácnosti (trvalé soužití a společné uhrazování nákladů na své potřeby) v případě odděleně žijících rodičů, kteří sdílejí péči o společné děti v časových mantinelech nastavených rozsudkem o úpravě poměrů nezletilých, nemohly být naplněny u obou takových rodičů. Žalovaný přitom nepopírá, že děti fakticky žily i se žalobcem v průběhu roku 2020 ve společné domácnosti. Není tedy třeba se zabývat žalobcem zmiňovanými otázkami, zda a v jaké míře dětem pořizoval ze svých prostředků jídlo, ošacení, sportovní vybavení apod., neboť otázka, zda děti s ním po dobu stanoveného styku žijí ve společné domácnosti, ve skutečnosti není sporná. Je pravdou, že některé dílčí formulace v napadeném rozhodnutí při vytržení z kontextu mohl žalobce vnímat odlišně, v celkovém kontextu však krajský soud nemá o právním závěru žalovaného pochyb. Žalovaný nezpochybňoval, zda soužití dětí se žalobcem v roce 2020 fakticky naplňovalo

definiční znaky společně hospodařící domácnosti (o tom žádné pochyby nevyjadřoval), nýbrž se v souladu se závěry rozsudku čj. 8 Afs 155/2019-46 podrobněji věnoval až tomu, ve které z domácností přicházejících v úvahu (žalobcově či matčině) bylo o děti pečováno více, a to primárně na základě kvantitativního kritéria daného délkou času tam stráveného dětmi. Respektoval tak dlouholetý právní názor civilistické judikatury, který převzala i judikatura správních soudů, že dítě může žít jen v jediné právně relevantní „společně hospodařící domácnosti“. Žalovaný zároveň plně respektoval i to, že důkazní břemeno, pokud jde o odchylky od režimu nastaveného rozsudkem o úpravě poměrů nezletilých, tížilo žalobce (tj. v případě, že ke konkrétnímu dni nebylo prokázáno, v čí péči děti fakticky byly, žalovaný vyšel z režimu stanoveného rozsudkem o úpravě poměrů nezletilých). Žalovaný přitom za relevantní považoval jen doby, kdy děti byly u žalobce déle, než bylo stanoveno, se souhlasem matky (tedy nikoliv doby, které si žalobce fakticky vynutil porušováním rozsudku o úpravě poměrů nezletilých), a to jen pokud nešlo o situace vyvolané nahodilými skutečnostmi.

[38] Žalovaný správně poznamenal, že žalobce reálně žádnými konkrétními argumenty nebrojí proti jeho právní úvaze, že v jeho prospěch nelze zohledňovat prodloužení faktické péče v důsledku opožděného předávání dětí matce. Žalobce v žalobě jen slepě vyžaduje zohlednění této faktické péče, proti uplatnění zásady *nemo turpitudinem suam allegare potest*, tj. že nikdo nemůže mít prospěch ze své vlastní nepoctivosti, však konkrétní protargument nemá, resp. ani netvrdí, že by pobyt dětí nad rámec režimu stanoveného rozsudkem o úpravě poměrů nezletilých byl matkou dětí schválen (s výjimkou doby její karantény). Za daných okolností tedy krajský soud nemá žádný důvod tuto právní úvahu přezkoumávat a podrobně ji hodnotit.

[39] Jen *obiter dictum* krajský soud dodává (též pro účely navazujícího výkladu), že s tímto právním hodnocením žalovaného se plně ztotožňuje, a že tedy žalovaný správně z kvantitativního posouzení rozsahu fakticky zajišťované péče vyloučil dny, v nichž prodloužený pobyt u dětí nebyl jejich matkou předem schválen (případný fakt, že matka neiniciovala formální řízení v důsledku porušování rozsudku o úpravě poměrů nezletilých, na svévolnosti takového odnětí dětí z její péče nic nemění). Výklad, který by „odměňoval“ rodiče, který si dítě ve své péči fakticky ponechal v rozporu s pravomocným rozsudkem a v rozporu s vůlí druhého rodiče, tím, že se stane převážně pečujícím rodičem, a získá tak (v podstatě „přetáhne“ na svou stranu) právo na daňové zvýhodnění podle § 35c zákona o daních z příjmů, je výkladem nepřijatelným (z hlediska systematického i ústavněprávního). Ve prospěch rodiče poskytujícího faktickou péči dětem přitom nelze podle krajského soudu zohlednit ani náhodné skutečnosti, jež nastaly v jeho právní sféře a jež mu nedovolily děti předat včas v souladu s rozsudkem o úpravě poměrů nezletilých do péče druhého z rodičů. Je totiž jeho povinností se vynasazít, aby dodržel povinnosti stanovené rozsudkem o úpravě poměrů nezletilých, popř. k nimž se zavázal v soudem schválené dohodě, a v situaci, kdy vztahy mezi takovými rodiči mnohdy bývají konfliktní (což je patrné i v tomto případě), není namístě právo vykládat způsobem, který by bez vážného důvodu vytvářel prostor, resp. motivoval k porušování či obcházení závazného režimu rozdělení péče o děti. Pro úplnost lze jen podotknout, že skutečnost, že matka dětí s pozdržením jejich předání nesouhlasila, resp. byla v těchto situacích postavena před hotovou věc, aniž by žalobce zajímal její názor (natožpak aby jej reflektoval), z fotografií textových zpráv obsažených ve správním spise zřetelně vyplývá.

[40] Ve výsledku tak zůstává nevyřešena pouze otázka práva na daňové zvýhodnění za měsíc duben 2020, kde žalobce fotografiemi textových zpráv doložil, že v důsledku očekávané a posléze (jak vyplynulo z odpovědi České správy sociálního zabezpečení) i skutečně nařízené karantény z důvodu pracovního kontaktu s osobou s potvrzenou nákazou matka odsouhlasila ponechání dětí v péči žalobce, čímž v daném měsíci měl žalobce děti ve své péči převážnou dobu. Tato náhodná událost se neodehrála v právní sféře žalobce, a není tedy potřeba výkladu, jenž by chránil dodržování pravidel styku s dětmi stanovených v rozsudku o úpravě poměrů nezletilých.

[41] Žalovaný se v této situaci namísto prostého kvantitativního kritéria plynoucího z rozsudku čj. 8 Afs 155/2019-46 navrátil zpět k definičním znakům společně hospodařící domácnosti a odmítl tuto dobu zohlednit, neboť po tuto dobu nebylo podle něj možné hovořit o trvalosti žití s ohledem na přechodnost a nahodilost okolnosti, jež založila tuto delší péči v domácnosti žalobce.

[42] Zde lze poznamenat, že tvrzení žalobce, že pojmový znak „trvalosti žití“ je u dětí nutno vykládat jako subjektivní pocit být součástí života rodiče trvale, nemá oporu v právních předpisech nebo v jejich ustáleném výkladu. Onu „trvalost žití“ je nutno vykládat obecněji, oproštěnou od takovýchto filozofických úvah, jako soustavné, ve smyslu nikoli dočasné, sdílení společného životního prostoru ve smyslu každodenního soužití. K obdobné

námítce se ostatně již vyjádřil Krajský soud v Praze ve svém rozsudku ze dne 17. 4. 2019, čj. 43 Af 7/2018-39, jenž byl potvrzen právě rozsudkem čj. 8 Afs 155/2019-46: „*Silné citové pouto mezi dítětem a druhým rodičem a jejich subjektivní vnímání situace nemohou trvale společně žítí za této situace založit. Stejně tak pro posouzení trvalého společného žití není určující kvalita zázemí, jež je dítěti u druhého rodiče po dobu styku s ním zajištěno.*“ S tímto názorem se krajský soud ztotožňuje. Nadto v rozsudku čj. 8 Afs 155/2019-46 bylo výslovně konstatováno, že subjektivní vnímání situace rodičem a dítětem a kvalita poskytovaného zázemí nemohou být pro účely určení, ve které z více souběžně vedených domácností jsou znaky společně hospodařící domácnosti naplněny více, rozhodující.

[43] Problém ovšem představuje fakt, že se žalovaný k tomuto ve své podstatě kvalitativnímu kritériu trvalosti žití vrací až ve fázi, kdy jeho úkolem již bylo „pouze“ určit, která z domácností rodičů, v nichž děti střídavě pobývaly, je tou pravou „společně hospodařící domácností“ ve smyslu § 21e odst. 4 zákona o daních z příjmů. Je třeba zopakovat, že jak Nejvyšší správní soud uzavřel v rozsudku čj. 8 Afs 155/2019-46 (srov. jeho body 40 a 41), zkoumání, ve které z více faktických domácností jsou znaky „společně hospodařící domácnosti“ naplněny více, je dáno zejména kvantitativním ukazatelem, tedy tím, ve které domácnosti žije dítě objektivně více. To, ve které domácnosti jsou více naplněny její další definiční znaky, může vzít správce daně v úvahu až teprve tehdy, zjistí-li při posouzení objektivního rozložení péče o děti v čase, že děti čas v obou v úvahu přicházejících domácnostech tráví stejně dlouhou dobu. Porovnání míry naplnění takových kritérií by totiž v případech protichůdných tvrzení rodičů bylo pro daňové orgány značně komplikované a prakticky by tím byla vyloučena možnost objektivního určení společně hospodařící domácnosti za situace, kdy by daňové zvýhodnění na vyživované dítě uplatnili oba rodiče, kteří spolu nežijí v jedné společně hospodařící domácnosti.

[44] Přemístěním definičního kritéria, jež bylo již použito pro posouzení, zda děti fakticky tvoří v době, kdy u něj pobývají, domácnost se žalobcem, do následné fáze hodnocení, která z těchto vedle sebe existujících faktických domácností v tom kterém kalendářním měsíci objektivně z hlediska časového převažuje, a vytváří tím rozhodnou společně hospodařící domácnost, se žalovaný dostal do rozporu s výkladem, který zastává Nejvyšší správní soud a od něž se krajský soud nemá žádný důvod odchýlit. Na rozdíl od případů svévolného či okolnostmi ve vlastní sféře vynuceného vyloučení druhého rodiče z ujednaného či nařízeného styku s dítětem zde krajský soud nespátňuje žádný závažný důvod, který by opodstatňoval odklon od (od subjektivních úvah oproštěného) kvantitativního hlediska v podobě jasně měřitelné doby, po kterou dítě bylo v péči konkrétního rodiče. S ohledem na účel daňového zvýhodnění, jímž je daňově podpořit rodinu, v níž vyživované dítě (po převážnou dobu) žije, není rozumný důvod tuto podporu nenasměřovat do právě takové domácnosti, i když důvod delšího pobytu dítěte byl vyvolán jen náhodnými či nepravidelnými událostmi, jež přitom nelze hodnotit jako jednostranné porušování či obcházení režimu styku stanoveného rozsudkem o úpravě poměrů nezletilých.

[45] Krajský soud podotýká, že takovým důvodem není ani § 35c odst. 7 zákona o daních z příjmů, podle něž *dočasný pobyt dítěte mimo společně hospodařící domácnost nemá vliv na uplatnění daňového zvýhodnění*. Jak již bylo uvedeno, zákon o daních z příjmů sám o sobě pravidla pro rozdělení daňového zvýhodnění na vyživované dítě mezi rodiče, kteří spolu nežijí ve společně domácnosti, v podstatě nevymezuje. Pravidla výslovně nastavená zákonodárcem totiž mří jen na situace, kdy vyživované dítě žije v ucelené domácnosti s oběma rodiči. Z toho pak logicky plyne, že ani zmíněný § 35c odst. 7 zákona o daních z příjmů odpírající relevanci přechodnému pobytu mimo společně hospodařící domácnost neslouží k rozlišení toho, které z více domácností fakticky naplňujících definiční kritéria v § 23e odst. 4 zákona o daních z příjmů má být určitá doba připsána, nýbrž jen k tomu (jak správně v průběhu daňového řízení žalobce namítal), aby rodič uplatňující daňové zvýhodnění na vyživované dítě neztrácel tento nárok jen proto, pokud dítě v době studia pobývá např. na internátu nebo je z důvodu poskytování zdravotní péče po několik týdnů v nemocnici či zařízení lázeňské péče. Takové pobyty fakticky nenaplňují znaky společně hospodařící domácnosti stanovené § 23e odst. 4 zákona o daních z příjmů a nejsou srovnatelné s pobytem dítěte v „konkurenční domácnosti“. Pro posuzování těchto konkurenčních situací tak z § 35c odst. 7 zákona o daních z příjmů plyne pouze to, že v případě hospitalizace dítěte či pobytu na internátu se bude rozsah pobytu u toho kterého z odděleně žijících rodičů v takovém období posuzovat výhradně podle rozsudku o úpravě poměrů nezletilých bez ohledu na faktický stav. Ten se prosadí jen mimo takové doby.

[46] Nebyt změněného právního hodnocení, jež v předchozích odstavcích krajský soud vyhodnotil v této dílčí části jako nesprávné, žalovaný měl za to (v seznámení se zjištěnými skutečnostmi ze dne 27. 7. 2023), že z provedeného dokazování vyplývá, že v dubnu 2020 děti u žalobce přebývaly 21,5 dne, tedy objektivně déle než u matky, vzhledem k tomu, že v době od středy 22. 4. do úterý 28. 4. byly na žádost matky v péči žalobce nad rámec stanoveného styku. V tomto kalendářním měsíci tedy děti vedly ve smyslu kritérií vypořádaných rozsudkem čj. 8 AfS 155/2019-46 společně hospodařící domácnost se žalobcem. Fakt, že k tomu došlo v důsledku náhodné okolnosti (podezření z nákazy matky dětí), není právně významná. Jestliže daňové orgány i přes toto skutkové zjištění vyměřily žalobci daň bez zohlednění jakéhokoliv daňového zvýhodnění na děti, postupovaly nezákonně. Z toho důvodu krajský soud konstatuje, že napadené rozhodnutí je nezákonné. Vzhledem k tomu, že výrok napadeného rozhodnutí, resp. platebního výměru je nedělitelný (nejedná se o vyměření daně samostatnými platebními výměry za vícero zdaňovacích období ani o vyměření daně samostatným, na jiných částech platebního výměru nezávislým výrokem), nezbylo krajskému soudu než z tohoto důvodu zrušit napadené rozhodnutí pro nezákonnost jako celek.

[47] Krajský soud dodává, že ve skutkovém hodnocení žalovaného žádné nedostatky nespaturuje. Jediný podstatný nedostatek spaturuje pouze v právním posouzení o nemožnosti zohlednit faktickou péči o vyživované dítě vyvolanou jen náhodnou (nepravidelnou, resp. nepředvídatelnou událostí). Pokud v obecnosti žalobce tvrdí, že si v době vyhlášených protiepidemických opatření děti s matkou předávali v týdenním intervalu, krajský soud musí konstatovat, že nic takového žalobcem předložené důkazní prostředky neprokazují. Klíčovým opěrným bodem zde mohl být svědecký výslech matky, ovšem ta takové střídání nepotvrdila. Tento důkazní prostředek nebyl sdělný (s ohledem na konstatování svědkyně, že si události v roce 2020 již přesně nepamatuje), jeho informační přínos byl minimální a i s ohledem na žalobcem namítaný zájem svědkyně na výsledku řízení (vystupování svědkyně zachycené v protokolech přitom dává značný prostor k domněnce, že svědkyně možná i cíleně nehodlala uvést nic, co by žalobcovu verzi události podpořilo) reálně existující značné pochyby o důvěryhodnosti informací z něj plynoucích. Je zřejmé, že tento důkazní prostředek nepomohl k unesení důkazního břemene žalobce, a tento potenciál neměly ani ostatní důkazní prostředky. Skutečnost, že tato výpověď nemá potenciál prokazatelně tvrzení žalobce popřít, není jakkoliv významná, protože faktickou péči nad rámec stanovený rozsudkem o úpravě poměrů nezletilých lze žalobci uznat jen tehdy, jestliže ji v daňovém řízení prokáže. Jinými slovy, nelze-li z důkazních prostředků s praktickou jistotou dovodit závěr, kdo měl děti v daný den ve faktické péči, pak tuto dobu daňové orgány zcela oprávněně bez ohledu na tvrzení žalobce musí připsat tomu, u koho děti měly být podle režimu schváleného rozsudkem o úpravě poměrů nezletilých.

[48] Doložené účtenky a jízdanky, z nichž lze dovodit, že v daném okamžiku byly děti se žalobcem (jiné listiny v tomto směru postrádají důkazní potenciál), se týkají až na jednu výjimku období, kdy měl mít žalobce děti u sebe v souladu s rozsudkem o úpravě poměrů nezletilých. Zmíněná výjimka se pak týká jediného dne, přičemž z předložených fotografií textových zpráv vyplývá, že k tomuto prodloužení nedošlo se souhlasem matky dětí, a proto i kdyby snad šlo o rozhodující jeden den v daném kalendářním měsíci, nebylo by možné jej žalobci uznat z důvodu svévolného obcházení pravidel stanovených rozsudkem o úpravě poměrů nezletilých. Předávání dětí v týdenním intervalu, natožpak společná dohoda s matkou dětí na tomto odchýlném řešení tedy není reálně důkazními prostředky podložena. Dostatečným důkazem nejsou ani listiny dokládající, na které dny si žalobce požádal o přiznání volna na ošetřování člena rodiny. Může se jednat jen o nepřímý důkaz, jelikož takové volno nemuselo být nutně čerpáno právě z důvodu péče o děti, nýbrž i s ohledem na potřebu péče o jiného člena rodiny. Krajský soud tím nevylučuje možnost, že v kontextu dalších nepřímých důkazů mohou vyžádané zprávy od orgánu správy sociálního zabezpečení relevantní péči o děti prokázat, nicméně takové důkazy (s výjimkou období očekávané karantény matky) správci daně předloženy nebyly.

[49] Krajský soud tedy shrnuje, že žalovaný svůj závěr o neexistenci společně hospodařící domácnosti s vyživovanými dětmi založil na dostatečných skutkových zjištěních, jestliže vyšel z rozsudku soudu o úpravě poměrů nezletilých, přičemž v řízení bylo provedeným dokazováním potvrzeno, že skutečný stav v zásadě odpovídá této úpravě poměrů. Rozsudek o úpravě poměrů nezletilých přitom byl způsobilý založit důvodné pochybnosti o správnosti daňového tvrzení, a bylo tak na žalobci, aby oprávněnost využití daňových benefitů dle § 92 odst. 3 daňového řádu doložil. Žalobcem tvrzené a prokazované skutečnosti však existenci společně hospodařící

domácnosti s jeho dětmi (s výjimkou měsíce dubna 2020) neprokazují, a naopak potvrzují, že tato podmínka pro uplatnění daňového zvýhodnění u žalobce splněna nebyla. Námitky žalobce brojící proti skutkovým zjištěním žalovaného tedy nejsou důvodné. Důvodná je pouze námitka nezohlednění převažující péče žalobce v měsíci dubnu 2020, jež ve skutečnosti (a oprávněně) napadá právní hodnocení žalovaného.

## 4741

### Katastr nemovitostí: zápis poznámky rozepře; nesoulad mezi zapsaným a skutečným právním stavem

k § 985 občanského zákoníku

k § 24 odst. 1 větě první zákona č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon)

**Předpokladem provedení zápisu poznámky rozepře podle § 985 občanského zákoníku a § 24 odst. 1 věty první zákona č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí, je, že žadatel o její zápis doloží, že u soudu v občanském soudním řízení podal žalobu, kterou se domáhá odstranění nesouladu mezi stavem zapsaným v katastru nemovitostí a skutečným právním stavem. Musí však jít zároveň o žalobu, na jejímž základě může soud vydat rozhodnutí, podle něhož bude možné provést vklad věcného práva ve prospěch žalobce. Poznámku rozepře tak katastrální úřad nezapiše, pokud žaloba směřuje proti osobě, které nesvědčí právo podle stavu zápisů v okamžiku podání žádosti o zápis poznámky rozepře.**

*(Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 29. 1. 2026, čj. 30 A 81/2025-52)*

**Prejudikatura:** č. 603/2005 Sb. NSS a č. 2600/2012 Sb. NSS; č. 1/2019 Sb. rozh. obč.

**Věc:** a) K. L., b) J. L. a c) A. V. proti Katastrálnímu úřadu pro Jihomoravský kraj, za účasti Fair Share, s. r. o., o ochranu před nezákonným zásahem.

Žalobci se návrhem doručeným žalovanému dne 30. 6. 2025 domáhali provedení zápisu poznámky spornosti podle § 24 katastrálního zákona, a to ke spoluvlastnickému podílu ve výši 1/2 na nemovitých věcech evidovaných v katastru nemovitostí na listu vlastnictví č. X pro katastrální území D. L.

Žalovaný neprovedl požadovaný zápis, o čemž žalobce vyrozuměl sdělením ze dne 1. 8. 2025.

Žalobou podle části třetí, hlavy II., dílu 3. soudního řádu správního podanou dne 30. 9. 2025 se proto žalobci domáhali, aby soud určil, že postup žalovaného byl nezákonný, a uložil žalovanému provést zápis poznámky spornosti do katastru nemovitostí.

Žalobci a) a b) darovali smlouvou ze dne 18. 11. 2015 svému synovi J. L. ml. (dále jen „obdarovaný“) spoluvlastnický podíl ve výši 1/4 na výše uvedených nemovitých věcech.

Po rozvodu svého manželství v roce 2016 vypořádali žalobci a) a b) společně jmění k nemovitým věcem tak, že spoluvlastnický podíl ve výši 1/2 připadl do vlastnictví žalobkyně a).

Zbývající spoluvlastnický podíl ve výši 1/4 byl původně ve vlastnictví žalobkyně c), která je dcerou žalobců a) a b). Ta jej ale darovací smlouvou ze dne 7. 10. 2020 převedla na obdarovaného. Obdarovaný se tak ke dni 15. 10. 2020 stal vlastníkem spoluvlastnického podílu ve výši 1/2 na shora uvedených nemovitých věcech.

Notářským zápisem ze dne 5. 1. 2022 obdarovaný rozšířil se svojí manželkou rozsah společného jmění o spoluvlastnický podíl na nemovitých věcech.

Dne 11. 6. 2025 odvolali žalobci a) a b) dar z důvodu nevděku a vyzvali obdarovaného k jeho vrácení. Rovněž žalobkyně c) dne 11. 6. 2025 odvolala pro nevděk svůj dar a vyzvala obdarovaného k vrácení daru.

Obdarovaný na odvolání daru nereagoval. Dne 16. 6. 2025 však spolu se svou manželkou podali návrh na vklad vlastnického práva ke spoluvlastnickým podílům na obou nemovitých věcech ve prospěch osoby zúčastněné na řízení, což je společnost obchodující se spoluvlastnickými podíly na nemovitostech.

Když to žalobci zjistili, podali proti obdarovanému dne 30. 6. 2025 společnou žalobu o vrácení daru, resp. o určení, že jsou vlastníky spoluvlastnických podílů k oběma nemovitým věcem *in eventum* o nahrazení hodnoty daru.

Současně dne 30. 6. 2025 podali společnou žádost o zápis poznámky spornosti do katastru nemovitostí z důvodu nesouladu zapsaného a skutečného stavu. Žalovaný žádosti nevyhověl. Jako důvod nezapsání poznámky uvedl, že určovací žaloba nesměřuje proti aktuálně zapsanému vlastníkovi. I když byl zápis poznámky navržen v průběhu vkladového řízení, nesměřovala žaloba proti vkladové listině předložené v tomto vkladovém řízení. Navrhovaný zápis tedy nenavazuje na dosavadní zápisy v katastru nemovitostí.

Žalobci v podané žalobě tvrdili, že neprovedení zápisu poznámky představuje nezákonný zásah. Namítali, že § 17 odst. 4 katastrálního zákona, na který se žalovaný odvolal, je zařazen mezi ustanovení, která upravují vklad práva, nikoliv poznámku. Katastrální úřad uvedl, že rozsudek soudu by nebyl závazný pro aktuálně zapsaného vlastníka. Šlo však o zápis poznámky spornosti. Žalobci neměli jinou možnost, jak zápisu poznámky dosáhnout. Pokud katastrální úřad požadoval, aby byla podaná žaloba proti nově zapsanému vlastníkovi, šlo o přepjatý formalismus, jelikož žaloba byla již podaná proti osobě, které svědčil zápis v době podání žaloby.

Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby, neboť měl za to, že postupoval v souladu se zákonem. Podle § 26 katastrálního zákona se pro zápis poznámky použijí přiměřeně ustanovení o zápisu záznamem, tedy i § 21 odst. 1 katastrálního zákona, který ukládá zjistit, zda listina navazuje na dosavadní zápisy v katastru nemovitostí. Pro poznámku spornosti je tento požadavek vyjádřen v § 28 odst. 4 vyhlášky č. 357/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální vyhláška), ve znění vyhlášky č. 357/2013 Sb. Návaznost na dosavadní zápisy je přitom třeba posuzovat s ohledem na zásadu priority a pořadí zápisů podle § 9 odst. 2 a § 10 katastrálního zákona. V posuzovaném případě byl návrh na vklad vlastnického práva osoby zúčastněné na řízení doručen dříve než žádost o zápis poznámky spornosti. Osoba zúčastněná na řízení se tak stala vlastníkem již k okamžiku, kdy návrh na zápis poznámky spornosti ještě nebyl doručen. Poznámka spornosti by proto nemohla mít žádné účinky vůči společnosti jako nově zapsanému vlastníkovi.

Požadavek, aby žaloba směřovala proti osobě zapsané v katastru nemovitostí, není formalistický. Zajištění závaznosti soudních rozhodnutí vůči osobám, které byly účastníky řízení se plně promítá i do požadavku na návaznost stavu zápisu u poznámky spornosti. Ten vyplývá i z účelu § 985 občanského zákoníku, který stanoví, že rozhodnutí vydané o věcném právu působí vůči každému, jehož právo bylo zapsáno do veřejného seznamu poté, co dotčená osoba o zápis požádala. Poznámka spornosti proto může mít právní účinky pouze vůči osobě, která je v době jejího zápisu zapsaná jako vlastník. Pokud by soud vyhověl žalobě na určení vlastnického práva, ale v jeho rozhodnutí by nebyla jako žalovaná označena osoba zapsaná jako vlastník v katastru nemovitostí, katastrální úřad by nemohl vklad vlastnického práva na základě takového rozhodnutí povolit.

Navíc žalovaný dodal, že i kdyby žalobci podali žádost o zápis poznámky spornosti před podáním návrhu na vklad vlastnického práva osoby zúčastněné na řízení, poznámku by nebylo možné zapsat. Žaloba byla podaná pouze proti jednomu z manželů, ačkoliv podle stavu zápisu byli zapsanými vlastníky oba manželé ve společném jmění. Rozhodnutí soudu vydané pouze vůči obdarovanému by nebylo závazné vůči jeho manželce.

Krajský soud v Brně žalobu zamítl.

### Z odůvodnění:

[21] Podle závěru rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 1. 2012, čj. 4 Aps 4/2011-68, č. 2600/2012 Sb. NSS, se „*soudní ochrany proti provedení či neprovedení poznámky do katastru nemovitostí [...] lze ve správním soudnictví domáhat v řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu podle § 82 a násl. s. ř. s.*“ Byl tento závěr vyslovil Nejvyšší správní soud při výkladu zákona č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, ve znění účinném do 31. 12. 2013, lze jej bezpochyby vztáhnout i na totožný institut poznámky podle § 23 katastrálního zákona. Žalobci tedy k ochraně proti tvrzené nezákonnosti využili správný žalobní typ.

[22] Podle § 82 s. ř. s. platí, že *každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen "zásah") správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti*

*němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasazeno, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.*

[23] Jak uvádí ustálená judikatura správních soudů, žaloba na ochranu před nezákonným zásahem je důvodná, jsou-li kumulativně splněny podmínky plynoucí z § 82 s. f. s. blíže vymezené v rozsudku ze dne 17. 3. 2005, čj. 2 Aps 1/2005-65, č. 603/2005 Sb. NSS. Podle něj žalobce musí být *přímo* (1. podmínka) *zkrácen na svých právech* (2. podmínka) *nezákonným* (3. podmínka) *zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, který není rozhodnutím* (4. podmínka), *a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo přímo proti němu zasazeno* (5. podmínka). Je-li žaloba důvodná, soud rozsudkem určí, že provedený zásah byl nezákonný, a trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo hrozí-li jeho opakování, zakáže správnímu orgánu, aby v porušování žalobcova práva pokračoval, a přikáže, aby, je-li to možné, obnovil stav před zásahem (§ 87 odst. 2 věta první s. f. s.).

[24] Neprovedení zápisu poznámky do katastru nemovitostí představuje postup správního orgánu, který z hlediska formy ani obsahu není rozhodnutím, avšak dotýká se přímo a bezprostředně práv žalobců. Soud se proto zaměřil na otázku zákonnosti tohoto postupu.

[25] Soud má za účelné nejprve přiblížit klasifikaci jednotlivých typů poznámek spornosti a jejich účel. Tímto výkladem se Krajský soud v Brně obsírně zabýval již v rozsudku ze dne 31. 1. 2018, čj. 31 A 227/2017-91. Zde uvedl následující:

„33. *Zákonná úprava poznámek spornosti poskytuje účastníkům vkladového řízení možnost řešení situací, kdy skutečnosti zapsané, potažmo zapisované, ve veřejném seznamu jsou nesprávné. Příčiny takovéto nesprávnosti mohou být u zápisu již provedeného do veřejného seznamu následující: 1) chybný zápis do veřejného seznamu; 2) zápis bez právního důvodu (tzn. počáteční absence právního důvodu vzniku práva – tedy absolutní neplatnost či zdánlivost právního jednání, na základě kterého byl zápis do veřejného seznamu proveden); 3) možnost mimoknihovního vzniku či zániku práv; 4) dodatečně odpadnutí právního důvodu vzniku práva (například odstoupení od smlouvy či uplatnění relativní neplatnosti). Nad námeč těchto čtyř případů, kdy je zpochybňován již provedený zápis, lze jako bod 5) označit situaci, kdy zápis do veřejného seznamu doposud proveden nebyl, vkladové řízení o něm stále probíhá, ale již v tuto chvíli je zápis sporován z důvodu, že právní jednání, na jehož základě má být zapsáno právo do seznamu, je neplatné, zdánlivé nebo zrušené. [Na uvedené modelové situace bude v následujícím textu odkazováno jako na ‚body 1) až 5)‘.]*

1. *V případě chybného zápisu do veřejného seznamu [viz bod 1)] se mohou dotčené subjekty domáhat ochrany prostřednictvím postupů stanovených veřejnoprávními předpisy regulujícími vedení příslušného veřejného seznamu (viz § 36 katastrálního zákona).*
2. *Případy uvedené pod body 2) až 4) jsou pak primárně upraveny § 985 a § 986 občanského zákoníku. Speciálním právním předpisem, jednak odrážejícím úpravu občanského zákoníku, jednak zakotvujícím třetí typ poznámky spornosti [předestřený pod bodem 5)], je pak katastrální zákon, jehož stěžejním ustanovením pro předmětnou problematiku je § 24.*

36. *Ustanovení § 985 občanského zákoníku stanoví, že není-li stav zapsaný ve veřejném seznamu v souladu se skutečným právním stavem, může se osoba, jejíž věcné právo je dotčeno, domáhat odstranění nesouladu; prokáže-li, že své právo uplatnila, запиše se to na její žádost do veřejného seznamu. Rozhodnutí vydané o jejím věcném právu působí vůči každému, jehož právo bylo zapsáno do veřejného seznamu poté, co dotčená osoba o zápis požádala.*

1. *Dle § 986 odst. 1 občanského zákoníku se může ten, kdo tvrdí, že je ve svém právu dotčen zápisem provedeným do veřejného seznamu bez právního důvodu ve prospěch jiného, domáhat výmazu takového zápisu a žádat, aby to bylo ve veřejném seznamu poznamenáno. Orgán, který veřejný seznam vede, vymaže poznámku spornosti zápisu, nedoloží-li žadatel ani do dvou měsíců od doručení žádosti, že své právo uplatnil u soudu.*
2. *Ustanovení § 986 odst. 2 občanského zákoníku pak uvádí, že požádal-li žadatel o poznamenání spornosti zápisu do jednoho měsíce ode dne, kdy se o zápisu dozvěděl, působí jeho právo vůči každému, komu popíraný zápis svědčí nebo kdo na jeho základě dosáhl dalšího zápisu; po uplynutí této lhůty však jen vůči tomu, kdo dosáhl zápisu, aniž byl v dobré víře.*

3. Ze znění občanskoprávní úpravy tak lze obecně říci, že § 986 obsahuje řešení situace nastíněné pod bodem 2), kdy zápis do veřejného seznamu byl proveden, avšak na základě od počátku neexistujícího právního důvodu.
4. Odstranění vzniklého nesouladu podle § 985 občanského zákoníku je pak na místě v případech zmíněných pod body 3) a 4), kdy provedení zápisu původně bylo založeno na řádném právním důvodu, tento však následně odpadl (typicky bylo odstoupeno od původně platné smlouvy), nebo zapsané právo mimoknihovně zaniklo (při současném vzniku práva jiného), omezilo se (vznikem jiného práva – např. práva věcného břemene), nebo se rozšířilo (zánikem práva, které věc zatěžovalo); viz VRZALOVÁ, Lenka. § 985 [Poznámka rozepře]. In: SPÁČIL, Jiří a kol. Občanský zákoník III. Věcná práva (§ 976–1474). 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 48. ISBN 978-80-7400-499-5.), např. v důsledku vydržení, promlčení, či uplynutí času. Takováto poznámka spornosti bývá někdy také označována jako „poznámka rozepře“ – soud bude nadále tento termín užívat.
5. Jak bylo naznačeno dříve, na občanskoprávní úpravu poznámky spornosti zápisu navazuje právní úprava katastrální. Katastrální zákon však na rozdíl od občanského zákoníku rozeznává tři typy poznámek spornosti.
6. Prvním typem je poznámka spornosti, resp. poznámka rozepře odpovídající dikci § 985 občanského zákoníku. Dle § 24 odst. 1 věta první katastrálního zákona platí, že **není-li stav zapsaný v katastru v souladu se skutečným právním stavem**, osoba, jejíž věcné právo je dotčeno, se domáhá odstranění nesouladu, a prokáže-li, že své právo uplatnila u soudu, zapíše se na její žádost do katastru poznámka spornosti zápisu.
7. Úpravu druhého typu poznámky spornosti, odpovídající § 986 občanského zákoníku, obsahuje § 24 odst. 1 věta druhá katastrálního zákona, dle něhož se zapíše do katastru poznámka spornosti zápisu i **v případě, že někdo tvrdí, že je ve svém právu dotčen zápisem provedeným do katastru bez právního důvodu ve prospěch jiného a žádá, aby to bylo v katastru poznamenáno**.
8. Již nad rámec úpravy obsažené v občanském zákoníku pak katastrální zákon zakotvuje ještě třetí typ poznámky spornosti. Ta dopadá na situace nastíněné v bodě 5) výše uvedeného výčtu, kdy dotčená osoba preventivně rozporuje zápis, který doposud nebyl proveden, a vkladové řízení o něm tak stále probíhá. Podmínkou provedení zápisu této poznámky je prokázání, že dotčená osoba u soudu brojí proti právnímu jednání, jež má dle návrhu opodstatňovat provedení zápisu. Ustanovení § 24 odst. 1 věta třetí konkrétně uvádí, že poznámku spornosti zápisu, která působí proti zápisu provedenému na základě napadeného právního jednání a na něj navazujícím zápisům, zapíše katastrální úřad také na základě oznámení soudu o podané žalobě nebo na základě doloženého návrhu žalobce, pokud žalobce podal žalobu o určení, že **právní jednání, na jehož základě má být zapsáno právo do katastru, je neplatné, zdánlivé nebo zrušené**.“

[24] V nyní projednávané nejde o situaci, na kterou dopadá § 986 občanského zákoníku a § 24 odst. 1 věta druhá katastrálního zákona. Žalobci totiž netvrdí, že by vlastnické právo obdarovaného vzniklo bez právního důvodu. Naopak uvádějí, že darovali obdarovanému spoluvlastnický podíl na nemovitých věcech a jeho vlastnické právo bylo následně řádně zapsáno do katastru nemovitostí. Až následně, poté co se obdarovaný stal vlastníkem, uplatnili právo na vrácení daru podle § 2072 občanského zákoníku.

[25] Stejně tak nejde o případ upravený v § 24 odst. 1 věta třetí katastrálního zákona. Byl byla poznámka spornosti uplatněna v průběhu řízení o vkladu vlastnického práva osoby zúčastněné na řízení, společná určovací žaloba podaná žalobci nesměřuje proti právnímu jednání (kupní smlouvě), na jejímž základě vlastnické právo nabyla osoba zúčastněná na řízení. Žalobci netvrdí, že tato kupní smlouva je neplatná, zdánlivá nebo zrušená. Podaná určovací žaloba nezpochybnuje právní jednání, k němuž došlo mezi osobou zúčastněnou na řízení a obdarovaným s jeho manželkou, ale slouží čistě jako prostředek k dosažení vydání darovaného spoluvlastnického podílu na nemovitých věcech.

[26] V daném případě tak připadá v úvahu pouze zápis tzv. *poznámky rozepře* upravený v § 985 občanského zákoníku a § 24 odst. 1 věty první katastrálního zákona. Žalobci totiž tvrdí, že odvolali darování, na základě něhož se obdarovaný stal v minulosti vlastníkem nemovitých věcí. V důsledku odvolání se sami mají znovu stát vlastníky darovaných nemovitých věcí. Jinými slovy, podle jejich tvrzení v době podání žádosti o zápis poznámky rozepře neodpovídal *stav zapsaný ve veřejném seznamu skutečnému právnímu stavu*. Právě za účelem odstranění

tvrzeného rozporu podali u soudu v občanském soudním řízení určovací žalobu, kterou se domáhají určení svého vlastnického práva dle spoluvlastnických podílů. Mají přitom zjevně za to, že v případě úspěchu v soudním sporu bude následně podle rozhodnutí civilního soudu proveden vklad jejich vlastnického práva do katastru nemovitostí.

[27] Za jakých podmínek se ale lze domoci zápisu této poznámky rozepte?

[28] Podle § 985 občanského zákoníku *není-li stav zapsaný ve veřejném seznamu v souladu se skutečným právním stavem, může se osoba, jejíž věcné právo je dotčeno, domáhat odstranění nesouladu; prokáže-li, že své právo uplatnila, zapíše se to na její žádost do veřejného seznamu. Rozhodnutí vydané o jejím věcném právu působí vůči každému, jehož právo bylo zapsáno do veřejného seznamu poté, co dotčená osoba o zápis požádala.*

[29] Podle § 24 odst. 1 věty první katastrálního zákona platí, že *není-li stav zapsaný v katastru v souladu se skutečným právním stavem, osoba, jejíž věcné právo je dotčeno, se domáhá odstranění nesouladu, a prokáže-li, že své právo uplatnila u soudu, zapíše se na její žádost do katastru poznámka spornosti zápisu.*

[30] Podle § 24 odst. 3 katastrálního zákona platí, že *vyhoví-li soud žalobě, o které je zapsána poznámka spornosti zápisu, vymaže katastrální úřad všechny zápisy, vůči nimž poznámka spornosti zápisu působí. Po výmazu všech zápisů oznámí katastrální úřad provedenou změnu dotčeným osobám.*

[31] Ustanovení § 17 katastrálního zákona upravuje postup katastrálního úřadu při posouzení návrhu na vklad práva do katastru nemovitostí. Podle odst. 4 platí, že *jde-li o rozhodnutí soudu, zkoumá katastrální úřad splnění podmínek jen podle odstavce 2 písm. a) a dále, zda je toto rozhodnutí závazné i pro osoby, v jejichž prospěch je právo v katastru dosud zapsáno.*

[32] Podle § 26 katastrálního zákona se *pro zápis a výmaz poznámky použijí přiměřeně ustanovení o zápisu a výmazu záznamem.*

[33] Podle § 21 katastrálního zákona *katastrální úřad zjistí, zda je návrh na záznam podán oprávněnou osobou, zda je předložena listina bez chyb v psaní a počtech a bez jiných zřejmých nesprávností a zda navazuje na dosavadní zápisy v katastru.*

[34] Podle § 28 odst. 4 věty první vyhlášky č. 357/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální vyhláška), ve znění vyhlášky č. 346/2022 Sb. (dále jen „katastrální vyhláška“) *při zápisu poznámky spornosti zápisu podle § 24 odst. 1 věty první nebo druhé katastrálního zákona katastrální úřad rovněž zkoumá, zda navrhovaný zápis poznámky navazuje na dosavadní zápisy v katastru, zda o zápis žádá osoba k tomu oprávněná podle § 985 nebo 986 občanského zákoníku a zda bylo prokázáno podání žaloby v případech, kdy je to podmínkou zápisu poznámky.*

[35] Účelem institutu poznámky rozepte je ochrana oprávněného z věcného práva zapisovaného do katastru nemovitostí v situaci, kdy hrozí, že osoba nesprávně zapsaná jako oprávněný z věcného práva do katastru nemovitostí převede právo na jiného, jenž se tak může stát dobrověrným nabyvatelem věci nebo jiného věcného práva. Zapsaná poznámka rozepte dobrou víru nabyvatele vylučuje a oprávněně osobě tak dává možnost zamezit ztrátě existujícího, ale nezapsaného věcného práva v důsledku dobrověrného nabytí věci nebo jiného věcného práva v důvěře ve stav zápisů ve veřejném seznamu [Švestka, J.; Dvořák, J.; Fiala, J. a kol. *Občanský zákoník: Komentář, Svazek III, (§ 976-1474)*. (Systém ASPI). Wolters Kluwer].

[36] Klíčovou podmínkou provedení zápisu poznámky rozepte je, že žadatel jako osoba tvrdící, že je skutečným (nezapsaným) oprávněným z věcného práva, společně s žádostí doloží, že podal u soudu žalobu, kterou se domáhá odstranění nesouladu. Podání žaloby přitom musí časově předcházet podání žádosti o zápis poznámky rozepte. Na rozdíl od poznámky spornosti založené na § 986 občanského zákoníku a § 24 odst. 1 větě druhé katastrálního zákona není možné doložit podání žaloby v občanském soudním řízení až později.

[37] K zapsání poznámky rozepte ale nedostačuje podání jakékoliv žaloby. „*Poznámka spornosti vyznačená v katastru nemovitostí totiž neslouží – jak se žalobkyně mylně domnívá – k tomu, aby bylo známo, že určitá osoba se stavem údajů zapsaných v katastru nemovitostí neshodla, nýbrž k tomu, aby bylo známo, že se ve věci vede soudní řízení, v jehož důsledku může být údaj – jinak nadaný presumpcí správnosti – na základě výsledku soudního řízení změněn*“ (srov. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 27. 9. 2018, čj. 45 A 11/2017-194). Ze smyslu

a účelu tohoto institutu plyne, že musí jít o takovou žalobu, na jejímž základě může (v případě její důvodnosti) soud v občanském soudním řízení vydat rozhodnutí, podle něhož lze provést vklad věcného práva ve prospěch žalobce, který se domáhá odstranění nesouladu podle § 985 občanského zákoníku.

[38] Stejný názor zastává i komentářová literatura [Vrzalová, L. § 985 (Odstranění nesouladu). In: Spáčil, J.; Králík, M. a kol. *Občanský zákoník III. Věcná práva (§ 976–1474)*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 60–61, marg. č. 19–21.]:

*„Nesoulad mezi skutečným a zapsaným stavem lze odstranit pouze tím způsobem, že bude proveden zápis odpovídající skutečnému stavu na základě vkladové listiny, přičemž tato vkladová listina má být právě výsledkem soudního řízení, ve kterém je uplatňováno právo dotčené nesouladným stavem zápisu. Pokud by totiž výsledek soudního řízení neměl vést k odstranění nesouladu právě tím, že podle něj bude proveden zápis do veřejného seznamu, pak není zřejmé, jak by mělo být dosaženo stavu, aby zápis ve veřejném seznamu odpovídal skutečnosti, ani jaká by v tom byla role soudu.“*

*Má-li tedy být nesoulad mezi skutečným a zapsaným stavem odstraněn na základě soudního rozhodnutí vydaného v řízení, jehož zahájení (a doložení této skutečnosti) je podmínkou zápisu poznámky rozepře, pak nelze souhlasit se závěry MěS v Praze vyslovenými v rozhodnutí 6 A 231/2014-32, podle kterého „neplyne nikde možnost toho posouzení při zápisu poznámky spornosti, zda a jak bude příslušné (věcné) právo do katastru nemovitostí zapsáno. KatZ ani ObčZ nikde nevážou možnost zápisu poznámky spornosti na v obecné rovině pozitivní rozhodnutí ve věci samé, nikde tedy jinými slovy řečeno neupravují možnost, že poznámkou spornosti vymezená nemovitost bude v dalším (návazném) řízení předmětem dalšího správního řízení (například vkladem na základě příslušného soudního rozhodnutí). Podle názoru soudu tak při zápisu této poznámky spornosti může podat příslušný návrh kdokoli (srov. zákonné vymezení osoby navrhovatele takové poznámky jako ‚kdo tvrdí‘ nebo ‚ten, jehož (věcné) právo je dotčeno‘, aniž by tato osoba byla jinak vymezena); katastrální úřad při zápisu této poznámky zkoumá pouze to, zda se poznámka spornosti vztahuje na příslušnou nemovitost a zda tato osoba podala příslušný procesní úkon, tedy žalobu. Jiné zákonné podmínky katastrální zákon nestanoví, a žalovaný tak zápis této poznámky nemůže na tyto ne-existující podmínky vázat.“*

[39] Uvedenému výkladu ostatně odpovídá i znění samotného katastrálního zákona. Podle § 21 použitého přiměřeně podle § 26 katastrálního zákona zkoumá katastrální úřad i při zápisu poznámky, *zda navazuje na dosavadní zápisy v katastru*. To samé pak plyne i z § 28 odst. 4 věty první katastrální vyhlášky. Poznámka tedy musí navazovat na dosavadní zápisy, aby mohla být zapsaná. Jinými slovy musí se týkat sporu, v němž vystupuje jako žalovaná osoba, vůči níž je namítán nesoulad zápisu se skutečným právním stavem.

[40] Dále lze odkázat analogicky i na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2020, čj. 2 As 79/2019-61. Ten se sice týkal poznámky o podané žalobě podle § 23 odst. 1 písm. o) katastrálního zákona, která má jiný účel a následky, a i ustanovení zakotvující tento typ poznámku jsou odlišně formulovaná. Nejvyšší správní soud ale vyslovil, že předpokladem pro její zápis je zahájení civilní řízení o žalobě pouze v případě, že z něho může vzejít *„takové rozhodnutí týkající se nemovitostí evidovaných v katastru nemovitostí, na jehož základě by mohl být proveden vklad práva do katastru nemovitostí“*. Pokud toto platí v případě poznámky o podané žalobě podle § 23 odst. 1 písm. o) katastrálního zákona, pak tím spíše (*a minori ad maius*) se musí tento požadavek uplatnit i v případě poznámky rozepře, jejíž právní účinky jsou nepoměrně citelnější.

[41] V této souvislosti je třeba upozornit na důsledky spojené se zápisem poznámky rozepře do katastru nemovitostí. Její zápis vylučuje dobrou víru osob, jež nabyly věcné právo od nesprávně zapsaného oprávněného (vlastníka), a omezuje tak účinky principu materiální publicity zápisů v katastru nemovitostí. Navíc ale také rozšiřuje účinky rozsudku, kterým je určeno právo osoby domáhající se vkladu svého práva podle § 985 občanského zákoníku, i na osoby, jejichž zápis v katastru nemovitostí navazuje na zápis práva domnělého oprávněného (vlastníka práva). V případě úspěchu žaloby tedy vymaže katastrální úřad všechny zápisy, vůči nimž poznámka spornosti zápisu působí (§ 24 odst. 3 katastrálního zákona). Je tedy logické, že zápis způsobil vyvolat tak zásadní následky by měl být proveden jen za předpokladu, že očekávané rozhodnutí soudu vydané v řízení, o němž byla zapsána poznámka rozepře, bude možné následně realizovat v podobě vkladu práva do katastru nemovitostí ve prospěch žalobce. Podle § 17 odst. 4 katastrálního zákona katastrální úřad při vkladu práva na základě rozhodnutí soudu zkoumá, *zda je toto rozhodnutí závazné i pro osoby, v jejichž prospěch je právo v katastru dosud zapsáno*.

Pokud by rozhodnutí soudu nebylo závazné pro osoby zapsané v katastru nemovitostí, nebylo by možné právo úspěšného žalobce do katastru nemovitostí zapsat. Pak by ale bylo zcela absurdní, pokud by i v takové situaci měly nastat následky v podobě vymazání všech navazujících zápisů, vůči nimž poznámka spornosti zápisu působí, jak to stanoví § 24 odst. 3 katastrálního zákona.

[42] Je-li proto od počátku zjevné, že důsledky spojené se zápisem sporu prostřednictvím poznámky rozepře nemohou nastat a vklad práva nebude možné podle očekávaného rozhodnutí provést, není důvod takový zápis vůbec provádět.

[43] Soud dále poznamenává, že z hlediska posouzení důvodu k provedení zápisu poznámky rozepře není podstatné, jaký žalobní typ žadatel o zápis poznámky rozepře uplatnil. Katastrální zákon ani občanský zákoník k tomu žádné požadavky nestanoví. Podle civilní judikatury se bude jednat o určovací žalobu. Jak totiž uvedl Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 20. 9. 2017, sp. zn. 22 Cdo 3245/2017, č. 1/2019 Sb. rozh. obč.: „*Uplatněním práva ve smyslu tohoto ustanovení [§ 985 občanského zákoníku] je žaloba na jeho určení; určovací žaloba je podkladem pro vyznačení poznámky spornosti a zamezení účinků zápisu vylučného práva jednoho z účastníků na třetí osoby. Určovací žalobu nemůže nabravit žaloba na plnění, opírající nárok na plnění o právo, jehož existence má být posouzena jako předběžná otázka.*“ V kontextu dané věci však podle zdejšího soudu nelze vyloučit ani žalobu na plnění, resp. na nahrazení prohlášení vůle podle § 161 odst. 3 o. s. ř., kterou by se žalobci domáhali nahrazení prohlášení vůle k vrácení daru. I rozsudek o takové žalobě, pokud by jí bylo vyhověno, by mohl být podkladem pro vklad vlastnického práva žalobců.

[44] Na tomto místě však musí soud zdůraznit, že mu – stejně jako katastrálnímu úřadu – nepřisluší hodnotit způsob, jakým žalobci uplatnili svá práva u civilního soudu. Při vyřízení žádosti o zápis poznámky rozepře není katastrální úřad oprávněn zkoumat a hodnotit důvodnost podané žaloby (např. posuzovat otázku, zda byl naplněn naléhavý právní zájem na podání určovací žaloby podle § 80 o. s. ř. apod.). Posouzení katastrálního úřadu se omezuje čistě na zodpovězení otázky, zda osoba, jež se domáhá zápisu poznámky rozepře, podala u civilního soudu žalobu a zda v řízení o této žalobě může soud vydat rozhodnutí, na jehož základě bude možné provést vklad práva do katastru nemovitostí. Hodnocením důvodnosti žaloby by katastrální úřad vybočil z mezí své pravomoci a působnosti. Z tétož důvodu se nemůže touto otázkou zabývat ani soud ve správním soudnictví při přezkoumání zákonnosti postupu žalovaného.

[45] Klíčovou otázkou, která nakonec v tomto případě vedla k tomu, že poznámka rozepře nebyla zapsána do katastru nemovitostí, je nedostatek pasivní legitimace osoby, proti níž směřuje žaloba podaná u civilního soudu v řízení, o kterém měl být proveden zápis poznámky rozepře. Žádost o zápis poznámky podali žalobci dne 30. 6. 2025. Stalo se tak ale až poté, co obdarovaný a jeho manželka, kteří sporný podíl vlastnili ve společném jmění manželů, uzavřeli kupní smlouvu na prodej spoluvlastnického podílu osobě zúčastněné na řízení, a dokonce i poté, co podali dne 16. 6. 2025 návrh na vklad jejího vlastnického práva. Žalovaný tak s odkazem na zásadu priority zápisů a zpětnou účinnost provedení vkladu vlastnického práva (§ 10 katastrálního zákona) dovodil, že v době podání žádosti o zápis poznámky rozepře byla již vlastníkem osoba zúčastněná na řízení. Na základě rozsudku o žalobě směřující pouze proti obdarovanému by proto nebylo možné provést případný vklad vlastnického práva žalobců.

[46] S uvedeným závěrem se soud ztotožňuje. Pasivní legitimaci k podání žaloby podle § 985 občanského zákoníku má „osoba, které svědčí zápis ve veřejném seznamu, který je dle tvrzení žalobce v nesouladu se skutečným stavem. Rozhodným je okamžik, kdy dotčená osoba podá žalobu a požádá o zápis poznámky rozepře dle § 985 obč. zák.“ (Švestka, J., Dvořák, J., Fiala, J. a kol. op. cit. v bodě [35]). „*Na straně žalované pak musí logicky vystupovat osoba, které svědčí zapsaný právní stav – tedy ten, kdo je zapsán jako vlastník nebo jiný oprávněný, přestože jím ve skutečnosti není, nebo skutečný vlastník, který podle zápisu není omezen věcným právem k věci cizí, ač by být měl*“ (Vrzalová, L. § 985 [Odstranění nesouladu]. In: Spáčil, J., Králík, M. a kol. op. cit. v bodě [38], s. 58, marg. č. 11).

[47] Zjednodušeně řečeno žaloba musí směřovat vůči osobě, která je v době jejího podání zapsána v katastru nemovitostí jako osoba, které svědčí sporné právo. Jinak by nebylo možné provést vklad práva ve prospěch osoby, které podle rozhodnutí soudu právo svědčí. Rozsudek má totiž účinky pouze proti osobě, proti níž žaloba

směřuje, přičemž § 985 občanského zákoníku rozšiřuje jeho účinky i na osoby, jejichž zápisy na ni v katastru nemovitostí navazují.

[48] V projednávané věci nelze přehlédnout, že žalobci uplatnili určovací žalobu pouze proti obdarovanému, ačkoliv v době jejího podání tvořily nemovité věci již součást společného jmění manželů mezi obdarovaným a jeho manželkou. Stalo se tak v důsledku notářského zápisu ze dne 5. 1. 2022, což ostatně tvrdí i sami žalobci. Obdarovaný a jeho manželka tvořili v době podání žaloby nerozlučné společenství účastníků (srov. § 91 odst. 2 o. s. ř.). Rozsudkem vydaným na základě žaloby podané pouze proti obdarovanému by tedy nebyla vázána jeho manželka, a proto by na jeho základě nebylo možné provést vklad vlastnického práva do katastru nemovitostí.

[49] Ovšem pravdu má žalovaný i v tom, že zápis poznámky rozepte nemohl provést z důvodu, že určovací žaloba směřovala proti obdarovanému, kterému v té době podle zápisů v katastru nemovitostí nesvědčilo vlastnické právo. Zápis vlastnického práva již svědčil osobě zúčastněné na řízení, neboť podle § 10 katastrálního zákona nastaly právní účinky zápisu (vkladu) jejího práva do katastru nemovitostí již dne 16. 6. 2025, tj. před podáním žádosti o zápis poznámky rozepte. Jak uvádí i jeden z komentářů: „*S ohledem na východiska zásady materiální publicity je patrně nutno věcné právo třetí osoby považovat za zapsané k okamžiku, k němuž se vztahují právní účinky zápisu, je-li odlišný od okamžiku provedení zápisu (srov. § 10 a § 24 odst. 2 KatZ).*“ [Pavlů, R. § 985 (Nesoulad mezi zapsaným a skutečným právním stavem a poznámka rozepte). In: Petrov, J.; Výtisk, M.; Beran, V. a kol. *Občanský zákoník*. 2. vydání (3. aktualizace). Praha: C. H. Beck, 2024, marg. č. 11].

[50] Jak již bylo uvedeno, vklad práva do katastru nemovitostí lze na základě rozsudku provést pouze tehdy, jestliže působí i vůči osobě, která je zapsána jako oprávněný z tohoto práva. V daném případě by ale případný rozsudek určující právo žalobců byl účinný pouze vůči obdarovanému. Nebyl by účinný vůči osobě zúčastněné na řízení. Druhá věta § 985 občanského zákoníku sice stanoví, že rozhodnutí o věcném právu působí *vůči každému, jehož právo bylo zapsáno do veřejného seznamu poté, co dotčená osoba o zápis požádala*. K zápisu práva do katastru nemovitostí ale dochází zpětně s účinky ke dni podání návrhu na vklad. Vůči osobě zúčastněné na řízení by tedy rozhodnutí soudu o určovací žalobě nepůsobilo. Žalobci by proto na základě navrhaného určovacího rozsudku (směřujícího pouze proti obdarovanému) nemohli dosáhnout vkladu svého tvrzeného vlastnického práva.

[51] Katastrální úřad ve sdělení důvodu nezapsání poznámky rozepte přílehavě odkázal i na § 17 odst. 4 katastrálního zákona, který stanoví, že u rozhodnutí soudů, které mají být podkladem pro vklad práva, zkoumá katastrální úřad, *zda je toto rozhodnutí závazné i pro osoby, v jejichž prospěch je právo v katastru dosud zapsáno*. Za shora popsané situace by po vydání navrhaného rozsudku civilního soudu, i kdyby určoval vlastnické právo žalobců, nebylo možné provést jeho vklad do katastru nemovitostí.

[52] Nejde přitom o pouhý formalismus, jak tvrdí žalobci. Je třeba totiž dbát i na ochranu práv osoby zúčastněné na řízení, která se stala podle zápisu v katastru nemovitostí novým vlastníkem nemovitých věcí. Návrh na vklad jejího vlastnického práva měl v daném případě prioritu, přičemž k jeho podání došlo v době, kdy ještě ani nebyla podaná žaloba na určení vlastnického práva žalobců.

[53] Podle § 984 občanského zákoníku platí, že *není-li stav zapsaný ve veřejném seznamu v souladu se skutečným právním stavem, svědčí zapsaný stav ve prospěch osoby, která nabyla věcné právo za úplaty v dobré víře od osoby k tomu oprávněné podle zapsaného stavu. Dobrá víra se posuzuje k době, kdy k právnímu jednání došlo; vzniká-li však věcné právo až zápisem do veřejného seznamu, pak k době podání návrhu na zápis*.

[54] Osobě zúčastněné na řízení v souladu s principy materiální publicity svědčila vyvratitelná domněnka, že při nabytí nemovitých věcí byla v dobré víře. Ta se posuzuje podle stavu *k době podání návrhu* na vklad jejího vlastnického práva. V této době osoba zúčastněná na řízení nemohla mít vědomost o podané žalobě ani o navrženém zápisu poznámky rozepte. Aby se tedy žalobci domohli vlastnického práva i vůči osobě zúčastněné na řízení, museli by prokázat, že nebyla při nabytí nemovitých věcí v dobré víře nebo nebyly splněny jiné podmínky plynoucí z § 984 občanského zákoníku. Právní ochranu osoby zúčastněné na řízení plynoucí z principu materiální publicity zápisů v katastru nemovitostí nelze obejít tím, že žalobci jako osoby nárokuje si totéž právo, uplatní své právo vůči jejímu právnímu předchůdci (obdarovanému), aniž by přitom museli prokazovat, že osoba zúčastněná nebyla v dobré víře nebo se z jiného důvodu nemohla spolehnout na princip materiální publicity.

[55] Soud proto dospěl k závěru, že žalovaný při vyřízení návrhu na zápis poznámky rozeprě v této věci nepochybil a postupoval v souladu se zákonem.

## 4742

### Školství: odvolání děkana z funkce z vlastního podnětu rektora; použitelnost správního řádu; vyjádření a souhlas akademického senátu s odvoláním děkana; soudní přezkum správního uvážení a výkladu a použití neurčitých právních pojmů

k § 28 odst. 2 a 3 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách)

k § 2 až § 8 a části druhé správního řádu

**I. Při odvolávání děkana z funkce (§ 28 odst. 2 a 3 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách) postupuje rektor nikoli podle části druhé správního řádu, ale jen v souladu se základními zásadami činnosti správních orgánů (§ 2 až § 8 správního řádu).**

**II. Hodlá-li rektor odvolat děkana z vlastního podnětu (§ 28 odst. 3 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách), musí nejprve získat jak vyjádření akademického senátu fakulty, tak souhlas akademického senátu veřejné vysoké školy. Zákon však nestanoví, že by se akademické senáty musely k rektorovu záměru vyslovit v určitém pořadí. Fakultní vyjádření tedy může následovat až po univerzitním souhlasu.**

**III. V tom, že rektor může odvolat děkana z funkce i bez návrhu akademického senátu (§ 28 odst. 3 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách), se projevuje jeho správní uvážení, na které se vztahuje omezený soudní přezkum. Podmínky, za nichž tak rektor může učinit, vyjadřuje zákon naproti tomu za pomoci neurčitých právních pojmů. Otázka, zda rektor tyto pojmy správně vyložil a použil na konkrétní skutkový stav, pak podléhá plnému soudnímu přezkumu.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 2. 2026, čj. 10 As 74/2025-76)*

**Prejudikatura:** č. 2597/2012 Sb. NSS, č. 3073/2014 Sb. NSS, č. 3770/2018 Sb. NSS a č. 3968/2020 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 3/1997 Sb. a č. 240/2005 Sb.

**Věc:** doc. Ing. Miroslav Ševčík, CSc., proti rektorovi Vysoké školy ekonomické v Praze o odvolání z funkce děkana, o kasační stížnosti žalobce.

Ve věci jde o odvolání žalobce z funkce děkana. Žalobce je ve sporu s rektorem Vysoké školy ekonomické v Praze (dále jen „VŠE“), protože nesouhlasí s tím, jak a proč ho rektor odvolal z funkce děkana její Národohospodářské fakulty.

Nejvyšší správní soud zjistil, že rektor při odvolávání děkana nijak procesně nepochybil. Nemohl však zatím hodnotit, zda měl rektor pro svůj postup i dostatečné věcné důvody. Takové hodnocení je v první řadě úkolem Městského soudu v Praze. Ten tuto otázku řádně nepřezkoumal, protože měl mylně za to, že jde o věc správního uvážení rektora, kde je soudní přezkum omezen.

Dne 25. 5. 2023 navrhl rektor akademickému senátu Národohospodářské fakulty (dále jen „NF“), aby pojednal jeho podnět k odvolání žalobce z funkce děkana NF a vyjádřil se k němu. Akademický senát NF dne 21. 6. 2023 přijal usnesení, kterým přerušil zasedání a uložil předsednictvu, aby shromáždilo podklady k vyjádření, nechalo vypracovat právní stanovisko ohledně rizik, které by s sebou odvolání děkana přineslo, a bez zbytečného odkladu svolalo pokračování zasedání. Dne 31. 10. 2023, tedy po více než čtyřech měsících, pak přijal akademický senát NF další usnesení; v něm citoval právní stanovisko advokátní kanceláře Nielsen Legal, podle něhož nebyly splněny podmínky pro žalobcovu odvolání z funkce děkana. Do zápisu ze zasedání pak akademický senát NF zaznamenal, že vyjádření rektorovi neposkytuje.

Rektor navrhl dne 12. 6. 2023 také akademickému senátu VŠE, aby projednal jeho návrh na odvolání žalobce z funkce děkana a vyslovil s ním souhlas. Dne 26. 6. 2023 akademický senát VŠE rektorovi svůj souhlas poskytl.

Tím pokládal rektor za splněné procesní podmínky pro to, aby mohl odvolat žalobce z funkce děkana podle § 28 odst. 3 zákona o vysokých školách (měl k dispozici jak vyjádření akademického senátu NF, tak souhlas akademického senátu VŠE). Proto rozhodl dne 13. 12. 2023 tak, že odvolal žalobce z funkce děkana NF.

Žalobce podal proti rozhodnutí rektora žalobu. Podle žalobce bylo rozhodnutí rektora nepřezkoumatelné a nesrozumitelné, nebyly splněny procesní podmínky pro jeho vydání a rektor rozhodl podle nesprávně zjištěného skutkového stavu. Neexistovaly tu ani hmotněprávní důvody pro odvolání z funkce děkana a rozhodnutí zasáhlo do žalobcovy svobody projevu a svobody shromažďovací. Postup rektora považoval žalobce za diskriminační a šikanózní.

Podle Městského soudu v Praze však rozhodnutí rektora nebylo nepřezkoumatelné a rektor při jeho vydávání procesně nepochybil. Postupoval v souladu se základními zásadami správního řádu: poté, co informoval žalobce o tom, že se rozhoduje o jeho odvolání z funkce, mu umožnil seznámit se s důvody, pro které jej zamýšlí odvolat, a vyjádřit se k nim. Podle soudu nebylo nezákonné ani to, že rektor nevedl běžný správní spis, že akademický senát NF nevyjádřil jednoznačné stanovisko a že souhlas akademického senátu VŠE předcházel vyjádření akademického senátu NF. Městský soud se podrobně nezabýval jednotlivými důvody pro odvolání žalobce z funkce děkana, protože podle něj šlo o přezkum správního uvážení rektora. Rozhodnutí tedy soud přezkoumal zdrženlivě s ohledem na akademickou samosprávu, především z hlediska pravidel logického uvažování, a ověřil, zda rektory závěry odpovídají zjištěným skutečnostem. V tomto ohledu podle něj rektor nevybočil z mezí zákona. Soud také považoval za dostatečné to, jak rektor vysvětlil, že žalobcovo chování se přičilo zájmům VŠE. Podle soudu nakonec nebyla nepřiměřeně zasažena ani žalobcova základní práva. Proto žalobu rozsudkem ze dne 26. 2. 2025, čj. 8 A 11/2024-127, zamítl.

Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. Kasační důvody byly rozděleny do dvou skupin. Jednu tvořily námitky procesní, které mířily proti tomu, že v řízení o odvolání stěžovatele z funkce děkana se nepoužila pravidla obsažená ve správním řádu, a zpochybňovaly posloupnost, v níž k věci zaujaly postoj oba akademické senáty. Druhá skupina námitek se týkala toho, že rektorovo rozhodnutí nespĺnilo věcné důvody pro odvolání stěžovatele z funkce děkana podle zákona o vysokých školách.

Podle městského soudu se na řízení o odvolání z funkce správní řád nepoužije. Stěžovatel ale považoval tento názor nejen za nezákonný, ale zčásti i rozporuplný. Současně má prý totiž podle městského soudu rektorův postup vyhovovat aspoň minimálním standardům pro výkon veřejné správy, obsaženým v § 2 až 8 správního řádu (bod 54 rozsudku městského soudu). Z rozsudku však neplyne, proč by jim měl rektorův postup vyhovět, když soud tvrdil, že na výkon pravomocí rektora podle § 28 odst. 3 zákona o vysokých školách správní řád nedopadá. Stěžovatel se domníval, že to odporuje pravidlu v § 177 odst. 1 správního řádu: zákon o vysokých školách totiž v tomto případě skutečně nestanoví žádná procesní pravidla, ale současně použití správního řádu vylučuje. To podle stěžovatele znamená, že je nutno použít správní řád jako celek. Stěžovatel tento svůj závěr vyvozoval také z judikatury Nejvyššího správního soudu, zejména z rozsudku ze dne 24. 11. 2011, čj. 7 As 66/2010-119, č. 2597/2012 Sb. NSS, podle kterého se při řízení podle zákona o vysokých školách podpůrně použije správní řád. Městský soud měl tedy zrušit rozhodnutí rektora už proto, že rektor nevydal žádný formální úkon o zahájení řízení, nepoučil stěžovatele o jeho procesních právech a povinnostech, neřídil se žádnými pravidly pro vedení spisu a nedal stěžovateli možnost vyjádřit se k věci před vydáním rozhodnutí.

Stěžovatel viděl pochybení soudu i v úvaze, podle níž nebylo důležité dodržet posloupnost vyjádření akademického senátu NF a souhlasu akademického senátu VŠE. Domníval se naopak, že pořadí těchto kroků je pevně dáno s ohledem na akademickou samosprávu, která je rozdělena mezi vysokou školu a fakulty. Stěžovateli dále vadil nerovný přístup rektora k chování jiných členů akademické obce VŠE. Nesouhlasil s městským soudem, že tato skutečnost není pro věc významná, protože rovnost a zákaz diskriminace patří k základním zásadám právního státu.

K samotnému obsahu rozhodnutí o odvolání z funkce děkana stěžovatel namítal, že soud měl věcně přezkoumat, zda stěžovatel svým chováním závažně poškodil zájem vysoké školy. Nestačí říct, že rektor nevybočil z mezí zákona. Požadavek plného soudního přezkumu plyne i z rozsudku čj. 7 As 66/2010-119 (který se týká rozhodnutí rektora o návrhu na jmenování děkana). Dále stěžovatel poukázal na to, že § 28 odst. 3 zákona o vysokých školách obsahuje (na rozdíl od § 28 odst. 2) hmotněprávní důvody pro odvolání z funkce děkana: závažné neplnění povinností nebo závažné poškozování zájmů vysoké školy. Splnění těchto důvodů lze věcně přezkoumat, stejně jako otázku, zda stěžovatelovo počínání dosáhlo určité závažnosti. Soud pochybil, protože se tím nezabýval. Nedostatečně hodnotil i skutkový kontext stěžovatelova jednání (nelze jednoduše říct, že stěžovatel vytýkaná jednání skutkově nepochyboval, protože je naopak zasazoval do důležitých souvislostí).

Podle stěžovatele bylo pochybení soudu o to závažnější, že odvoláním z funkce byla zasažena jeho ústavně zaručená práva: svoboda projevu, právo shromažďovací a právo na rovný přístup k veřejným funkcím. Stěžovateli totiž byly vytýkány projevy a veřejná vystoupení, přestože je činil ve svém volném čase mimo výkon funkce děkana a mimo prostory VŠE. Soud měl při svém přezkumu aspoň zhodnotit, zda by případná stěžovatelova zdrženlivost v tomto ohledu nebyla na újmu jeho základním právům.

Rektor se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti i v navazujících podáních věnoval procesnímu režimu, v němž rozhodoval. Podpurné použití správního řádu neznámá, že se podle něj musí postupovat ve všech ohledech. Navíc rektor nesouhlasil s tím, že nebyl vůbec veden správní spis, protože byl stěžovateli na jeho žádost vydán (v elektronické podobě). Rektor připomněl, o jaké důvody své rozhodnutí opřel: porušení Etického kodexu VŠE a souboru Morálně-etických zásad vedoucích pracovníků VŠE, stěžovatelovy hrubé a urážlivé výroky na adresu studentů VŠE, zapojení stěžovatele do střetu části demonstrantů a příslušníků Policie České republiky, ohrožení zájmu o studium na VŠE a poškození absolventů VŠE na pracovním trhu. Pokud městský soud nezasáhl do hodnocení těchto skutečností, nijak tím nepochybil.

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

### Z odůvodnění:

(...)

#### **3.1 Při odvolávání děkana z funkce postupuje rektor nikoli podle části druhé správního řádu, ale jen v souladu se základními zásadami činnosti správních orgánů**

##### **3.1.1 Konkrétní postupy podle zákona o vysokých školách podléhají správnímu řádu v různé míře**

[19] Zákon o vysokých školách výslovně neupravuje svůj vztah ke správnímu řádu v obecné rovině – tedy neříká, zda a jak na pravidla zákona *jako celku* dopadají pravidla správního řádu *jako celku*. Do konce srpna 2016 oproti tomu stanovil § 105 zákona o vysokých školách (jedno ze společných a závěrečných ustanovení), že *v řízení ve věcech upravených tímto zákonem se postupuje podle obecných předpisů o správním řízení, nestanoví-li tento zákon jinak*. (Právě k tomuto právnímu stavu se vyslovil NSS v rozsudku čj. 7 As 66/2010-119, jehož bodu 74 se stěžovatel dovolává.) Pak bylo toto ustanovení přeformulováno a citované pravidlo z něj bylo vypuštěno.

[20] Na různých místech textu ale zákon o vysokých školách nadále vyjadřuje svůj poměr ke správnímu řádu. Někde jej – současně s formulováním svých zvláštních pravidel – výslovně vylučuje (§ 72 odst. 13, který upravuje habilitační řízení; § 73 odst. 4 a § 74 odst. 7, které upravují jmenování profesorem a řízení o něm).

Jinde zákon o vysokých školách předkládá – aniž vylučuje správní řád výslovně – ucelený souhrn zvláštních pravidel, která se právě pro svou specialitu použijí přednostně před pravidly správního řádu (§ 50 přijímací řízení, § 68 práva a povinnosti studentů: obě ustanovení například upravují zvláštní lhůty pro vydání rozhodnutí a pro podání odvolání či zvláštní režim nahlížení do spisu, zbavují vysokou školu povinnosti umožnit uchazeči či studentovi vyjádření k podkladům před vydáním rozhodnutí, umožňují mu nahlížet do spisu až po vydání rozhodnutí, případně stanoví, že vydání rozhodnutí je prvním úkonem v řízení).

[21] Nejvyšší správní soud tedy souhlasil se stěžovatelem v tom, že zákon o vysokých školách si nějakou vazbu ke správnímu řádu zachovává i po zrušení výslovné zmínky v § 105. Pokud totiž vysoká škola či její představitel

vykonávají působnost v oblasti veřejné správy, dopadají na ně pravidla správního řádu tak jako tak (viz § 1 odst. 1, 2 správního řádu a rozsudek čj. 7 As 66/2010-119, body 45 a 72). Stejně tak není sporné, že rozhodnutí o odvolání děkana je rozhodnutím podle § 67 odst. 1 správního řádu – a současně rozhodnutím o veřejném subjektivním právu ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., které lze přezkoumat u správního soudu (což poprvé – ač ve vztahu k rozhodnutí o *nejmenování* děkana – vyslovil právě rozsudek čj. 7 As 66/2010-119)<sup>1)</sup>.

[22] Spor je ovšem o to, v jakém *rozsahu* se správní řád při tom kterém postupu uplatní. Tuto otázku rozsudek čj. 7 As 66/2010-119 řešit nemusel, a proto ani neřešil. Ojedinelá zmínka o jednom z ustanovení druhé části správního řádu je v jeho bodě 74 jen proto, aby rozsudek – pro úplnost – mohl vyvrátit názor tehdejšího stěžovatele, který trval na svém právu odvolat se proti rektorovu rozhodnutí o nejmenování děkanem k ministru školství. Ve skutečnosti ale rozsudek nepřináší žádné obecnější úvahy o míře zapojení pravidel správního řádu do procesu, který vede ke jmenování děkana. Otázka procesního režimu jmenování a odvolání děkana neřešilo ani těch nemnoho navazujících rozsudků k tématu.<sup>2)</sup>

[23] Podstatné je, že „rozhodnutí“ (v pojetí toho či onoho procesního řádu) nemusí vzejít jen ze *správního řízení* v úzkém slova smyslu, tedy z postupu upraveného komplexně nebo aspoň podpůrně částí druhou správního řádu – ale i z jiného procesního postupu (typu „řízení“), podléhajícího jině (zvláštní) komplexní úpravě, která vylučuje být i jen podpůrné užití správního řádu. Případně lze k takovému rozhodnutí dospět i postupem bez výslovných procedurálních pravidel (který tedy ve skutečnosti není „řízením“ v obvyklém smyslu, byť se tak pro jednoduchost – i zde v odůvodnění – označuje).<sup>3)</sup>

[24] Stěžovatel rozlišuje mezi režimem popsáním v § 177 odst. 1 správního řádu (podle něhož se *základní zásady činnosti správních orgánů uvedené v § 2 až 8 správního řádu použijí při výkonu veřejné správy i v případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že se správní řád nepoužije, ale sám úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje*) a úpravou § 180 odst. 1 správního řádu (ten pro případy, kdy *správní orgány vydávají ve správním řízení rozhodnutí, ale dosavadní právní předpisy neupravují řízení v celém rozsahu, ukládá postupovat v otázkách, jejichž řešení je nezbytné, podle tohoto zákona včetně části druhé*). Tvrdí, že onen „minimalistický“ postup podle správního řádu – tedy s použitím základních zásad správního řízení, a ne celé části druhé – se uplatní jen tam, kde zvláštní zákon *výslovně vyloučí* působnost správního řádu. A protože to § 28 zákona o vysokých školách neudělal (o procesním režimu neříká nic), musí rektor podle stěžovatele při odvolávání děkana postupovat podle části druhé správního řádu.

[25] V tom už ovšem Nejvyšší správní soud se stěžovatelem neshodl. Postup, jímž rektor odvolává děkana (ať už na návrh akademického senátu, nebo z vlastního podnětu), totiž vůbec není správním řízením v úzkém slova smyslu, a už proto na něj nedopadá § 180 odst. 1 správního řádu (který právě na taková *správní řízení* míří). Nelze jej ani obecněji označit za (jiné, ale podobně fungující) řízení před správním orgánem, které by se spravovalo vlastními zvláštními procesními pravidly. Jde naopak o postup svého druhu, u něhož zákon nestanoví vlastně žádná obvyklá procesní pravidla. Konkrétně § 28 odst. 3 zákona o vysokých školách, užitý v této věci, umožňuje rektorovi odvolat děkana z vlastního podnětu, ovšem až *po předchozím vyjádření akademického senátu fakulty a se souhlasem akademického senátu veřejné vysoké školy*. To jsou jediné podmínky procesní povahy, jimiž je podle zákona o vysokých školách rektor vázán (dále samozřejmě ustanovení upravuje podmínky hmotněprávní, k tomu dále v části 3.4).

<sup>1)</sup> Odlišil se tak od doktríny, která jmenovací akt pokládala za akt řízení veřejné vysoké školy, tedy úkon pracovněprávní (Bartoň, M.; Dienstbier, F. Může rektor vysoké školy odmítnout jmenovat děkana fakulty? Úvaha k právní povaze jmenovacích aktů rektorů vysokých škol. Právní rozhledy, 2009, č. 9, s. 328).

<sup>2)</sup> Jde o rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2018, čj. 10 As 60/2018-45, č. 3770/2018 Sb. NSS, ze dne 26. 11. 2019, čj. 1 As 210/2019-29, č. 3968/2020 Sb. NSS, ze dne 19. 12. 2019, čj. 8 As 320/2018-32, ze dne 15. 12. 2022, čj. 9 As 105/2022-59, a dva předcházející rozsudky devátého senátu v téže věci.

Stejně tak tuto otázku – tedy procesní režim při jmenování, nejmenování a odvolávání děkana – nechává stranou i čerstvý komentář k zákonu o vysokých školách (Jurníková, J.; Hejč, D. a kol. Zákon o vysokých školách. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2025).

<sup>3)</sup> Kopecký, M.; Staša, J. a kol. Správní řád. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2022, výklad k § 9.

[26] Důvod, proč je toto pravidlo, vloženo do současného zákona o vysokých školách už při jeho vzniku v roce 1998, formulováno tak lakonicky – a zejména proč se výslovně nevymezuje vůči správnímu řádu – není náhodný, ale logický. Lépe se to ukáže na přehledu úpravy za poslední půldruhé století. Ačkoli se totiž způsob obsazování děkana do vedení fakulty výrazně proměňoval i v závislosti na politickém zřízení, zákonodárce jej vždy pojímal jako svébytný postup, který stojí mimo běžnou oblast správního řízení (ať už tento jeho postoj pramenil z uznání šíře akademické samosprávy, nebo – v době nesvobody – z faktu, že ve jmenování akademických funkcionářů se především projevovalo stranický motivované rozhodnutí státu).

- *Až do roku 1950 – tedy v posledních desetiletích císařství i za první, druhé a třetí republiky – upravoval tuto otázku říšský zákon z roku 1873. Ve svém § 6 stanovil, že řídicí sbor učitelský zvolí každý rok ze svých řádných profesorů představeného svého, kterýž slove děkan. Jeho volbu pak podle § 12 potvrzoval ministr vyučování. Otázka odvolávání děkana řešena nebyla (viz zákon č. 63/1873 říšského zákoníku, o organizaci úřadů universitních).*
- Komunistický převrat zasáhl i do dosavadní samosprávy vysokých škol. Nově se děkan nevolil, ale rovnou jej jmenoval (na období dvou studijních roků) ministr školství, věd a umění, a to zpravidla z profesorů vysokých škol navržených Státním výborem (který, pravda, měl napřed vyslechnout příslušnou fakultní radu a radu vysoké školy). Otázka odvolávání děkana řešena nebyla (§ 11 odst. 1 zákona č. 58/1950 Sb., o vysokých školách).
- Uvolnění šedesátých let přineslo vysokému školství aspoň částečný návrat samosprávného režimu při výběru akademických funkcionářů. Nově děkana volila na dobu tří let vědecká rada fakulty; volbu ovšem i zde – jako za císařství – potvrzoval ministr školství a kultury. Nepotvrdil-li by ministr volbu, měla proběhnout volba nová. Podobný sled kroků platil i pro odvolání děkana: na něm se usnášela vědecká rada fakulty, odvolání pak potvrzoval ministr (§ 45 odst. 1, 2 a 4 zákona č. 19/1966 Sb., o vysokých školách).
- Následující zákon z roku 1980 stanovil, že děkana ustanovuje a odvolává ministr školství, a to na návrh rektora. Je třeba dodat, že rektora si do funkce nevybírala sama vysoká škola, ale prezidentovi jej ke jmenování navrhovala přímo vláda jedné z republik federace. O skutečném samosprávném vedení vysokých škol tu tak nemohla být řeč (§ 12 odst. 2 a 14 odst. 2 zákona č. 39/1980 Sb., o vysokých školách).
- *Po listopadové revoluci získaly vysoké školy své tradiční samosprávné výsady v plném rozsahu. Děkana začal jak volit, tak odvolávat akademický senát fakulty. Šlo přitom o jeho vylučnou pravomoc, a funkce tak děkanovi vznikla (zanikla) právě už touto kolektivní volbou (odvoláním). Zákon také obecně vyjádřil svůj vztah ke správnímu řádu, a to slovy na rozhodování podle tohoto zákona se nevztahují obecné předpisy o správním řízení, s výjimkou rozhodování o stipendiu a o vyloučení ze studia [§ 10 odst. 2 písm. b) a § 34 zákona č. 172/1990 Sb., o vysokých školách].*
- Konečně dosud účinný zákon z roku 1998 provázal tuto – dosud ryze fakultní – pravomoc s pravomocí rektora coby představitele celé univerzity. Rektor děkana jak jmenuje, tak odvolává, a to na návrh akademického senátu fakulty. Odvolat jej může i z vlastního podnětu, jak o tom už byla a ještě bude řeč. Zákon původně vyjadřoval svůj obecný vztah ke správnímu řádu (viz bod [19] výše), v současnosti už to nedělá (§ 28 odst. 2 a 3, do roku 2016 také § 105 odst. 1, zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách).

[27] Důvodová zpráva k poslední jmenovanému zákonu zdůrazňuje, že děkana i nadále volí akademický senát fakulty, ale nově jej navíc bude jmenovat rektor (samotná volba tak pozbyla svou konstitutivní povahu). Totéž pak platí pro postup při odvolávání děkana. Akademický senát se na vůli odvolat děkana může usnést, ale děkana odvolává až rektor. Tato změna souvisí, slovy zákonodárce, s celkovým posílením integrity vysoké školy.

[28] Podle Nejvyššího správního soudu znamená toto doplnění rektora do celého procesu jen tolik, že rektor – jako představitel celé samosprávné vysoké školy – buď (*na návrh*) stvrzuje vůli samosprávné fakulty, nebo této fakultní vůli navzdory (tedy *z vlastního podnětu*) uplatňuje podobnou pravomoc, jakou byl dříve nadán právě jen akademickým senátům fakulty. Děje se tak přitom stejně neformálním (samosprávně výsostným) postupem. Pokud zahájení řízení o odvolání neoznamoval za dřívější úpravy děkanovi akademický senát, nahlížení

do spisu neumožňoval děkanovi akademický senát, děkana k vyjádření ke shromážděným podkladům nevyžýval akademický senát a podobně (bez ohledu na to, z jakých konkrétních a z jak závažných příčin se rozhodl děkana odvolat), není důvod, aby takové či podobné povinnosti dopadaly na rektora. Právě proto se zákon o vysokých školách v § 28 vůbec nezmiňuje o vztahu tohoto postupu ke správnímu řádu, na rozdíl od ustanovení o habilitačním a profesorském řízení (*která správní řád vylučují, současně však přinášejí vlastní podrobná procesní pravidla*). Tato řízení, zaměřená na hodnocení odborné kvalifikace uchazeče a složená z řady dílčích formálních kroků, totiž mnohem více připomínají obvyklé správní řízení (vedené třeba ve věci žádosti o licenci, jen zde na akademické půdě; k tomu rozsudek čj. 7 As 66/2010-119, bod 64). Proto jsou pro tuto věc nepřiléhavé i ty případy výluk správního řádu, které ve svých nálezech kriticky hodnotil Ústavní soud (nálezy ze dne 5. 11. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 14/96, č. 3/1997 Sb., či ze dne 26. 4. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/04, č. 240/2005 Sb.) a které stěžovatel připomíná v bodě 14 kasační stížnosti: v nich šlo o klasická správní řízení (povolování vývozu a dovozu ohrožených druhů, řízení o prohlášení věci za kulturní památku).

[29] Mlčení zákona o vysokých školách v § 28 neznamená, že by se jmenování a odvolávání děkana mělo podřídit celku pravidel správního řízení (nejde tedy o ukazatel k § 180 odst. 1 správního řádu, jak se domnívá stěžovatel), ale že zákonodárce na podobnou formalizaci ani nepomyslel, z pochopitelných důvodů daných povahou celého procesu. Postoupením návrhu akademického senátu rektorovi se ze záměru fakulty odvolat děkana náhle nestává řízení před správním orgánem – a z rektora se nestává úředník postupující podle části druhé správního řádu. Soud nevidí důvod, aby jako takový úředník vystupoval rektor i třeba jen v případech odvolávání děkana z vlastního podnětu. Ze zákona neplyne, že by tyto dva postupy se stejným předmětem a výsledkem měly mít různý procesní režim. Stěžovatel sám ostatně takto neargumentuje (nerozlišuje), a proto není potřeba něco takového vyvracet.

[30] Protože však rektor při odvolávání děkana z funkce vystupuje jako vykonavatel veřejné správy, uplatní se zde základní zásady správního řízení, jak k tomu dospěl už městský soud. Základní zásady se použijí právě proto, že rozhodnutí o odvolání z funkce se dotýká děkanových veřejných subjektivních práv (a bez ohledu na to, že § 28 zákona o vysokých školách použití správního řádu výslovně nevylučuje, jak to předpokládá pro jiné případy § 177 odst. 1 správního řádu).

### **3.1.2 Stěžovatel mohl v řízení o odvolání z funkce děkana dostatečně uplatnit svá procesní práva**

[31] Řízení o odvolání děkana podle § 28 odst. 3 zákona o vysokých školách má tři klíčové prvky (procesní kroky vedoucí k rozhodnutí): podnět rektora, vyjádření akademického senátu fakulty a souhlas akademického senátu vysoké školy. Promítá se do nich jednak právo vysoké školy na samosprávu, jednak systém brzd a protiváh uvnitř vysoké školy. V řízení o odvolání děkana z funkce se to projevuje tak, že se na odvolání podílejí rektor a dva akademické senáty (rozsudek čj. 10 As 60/2018-45, bod 19). K této základní procesní konstrukci pak přistupují základní zásady činnosti správních orgánů. Důležitý bude (aspoň ze stěžovatelovy argumentace se to tak jeví) zvláště § 4 správního řádu, který se týká práv dotčených osob: být přiměřeně poučen o svých právech a povinnostech, je-li takového poučení třeba; být předem uvědoměn o úkonu, který správní orgán učiní, je-li takového uvědomění třeba; a mocí uplatňovat svá práva a oprávněné zájmy.

[32] Tyto zásady ponechávají prostor pro úvahu, jak konkrétně mají být v řízení o odvolání děkana naplněny. Nelze z nich vyvodit, že je nutné formálně oznámit zahájení řízení o odvolání, že je zapotřebí vést správní spis v nějaké určité podobě, že musí být děkan poučen o svých právech opět nějakým konkrétním formálním přípisem apod. Nic takového ze zákona o vysokých školách ani z jeho základních zásad neplyne. Při užití zásad jde jen o to, aby byla v řízení o odvolání děkana *materiálně* naplněna základní procesní práva osoby odvolávané z funkce.

[33] Právě tím se zabýval městský soud – a zjistil, že rektor této své povinnosti dostal. Nejvyšší správní soud připouští, že argumentace městského soudu není nejvýstižnější, nevede však k nesprávnému právnímu závěru. Soud totiž sdělil to podstatné: odvolání děkana z funkce neprobíhá jako správní řízení, ale použijí se při něm základní zásady pro výkon veřejné správy. V bodech 61 až 70 svého rozsudku městský soud vysvětlil, jak byly tyto zásady v postupu vedoucím k odvolání děkana naplněny. Stěžovatel totiž věděl, že má rektor vůči jeho chování výhrady a proč, mohl se k tomu dostatečně vyjádřit (poprvé na zasedání akademického senátu NF dne 22. 9. 2022, kterého se účastnili stěžovatel i rektor). Byl seznámen s tím, že a proč rektor nesouhlasí s jeho

setrváním ve funkci děkana (dne 13. 3. 2023 ho rektor neúspěšně vyzval k rezignaci). Také věděl o tom, že se ze stejných důvodů rozhoduje o jeho odvolání z funkce. Dne 23. 3. 2023 rektor vyzval akademický senát NF, aby mu navrhl odvolání stěžovatele z funkce děkana. Když to (fakultní) senát neudělal, požádal ho rektor na konci května 2023, aby se vyjádřil k jeho záměru odvolat stěžovatele z vlastního podnětu, a o tři týdny později požádal rektor (celouniverzitní) akademický senát VŠE o souhlas s odvoláním stěžovatele z funkce děkana.

[34] Důležité pro zachování stěžovatelových procesních práv je i to, že stěžovatel byl přítomen na zasedání obou akademických senátů (NF i VŠE), na kterých se projednávaly žádosti rektora o vyjádření a souhlas ve vztahu k odvolání stěžovatele z funkce děkana. Měl tak možnost se opakovaně a dostatečně vyjádřit k okolnostem, o nichž se řízení vedlo. Z ničeho neplyne, že by stěžovateli nebyly známy důvody rektorova postupu a že by – v důsledku nedostatku poučení – neuplatnil nějaké své procesní právo, které by jinak uplatnit býval mohl. Soud má tedy za to, že stěžovateli nebylo ve smyslu § 4 správního řádu třeba ani poučení o právech a povinnostech, ani uvědomění o úkonu, který správní orgán učiní.

[35] Protože v této věci se neuplatní pravidla pro vedení správního spisu, nepochybil rektor tím, že podle nich nepostupoval. Fakticky záleží jen na tom (zvláště pro účely následné soudní kontroly), zda rektor pro své rozhodnutí shromáždil i dostatek skutkových podkladů, s nimiž lze jeho závěry porovnat. To se v této věci stalo. Ostatně sám stěžovatel převzal (po skončení řízení) od rektora datový nosič, na kterém je složka nadepsaná jako „Spis – odvolání děkana“.

[36] Není důležité, jak je souhrn těchto informací označen. „Spis“ však vystihuje podstatu toho, co složka obsahuje: všechny významné podklady týkající se odvolání stěžovatele z funkce děkana, „sepsané“ či jinak shromážděné (audio či video nahrávky) na jednom místě. Jsou v něm – kromě vlastního rozhodnutí rektora o odvolání stěžovatele z funkce – zápisy ze zasedání akademického senátu NF i VŠE, na kterých se probíralo či jinak řešilo stěžovatelovo chování a jeho odvolání z funkce děkana, složky popisující a dokládající stěžovatelova veřejná vystoupení (odkazy na webové stránky, videa apod.), tiskové zprávy rektora k situaci, ohlasy v médiích, podněty etické komisi a zápisy ze zasedání této komise, návrhy rektora směřované akademickým senátům, korespondence mezi rektorem a stěžovatelem (zejména o nahlédnutí do spisu), protokol o předání spisu... Složka tedy obsahuje vše, co lze oprávněně po rektorovi požadovat, aby k této věci shromáždil. Jsou v ní zachyceny okolnosti všech důležitých procesních kroků, z nichž lze usoudit, jak rektor postupoval, a zhodnotit, zda byl jeho postup zákonný. Dále z ní lze také zjistit, z čeho rektor (hmotněprávně) vycházel při rozhodování o odvolání stěžovatele z funkce.

[37] Nejvyšší správní soud proto nesouhlasí s tím, že by snad městský soud posoudil chybně otázku použití správního řádu. Posoudil ji správně, protože odvolání děkana probíhá podle zákona o vysokých školách a v souladu se základními zásadami obsaženými ve správním řádu. To, že byly tyto zásady při odvolávání stěžovatele z funkce děkana uplatněny dostatečně, Nejvyšší správní soud v této části odůvodnění jen dovysvětlil.

### **3.2 Vyjádření akademického senátu fakulty nemusí předcházet souhlasu akademického senátu vysoké školy**

[38] Zde je třeba znovu připomenout úvodní text § 28 odst. 3 zákona o vysokých školách (ve znění do března 2025): podle něj může rektor odvolat děkana z vlastního podnětu (*z důvodů, které zákon blíže popisuje*), a to teprve *po předchozím vyjádření akademického senátu fakulty a se souhlasem akademického senátu veřejné vysoké školy*. Stěžovatel z toho vyvozuje, že vyjádření akademického senátu fakulty musí předcházet souhlasu akademického senátu VŠE. To však z ustanovení neplyne.

[39] Plyne z něj, že na odvolání děkana z funkce se podílejí rektor i akademické senáty. Míra uvážení rektora a vlivu akademického senátu na odvolání děkana se liší podle toho, zda jde o odvolání děkana na návrh akademického senátu fakulty, nebo o odvolání děkana z vlastního podnětu rektora. Postup při odvolání děkana podle § 28 odst. 2 zákona o vysokých školách, tj. na návrh akademického senátu fakulty, neponechává velký prostor pro rektorovo vlastní uvážení. Role akademického senátu je v tomto případě klíčová. Když se akademický senát neuchýlí ke svévoli nebo diskriminačnímu jednání, nemá rektor téměř jinou možnost než návrhu vyhovět. Tento způsob odvolání děkana totiž vychází z předpokladu, že s ohledem na rozdělení pravomocí uvnitř fakulty bude fakultu poškozovat, pokud děkan nemá důvěru „vlastního“ akademického senátu (rozsudek čj. 10 As 60/2018-45, body 16 až 18). Důležité je tedy to, že akademický senát svým návrhem vyjadřuje děkanovi nedůvěru.

[40] Když však rektor odvolá děkana z vlastního podnětu, ustupuje role akademických senátů do pozadí. Senáty stále plní svou funkci v univerzitním systému brzd a protivah, ovšem tentokrát jde především o rektorův názor na to, co poškozuje zájmy vysoké školy nebo fakulty. Akademický senát vysoké školy (VŠE) může odvolání děkana v tomto případě významně ovlivnit, protože odvolání děkana z podnětu rektora je podmíněno tím, že akademický senát vysoké školy souhlasí. Bez jeho souhlasu děkan odvolán nebude – a akademický senát vysoké školy tak svým souhlasem přímo kontroluje, zda je odvolání děkana z funkce v souladu se směřováním a zájmy vysoké školy. Naproti tomu akademický senát fakulty (NF) v tomto procesu nemá tak významnou úlohu; přesto zákon s jeho vyjádřením počítá. Vyjádření nemůže samo o sobě zvrátit podnět rektora, může však představovat kritickou odezvu (žádoucí pro dialog mezi fakultou a vysokou školou) na rektorův postoj. Rektora toto vyjádření může přimět k tomu, aby se s kritikou nebo nesouhlasem dotčené fakulty vypořádal v odůvodnění rozhodnutí.

[41] Význam vyjádření a souhlasu akademických senátů spočívá ve vlivu, jaký mohou mít na vůli rektora odvolat děkana, a v tom, že se podílejí na jakési předběžné kontrole správnosti rektorova rozhodnutí o odvolání děkana z funkce. Pořadí, v jakém se fakultní akademický senát vyjádří a univerzitní senát udělí souhlas, však samo o sobě není nijak zásadní. Zákon zmiňuje nejdříve vyjádření akademického senátu fakulty a až pak souhlas akademického senátu vysoké školy, to ale jen z logického (nikoli přísně procedurálního) důvodu daného vnitřním uspořádáním vysoké školy. Z hlediska rozdělení univerzitní a fakultní samosprávy a z respektu k ní dává smysl, aby se rektor nejdříve obrátil na fakultu, která má k děkanovi blíže. (To nemění nic na tom, že v konečném důsledku může být její případně negativní vyjádření „přebito“ souhlasem celouniverzitního zastupitelského orgánu.) Jinak se ale tyto dva kroky, které předcházejí rozhodnutí rektora, nijak vzájemně neovlivňují. Proto pouhé odlišné pořadí vyjádření a souhlasu, než jak s ním zákon běžně počítá, není s to zpochybnit zákonnost rozhodování o odvolání děkana. Důležité je to, že rektor z rozhodovacího procesu nevynechal ani akademický senát NF, ani akademický senát VŠE.

[42] Rektor postupoval podle toho, v jakém sledu jsou tyto kroky (vyjádření a souhlas) popsány v zákoně, a v tomto pořadí se obrátil nejdříve na fakultní akademický senát a poté na ten univerzitní. Nemohl však ovlivnit to, kdy mu oba zastupitelské orgány vyjádření a souhlas poskytnou. Univerzitní akademický senát poskytl svůj souhlas s odvoláním děkana dne 26. 6. 2023, tedy třináct dnů poté, co se na něj rektor obrátil, zatímco fakultní akademický senát se svým usnesením k věci vyjádřil po více než pěti měsících (rektor podal návrh na projednání svého podnětu dne 25. 5. 2023, akademický senát se vyjádřil dne 31. 10. 2023).

[43] Je patrné, že fakultní akademický senát se své vyjádření poskytnout zdráhal. Nejdříve zasedání přerušil, aby shromáždil potřebné podklady – a poté se odmítl formálně vyjádřit mimo jiné kvůli tomu, že se akademický senát VŠE vyjádřil dříve, a posloupnost vyjádření akademického senátu fakulty a souhlasu akademického senátu VŠE by tak nebyla podle zákona. Ze zápisu ze zasedání ze dne 31. 10. 2023 je však zřejmé, že senát s odvoláním děkana nesouhlasil. Rektor proto správně usoudil, že senát vyjádření poskytl.

[44] Kdyby rektor nemohl vzít v potaz byť i takto nestandardně projevený názor akademického senátu fakulty, byl by proces odvolání děkana z funkce blokován způsobem, který zákon nepředpokládá. Smyslem vyjádření akademického senátu fakulty není umožnit – nebo naopak znemožnit – odvolání děkana. Jde o právo fakulty na to, aby byl prostřednictvím akademického senátu slyšen její názor na věc. Toto právo však nelze zneužít k tomu, aby fakulta rektorovi formálně zabránila rozhodnout o odvolání děkana tím, že se její akademický senát odmítne vyjádřit.

[45] Nejvyšší správní soud proto zastává ve shodě s městským soudem názor, že pořadí, v jakém byly poskytnuty vyjádření akademického senátu NF a souhlas akademického senátu VŠE, nemá vliv na zákonnost rozhodnutí rektora o odvolání stěžovatele z funkce. Nic na tom nemění ani pozdější znění § 28 odst. 3 zákona o vysokých školách (účinné od března 2025), kterým stěžovatel argumentuje ve svůj prospěch. Nově zákon počítá s tím, že každý z akademických senátů se musí vyjádřit ve lhůtě 60 dnů, jinak platí, že v poslední den této lhůty vyslovil souhlas s odvoláním děkana. Smyslem lhůty je pobízet akademické senáty, aby se svým vyjádřením či souhlasem nevyčkávaly (strategicky, nebo třeba i obstrukčně), a neblokovaly tak proces rozhodování o odvolání děkana. Kdyby tedy akademické senáty z jakéhokoli důvodu neposkytly své vyjádření či souhlas, rektor ví, kdy nejpозději bude moci rozhodnout o odvolání děkana z funkce. Naopak zavedení lhůty nijak výkladově nepodporuje

stěžovatelovo přesvědčení (ani po novele ze zákona neplyne, že by děkan po oslovení fakultního akademického senátu – který by se obrnil mlčením – musel čekat aspoň 60 dnů, než se obrátí na senát celouniverzitní). (...)

### 3.4 Důvody pro odvolání z funkce děkana vyjadřuje zákon neurčitými právními pojmy, jejichž výklad a užití na zjištěný skutkový stav měl městský soud plně přezkoumat

[48] Městský soud podle stěžovatele pochybil hlavně tím, že plně nepřezkoumal rozhodnutí o jeho odvolání z funkce, protože považoval rozhodnutí o odvolání stěžovatele z funkce děkana za projev rektorova správního uvážení.

[49] Podle § 28 odst. 3 zákona o vysokých školách může rektor odvolat děkana, *pokud děkan závažným způsobem neplní své povinnosti nebo závažným způsobem poškozuje zájem vysoké školy nebo fakulty*. Městský soud ve svém rozsudku řekl, že k přezkumu aktů akademické samosprávy musí přistupovat zdrženlivě a zkoumat jen to, zda rozhodnutí zjevně nevybočuje z mezí zákona. Tato úvaha ale podle Nejvyššího správního soudu vychází z nesprávného čtení vykládaného zákonného pravidla.

#### 3.4.1 V čem městský soud pochybil

[50] Městský soud vyložil § 28 odst. 3 zákona o vysokých školách za pomoci judikatury k § 28 odst. 2 tohoto. Podle něj i z pravidla v odstavci 3 plyne, že odvolání děkana z funkce je na správním uvážení rektora – a v takovém případě mohou správní soudy přezkoumávat jen to, zda správní uvážení nevybočuje ze zákonných mezí. Tyto dva odstavce zákonného textu se však od sebe zásadně liší. Když rektor odvolává děkana na návrh akademického senátu podle § 28 odst. 2 zákona o vysokých školách (jenž zní: *děkana jmenuje a odvolává na návrh akademického senátu fakulty rektor*), zpravidla tomuto návrhu vyhová. Jak totiž Nejvyšší správní soud už popsal (v bodě [39]), zákon nepojmenovává žádné podmínky, za kterých může akademický senát navrhnout rektorovi odvolání děkana (protože senát sám děkana volí, může jej chtít odvolat čistě jen pro ztrátu důvěry a pro jiné představy o směřování fakulty). Protože tato právní norma neobsahuje žádné podmínky, nemůže správní soud žádné okolnosti odvolání přezkoumávat. Výjimkou jsou situace, kdy by akademický senát při svém návrhu konal svévolně, šikanózně či diskriminačně.

[51] Ustanovení § 28 odst. 3 zákona o vysokých školách, právě citované (v bodě [49]), naproti tomu obsahuje (kromě požadavku na vyjádření a souhlas akademických senátů) dvě právně odlišné části. V jeho úvodu se říká, že za určitých podmínek rektor *může* odvolat děkana. Právě v této otázce (zda při splnění zákonných podmínek rektor děkana opravdu odvolá, nebo zda ho i přesto neodvolá) se projevuje jeho správní uvážení (dané mu zde jako nejvyššímu představiteli akademické samosprávy), na které se vztahuje omezený soudní přezkum. Druhá část ustanovení tyto podmínky vyjmenovává. Podle ní může rektor odvolat děkana z funkce, když *děkan závažným způsobem neplní své povinnosti nebo závažným způsobem poškozuje zájem vysoké školy nebo fakulty*. Rektor je proto povinen ve svém rozhodnutí řádně odůvodnit, jak a proč byly podle něj tyto podmínky pro možné odvolání děkana z funkce naplněny. K tomu potřebuje popsat a konkrétními skutkovými okolnostmi naplnit neurčité právní pojmy: „zájem vysoké školy nebo fakulty“, „poškozovat“, navíc „závažným způsobem“.

[52] Na rozdíl od omezeného přezkumu správního uvážení podléhá výklad neurčitých právních pojmů a jejich použití na konkrétní skutkový stav plnému soudnímu přezkumu (rozsudek č. 1 As 210/2019-29, bod 24 a judikatura tam citovaná; obecněji pak usnesení rozšířeného senátu ze dne 22. 4. 2014, č. 8 As 37/2011-154, č. 3073/2014 Sb. NSS, body 14 a 15). Městský soud tedy pochybil, když se věcně nezabýval žalobními námitkami, které se týkaly důvodů stěžovatelova odvolání z funkce děkana. Nelze se spokojit s obecnou frází, podle níž rektorovo rozhodnutí nevybočilo z mezí zákona, odkazuje na konkrétní skutečnosti, jeho úvahy a závěry odpovídají těmto skutečnostem a vyhovují pravidlům logického uvažování (body 112 a 113 rozsudku městského soudu). To by odpovídalo přezkumu správního uvážení, nikoli použití neurčitých právních pojmů.

[53] Nestačí ani to, že městský soud popsal části rektorova rozhodnutí, které se mu jevily dostatečně zdůvodněné, aniž jakkoli vysvětlil proč. V bodě 123 soud řekl, že rektor provedl výklad neurčitých právních pojmů dostatečně a soud nemá rektorovi vysvětlovat, že například zájmem VŠE je něco jiného. O nic takového ale nejde. Smyslem plného soudního přezkumu není nahrazovat orgány veřejné moci v jejich odborné kompetenci a jejich vlastní hodnocení nahrazovat hodnocením soudním. Pokud ale rektor nějak vyložil třeba právě pojem *zájem VŠE*

(není třeba „slovníková“ definice, může postačit i objasnění na příkladech) a žaloba s tímto výkladem polemizuje, je úkolem soudu, aby na konkrétní žalobní námítky reagoval a vysvětlil stěžovateli (hodlá-li žalobu zamítnout), že rektor vyložil pojmy dostatečně a stěžovatelovo jednání k nim přiřadil po právu. Toto vysvětlování se neděje strohým několikaslovným sdělením, že „rektor udělal vše správně a logicky“, zvláště tváří v tvář strukturované a detailně zdůvodněné žalobě, ale argumentací a předkládáním vlastního náhledu soudu.

[54] Chybné jsou také některé další úvahy, ze kterých soud v napadeném rozsudku vyvozuje, že není třeba věcně přezkoumávat důvody rektorova rozhodnutí. Například z toho, že rektorovu rozhodnutí o odvolání předcházel souhlas akademického senátu VŠE, nelze vyvozovat věcnou správnost tohoto rozhodnutí (bod 122 rozsudku).

[55] Městský soud neposkytl stěžovateli odpovědi na řadu konkrétních námitek, bez jejichž zodpovězení nelze říct, zda byl stěžovatel odvolán z funkce po právu, či nikoli. Odpovědi na tyto námítky (otázky) jsou přitom důležité i proto, že postup vedoucí k odvolání děkana z funkce je v podstatě neformální, jak to Nejvyšší správní soud popsál výše v části 3.1: nečiní se tu písemné úkony jako v neveřejném řízení podle správního řádu, naopak členové akademické obce si své postoje k věci sdělují veřejně a ústně na jednáních akademických senátů. Řízení před soudem tedy dává stěžovateli první možnost písemně sdělit své námítky uceleně ke všemu, co se týká jeho odvolání z funkce děkana.

### 3.4.2 Čím se bude městský soud dále zabývat

[56] Ve svém dalším rozsudku městský soud proto nově odpoví na stěžovatelovy námítky v části IV (*Nedostatky rozhodnutí z hlediska obsahu*). Stěžovatel v nich nastínil podle něj sporné skutečnosti, které pak v dalších částech upřesnil a rozebral. Přesto si i tato úvodní část zaslouhuje, aby na ni městský soud reagoval a posoudil, zda rektor ve svém rozhodnutí pojmenoval neurčité právní pojmy a podřadil pod ně konkrétní skutečnosti. Soud také vysvětlí, zda skutečnosti zmíněné v bodech 23 až 29 žaloby mohly, nebo nemohly mít vliv na zákonnost rektorova rozhodnutí.

[57] Dále městský soud vypořádá námítky obsažené v části IX (*Jednotlivé důvody pro odvolání žalobce z funkce děkana*) a v části X (*Další důvody pro odvolání žalobce z funkce děkana*). Stěžovatel v nich zpochybnil konkrétní skutečnosti, kterými rektor odůvodnil jeho odvolání z funkce. Námítky se týkaly jednotlivých událostí a stěžovatelových projevů, a to jak skutkových okolností, tak jejich právního hodnocení. Úkolem městského soudu je, aby stěžovatelova tvrzení přezkoumal a řekl, zda mohou (skutkově) zpochybnit okolnosti, ze kterých rektor vyvodil závažné poškození zájmu vysoké školy nebo fakulty, či zda mohou (v rovině právního hodnocení) vyvrátit rektorův závěr, že stěžovatel závažně poškodil zájem vysoké školy nebo fakulty.

[58] Stěžovatel v části XI (*Společné aspekty výroků žalobce – svoboda projevu a svoboda shromažďování*) namítal, že § 28 odst. 3 zákona o vysokých školách nelze považovat za zákonné omezení svobody projevu, a že projevy proto nelze poškodit zájem vysoké školy či fakulty. Také s touto námítkou se musí městský soud vypořádat a říct, zda mohly být stěžovatelovy výroky posouzeny jako něco, co poškozuje zájmy vysoké školy nebo fakulty, a zda stěžovatel kvůli nim mohl být odvolán z funkce navzdory ústavně zaručené svobodě projevu. Podobně je potřeba, aby městský soud odpověděl na žalobní námítku (i když výrazně stručnější) týkající se svobody shromažďovací. Přitom by měl městský soud raději odpovídat sám za sebe, nikoli jen místo vlastní reakce přímo citovat rektorovo vyjádření k žalobě, jako to udělal v bodě 133 rozsudku.

[59] Nejvyšší správní soud chápe, že správní soud nemusí (a často ani nemůže) přinášet ve svém pohledu nové právní úvahy, které dosud ani jednou nezazněly, protože argumentů k určité otázce je obvykle jen omezené množství. Přesto je pro přesvědčivost jakéhokoli argumentačního textu užitečnější, když se jeho autor pokusí svůj právní postoj vyjádřit vlastními slovy: to mu i umožní zdůraznit podstatné a vynechat méně podstatné. Soud si při argumentaci jistě může pomoci vhodnými myšlenkami vnesenými do řízení jeho účastníky. Způsob, který městský soud zvolil v bodě 133, se však uplatní spíše v situaci, kdy žalobce už svou žalobní námítku dříve uplatnil ve stejném znění třeba jako odvolací námítku, žalovaný na ni podrobně reagoval ve svém rozhodnutí, a žalobce přesto na námítce mechanicky trvá. Taková situace zde ovšem nenastala, protože – jak už popsáno výše (v bodě [55]) – stěžovatel neměl před odvoláním z funkce příležitost k písemné polemice, a jeho žalobní argumentace je tedy originální. I soud by proto měl vyvinout přiměřené úsilí, aby stěžovateli sdělil, co přesně si o námítce myslí

on sám (naopak by neměl doslova opakovat, co si o námitce myslí rektor, protože to už stěžovatel ze zasláního vyjádření ví).

[60] V části XII žaloby stěžovatel namítal, že zájmy vysoké školy nebo fakulty nebyly poškozeny závažným způsobem. Tvrdil a doložil řadu skutečností, které podle něj vyvracejí rektorovy závěry. Městský soud nemůže ani tuto část žalobních námitek opomenout; jeho úkolem je posoudit, zda se rektorovi podařilo závažné poškození chráněných zájmů zdůvodnit.

[61] S touto námitkou souvisí také část XIII žaloby (*části XIII jsou v žalobě omylem dvě; soud má teď na mysli tu s názvem Další žalobní body, která začíná na straně 43 žaloby*). V jejím bodě A stěžovatel namítal, že není jasné, k jakému jednání rektor vztahuje porušení Etického kodexu VŠE, morálně etické zásady rektora a Misi VŠE. Také nesouhlasil s tím, že v sobotu ve svém volném čase mohl tyto etické předpisy vůbec porušit, protože nevykonával práci. Úkolem městského soudu je, aby odpověděl na nejasnosti ohledně etického posouzení stěžovatelova jednání a na to, zda mohl etické předpisy porušit ve svém volném čase. Dále v bodě D stěžovatel zpochybnil, že z usnesení akademických senátů některých fakult VŠE plyne, že stěžovatel poškodil pověst VŠE. Proto by se měl soud vyjádřit i k nim. Stěžovatel polemizoval se závěry rektora také v bodech E, F, G a H této části. Nesouhlasil zejména s tím, že jednal bez sebereflexe, že poškozoval vysokou školu či fakultu vědomě nebo že jeho jednání bylo přičitatelné vysoké škole a fakultě. Je na městském soudu, aby řekl, zda jsou tyto námitky opodstatněné a zda mají vliv na posouzení věci.

[62] Městský soud by se měl v dalším řízení vyjádřit i k namítané diskriminaci kvůli stěžovatelovým protivládním postojům, k nerovnému zacházení, které stěžovatel namítal ve srovnání s jinými členy akademické obce VŠE (v závěru části IV a také v „druhé“ části XIII, nazvané *Diskriminační a svévolný postup rektora VŠE*, která začíná na s. 54 žaloby), a k tomu, zda rektor nepřekročil meze správního uvážení (závěr žaloby). Není nezbytné, aby se městský soud vyjadřoval ke každému dílčímu tvrzení zvlášť ani aby posuzoval věcnou správnost rektorova rozhodnutí o odvolání stěžovatele z funkce podle toho, zda dává výslovnou odpověď na každou z mnoha desítek stěžovatelových žalobních námitek. Soud však musí poskytnout stěžovateli komplexní závěry vzešlé z věcného přezkumu rektorova rozhodnutí tak, aby to odpovídalo kvalitě žalobní argumentace.

## Pozemkové úpravy: pravidlo subsidiarity zásahu do vlastnických práv soukromých osob; společná zařízení

k § 9 odst. 16 a 17 zákona č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech a o změně zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů (v textu jen „zákon o pozemkových úpravách“)

**Ustanovení § 9 odst. 17 zákona č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech, stanovuje pravidlo subsidiarity zásahu do vlastnických práv soukromých osob. Pro společná zařízení se proto použijí nejprve pozemky ve vlastnictví státu (s výjimkami), dále obce a až následně může dojít k zásahu do práv soukromých osob (případně se ještě předtím použijí pozemky vykoupené za tímto účelem dle § 9 odst. 16 citovaného zákona). V rámci výstavby společných zařízení nelze mechanicky aplikovat zásadu kontinuity v území tak, jako je tomu v územním plánování.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2026, čj. 3 As 123/2025-59)

**Prejudikatura:** č. 2578/2012 Sb. NSS; nález Ústavního soudu č. 152/1998 Sb.

**Věc:** a) J. P., b) M. P., c) L. J. a d) F. K. proti Státnímu pozemkovému úřadu, za účasti 1) EG.D, s. r. o., 2) K. Z. a 3) M. Z., o schválení návrhu pozemkových úprav, o kasační stížnosti žalobců a), b) a c).

Krajský pozemkový úřad pro Jihočeský kraj, pobočka Jindřichův Hradec, rozhodnutím ze dne 14. 4. 2023 schválil podle § 11 odst. 4 zákona o pozemkových úpravách návrh komplexních pozemkových úprav v katastrálním území Chvaletín. Proti rozhodnutí podali žalobci a), c) a d) a společnost KROW, s. r. o. [jejímž právním nástupcem jsou žalobci a) a b)] odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 15. 12. 2023 zamítl.

Proti rozhodnutí žalovaného podali žalobci žalobu, kterou Krajský soud v Českých Budějovicích zamítl rozsudkem ze dne 23. 7. 2025, čj. 61 A 3/2024-127. Krajský soud nepřivěděl námitce, že pozemkové úpravy nesplnily svůj účel. K tomu poukázal na skutečnost, že došlo ke snížení počtu vlastnických parcel z původních 518 na 306 a průměrná velikost parcely se zvýšila z 0,7 ha na 1,18 ha. To zcela jistě nasvědčuje závěru, že pozemkové úpravy splnily svůj cíl. Jejich nezákonnost nemůže způsobit skutečnost, že zpracovatel návrhu postupoval tak, aby byl rozsah shody dotčených vlastníků co možná nejširší.

Krajský soud nesouhlasil ani s tím, že by se správní orgány nevyjádřily k opatření k ochraně a tvorbě životního prostředí. Žalovaný se k této otázce vyjádřil sice stručně, avšak dostatečně. Na situaci přítom podle krajského soudu nedopadá § 9 odst. 17 zákona o pozemkových úpravách ani § 15 odst. 4 vyhlášky č. 13/2014 Sb., o postupu při provádění pozemkových úprav a náležitostech návrhu pozemkových úprav (dále jen „vyhláška o pozemkových úpravách“), podle nichž dochází k poměrnému snížení nároku každého ze soukromých vlastníků v případě, kdy je zapotřebí použít pro zřízení společných zařízení [zde prvky územního systému ekologické stability (dále jen „ÚSES“)] soukromé pozemky. Tato ustanovení se totiž uplatní pouze tehdy, pokud by vyčleněná část pozemků přecházela do vlastnictví státu a obce. Zajišťují, aby tento přechod dopadl na všechny vlastníky rovnoměrně. Zde však zůstala ve vlastnictví soukromých osob – žalobců – a z právních předpisů nelze dovodit, že by se snad úměrné snížení nároků mělo týkat jen těch vlastníků, na jejichž pozemcích se společná zařízení nenacházejí. Podstatné je tedy pouze to, že byla splněna všechna kritéria přiměřenosti. To žalobci nerozporovali. Stejně tak neuváděli, že by pro společná zařízení bylo možné využít pozemky obce či státu. Nenapadli ani proces schválení plánu společných zařízení. Krajský soud připustil, že plán společných zařízení neobsahuje v případě zařízení pro ochranu a tvorbu životního prostředí podrobnější přehled potřebných pozemků. Tato skutečnost však sama o sobě nemohla vést ke zrušení napadeného rozhodnutí, neboť ji žalobci nijak nespojili se zásahem do svých veřejných subjektivních práv.

Krajský soud rovněž neshledal, že by pozemkové úpravy sledovaly soukromý zájem jednoho z vlastníků. Uvedl, že vlastníci pozemků se uskutečnění pozemkových úprav přirozeně domáhali ve vlastním zájmu. Právní úprava je však koncipována tak, že podoba návrhu pozemkových úprav nemůže sledovat výhradně soukromý zájem na úkor zájmů veřejných ani nepřiměřeně zasahovat do vlastnického práva těch vlastníků, kteří s ním nesouhlasí. K tomu krajský soud poukázal na skutečnost, že s návrhem vyjádřili souhlas vlastníci 89,1 % výměry řešených pozemků. K poslední námitce krajský soud uzavřel, že Ústavní soud již o ústavnosti zákona o pozemkových úpravách pojednal a zákon shledal souladným s ústavním pořádkem.

Žalobci a), b) a c) (stěžovatelé) podali proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Stěžovatelé namítali porušení § 9 odst. 17 zákona o pozemkových úpravách a § 15 vyhlášky o pozemkových úpravách, a to ve vztahu ke společným zařízením v podobě opatření k ochraně a tvorbě životního prostředí, prvkům ÚSES. Plán společných zařízení podle nich v tomto rozsahu nespĺňoval požadavky stanovené vyhláškou, neboť na rozdíl od zbylých typů opatření neuváděl, jaké pozemky jsou k jejich zřízení vyčleněny s rozdělením na pozemky státu, obce či jiných vlastníků. Uvedené pochybení se promítlo do jejich práv, neboť tato společná zařízení zatěžovaly jejich pozemky. Pro společná zařízení však měly být v souladu se zákonem přednostně použity pozemky státní a obecní, případně pozemky vykoupené či darované v rámci pozemkových úprav. Teprve v případě jejich nedostatku mohla být vyčleněna výměra z půdního fondu pozemků v soukromém vlastnictví a úměrně sníženy nároky všech vlastníků. Přes pozemky stěžovatelů přitom prochází tři různé lokální či regionální biokoridory, i když ze soupisu nových pozemků vyplývá, že stát i obec Písečné mají stále ve svém vlastnictví volné pozemky nezatížené společnými zařízeními v podobě biokoridorů. Z napadených rozhodnutí není vůbec seznatelné, proč nemohly být pro společná zařízení vyčleněny obecní či státní pozemky, ani proč nebylo postupováno podle § 9 odst. 17 zákona o pozemkových úpravách. Není přítom pravdou, že by stěžovatelé v žalobě nepoukazovali na to, že pro společná zařízení měly být přednostně použity obecní či státní pozemky a že došlo k porušení citovaného ustanovení zákona. Krajský soud však nesprávně dovodil, že k jeho porušení nedošlo, přestože byly k dispozici státní a obecní pozemky, které nebyly využity. Nesprávný byl v této souvislosti i jeho poukaz na dodržení kritérií

přiměřenosti, neboť tím nelze zhojit, že pozemkové úpravy byly zpracovány v rozporu se zákonem. Krajský soud ani nevysvětlil, proč podle něj na prvky ÚSES nedopadala namítaná právní úprava.

Žalovaný zdůraznil, že návrh nového uspořádání pozemků schválili vlastníci 89,1 % výměry řešených pozemků. Stěžovatelé podle něj nebyli novým uspořádáním poškozeni ani kráceni na svých vlastnických právech.

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

### Z odůvodnění:

[11] Meritem této věci je otázka, zda schválené komplexní pozemkové úpravy zasahují do vlastnického práva stěžovatelů nad rámec stanovený zákonem, a to konkrétně v případě společných zařízení v podobě opatření k ochraně a tvorbě životního prostředí (regionálních a lokálních biokoridorů) navržených na pozemcích stěžovatelů, respektive zda správní orgány a krajský soud vypořádaly tuto otázku v souladu se zákonem.

[12] Podle § 9 odst. 8 písm. d) zákona o pozemkových úpravách *návrhu nového uspořádání pozemků vlastníků předchází zpracování plánu společných zařízení, kterými jsou zejména opatření k ochraně a tvorbě životního prostředí, podpoře biodiverzity a zvýšení ekologické stability prostřednictvím územního systému ekologické stability, založení, doplnění nebo obnovy trvalé vegetace, terénních úprav a podobně.*

[13] Podle § 9 odst. 17 zákona o pozemkových úpravách platí, že *je-li nutno pro společná zařízení vyčlenit nezbytnou výměru půdního fondu, použijí se nejprve pozemky ve vlastnictví státu a potom ve vlastnictví obce. [...] Pokud nelze pro společná zařízení použít jen pozemky ve vlastnictví státu, popřípadě obce, podílejí se na vyčlenění potřebné výměry půdního fondu ostatní vlastníci pozemků poměrnou částí podle celkové výměry jejich směřovaných pozemků. V tomto případě se nároky vlastníků vstupujících do pozemkových úprav úměrně snižují.*

[14] Podle § 15 odst. 1 vyhlášky o pozemkových úpravách *plán společných zařízení se zpracuje tak, aby obsahoval přehled stávajících i navržených společných zařízení včetně celkových výměr změn druhů pozemků. Plán obsahuje rovněž přehled výměry půdy, kterou je nutno vyčlenit k provedení společných zařízení, a dále přehled pozemků a jejich výměry, které jsou k dispozici pro společná zařízení, s rozdělením na pozemky ve vlastnictví státu, obce, popřípadě pozemky jiných vlastníků (§ 9 odst. 17 zákona).*

[15] Podle § 15 odst. 3 téže vyhlášky *v případě nedostatku pozemků ve vlastnictví státu a obce, určených pro společná zařízení, se úměrně sníží nároky vlastníků (§ 9 odst. 17 zákona) a provede se aktualizace nároků tak, že se opraví součty výměr a cen pozemků řešených podle § 2 zákona opravným koeficientem s přesností na 6 desetinných míst.*

[16] Podle § 15 odst. 10 téže vyhlášky *na výměře potřebné pro společná zařízení (§ 9 odst. 17 zákona) se podílejí poměrnou částí všichni vlastníci řešených pozemků, včetně těch, jejichž pozemky se nacházejí v navazující části sousedícího katastrálního území v obvodu pozemkových úprav, a to i v případě, že v této navazující části nejsou žádná společná zařízení navrhována.*

[17] Nejvyšší správní soud úvodem připomíná, že předmětem soudního přezkumu je v případě rozhodnutí o pozemkových úpravách pouze to, zda byl výsledek uspořádání pozemků dosažen zákonem stanoveným postupem a zda byla dodržena zákonná kritéria přiměřenosti ve vztahu k jednotlivým vlastníkům a jejich pozemkům. Pouhý nesouhlas vlastníka nezpůsobuje nezákonnost rozhodnutí o pozemkových úpravách a nemůže vést k jeho zrušení (krajským soudem citovaný rozsudek NSS ze dne 13. 2. 2009, čj. 7 As 26/2007-278, dále rozsudky NSS ze dne 28. 8. 2009, čj. 4 As 28/2007-137, ze dne 16. 6. 2010, čj. 9 As 31/2010-117, ze dne 12. 1. 2011, čj. 1 As 99/2010-79, ze dne 15. 6. 2016, čj. 6 As 28/2016-54, ze dne 6. 11. 2017, čj. 7 As 200/2017-55, ze dne 2. 9. 2021, čj. 9 As 106/2021-48 a další). Důraz na přiměřenost pozemkových úprav vychází z letitého plenárního nálezu Ústavního soudu ze dne 27. 5. 1998, sp. zn. Pl. ÚS 34/97, č. 152/1998 Sb. Ústavní soud především konstatoval, že pozemkové úpravy nelze ztotožnit s pojmem vyvlastnění; ve své podstatě se jedná o hromadnou dobrovolnou směnu vlastnických práv dotčených pozemků. Jde nicméně o natolik intenzivní zásah do stávajících vlastnických vztahů k nemovitostem, že při jeho realizaci je nutno uplatňovat ústavní kautely vyplývající z čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, které připouštějí vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva pouze ve veřejném zájmu, na základě výslovného zákonného zmocnění a za odpovídající náhradu. Ačkoliv se

závěry uvedené v tomto nálezu vztahují k předcházející úpravě pozemkových úprav (zákon č. 284/1991 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech, ve znění účinném do 31. 12. 2002), jsou použitelné i na současný zákon o pozemkových úpravách, neboť ten vychází ze stejných principů.

[18] Ustanovení § 9 odst. 17 zákona o pozemkových úpravách ve své podstatě reflektuje právě ústavní maximu ochrany soukromého vlastnictví, když stanovuje pravidlo subsidiarity zásahu do vlastnických práv soukromých osob. Dle citovaného ustanovení se pro společná zařízení použijí nejprve pozemky ve vlastnictví státu (s výjimkami), dále obce a až následně může dojít k zásahu do práv soukromých osob (případně se ještě před tímto použijí pozemky vykoupené za tímto účelem dle § 9 odst. 16 zákona o pozemkových úpravách).

[19] Stěžovatelé namítali, že v této věci došlo k porušení citovaného ustanovení, neboť společná zařízení v podobě biokoridorů zůstala na jejich pozemcích, aniž by pro ně byly prioritně použity pozemky státu, popř. obce, respektive, nebylo-li to možné, aniž by se na vyčlenění potřebné výměry podíleli ostatní vlastníci. Nelze tedy přisvědčit krajskému soudu, že by stěžovatelé nenamítali, že pro společná zařízení mohly být využity pozemky státní či obecní. Je pravdou, že stěžovatelé vznesli tuto námitku v obecnější rovině a nepoukazovali na konkrétní realie, z nichž by plynulo, že pro společná zařízení existoval dostatek obecních či státních pozemků. Zde však sám krajský soud přisvědčil stěžovatelům, že právě u sporných společných zařízení nebyly dodrženy požadavky na zpracování plánu společných zařízení stanovené právními normami. Mimo jiné chyběl přehled výměry půdy, kterou je třeba pro zřízení těchto společných zařízení vyčlenit a přehled pozemků a jejich výměry, které jsou k dispozici pro společná zařízení s rozdělením na pozemky ve vlastnictví státu, obce, případně jiných vlastníků. Plán společných zařízení tedy nebyl v tomto rozsahu zpracován tak, aby poskytoval dostatek relevantních informací, což nelze při posuzování konkrétnosti jejich námitky klást k tíži stěžovatelů. Je proto pochopitelné, že stěžovatelé neuvedli konkrétnější argumentaci k tomu, jaké pozemky ve vlastnictví státu či obce ve smyslu § 9 odst. 17 zákona o pozemkových úpravách měly/mohly být použity pro společná zařízení, tedy nerozvinuli konkrétněji své úvahy o nedodržení citovaného ustanovení zákona. I bez těchto informací je však ze žaloby bezpečně seznatelné, že stěžovatelé správním orgánům vytýkají, že zřízením daných společných zařízení toliko na jejich pozemcích došlo k zatížení těchto pozemků, aniž by byly splněny podmínky zákona, a ve srovnání s ostatními vlastníky nepřiměřeně. Jinými slovy, dožadovali se toho, aby bylo na sporná společná zařízení nahlíženo optikou zásady subsidiarity zásahu do soukromého vlastnictví, na které stojí právě pozemkové úpravy.

[20] Z právní úpravy vyplývá, že společná zařízení zásadní měrou rozhodují o naplnění té části § 2 zákona o pozemkových úpravách, která „*ukládá, že pozemkovými úpravami se musí vytvořit podmínky k racionálnímu hospodaření, k ochraně a zúrodnění půdního fondu, zvelebení krajiny a zvýšení její ekologické stability*“ (srov. důvodová zpráva k zákonu o pozemkových úpravách). V důvodové zprávě se dále uvádí, že objekty „*společných zařízení slouží výhradně zemědělské a lesní výrobě, k ochraně půdy, životního prostředí a zvelebení krajiny a náklady na jejich vybudování nese stát*“, pročež se v novém zákonu „*upouští od předepisování poplatků za odnětí*“. Společná zařízení tedy slouží veřejným cílům a existuje veřejný zájem na jejich zřízení. Je proto pochopitelné, jsou-li pro ně prioritně použity pozemky ve vlastnictví státu a obce (tedy zástupců veřejné moci). Naopak, bylo by proti ochraně soukromého vlastnictví, pokud by objekty vytvářené ve veřejném zájmu v procesu, ve kterém státní moc stanoví nové uspořádání vlastnictví, zatížila právě soukromé vlastnictví na úkor veřejného.

[21] Zákon o pozemkových úpravách pak počítá v § 9 odst. 15 i s tím, aby plán společných zařízení byl v souladu s územně plánovací dokumentací. Řádně odůvodněné odchylky od územně plánovací dokumentace se po schválení plánu společných zařízení dokonce stávají rozhodnutím o změně územního plánu. Jde tedy o dva nezávislé instituty, u nichž zákonná úprava předpokládá určité vzájemné propojení pouze z hlediska zachování funkčního využití konkrétních částí řešeného území stanoveného územním plánem, nikoliv však nutně z hlediska následného uspořádání pozemků vlastníků ve smyslu zachování vlastnictví pozemků téhož stanoveného funkčního využití.

[22] Pozemkové úpravy pracují s tím, že se v řešeném území prostorově a funkčně originárně uspořádávají pozemky tak, aby se vytvořily podmínky pro racionální hospodaření dotčených vlastníků půdy. Předtím, než dojde návrhu nového uspořádání pozemků vlastníků v daném území, se však vytvoří plán společných zařízení (§ 9 odst. 8 zákona), přičemž při následném novém uspořádání pozemků vlastníků mají podle § 9 odst. 17 zákona připadat na tato společná zařízení *nejprve pozemky ve vlastnictví státu a potom ve vlastnictví obce*, nikoliv *a priori*

pozemky soukromé. Teprve pokud nebudou výměry státních a obecních pozemků na společná zařízení stačit, resp. je nebude možné použít z jiných rozumných důvodů, budou se na jejich zřízení podílet i ostatní vlastníci pozemků – společná zařízení se umístí na jejich pozemky (srov. bod 64 rozsudku NSS ze dne 6. 12. 2011, č.j. 1 As 96/2011-143, č. 2578/2012 Sb. NSS). Výše citovaná důvodová zpráva k zákonu o pozemkových úpravách k tomu přímo uvádí, že „*výměru půdního fondu, kterou je třeba vyčlenit na výstavbu společných zařízení (§ 9 odst. 8) stanoví návrh pozemkových úprav. K tomu účelu budou využity především pozemky ve vlastnictví státu, pak obce. V případě, že tato možnost bude vyčerpána, přistoupí zpracovatel k využití pozemků ve vlastnictví občanů, kteří by se měli na vyčlenění potřebné výměry přiměřeně podílet.*“ V ideálním případě tak společná zařízení proti vůli vůbec nezatíží soukromé vlastnictví.

[23] Oproti tomu územní plány a územně plánovací dokumentace počítá s kontinuitou v území (srov. např. rozsudky NSS ze dne 14. 2. 2013, čj. 7 AOs 2/2012-53, ze dne 4. 9. 2020, čj. 5 As 194/2019-32, či ze dne 29. 1. 2020, čj. 9 As 171/2018-50). Vlastníci pozemků mohou v rámci přípravy a tvorby územního plánu uplatnit řadu námitek souvisejících s tím, že jsou jejich pozemky nezákonně zatíženy. Nejde tedy o zatížení soukromých vlastníků, ale o zatížení pozemků (tj. částí zemského povrchu vymezených stanovenou hranicí). V územním plánu se zatěžují pozemky, zatímco v rámci výstavby společných zařízení se zatěžují vlastníci (v zákonem stanoveném pořadí: stát, obec a až posléze soukromí vlastníci). Jde proto o významně odlišný přístup a východiska pro omezení soukromého vlastnictví.

[24] Stěžovatelé od počátku tvrdí, že došlo k zásahu do jejich práv zřízením společných zařízení na jejich pozemcích, aniž by byly splněny podmínky předpokládané v § 9 odst. 17 zákona. Žalovaný k tomu pouze poukázal na to, že prvky ÚSES se na pozemcích ve vlastnictví stěžovatelů nacházely již před návrhem nového uspořádání pozemků v rámci pozemkových úprav, a stěžovatelé tedy měli vůči těmto uplatnit námitky již při tvorbě územního plánu. Dodal, že navržená protierozní opatření nejsou věcným břemenem ani nejsou zapsána v katastru nemovitostí. Protierozní opatření i opatření k ochraně a tvorbě životního však nepochybně mají, stejně jako ostatní společná zařízení, potenciál zasáhnout do obsahu vlastnického práva. Prostý poukaz žalovaného na to, že prvky ÚSES již byly umístěny na pozemcích stěžovatelů před pozemkovými úpravami (dle územního plánu), se přitom nijak nevypořádává s tím, jak bylo aplikováno pravidlo subsidiarity zásahu do soukromého vlastnictví stanovené v § 9 odst. 17 zákona o pozemkových úpravách, které vychází z odlišné logiky než kontinuita územního plánování. Z rozhodnutí správních orgánů nevyplývají žádné bližší informace o tom, zda a případně které státní či obecní pozemky byly pro tvorbu těchto společných zařízení k dispozici. Co se týče protierozních opatření, jsou rozhodnutí správních orgánů ještě více kusá, resp. o nich neuvádějí prakticky nic. Správní orgány toliko odkázaly na projektovou dokumentaci, přičemž o využití státních či obecních pozemků pro tvorbu těchto společných zařízení nepojednaly vůbec.

[25] Rozhodnutí žalovaného tak chybně vycházelo z východiska, že u společných zařízení podle § 9 odst. 8 písm. d) zákona o pozemkových úpravách není zapotřebí odůvodnit zásah do soukromého vlastnictví prizmatem § 9 odst. 17 zákona o pozemkových úpravách. Tedy nejprve na jejich tvorbu použít státní pozemky, posléze obecní a až později ty v soukromém vlastnictví, s jistými výjimkami stanovenými zákonem. V tomto ohledu jde proto o rozhodnutí nepřezkoumatelné.

[26] Byť si je Nejvyšší správní soud vědom skutečnosti, že ústavně zaručená pravidla pro omezení vlastnického práva jsou promítnuta zejména v § 2, § 10 odst. 1 a § 11 odst. 4 zákona o pozemkových úpravách (srov. výše citovaný náleží ÚS sp. zn. Pl. ÚS 34/97, či rozsudek NSS čj. 1 As 96/2011-143), nelze odhlédnout od skutečnosti, že vznik společných zařízení se řídí zejména subsidiaritou zásahu do soukromého vlastnictví dle § 9 odst. 17 téhož zákona. V souzené věci rozhodnutí žalovaného náležitě vysvětlil ke zřízení společných zařízení na pozemcích stěžovatelů (a jejich zásahu do jejich soukromého vlastnictví) neposkytuje. Krajský soud tak o nich nemohl blíže pojednat.

## Řízení před soudem: přípustnost kasační stížnosti proti usnesení o předběžném opatření; následky skončení řízení o žalobě

### Věřejné zakázky: předběžné opatření

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

k § 272b odst. 4 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek

**Je-li podle § 272b odst. 4 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, přípustná kasační stížnost proti usnesení o předběžném opatření, které bylo vydáno v řízení o žalobě proti rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže v oblasti dozoru nad dodržováním tohoto zákona, pak skončení řízení o této žalobě nemá za následek nedostatek podmínek řízení, pro který by podle § 46 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 120 s. ř. s. nebylo možné pokračovat v řízení o kasační stížnosti. Bez ohledu na zánik předběžného opatření podle § 38 odst. 4 s. ř. s. má rozhodnutí o kasační stížnosti i poté význam z hlediska ochrany veřejných subjektivních práv osoby, do jejichž práv bylo předběžným opatřením zasazeno.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2026, čj. 9 As 76/2025-212)

**Prejudikatura:** č. 4209/2021 Sb. NSS, č. 4592/2024 Sb. NSS; č. 4648/2024 Sb. NSS a č. 4655/2025 Sb.; nálezy Ústavního soudu č. 48/2010 Sb., č. 158/1999 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 221/98), a č. 224/2016 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 2433/15); č. 4/2017 Sb. rozh. st.

**Věc:** PATRIOT, spol. s r. o., proti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, za účasti 1) Statutárního města Opava a 2) AŽD Praha, s. r. o., o vydání předběžného opatření, o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení 2).

Věc se týkala přezkumu usnesení o předběžném opatření, které krajský soud vydal v řízení o žalobě proti rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže v oblasti dozoru nad dodržováním zákona o zadávání veřejných zakázek. Kasační stížnost proti tomuto usnesení je přípustná podle § 272b odst. 4 tohoto zákona. Řešena byla otázka procesního práva, zda zánik předběžného opatření podle § 38 odst. 4 s. ř. s., který je následkem skončení řízení o žalobě, může založit důvod odmítnutí kasační stížnosti proti rozhodnutí o předběžném opatření podle § 46 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 120 s. ř. s. pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení. Předmětem posouzení byla také zákonost předběžného opatření, které krajský soud nařídil v řízení o žalobě, ačkoli tato žaloba byla od počátku nepřípustná.

Osoba zúčastněná na řízení 1) jako zadavatel a osoba zúčastněná na řízení 2) jako vybraný dodavatel na plnění veřejné zakázky „Opava – telematika“ uzavřely dne 25. 3. 2021 smlouvu o dílo, jejímž předmětem byla realizace díla spočívajícího v rekonstrukci – modernizaci stávajících křižovatek, a to světelných signalizačních zařízení a stožárů včetně kabelových rozvodů, koordinačních kabelů a zřízení nového dispečinku. Dne 17. 12. 2024 uzavřely obě strany za účelem vyřešení sporných nároků smlouvu s názvem „Dohoda o narovnání“. Žalobkyně byla poddodavatelem jiných dodavatelů, kteří se rovněž zúčastnili zadávacího řízení.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 2. 5. 2025 k návrhu žalobkyně uložil osobě zúčastněné na řízení 1) zákaz plnění dohody o narovnání (výrok I). Zároveň nevyloučil odkladný účinek rozkladu proti tomuto rozhodnutí, neboť neshledal, že by k tomu byly splněny podmínky stanovené v § 85 odst. 2 písm. c) správního řádu (výrok II). Až do rozhodnutí o rozkladech, které následně podaly osoba zúčastněná na řízení 1) a osoba zúčastněná na řízení 2), tak zákaz nebyl vykonatelný a mohlo být plněno podle dohody.

Žalobkyně podala proti výroku II rozhodnutí žalovaného žalobu ke Krajskému soudu v Brně, který usnesením ze dne 12. 5. 2025, čj. 62 Af 10/2025-107, podle § 38 odst. 1 s. ř. s. a § 272b zákona o zadávání veřejných zakázek předběžným opatřením zakázal stěžovatelce plnění dohody o narovnání do doby, než rozhodne ve věci samé.

Krajský soud považoval žalobu za přípustnou, neboť podle § 85 odst. 4 správního řádu nebylo možné proti výroku II rozhodnutí žalovaného podat rozklad. Rozhodnutí o nevyloučení odkladného účinku je také rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., kterým je autoritativně rozhodováno o návrhu účastníka správního řízení, aby v případě uložení zákazu plnění ze smlouvy prvostupňovým rozhodnutím nemohla být (při využití práva opravného prostředku jiných účastníků správního řízení) smlouva zkonsumována. Nebylo podstatné, že žalovaný rozhodnutím o nevyloučení odkladného účinku „pouze“ potvrdil obecné pravidlo plynoucí z § 85 odst. 1 správního řádu, že včas podané a přípustné odvolání má odkladný účinek. Jelikož byla přípustná žaloba ve věci samé, byl obecně přípustný i návrh na vydání předběžného opatření. Proti vydání předběžného opatření nestojí ani nemožnost nařídit předběžné opatření v řízení o návrhu na uložení zákazu plnění smlouvy na veřejnou zakázku. Pavidlo podle § 254 odst. 7 zákona o zadávání veřejných zakázek, které neumožňuje nařídit předběžné opatření v řízení o návrhu na uložení zákazu plnění smlouvy, dopadá na správní řízení, a nikoli na soudní řízení správní.

Pro nařízení předběžného opatření byly podle krajského soudu splněny podmínky podle § 38 odst. 1 s. ř. s. a § 272b odst. 3 zákona o zadávání veřejných zakázek. Plnění dohody o narovnání by se přičilo smyslu řízení před žalovaným, i smyslu rozhodnutí, k němuž žalovaný dospěl. Již žalovaný ve svém rozhodnutí uvedl, že dohodu o narovnání považoval za podstatnou změnu závazku vyplývajícího z původní smlouvy o dílo, která nemohla proběhnout bez řádného zadávacího řízení. Kromě toho nebyly prokázány důvody hodné zvláštního zřetele spojené s veřejným zájmem a vyžadující pokračování plnění dohody o narovnání. Zadavatel jen obecně deklaroval zájem na zabezpečení řádného chodu světelných křižovatek ve městě, který by byl v případě zastavení prací ohrožen. Nebylo prokázáno, že by světelná signalizace na křižovatkách v Opavě vůbec nefungovala a že by z tohoto důvodu práce nesly odkladu.

Proti usnesení krajského soudu podaly samostatně kasační stížnosti jak osoba zúčastněná na řízení 1), tak osoba zúčastněná na řízení 2) (stěžovatelka). Řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení 1) Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 18. 6. 2025, čj. 9 As 76/2025-113, zastavil z důvodu nezaplacení soudního poplatku.

Stěžovatelka ve své kasační stížnosti zastávala názor, že předběžné opatření nemohlo být nařízeno již z důvodu nepřípustnosti žaloby podle § 68 písm. a) s. ř. s., která byla dána tím, že žalobkyně nevyčerpala řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem. Proti výroku II rozhodnutí žalovaného, kterým nebyl vyloučen odkladný účinek žaloby, měla podat rozklad. Podle § 85 odst. 4 správního řádu je totiž podání rozkladu vyloučeno jen proti výroku, kterým se odkladný účinek vylučuje. Předběžné opatření navíc nebylo nezbytné. Předseda žalovaného byl povinen rozhodnout o rozkladu bez zbytečného odkladu.

Žaloba byla nepřípustná i podle § 68 písm. e) ve spojení s § 70 písm. a) s. ř. s. z důvodu kompetenční vylouky, neboť výrok o nevyloučení odkladného účinku není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Nejde o úkon, kterým by se zakládala, měnila, rušila nebo závazně určovala práva nebo povinnosti účastníků řízení. Pouze se jím deklaruje, že se uplatní úprava odkladného účinku podle § 85 odst. 1 správního řádu. Krajský soud v této souvislosti nepřiléhavě odkázal na rozsudek rozšířeného senátu ze dne 7. 9. 2010, čj. 7 As 26/2009-58, č. 2191/2011 Sb. NSS, který se však týkal soudního přezkumu výroku o vyloučení odkladného účinku.

Pokud zákonodárce v § 254 odst. 7 zákona o zadávání veřejných zakázek jednoznačně vyloučil možnost použití předběžného opatření v správním řízení, pak neexistuje žádný relevantní důvod, pro který by mělo být možné tento požadavek obejít ve správním soudnictví. Stěžovatelka tvrdila, že odlišný výklad krajského soudu jde proti úmyslu zákonodárce, který se pokusil zamezit „zhrzeným“ neúspěšným účastníkům zadávacích řízení, aby tímto způsobem znemožňovali účelné a efektivní plnění veřejných zakázek.

Žalovaný se ztotožnil s argumentací stěžovatelky o nepřípustnosti žaloby z důvodu nevyčerpání rozkladu. Žalobkyně fakticky obešla správní orgán, který je oprávněn rozhodnout o podaném opravném prostředku a snažila se dosáhnout zrušení nepravomocného výroku II rozhodnutí žalovaného v soudním řízení. Takový výsledek, kdy je správnímu orgánu fakticky odňata jeho rozhodovací pravomoc, se zcela vymyká principům správního řízení a nabourává principy právního státu. Nepřípustnost žaloby znamená, že nebyly splněny ani podmínky pro vydání předběžného opatření, kterým se zakazuje plnění dohody o narovnání. Pokud by krajský soud předběžné opatření vydal, předbíhal by tím rozhodnutí ve věci, které má být výsledkem správního řízení.

Žalobkyně považovala žalobu za přípustnou, neboť proti výroku II rozhodnutí žalovaného nemohla využít řádný opravný prostředek. Podle § 85 odst. 4 správního řádu se nelze odvolat nejen proti výroku o vyloučení odkladného účinku, nýbrž i proti výroku o jeho nevyloučení. Slovní spojení *výrok o vyloučení* je třeba vykládat jako výrok o návrhu na vyloučení takového účinku, a to bez ohledu na to, zda mu bylo vyhověno. Neexistence opravného prostředku vyplývá i z toho, že předseda žalovaného by nebyl oprávněn hypotetickému rozkladu žalobkyně jakkoli vyhovět, tedy vyloučit jeho odkladný účinek dodatečně.

Výrok II rozhodnutí žalovaného je podle žalobkyně rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., které mělo dopad do právní sféry účastníků řízení. Žalovaný jím totiž rozhodl o návrhu žalobkyně a pro další průběh správního řízení závazně určil práva účastníků, resp. právní následky jejich úkonů. Rozsudek rozšířeného senátu čj. 7 As 26/2009-58 se k otázce přezkumu rozhodnutí o nevyloučení odkladného účinku nevyjadřoval, pročez není zřejmé, jak by ji posoudil. Zájem na zachování účelu správního řízení je legitimním veřejným zájmem. Pakliže žalovaný rezignoval na ochranu tohoto veřejného zájmu tím, že odmítl vyloučit odkladný účinek rozkladu, bylo namístě, že za tímto účelem vydal předběžné opatření krajský soud.

Vydání předběžného opatření nijak nekoliduje ani s § 254 odst. 7 zákona o zadávání veřejných zakázek. Předběžné opatření bylo nařízeno až po vydání prvostupňového meritorního rozhodnutí. Krajský soud tak již mohl relevantně předběžně posoudit oprávněnost jak dohody o narovnání, tak i uloženého zákazu. Toto zhodnocení také velmi pečlivě provedl. Žalobkyně se vyjádřila i k poměřování zájmů zadavatele, stěžovatele a žalobkyně. Podle jejího názoru byly splněny všechny podmínky pro nařízení předběžného opatření podle § 272b odst. 3 zákona o zadávání veřejných zakázek.

Dále žalobkyně zpochybnila přípustnost kasační stížnosti. I když bylo rozhodnutí o nevyloučení odkladného účinku případného rozkladu vydáno ve správním řízení vedeném podle zákona o zadávání veřejných zakázek, nebylo založeno na posouzení postupu zadavatele upraveného v tomto zákoně. Žalovaný při nevyloučení odkladného účinku rozkladu neposuzoval dodržování zákona o zadávání veřejných zakázek, nýbrž naplnění podmínky podle § 85 odst. 2 písm. c) správního řádu. Na napadený výrok rozhodnutí se proto nemůže vztahovat ani § 272b odst. 4 zákona o zadávání veřejných zakázek.

Kasační stížnost nelze projednat i z důvodu překážky věci rozhodnuté. Ještě před podáním kasační stížnosti podala osoba zúčastněná na řízení I) návrh na zrušení předběžného opatření, který měl stejný petit jako kasační stížnost. O tomto dřívějším návrhu krajský soud rozhodl tak, že jej usnesením ze dne 23. 6. 2025, čj. 62 Af 10/2025-400, zamítl. Nejvyšší správní soud by měl podle stěžovatelky také zvážit, zda § 254 odst. 7 a § 272b zákona o zadávání veřejných zakázek vyhovují ústavnímu pořádku a zda jsou slučitelné se závazky České republiky vyplývající z práva Evropské unie, a to především s ohledem na riziko obcházení zákona ze strany zadavatelů a dodavatelů veřejných zakázek.

Podle osoby zúčastněné na řízení 1) měla být žaloba proti výroku II rozhodnutí žalovaného odmítnuta jako nepřipustná z důvodu nevyčerpání rozkladu. Krajský soud měl při rozhodování o předběžném opatření nesprávně posoudit také otázku, zda veřejný zájem na plnění veřejné zakázky nepřevažuje nad zájmem účastníka řízení na zabránění takovému plnění.

V průběhu řízení o žalobě předseda žalovaného rozhodl o rozkladech osoby zúčastněné na řízení 1) a stěžovatelky tak, že rozhodnutím ze dne 14. 7. 2025 zrušil rozhodnutí žalovaného, včetně jeho žalobou napadeného výroku II. Následně krajský soud usnesením ze dne 25. 7. 2025, čj. 62 Af 10/2025-479, odmítl žalobu podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení.

Usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby napadla žalobkyně kasační stížností. Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 22. 1. 2026, čj. 10 As 161/2025-110, toto usnesení (v rozsahu některých výroků) zrušil a sám rozhodl o odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Výrok II rozhodnutí žalovaného, kterým se odkladný účinek rozkladu proti tomuto rozhodnutí podle § 85 odst. 2 písm. c) správního řádu nevylučuje, totiž není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a nelze proti němu podat žalobu. Žaloba tak byla od počátku nepřipustná podle § 68 písm. e) ve spojení s § 70 písm. a) s. ř. s.

V návaznosti na rozhodnutí o rozkladu, kterým bylo zrušeno rozhodnutí žalovaného, učinila stěžovatelka ve věci další podání. I když má skončení řízení o žalobě podle § 38 odst. 4 s. ř. s. za následek zánik předběžného opatření, a tím vznik neodstranitelné překážky řízení, stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud rozhodl o nezákonnosti předběžného opatření alespoň deklaratorním výrokem. Ve zbylých částech podání odmítla tvrzení žalobkyně o účelovém uplatňování svých práv ve správním soudnictví a zopakovala stěžejní argumenty, pro které považuje žalobu za nepřipustnou a pro které výrok II rozhodnutí žalovaného nebyl rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Nezákonnost předběžného opatření je dána i tím, že krajský soud nedostatečně poměřil zájmy žalobkyně a osob zúčastněných na řízení.

Osoba zúčastněná na řízení 1) navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadené usnesení. Podle jejího názoru se zrušením rozhodnutí žalovaného zásadně změnily poměry, na jejichž základě bylo předběžné opatření vydáno.

Nejvyšší správní soud usnesení Krajského soudu v Brně zrušil.

### Z odůvodnění:

[24] Nelze přisvědčit námitce žalobkyně, která připustnost kasační stížnosti zpochybnila z důvodu, že výrok II rozhodnutí žalovaného není rozhodnutím vydaným podle zákona o zadávání veřejných zakázek. Ustanovení § 272b odst. 4 tohoto zákona umožňuje podat kasační stížnost proti usnesení krajského soudu o předběžném opatření, které bylo vydáno v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného v oblasti dozoru nad dodržováním zákona o zadávání veřejných zakázek. Do této oblasti spadá také výrok o nevyloučení odkladného účinku, neboť se týká vykonatelnosti výroku rozhodnutí žalovaného, kterým bylo za použití zákona o zadávání veřejných zakázek rozhodnuto ve věci samé. O této obsahové souvislosti ostatně svědčí i obsah předběžného opatření, které bylo nařízeno napadeným usnesením. Není proto důvod, aby se ve vztahu k usnesení o předběžném opatření, které bylo vydáno v řízení o této žalobě, připustnost kasační stížnosti stanovená tímto ustanovením neuplatnila.

[25] Důvod odmítnutí kasační stížnosti není dán ani podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Usnesení krajského soudu čj. 62 Af 10/2025-400, kterým byl zamítnut návrh osoby zúčastněné na řízení 1) na zrušení předběžného opatření, nezaložilo ve vztahu k řízení o kasační stížnosti překážku věci rozhodnuté. Zatímco v řízení o kasační stížnosti je napadené usnesení přezkoumáváno z hlediska jeho zákonnosti či případných vad řízení, krajský soud podle § 38 odst. 4 s. ř. s. posuzuje při rozhodování o zrušení nebo změně rozhodnutí o předběžném opatření, zda se nezměnily poměry. Takovouto změnou je třeba rozumět i zjištění zpochybňujících důvodů, pro které bylo předběžné opatření nařízeno původně (rozsudek NSS ze dne 7. 8. 2024, čj. 8 As 33/2024-76, č. 4648/2024 Sb. NSS, body 61 až 67). V obou řízeních je tak předběžné opatření posuzováno za jiným účelem a z odlišných hledisek, což vylučuje, aby rozhodnutí v nich vydaná mohla vzájemně založit překážku věci rozhodnuté.

[26] Dále se Nejvyšší správní soud zabýval tím, zda v průběhu řízení o kasační stížnosti nenastal neodstranitelný nedostatek podmínek řízení ve smyslu § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., pro který by v řízení nebylo možné pokračovat. Rozsudkem čj. 10 As 161/2025-110 totiž odmítl žalobu proti výroku II rozhodnutí žalovaného, čímž skončilo řízení o žalobě, v němž krajský soud vydal napadené usnesení o předběžném opatření. Podle § 38 odst. 4 s. ř. s. tímto okamžikem předběžné opatření zaniklo.

[27] Východiskem pro posouzení této právní otázky je rozlišení, zda kasační stížnost směřuje proti konečnému rozhodnutí krajského soudu, tedy rozhodnutí, kterým se řízení o žalobě končí, nebo proti jinému než konečnému rozhodnutí krajského soudu. Podle § 102 s. ř. s. lze kasační stížnost podat proti oběma typům rozhodnutí, zákon však může stanovit, že proti některým rozhodnutím, ať už s ohledem na jejich předmět nebo uplatněné důvody, je kasační stížnost nepřipustná. Soudní řád správní stanoví důvody nepřipustnosti kasační stížnosti v § 104 s. ř. s., zvláštní úprava připustnosti kasační stížnosti ovšem může být stanovena i jiným zákonem (např. § 272b odst. 4 zákona o zadávání veřejných zakázek nebo § 331 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění zákona č. 314/2025 Sb., který v této části nabude účinnosti dne 12. 6. 2026).

[28] Kasační stížnost proti jinému než konečnému rozhodnutí je připustná, nejde-li o rozhodnutí, kterým se toliko upravuje vedení řízení [§ 104 odst. 3 písm. b) s. ř. s.] nebo které je ze své povahy dočasné [§ 104 odst. 3 písm. c) s. ř. s.]. Ode dne 1. 1. 2026, kdy v této části nabyl účinnosti zákon č. 314/2025 Sb., je nepřipustnou

také kasační stížnost proti rozhodnutí, kterým bylo rozhodnuto o žádosti o osvobození od soudního poplatku nebo o povinnosti zaplatit soudní poplatek [§ 104 odst. 3 písm. d) s. ř. s.] nebo kterým bylo rozhodnuto o návrhu na ustanovení zástupce [§ 104 odst. 3 písm. e) s. ř. s.]. Jelikož dočasnou povahu má i usnesení o předběžném opatření, kasační stížnost proti němu je nepřipustná. Výjimku z tohoto pravidla stanoví pro soudní přezkum rozhodnutí žalovaného podle zákona o zadávání veřejných zakázek § 272b odst. 4 tohoto zákona, podle něhož *proti usnesení o předběžném opatření lze podat kasační stížnost.*

[29] Směřuje-li kasační stížnost proti konečnému rozhodnutí krajského soudu, uplatní se závěr, že předmětem řízení o ní „je toto rozhodnutí. Dokud napadené rozhodnutí krajského soudu existuje, nelze kasační stížnost odmítnout pro odpadnutí předmětu řízení podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.“ (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 27. 2. 2024, čj. 8 Azs 172/2020-66, č. 4592/2024 Sb. NSS). Není podstatné, zda v mezidobí nastaly okolnosti, které by znamenaly odpadnutí předmětu řízení, které je vedeno před krajským soudem (např. zrušení rozhodnutí správního orgánu, které je napadeno žalobou). I v takovém případě je možné přezkoumat, zda konečné rozhodnutí krajského soudu není nezákonné z důvodu nesprávného právního posouzení věci nebo některé z vad řízení, a případně je zrušit bez ohledu na to, zda krajský soud bude moci v dalším řízení pokračovat, či nikoli. Takovéto posouzení má pro žalobce nebo osoby zúčastněné na řízení ten význam, že se jím postaví najisto, zda rozhodnutím krajského soudu byla těmto osobám v souladu se zákonem poskytnuta ochrana jejich veřejných subjektivních práv.

[30] U jiných než konečných rozhodnutí krajského soudu tomu může být jinak, neboť jejich předmět je zpravidla natolik úzce spojen s řízením, v němž byla vydána, že jejich samostatné posouzení bez možného promítnutí do tohoto řízení by postrádalo smysl. Nejvyšší správní soud se k této otázce vyjádřil ve věci kasační stížnosti proti rozhodnutí o neosvobození od soudních poplatků, která podle zákonné úpravy účinné do 31. 12. 2025 byla přípustná. Dospěl k závěru, že důvod řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutí o neosvobození od soudních poplatků odpadne, pokud krajský soud zastaví řízení, v němž bylo toto rozhodnutí vydáno, a usnesení o zastavení buď nebude ve stanovené lhůtě napadeno kasační stížností, nebo bude, ale neúspěšně. V takovém případě nastává neodstranitelný nedostatek podmínek řízení o této kasační stížnosti (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 25. 5. 2021, čj. Ars 3/2019-43, č. 4209/2021 Sb. NSS, zejména bod 55). Přezkum usnesení krajského soudu o neosvobození od soudního poplatku by totiž bez ohledu na to, zda bylo či nebylo zákonné, měl význam jen za předpokladu, že by se mohl promítnout do řízení ve věci samé. To v řízení, které bylo zastaveno, možné není.

[31] Nedostatek podmínek řízení o kasační stížnosti proti jinému než konečnému rozhodnutí krajského soudu nicméně nenastává vždy, je-li skončeno řízení, v němž bylo toto rozhodnutí vydáno. Výše uvedený příklad se týkal procesního rozhodnutí, jehož další přezkum po skončení řízení smysl. V jiných případech tomu však může být jinak a přezkum bude mít význam z hlediska ochrany veřejných subjektivních práv dotčených osob.

[32] Nejvyšší správní soud ve své rozhodovací praxi doposud neřešil situaci, kdy řízení o žalobě skončilo dříve, než bylo rozhodnuto o kasační stížnosti proti v něm vydanému usnesení o předběžném opatření. Před účinností § 272b odst. 4 zákona o zadávání veřejných zakázek nebyla kasační stížnost proti tomuto rozhodnutí vůbec přípustná, a tudíž právní otázka, zda jsou nadále splněny podmínky řízení o kasační stížnosti, ani nemohla být řešena. Přesto nejde o právní otázku, která by byla v rozhodovací praxi soudů nová. Opakovaně se jí, byť ve vztahu k předběžnému opatření v občanském soudním řízení, zabývala judikatura Ústavního soudu a civilních soudů. Není důvod, aby se její východiska neuplatnila i v soudním řízení správním.

[33] Podle § 38 odst. 1 s. ř. s. *byl-li podán návrh na zahájení řízení a je potřeba zatímte upravit poměry účastníků pro hrozící vážnou újmu, může usnesením soud na návrh předběžným opatřením uložit něco vykonat, něčeho se zdržet nebo něco snášet. Ze stejných důvodů může soud uložit takovou povinnost i třetí osobě, lze-li to po ní spravedlivě žádat.* Jakkoli je usnesení o předběžném opatření pouze dočasně povahy a nijak se jím nepředjímá výsledek řízení ve věci samé, jde o rozhodnutí, kterým může být stanovena povinnost osobám zúčastněným na řízení či jakýmkoli jiným třetím osobám. Toto rozhodnutí tak může působit zásah do veřejných subjektivních práv těchto osob, potažmo zásah do jejich ústavně zaručených základních práv a svobod, a k nápravě jeho faktických následků nemusí vždy postačovat zrušení předběžného opatření či jeho zánik ze zákona (srov. např. nálezy ÚS ze dne

10. 11. 1999, sp. zn. II. ÚS 221/98, č. 158/1999 Sb. ÚS, nebo ze dne 29. 11. 2016, sp. zn. III. ÚS 2433/15, č. 224/2016 Sb. ÚS).

[34] Umožňuje-li § 272b odst. 4 zákona o zadávání veřejných zakázek podat kasační stížnost proti usnesení krajského soudu o předběžném opatření, pak není důvod, aby byla možnost věcného posouzení kasační stížnosti časově omezena jen po dobu trvání řízení, v němž bylo předběžné opatření vydáno. Smysl tohoto přezkumu totiž nespočívá jen ve zrušení kasační stížnosti napadeného usnesení, nýbrž v posouzení jeho zákonnosti, které má význam z hlediska ochrany subjektivních práv a svobod osoby, které jím měla být způsobena újma, včetně možnosti domáhat se práva na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím zaručeného v čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (srov. nálezy ÚS sp. zn. III. ÚS 2433/15, bod 33, nebo stanovisko občansko-právního a obchodního kolegia NS ze dne 8. 3. 2017, sp. zn. Cpjn 202/2016, č. 4/2017 Sb. rozh. st. bod 27; možnost rozhodnout o odvolání proti usnesení o předběžném opatření, které pozbylo účinků, zaniklo nebo bylo zrušeno, deklaratorním výrokem o nezákonnosti tohoto usnesení nyní umožňuje § 220a o. s. ř. ve znění účinném od 1. 10. 2017).

[35] Zrušení rozhodnutí o předběžném opatření pro nezákonnost je podmínkou vzniku nároku na náhradu škody podle § 8 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád). Tato podmínka by nebyla splněna zrušením či zánikem předběžného opatření některým ze způsobů uvedených v § 38 odst. 4 s. ř. s., tedy ani zrušením rozhodnutí o předběžném opatření krajským soudem z důvodu změny poměrů, ani zánikem předběžného opatření ze zákona okamžikem vykonatelnosti rozhodnutí soudu, jímž se řízení končí. V obou případech se pouze časově ohraničuje doba trvání předběžného opatření, jehož zákonnost se však nadále předpokládá (srov. nálezy ÚS ze dne 19. 1. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 16/09, č. 48/2010 Sb., bod 33, jehož závěry se týkají možnosti navrhnout zrušení předběžného opatření podle § 77 odst. 2 o. s. ř. z důvodu, že k jeho nařízení pominuly důvody).

[36] Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že je-li podle § 272b odst. 4 zákona o zadávání veřejných zakázek přípustná kasační stížnost proti usnesení o předběžném opatření, které bylo vydáno v řízení o žalobě proti rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže v oblasti dozoru na dodržování tohoto zákona, pak skončení řízení o této žalobě nemá za následek nedostatek podmínek řízení, pro který by podle § 46 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 120 s. ř. s. nebylo možné pokračovat v řízení o kasační stížnosti. Bez ohledu na zánik předběžného opatření podle § 38 odst. 4 s. ř. s. má rozhodnutí o kasační stížnosti i poté význam z hlediska ochrany veřejných subjektivních práv osoby, do jejichž práv bylo předběžným opatřením zasazeno, a to přinejmenším z důvodu, že zrušení tohoto usnesení je podmínkou nároku na náhradu škody podle § 8 odst. 1 zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci.

[37] Toto posouzení není v rozporu s právním názorem vysloveným v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2024, čj. 2 As 199/2024-56, č. 4655/2025 Sb. NSS, který řešil odlišnou situaci, kdy krajský soud podle § 38 odst. 4 s. ř. s. usnesením zrušil své dřívější usnesení o předběžném opatření, proti němuž byla podána kasační stížnost. Tím zanikl předmět řízení o kasační stížnosti, pročez nezbylo, než kasační stížnost pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítnout.

[38] Zrušení usnesení o předběžném opatření krajským soudem umožňuje § 38 odst. 4 s. ř. s. v případě změny poměrů. Tím se liší zákonná úprava předběžného opatření od občanského soudního řízení, v němž je předseda senátu podle § 77 odst. 2 o. s. ř. oprávněn zrušit toliko předběžné opatření, a nikoli rozhodnutí, kterým bylo nařízeno. Usnesení o předběžném opatření zůstává zachováno a nadále může být předmětem soudního přezkumu, neboť právě jím byly po určitou dobu stanoveny konkrétní povinnosti dotčeným osobám. V posuzované věci nicméně předběžné opatření zaniklo podle § 38 odst. 4 s. ř. s. skončením řízení o žalobě proti výroku II rozhodnutí žalovaného. Ačkoli tedy předběžné opatření již nevyvolává právní účinky, usnesení o jeho nařízení nebylo formálně zrušeno a je způsobilé být předmětem řízení o kasační stížnosti. (...)

[41] Napadeným usnesením krajský soud nařídil podle § 38 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 272b zákona o zadávání veřejných zakázek předběžné opatření zakazující osobám zúčastněným na řízení postupovat podle dohody o narovnání. Učinil tak v řízení o žalobě proti výroku II rozhodnutí žalovaného, kterým nebyl vyloučen odkladný

účinek rozkladu proti rozhodnutí žalovaného. Stěžovatelka zpochybňuje přípustnost této žaloby a z tohoto důvodu tvrdí také nezákonnost napadeného usnesení. Právě tento důvod kasační stížnosti byl pro její posouzení stěžejní.

[42] Podle § 68 písm. e) s. ř. s. je žaloba proti rozhodnutí správního orgánu *nepřípustná také tehdy, domáhá-li se přezkoumání rozhodnutí, které je z přezkoumání podle tohoto nebo zvláštního zákona vyloučeno*. Takováto kompetenční vyluka se podle § 70 písm. a) s. ř. s. týká i žaloby napadající *úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími*.

[43] Podle § 85 odst. 2 písm. c) správního řádu *správní orgán může odkladný účinek odvolání vyloučit, požádá-li o to účastník; to neplatí, pokud by tím vznikla újma jiným účastníkům nebo to není ve veřejném zájmu*. Navazující § 85 odst. 4 správního řádu stanoví, že *vyloučení odkladného účinku odvolání musí být odůvodněno. Výrok o vyloučení odkladného účinku odvolání je součástí rozhodnutí ve věci; proti tomuto výroku se nelze odvolat*.

[44] Přípustností žaloby proti výroku II rozhodnutí žalovaného se Nejvyšší správní soud podrobně zabýval v rozsudku čj. 10 As 161/2025-110. Tímto rozsudkem zrušil usnesení, kterým krajský soud odmítl tuto žalobu podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení. Ten měl spočívat v tom, že předseda žalovaného vyhověl rozkladu stěžovatelky a osoby zúčastněné na řízení I) a rozhodnutí žalovaného jako celek zrušil.

[45] Nejvyšší správní soud se s tímto důvodem odmítnutí žaloby neztotožnil. Podle jeho názoru výrok II rozhodnutí žalovaného, byť jej lze považovat za rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu, nijak nemění odkladný účinek rozkladu, který nastává přímo ze zákona. Nelze tak uvažovat o tom, že by tento výrok „*mohl přímo zasahovat do práv či povinností účastníků řízení ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. [...] Žalovaný tímto výrokem jen výslovně nevyhověl návrhu stěžovatelky, aby byl odkladný účinek rozkladu vyloučen, a tedy jen potvrdil standardní zákonné pravidlo*“ (rozsudek NSS čj. 10 As 161/2025-110, bod 25). Povahu rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. nemá tento výrok „*ani ve spojení s „věcným“ výrokem prvostupňového rozhodnutí [...] Naopak se jedná o „ne-rozhodnutí“ ve smyslu § 70 písm. a) s. ř. s., a tedy o úkon, který není soudně přezkoumatelný na základě žaloby proti rozhodnutí správního orgánu*“ (uvedený rozsudek, bod 26).

[46] Výsledkem těchto úvah byl závěr, že „*žaloba podaná stěžovatelkou u krajského soudu byla od počátku nepřípustná podle § 68 písm. e) ve spojení s § 70 písm. a) s. ř. s., a krajský soud ji proto měl odmítnout ihned po jejím podání podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.*“ (citovaný rozsudek, bod 32). Právě z tohoto důvodu rozhodl Nejvyšší správní soud uvedeným rozsudkem také o odmítnutí žaloby.

[47] Odmítnutí žaloby pro nepřípustnost má význam i pro posouzení zákonnosti napadeného usnesení krajského soudu o předběžném opatření. Neodstranitelný nedostatek podmínek řízení o žalobě, který vznikl zrušením výroku II rozhodnutí žalovaného, by nijak nepochybňoval zákonnost dřívějších úkonů krajského soudu v řízení o žalobě. Jinak je tomu ale za situace, kdy žaloba byla od počátku nepřípustná. V takovém případě neměl krajský soud vůbec prostor k tomu, aby předběžným opatřením uložil osobám zúčastněným na řízení jakoukoli povinnost. Žalobě totiž v žádném případě nemohlo být vyhověno. Nemohla tak být dána ani *potřeba zatímně upravit poměry účastníků pro brozící vážnou újmu*, která je podmínkou nařízení předběžného opatření podle § 38 odst. 1 s. ř. s. Tím je odůvodněn závěr o nezákonnosti napadeného usnesení.

[48] Ostatními námitkami stěžovatelky se krajský soud nezabýval, neboť jejich posouzení by s ohledem na zjištění důvod nezákonnosti napadeného usnesení bylo nadbytečné. Nejvyšší správní soud pouze podotýká, že pro jeho posouzení nebyla rozhodná otázka ústavnosti § 254 odst. 7 a § 272b zákona o zadávání veřejných zakázek, ani otázka jejich souladu s právem Evropské unie, čímž byl vyloučen prostor pro případné podání příslušných návrhů Ústavnímu soudu nebo Soudnímu dvoru Evropské unie, který ve svém vyjádření naznačila žalobkyně.

## Léčiva: zrušení maximální ceny léčivého přípravku

k § 39j odst. 1 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů (v textu jen „zákon o veřejném zdravotním pojištění“)

**Maximální cenu léčivého přípravku lze podle § 39j odst. 1 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, zrušit i z důvodu, že přestal splňovat podmínky, které cenový výměr stanoví pro to, aby se na něj vztahovala povinnost dodržovat maximální cenu.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 2. 2026, čj. 1 As 157/2025-72)

**Prejudikatura:** č. 3095/2014 Sb. NSS; nález Ústavního soudu č. 105/2018 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 946/16).

**Věc:** B. Braun Melsungen AG proti Ministerstvu zdravotnictví, za účasti Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky, o zrušení maximální ceny léčivého přípravku, o kasační stížnosti žalobkyně.

V projednávané věci se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou, zda lze zrušit maximální cenu léčivého přípravku (§ 39j odst. 1 zákona o veřejném zdravotním pojištění) z důvodu, že přípravek přestal splňovat podmínky, které cenový výměr stanovuje pro to, aby se na něj vztahovala povinnost dodržovat maximální cenu.

Žalobkyně podala k Státnímu úřadu pro kontrolu léčiv (dále jen „SÚKL“) žádosti o zrušení maximální ceny u sedmi léčivých přípravků. Tvrdila, že se na ně nevztahuje čl. II odst. 6 cenového předpisu Ministerstva zdravotnictví č. 2/2023/OLZP, o regulaci cen léčivých přípravků a potravin pro zvláštní lékařské účely (dále jen „cenový výměr MZ“, ačkoliv dále na některých místech při citaci zákonů, důvodových zpráv nebo judikatury bude tento typ podzákoného předpisu nazýván také jako cenový předpis), neboť je lze nově používat i v ambulantní péči (a zároveň pro účely úhrady v ambulantní péči nemají stanovenou úhradu). SÚKL žádostem částečně vyhověl, ale pouze u léčivých přípravků, které nebyly v době rozhodování déle než 12 měsíců dodávány na český trh. U těch byla na rozdíl od zbylých léčivých přípravků splněna podmínka pro zrušení maximální ceny podle § 39j odst. 1 zákona o veřejném zdravotním pojištění. U zbývajících přípravků tato podmínka splněna nebyla, a proto SÚKL zbývající žádosti zamítl. Odvolání žalobkyně žalovaný rozhodnutími ze dne 25. 9. 2024 zamítl a rozhodnutí SÚKL potvrdil.

Žalobkyně proti těmto rozhodnutím brojila žalobou, kterou městský soud rozsudkem ze dne 13. 8. 2025, čj. 5 Ad 19/2024-67, zamítl. Uvedl, že žalobkyně stavěla svou argumentaci na předpokladu, že léčivé přípravky jsou použitelné i v ambulantní péči. Tento předpoklad však nebyl podle městského soudu naplněn, jelikož SÚKL přípravky ve své databázi nadále eviduje pouze pro lůžkovou péči, což žalobkyně sama označila za nesporné. Pokud chtěla dosáhnout změny režimu použití, měla požádat o změnu registrace podle § 35 zákona č. 378/2007 Sb., o léčivech a o změnách některých souvisejících zákonů (zákon o léčivech). Podle městského soudu nebylo možné tento zákonný postup obejít poukazem na to, že v řízení o zrušení maximální ceny se jedná o předběžnou otázku.

Vzhledem k tomu, že léčivé přípravky nejsou podle městského soudu aktuálně použitelné v ambulantní péči, nebyl naplněn žalobkyní tvrzený předpoklad, že na léčivé přípravky již nedopadá cenový výměr MZ. Proto se městský soud nezabýval otázkou, zda měly správní orgány na základě analogie zrušit maximální cenu pro některé léčivé přípravky z jiného důvodu než z toho, který je výslovně uveden v zákoně.

Žalobkyně (stěžovatelka) napadla rozsudek městského soudu kasační stížností. Městský soud podle ní nesprávně posoudil otázku, zda jsou dotčené léčivé přípravky použitelné v ambulantní péči. Měla za to, že se nezabýval důkazy a tvrzeními obsaženými ve spise, ale místo toho provedl z vlastní iniciativy důkaz, který o skutkovém stavu nesvědčí. Soud pouze převzal závěr SÚKL, založený na formálním údaji v databázi léčiv, že přípravky jsou určeny výhradně pro lůžkovou péči. Tento údaj je však výsledkem řízení o stanovení cen a úhrad, nikoli jeho podkladem. Pokud soud opřel své rozhodnutí o informaci z databáze, argumentuje v kruhu. Neexistuje samostatné řízení o určení použitelnosti, které by tomuto zápisu předcházelo.

Stěžovatelka namítala, že soud zcela pominul důkazy prokazující faktickou použitelnost v ambulantní péči, zejména hlášení o výdeji na recept (LEK 13) a text Souhrnu údajů o přípravku (SPC). Nesouhlasila s jeho závěrem, že by pro ambulantní použití byla nutná změna terapeutické indikace v registračním řízení podle zákona o léčivech. Již z aktuálního znění SPC vyplývá, že přípravky lze použít i v ambulantní péči.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti setrval na názoru, že správní orgány neměly pravomoc žádosti stěžovatelky vyhovět. Zdůraznil, že § 39j odst. 1 zákona o veřejném zdravotním pojištění vymezuje taxativně jediný důvod pro zrušení maximální ceny – nedodávání léčivého přípravku na trh po dobu delší než 12 měsíců. Jazykový výklad je zcela jednoznačný a nepřipouští pochybnosti. Vzhledem k tomu, že žalobkyně tuto podmínku nesplnila, považoval dokazování ohledně faktického ambulantního používání přípravku za nadbytečné. Podle žalovaného byl postup správních orgánů v souladu se zásadou legality a procesní ekonomie, neboť jakýkoli jiný postup by vybočil z mezí zákonem svěřené působnosti.

K otázce údajné mezery v zákoně žalovaný uvedl, že absence jiného důvodu pro zrušení maximální ceny není opomenutím zákonodárce, nýbrž jeho „kvalifikovaným mlčením“. Poukázal na legislativní vývoj, kdy novelou zákona o veřejném zdravotním pojištění provedenou zákonem č. 298/2011 Sb., který nabyl účinnosti 1. 1. 2011 (dále jen „novela z roku 2011“), byla možnost zrušení ceny na žádost cíleně omezena. Jde tedy o vědomou meze-ru, kterou nelze překlenout soudním dotvářením práva ani analogií, jejichž použití je ve správním právu vázáno na restriktivní podmínky. Ty v nynějším případě splněny nebyly a použití analogie by bylo v rozporu s veřejným zájmem na stabilitě cenové regulace. Podpůrně žalovaný dodal, že stěžovatelka neprokázala svá tvrzení ani po skutkové stránce. Data z hlášení LEK 13 jsou nejednoznačná a mohou odrážet specifické případy individuální přípravy léčiv, nikoliv standardní ambulantní použití hromadně vyráběného léčivého přípravku.

Stěžovatelka v replice odmítla názor žalovaného, že jsou skutková zjištění pro posouzení věci nadbytečná. Naopak zdůraznila, že klíčovým je správné posouzení skutkové otázky použitelnosti léčivého přípravku. Městský soud dle stěžovatelky nesprávně ztotožnil tento cenově úhradový pojem s terapeutickou indikací ve smyslu zákona o léčivech.

Stěžovatelka dále nesouhlasila s tvrzením žalovaného o vědomé mezeře v zákoně. Podle ní z důvodových zpráv k novele zákona o veřejném zdravotním pojištění nevyplývá jednoznačný úmysl omezit důvody pro zrušení maximální ceny pouze na nedodávání přípravku na trh. Jde spíše o legislativní nedůslednost, kterou je nutné překlenout *analogii legis*.

V postupu žalovaného byl podle stěžovatelky rozpor. Na jedné straně cenovým výměrem stanoví, že léčivé přípravky použitelné v obou segmentech péče bez stanovené úhrady v ambulantní péči nepodléhají cenové regulaci. Na druhé straně odmítá zrušit maximální cenu u přípravku, který tuto definici splňuje, s odkazem na nedostatek pravomoci. Tím nutí stěžovatelku setrávat v protiprávním stavu.

Nejvyšší správní soud si vyžádal stanovisko SÚKL, který vysvětlil, že údaje v sekci „Ceny a úhrady“ v databázi léčiv automaticky přebírá z rozhodnutí o stanovení či změně maximálních cen a výše či podmínek úhrad. Pokud držitel registrace výlučně nemocničního léčivého přípravku nesplní svou povinnost podle cenového výměru MZ a nepožádá o stanovení maximální ceny, tak databáze léčiv nebude obsahovat informaci, že jde o přípravek používaný v ústavní péči. Tyto údaje nevychází z registračního řízení ani ze Souhrnu údajů o přípravku.

Stěžovatelka ve svém vyjádření uvedla, že vyjádření SÚKL plně potvrzuje její kasační argumentaci a vyvrací závěry městského soudu. Dle stěžovatelky z něj jednoznačně plyne, že posouzení použitelnosti léčivého přípravku je otázkou cenově úhradového řízení, nikoliv řízení registračního. Městský soud tedy pochybil, pokud ji odkázal na změnu registrace. Stěžovatelka dále zdůraznila, že SÚKL musí faktickou použitelnost zkoumat i v řízení o stanovení maximální ceny. Současný stav, kdy je nucena strpět cenovou regulaci na základě neaktuálního údaje, který neodpovídá cenovému výměru, považovala za nezákonný.

Žalovaný připustil, že údaj o omezení na ústavní péči je výsledkem cenového, nikoli registračního řízení, avšak zdůraznil, že i kdyby byla ambulantní použitelnost prokázána, správní orgány nedisponují zákonnou pravomocí zrušit maximální cenu z tohoto důvodu. Bylo by dle něj v souladu se zásadou procesní ekonomie, kdyby Nejvyšší správní soud poskytl definitivní výklad § 39j zákona o veřejném zdravotním pojištění. Existuje veřejný

zájem na zajištění finanční udržitelnosti systému a předvídatelnosti cen. Pokud by připustil možnost rušit pravomocně stanovené ceny na základě *ad hoc* tvrzení o změně způsobu použití, naruší se tím tento systém a vyvolá to právní nejistotu.

Podle stěžovatelky legislativní vývoj § 39j zákona o veřejném zdravotním pojištění svědčí o postupném doplňování chybějících procesních nástrojů v reakci na praxi. Argument žalovaného předvídatelnosti cen a stabilitou systému označila za mimoběžný, neboť veřejný zájem má v tomto případě druhý protipól, a tím je dostupnost zdravotní péče. Příliš nízká maximální cena může přitom vést, a v praxi i vede, k ukončení dodávek na český trh.

Žalovaný považoval argument stěžovatelky o nízké ceně léčiv a riziku jejich stažení z trhu za „emoční tlak“, neboť stěžovatelka může požádat o snížení maximální ceny podle § 39i zákona o veřejném zdravotním pojištění.

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

### Z odůvodnění:

#### III.a Závěr o použitelnosti léčiv v ambulantní péči

[19] Podle čl. III odst. 6 cenového výměru MZ *původci léčivých přípravků a potravin pro zvláštní lékařské účely jsou povinni podat Ústavu [SÚKL] žádost o stanovení maximální ceny do 30 dnů od nabytí účinnosti cenového předpisu nebo cenového rozhodnutí, které tento léčivý přípravek nebo potravinu pro zvláštní lékařské účely označuje jako cenově regulovaný stanovením maximální ceny.*

[20] Podle čl. II odst. 6 cenového výměru MZ *regulaci ceny původce a obchodní přírážky podléhají léčivé přípravky a potraviny pro zvláštní lékařské účely, které lze používat pouze při lůžkové péči a které jsou v rámci této péče hrazeny.* Podle jeho odstavce 4 *léčivé přípravky a potraviny pro zvláštní lékařské účely, které lze používat při lůžkové i při ambulantní péči a které pro ambulantní péči nemají stanovenou úhradu, regulaci ceny původce ani obchodní přírážky nepodléhají [...].*

[21] Krajský soud založil své rozhodnutí na závěru, že léčivé přípravky lze používat pouze při lůžkové péči, a dopadá tak na ně cenová regulace (povinnost mít stanovenou maximální cenu – čl. II odst. 6 cenového výměru MZ), neboť jsou dle databáze léčiv na webových stránkách SÚKL takto evidovány. S tímto závěrem se Nejvyšší správní soud neztotožňuje.

[22] Jak uvedl SÚKL, jenž databázi vede, údaje v ní uvedené v sekci „Ceny a úhrady“ vycházejí ze Seznamu léčiv hrazených ze zdravotního pojištění (§ 39n odst. 1 zákona o veřejném zdravotním pojištění). Ten je jednou měsíčně aktualizován a promítají se do něj všechny změny, k nimž dojde v souvislosti s rozhodnutími vydanými SÚKL o stanovení nebo změně maximální ceny anebo výše a podmínky úhrady. Konkrétně údaj o tom, zda je léčivý přípravek poskytován při ústavní péči, může být uveden a změněn pouze na základě správního řízení o stanovení maximální ceny léčivého přípravku.

[23] Léčivým přípravkům stěžovatelky SÚKL dříve stanovil maximální cenu, jelikož v té době byly použitelné pouze v ambulantní péči. V Seznamu léčiv, potažmo v databázi, byl proto zapsán údaj o jejich použitelnosti [„Přípravek je poskytován při ústavní péči (hospitalizace) a je plně hrazen ze zdravotního pojištění“]. U těchto léčivých přípravků je také vysvětleno, že: „U léčivých přípravků a potravin pro zvláštní lékařské účely, které lze používat pouze při lůžkové péči a které jsou v rámci této péče hrazeny, je uvedena maximální cena výrobce.“ Tato poznámka kopíruje text cenového výměru MZ, který v čl. II. odst. 6 shodně uvádí, že „*léčivé přípravky a potraviny pro zvláštní lékařské účely, které lze používat při lůžkové i při ambulantní péči a které pro ambulantní péči nemají stanovenou úhradu, regulaci ceny původce ani obchodní přírážky nepodléhají*“.

[24] Tento údaj přitom nelze změnit rozhodnutím o žádosti o změně registrace léčivých přípravků podle § 35 zákona o léčivech. Součástí údajů potřebných k registraci jistě jsou údaje, které o použitelnosti léčivého přípravku mohou vypovídat, jako například údaje o složkách léčivého přípravku, léčebné indikace, kontraindikace a nežádoucí účinky, nebo dávkování, léková forma a způsob a cesta podání (§ 26 odst. 5 zákona o léčivech). Předmětem takového řízení ovšem není a nemá být posouzení, zda lze léčivý přípravek používat pouze v lůžkové

péči, nebo i ambulantně. Především však vydáním rozhodnutí v řízení o registraci či její změně nelze dosáhnout změny údajů v databázi léčiv, jak se nesprávně domnívá městský soud.

[25] SÚKL ve svém vyjádření také připomněl, že otázku použitelnosti léčivého přípravku může zkoumat také v řízení o stanovení či změně jejich úhrady, neboť podle § 15 odst. 5 zákona o veřejném zdravotním pojištění se *ze zdravotního pojištění [...] hradí při poskytování ambulantní zdravotní péče léčivé přípravky, [...] pokud pro ně Ústav rozhodl o výši úhrady*. Požadát o stanovení úhrady však není povinností stěžovatelky.

[26] Z výše uvedeného vyplývá, že městský soud dospěl k závěru o použitelnosti léčivých přípravků stěžovatelky na základě nedostatečně zjištěného skutkového stavu a zatížil své rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů.

### III.b Zrušení rozhodnutí o stanovení maximální ceny

[27] S ohledem na zásadu hospodárnosti řízení přistoupil Nejvyšší správní soud dále k posouzení otázky, která byla předmětem žaloby. Tou je, zda lze zrušit maximální cenu léčivého přípravku z důvodu, že tyto přípravky přestaly splňovat podmínky, které cenový výměr stanovuje pro to, aby se na ně vztahovala povinnost dodržovat maximální cenu.

[28] Zákon o veřejném zdravotním pojištění v § 39j odst. 1 stanoví, že *jestliže léčivý přípravek není dodáván na český trh déle než 12 měsíců, Ústav může rozhodnout o zrušení stanovené maximální ceny nebo výše a podmínek úhrady na žádost osoby uvedené v § 39f odst. 2 písm. a) nebo b), nebo z moci úřední, a pokud zrušení maximální ceny nebo výše nebo podmínek úhrady není v rozporu se zájmem na zabezpečení dostupnosti účinné a bezpečné zdravotní péče*. Podle výslovného znění zákona lze tedy zrušit již jednou stanovenou maximální cenu pouze z jediného důvodu. Otázkou vznesenou stěžovatelkou je, zda je nutné toto ustanovení vyložit *contrario* tak, že se na její případ nevztahuje, nebo toto ustanovení na její případ *analogicky* použít.

[29] Pro posouzení této otázky je stěžejní, jaký byl záměr zákonodárce. Právní úprava účinná do 30. 11. 2011 umožňovala zrušit maximální cenu na žádost *bez omezujících podmínek*. Předpokládala zároveň tři situace, za nichž mohlo dojít ke zrušení maximální ceny z moci úřední: (1.) *pokud byla zrušena registrace léčivého přípravku nebo u neregistrovaného byl ukončen specifický léčebný program*; (2.) *v případě změny cenové regulace stanovené cenovým výměrem*; (3.) *jestliže léčivý přípravek nebyl dodáván déle než 12 měsíců na český trh*. Novelou z roku 2011 byl nastolen právní stav, který trvá dodnes (viz znění § 39j odst. 1 zákona o veřejném zdravotním pojištění výše). V případě zrušení registrace nebo ukončení specifického léčebného programu (první podmínka dřívější úpravy) zákon nyní předpokládá, že maximální cena zaniká *ex lege* – zrušením registrace, jejím zánikem či pozbytím platnosti dnem, kdy byl specifický léčebný program ukončen apod. (§ 39j odst. 6 zákona o veřejném zdravotním pojištění). Třetí podmínku dřívější úpravy novela převzala jako jediný předpoklad pro vedení řízení o zrušení maximální ceny (lhostejno zda na žádost, či z moci úřední).

[30] Na rozdíl od žalovaného má Nejvyšší správní soud za to, že druhou podmínku zákonodárce v novém znění § 39j zákona o veřejném zdravotním pojištění nadále reflektoval, její hypotézu však zúžil na případy, kdy cenový výměr nově stanoví, že již určitý léčivý přípravek není regulován maximální cenou. V takovém případě jeho maximální cena (dříve určená správním rozhodnutím) zaniká dnem nabytí účinnosti nového cenového výměru (§ 39j odst. 5 věta první uvedeného zákona).

[31] Nejvyšší správní soud připouští, že toto ustanovení není na první ohled zcela jednoznačné. V nyní rozhodném znění (tj. znění účinné do 31. 12. 2024) se uvádí, že *maximální ceny bromadně vyráběných léčivých přípravků a potravin pro zvláštní lékařské účely, u nichž je podle cenového rozhodnutí vydaného podle cenového předpisu<sup>23c)</sup> rozhodnuto o zrušení regulace maximální cenou, zanikají dnem nabytí účinnosti tohoto rozhodnutí*. Cenovým předpisem se podle poznámky pod čarou 23c) míní § 10 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, a cenovým rozhodnutím v tehdejší terminologii zákona o cenách (účinného do 31. 12. 2024) předpisy, které cenové orgány (vláda, Ministerstvo financí, kraje a obce, Ministerstvo zdravotnictví, Energetický regulační úřad a Český telekomunikační úřad) vydávají a v nichž stanovují *zboží podléhající cenové regulaci, uplatněný způsob a podmínky cenové regulace, úředně stanovené ceny, pravidla a postupy pro stanovování těchto cen a jejich změn*. Cenovým rozhodnutím je tedy i nyní aplikovaný cenový výměr MZ.

[32] Pouze na okraj Nejvyšší správní soud dodává, že ke srozumitelnosti tohoto ustanovení nepřispěla ani novela, která s účinností od roku 2024 zjevně nesprávné slovní spojení „cenový výměr“ vložila namísto „cenového předpisu“, ačkoli správně mělo jít v návaznosti na změnu terminologie novelou § 10 zákona o cenách o výměru za slovní spojení „cenové rozhodnutí“.

[33] Jak uvádí také důvodová zpráva k novele z roku 2011, „*nově se zavádí koncepce zániku maximálních cen z důvodu zrušení cenové regulace [...]. Zánik maximálních cen ex lege z důvodu zrušení cenové regulace [...] přináší snížení administrativní zátěže Ústavu i účastníků. [...] Maximální cena z podstaty své funkce musí být úzce spjata s cenovou regulací zajišťovanou novými předpisy a novými rozhodnutími ministerstva. Jestliže cenový regulátor z moci svěřené mu zákonem č. 526/1990 Sb., o cenách, vyhodnotí určité skupiny léčivých přípravků jako druh zboží, jež není třeba cenově regulovat v plném rozsahu (stanovením maximální ceny výrobce a maximální obchodní přírážky), měla by maximální cena výrobce takových léčivých přípravků zaniknout spolu s nabytím právní moci cenového předpisu nebo cenového rozhodnutí, které dané léčivé přípravky dereguluje, pokud jde o cenu výrobce. Stávající znění tohoto ustanovení tento zcela racionální postup neumožňovalo, neboť samotná deregulace cenovým předpisem či cenovým rozhodnutím byla aktem nezávislým na existenci maximální ceny výrobce, a ta tak mohla zaniknout pouze ve správním řízení o zrušení maximální ceny, kde samotný fakt deregulace mohl být jen předpokladem a legitimací k takové žádosti.*“ Nelze tedy říci, že zákonodárce vědomě vynechal situaci výrobce, jenž má stanovenou maximální cenu pro svůj léčivý přípravek, na který se v jednom okamžiku přestane vztahovat cenová regulace z důvodu změny cenového výměru. Je tomu právě naopak; takovou situaci výslovně předpokládal a stanovil pro ni obecné pravidlo, z něhož vyplývá, že má taková maximální cena zaniknout *ex lege*.

[34] Situace stěžovatelky je ovšem specifická a od výše uvedené hypotézy normy odlišná. Cenový výměr MZ se nezměnil, stěžovatelka ovšem tvrdí, že se změnily skutkové okolnosti na její straně a z toho důvodu se na ni cenový výměr MZ přestal vztahovat. Se změnou skutkových okolností (nikoli okolností právních) zákonodárce nepočítal, což ovšem činí tuto mezeru v zákoně mezerou nevědomou.

[35] Smyslem a účelem cenové regulace má být ochrana před negativními dopady nedokonalého trhu (rozsudek NSS ze dne 30. 6. 2014, čj. 8 Afs 81/2013-44, č. 3095/2014 Sb. NSS, bod 27) a ochrana slabší strany (kupujícího). Některé orgány veřejné správy (Ministerstvo zdravotnictví) mohou regulovat ceny, především je-li trh ohrožen účinky omezení hospodářské soutěže nebo vyžaduje-li to veřejný zájem spočívající v udržení vyváženého postavení prodávajícího a kupujícího u zboží zcela nebo zčásti dotovaného z prostředků státního rozpočtu nebo z jiných veřejných rozpočtů (§ 3 odst. 2 zákona o cenách).

[36] V takovém případě zákon dává cenovým orgánům oprávnění určit okruh výrobků, které budou regulovány. Vymezením takového okruhu (a účinností cenového výměru) přitom vzniká povinnost prodávajících (a kupujících) postupovat v souladu se stanovenými pravidly. Regulace může být dosaženo úředním stanovením cen, stanovením podmínek pro uplatňování cen (věcně usměrňování cen) nebo časově omezeným zákazem zvyšovat ceny (cenové moratorium; § 4 a násl. zákona o cenách). V některých případech není pro uplatňování regulace potřeba vydat další správní akt a adresáti cenových výměrů mají povinnosti z nich plynoucí bez dalšího. V jiných případech, jako je ten nynější, mají prodávající povinnost žádat o vydání správního rozhodnutí, které jim obecnou povinnost individualizuje. Stěžovatelka tak na základě cenového výměru MZ vznikla povinnost sřepět omezení prodeje svých léčivých přípravků maximální cenou a povinnost žádat o stanovení její konkrétní výše.

[37] Oprávnění cenových orgánů ovšem trvá toliko v rozsahu, v němž je vymezena věcná a časová působnost cenové regulace. Jestliže cenový výměr na prodávajícího již v některém okamžiku nedopadá, není v souladu s účelem a smyslem cenové regulace, aby pro něj nadále platila povinnost dodržovat maximální cenu bez možnosti domáhat se jejího zrušení. Takový důsledek by byl nekoncepční, neboť by pro trvající povinnost dodržovat maximální cenu již neexistoval zákonný ani podzákonný podklad. Subjekty, které jednou pod cenovou regulaci spadaly, nelze nutit, aby v ní setrvaly navzdory tomu, že jejich výrobky již nejsou cenovými výměry regulovány. Není tedy žádný rozumný důvod pro to, aby v situaci, v níž je stěžovatelka, neexistovala možnost „vystoupit“ z cenové regulace a domáhat se zrušení maximální ceny. Úzký výklad § 39j odst. 1 zákona o veřejném zdravotním pojištění by byl tedy v rozporu s principem bezrozpornosti právního řádu, neboť nebere v potaz smysl a účel cenové regulace a principy, na nichž je postavena (k tomu srov. např. Melzer, F. *Metodologie nalézání práva*. Praha: C. H. Beck 2011, s. 227 a násl.).

[38] Pokud by cenové orgány vydávající cenové výměry takový důsledek v úmyslu měly, musely by výslovně do cenového výměru uvést, že pod cenovou regulaci spadají nejen výrobky, které jsou použitelné pouze v lůžkové péči, nýbrž také výrobky, které tuto podmínku jednou v čase (lhostejno na jak dlouho) naplnily, a cenové orgány jim z toho důvodu maximální cenu stanovily. Nadále by však zůstalo otázkou, zda by omezení v takovém případě bylo v souladu se zákonnými předpoklady pro určování rozsahu cenové regulace (viz bod [31] tohoto rozsudku).

[39] Je proto třeba vzniklou mezeru v zákoně vyplnit analogií. V úvahu připadají dvě ustanovení, která v jiných případech upravují ukončení regulace pro konkrétní léčivé přípravky. V případě, že se Ministerstvo zdravotnictví rozhodne určitý výrobek již neregulovat, zanikají maximální ceny těchto výrobků účinností cenového výměru, který jejich regulaci vylučuje (§ 39j odst. 5 zákona o veřejném zdravotním pojištění). Jestliže ovšem léčivé přípravky nejsou dodávány na český trh déle než 12 měsíců, rozhodne SÚKL o zrušení maximální ceny.

[40] V prvním případě jde o zánik maximální ceny (a povinností vyplývajících z cenové regulace) *ex lege*, v druhém případě jsou léčivé přípravky vyloučeny z regulace konstitutivně až právní mocí rozhodnutí cenových orgánů o zrušení maximální ceny. Nejvyšší správní soud považuje zánik maximálních cen *ex lege* za výjimečný případ, který odpovídá specifickým situacím, na které se aplikuje. V případě, že dojde ke změně cenového výměru tak, že určitý výrobek již nebude podléhat cenové regulaci, lze bez větších potíží určit den, ke kterému tato regulace zanikla, a především alespoň přiměřeně okruh výrobků, jejichž maximální ceny zanikají.

[41] Naproti tomu při individuální změně skutkových okolností na straně výrobce (prodávajícího), která zapříčiní, že na léčivý přípravek již nedopadá stále platná a účinná cenová regulace, není tato změna patrná ani pro kupující, ani pro cenové orgány. V takovém případě je třeba postavit najisto, že změna skutkových okolností opravdu vyvolala následek, který má vliv na platnost správního rozhodnutí o stanovení maximální ceny, popřípadě kdy se tak stalo, a to prostřednictvím dalšího správního aktu. V opačném případě je totiž nutno vycházet z principu právní jistoty a presumpce správnosti správních rozhodnutí (k tomu např. nález ÚS ze dne 30. 5. 2018, sp. zn. I. ÚS 946/16, č. 105/2018 Sb. ÚS, body 54 a násl.) a považovat správní rozhodnutí o stanovení maximální ceny za správné a nadále vyvolávající účinky. Je-li tedy potřeba, aby povinnost dodržovat maximální cenu byla stanovena správním rozhodnutím, je pro její zánik či zrušení potřeba také aktu veřejné moci – tedy buďto jiného cenového výměru (§ 39j odst. 5 zákona o veřejném zdravotním pojištění), nebo rozhodnutí cenového orgánu, které v individuálním případě určí, že skutkové okolnosti skutečně svědčí o tom, že stanovená cenová regulace již na léčivý přípravek nedopadá, a proto zruší jeho maximální cenu (§ 39j odst. 1 tamtéž). K zániku maximální ceny v druhém případě tak může dojít až právní mocí takového rozhodnutí.

[42] Zákonnou mezeru je tedy třeba v nyní projednávaném případě vyplnit analogií, a to za použití právní úpravy řízení o zrušení maximální ceny podle § 39j zákona o veřejném zdravotním pojištění.

#### IV. Závěr

[43] Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že prodávajícímu musí být dána možnost žádat o zrušení maximální ceny stanovené správním rozhodnutím za situace, kdy má za to, že jeho léčivé přípravky přestaly splňovat podmínky pro uplatnění cenové regulace podle cenového výměru. V takovém případě se může domáhat toho, aby byla maximální cena léčivého přípravku zrušena, přičemž cenový orgán bude postupovat podle § 39j zákona o veřejném zdravotním pojištění. Žalovaný tedy v nynější věci posoudí, zda léčivé přípravky stěžovatelky jsou nadále cenově regulovány (zda se na ně vztahuje cenový výměr MZ), a pokud shledá, že nikoli, zruší jejich maximální cenu. (...)