

SBÍRKA ROZHODNUTÍ NEJVYŠŠÍHO SPRÁVNÍHO SOUDU

9^{2026 / XXIV. ROČNÍK / 30. 9. 2026}

OBSAH

4756	Daňové řízení: exekuce prodejem movitých věcí; soupis movitých věcí, podléhající exekuci	330
4757	Cla: vrácení cla z vadného zboží v případě sporu s dodavatelem; čekání na odstranění vad	334
4758	Opatření obecné povahy: přípustnost návrhu na zrušení změny územního plánu Územní plánování: přechodná ustanovení nového stavebního zákona; okamžik zahájení opakovaného veřejného projednání	348
4759	Zdravotnictví: porušení povinnosti mlčenlivosti; zaslání prohlášení o odmítnutí očkování obsahující osobní údaje pacienta a údaje o jeho zdravotním stavu orgánu ochrany veřejného zdraví Ochrana veřejného zdraví: forma a náležitosti žádosti o sdělení informací souvisejících s očkováním ..	357
4760	Právo na informace: vztah mezi právní úpravou poskytování údajů zapisovaných do živnostenského rejstříku podle živnostenského zákona a zákona o svobodném přístupu k informacím	367
4761	Rozšířený senát: posouzení podmínky vzniku nároku na náhradu škody způsobenou při výkonu veřejné moci Správní řízení: překážka rozhodnutí odvolacího orgánu podle § 90 odst. 4 správního řádu	371

Daňové řízení: exekuce prodejem movitých věcí; soupis movitých věcí, podléhajících exekuci

k § 203 odst. 1 daňového řádu

Ustanovení § 203 odst. 1 daňového řádu je nutno vykládat v tom smyslu, že správce daně může do soupisu movitých věcí, které podléhají exekuci, zahrnout i movitou věc, jejíž vlastnictví převedl daňový dlužník zajišťovacím převodem práva na třetí osobu (např. v rámci leasingu motorového vozidla).

(Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 30. 3. 2026, čj. 30 Af 21/2025-75)

Prejudikatura: nálezy Ústavního soudu č. 145/2003 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 666/02) a č. 122/2022 Sb. ÚS (sp. zn. Pl. ÚS 27/21); č. 45/2009 Sb. rozh. obč.

Věc: Relax Valtice, s. r. o., proti Finančnímu úřadu pro Jihomoravský kraj o námitku proti soupisu vozidla do protokolu postihovaných věcí.

Finanční úřad pro Jihomoravský kraj vydal exekuční příkaz na prodej movitých věcí za účelem vymožení daňového nedoplatku žalobkyně. Následným protokolem o soupisu movitých věcí začlenil finanční úřad mezi postihované věci vozidlo zn. Bentley Continental GT, V8 Convertible šedé barvy.

Žalobkyně proti tomu tvrdila, že vozidlo nevlastní, protože z titulu zajišťovacího převodu práva jej vlastní společnost UniCredit Leasing CZ, a. s. Finanční úřad podle ní nemůže exekučně postihnout věc, která jí nepatří. Proti úkonu finančního úřadu spočívajícímu v soupisu vozidla do protokolu postihovaných věcí proto podala námitku. Rozhodnutím ze dne 16. 4. 2025 žalovaný námitku zamítl.

Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně u Krajského soudu v Brně žalobu. Napadené rozhodnutí považovala za nezákonné, protože žalovaný zahrnul do soupisu movitých věcí, které postihl daňovou exekucí, i výše popsané vozidlo. Podle § 203 daňového řádu mohou být daňovou exekucí postíženy pouze movité věci ve vlastnictví dlužníka. Ačkoliv § 323 odst. 1 občanského soudního řádu připouští, aby předmětem výkonu rozhodnutí byla i movitá věc, ke které se vztahuje zajišťovací převod práva, v případech daňové exekuce to zapovídá právě § 203 daňového řádu. Pokud by snad připadal v úvahu i jiný než jazykový výklad tohoto ustanovení, dovolávala se žalobkyně zásady *in dubio mitius*, tedy v pochybnostech mírněji. Je-li možný dvojitý výklad, má soud zvolit ten, že movité věci jiného vlastníka nelze daňovou exekucí postihnout.

K tomu, že žalovaný odkazoval na to, že zajišťovací převod práva je pouze dočasný a podmíněný, žalobkyně namítala, že věc je nutno posuzovat podle právního a skutkového stavu v okamžiku vydání napadeného rozhodnutí. K takovému okamžiku žalobkyně vozidlo nevlastnila.

Žalovaný podle ní ani nepotřeboval v rámci exekučního příkazu postihovat vozidlo, protože za účelem vymožení daňových nedoplatků vydal exekuční příkazy na prodej nemovitých věcí ve vlastnictví žalobkyně. Těmito nemovitostmi byly daňové nedoplatky zajištěny dostatečným způsobem a postihovat vozidlo bylo nadbytečné.

Krajský soud žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

[9] Skutkový stav není mezi stranami sporný. Žalobkyně i žalovaný se shodují v tom, že vozidlo bylo předmětem zajišťovacího převodu práva, vlastníkem vozidla byla v době soupisu společnost UniCredit Leasing CZ, a. s., a žalobkyně byla jeho provozovatelem. Krajský soud se proto zabýval jedinou spornou otázkou – zda finanční úřad mohl do soupisu věcí postihovaných exekucí vozidlo zahrnout.

[10] Již s ohledem na takto vymezený předmět řízení se jeví krajskému soudu jako bezpředmětná argumentace žalobkyně, že měl žalovaný vycházet z právního stavu ke dni rozhodnutí, přičemž v tento okamžik žalobkyně vozidlo nevlastnila. Žalovaný z tohoto stavu vycházel. Rozhodně se netvářil, jako by zajišťovací převod práva

neexistoval a vozidlo vlastnila žalobkyně. Naopak zdůvodnil, proč zajišťovací převod práva nebrání zapsání takové věci do soupisu postižovaných movitých věcí. A právě tuto jeho úvahu bude nyní krajský soud přezkoumávat.

[11] Daňová exekuce je upravena ve dvou základních právních předpisech, a to v daňovém řádu a v občanském soudním řádu.

[12] Podle § 177 odst. 1 daňového řádu nestanoví-li tento zákon jinak, *postupuje se při daňové exekuci podle občanského soudního řádu*.

[13] Podle § 203 odst. 1 daňového řádu platí, že *daňová exekuce prodejem movitých věcí, které jsou ve vlastnictví dlužníka, nebo prodejem spoluvlastnického podílu na věci movité se provede sepsáním věcí, které podléhají exekuci, a jejich zpeněžením, pokud to povaha věci nevylučuje*.

[14] Ustanovení § 323 odst. 1 věta první o. s. ř. uvádí, že *výkonem rozhodnutí prodejem movitých věcí mohou být postiženy movité věci s výjimkou věcí postižovaných podle části šesté hlav druhé až čtvrté*.

[15] Soud tu zdůrazňuje, že ani úprava obsažená v občanském soudním řádu samozřejmě neumožňuje exekučně postihnout věci jiné osoby než dlužníka – taková osoba se může domáhat vyškrtnutí svých věcí ze soupisu [srov. § 68 odst. 1 zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů] a ty nebudou zpeněženy [redakční poznámka: rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2026, čj. 22 Afs 72/2026-44, v bodě 32 korigoval tento závěr rozsudku Krajského soudu v Brně s tím, že v soudním výkonu rozhodnutí podle občanského soudního řádu se ochrana třetí osoby realizuje žalobou podle § 267 o. s. ř.; v daňové exekuci návrhem podle § 179 daňového řádu].

[16] U zajišťovacího převodu práva je ale situace odlišná. Z řady ustanovení občanského soudního řádu jednoznačně vyplývá, že i věc, kterou z titulu zajišťovacího převodu práva vlastní jiná osoba, může být předmětem exekuce. Podle § 326 odst. 3 o. s. ř. musí osoba oprávněná ze zajišťovacího převodu práva vydat soudu věc k sepsání (mezi soupis věcí, které by mohly být prodány). Podle § 331a odst. 1 o. s. ř. byla-li prodána movitá věc, která byla převedena k zajištění dluhu povinného ve prospěch jeho věřitele, zastavena nebo zadržena, soud vyplátí výtěžek zpeněžení věci nejprve věřiteli, jehož pohledávka byla zajištěna zadržovacím právem. Při výplatě výtěžku zástavnímu věřiteli, věřiteli, jehož pohledávka byla zajištěna zajišťovacím převodem práva, a oprávněnému, v jehož prospěch byla věc sepsána, dalšímu oprávněnému a dalšímu věřiteli se postupuje podle pořadí.

[17] Výše citovaná ustanovení § 203 odst. 1 daňového řádu a § 323 odst. 1 o. s. ř. se tím dostávají do jistého napětí, protože se na první pohled zdá, že okruh exekučně postižitelných movitých věcí vymezují jinak. Zatímco § 203 odst. 1 daňového řádu říká, že lze postihnout jen věci ve vlastnictví dlužníka, § 323 odst. 1 o. s. ř. tuto podmínku výslovně nestanoví. Rozpor je ale pouze zdánlivý. I úprava exekucí v občanském soudním řádu v sobě (implicitně) obsahuje pravidlo, že postihovat výkonem rozhodnutí se mají věci z majetku dlužníka. Kdybychom takovouto implicitní zásadu nedovodili a vykládali § 323 odst. 1 o. s. ř. čistě jen jazykově (jako to činí žalobkyně s ustanovením § 203 odst. 1 daňového řádu), nutně bychom dospěli k závěru, že prodat lze v rámci civilní exekuce jakoukoliv movitou věc bez ohledu na její vztah k dlužníkovi. To by bylo pochopitelně absurdní. Výše citovanou úpravu obsaženou v § 326 odst. 3 a v § 331a odst. 1 o. s. ř. je proto nutné chápat tak, že konstruuje určitou výjimku z obecně uznávané zásady, podle níž lze prodejem movitých věcí při výkonu rozhodnutí postihnout jen věci, které dlužník sám vlastní. A tato výjimka by se – s ohledem na zákonem zakotvené podpůrné použití občanského soudního řádu – měla vztahovat i na exekuce daňové. Ledaže by daňový řád výslovně stanovil něco jiného.

[18] Proto si soud nutně musel položit otázku, zda zákonodárce chtěl – jak dovozuje žalobkyně – v § 203 odst. 1 daňového řádu stanovit odlišnou, zvláštní úpravu, v jejímž důsledku by byly vyloučeny z daňové exekuce věci, které byly převedeny jako zajištění dluhu na věřitele formou zajišťovacího převodu práva. Podle obecné úpravy v občanském soudním řádu totiž takové věci předmětem exekuce být mohou. Anebo chtěl zákonodárce, z důvodu srozumitelnosti a přehlednosti právní úpravy v daňovém řádu, prostě jen – na rozdíl od občanského soudního řádu – výslovně vyjádřit obecné pravidlo, že se v exekuci postihují primárně věci ve vlastnictví daňového dlužníka? Z takového obecného pravidla by pak platily stejné výjimky jako v případech občanského soudního řádu.

[19] Obdobnou problematikou se už zabýval Nejvyšší správní soud (v rozsudku ze dne 9. 11. 2023, čj. 9 AfS 105/2021-71). Zde řešil zřízení zástavního práva k automobilu za účelem zajištění neuhrazené daňové pohledávky – automobil už tehdejší dlužník nevlastnil a byl zajištěn zajišťovacím převodem práva třetí strany (leasingové společnosti). Protože žalobce mj. namítal, že zajišťovací příkaz je neúčelný, neboť vůz převedený na leasingovou společnost nebude beztak možné zpeněžit za účelem úhrady jeho daňového dluhu, dotkl se Nejvyšší správní soud okrajově i otázky, zda mohou být takové movité věci předmětem daňové exekuce: „*S uvedeným zajišťovacím účelem zajišťovacího převodu vlastnického práva proto dle krajského soudu není v rozporu, je-li dotčená věc postižena zástavním právem a následně třeba i exekučně zpeněžena při současném přiznání práva zajištěnému věřiteli na uspokojení zajištěné pohledávky z výtěžku zpeněžení. [...] NSS se s touto argumentací krajského soudu ztotožňuje a považuje za dostatečnou na ni v podrobnostech odkázat, neboť stěžovatelka ji nijak nerozpporuje.*“ Na tyto závěry poté Nejvyšší správní soud odkázal např. i v bodě 40 rozsudku ze dne 19. 12. 2024, čj. 9 AfS 184/2023-32.

[20] Tím by mohlo posouzení celé kauzy skončit. Nicméně přezkoumávaný rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci ze dne 27. 4. 2021, čj. 59 Af 22/2020-71, na který Nejvyšší správní soud „v podrobnostech odkázal“, nebyl publikován ve vyhledávacím systému Nejvyššího správního soudu a nelze jej dohledat ani nikde jinde ve veřejně dostupných zdrojích. Nadto se správní soudy v citovaných případech nezbývaly přímo soupisem movité věci, která je předmětem zajišťovacího převodu práva, pro účely daňové exekuce, ale řešily tuto otázku na půdorysu zajišťovacích příkazů. Proto považuje krajský soud za vhodné výše citovanou argumentaci poněkud prohloubit.

[21] Nejprve je třeba objasnit smysl a účel institutu zajišťovacího převodu práva, který je upraven v § 2040–2044 občanského zákoníku. Klíčové je, že podle § 2040 odst. 1 smlouvou o zajišťovacím převodu práva zajišťuje dlužník nebo třetí osoba dluh tím, že věřiteli **dočasně** převede své právo. Ve druhém odstavci téhož ustanovení je stanovena vyvratitelná domněnka, že zajišťovací převod práva je převodem s rozvazovací podmínkou, že dluh bude splněn. Nejvyšší správní soud k tomu v již citovaném rozsudku čj. 9 AfS 184/2023-32 dodává, že „*jeho účelem není primárně změna vlastníka, nýbrž snaha motivovat dlužníka, aby splnil, z čeho je zavázán. Jinými slovy účelem je zajištění pohledávky a její snazší uspokojení.*“ Komentářová literatura vysvětluje zajišťovací převod takto: „*poskytovatel jistoty převede ve prospěch příjemce jistoty své (zpravidla vlastnické) právo, a to proto, aby příjemce jistoty mohl z takto převedené věci (práva) dosáhnout přednostního a zásadně vyhradního uspokojení zajištěného dluhu. Právě proto je zajišťovací převod práva dle výslovné formulace odstavce 1 dočasný, čímž se odlišuje od převodů běžných, jejichž účelem je zřízení trvalého vlastnického (či jiného) práva.*“ (Richter, T.; Sprinz, P. § 2040 [Povaha a forma smlouvy]. In: Hulmák, M. a kol. *Občanský zákoník V. Závazkové právo (§ 1721–2188)*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2025, marg. č. 1. Dostupné na beck-online.cz).

[22] Proto „*zástavní právo i zajišťovací převod práva se při provádění exekucí projevují obdobně, a to jako zajišťovací institut nebránící provedení exekuce na věc takto zajištěnou*“ (Koutenský, O. Exekuce prodejem movitých věcí zatížených zástavním právem nebo zajišťovacím převodem práva. *Komorní listy*, 2023, č. 3, s. 11–18). Nejenže věci převedené na základě zajišťovacího převodu práva lze v exekučním řízení zapsat do soupisu a zpeněžit, ale dokonce oprávněný ze zajišťovacího převodu nemůže podat návrh na vyloučení takové věci ze soupisu s námitkou, že věc vlastní on (pro soupis věcí v insolvenčním řízení viz rozsudek NS ze dne 15. 10. 2008, sp. zn. 31 Odo 495/2006, č. 45/2009 Sb. rozh. obč.).

[23] Jak vidno, zajišťovací převod práva nevyjadřuje vůli smluvních stran převést trvale vlastnické právo. Zajišťovacím převodem práva se pouze třetí straně (věřiteli) sjednává lepší postavení pro případné vymáhání dluhu, protože její pohledávka vůči dlužníkovi je zajištěna a v případě neplnění na ni trvale přejde dotčené (typicky vlastnické) právo. S ohledem na základní zásadu *pacta sunt servanda* se ale obvykle předpokládá, že dlužník svůj dluh splní a zajištěné právo na něj zpátky přejde, aniž by musel činit nějaké zvláštní kroky pro tento zpětný přechod (srov. § 2043 občanského zákoníku). Navíc zajišťovacím převodem práva typicky nedochází k převodu všech složek vlastnického práva, např. práva věc užívat. Je to ostatně vidět i v nynější kauze, kdy si toto právo nadále podržela žalobkyně jako původní vlastníka vozidla. Lze tedy na tento převod nahlížet jako na jakýsi „částečný“ či „nedokonalý“ přechod vlastnictví k movité věci.

[24] Lze shrnout, že zajišťovacím převodem vlastnického práva sice formálně přechází vlastnictví věci na nabyvatele, ale jeho smyslem je spíše silnější zajištění závazku (obvykle peněžitého) než trvalé nabytí konkrétní,

individuálně určené věci do vlastnictví věřitele. Vlastnictví leasingové společnosti se tak svou povahou daleko spíše blíží zástavnímu právu. Prodej věci v daňové exekuci při zachování přednostního postavení zajištěného věřitele v rámci výplaty výtěžku se tudíž nedostává do sebemenšího rozporu s účelem a smyslem tohoto institutu. Teleologickým výkladem krajský soud dochází k závěru, že zákonodárce neměl žádný racionální důvod, aby speciálně pro daňové exekuce vyloučil ze zpeněžení věci, kterých se týká zajišťovací převod práva, když v rámci civilních exekucí tak evidentně neučinil.

[25] Lze dodat, že daňová i civilní exekuce mají obdobný cíl a využívají obdobné prostředky k jeho dosažení. Není mezi nimi žádná podstatná odlišnost, která by vyžadovala zvýšenou ochranu, či dokonce nedotknutelnost vlastnického práva věřitele, který si svůj závazek zajistil převodem vlastnického práva. I logickým výkladem (*argumentum a similibus*) tak lze dojít k závěru, že § 203 odst. 1 daňového řádu nemá být cílenou zvláštní úpravou vůči úpravě v občanském soudním řádu, ale že se spíše snaží (nepřilíší šťastně zvolenými slovy) vyjádřit obecné pravidlo, jež v § 323 odst. 1 o. s. ř. chybí.

[26] Pokud jde o historický výklad, prozkoumal soud nejprve dřívější úpravu v zákoně č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků. I ten upravoval daňovou exekuci, byť stručněji, než to nyní činí daňový řád. Podle § 73 odst. 7 věty první zákona o správě daní a poplatků (ve znění účinném do zrušení tohoto předpisu) se pro výkon daňové exekuce použije přiměřeně občanský soudní řád. Mimo toto stručné konstatování obsahoval § 73 zákona o správě daní a poplatků některé další podrobnosti, avšak neříkal, jaké movité věci lze daňovou exekucí postihnout. To ponechal na úpravě v občanském soudním řádu. Za minulé právní úpravy tedy rozhodně nebyly věci vlastněné z titulu zajišťovacího převodu práva vyloučeny z daňové exekuce. A jelikož důvodová zpráva k návrhu současného daňového řádu k tomuto tématu nic neuvádí, nelze než vycházet z toho, že úmyslem zákonodárce nebylo na dosavadním uspořádání cokoliv měnit. Textace § 203 odst. 1 daňového řádu tak nevyjadřuje nějaký promyšlený a cílený odklon od dosavadní právní úpravy, ale je spíše jen poněkud nedomyšleným výsledkem snahy ji zpřesnit.

[27] Pro tento závěr svědčí i výklad systematický. Prostřednictvím exekuce civilní by totiž i nadále bylo možné předmětnou věc postihnout. Pokud bychom připustili, že v daňové exekuci je vyloučen prodej věci, jež je předmětem zajišťovacího převodu práva (ačkoliv pro to nejsou žádné dobré důvody), orgány daňové správy by pravděpodobně při neexistenci jiného majetku, z něhož by se mohl stát na daňovém dlužníkovi uspokojit, byly nuceny iniciovat exekuci civilní. Výklad žalobkyně by tak fakticky vedl k tomu, že by se daňová exekuce rozpadla na dvě fáze, resp. na dvě samostatná řízení – exekuci podle daňového řádu, a následně exekuci podle občanského soudního řádu. Takový postup by zbytečně zatěžoval všechny zúčastněné, včetně samotného daňového dlužníka, a to jak časově, tak finančně. A přitom výsledek by byl nakonec stejný – věc by byla zpeněžena a zajištěný věřitel přednostně uspokojen z výtěžku.

[28] Proto teleologický, systematický, logický i historický výklad svědčí ve prospěch varianty, že věci převedené dlužníkem zajišťovacím převodem práva na třetí osobu lze postihnout v daňové exekuci. Všem těmto interpretačním metodám je podle soudu nutno dát přednost před výkladem striktně jazykovým. Namítá-li proto žalobkyně, že podle § 203 odst. 1 daňového řádu nelze postihnout vozidlo, které z titulu zajišťovacího převodu práva vlastní leasingová společnost, nemůže s ním krajský soud souhlasit. Vozidlo lze do soupisu zahrnout. Věřitel žalobkyně pouze bude mít v exekučním řízení výhodnější postavení.

[29] Zbývá dodat, že žalobkyně se domáhala aplikace zásady *in dubio mitius*, tedy aby soud v případě pochybností zvolil mírnější výklad. Pro to ale skutečně nebyl žádný důvod. Zásada *in dubio mitius* znamená, že v případě pochybností o výkladu právní normy má správní orgán či soud postupovat mírněji (náleze ÚS ze dne 15. 12. 2003, sp. zn. IV. ÚS 666/02, č. 145/2003 Sb. ÚS). Tuto zásadu je nutné zohlednit v situacích zásadních výkladových pochybností (náleze ÚS ze dne 11. 10. 2022, sp. zn. Pl. ÚS 27/21, č. 122/2022 Sb. ÚS). Typicky poslouží k odstranění nelogického, tvrdého a technického výkladu právních pravidel. Nemá to ale být jednoduchá „cesta ven“ při první pochybnosti o výkladu právní normy. Ustanovení § 203 odst. 1 daňového řádu žalobkyně vyložila pouze přímočaře (jazykově), což je první a logický krok. Musí ale následovat i další výkladové metody. A z nich, jak krajský soud vyložil výše, žádná pro čistě jazykový výklad nesvědčí. Krajský soud proto neměl o výkladu daného ustanovení pochybnosti.

[30] Žalobkyně též namítala, že zařazení vozidla do soupisu majetku pro exekuci bylo zbytečné, protože finanční úřad vydal exekuční příkazy, kterými postihl nemovitosti žalobkyně – ty musí k úhradě daňového nedoplatku stačit. Krajský soud musí zdůraznit, že žalobkyně tuto námitku nevznesla v podaných námitkách, ale až nyní v žalobě. Zároveň ji nepodložila žádným dalším tvrzením o tom, jakou hodnotu mají dané nemovitosti, zda na nich vážně nějaké zástavní právo nebo zda jsou předmětem dalších exekucí. Naproti tomu žalovaný na tuto námitku přesvědčivě odpověděl ve svém vyjádření k žalobě (dříve se jí vzhledem k pasivitě žalobkyně věnovat nemohl). Žalovaný uvedl, že jde o pět pozemků a jednu stavbu, na kterých ale vážně zástavní právo České spořitelny, a. s., k zajištění pohledávek do celkové výše 20 mil. Kč. Primárně tak z prodeje nemovitostí musí být uspokojena Česká spořitelna jako zajištěný věřitel. Zároveň jsou tyto nemovitosti předmětem exekučních příkazů v jiných exekučních řízeních. [...] Exekuční příkaz žalovaného na tyto nemovitosti je až třetí v pořadí a je otázkou, zda se vůbec něco z výtěžku z daných nemovitostí na žalovaného dostane. Postižení dalších movitých věcí proto rozhodně nadbytečné nebylo. Krajský soud hodnotí vyjádření žalovaného jako přesvědčivé. Žalobkyně nenabídla žádnou konkurenční argumentaci – vyjádření žalovaného jí krajský soud doručil dne 11. 8. 2025 a žalobkyně na něj nereagovala.

[31] Soud na závěr shrnuje, že ustanovení § 203 odst. 1 daňového řádu je nutno vykládat v tom smyslu, že správce daně může do soupisu movitých věcí, které podléhají exekuci (a následnému zpeněžení), zahrnout i movitou věc, jejíž vlastnictví převedl daňový dlužník zajišťovacím převodem práva na třetí osobu.

4757

Cla: vrácení cla z vadného zboží v případě sporu s dodavatelem; čekání na odstranění vad

k čl. 118 odst. 1 a 4 a čl. 121 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 952/2013, kterým se stanoví celní kodex Unie (v textu jen „celní kodex“)

I. Článek 118 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 952/2013, kterým se stanoví celní kodex Unie, nezतोžňuje odmítnutí zboží pro vady výhradně jen se soukromoprávním úkonem v podobě odstoupení dovozce od smlouvy směřující k pořízení zboží (kupní smlouvy, smlouvy o dílo apod.). Jako podklad žádosti o vrácení cla podle tohoto ustanovení tak může sloužit spolu s dokladem o vadách zboží i prohlášení o odmítnutí převzetí díla či výslovné sdělení dodavateli, že dodané zboží odmítá dovozce pro jeho vady převzít.

II. Namísto zpětného vývozu může dovozce současně s podáním žádosti o vrácení cla požádat v souladu s čl. 118 odst. 4 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 952/2013, kterým se stanoví celní kodex Unie, o propuštění zboží do režimu uskladnění v celním skladu či do režimu aktivního zúšlechťovacího styku, v němž může dovozce odstraňovat vady zboží, a následně po odstranění vad či vyřešení soukromoprávního sporu může být znovu požádáno o propuštění zboží do volného oběhu s opětovným vyměřením cla.

Tvrzenou nutnost vyčkat na výsledek arbitráže ve sporu o vady dodaného zboží či na to, zda se podaří dovozci opravit vady zboží, namísto výše uvedeného postupu proto nelze akceptovat jako nepředvídatelné okolnosti či případ vyšší moci ve smyslu čl. 121 odst. 1 druhého pododstavce uvedeného nařízení, které by umožňovaly posoudit žádost o vrácení cla podanou později než jeden rok od oznámení celního dluhu jako včasnou.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 11. 5. 2026, čj. 54 Af 5/2024-65)

Prejudikatura: rozsudky Soudního dvora ze dne 14. 6. 2012, *CIVAD* (C-533/10), ze dne 12. 10. 2017, *X* (C-661/15) a ze dne 1. 8. 2025, *Caves Andorranes* (C-206/2024).

Věc: Strojmetal Aluminium Forging, a. s., proti Generálnímu ředitelství cel o vrácení cla.

Dne 23. 8. 2023 žalobkyně na příslušném formuláři požádala celní úřad o vrácení dovozního cla ve výši 2 951 527 Kč vyměřeného ze zboží (licí stroje pro slévárny kovu a metalurgii od společnosti Novelis Inc. z USA) propuštěného do režimu volného oběhu rozhodnutím v celním řízení ze dne 3. 6. 2020. V doprovodném textu sdělila, že zboží bylo dovezeno dne 9. 3. 2020. V srpnu a v září 2020 v testovacím režimu ovšem zjistila, že dodané stroje mají závady, v testovacím provozu vyráběné hliníkové tyče měly nadměrnou zmetkovitost. V průběhu podzimu 2020 a jara 2021 společnost Novelis vyslala do České republiky své zaměstnance za účelem zprovoznění strojů. Návštěvy byly komplikované kvůli pandemii COVID-19. V dubnu 2021 vadnost technologie potvrdil externí auditor a v květnu 2021 proběhl za účasti pracovníků Novelis neúspěšný akceptační technický test stanovený smlouvou jako podmínka převzetí strojů žalobkyní. V červnu 2021 proto žalobkyně odstoupila od smlouvy a po neúspěšné snaze o smírné řešení s dodavatelem podala v říjnu 2021 arbitrážní žalobu. Arbitráž nakonec skončila v srpnu 2023 uzavřením dohody o narovnání, v rámci níž společnost Novelis zaplatila žalobkyni kompenzaci a žalobkyně jí vrátila stroje.

Žalobkyně v žádosti konstatovala, že lhůta pro podání žádosti o vrácení cla podle čl. 121 odst. 1 písm. b) celního kodexu sice počala běžet dne 3. 6. 2020, ale došlo k jejímu prodloužení z důvodu nepředvídatelných okolností a vyšší moci. Nepředvídatelné okolnosti spočívají ve zdržení testování zboží v důsledku laxního přístupu dodavatele, jenž žalobkyně nemohla předpokládat (stejně jako to, že povede až k arbitrážnímu sporu), ve snaze o odstranění vad i v tom, že žalobkyně se stroji nemohla nakládat, jelikož představovaly předmět zajištění pro úvěrové financování pořizované technologie. Vyšší moc lze spatřovat v pandemii COVID-19, která vedla k obtížím při zajištění přítomnosti pracovníků společnosti Novelis nezbytné pro dokončení reklamačního procesu a k jeho průtahům. Zboží bylo nakonec vyvezeno zpět mimo Evropskou unii, avšak z uvedených důvodů k tomu nemohlo dojít ve lhůtě jednoho roku, resp. tří let. Pokud by nebylo možné clo vrátit podle čl. 118 celního kodexu, žalobkyně z opatrnosti žádala o jeho vrácení podle čl. 120 v zájmu spravedlnosti.

Žalobkyně dále uvedla, že i když vadu produktu lze považovat za běžné podnikatelské riziko, za zvláštní okolnost a mimořádnou situaci je podle ní nutno považovat skutečnost, že standardní dodání zboží se vyvinulo v roky trvající soudní spor. S ohledem na cenu zboží se tak žalobkyně považovala být v mimořádné situaci ve smyslu čl. 120 celního kodexu. K žádosti žalobkyně doložila celní a obchodní dokumenty včetně platebního výměru na dovozní clo.

Dne 7. 9. 2023 celní úřad ve smyslu čl. 22 odst. 6 celního kodexu sdělil žalobkyni důvody, proč má za to, že její žádost je třeba zamítnout jako opožděnou. Okolnosti tvrzené žalobkyní totiž nepředstavují nepředvídatelné okolnosti nebo vyšší moc, jež by jí bránily podat žádost včas. Bylo na žalobkyni, kdy přistoupí k odstoupení od smlouvy, přičemž možnost vrácení cla mohla započít řešit s celním úřadem již na podzim 2020, jakmile byly zjištěny vady zboží. Možnost dodání vadného zboží a reklamační komplikace celní úřad hodnotil jako součást běžného podnikatelského rizika, s nímž měla žalobkyně dopředu počítat.

Dne 3. 10. 2023 žalobkyně podrobně oponovala předběžnému závěru celního úřadu. O vrácení cla žalobkyně nemohla požádat dříve, než bylo zboží konečným způsobem odmítnuto, což nastalo až v srpnu 2023, kdy bylo zboží vráceno dodavateli. Žalobkyně odkázala na právní úpravu vrácení DPH a nepřijatelnost výkladu, který rozbíhá lhůtu dříve, než lze žádost o vrácení vůbec podat. Odmítla též možnost aplikace daňového řádu s tím, že k prodloužení lhůty pro podání žádosti podle čl. 121 celního kodexu dochází i bez podání žádosti o prodloužení ve stanovené lhůtě.

Dne 13. 10. 2023 celní úřad vydal rozhodnutí, jímž žádost žalobkyně zamítl. Nad rámec zopakování důvodů sdělených žalobkyni již 7. 9. 2023 celní úřad konstatoval, že lhůty v čl. 121 odst. 1 celního kodexu se odvíjejí zásadně od okamžiku, kdy byl celní dluh oznámen, a nikoliv od zjištění vady zboží. Tím je celní úřad vázán a nepřísluší mu tato ustanovení ohýbat ve prospěch žadatelů. Trval na tom, že žalobkyni nezabránily v podání žádosti ve stanovené lhůtě nepředvídatelné okolnosti nebo vyšší moc. Skutečnosti uváděné v žádosti odpovídají běžnému podnikatelskému riziku, nutnost dlouhého testování ostatně plynula již ze smluvních ujednání, takže nebyla nepředvídatelná. Žalobkyně sama uvedla, že se o vadě strojů dozvěděla již na podzim 2020. Již tehdy mohla věc řešit ve spolupráci s celním úřadem, přičemž bylo na její vůli, zda si zboží ponechá, prodá nebo jej vrátí dodavateli. Za pandemie COVID-19 sice bylo komplikováno cestování, což dokládá ztížení testovacího provozu (které ale nepředstavuje zvláštní ani nepředvídatelnou okolnost), ovšem nikoliv nemožnost podat žádost o vrácení cla.

Žádost by byla opožděná i v případě posuzování podle čl. 120 celního kodexu. Celní úřad s ohledem na námitky žalobkyně již netrval s odkazem na § 36 daňového řádu na nutnost ve lhůtě požádat o samotné prodloužení lhůty, to ale nic nemění na opožděnosti žádosti.

Proti rozhodnutí podala žalobkyně odvolání.

Dne 18. 4. 2024 žalovaný vydal rozhodnutí, v němž odvolání zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Nejprve obsáhle vysvětloval, že prvostupňové rozhodnutí není nepřezkoumatelné. Dále uvedl, že shodně se žalobkyní považuje za nesporné, že podmínky pro vrácení dovozního cla ve smyslu čl. 118 odst. 1 a 2 celního kodexu byly v jejím případě splněny. Pro posouzení případu je ale zásadní otázka, zda žádost o vrácení cla byla podána včas. Celní kodex totiž omezuje dobu, během které lze požádat o vrácení cla, na tři roky, resp. v případě vadného zboží na jeden rok. Jedná se o pevně stanovenou objektivní lhůtu, jejíž počátek je vždy bez výjimky navázán na oznámení celního dluhu, což je stanoveno v zájmu právní jistoty jak jednotlivců, tak i celních orgánů, resp. Evropské unie. Tato lhůta podle Soudního dvora nijak nebrání tomu, aby hospodářské subjekty využívaly práv, jež jim právní předpisy přiznávají (rozsudek Soudního dvora ze dne 14. 6. 2012, *CIVAD*, C-553/10, bod 23). Samotná lhůta pro podání žádosti o vrácení cla je podle žalovaného lhůtou hmotněprávní, a nikoliv procesní, jak tvrdí žalobkyně. Tato lhůta ohraničuje období, ve kterém je možné uplatnit právo. Nedochází tak k žádné kolizi hmotněprávních a procesních podmínek – včasné podání žádosti je zcela rovnocennou podmínkou s podmínkami ostatními. Pokud by se měla lhůta odvíjet od okolností závislých na osobě žadatele (od data zjištění vady či okamžiku zpětného vývozu zboží), již by se nejednalo o lhůtu objektivní, ale subjektivní. Takový výklad lhůty uvedený v čl. 121 celního kodexu podle žalovaného možný není. Napadené rozhodnutí tak nelze vnímat jako nepřiměřeně tvrdé, jelikož žalovaný je při svém rozhodování vázán komunitárními (a vnitrostátními) předpisy a nemůže se v rámci správního uvážení od nich odchýlit. Pokud by evropský zákonodárce podmiňoval započítání běhu lhůty subjektivními okolnostmi, takové pravidlo by do celního kodexu vložil. Při výkladu žalobkyně by byla právní úprava prodloužení lhůty v druhém pododstavci čl. 121 odst. 1 celního kodexu nadbytečná a stejně tak by ani nemohl vzniknout spor, který byl řešen Soudním dvorem v rozsudku *CIVAD* (v daném případě zda protiprávnost nařízení o antidumpingovém clu vyslovená jiným rozsudkem Soudního dvora představuje vyšší moc umožňující prodloužení lhůty pro podání žádosti o vrácení cla).

Podle žalovaného je klíčové nesporné datum oznámení celního dluhu dne 3. 6. 2020, z čehož plyne, že lhůta pro podání žádosti o vrácení cla podle čl. 118 celního kodexu uplynula dne 3. 6. 2021 a podle čl. 120 dne 3. 6. 2023, zatímco žalobkyně žádost podala až dne 26. 8. 2023. Tento závěr potvrzuje i metodický pokyn Komise k vrácení či promíjení, na který žalobkyně ve své žádosti opakovaně poukazovala a který uvádí, že lhůta s výjimkou případů zneplatnění celního prohlášení vždy začíná oznámením celního dluhu a že v případě opožděné podané žádosti této žádosti nelze vyhovět.

V případě nepředvídatelných okolností bránících podání žádosti či vyšší moci, jež žalobkyně neprokázala, by podle výslovného ustanovení čl. 121 odst. 1 celního kodexu došlo k prodloužení lhůty, a nikoliv k jejímu stavení. Celní kodex s pojmem pozastavení lhůty pracuje v čl. 121 odst. 3 celního kodexu v souvislosti s případem podání opravného prostředku proti oznámení celního dluhu, je tedy zřejmé, že unijní zákonodárce důsledně mezi těmito případy rozlišuje. V daném případě opravný prostředek proti vyměření cla podán nebyl, je proto třeba posoudit, zda došlo k prodloužení lhůty a zda okolnosti tvrzené žalobkyní lze považovat za nepředvídatelné či za vyšší moc, jež jí zabránila podat žádost včas. S odkazem na judikaturu Soudního dvora žalovaný zastával názor, že v obou případech musí jít o restriktivně vykládané objektivní události nezávislé na vůli žadatele, přičemž žadatel je povinen ve vztahu k nim přijmout vhodná a přiměřená preventivní opatření. Veškeré žalobkyní uváděné okolnosti však vycházejí z domněnky, že žalobkyně mohla o vrácení cla požádat až poté, kdy byla s konečnou platností zjištěna vada a zboží opustilo celní území EU. S tím ale žalovaný nesouhlasil a konstatoval, že žalobkyně mohla žádost podat ihned po zjištění vad dovezeného zboží, aniž by musela vyčkávat na ukončení jednání s dodavatelem a na zpětný vývoz.

Jakkoliv je snaha o opravu a teprve až následně o vrácení zboží pochopitelná, nelze ji podle žalovaného považovat za nepředvídatelnou okolnost nezávislou na vůli žalobkyně. Žalobkyně má sice pravdu v tom, že clo je možné vrátit až po splnění podmínek vymezených čl. 116 a 118 celního kodexu, ale tyto podmínky nelze ztotožňovat s podmínkami pro podání žádosti o vrácení cla. Celní předpisy např. v čl. 173 prováděcího nařízení 2015/2447,

kterým se stanoví prováděcí pravidla k některým ustanovením nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 952/2013, kterým se stanoví celní kodex Unie, ve znění prováděcího nařízení 2024/635 (dále jen „prováděcí nařízení“) přímo předpokládají, že zboží bude vyvezeno až po podání žádosti o vrácení cla. Podmínkou podání žádosti není ani předložení dokladu o tom, že dodavatel vady zboží či jeho nesoulad se smlouvou uznal, neboť vadnost zboží lze doložit i jinými způsoby, např. výsledky v žádosti zmiňovaného akceptačního technického testu, který měla žalobkyně k dispozici včas již v květnu 2021. Překážkou by nebyla ani v žádosti zmiňovaná nemožnost volné dispozice se zbožím z důvodu, že představovalo předmět zajištění úvěru, neboť namísto zpětného vývozu mohlo být zboží v souladu s čl. 118 odst. 4 celního kodexu propuštěno do režimu uskladnění v celním skladu, který mohl být rozhodnutím celního úřadu zřízen i v prostorách žalobkyně, anebo do režimu aktivního zuslechťovacího styku, takže by dodavatel mohl na dovezeném zboží provádět opravy přesahující rozsah úprav uskladněného zboží připuštěných podle čl. 220 celního kodexu v celním skladu. Není tedy pravdou, že by právní úprava na takové situace nepamatovala, naopak obsahuje snadno realizovatelné řešení i pro situace obdobné té, v níž se nacházela žalobkyně.

Celní úřad tedy podle žalovaného správně posoudil, že prodlevy při opravách a testování zboží a zdlouhavé řešení sporů s dodavatelem umocněné omezeními souvisejícími s pandemií COVID-19 ve skutečnosti žalobkyni nebránily v podání žádosti o vrácení cla včas, a proto je nelze považovat za nepředvídatelné okolnosti ani za vyšší moc ve smyslu druhého pododstavce čl. 121 odst. 1 celního kodexu. Žalobkyni mohlo být clo vráceno již v roce 2020 či 2021 a dovezené zboží mohlo být pod její kontrolou uskladněno v celním skladu neomezeně dlouho až do vyřešení sporů s dodavatelem. Nadto každý, kdo nakupuje zboží, vědomě podstupuje riziko, že dodané zboží bude vadné, a proto by měl usilovat o to, aby ve smlouvě byly upravena vzájemná práva způsobem, který bude vyhovovat oběma stranám. Není ani neobvyklé, že uplatňování vad se nesetká se vstřícností na straně dodavatele, takže situace žalobkyně není ničím výjimečná. Jestliže žalobkyně považuje vysokou pořizovací cenu zboží a z toho plynoucí částku cla za mimořádnou, měla a mohla věnovat o to větší péči získání relevantních informací o správném postupu při podávání žádosti o vrácení cla, když si byla vědoma vadnosti zboží. Celní dluh tak nevznikl za zvláštních okolností, ale zcela standardním způsobem při dovozu zboží, přičemž riziko vad zboží a nespolupráce dodavatele žalobkyně podstupovala ve stejné míře, jako jakýkoliv jiný hospodářský subjekt. Podle žalovaného tak nejsou splněny ani podmínky pro vrácení cla podle čl. 120 (a zjevně ani čl. 117 a 119) celního kodexu, nehledě na to, že žádost byla uplatněna opožděně i z pohledu tříleté lhůty vztahující se k těmto článkům. Žalobkyni citované směrnice a rozsudky Soudního dvora z oblasti DPH nelze na projednávaný případ použít, protože se netýkají otázek cla.

Žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného žalobou podanou dne 17. 6. 2024 ke Krajskému soudu v Praze. Důvodnost své žádosti o vrácení dovozního cla odvodila z čl. 118 celního kodexu. V daném případě totiž bylo zboží vráceno (vyvezeno) po jeho prokazatelném odmítnutí žalobkyní s ohledem na zjištěné vady. Žalobkyně prosazovala od počátku názor, že v daném případě došlo k prodloužení lhůty pro podání žádosti o vrácení cla stanovené v čl. 121 celního kodexu, neboť nemohla vrátit zboží (technologie licích modulů) a následně požádat o vrácení cla dříve než v roce 2023, jelikož v dané věci vedla s dodavatelem nejprve náročná jednání ohledně odstranění vad a posléze o odstoupení od smlouvy, na něž ještě navázalo arbitrážní řízení a až v jeho průběhu se podařilo uzavřít s dodavatelem dohodu o narovnání, jež umožnila vrácení zboží oproti vrácení kupní ceny.

Z čl. 116 odst. 1 písm. b) a čl. 118 odst. 1 celního kodexu vyplývá, že clo za vadné zboží lze vrátit, pokud zboží dovozce odmítl z důvodu vad přítomných v okamžiku propuštění do volného oběhu, jestliže zboží nebylo používáno s výjimkou použití nutného pro zjištění vad, vady nebyly zohledněny v deklarované celní hodnotě zboží a zboží bylo vyvezeno. Clo lze přitom podle žalobkyně vrátit až po splnění všech hmotněprávních podmínek. Podmínka vyvezení zboží může být nahrazena umístěním zboží v celním skladu (čl. 118 odst. 4 celního kodexu), avšak podmínku odmítnutí zboží (ve smyslu soukromoprávního jednání) ničím nahradit nelze. Žalobkyně je přesvědčena o tom, že objektivně nemohla podat žádost ve lhůtě jednoho roku od vzniku celního dluhu, protože v této lhůtě ještě nebyly splněny podmínky pro podání žádosti. Žalobkyně mohla odmítnout zboží pro jeho vady (uzavřít smlouvu o narovnání) a podat žádost o vrácení cla až po arbitráži v srpnu 2023. Proto podle ní muselo dojít k prodloužení lhůty pro podání žádosti o vrácení cla.

Žalovaný podle žalobkyně v napadeném rozhodnutí uznal, že jsou naplněny podmínky čl. 118 odst. 1 celního kodexu a stejně tak i to, že k odmítnutí zboží pro vady došlo až po lhůtě stanovené v čl. 121 odst. 1 písm. b) celního kodexu, i tak ale prosazoval, že žalobkyně měla o vrácení cla požádat v roční lhůtě. Přitom žalovaný ani nepochybně, že v té době ještě nebyly splněny hmotněprávní podmínky pro vrácení cla. S tím žalobkyně nemohla souhlasit, protože daňové předpisy obecně neumožňují podání žádosti před naplněním hmotněprávních podmínek – v tomto směru odkázala na mechanismus vrácení nepřímých daní upravený např. v § 82 a násl. zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění účinném do 31. 12. 2024 (dále jen „zákon o DPH“) či v § 13 zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění účinném do 31. 12. 2024 (dále jen „zákon o spotřebních daních“). Žalovaný nevysvětlil, proč by se v případě žádosti o vrácení cla tato zásada neměla použít.

Žalovaný konstatoval, že prodlevy při opravách a testování zboží umocněné omezeními souvisejícími s pandemií COVID-19 žalobkyni nebránily v podání žádosti v roce 2020 či 2021, žalobkyně ale namítala, že v té době ještě nedošlo k odstoupení od smlouvy, a tedy k odmítnutí zboží pro vady ve smyslu čl. 118 odst. 1 celního kodexu a nebylo ani jasné a předvídatelné, zda k tomuto úkonu dojde, protože až do přelomu července a srpna 2021 probíhalo intenzivní testování technologie za účelem identifikace vad a docházelo k jednáním o odstranění vad či o eventuální slevě tak, aby mohlo dojít k zahájení řádného provozu. V takovém případě by vůbec nemuselo dojít ke zpětnému vývozu zboží. Podle žalobkyně by bylo absurdní, aby již v tomto okamžik byla podána žádost o vrácení cla, nedošlo-li ještě k odmítnutí zboží. K tomu došlo až v srpnu 2023. Pokud žalovaný trvá na tom, že žalobkyně nesplnila procesněprávní podmínku v podobě lhůty pro podání žádosti, měl podle žalobkyně v napadeném rozhodnutí, má-li být přezkoumatelné, přesně popsat, jak měla žalobkyně postupovat, aby její žádost mohlo být vyhověno.

Žalovaný podle žalobkyně nesprávně vyložil pojmy „*vadné zboží*“ [čl. 116 odst. 1 písm. b) celního kodexu] a „*odmítnuté vadné zboží*“ (čl. 118 odst. 1 celního kodexu). Textace čl. 116 celního kodexu je podle žalobkyně nepřesná, čehož žalovaný zneužívá, namísto toho, aby respektoval úplně formulovanou podmínku v čl. 118 celního kodexu. Podmínkou pro vrácení cla je právě odmítnutí vadného zboží, nestačí jen samotná vadnost zboží. Vada zboží vede k uplatnění práv z vadného plnění, a to posléze k odmítnutí zboží. Odmítnutí zboží pro vady musí být podle žalobkyně vykládáno (obdobně jako např. v oblasti DPH) jako definitivní ukončení smluvního vztahu přijaté oběma stranami sporu, anebo uložené rozhodnutím soudu či arbitrážního tribunálu, nikoliv jako pouhá možnost podat žádost o vrácení cla ještě před uplatněním práv z vadného plnění.

Odmítnutí zboží přitom není pouhou celní formalitou ve smyslu čl. 5 odst. 8 celního kodexu, překlenutelnou dle čl. 176 odst. 4 prováděcího nařízení, neboť jde o soukromoprávní úkon představující základní definiční podmínku pro vrácení cla. Bylo by absurdní a nesystémové, kdyby správce daně mohl při vrácení cla podmínku odmítnutí zboží dovozcem prominout, neboť by tak mohlo dojít k vrácení cla u zboží, které ani nebude vráceno, a zůstane tak na celním území EU.

Žalováním navržený hypotetický procesní postup by žalobkyni neumožnil dosáhnout vrácení cla. Pokud by podala poslední den roční lhůty žádost o vrácení cla a umístila zboží do celního skladu, správce daně by žalobkyni vyzval ve smyslu § 74 odst. 1 písm. b) daňového řádu k odstranění vad podání (prokázání naplnění podmínek pro vrácení cla) ve lhůtě 15 dnů s možným prodloužením dle § 36 daňového řádu o dalších 15 dnů. Tato úprava je v dané věci aplikovatelná ve smyslu § 4 daňového řádu, jelikož podle žalobkyně celní kodex ani zákon č. 242/2016 Sb., celní zákon, ve znění zákona č. 284/2021 Sb. řízení o žádosti o vrácení cla neupravují. I kdyby naplnění podmínky žádosti bylo celní formalitou, čl. 177 prováděcího nařízení umožňuje pro její splnění poskytnout lhůtu maximálně 60 dnů. Ovšem v době jednoho roku a jednoho měsíce po vzniku celního dluhu ještě probíhala jednání o odstranění vad a odmítnutí zboží pro vady, ať již jednostranné, nebo konsenzuální, nenastalo, a nebylo možné je tedy doložit. V důsledku neodstranění vad by se tak žádost žalobkyně stala dle § 74 odst. 4 daňového řádu neúčinnou a patrně by podle § 106 odst. 1 daňového řádu došlo k zastavení řízení o její žádosti. Daňový řád ani celní kodex přitom nezná institut přerušení řízení, takže ani na takové řešení nelze pomyslet. Ani v případě DPH a spotřebních daní nelze žádat o vrácení daně dříve, než dojde k nepřijetí zboží. Právní předpisy tedy neumožňovaly (a to ani v daném případě) dodatečné splnění podmínky odmítnutého vadného zboží v průběhu řízení o žádosti.

Žalobkyně byla přesvědčena, že žalovaný posuzoval běh lhůty nepřiměřeně tvrdě, a to v rozporu s judikaturou Soudního dvora v obdobných situacích, která odmítá možnost, aby se procesní lhůta mohla rozběhnout dříve, než jsou splněny hmotněprávní předpoklady vzniku nároku. Žalobkyně v této souvislosti poukázala na rozsudky Soudního dvora ze dne 21. 3. 2018, *Volkswagen*, C-533/16, a ze dne 12. 4. 2018, *Biosafe – Indústria de Reciclagens*, C-8/17, v nichž konstatoval, že nárok na vrácení nepřímé daně, popř. odpočet daně, je nutno garantovat, i když je uplatněn po lhůtě, jestliže před uplynutím lhůty nebylo z objektivních důvodů možné o vrácení daně požádat. Byl-li tento závěr dovozen v oblasti DPH, měl by se podle žalobkyně analogicky uplatnit i v případě lhůty pro podání žádosti o vrácení cla, jelikož clo i DPH představují nepřímé, plně harmonizované daně, přičemž i konstrukce ustanovení o jejich vrácení je obdobná.

Lhůta podle čl. 121 celního kodexu tak podle žalobkyně měla začít běžet až v srpnu 2023 poté, co žalobkyně splnila hmotněprávní podmínky pro podání žádosti (odmítnutí zboží pro vady a jeho vyvezení z celního území Evropské unie). Celní kodex nadto stanoví možnost prodloužení lhůty, prokáže-li žadatel, že mu v podání žádosti zabránily nepředvídatelné okolnosti nebo vyšší moc. Nestanoví přitom, že by o prodloužení lhůty bylo nutné žádat (daňový řád se zde neuplatní, jelikož úprava prodloužení, resp. stavení lhůty je v celním kodexu komplexní), a proto i v souladu se zásadou *in dubio pro libertate* měl žalovaný k prodloužení lhůty přihlídnout z moci úřední. Nepředvídatelnými okolnostmi je podle žalobkyně třeba rozumět i trvající obchodní jednání s dodavatelem, nutnost testování dodaného zboží, laxní přístup dodavatele vedoucí až k arbitrážnímu sporu apod., jež nemohla předvídat. Žalobkyně nemohla proces závislý na aktivitě dodavatele více urychlit a v důsledku toho ani nemohla podat žádost o vrácení cla ve lhůtě stanovené celním kodexem. Na délce reklamačního procesu, jenž vyžadoval přítomnost pracovníků dodavatele, se přitom podepsala i omezující opatření v době pandemie COVID-19, jež nepochybně představuje případ vyšší moci. I napadené rozhodnutí zmiňuje, že zboží by bylo možné definitivně vyvézt až po dosažení shody s dodavatelem, přičemž podle žalobkyně až tato shoda představuje okamžik odmítnutí zboží jakožto poslední chybějící hmotněprávní podmínku pro vrácení cla.

I kdyby však nebylo možné postupovat podle čl. 118 celního kodexu, žalobkyně měla za to, že jí žalovaný nezákonně odmítl vrátit clo alespoň na základě subsidiárně použitelného čl. 120 celního kodexu. Na straně žalobkyně totiž nelze shledat pochybení ani nedbalost, poněvadž objektivně nemohla podat žádost dříve. I lhůta pro vrácení cla z tohoto důvodu se přitom přerušila podle čl. 121 odst. 1 celního kodexu.

Žalovaný k nově zaznívajícím argumentům namítl, že celní kodex nezakládá prodloužení lhůt pro případy objektivní nemožnosti podání žádosti ve lhůtě, nýbrž pro případy, kdy žadatel prokáže, že mu v podání žádosti ve lhůtě zabránily nepředvídatelné okolnosti nebo vyšší moc. Soudní dvůr v rozsudku ve věci *CIVAD* přitom konstatoval, že ani protiprávnost nařízení Evropské unie vyslovená pozdějším rozsudkem Soudního dvora nepředstavuje vyšší moc prodloužující lhůtu pro žádost o vrácení cla. Z právních předpisů Evropské unie ani nevyplývá, že by typický důvod prodloužení lhůty představovaly soukromoprávní spory. Spory s dodavateli zboží je naopak třeba považovat za součást běžného podnikatelského rizika, se kterým musí každý podnikatel počítat a musí se na něj v rámci svých možností připravit. Ze žádného předpisu podle žalovaného také nevyplývá, že by žádost bylo možné podat až po naplnění hmotněprávních podmínek pro její vyhovění. Taková zásada podle žalovaného neexistuje a v celé řadě případů právní předpisy počítají s tím, že podmínky pro vyhovění žádosti mohou být doatečně splněny až v průběhu řízení. Vrácení cla podle čl. 118 celního kodexu také nijak nezávisí na vypořádání soukromoprávního sporu, odmítnutím vadného zboží je třeba rozumět jednostranný úkon dovozce, k němuž není třeba součinnosti dodavatele. To plyne jak z formulace čl. 118 odst. 1 celního kodexu, který hovoří o odmítnutí zboží dovozcem, tak z odstavce 4 téhož článku, který jako alternativu opuštění celního území Evropské unie připouští mimo jiné i zničení zboží. Odmítnutí zboží v čl. 118 odst. 1 celního kodexu není nepřesným označením odstoupení od smlouvy, nýbrž pojmem, který má v rámci celních předpisů svůj jasně vymezený význam. Celní předpisy zjevně počítají s tím, že k vyřešení sporu mezi dovozcem a dodavatelem vůbec nedojde. Předložení dokladu o uznání vad zboží dodavatelem celní předpisy nevyžadují. Žalobkynin předkládaný výklad byl nelogický a nepřijatelný, protože by umožňoval dodavateli vrácení cla zablokovat. Jak důvod vrácení cla podle čl. 118, tak i lhůta stanovená v čl. 121 odst. 1 písm. b) celního kodexu by v podstatě ztratily význam, protože by je bylo možné aplikovat jen výjimečně v několika málo případech, kdy by bylo odmítnutí zboží dodavatelem bez dalšího akceptováno, což nelze považovat za stav, kterého chtěl zákonodárce dosáhnout.

Žalovaný též odmítl, že by v napadeném rozhodnutí vyšel z toho, že odmítnutí zboží jakožto podmínka pro vrácení cla nastalo až po uplynutí lhůty zakotvené v čl. 121 celního kodexu, naopak v napadeném rozhodnutí vycházel z toho, že žalobkyně mohla o vrácení cla požádat ihned po zjištění vad dovezeného zboží, aniž by musela vyčkávat na ukončení jednání s dodavatelem. Žalobkyně v této souvislosti v žalobě ve skutečnosti směřuje soukromoprávní vypořádání vztahů s dodavatelem s veřejnoprávními úkony, jež činí vůči celním orgánům. Obdobně ani žalovaný neoznačoval v textu napadeného rozhodnutí odmítnutí zboží za celní formalitu, tuto argumentaci směřoval k požadavku, aby zboží opustilo celní území Evropské unie.

Žalovaný též nesouhlasil s tvrzením žalobkyně, že clo je nepřímou daní harmonizovanou právem Evropské unie. I když clo naplňuje obecnou definici daně, jedná se o poplatek. Nemůže tak být nepřímou daní. Nejde ani o případ harmonizované úpravy, jelikož clo je právními předpisy Evropské unie stanoveno přímo jak co do výše, tak co do postupu celních orgánů při jeho výběru. Analogické použití právní úpravy DPH či jiných nepřímých daní tak v zásadě nepřichází v úvahu.

Pokud žalobkyně v žalobě popsala hypotetický postup po podání žádosti ve lhůtě stanovené celním kodexem, žalovaný s tímto popisem nesouhlasil a upozornil na to, že v celním řízení se přednostně použijí přímo použitelné právní předpisy Evropské unie v podobě celního kodexu, prováděcího nařízení a nařízení Komise v přenesené pravomoci 2015/2446, kterým se doplňuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 952/2013, pokud jde o podrobná pravidla k některým ustanovením celního kodexu Unie, ve znění nařízení Komise v přenesené pravomoci 2024/634 (dále jen „doplňující nařízení“). Není tak pravdou, že by v dané věci bylo nutné aplikovat daňový řád s tím, že komunitární právní úprava neexistuje. Z komunitárního práva podle žalovaného vyplývá, že náležitosti žádosti podrobně specifikuje doplňující nařízení v hlavách I a VIII přílohy A. Jediným povinným dokladem v okamžiku podání žádosti o vrácení cla je potvrzení orgánů vydávajících vývozní či dovozní licenci o krocích vedoucích k jejímu zrušení, byla-li vydána. Veškeré další podklady lze doložit až v dalším průběhu řízení a jejich absence neodůvodňuje nepřijetí žádosti, což potvrzuje i metodický pokyn Komise k vrácení či promíjení, na který žalobkyně ve své žádosti opakovaně poukazovala, ve své kapitole 2.3.3.2. Na ověření podmínek pro přijetí žádosti má celní úřad 30 dnů, a zjistí-li, že je žádost neúplná, požádá žadatele o doplnění příslušných informací v přiměřené lhůtě nepřesahující 30 dnů. Je-li žádost opožděná, lhůty podle čl. 121 celního kodexu se prodlouží, jestliže žadatel prokáže, že mu v podání žádosti ve stanovené lhůtě zabránily nepředvídatelné okolnosti nebo vyšší moc. Tyto okolnosti tedy celní orgány nezjišťují z úřední povinnosti. Na meritorní projednání žádosti mají celní orgány 120 dnů a tuto lhůtu mohou prodloužit v odůvodněných případech o 30 dnů. V rámci toho si mohou od žadatele vyžádat doplňující informace a důkazy, na což žadatelé stanoví podle čl. 13 odst. 1 doplňujícího nařízení lhůtu nepřekračující 30 dnů, o níž se lhůta pro přijetí rozhodnutí prodlouží. Dospěje-li celní úřad k závěru, že žádosti nelze vyhovět, umožní podle čl. 8 odst. 1 doplňujícího nařízení žadateli se k důvodům zamýšleného rozhodnutí vyjádřit ve lhůtě 30 dnů.

Žalovaný poukázal na to, že řízení o žádosti mohlo probíhat tak, že by žalobkyně ke včasné žádosti podle čl. 118 odst. 1 celního kodexu přiložila výsledky provedeného akceptačního technického testu a požádala by dle čl. 118 odst. 4 celního kodexu o propuštění zboží do režimu uskladnění v celním skladu. Po přijetí žádosti by žalobkyně předložila zboží celním orgánům, ty by následně žádosti o vrácení cla vyhověly a stanovily by lhůtu ke splnění celních formalit v podobě propuštění zboží do celního skladu. Po ověření propuštění zboží do režimu celního skladu by bylo žalobkyni vráceno clo. Žalovaný zdůraznil, že lhůty pro vrácení cla jsou hmotněprávní a objektivní, jejich počátek i konec celní kodex jasně stanoví a žalobkyně neprokázala skutečnosti, které by odůvodňovaly jejich prodloužení. Skutečnosti jí uváděné představují součást běžného podnikatelského rizika.

Žalobkyně v replice trvala na tom, že odmítnutí zboží zahrnuje i ukončení smluvního vztahu po ověření vadnosti zboží. Vadnost zboží nemůže být subjektivním závěrem jedné strany, ale objektivním stavem, který musí být doložen shodou smluvních stran nebo definitivním rozhodnutím o sporu bez možnosti revize. Nestačí ani pouhý nesoulad se smlouvou, jelikož to je zpravidla jen důvod pro poskytnutí slevy z kupní ceny či opravu zboží, aniž by bylo třeba odstoupovat od smlouvy.

Potřebu konečného vypořádání soukromoprávního vztahu k vadnému zboží žalobkyně dovodila též z toho, že institut vrácení cla není jen prozatímním opatřením. Možnost prodloužení lhůty pro podání žádosti potvrzuje, že vypořádání cla má být konečné. V případě soudního sporu může vyjít najevo, že odstoupení od smlouvy

nebylo platné, a že tedy nenastala podmínka pro vrácení cla. Předběžné umístění zboží v celním skladu podle čl. 118 odst. 4 celního kodexu by tak bylo ne hospodárné a představovalo by zbytečnou administrativní zátěž a zároveň fiskální riziko, neboť by po vrácení cla mohlo po prohraném sporu hrozit znovu vyměření cla, jež se napodruhé již nemusí podařit vyinkasovat, protože probíhající spor může mít dopad i na samotnou existenci celního dlužníka. I když postupu navrhovanému žalovaným žádné ustanovení celního kodexu nebrání, takový postup postrádá smysl. Úkony typu vrácení cla nebo daně nemají být toliko dočasné. Žalobkyně opět poukázala na právní úpravu DPH, ve vztahu k níž (§ 42 odst. 1 písm. a) a odst. 9) se odborná literatura shoduje, že lhůta pro opravu základu daně neběží po dobu probíhajícího soudního sporu o odstoupení od smlouvy. Tyto zásady by podle žalobkyně měly být reflektovány i v oblasti cel, neboť stejně jako u daní není v zájmu hospodárnosti správy cla činit vícekrát změny v již vydaných rozhodnutích. I do cel by se měl propisovat až finální výsledek soudního sporu. Rozhodnutí daňového orgánu by se nemělo zakládat na nejistých, či dokonce vysoce sporných skutečnostech. Ostatně opravu základu DPH, jež vyplývá z totožných skutečností, žalobkyně vypořádala právě až po skončení arbitrážního sporu. I to svědčí o tom, že odlišný přístup žalovaného je nelogický.

Důkazní břemeno stran okolností rozhodných pro přerušení běhu lhůty podle žalobkyně v dané věci vůbec není ve hře, neboť žalovaný rozhodně skutečnosti nikdy neoznačil za neprokázané. Prokázány tedy byly. Žalobkyně se nedopustila žádného nedbalého jednání, liknavosti či nedostatečné aktivity. V návaznosti na požadavek dodavatele totiž neměla jinou možnost než zboží znovu otestovat v srpnu a září 2021, tj. již po uplynutí roční lhůty, za přítomnosti jeho pracovníků, protože jinak by porušila své smluvní povinnosti. Termíny „nepředvídatelné okolnosti“ a „vyšší moc“ musí být vykládány jako funkční, a nikoliv jen restriktivně. Žádost o vrácení cla má být prakticky využitelná, čemuž v situaci, kdy odmítnutí namítaných vad zboží dodavatelem je běžnou okolností, výklad žalovaného brání. Délku sporu pak negativně ovlivnila pandemie COVID-19, jakožto vyšší moc. Existenci sporu ani jeho prodloužení vlivem pandemických omezení přitom žalobkyně nemohla dopředu předpokládat.

Při ústním jednání, které se konalo u Krajského soudu v Praze dne 11. 5. 2026, účastníci shrnuli a doplnili svou dosavadní argumentaci. Žalobkyně se ohradila proti žalovaným navrhovanému umístění zboží do režimu uskladnění v celním skladu a namítla, že přemístění zboží do celního skladu by s ohledem na jeho komplexnost mohlo být dokonce spojeno s náklady převyšujícími výši sporného cla. Podotkla též, že u takto komplexního zboží mohla jen stěží v roční lhůtě předem předvídat, zda se dodavateli zboží podaří opravit, či nikoliv. Dále žalobkyně zopakovala odkaz na judikaturu v oblasti DPH a v reakci na žalovaného zmínila, že výnosy z DPH jsou neméně významným zdrojem rozpočtu EU, a přesto zájem právní jistoty není překážkou požadavku, aby bylo vyčkáno na výsledek soukromoprávního sporu o vady zboží.

Žalovaný zdůraznil, že celní sklad bylo možné zřídit i v prostorách žalobkyně, aniž by bylo nutné zboží jakkoliv přemístit. Dále poukázal na to, že clo je velmi významným zdrojem uniijního rozpočtu, v důsledku čehož uniijní právo klade vyšší důraz na právní jistotu. V souvislosti s rizikem vrácení cla po uplynutí lhůt stanovených v čl. 121 celního kodexu je dokonce zavedena formalizovaná praxe, v rámci níž musí celní orgány povinně hlásit Evropské unii všechny případy, v nichž by např. z důvodu probíhajících řízení o opravných prostředcích mohlo hrozit, že clo bude muset být po uplynutí 3 let od jeho vyměření vráceno. Žalovaný také odmítl, že by jím popisovaný postup řešení situace žalobkyně byl rizikový ať již pro veřejné rozpočty, nebo pro samotnou žalobkyni. Zboží by bylo v příslušném celním režimu pod celním dohledem a k jeho propuštění do volného oběhu by mohlo dojít až po opětovném uhrazení cla. V případě žalobkyně došlo k tomu, že žalobkyně nejdříve řešila technickou stránku zboží a odstraňování vad, následně řešila vrácení zboží a teprve následně si vzpomněla na možné vrácení cla. Nenastaly přitom žádné zvláštní okolnosti, jež by opravňovaly k prodloužení lhůt. Prodloužení lhůt je podle ustálené judikatury Soudního dvora výjimkou z pravidla a nelze je vztahovat na situaci, kdy žalobkyně již v dubnu a květnu 2020 musela disponovat dokumenty, které potvrzovaly vadnost zboží. Nejde ani o situaci, v níž by žalobkyně nedisponovala potřebnými dokumenty včas, jako tomu bylo v případě žalobkyně zdůrazňovaného rozsudku SDEU ve věci *Volkswagen*. Nadto úprava vrácení cla je v celních předpisech odlišná oproti oblasti DPH.

Krajský soud v Praze žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

[36] Mezi stranami není sporné, že žalobkyně přijala vadné zboží původem z USA, tj. ze země mimo celní prostor EU. Sporné nejsou ani další okolnosti případu, ale pouze jejich právní hodnocení.

[37] Podle čl. 116 odst. 1 celního kodexu, *jsou-li splněny podmínky stanovené v tomto oddíle částky dovozního nebo vývozního cla se vracejí nebo promíjejí z kteréhokoliv z těchto důvodů:*

- a) přeplatky na částkách dovozního nebo vývozního cla;*
- b) vadné zboží nebo zboží neodpovídající smluvním podmínkám;*
- c) chyba ze strany příslušných orgánů;*
- d) v zájmu spravedlnosti.*

Částka dovozního nebo vývozního cla se vrátí v případě, kdy byla zaplácena a platnost odpovídajícího celního prohlášení je v souladu s článkem 174 zrušena.

[38] Podle čl. 118 odst. 1 celního kodexu *se částka dovozního cla vrátí nebo promíne, vztahuje-li se oznámení celního dluhu na zboží, které bylo odmítnuto dovozcem vzhledem k tomu, že bylo v okamžiku propuštění vadné nebo neodpovídalo podmínkám smlouvy, na jejímž základě bylo dovezeno.*

Ze vadné zboží se považuje také zboží, které bylo poškozeno před propuštěním.

[39] Podle čl. 118 odst. 4 celního kodexu *celní orgány namísto opuštění celního území Unie na žádost dotyčné osoby povolí, aby zboží bylo propuštěno do režimu aktivního zkušebního styku, včetně zničení, nebo do režimu vnějšího tranzitu nebo režimu uskladnění v celním skladu, nebo aby bylo umístěno do svobodného pásma.*

[40] Podle čl. 120 odst. 1 celního kodexu *se v případech jiných než uvedených v čl. 116 odst. 1 druhém pododstavci a v člincích 117, 118 a 119 částka dovozního nebo vývozního cla vrátí nebo promíne v zájmu spravedlnosti, vznikl-li celní dluh za zvláštních okolností, jež nelze přičítat klamavému jednání nebo hrubé nedbalosti dlužníka.*

[41] Podle čl. 120 odst. 2 celního kodexu *se má za to, že zvláštní okolnosti ve smyslu odstavce 1 existují, pokud je z okolností případu zřejmé, že se dlužník ve srovnání s jinými subjekty vykonávajícími stejnou podnikatelskou činnost nachází v mimořádné situaci a že by v případě neexistence těchto okolností neutrpěl újmu způsobenou výběrem částky dovozního nebo vývozního cla.*

[42] Podle čl. 121 odst. 1 celního kodexu *se žádosti o vrácení nebo prominutí cla podle článku 116 předkládají celním orgánům v těchto lhůtách:*

a) v případě přeplateků na částkách dovozního nebo vývozního cla, chyby ze strany příslušných orgánů nebo jednání v zájmu spravedlnosti ve lhůtě tří let ode dne, kdy byl celní dluh oznámen;

b) v případě vadného zboží nebo zboží neodpovídajícího smluvním podmínkám do jednoho roku ode dne, kdy byl celní dluh oznámen;

c) v případě zrušení platnosti celního prohlášení ve lhůtě stanovené v pravidlech týkajících se zrušení platnosti.

Lhůty uvedené v prvním pododstavci písm. a) a b) se prodlouží, prokáže-li žadatel, že mu v podání žádosti ve stanovené lhůtě zabránily nepředvídatelné okolnosti nebo vyšší moc.

[43] Podle čl. 121 odst. 2 celního kodexu, *pokud celní orgány nemohou na základě uvedených důvodů přiznat vrácení nebo prominutí částky dovozního nebo vývozního cla, jsou povinny přezkoumat odůvodněnost žádosti o vrácení nebo prominutí cla v kontextu ostatních důvodů pro vrácení nebo prominutí uvedených v článku 116.*

[44] Z rekapitulovaných ustanovení vyplývá, že pakliže panuje shoda mezi žalobkyní i žalovaným, že jsou naplněny podmínky pro vrácení cla podle čl. 118 celního kodexu (tj. že se žádost skutečně vztahuje na clo vybrané ze zboží, jež žalobkyně odmítla přijmout z důvodu vad, které mělo zboží již v okamžiku propuštění do volného oběhu), není již možné případ posoudit podle čl. 120 celního kodexu. Ustanovení čl. 120 celního kodexu totiž výslovně pamatuje pouze na mimořádné případy, na které nepamatují skutkové podstaty vrácení cla uvedené v předchozích člincích (tj. ani úprava vrácení cla z důvodu vad zboží podle čl. 118 celního kodexu). Nelze je tedy

podpůrně užít tam, kde je naplněna skutková podstata uvedená v čl. 118, ale clo nelze vrátit z důvodu opožděného uplatnění žádosti.

[45] Nadto se krajský soud shoduje se žalovaným v tom, že z okolností případu je zřejmé, že žalobkyně nebyla v mimořádné situaci – ve srovnání s jinými subjekty, které při své podnikatelské činnosti také dováží investiční celky nebo složitější zařízení. Nejen při dodávkách složitějších strojů a zařízení dochází čas od času k tomu, že dodané zboží trpí závadami, které se nepodaří vyřešit. Vzácné není ani to, že různí dodavatelé přistupují k odpovědnosti za vady různě, a řešení tak může mít nejen podobu rychlé opravy či vrácení zboží, ale bohužel i delšího sporu završeného soudem, popř. obchodní arbitráží.

[46] I kdyby však žalobkyně snad měla pravdu a podmínky čl. 120 celního kodexu byly naplněny, i tak by nebylo možné žádosti vyhovět, protože byla podána opožděně po lhůtě, která je v tomto případě čl. 121 odst. 1 písm. a) celního kodexu stanovena jako tříletá ode dne, kdy byl celní dluh oznámen. Uplatnily by se tak zcela shodně níže uvedené závěry soudu k nesplnění podmínek pro prodloužení lhůty předpokládané druhým pododstavcem čl. 121 odst. 1 celního kodexu. Podmínky možného prodloužení lhůty jsou totiž identické v případě vrácení cla jak v intencích čl. 118, tak i čl. 120 celního kodexu.

[47] Z textu celního kodexu jakožto přímo účinného nařízení vyplývá, že lhůta pro podání žádosti o vrácení cla uhrazeného za odmítnuté vadné zboží podle čl. 121 odst. 1 písm. b) celního kodexu [ale i v případě vrácení z důvodu spravedlnosti podle písm. a)] je lhůtou objektivní, která se neodvíjí od okamžiku zjištění vady zboží, resp. okamžiku odstoupení od smlouvy, nýbrž (v obou případech) od okamžiku oznámení celního dluhu. Výklad, jež se žalobkyně domáhá, je v přímém rozporu s textem právní normy. Výklad *contra legem* je i ve vnitrostátním právu možný jen zcela výjimečně, jedná-li se o zjevný omyl zákonodárce, např. je-li odkazováno na ustanovení, jež se v důsledku novelizací anebo průběhu legislativních prací přesunulo, ale změna odkazující normy byla opomenuta, popř. tam, kde z důvodových zpráv a systematických souvislostí je patrné, jaké pravidlo chtěl zákonodárce zakotvit, avšak zjevně chybně jazykové vyjádření ve skutečnosti vyznívá opačně (či jinak). O nic takového ale v tomto případě nejde. Navázání běhu lhůty na den, kdy původní celní dluh vznikl, odpovídá úmyslu unijního zákonodárce, což plyne už z toho, že obdobnou formulaci obsahoval již čl. 238 odst. 4 nařízení Rady (EHS) č. 2913/92, kterým se vydává celní kodex Společenství, účinného do 30. 4. 2016 (dále jen „předchozí celní kodex“), který běh lhůty vázal na den, kdy byla dlužníkovi sdělena částka cla, stejně jako jemu předcházející čl. 5 odst. 2 nařízení Rady (EHS) č. 1430/79 o vrácení nebo promíjení dovozního nebo vývozního cla účinného do 31. 12. 1993 (dále jen „nařízení o vrácení cla“), jež tuto lhůtu odvozoval ode dne, kdy bylo clo záúčtováno orgánem příslušným pro výběr. Byť není jazykové označení rozhodného dne totožné, obsahově se vždy jednalo o okamžik odvozovaný od původního vyměření cla, od roku 1994 pak kontinuálně o okamžik oznámení vyměření částky cla celnímu dlužníkovi, přičemž unijní zákonodárce necítil potřebu v tomto směru napravovat nějakou chybu či upravovat použitou formulaci ani při přijetí celního kodexu, ani v průběhu platnosti všech tří zmíněných celních norem, a to i když k opravám textu nařízení či jejich novelizacím několikrát došlo i v průběhu jejich platnosti. Adekvátnost zvoleného data, od něž se rozbíhá běh lhůt pro podání žádosti o vrácení cla, přitom nezpochybnal ani Soudní dvůr, třebaže se otázkou výkladu tohoto či souvisejících ustanovení již několikrát zabýval, byť zpravidla šlo o jiné tituly vrácení než z důvodu vad zboží. To však není podstatné, neboť den, od něž počíná běh lhůty pro podání žádosti o vrácení cla, byl i při dřívějším rozdělení úpravy do separátních článků celních nařízení vždy shodně formulován pro většinu stanovených titulů vrácení cla.

[48] V tomto směru nelze považovat za relevantní ani odkazy žalobkyně na judikaturu týkající se DPH a spotřebních daní. Žalobkyně zmiňovaná rozhodnutí totiž vykládají odlišné právní normy unijního práva v podobě směrnic a zabývají se otázkou souladu vnitrostátního práva s právem unijním. Jestliže v daném případě směrnice neomezovala lhůtu pro uplatnění určitého nároku (vrácení DPH či uplatnění odpočtu) jednoznačným pravidlem, pak je logické, že vnitrostátní pravidlo popírající možnost uplatnění takového nároku nemohlo v důsledku přímého účinku směrnice obstát přinejmenším pro nedodržení zásady efektivity, jež zakazuje vnitrostátnímu právu i v oblasti unijním právem přímo neharmonizované stanovovat taková pravidla, která ve svém důsledku prakticky znemožňují uplatnění práva zakotveného v unijním právu, jako je nárok na odpočet či právo na vrácení daně. V nynějším případě však nejde o vnitrostátní pravidlo na poli harmonizovaném směrnicemi, ale o ustanovení přímo aplikovatelného unijního práva, které v čl. 121 celního kodexu časově limituje právo přiznané jiným

(zcela rovnocenným) pravidlem obsaženým v čl. 118 celního kodexu. Nejde o oblast harmonizovanou (sdílenou), nýbrž unifikovanou, spadající do výlučné unijní pravomoci. Nejde zde též o případ kolize vnitrostátního práva s právem unijním a ani o případ kolize nižší normy unijního práva (předchůdce prováděcího nařízení) s normou silnější (předchozí celní kodex), jako tomu bylo např. ve věci řešené Soudním dvorem v rozsudku ze dne 12. 10. 2017, X, C-661/15). Judikatura, již se žalobkyně dovolává, tedy neřeší ani situace analogické, a proto úvahy v ní obsažené nepředstavují relevantní argumenty zpochybňující zákonnost napadeného rozhodnutí.

[49] Byť tímto směrem žalobkyně ani neargumentuje, krajský soud dodává, že sám neshledává ani jakýkoliv důvod pochybovat o platnosti pravidla obsaženého v čl. 121 odst. 1 písm. b) celního kodexu pro rozpor s unijními normami vyšší právní síly, a to právě s ohledem na to, že žalovaný srozumitelně popsal, jakým způsobem žalobkyně mohla v mezích platných celních předpisů předejít marnému uplynutí jednoleté lhůty stanovené v tomto ustanovení a dosáhnout navrácení cla i přes probíhající spor s dodavatelem a případné úsilí žalobkyně upřednostnit opravu dodaného zboží před jeho vrácením oproti vrácení kupní ceny v důsledku odstoupení od smlouvy.

[50] I když tedy o samotném vrácení cla nemuselo být rozhodnuto ve lhůtě jednoho roku od oznámení celního dluhu, žádost o jeho vrácení v souladu s požadavky čl. 121 odst. 1 písm. b) celního kodexu musela být v této lhůtě podána (anebo celní orgány se o rozhodných okolnostech měly a mohly v této lhůtě dozvědět, pokud by bylo ve hře vrácení cla i bez žádosti – srov. analogicky bod 32 rozsudku Soudního dvora ze dne 1. 8. 2025, *Caves Andorranes*, C-206/2024).

[51] Zbývá tedy pouze posoudit, zda okolnosti uváděné žalobkyní mohly představovat případy „nepředvídatelných okolností“ nebo „vyšší moc“, jež by opodstatňovaly závěr, že ve smyslu druhého pododstavce čl. 121 odst. 1 celního kodexu došlo k prodloužení roční lhůty, a to natolik, že podanou žádost by i přes její podání po téměř tři a čtvrt roce od rozběhnutí lhůty bylo stále nutné považovat ještě za včasnou. I zde se však krajský soud shoduje se závěry žalovaného, který danou otázku posoudil správně.

[52] Již samotná možnost vrácení cla představuje výjimku z pravidla, a příslušné normy je proto třeba vykládat spíše zužujícím způsobem. O to přísněji je třeba nahlížet na pravidlo, jež umožňuje striktně stanovenou lhůtu, v níž musí být podána žádost o vrácení či prominutí cla, prodloužit. V rozsudku ve věci *CIVAD*, na nějž žalovaný zcela přílehavě poukázal, Soudní dvůr ve vztahu k obsahově obdobné úpravě v čl. 236 předchozího celního kodexu vysvětlil (srov. body 26 až 35), že pojem „vyšší moc“ musí být v kontextu celní právní úpravy v zásadě chápán ve smyslu okolností nezávislých na tom, kdo se jí dovolává, neobvyklých a nepředvídatelných, jejichž důsledkům nemohlo být i přes veškerou vynaloženou péči zabráněno. Z toho vyplývá, že pojem „vyšší moc“ obsahuje objektivní složku, která spočívá v neobvyklých okolnostech nezávislých na vůli subjektu, a subjektivní složku, která spočívá v povinnosti dotčeného subjektu zabezpečit se proti následkům neobvyklé události tím, že učiní vhodná opatření, aniž podstoupí nepřiměřené oběti. Naplnění subjektivní složky bylo v daném případě podle Soudního dvora vyloučeno i přes existenci unijního nařízení zavádějícího antidumpingové clo už jen proto, že dovozce mohl požádat o vrácení cla a po zamítnutí žádosti v navazujícím soudním řízení namítnout neplatnost nařízení o antidumpingovém clu. Samotná neplatnost antidumpingového cla nenaplňuje podle Soudního dvora ani objektivní složku pojmu „vyšší moc“, jelikož unijní procesní pravidla zakotvují systém umožňující přezkum legality unijních aktů, a proto neplatnost unijního legislativního aktu nemůže být neobvyklá.

[53] Pokud jde o pojem „nepředvídatelných okolností“, i v něm se nutně musí projevit objektivní složka, která je dána přítomností okolností, jež brání podání žádosti o vrácení či prominutí cla a jež byly do té míry neobvyklé a nepravděpodobné, že průměrnému hospodářskému subjektu nelze spravedlivě vytykat, že se předem na ně preventivně nepřipravil a nepřijal opatření, jež by mu umožnila i v případě, že tyto okolnosti nastanou, žádost o vrácení cla podat, popř. že žádost nepodal již dříve, než mohly tyto okolnosti nastat. To je také třeba doplnit subjektivní složkou, která doplňuje posouzení situace žalobkyně z pohledu dodržení řádné péče, a to v kontextu jejich případných zvláštních znalostí a zkušeností a s přihlédnutím k možné dobré víře, která by mohla pramenit z konkrétních ujištění, jež se jí dostalo od relevantních orgánů veřejné moci.

[54] Co však žalobkyně ve svých úvahách nedoceňuje, je fakt, že jak ony nepředvídatelné okolnosti, tak vyšší moc nemohou být mimoběžné, ale musí být příčinou toho, proč žádost o vrácení cla nebyla podána ve stanovené

lhůtě. Stejně tak je logické, že prodloužení lhůty mohou takové události působit jen po tu dobu, kdy podání žádosti znemožňovaly.

[55] Stejně jako žalovaný ani krajský soud nepochybně, že například pandemie COVID-19 a s ní spojená omezující opatření mohou být podle okolností případem vyšší moci, podstatné však je, zda (případně i ve spojení s dalšími okolnostmi) opravdu bránily právě včasnému podání žádosti. Ani žalobkyně netvrdí, že v průběhu rozhodné jednoleté lhůty počínající dnem 4. 6. 2020 a končící uplynutím dne 3. 6. 2021 celní úřady nepřijímaly žádosti o vrácení cla a že tento stav z důvodu pandemie trval až do roku 2023. Jediné, s čím žalobkyně nemožnost dřívějšího podání žádosti spojuje, je skutečnost, že až do srpna 2023 nepanovala shoda mezi ní a dodavatelem na tom, zda zboží je vadné a bude vráceno, a že ani tento spor nebyl konečným způsobem rozhodnut dohodnutým arbitrážním orgánem. Pandemie jakožto vyšší moc se tak projevila pouze jako okolnost prodlužující období, v němž nebylo známo, zda bude zboží dodavatel s konečnou platností pro své vady vráceno.

[56] Je tedy třeba si položit otázku, zda nesouhlas dodavatele s jednostranným odmítnutím zboží žalobkyní, popř. nejistota žalobkyně, zda se zboží nepodaří opravit, skutečně bránily v podání žádosti o vrácení cla. Jak přitom žalovaný přesvědčivě vyložil, o reálnou překážku podání žádosti a ani následného vrácení cla nešlo. I kdyby tedy zmíněné okolnosti představovaly „nepředvídatelnou okolnost“ či „vyšší moc“, přesto by nevedly k prodloužení lhůty stanovené v čl. 121 odst. 1 písm. b) celního kodexu, jelikož nebránily včasnému podání žádosti.

[57] Nadto krajský soud musí odmítnout, že by spory o vrácení vadného zboží mohly být nepředvídatelnou okolností. Ačkoliv k dodání vadného zboží z pohledu žalobkyně nemusí docházet na každodenní bázi, rozhodně nejde o situaci v běžném hospodářském styku neobvyklou a vzácnou, a to včetně situací, kdy se vady ani přes poskytnutou součinnost pořizovatele nepodaří odstranit a je namístě přistoupit k odmítnutí zboží nebo kdy dodavatel zboží odmítá vady uznat a jediné soukromoprávní řešení představuje soudní či rozhodčí řízení, jež standardně trvá i déle než jeden rok. To platí o to více pro dodávky složitých strojů, jež vyžadují přizpůsobení konkrétnímu odběrateli a komplexní nastavení a propojení s navazujícími procesy a zařízeními. Jinými slovy žalobkyně nemůže úspěšně tvrdit, že jí nelze vyčítat, že dopředu nepočítala s variantou, že dodané zboží může mít vady a že se je nakonec nepodaří odstranit. Stejně tak nelze legitimně tvrdit, že žalobkyně nemohla očekávat, že odstraňování vad bude zdlouhavé (přínejmenším v řádu mnoha měsíců), a že jí nelze vyčítat, pokud slepě věřila tomu, že i při neodstranění vad dodavatel plně přijme svou odpovědnost. Právě naopak, i když takové situace jsou nežádoucí a u renomovaných dodavatelů by měly být vzácné, rozhodně je nelze považovat za nepředvídatelné. I s takovou alternativou musí každý racionálně jednající hospodářský subjekt (včetně žalobkyně) počítat a závčas přijímat opatření, která minimalizují z toho plynoucí rizika, a to nejen na úrovni smluvních ujednání, ale i v rámci navazujících veřejnoprávních povinností.

[58] Žalobkyně nepochybně mohla očekávat, že u dodávky výrobního zařízení se může reklamační proces protáhnout, a stejně tak si měla být vědoma existence celním kodexem stanovené roční lhůty pro podání žádosti o vrácení cla pro případ, že by se vady nepodařilo odstranit a bylo namístě od smlouvy odstoupit. I pro případ, že sama žalobkyně nedisponovala přesnými znalostmi celních předpisů, v rámci povinnosti řádné péče bylo namístě očekávat, že u dovozu takto nákladného zboží v ceně stovek milionů Kč závčas využije odborného poradenství i v celní oblasti, anebo se obrátí preventivně s dotazem přímo na celní orgány. Jakkoliv se žalobkyně proti možnosti položit takový dotaz v celním řízení ohrazuje, z oficiálních webových stránek Celní správy České republiky vyplývá existence „*Centra pro základní poradenství a informace z oblasti celní a daňové problematiky a dalších kompetencí Celní správy ČR*“, na které se může široká veřejnost obracet s písemnými či telefonickými dotazy ohledně výkladu celních předpisů (<https://celnisprava.gov.cz/cz/o-nas/kontakty/Stranky/centrum-pro-zakladni-poradenstvi-a-informace-z-oblasti-celni-a-danove-problematiky-a-dalsich-kompetenci-celni-spravy-cr.aspx>). Žalobkyně tedy mohla požádat celní správu o nástin vhodného postupu, jak nastalé komplikace řešit a v jakých lhůtách k tomu musí dojít. Pokud by tak učinila, mohla by tím případně na základě obdržených informací založit i svou dobrou víru v zákonnost svých kroků a očekávat vyhovění žádosti o vrácení cla. Takto ale žalobkyně ke své škodě nepostupovala a nyní se snaží hájit procesní postup, který ani krajský soud nepovažuje za adekvátní.

[59] Nesprávný je i předpoklad žalobkyně, že odmítnutím vadného zboží ve smyslu čl. 118 celního kodexu je třeba rozumět výhradně dodavatelem akceptované odstoupení od smlouvy nebo závazné rozhodnutí soudu či arbitrážního tribunálu. Žalovaný má pravdu v tom, že odmítnutí zboží je jednostranný úkon dovozce, přičemž

skutečnost, že se týká vadného zboží, lze prokázat i jinými prostředky než konečným rozhodnutím arbitra či souhlasným prohlášením dodavatele a dovozce. Ostatně takové společné prohlášení ani nemusí být v případě pochybností celního úřadu dostatečným dokladem vadnosti zboží. Adekvátním dokladem naopak mohou být zprávy o technické kontrole zboží, odborná vyjádření či znalecké posudky. S ohledem na tvrzení žalobkyně v podané žádosti, že vadnost zboží jí byla známa již na podzim roku 2020 a že výsledky technického akceptačního testu byly známy v květnu 2021, nelze mít pochyb o tom, že žalobkyně měla možnost ještě před uplynutím jednoleté lhůty doložit (popřípadě dodatečně ve lhůtě stanovené ve výzvě celního úřadu k odstranění nedostatků žádosti), že dovezené zboží je vadné. Celnímu úřadu přitom nepřísluší do hloubky posuzovat, zda z pohledu rozhodných soukromoprávních předpisů se jedná o takové vady, jež opravňují k odstoupení od smlouvy. Ostatně konkrétní způsob řešení reklamace může být dán dovozci v řadě případů na výběr, popřípadě může být i mimo rámec původní smlouvy nakonec akceptován dodavatelem.

[60] Skutečnost, zda toto řešení dodavatel nakonec akceptuje, či nikoliv, a zda dojde ke zpětnému vývozu zboží, je přitom provázána s celními režimy, do kterých se zboží může v návaznosti na odmítnutí pro vady dostat. Jak totiž žalovaný správně upozorňuje, vrácení cla není striktně podmíněno jen zpětným vývozem zboží předpokládaným v čl. 118 odst. 2 *in fine* celního kodexu, ale namísto toho je lze řešit dle odstavce 4 téhož ustanovení i propuštěním zboží do režimu aktivního zušlechťovacího styku, včetně zničení, do režimu vnějšího tranzitu, do režimu uskladnění v celním skladu, anebo umístěním do svobodného pásma.

[61] S tím úzce souvisí i odpověď na otázku, zda podání žádosti nebránila žalobkynina preference opravy zboží a po dobu jednoleté lhůty přetrvávající nejistota, zda bude skutečně nutné od smlouvy o dodání zboží odstoupit. Žalobkyně si měla být vědoma jednoleté lhůty bránící později úspěšně požádat o vrácení cla z důvodu odmítnutí vadného zboží, stejně jako možnosti zboží namísto zpětného vývozu umístit do režimu celního skladu či aktivního zušlechťovacího styku. Pokud se nechtěla spoléhat na to, že nemožnost vrácení cla si vynahradí pro případ neodstranění vad uplatněním nároků z odpovědnosti za vady zboží vůči svému dodavateli, měla proto závčasou přistoupit k odmítnutí zboží (smluvní ujednání měla být při svědomitém přístupu na tento roční limit pro žádost o vrácení cla připravena nastavením lhůt pro odstranění reklamovaných vad či jinak, např. zakotvením varianty podmíněného odstoupení od smlouvy s rozvazovací podmínkou v podobě akceptované dodatečné opravy zboží), anebo alespoň k deklaraci takového rozhodnutí celnímu úřadu spojenému s návrhem na propuštění do vhodného celního režimu (žalovaným zmiňovaným aktivní zušlechťovací styk či umístění do celního skladu).

[62] Celní kodex nadto neztotožňuje odmítnutí zboží výhradně se soukromoprávním úkonem v podobě odstoupení dovozce od smlouvy směřující k pořízení zboží (kupní smlouva, smlouva o dílo apod.) a není ani pravdou, že by jiné řešení nepřipouštěl žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí. Krajský soud nevidí důvod, proč by pojem odmítnutí zboží z důvodu jeho vad nemohl odpovídat např. i prostému odmítnutí převzetí díla či výslovnému odmítnutí dodavatelí potvrdit, že bylo zboží dodáno bez vad, aniž by současně musela být v soukromoprávní rovině již vyjádřena definitivní vůle ukončit smluvní vztah a uplatněno s tím spojené právo na vzájemné vrácení poskytnutých plnění. Dostatečnou ochranu celního území a fiskálních zájmů Evropské unie v tomto směru zajišťuje povinnost zpětného vývozu zboží či jeho propuštění do některého z celních režimů, v němž zboží není k dispozici ve volném oběhu, spolu se zákazem použití zboží stanoveným v čl. 118 odst. 2 celního kodexu. Ke splnění podmínek pro vrácení cla tudíž v této souvislosti postačí celnímu úřadu doložit, že zboží vykazuje vady (resp. že neodpovídá podmínkám stanoveným ve smlouvě o jeho pořízení) a že dovozce z tohoto důvodu toto zboží odmítá převzít a je např. navrženo jeho propuštění do režimu aktivního zušlechťovacího styku, aby mohlo dojít k odstranění vad zboží.

[63] V daném případě tak jsou zbytečné úvahy žalobkyně o tom, že a zda by celní úřad mohl při podání žádosti prominout naplnění podmínky odmítnutí zboží jako celní formalitu. Stejně tak je lichá obava žalobkyně, že by musela žádat o vrácení cla dříve, než budou splněny hmotněprávní podmínky, jimiž celní kodex podmiňuje vrácení cla, a že by tedy podle celních úřadů měla podávat žádost předem odsouzenou k zamítnutí, jelikož by se jí ve lhůtách k jejímu projednání nepodařilo tyto hmotněprávní podmínky naplnit ani dodatečně. Je tudíž nadbytečné též podrobněji vysvětlovat mylnost premisy žalobkyně, podle níž veškeré podmínky musí být naplněny již v okamžiku podání žádosti – stačí jen konstatovat, že obecnou zásadou je, že rozhodující je skutkový stav k datu rozhodnutí správního orgánu, přičemž celní předpisy na této obecné zásadě nic nemění. V řízení o žádosti tak

je možné poukazovat i na události, jež nastaly až po jejím podání, např. úkony učiněné v návaznosti na poučení a výzvu adresovanou celním úřadem žadateli k doložení chybějících náležitostí žádosti.

[64] I když žalobkyně v replice prosazuje, že zvolený celní režim má mít definitivní povahu z důvodu hospodárnosti celního řízení, krajský soud tento názor nesdílí. Požadavek hospodárnosti řízení a šetření procesních kapacit celní správy (obzvláště nemá-li základ v konkrétních ustanoveních celního kodexu) nelze prosazovat za každou cenu a nemůže být dostatečným argumentem, který by vedl buď k nemožnosti uplatnit celním právem uznávaný požadavek na vrácení cla z odmítnutého vadného zboží, anebo k natolik rozšiřujícímu výkladu výjimečného prodloužení lhůt pro podání žádosti, že by tyto lhůty v praxi neplatily (prodlužovaly se i v řádu mnoha let) ve všech případech, kdy na vadnosti zboží opravňující k odstoupení od smlouvy nepanuje mezi dodavatelem a dovozcem shoda a je nutné vést soudní či jiné řízení.

[65] Žalovaný má pravdu, poukazuje-li na to, že právě výklad celních předpisů předkládaný žalobkyní by vedl k jejich faktické nepoužitelnosti a nutnosti extenzivně vykládat podmínky pro výjimečné prodloužení lhůt pro podání žádosti o vrácení cla. Žalobkyní navrhovaný výklad je manipulativní a účelově navozuje dojem, že celní předpisy neumožňovaly žalobkyni reálně požádat včas o vrácení cla, což by samozřejmě vyvolávalo otázky o akceptovatelnosti zužujícího výkladu důvodů pro prodloužení lhůty.

[66] Žalobkyně má pravdu pouze v tom, že by nebyla povinna předem žádat o prodloužení lhůty pro podání žádosti o vrácení cla, jelikož při splnění podmínek předpokládaných v druhém pododstavci čl. 121 odst. 1 celního kodexu by se lhůta prodlužovala bez dalšího a žalovaný by k tomu musel přihlédnout z moci úřední, pokud by ze spisu vyplývalo (žalobkyně by prokázala), že včasnému podání žádosti zabránila vyšší moc či nepředvídatelné okolnosti. Ovšem z napadeného rozhodnutí je zřejmé, že s takovým požadavkem celního úřadu se žalovaný v odvolacím řízení neztotožnil, takže tato dílčí část argumentace žalobkyně ve skutečnosti nemíří proti důvodům zastávaným žalovaným.

[67] Pro případ žalobkyně je rozhodující, že jí ve skutečnosti nic nebránilo i přes dosud probíhající jednání o odstranění vad dodaného zboží požádat o vrácení cla včas. Celní úřady zcela správně poukazují na to, že sama žalobkyně zmiňovala, že o vadách zboží se dozvěděla již na podzim 2020 a ještě před uplynutím roční lhůty proběhly takové testy zboží, na základě nichž musela žalobkyně disponovat písemnými podklady, které by žalobkyni umožnily doložit, že zboží vykazuje vady. Jestliže podle podané žádosti v dubnu 2021 vadnost technologie potvrdil externí auditor a v květnu 2021 proběhl za účasti pracovníků dodavatele neúspěšný akceptační technický test, písemné závěry externího auditora či protokol o průběhu a výsledcích technického testu by spolu s oznámením dovozci, že dokud nebudou odstraněny vady, žalobkyně nehodlá zboží převzít, plně opravňovaly žalobkyni k podání žádosti o vrácení cla, jež by mohla být doprovázena současnou žádostí o propuštění zboží do režimu uskladnění v celním skladu zřízeném v prostorách žalobkyně či do režimu aktivního zkušebního styku. Vyřízení souběžné žádosti o změnu celního režimu zboží by pak mohlo představovat onu celní formalitu, jež by mohla být splněna i dodatečně. Krajský soud tedy potvrzuje závěr žalovaného, že opožděné podání žádosti žalobkyní lze připsat její nedbalosti, resp. nedostatku řádné péče na její straně, protože prodloužení lhůty pro podání žádosti za daných okolností není možné. Žádost byla opožděná a celní úřady ji zcela správně zamítly.

Opatření obecné povahy: přípustnost návrhu na zrušení změny územního plánu

Územní plánování: přechodná ustanovení nového stavebního zákona; okamžik zahájení opakovaného veřejného projednání

k čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod

k § 307 odst. 2 a § 323 odst. 9 zákona č. 283/2021 Sb., stavebního zákona (v textu jen „nový stavební zákon“)

I. Ustanovení § 307 odst. 2 zákona č. 283/2021 Sb., stavebního zákona, upravující nepřípustnost návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, se použije pouze tehdy, jestliže fáze pořizování opatření obecné povahy, v níž navrhovatel mohl uplatnit důvody proti opatření, byla zahájena po nabytí účinnosti tohoto zákona. Tento postup však nesmí být v rozporu s právem na přístup k soudu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Opakované veřejné projednání ve smyslu § 323 odst. 9 zákona č. 283/2021 Sb., stavebního zákona, je jednou z fází pořizování opatření obecné povahy. Bylo-li opakované veřejné projednání zahájeno až po dni nabytí účinnosti uvedeného zákona, dokončí se proces projednání opatření a následný schvalovací proces podle tohoto zákona.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2026, čj. 10 As 182/2025-57)

Prejudikatura: č. 1773/2009 Sb. NSS, č. 2215/2011 Sb. NSS, č. 2698/2012 Sb. NSS, č. 2741/2013 Sb. NSS, č. 3212/2015 Sb. NSS, č. 3632/2017 Sb. NSS, č. 4389/2022 Sb. NSS, č. 4562/2024 Sb. NSS a č. 4679/2025 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 30/1998 Sb., č. 131/2009 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 420/09), č. 25/2012 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 3476/11), č. 111/2014 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 59/14), č. 8/2015 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 3157/14) a č. 82/2022 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 2373/21).

Věc: Spolek pro Smrkovice, za účasti RESIDENCE SMRKOVICE, s r. o., proti městu Písek o zrušení opatření obecné povahy, o kasační stížnost navrhovatele.

Zastupitelstvo města Písek (odpůrce) přijalo usnesením ze dne 6. 2. 2025 změnu územního plánu č. 7 města Písek (dále jen „změna č. 7“), která nabyla účinnosti dne 4. 3. 2025.

Změna č. 7 mimo jiné stanovila, že „v kapitole c) *Urbanistická koncepce, včetně urbanistické kompozice, vymezení ploch s rozdílným způsobem využití, zastavitelných ploch, ploch přestavby a systému sídelní zeleně se v části vymezení zastavitelných ploch v tabulce u plochy Z.99 číslo a text „42 RD“ ruší*“. Tím došlo k odstranění regulativu, který na ploše Z.99 umožňoval výstavbu 42 rodinných domů.

Spolek pro Smrkovice (navrhovatel) podal ke Krajskému soudu v Českých Budějovicích návrh na zrušení změny č. 7. Namítal, že změna nebyla řádně projednána, veřejnost se s ní nemohla seznámit a uplatnit námitky a připomínky. Postup pořizovatele změny č. 7 hraničí se zneužitím pravomoci úřední osoby. Odůvodnění změny nebylo dostatečné.

Krajský soud návrh zamítl rozsudkem ze dne 5. 8. 2025, čj. 61 A 8/2025-146. Úvodem sdělil, že věc posuzoval podle již neúčinného zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon; dále jen „starý stavební zákon“); návrh tak shledal přípustným, přestože navrhovatel nepodal v řízení o změně č. 7 námitky ani připomínky (§ 307 odst. 2 nového stavebního zákona). K věcnému posouzení návrhu uvedl, že navrhovatel soustředil veškeré návrhové body vůči ploše Z.99, jejíž úprava je však jen menší částí celé změny č. 7. Ve vztahu ke zbytku změny č. 7 tak návrh nemohl být již z tohoto důvodu úspěšný. Jednotlivé námitky poté shledal nedůvodnými.

Navrhovatel rovněž podal dne 1. 11. 2024 návrh na zrušení změny č. 1 regulačního plánu Smrkovice II (schválené usnesením zastupitelstva odpůrce dne 1. 2. 2024, č. 18/24), která v rozporu s tehdy účinným

územním plánem města Písek zvýšila kapacitu rodinných domů na ploše Z.99 z 48 na 52. Krajský soud zamítl tento návrh a stejně tak učinil Nejvyšší správní soud ve vztahu ke kasační stížnosti rozsudkem ze dne 14. 5. 2026, čj. 22 As 242/2025-63.

Navrhovatel (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností. Brojil především proti postupu odpůrce při přijímání změny č. 7. Namítal, že součástí zveřejněných podkladů pro opakované veřejné projednání nebyla informace o tom, že se změna č. 7 týká také k. ú. Smrkovice a plochy Z.99. Z obsahu vzájemně rozporné grafické a textové části návrhu změny územního plánu nebylo možné zjistit, zda je dotčená plocha Z.99 skutečně regulována. Je zřejmé, že nebyly splněny náležitosti územního plánu ve smyslu § 13 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti (dále jen „vyhláška 500/2006 Sb.“)¹⁾, a změna č. 7 je nepřezkoumatelná. Není přitom pravda, že by se napadenou změnou územního plánu neměnilo vnitřní uspořádání plochy Z.99. Zvyšuje-li se počet případně umístovaných rodinných domů, logicky musí dojít i ke změně vnitřního uspořádání plochy. Stěžovatel měl rovněž pochybnosti ohledně kompletnosti podkladů k opakovanému veřejnému projednání podle § 52 starého stavebního zákona. Projektantovi byl dán pokyn k dopracování dokumentace až po opakovaném veřejném projednání. Touto skutečností se krajský soud nezabýval.

Stěžovatel taktéž namítal, že krajský soud nijak nevážil dopad porušení § 13 odst. 2 vyhlášky č. 500/2006 Sb. do jeho práv. Nezabýval se omezením práv stěžovatele a veřejnosti v přístupu do procesu přijímání změny územního plánu. Stěžovateli proto není možné klást za vinu, že nebyl v průběhu přijímání změny aktivní. Navíc krajský soud při posuzování dostatečnosti odůvodnění změny č. 7 opomněl, že stěžovatel napadl též změnu regulačního plánu Smrkovice II. V této souvislosti namítl, že krajský soud vyložil § 71 odst. 4 starého stavebního zákona rozporně s jeho obsahem. Z uvedeného ustanovení zjevně plyne, že obec má povinnost uvést podřízenou územně plánovací dokumentaci (regulační plán) do souladu s tou nadřízenou (územní plán), nikoli naopak. Odpůrce změnil územní plán účelově, aby zamezil napadení změny regulačního plánu ze strany stěžovatele. Ani s tím se krajský soud nevypořádal.

Stěžovatel sdělením ze dne 3. 5. 2026 informoval Nejvyšší správní soud o tom, že stavební úřad již začal vydávat ve věci změny č. 7 rozhodnutí o povolení stavby.

Podle osoby zúčastněné na řízení neměla být stěžovateli přiznána aktivní legitimace k podání návrhu. Chybělo zde časové i místní sepětí s lokalitou Smrkovice. Osoba zúčastněná na řízení poukázala na pasivitu stěžovatele v procesu přijímání změny č. 7 a nelogičnost toho, že členové stěžovatele projevíli zájem o koupi pozemku v ploše Z.99, přičemž současně brojili proti stavbě na tomto pozemku. Motivace stěžovatele byly nízké a nebyly hodny právní ochrany.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

[11] Předně Nejvyšší správní soud uvádí, že stěžovatel byl aktivně legitimován k podání návrhu i nyní posuzované kasační stížnosti. Stěžovatel je spolkem, jehož účelem je podle stanov mimo jiné „ochrana životního prostředí, přírody, krajiny a krajinného rázu Smrkovic a přilehlého okolí“ a „ochrana zájmů obyvatel Smrkovic“. Řada členů stěžovatele přitom dlouhodobě vlastní pozemky, které přímo sousedí s dotčenou plochou Z.99, případně se nachází v její těsné blízkosti. Je zde tak zřejmé místní i časové sepětí. Těmto vlastníkům nelze klást k tíži, že se rozhodli prosazovat své zájmy jednotně skrze osobu stěžovatele (srov. nález ÚS ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, č. 111/2014 Sb. ÚS, body 25–27).

[12] Nejvyšší správní soud nesouhlasí se stěžovatelem, jenž namítá, že napadený rozsudek krajského soudu je nepřezkoumatelný. Z odůvodnění napadeného rozsudku je zřejmé, že krajský soud reagoval na veškeré návrhové body. Konkrétně krajský soud neshledal porušení § 52 starého stavebního zákona spočívající v přípravě návrhu změny č. 7 pro opakované veřejné projednání (body 67, 70). V bodech 72 až 75 se zabýval poukazem na náležitosti grafické části územního plánu ve smyslu § 13 odst. 2 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických

¹⁾ S účinností od 1. 1. 2024 zrušena a nahrazena novým stavebním zákonem.

podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, a dopadem jeho porušení do práv stěžovatele. Možnost účasti osadního výboru v procesu přijímání (změny) územního plánu krajský soud vysvětlil v bodě 89. Současné napadení změny regulačního plánu Smrkovice II a s tím související námitky jsou zohledněny v bodech 5 a 86 až 88. Některé námitky jsou vypořádány stručněji, avšak to nic nemění na skutečnosti, že jejich vypořádání napadený rozsudek obsahuje, a to z pohledu Nejvyššího správního soudu dostatečně. Nejvyšší správní soud dodává, že použití tzv. pětistupňového algoritmu pro přezkum opatření obecné povahy není pro správní soudy povinné (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 12. 12. 2023, č. 9 Ao 37/2021-57, č. 4562/2024 Sb. NSS, bod 28).

3.1 Přípustnost návrhu

[13] Byť žádna ze stran řízení u Nejvyššího správního soudu nebrojila proti přípustnosti návrhu na zrušení změny č. 7, Nejvyšší správní soud považuje za podstatné se k této otázce vyjádřit. Dospěl totiž k odlišnému názoru než krajský soud.

[14] Podle § 103 o. s. ř. ve spojení s § 64 a § 120 s. ř. s. platí, že soud kdykoli za řízení zkoumá, zda jsou splněny podmínky řízení. Mezi podmínky řízení spadá i přípustnost návrhu (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 12. 2008, č. 8 Aps 6/2007-247, č. 1773/2009 Sb. NSS, či rozsudky NSS ze dne 15. 2. 2012, č. 2 As 45/2011-64, a ze dne 22. 1. 2026, č. 10 As 161/2025-110, bod 11).

[15] Odpůrce postupoval při přijímání a vydání změny č. 7 podle starého stavebního zákona. Stěžovatel nepodal proti změně týkající se plochy Z.99 žádné námitky či připomínky (tvrzené námitky a připomínky, které stěžovatel uplatnil v procesu přijímání změny regulačního plánu Smrkovice II, samozřejmě nejsou v tomto řízení nijak relevantní).

[16] Řízení u krajského soudu bylo zahájeno 14. 5. 2025, tedy za účinnosti nového stavebního zákona (k tomu viz bod [21] níže). Podle § 328 uvedeného zákona se tak řídí novou právní úpravou. Nový stavební zákon přitom stanovil v § 307 odst. 2 speciální případ nepřípustnosti návrhu na zrušení opatření obecné povahy: *Návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je také nepřipustný, obsahuje-li pouze důvody, které navrhovatel neuplatnil v řízení o vydání opatření obecné povahy, ač tak učinit mohl; to neplatí, jde-li o opatření obecné povahy podléhající posouzení vlivů na životní prostředí.*

[17] Citované ustanovení překonává dosavadní judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle níž navrhovatel mohl v řízení u správního soudu (s určitými omezeními) podat návrh na zrušení opatření obecné povahy, i přestože byl v procesu pořizování opatření pasivní a nepodal žádné námitky ani připomínky (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, č. 1 Ao 2/2010-116, č. 2215/2011 Sb. NSS, body 25–32, nebo rozsudek NSS ze dne 13. 5. 2014, č. 6 Aos 3/2013-29, body 10–18).

[18] Vystává tak otázka, zda v případě opatření obecné povahy fakticky vydaného podle původní právní úpravy, jako tomu bylo v této věci, vzniklo navrhovateli právo podat návrh na zrušení opatření obecné povahy za podmínek stanovených dosavadní právní úpravou, anebo je jeho návrh s ohledem na znění § 307 odst. 2 nového stavebního zákona nepřipustný.

3.1.1 Použití § 307 odst. 2 nového stavebního zákona

[19] Této otázce se věnoval Krajský soud v Praze v rozsudku ze dne 27. 9. 2024, č. 41 A 18/2024-101. V bodě 58 tohoto rozsudku dospěl k závěru, že „§ 307 odst. 2 nového stavebního zákona je třeba vyložit ve prospěch zachování práva na soudní přezkum tak, že opatřením obecné povahy ve smyslu tohoto ustanovení je míněno pouze opatření obecné povahy vydané až podle tohoto zákona, a nepřipustnost návrhu je spojena jen s neuplatněním důvodů, které mohly být uplatněny v řízení o vydání opatření obecné povahy vedeném již podle nového stavebního zákona. Tento výklad ve spojení s § 323 odst. 9 nového stavebního zákona znamená, že podmínka omezující přístup k soudní ochraně stanovená v § 307 odst. 2 nového stavebního zákona se uplatní v případech, kdy bylo veřejné nebo opakované veřejné projednání, při němž mohly být důvody uplatněny, zahájeno za účinnosti nového stavebního zákona, a navrhovatel si tedy měl být s ohledem na zásadu, že neznalost zákona neomlouvá, vědom důsledků spojených s případnou pasivitou. Tomu by měl případně přizpůsobit míru pozornosti, kterou bude věnovat úřední desce a formulaci případných připomínek.“

[20] Z citovaného textu plyne, že § 307 odst. 2 nového stavebního zákona se užije pouze tehdy, jestliže úkon (resp. lépe řečeno „fáze“), během něhož bylo možné vznést důvody proti opatření obecné povahy, proběhl již po účinnosti nového stavebního zákona. Nejvyšší správní soud se s tímto závěrem ztotožňuje a v tomto rozsudku z něj vychází. Závěr odpovídá systematickému účelu přechodných ustanovení nového stavebního zákona (k tomu viz níže). Současně v něm nelze spatřovat nepřiměřený zásah do právní jistoty navrhovatele. Byl-li § 307 odst. 2 nového stavebního zákona účinný v době, kdy navrhovatel mohl uplatnit důvody proti opatření obecné povahy, měl si být vědom, že pokud tak neučiní, nebude se moci domáhat soudní ochrany, nepůjde-li o výjimky v tomto ustanovení uvedené (srov. nálezy ÚS ze dne 26. 3. 2025, sp. zn. I. ÚS 3241/24, bod 17). Shodný přístup přitom Nejvyšší správní soud zaujal již při výkladu § 307 odst. 1 nového stavebního zákona²⁾ (rozsudek NSS ze dne 13. 3. 2025, č. 7 As 320/2024-47, č. 4679/2025 Sb. NSS, bod 33). Nejvyšší správní soud i krajský soud v rozsudku č. 41 A 18/2024-101 odkázaly na podporu své argumentace na závěr Ústavního soudu v nálezu ze dne 3. 6. 2009, sp. zn. I. ÚS 420/09, č. 131/2009 Sb. ÚS, podle kterého „*pravidlo „neznalost právního předpisu neomlouvá“ předpokládá, že se daný právní předpis stal platným a účinným*“.

[21] Ve věcech týkajících se územního plánování přitom nastala účinnost nového stavebního zákona dne 1. 7. 2024 (§ 334a odst. 1 tohoto zákona). Veřejné projednání návrhu změny č. 7 bylo zahájeno dne 6. 6. 2024 (k určení okamžiku zahájení veřejného, případně opakovaného veřejného projednání viz rozsudek NSS ze dne 26. 2. 2026, č. 21 As 226/2025-78, body 34–50), tzn. ještě za účinnosti starého stavebního zákona. Úprava návrhu po veřejném projednání si vyžádala opakované veřejné projednání. To bylo zahájeno dne 21. 10. 2024, tj. již za účinnosti nového stavebního zákona. Vypuštění maximální kapacity plochy Z.99, tedy sporná otázka v této věci, bylo jednou ze změn, pro které se konalo opakované veřejné projednání. Proto právě tato fáze pořizování změny č. 7 je pro účely posouzení přípustnosti stěžovatelova návrhu u krajského soudu stěžejní. V rámci opakovaného veřejného projednání nebyla uplatněna žádná negativní stanoviska ani žádné námitky či připomínky (s. 10-11 odůvodnění změny č. 7).

[22] Krajský soud v bodech 55–57 napadeného rozsudku posoudil přípustnost návrhu na zrušení změny č. 7. Ze skutečnosti, že veřejné projednání změny č. 7 bylo zahájeno za účinnosti starého stavebního zákona dne 6. 6. 2024, dovodil, že ve vztahu ke změně č. 7 je zapotřebí aplikovat starý stavební zákon. Ustanovení § 307 odst. 2 nového stavebního zákona se tak v této věci neuplatní.

[23] Krajský soud tedy bez jakéhokoli vysvětlení pominul proběhlé opakované veřejné projednání, přestože jej nový stavební zákon v § 323 odst. 9 výslovně označuje za jednu z fází pořizování změny územního plánu, která určuje použití původní, případně nové právní úpravy. Podle § 323 odst. 9 nového stavebního zákona totiž platí, že *bylo-li přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona zahájeno veřejné projednání nebo opakované veřejné projednání návrhu územního plánu nebo jeho změny nebo regulačního plánu nebo jeho změny, dokončí se podle dosavadních právních předpisů*.

[24] Nejvyšší správní soud proto pro určení přípustnosti návrhu musí dále posoudit otázku, zda má být opakované veřejné projednání konané již za účinnosti nového stavebního zákona vedeno podle dosavadní právní úpravy, jestliže „standardní“ veřejné projednání bylo zahájeno ještě za účinnosti starého stavebního zákona. K této otázce se krajský soud nijak nevyjádřil a spokojil se s tím, že do 30. 6. 2024 bylo zahájeno „standardní“ veřejné projednání. Tím však vyloučil jakýkoli význam opakovaného veřejného projednání ve smyslu § 323 odst. 9 nového stavebního zákona.

3.1.2 Použití § 323 odst. 9 nového stavebního zákona

[25] Ustanovení § 323 odst. 9 ve svém nynějším znění bylo do nového stavebního zákona doplněno novelou č. 152/2023 Sb. Nový stavební zákon původně obsahoval v tomto smyslu § 323 odst. 8, podle něhož *bylo-li přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona zahájeno zpracování návrhu územního plánu nebo jeho změny nebo regulačního plánu nebo jeho změny, dokončí se podle dosavadních právních předpisů*. Až v důsledku novelizace se § 323 zčásti

²⁾ Podle § 307 odst. 1 nového stavebního zákona: *Žaloba proti rozhodnutí stavebního úřadu je nepřijatelná, obsahuje-li pouze skutkové a právní důvody, které žalobce neuplatnil v řízení o odvolání, ač tak učinit mohl; to neplatí, jde-li o žalobu proti rozhodnutí, které bylo vydáno v řízení zahájeném z moci úřední, anebo kterým byla povolena stavba podléhající posouzení vlivů na životní prostředí*.

vrátil do původní podoby, jakou měl ve vládním návrhu nového stavebního zákona (sněmovní tisk č. 1008/0), tehdy jako § 321 odst. 9 ve znění: *Bylo-li přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona zahájeno veřejné projednání nebo opakované veřejné projednání návrhu územního plánu nebo jeho změny nebo regulačního plánu nebo jeho změny, dokončí se podle dosavadních právních předpisů. Pořizovatel zajistí uvedení obsahu návrhu pořizované územně plánovací dokumentace do souladu s tímto zákonem a jde-li o podstatnou úpravu, koná se opakované projednání v rozsahu provedených úprav. Při opakovaném projednání a vydání se postupuje podle tohoto zákona.*

[26] Důvodová zpráva k původnímu návrhu zákona č. 283/2021 Sb. k § 321 odst. 9 uvádí: „*Toto přechodné ustanovení se vztahuje na návrh územního plánu nebo jeho změny nebo regulačního plánu nebo jeho změny v případě, kdy již bylo ukončeno společné jednání s dotčenými orgány, návrh byl na základě jejich stanovisek a připomínek veřejnosti upraven a bylo zahájeno veřejné projednání. Ustanovení se vztahuje i na případy, kdy veřejné projednání již proběhlo a po něm bylo nutné provést podstatnou úpravu návrhu a bylo zahájeno opakované veřejné projednání. V těchto případech se projednání dokončí podle dosavadních právních předpisů. Následně pořizovatel vždy zajistí uvedení obsahu návrhu pořizované územně plánovací dokumentace do souladu s tímto zákonem a jedná-li se o podstatnou úpravu, koná se opakované projednání v rozsahu provedených úprav. Při opakovaném projednání a vydání se již postupuje podle tohoto zákona.*“ Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že zvýrazněná pasáž citované důvodové zprávy odkazuje na opakované veřejné projednání, které bylo (shodně jako „standardní“ veřejné projednání) zahájeno *přede dnem nabytí účinnosti* nového stavebního zákona, a proto se má dokončit *podle dosavadních právních předpisů*. Takto to alespoň plyne ze znění vládního návrhu § 321 odst. 9.

[27] Důvodová zpráva k novelizujícímu zákonu č. 152/2023 Sb. společně ke změnám v § 323 uvádí, že: „*Úpravou dochází k jednoznačnému stanovení, jak se v rámci procesu pořizování územně plánovací dokumentace navazuje na novou právní úpravu v jednotlivých fázích procesu. Byť toto bylo obsahem již vládního návrhu stavebního zákona, v Poslanecké sněmovně došlo k uplatnění pozměňovacího návrhu, který v zásadě stanovil, že všechny územně plánovací dokumentace, u nichž bylo zahájeno zpracování návrhu, se dokončí podle dosavadních právních předpisů. To se jeví jako nevhodná úprava. [...] Postup podle dosavadních právních předpisů je účelný ve chvíli, kdy je proces již v závěrečné fázi a není tedy vhodné, aby byla vyžadována úprava návrhu (mnohdy vyžadující nové projednání).*“ Konkrétně k § 323 odst. 9 důvodová zpráva uvádí: „*Došlo-li přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona k zahájení veřejného projednání (tj. bylo vyhlášeno datum a místo konání veřejného projednání), dokončí se proces projednání zcela podle dosavadních právních předpisů. To se obdobně vztahuje také na případy, kdy došlo k zahájení opakovaného veřejného projednání.*“

[28] Ze zvýrazněných pasáží obou důvodových zpráv je zřejmé, že se shodují v tom, že *těž* okamžik zahájení *opakovaného* veřejného projednání (nikoli jen veřejného projednání) je určující pro to, zda se pro samotné opakované veřejné projednání a následný schvalovací proces územního plánu (nebo jeho změny) použije právní úprava podle starého, nebo nového stavebního zákona.

[29] Opačný výklad by ostatně vedl k tomu, že by slova *nebo opakované veřejné projednání* byla v § 323 odst. 9 nového stavebního zákona zbytečná. Na tom, zda a kdy bylo zahájeno opakované veřejné projednání, by vůbec nezáleželo, neboť každému takovému opakovanému veřejnému projednání vždy předchází „standardní“ veřejné projednání. Druhá ze skutečností, které jsou podle přechodného ustanovení rozhodné, by tedy nikdy nemohla nastat, aniž by předtím nastala ta první, která by však vždy měla prioritní význam.

[30] K odlišnému výkladu § 323 odst. 9 nového stavebního zákona ovšem dospěl jak komentář (doposud jediný) k novému stavebnímu zákonu (Bursíková, L.; Korběl, F.; Černý, P.; Lachmann, M.; Roztočil, A.; Bohadlo, D. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2025), tak metodické sdělení Ministerstva pro místní rozvoj k postupu pořizování územních plánů a jejich změn po 30. 6. 2024. Citovaný komentář uvádí, že v případě zahájení veřejného projednání do dne účinnosti nového stavebního zákona se má postaru dokončit celý proces pořizování *včetně případného opakovaného veřejného projednání*. Stejný názor zastává i ministerstvo v metodickém sdělení, kde se pro případ úprav návrhu po veřejném projednání uvádí, že návrh se v rozsahu úprav projedná na opakovaném veřejném projednání, při kterém se postupuje obdobně podle § 52 starého stavebního zákona (bod 14 metodiky). Metodické sdělení obecně vychází z toho, že bylo-li veřejné projednání zahájeno do 30. 6. 2024, dokončí se celý zbývajícím postup pořizování územního plánu nebo jeho změny podle starého stavebního zákona (bod 11 a násl.). Nejvyšší správní soud na tomto místě připomíná, že komentářová

literatura ani metodická sdělení pro něj nejsou závazná (rozsudky NSS ze dne 25. 8. 2022, čj. 6 Ads 138/2022-37, č. 4389/2022 Sb. NSS, bod 15, či ze dne 16. 8. 2010, čj. 2 Afs 53/2010-63, bod 18).

[31] Komentář opírá svůj výklad mimo jiné o skutečnost, že komentované ustanovení používá v odstavci 9 spojku „nebo“, před kterou neuvádí čárku. *„Z gramatického hlediska je tedy tímto ustanovením vyjádřena volba mezi dvěma eventualitami, které jsou libovolně zaměnitelné, a je jedno, která z těchto dvou variant bude platit, a v konečném důsledku mohou nastat i obě. Komentovaný odstavec proto neobsahuje poměr vylučovací, který by vyjadřoval zřejmý protiklad a podporoval výklad, že v případě, že je nutné konat opakované veřejné projednání, pak zahájení veřejného projednání podle dosavadních předpisů pro účely tohoto přechodného ustanovení nemá význam, respektive se při opakovaném veřejném projednání bude postupovat podle nového stavebního zákona.“* S tímto výkladem Nejvyšší správní soud nesouhlasí. Absence čárky před spojkou „nebo“ skutečně dává najevo, že nastat mohou obě možnosti – někdy proběhne jen veřejné projednání, někdy i opakované veřejné projednání. Obě uvedené fáze pořizování územního plánu přitom vymezují okamžik, podle kterého se určí použitelná právní úprava. Naplnění kterékoli z hypotéz, které předvidá § 323 odst. 9 nového stavebního zákona (tj. zahájení veřejného projednání přede dnem účinnosti nového stavebního zákona **nebo** zahájení opakovaného veřejného projednání přede dnem účinnosti nového stavebního zákona), vede k aktivaci dispozice (dokončí se [územní plán nebo jeho změna] podle dosavadních právních předpisů). To znamená, že pasáže *bylo-li přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona zahájeno a dokončí se podle dosavadních právních předpisů* se vztahují shodně k okamžiku zahájení veřejného projednání i okamžiku zahájení opakovaného veřejného projednání (srov. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 29. 8. 2017, čj. 5 As 154/2016-62, č. 3632/2017 Sb. NSS, body 16–19). Přítomnost čárky by naopak naznačovala, že okamžik určující právní úpravu lze vztáhnout pouze k jedné z těchto fází, aniž by však z ustanovení bylo zřejmé, kterou z těchto fází zvolit; veřejné projednání totiž nastane vždy, a to jako první v pořadí, opakované veřejné projednání nastane pouze za situace dřívějšího proběhnutí „standardního“ veřejného projednání. Tím by se opět stala nadbytečnými slova „*nebo opakované veřejné projednání*“.

[32] Nejvyšší správní soud nesouhlasí ani s tím, že veřejné projednání je natolik pokročilou fází, že by již po ní nebylo účelné upravit návrh územního plánu a postupovat podle nového stavebního zákona, jak komentář také uvádí. Jako dostatečně pokročilou fázi lze podle názoru Nejvyššího správního soudu označit až okamžik, kdy je ukončena fáze veřejného, respektive opakovaného veřejného projednání a je již nepochybné, že návrh nebude podstatně upravován. Až v tento okamžik se proces pořizování ocitá ve své závěrečné fázi, kdy by již nedávalo smysl, aby se návrh upravoval podle nového stavebního zákona.

[33] Jak Nejvyšší správní soud opakovaně zdůraznil, pokud by se přiklonil ke komentářovému výkladu, potvrdil by, že slova „*nebo opakované veřejné projednání*“ jsou v § 323 odst. 9 nového stavebního zákona nadbytečná. To jistě zákonodárce nezamýšlel. Tvorba zbytečných ustanovení není slučitelná s předpokladem rozumného zákonodárce, z něhož se při výkladu právních předpisů vychází. V pochybnostech výklad nemá vést k výsledku, podle kterého pro určitá pravidla vzhledem k jejich vztahu k ostatním pravidlům nezbude žádný prostor pro jejich použití.

[34] Veřejné projednání lze chápat jako fázi, tedy jako určitý procesní úsek při pořizování územního plánu, který začíná okamžikem zahájení a končí lhůtou pro podávání námitek či připomínek a stanovisek dotčených orgánů (§ 52 odst. 3 starého stavebního zákona; viz též § 97 nového stavebního zákona, podle něhož již není možné podávat námítky). Účelem veřejného projednání je totiž nejen seznámit veřejnost s návrhem územního plánu, ale i umožnit nad ním veřejnou debatu a shromáždit námítky a připomínky (§ 22 starého stavebního zákona a k tomu např. rozsudek NSS ze dne 21. 6. 2012, čj. 1 Ao 7/2011-526, č. 2698/2012 Sb. NSS, bod 625 a násl.; viz též § 96 a násl. nového stavebního zákona). Stejný smysl má i opakované veřejné projednání. To se však uskuteční pouze v případě *podstatných* změn návrhu (§ 53 odst. 2 starého stavebního zákona; viz též § 103 odst. 3 nového stavebního zákona). Nejedná se tedy o marginální či nevýznamné úpravy. Právě pokud je úprava podstatná, je třeba veřejné projednání v rozsahu provedených úprav návrhu zopakovat, a v takovém případě mají dotčené subjekty opět právo uplatnit námítky a podat připomínky, ty se však musí týkat provedených úprav (srov. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 16. 12. 2014, čj. 50 A 15/2014-50, č. 3212/2015 Sb. NSS, nebo rozsudek NSS ze dne 30. 3. 2016, čj. 8 As 121/2015-53, bod 35). Rovněž z těchto důvodů považuje Nejvyšší správní soud za logické, aby se rozhodná právní úprava určovala nejen podle zahájení veřejného projednání, ale

též opakovaného veřejného projednání. Předmětem opakovaného veřejného projednání může být mnohdy rozsáhlá změna návrhu územního plánu.

[35] Z důvodů výše předestřených Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že opakované veřejné projednání ve smyslu přechodného ustanovení § 323 odst. 9 nového stavebního zákona má svůj samostatný význam a jako takové je rozhodující pro určení, zda se od okamžiku zahájení opakovaného veřejného projednání použije režim starého, nebo nového stavebního zákona. Nejvyšší správní soud tento závěr učinil nejen s ohledem na výklad jazykový, ale též systematický – návaznost jednotlivých fází v přechodném ustanovení § 323 nového stavebního zákona, historický a teleologický – zkoumání úmyslu zákonodárce z důvodových zpráv a srovnání účelu veřejného a opakovaného veřejného projednání (srov. náleze ÚS ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, č. 30/1998 Sb.).

[36] Z § 323 odst. 9 nového stavebního zákona tak lze *a contrario* dovodit, že došlo-li k zahájení veřejného projednání nebo opakovaného veřejného projednání *až po dni nabytí účinnosti* nového stavebního zákona, dokončí se proces projednání územního plánu a následný schvalovací proces podle tohoto zákona (závěr, že se od okamžiku zahájení veřejného projednání nebo opakovaného veřejného projednání dokončí celý proces pořizování územního plánu nebo jeho změny podle určené právní úpravy, potvrdil rozsudek č. 21 As 226/2025-78, body 51–52).

3.1.3 Použití předchozích závěrů v nyní posuzovaném případě

[37] V nynější věci bylo zahájeno veřejné projednání dne 6. 6. 2024. Následně se však konalo opakované veřejné projednání, při kterém bylo projednáváno zde sporné vypuštění omezení kapacity plochy Z.99. Opakované veřejné projednání bylo zahájeno až po dni účinnosti nového stavebního zákona dne 21. 10. 2024. Na fázi opakovaného veřejného projednání i následnou schvalovací fázi pořízení změny č. 7 tak dopadal nový stavební zákon a s ním i jeho § 307 odst. 2.

[38] Použití § 307 odst. 2 nového stavebního zákona je přímo v tomto ustanovení podmíněno třemi předpoklady: 1) navrhovatel neuplatnil v řízení o vydání opatření obecné povahy žádné důvody proti tomuto opatření; 2) navrhovatel mohl uplatnit důvody; 3) opatření nepodléhalo posouzení vlivů na životní prostředí.

[39] První a třetí z uvedených podmínek jsou v této věci splněny. Z odůvodnění změny č. 7 je zřejmé, že v rámci opakovaného veřejného projednání nebyla uplatněna žádná negativní stanoviska ani žádné námítky či připomínky a že opatření nepodléhalo posouzení vlivů na životní prostředí (s. 10–11 a s. 27 odůvodnění).

[40] Druhou z podmínek je nutné blíže posoudit. Stěžovatel v kasační stížnosti namítl, že mu bylo znemožněno se proti změně týkající se plochy Z.99 bránit. Poukázal na to, že z mapových podkladů k návrhu pro opakované veřejné projednání není zřejmé, že se změna č. 7 týká též plochy Z.99. Stěžovatel je přesvědčen, že mezi textovou a grafickou částí k napadené změně územního plánu panují rozpory a odpůrce porušil § 13 odst. 2 vyhlášky č. 500/2006 Sb.

[41] Podle § 13 odst. 2 věty poslední vyhlášky č. 500/2006 Sb. *se ve výkresech vyznačí hranice řešeného území* [případně viz též příloha 8 část I odst. 3 písm. a) bod 1 nového stavebního zákona: *Grafická část územního plánu obsahuje výkres základního členění území, který obsahuje vyznačení hranice řešeného území.*]. Grafická část návrhu změny č. 7 pro opakované veřejné projednání neobsahovala vyznačení plochy Z.99, která byla předmětem opakovaného veřejného projednání. Nejvyšší správní soud se však přiklání k závěru krajského soudu, podle něhož není mezi textovou a grafickou částí rozpor. Ve věci je podstatné, že v případě plochy Z.99 došlo pouze k vypuštění regulativu, jímž se určovala intenzita výstavby v dané ploše. Tato změna nijak neovlivnila hranice plochy Z.99, její prostorové (neboli vnitřní – slovy krajského soudu) uspořádání a účelové určení (bod 74 napadeného rozsudku). Stanovení podmínek prostorového uspořádání, na jehož údajnou změnu stěžovatel upozorňuje, ostatně spadá pod textovou část územního plánu [viz příloha 7 část I odst. 1 písm. f) vyhlášky č. 500/2006 Sb.; shodně pak příloha 8 část I odst. 1 písm. f) nového stavebního zákona]. V grafické části se nijak nevyznačuje (srov. příloha 7 část I odst. 4 téže vyhlášky; případně příloha 8 část I odst. 3 nového stavebního zákona). Textová část návrhu ve své výrokové části (bod 8) obsahovala informaci o změně týkající se plochy Z.99. Tato změna byla odůvodněna v závěru bodu 8.1 na straně 20 návrhu tím, že pro toto území je zpracovaný regulační plán Smrkovice II, jenž prověřil kapacitu území a stanovil kapacitu zastavitelné plochy. Skutečnost, že se změna č. 7 týká též plochy Z.99,

byla nepochybně zřejmá z textové části návrhu změny pro opakované veřejné projednání, která byla veřejnosti, tedy i stěžovateli, dostupná prostřednictvím úřední desky Městského úřadu v Písku.

[42] Krajský soud správně vypořádal též námitku týkající se projednání změny územního plánu s osadním výborem (bod 89 napadeného rozsudku). Podle § 121 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), *je osadní výbor oprávněn a) předkládat zastupitelstvu obce, radě obce a výborům návrhy týkající se rozvoje části obce a rozpočtu obce, b) vyjadřovat se k návrhům předkládaným zastupitelstvu obce a radě obce k rozhodnutí, pokud se týkají části obce, c) vyjadřovat se k připomínkám a podnětům předkládaným občanů obce, kteří jsou hlášeni k trvalému pobytu v části obce, orgánům obce.* Podle odstavce 2 *požádá-li předseda osadního výboru na zasedání zastupitelstva obce o slovo, musí mu být uděleno.* Z citovaného ustanovení ani jiného relevantního právního předpisu neplyne povinnost obce, aby osadnímu výboru předkládala návrh územního plánu nebo jeho změny k projednání. Osadní výbor mohl k návrhu změny č. 7 předkládat svá vyjádření a reagovat na připomínky a podněty občanů obce, jak ustanovení předvídá.

[43] Skutečnost, že pozvánka k opakovanému veřejnému projednání byla učiněna s odkazem na starý stavební zákon, nelze považovat za objektivní důvod, pro který by bylo možné omluvit procesní pasivitu stěžovatele. Pozvánka byla řádně zveřejněna, a stěžovatel tak měl možnost se proti změnám, které byly předmětem opakovaného veřejného projednání, aktivně bránit.

[44] Všechny podmínky použití § 307 odst. 2 nového stavebního zákona jsou v této věci splněny. Z tohoto důvodu by Nejvyšší správní soud měl přistoupit ke zrušení rozsudku krajského soudu a návrh odmítnout namísto něj podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s., a to ve znění účinném od 1. 1. 2026 (čl. XI bod 1 zákona č. 314/2025 Sb.), neboť stěžovateli návrh na zrušení změny č. 7 byl od počátku nepřípustný podle § 307 odst. 2 nového stavebního zákona. Tím, že krajský soud tak neučinil a návrh věcně projednal, zatížil řízení zmatečností, jelikož ve věci chyběly podmínky řízení [§ 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.]. K této vadě Nejvyšší správní soud přihlíží i bez kasační námitky (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Takový postup by však byl v nynější věci v rozporu s ústavně zaručeným právem na soudní ochranu.

3.1.4 Ústavněprávní limity

[45] Ústavní soud opakovaně uvedl, že pokud soud svým procesním postupem vyvolá v účastnících řízení legitimní očekávání, že k jejich podání bude přihlíženo nebo že bude projednáno, požívá toto legitimní očekávání právní ochrany (nálezy ÚS ze dne 20. 1. 2015, sp. zn. II. ÚS 3157/14, č. 8/2015 Sb. ÚS, bod 20, nebo ze dne 30. 6. 2022, sp. zn. III. ÚS 2373/21, č. 82/2022 Sb. ÚS, body 27 a 31). Obdobně k legitimnímu očekávání účastníků založenému procesním postupem soudu přistupuje i judikatura Nejvyššího správního soudu (rozsudky ze dne 18. 2. 2022, čj. 1 As 354/2021-27, bod 30, nebo ze dne 5. 5. 2023, čj. 5 As 37/2022-24, body 15–16). Tyto závěry lze vztáhnout též na správní orgány, které svým procesním postupem založily legitimní očekávání účastníků. Z práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a z principu důvěry jednotlivce ve správnost aktů veřejné moci ve smyslu čl. 1 odst. 1 Ústavy „*vyplývá povinnost orgánů veřejné moci, aby při posouzení toho, zda určitý procesní prostředek ochrany práva byl podán řádně a včas, respektovaly princip důvěry jednotlivce ve správnost aktů veřejné moci. To znamená, že účastníkovi řízení nesmí být na újmu, pokud při využití takového prostředku proti rozhodnutí orgánu veřejné moci postupoval v dobré víře ve správnost v něm obsaženého nesprávného poučení.*“ (nálezy ÚS ze dne 31. 1. 2012, sp. zn. IV. ÚS 3476/11, č. 25/2012 Sb. ÚS, bod 18).

[46] Odpůrce postupoval při pořizování i schválení změny č. 7 podle starého stavebního zákona; stejně tak vyhláška o opakovaném veřejném projednání obsahovala poučení v souladu se starým stavebním zákonem. Krajský soud v napadeném rozsudku bez velkých pochyb uzavřel, že odpůrce postupoval správně, jestliže vydal změnu č. 7 podle starého stavebního zákona. Ze spisu nevyplývá, že by některá ze stran v průběhu řízení o změně č. 7 nebo řízení u krajského soudu či Nejvyššího správního soudu brojila či se jakkoli vyjadřovala proti tomu, že proces vydání změny č. 7 probíhal podle původní právní úpravy. Stěžovatel v návrhu upozornil, že změna č. 7 byla vydána ještě podle starého stavebního zákona, a proto se na ni nevztahuje § 307 odst. 2 nového stavebního zákona. Dodal, že i kdyby ve věci měl být použit nový stavební zákon, stěžovatel neměl faktickou možnost uplatnit připomínky, neboť nebyl o změně územního plánu řádně informován.

[47] Odpůrce i stěžovatel tak byli po celou dobu přípravy změny č. 7 v přesvědčení, že je při jejím vydání se správně postupovalo podle starého stavebního zákona. Tento zákon ani soudní řád správní přitom nestanoví, že by uplatnění námitek či připomínek v řízení o vydání opatření obecné povahy bylo podmínkou přípustnosti soudního přezkumu tohoto opatření (tuto podmínku zavedl až nový stavební zákon v § 307 odst. 2). Proto stěžovatel, jenž byl při pořízování změny územního plánu vedeného v režimu starého stavebního zákona procesně pasivní, mohl být po celou dobu v přesvědčení, že bude moci v řízení před soudem uplatňovat veškeré návrhové body tzv. pětikrokového algoritmu přezkumu opatření obecné povahy, vyjma bodu posledního, kterým je přezkum z hlediska proporcionality, tj. přiměřenosti výsledné regulace.

[48] Pokud by Nejvyšší správní soud nyní odmítl návrh na zrušení změny č. 7 s ohledem na § 307 odst. 2 nového stavebního zákona namísto krajského soudu, porušil by jednu z ústavních zásad spravedlivého procesu, tj. právo na přístup k soudu ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Nejvyšší správní soud proto věcně posoudil veškeré kasační námitky stěžovatele.

3.2 Posouzení kasačních námitek

3.2.1 Postup odpůrce při pořízování změny č. 7 územního plánu

[49] K námitkám, že bylo stěžovateli znemožněno, aby se bránil proti změně týkající se plochy Z.99, se Nejvyšší správní soud vyjádřil v předchozích bodech 42 až 44.

[50] K obecné námitce, že dokumentace návrhu změny č. 7 nebyla k opakovanému veřejnému projednání předložena „*ve stavu, který je předpokládán podle § 52 starého stavebního zákona*“, Nejvyšší správní soud odkazuje na vyjádření odpůrce ke kasační stížnosti, se kterým souzní. Odpůrce na s. 9 vyjádření vysvětlil, že po opakovaném veřejném projednání byly do finálního návrhu změny č. 7 doplněny kapitoly odůvodnění a drobné textové úpravy, které neměly žádný dopad na obsah projednávané změny. Takový postup je běžný. Nejvyšší správní soud připomíná, že nepodstatné změny nevyžadují opakované veřejné projednání (§ 53 odst. 2 starého stavebního zákona).

3.2.2 Nesoulad územního a regulačního plánu

[51] Stěžovatel dále namítl, že regulační plán Smrkovice není v souladu s územním plánem města Písku, a to v části stanovující maximální kapacitu výstavby v ploše Z.99. Krajský soud popřel obsah § 71 odst. 4 starého stavebního zákona. Z ustanovení plyne povinnost obce uvést podřízenou územně plánovací dokumentaci do souladu s tou nadřízenou, nikoli naopak, jak to učinil odpůrce.

[52] Nejvyšší správní soud uvádí, že tato námitka má své místo především v řízení o regulačním plánu Smrkovice II, který stanovil kapacitu zastavitelné plochy Z.99 až na 52 parcel pro rodinné domy (původní územní plán Písek umožňoval výstavbu pouze 42 rodinných domů).

[53] Stěžovatel vznesl obdobnou námitku i v řízení sp. zn. 22 As 242/2025 ve věci změny č. 1 regulačního plánu Smrkovice II. Nejvyšší správní soud vysvětlil, že územní plán je závazný pro pořízení a vydání regulačního plánu. To však neznamená, že úprava obsažená v regulačním plánu musí přesně zrcadlit úpravu obsaženou v územním plánu. Podstatné je, aby regulační plán respektoval koncepci vymezenou územním plánem. Tu může doplňovat a upřesňovat, aniž by to vedlo k rozporu mezi územně plánovacími dokumentacemi. Ten by nastal v případě, pokud by regulační plán přinesl zcela novou regulaci, se kterou územní plán nepočítá (viz bod 46 rozsudku č. 22 As 242/2025-63, či též rozsudek NSS ze dne 28. 8. 2014, č. 9 AOs 2/2013-118, body 38–39). To v posuzovaném případě nenastalo. Regulační plán pouze zpřesnil počet stavebních parcel, a to v rámci mantinelů stanovených územním plánem (rozsudek č. 22 As 242/2025-63, body 55–56). V této souvislosti změna č. 7 územního plánu Písek pro nadbytečnost vypustila index k ploše Z.99, jenž upravoval množství rodinných domů na dané ploše (s. 25 odůvodnění změny č. 7).

[54] Regulační plán Smrkovice II a územní plán Písku tak nelze považovat za vzájemně rozporné (22. senát v bodě 57 svého rozsudku poukázal též na to, že údaje o maximální kapacitě vymezených ploch v územním plánu jsou pouze orientační a určené zejména pro dimenzování dopravní a technické vybavenosti; to potvrzuje i odpůrce v závěru s. 7 vyjádření k návrhu). Nadto Nejvyšší správní soud ve své předchozí judikatuře dovedl možnost, aby se obec do určité míry odchýlila od nadřazené územně plánovací dokumentace. Ta totiž ze své povahy bývá

zpravidla obecná a je na dokumentaci nižšího stupně, aby ji vhodně konkretizovala. Odchytku je však nutné dostatečně zdůvodnit (rozsudky NSS ze dne 22. 12. 2011, čj. 8 Ao 6/2011-87, č. 2741/2013 Sb. NSS, body 73–77, a ze dne 14. 5. 2025, čj. 10 As 19/2025-45, bod 18).

[55] Odpůrce na s. 25 odůvodnění změny č. 7 uvedl, že regulační plán Smrkovice II prověřil kapacitu území s ohledem na výměru zastavitelné plochy Z.99 cca 7,15 ha. Při odečtu plochy nutné pro umístění komunikace (cca 0,85 ha) zbývá výměra cca 6,3 ha. Pro plochy individuálního bydlení je v územním plánu stanovena minimální výměra pozemků 800 m², proto by bylo možné v ideálním případě situovat do zastavitelné plochy Z.99 až 80 pozemků. Regulační plán však zpřesnil využitelnost území optimálně a hospodárně na 52 pozemků. Odpůrce tak objasnil, jakým způsobem regulační plán posoudil kapacitu sporné plochy. Z důvodu, že kapacita plochy je dostatečně upravena regulačním plánem, vypustil z územního plánu regulativ maximální kapacity plochy. Takové zdůvodnění je dostatečné a logické.

[56] Nejvyšší správní soud uzavírá, že neshledal rozpor mezi územně plánovacími dokumentacemi.

4759

Zdravotnictví: porušení povinnosti mlčenlivosti; zaslání prohlášení o odmítnutí očkování obsahující osobní údaje pacienta a údaje o jeho zdravotním stavu orgánu ochrany veřejného zdraví

Ochrana veřejného zdraví: forma a náležitosti žádosti o sdělení informací souvisejících s očkováním

k § 51 odst. 1 zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách)

k § 51 odst. 1 písm. b) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů (v textu jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“)

I. Poskytovatel zdravotních služeb poruší povinnost mlčenlivosti stanovenou v § 51 odst. 1 zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování, zaslal-li orgánu ochrany veřejného zdraví bez řádné žádosti nebo jiného zákonem předvidaného procesního postupu prohlášení o odmítnutí očkování obsahující osobní údaje pacienta a údaje o jeho zdravotním stavu. Neformální telefonické doporučení pracovnice orgánu ochrany veřejného zdraví samo o sobě k prolomení mlčenlivosti nepostačuje.

II. Ustanovení § 51 odst. 1 písm. b) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, upravující oprávnění orgánu ochrany veřejného zdraví vyžadovat informace související s očkováním, je s ohledem na citlivou povahu údajů o zdravotním stavu třeba vykládat restriktivně. To znamená, že žádost o sdělení těchto informací by zpravidla měla být písemná, a to proto, aby byla později zpětně prokazatelná. Musí z ní být zřejmé, která osoba za orgán ochrany veřejného zdraví žádost podala, aby bylo zjištěné, zda se vůbec jedná o osobu k takovému úkonu oprávněnou. Musí být také zřejmé, že jde o žádost právě podle uvedeného ustanovení.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 7. 2026, čj. 8 As 212/2024-32)

Prejudikatura: nálezy Ústavního soudu č. 117/2004 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 459/03) a č. 220/2015 Sb. ÚS (sp. zn. I.ÚS 1253/14).

Věc: Fakultní nemocnice Olomouc proti Ministerstvu zdravotnictví o přestupek, o kasační stížnosti žalovaného.

Předmětem nyní projednávané věci bylo posouzení, zda žalobkyně porušila zákonem stanovenou povinnost mlčenlivosti dle § 51 odst. 1 zákona o zdravotních službách, pokud krajské hygienické stanici zaslala prohlášení

o odmítnutí naordinovaných léčiv, které se týkalo odmítnutí očkování nezletilého dítěte na tetanus (dále jen „prohlášení o odmítnutí očkování“).

Dne 10. 8. 2021 se k žalobkyni dostavilo nezletilé dítě spolu se svou zákonnou zástupkyní, a to za účelem ošetření hluboké tržné rány způsobené pádem na zem v zoologické zahradě. V rámci vyšetření ošetřující lékař zjistil, že dítě neabsolvovalo povinné očkování proti tetanu. Zákonná zástupkyně proto navrhl jeho provedení, avšak ta očkování odmítla. Lékař následně konzultoval situaci nejprve s praktickou lékařkou nezletilého, která neshledala kontraindikaci pro očkování, a poté s krajskou hygienickou stanicí, která mimo jiné doporučila, aby bylo prohlášení o odmítnutí očkování ze strany zákonné zástupkyně zasláno příslušnému orgánu ochrany veřejného zdraví. Žalobkyně následně toto prohlášení, které obsahovalo osobní údaje nezletilého dítěte a stručnou informaci o jeho zdravotním stavu, předala krajské hygienické stanici.

V tomto postupu žalobkyně shledal Krajský úřad Olomouckého kraje naplnění skutkové podstaty § 117 odst. 3 písm. d) zákona o zdravotních službách a žalobkyně uznal vinnou z přestupku, kterého se dopustila porušením povinnosti zachovávat mlčenlivost o všech skutečnostech, o kterých se dozvěděla v souvislosti s poskytováním zdravotních služeb dle § 51 odst. 1 uvedeného zákona. Podle krajského úřadu naplnila žalobkyně skutkovou podstatu výše uvedeného přestupku předáním informace o odmítnutí očkování a osobních údajů nezletilého dítěte orgánu ochrany veřejného zdraví.

Žalovaný rozhodnutím ze dne ze dne 11. 12. 2023 odvolání žalobkyně zamítl. Dovodil, že dle § 51 odst. 2 písm. c) zákona o zdravotních službách je nezbytné, aby výjimku z obecné povinnosti mlčenlivosti stanovil zákon, který tak musí učinit výslovně ve vztahu k zákonem chráněným skutečnostem. Dle žalovaného § 45 odst. 1 a 2 zákona o ochraně veřejného zdraví, na který žalobkyně odkazovala, taková kritéria nesplňuje. Neurčitě vymezená povinnost součinnosti, jež je v těchto ustanoveních obsažena, nemohla prolomit povinnost mlčenlivosti poskytovatele zdravotních služeb.

Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu ke Krajskému soudu v Ostravě – pobočce v Olomouci, který rozsudkem ze dne 10. 9. 2024, čj. 65 A 16/2024-26, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Krajský soud přisvědčil žalovanému, že obecné ustanovení § 45 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví o spolupráci mezi poskytovateli zdravotních služeb a orgány ochrany veřejného zdraví sám o sobě nepostačuje k prolomení povinnosti mlčenlivosti. Konstatoval však, že takové prolomení může být odůvodněno § 51 odst. 1 písm. b) téhož zákona. Dané ustanovení stanoví, že poskytovatel zdravotních služeb je povinen na žádost orgánu ochrany veřejného zdraví sdělit osobní údaje fyzických osob, které má v evidenci. Těmito údaji jsou mimo jiné informace o druhu a datu očkování, kontraindikaci či imunitě vůči nákaze. Smysl této informační povinnosti krajský soud dovodil z § 46 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví, který (s určitými výjimkami) stanoví povinnost podstoupit očkování v rozsahu stanoveném prováděcím právním předpisem. Porušení této povinnosti je přestupkem. Aby krajská hygienická stanice mohla plnit své povinnosti na úseku prevence a zamezení vzniku a šíření infekčních onemocnění, musí být k dispozici nástroje pro získání potřebných informací.

Krajský soud považoval za významnou skutečnost, že podnět k poskytnutí informace vzešel ze strany krajské hygienické stanice. Ustanovení § 51 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví nestanoví konkrétní formu žádosti, a proto bylo telefonické doporučení ze strany krajské hygienické stanice dostatečné. Není rozhodné, zda byla poskytnuta informace kladná (o splnění očkovací povinnosti), nebo záporná (o odmítnutí očkování). Krajský soud rovněž uvedl, že k plnění výše zmíněných cílů je orgán ochrany veřejného zdraví dle § 51 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně veřejného zdraví rovněž oprávněn nahlížet do zdravotnické dokumentace pacienta bez jeho souhlasu, pokud je to nezbytné k výkonu působnosti. To podtrhuje závěr, že orgány ochrany veřejného zdraví mají přístup k informacím ohledně plnění povinnosti podstoupit očkování u konkrétních osob.

Žalovaný (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, v níž namítal nesprávný právní výklad § 51 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví. Zákonný požadavek na podání žádosti ve smyslu uvedeného ustanovení nemůže být podle něj naplněn pouhým telefonickým doporučením. Závěr krajského soudu, podle něhož postačuje ke splnění této povinnosti jakákoli forma podnětu ze strany orgánu ochrany veřejného zdraví, včetně neformálního doporučení bez stanovených náležitostí či formy, je nesprávný.

Podle stěžovatele představuje prolomení zákonem stanovené mlčenlivosti natolik závažný zásah do právní sféry, že žádost upravená v § 51 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví musí být písemná, aby byla později prokazatelná. Musí z ní být rovněž zřejmé, která osoba za orgán ochrany veřejného zdraví žádost podala. O obsahu telefonátu existoval pouze jednostranný záznam žalobkyně, v němž bylo uvedeno toliko doporučení odeslání hlášení o odmítnutí očkování skrze datovou schránku žalobkyně krajské hygienické stanici. Ze zápisu nevyplývalo, že by šlo o žádost ve smyslu § 51 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví, ani jaký měl být obsah sdělovaných informací. Dle stěžovatele m poskytovatel zdravotních služeb navíc poskytnout na žádost toliko informace vymezené zákonem. Těmi jsou příjmení, rodné číslo a trvalý pobyt, dále druh a datum očkování, kontraindikaci či imunitu vůči nákaze. Mezi tyto informace tedy nelze podřadit zaslání negativního reversu, který obsahuje i další údaje nezletilého.

Stěžovatel uvedl, že žalobkyně v průběhu řízení neuváděla jako důvod svého postupu žádost krajské hygienické stanice podle § 51 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví. Tuto skutečnost zmínila až v rámci odvolacího řízení, kdy tvrdila, že jednala na základě přímého pokynu uvedeného orgánu. Stěžovatel však namítá, že takový pokyn žalobkyně nikdy neobdržela ani jej nikde nezaznamenala.

Výklad krajského soudu k § 51 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví je nesprávný také proto, že učinil zákonný požadavek žádosti nadbytečným. Podle názoru stěžovatele tím krajský soud popřel smysl a účel právní úpravy obsažené v zákoně o zdravotních službách, jelikož tímto výkladem fakticky eliminoval jakékoli formální náležitosti, které by měly být dodrženy i při nahlášení orgánu ochrany veřejného zdraví do zdravotnické dokumentace. Dle stěžovatele musí být podmínky uvedené v § 51 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví řádně doloženy, aby mohlo dojít k legitimnímu prolomení povinnosti mlčenlivosti, která je stanovena jiným právním předpisem.

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

Z odůvodnění:

[14] Krajský soud ve svém rozhodnutí dospěl k závěru, že žalobkyně neporušila povinnost mlčenlivosti tím, že krajské hygienické stanici na její telefonickou žádost (doporučení) zaslala prohlášení o odmítnutí očkování ze strany zákonné zástupkyně nezletilého dítěte. Tento závěr opřel o výklad § 51 odst. 2 písm. c) zákona o zdravotních službách ve spojení s § 51 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví. Nejvyšší správní soud však tento výklad nepovažuje za správný.

[15] Obecná povinnost mlčenlivosti stanovená § 51 odst. 1 zákona o zdravotních službách je koncipována jako *povinnost zachovávat mlčenlivost o všech věcech, o kterých se poskytovatel zdravotních služeb dozvěděl v souvislosti s výkonem své činnosti*. Povinnost zachovávat mlčenlivost *o všech věcech* nemůže zakládat jakýkoli důvod k pochybnostem o značném rozsahu této povinnosti, který odpovídá potřebě chránit soukromí pacienta. Podle komentářové literatury k citovanému ustanovení „*povinná mlčenlivost zahrnuje informace, které se vážou ke zdravotnímu stavu pacienta (potíže popsané pacientem, diagnostická rozvaha, individuální léčebný postup, výsledky vyšetření, resp. obsah zdravotnické dokumentace atd.), ale i skutečnosti, které se ke zdravotnímu stavu nevztahují vůbec či jen velmi vzdáleně (vztahy v rodině, příslušnost k politické straně či hnutí, vnitřní fungování zaměstnavatele pacienta atd.), pokud se o nich poskytovatel dozvěděl v souvislosti s poskytováním zdravotních služeb*“ (Šustek, P.; Holčápek, T.; Šířoká, L.; Šolc, M. a kol. *Zákon o zdravotních službách: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2024). V kontextu výše uvedeného nemůže předně být sporu o to, že prohlášení o odmítnutí očkování je součástí zdravotnické dokumentace, a je tedy informací, která je chráněna povinnostmi mlčenlivosti.

[16] Ústavněprávním základem a východiskem pro úvahy o povinnosti mlčenlivosti je právo na ochranu soukromí. To je garantováno v čl. 7 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a může být omezeno jen v případech stanovených zákonem. Dále podle čl. 10 odst. 2 Listiny má každý právo na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a rodinného života a podle čl. 10 odst. 3 Listiny má každý právo na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o své osobě.

[17] Nelze opomenout ani čl. 10 odst. 1 Úmluvy o lidských právech a biomedicíně (č. 96/2001 Sb. m. s.), podle něhož má každý právo na ochranu soukromí ve vztahu k informacím o svém zdraví. Tato úmluva je součástí právního řádu podle čl. 10 Ústavy, protože jde o vyhlášenou mezinárodní smlouvu, k jejíž ratifikaci dal Parlament souhlas a již je Česká republika vázána. V neposlední řadě informace o zdravotním stavu spadají do zvláštní kategorie osobních údajů ve smyslu čl. 9 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů).

[18] Právo na ochranu soukromí však není absolutní. Do tohoto práva lze zasáhnout, což připouští jak čl. 7 odst. 1 Listiny, tak čl. 26 Úmluvy o lidských právech a biomedicíně. Zatímco čl. 7 odst. 1 Listiny neobsahuje výčet legitimních cílů, které mohou vést k omezení tohoto práva, čl. 26 Úmluvy o lidských právech a biomedicíně omezení tohoto práva připouští v případech, *kdy tak stanoví zákon a která jsou nezbytná v demokratické společnosti v zájmu bezpečnosti veřejnosti, předcházení trestné činnosti, ochrany veřejného zdraví nebo ochrany práv a svobod jiných*.

[19] Zákon o zdravotních službách v návaznosti na tato východiska upravuje nejen povinnost mlčenlivosti, ale i situace, kdy může dojít k jejímu prolomení. Jednou z nich je *sdělování, popřípadě oznamování údajů nebo jiných skutečností podle tohoto zákona nebo jiných právních předpisů, pokud z tohoto zákona nebo jiných právních předpisů vyplývá, že údaje nebo skutečnosti lze sdělit bez souhlasu pacienta* [§ 51 odst. 2 písm. c) zákona o zdravotních službách]. Toto ustanovení tedy požaduje, aby možnost sdělovat či oznamovat informace bez souhlasu pacienta vyplývala ze zákona o zdravotních službách či jiného právního předpisu. Takovým jiným právním předpisem může být i zákon o ochraně veřejného zdraví. Vedle toho je ale třeba se zabývat tím, zda takové zákonné omezení práva na ochranu soukromí a informací o zdravotním stavu sleduje legitimní cíl plynoucí z čl. 26 Úmluvy o lidských právech a biomedicíně a zda je v určitém vztahu přiměřenosti k tomuto cíli. Zákonná omezení současně musí být vykládána restriktivně s respektem k zachování základních práv a svobod (Kühn, Z.; Kratochvíl, J.; Kmec, J.; Kosař, D. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Leges, 2022).

[20] Krajský soud dovedl zákonné oprávnění umožňující prolomení povinnosti mlčenlivosti z § 51 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví. Podle tohoto ustanovení je poskytovatel zdravotních služeb povinen příslušnému orgánu ochrany veřejného zdraví *na jeho žádost sdělit osobní údaje fyzických osob, které mají ve své evidenci, a to jméno, příjmení, rodné číslo a trvalý pobyt, dále druh a datum očkování, kontraindikaci či imunitu vůči nákaze*. Podpůrně argumentoval také § 51 odst. 1 písm. c) téhož zákona, podle něhož je poskytovatel zdravotních služeb povinen *umožnit, aby pro potřeby kontroly prevence vzniku a šíření infekčních onemocnění zaměstnanec orgánu ochrany veřejného zdraví nahlížel do zdravotnické dokumentace a pořizoval z ní výpisy*.

[21] K těmto závěrům Nejvyšší správní soud v obecnosti nejprve uvádí, že § 51 zákona o ochraně veřejného zdraví je zařazen v hlavě III (*Předcházení vzniku a šíření infekčních nemocí*), dílu 1 (*Očkování a spolupráce orgánů ochrany veřejného zdraví s poskytovateli zdravotních služeb*) zákona o ochraně veřejného zdraví. Tato část zákona obsahuje souhrn opatření stanovených k ochraně před vznikem, šířením a k omezení výskytu infekčních onemocnění. Tato opatření sledují cíl v podobě ochrany veřejného zdraví.

[22] Infekčním onemocněním je i tetanus. Ačkoli u tohoto onemocnění nedochází k přenosu z člověka na člověka, jde o závažné onemocnění způsobující život ohrožující stav nakaženého jedince, tedy o onemocnění vysoce nebezpečné. To uvedl již žalovaný ve svém rozhodnutí a v tomto řízení to není jakkoli zpochybňováno.

[23] Jedním z konkrétních opatření hlavy III, dílu 1 zákona o ochraně veřejného zdraví, která uskutečňují poskytovatelé zdravotních služeb za účelem ochrany před vznikem, šířením a k omezení výskytu infekčních onemocnění, je očkování. Povinnost očkování konkrétně proti tetanu, o který jde v této věci, je stanovena v § 46 zákona o ochraně veřejného zdraví a konkrétněji provedena vyhláškou č. 537/2006 Sb., o očkování proti infekčním nemocem. Tato vyhláška stanoví podmínky pravidelného očkování proti tetanu (§ 4) a podmínky mimořádného očkování proti tetanu při úrazech, poraněních nebo nehojících se ranách, u nichž je nebezpečí onemocnění tetanem (§ 13).

[24] Ze správního spisu, konkrétně z lékařské zprávy z 10. 8. 2022, je zřejmé, že v návaznosti na zjištění, že dítě neabsolvovalo povinné očkování proti tetanu, ošetřující lékař navrhl zákonné zástupkyni provedení tohoto

očkovaní. Ta ale očkování odmítla. Lékař následně telefonicky konzultoval situaci nejprve s praktickou lékařskou nezletilého, která neshledala kontraindikaci pro očkování, a poté s krajskou hygienickou stanicí, která mimo jiné doporučila, aby bylo prohlášení o odmítnutí očkování ze strany zákonné zástupkyně zasláno příslušnému orgánu ochrany veřejného zdraví. Žalobkyně následně toto prohlášení, které obsahovalo osobní údaje nezletilého pacienta a stručnou informaci o jeho zdravotním stavu, předala krajské hygienické stanici. Mezi ošetřujícím lékařem a krajskou hygienickou stanicí tedy proběhla telefonická konzultace, přičemž ze strany krajské hygienické stanice bylo doporučeno podání imunoglobulinu proti tetanu a odeslání prohlášení o odmítnutí očkování k dalšímu dořešení. K odeslání tohoto prohlášení datovou schránkou došlo následující den.

[25] Z popisu okolností dané věci a také z navazující (odvolací a žalobní) argumentace žalobkyně plyne, že odeslání prohlášení o odmítnutí očkování bylo učiněno za účelem informování orgánu ochrany veřejného zdraví o neplnění očkovací povinnosti u konkrétního pacienta. Žalobkyně poukazovala na potřebu orgánů ochrany veřejného zdraví disponovat informacemi o plnění očkovací povinnosti. V této souvislosti žalobkyně argumentovala tím, že poskytovatelé zdravotních služeb jsou logicky primárními zdroji těchto informací. Bez poskytnutí těchto informací orgánu ochrany veřejného zdraví na základě výzvy orgánu ochrany veřejného zdraví by tyto orgány nemohly vykonávat svoji činnost v oblasti očkování a ustanovení zákona upravující tuto činnost by se stala neúčinnými a nevymahatelnými. Konkrétně pak žalobkyně poukazovala také na § 46 odst. 3 zákona o ochraně veřejného zdraví. Ten stanoví, že *zjistí-li příslušný orgán ochrany veřejného zdraví, že se nezletilá fyzická osoba nepodrobila očkování nebo vyšetření podle § 46 odst. 2 téhož zákona, a jde-li o nezletilou fyzickou osobu, která nemá zvoleného poskytovatele zdravotních služeb v oboru praktické lékařství pro děti a dorost, stanoví jí rozhodnutím povinnost podrobit se tomuto očkování nebo vyšetření u určeného poskytovatele zdravotních služeb*. Protože zákonná zástupkyně nezletilého pacienta odmítla provedení povinného očkování, tedy žalobkyně bránila ve splnění zákonem stanovené povinnosti, bylo dle názoru žalobkyně na místě informovat orgán ochrany veřejného zdraví, který následně mohl postupovat v intencích uvedeného ustanovení.

[26] Krajský soud argumentaci žalobkyně přisvědčil. Uzavřel, že povinnost mlčenlivosti nebyla ze strany poskytovatele zdravotních služeb porušena. Svoji úvahu opřel o východisko, podle něhož má-li krajská hygienická stanice plnit své povinnosti v oblasti kontroly plnění očkovací povinnosti [krajský soud konkrétně poukazoval na projednávání přestupků podle § 92k odst. 6 písm. a) a b) zákona o ochraně veřejného zdraví upravujících v této souvislosti přestupky fyzických osob, které se nepodrobí stanovenému pravidelnému nebo mimořádnému očkování, respektive zákonných zástupců nezletilých fyzických osob], musí mít k dispozici nástroje pro získávání potřebných informací o (ne)očkování osobách. Následně argumentoval § 51 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví, který nestanoví konkrétní formu žádosti. Proto bylo podle jeho názoru ústní telefonické doporučení ze strany krajské hygienické stanice dostatečné. Na základě uvedeného ustanovení lze poskytnout nejen informaci kladnou, tj. že určitá osoba očkování podstoupila, ale také informaci zápornou, tedy že konkrétní osoba očkování nepodstoupila.

[27] Obecně lze uvést, že informační povinnost poskytovatelů zdravotních služeb vůči orgánu ochrany veřejného zdraví plynoucí z § 51 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví lze považovat za zákonem stanovené situace, kdy dochází k prolomení povinnosti mlčenlivosti ve smyslu § 51 odst. 2 písm. c) zákona o zdravotních službách. Tato informační povinnost sleduje legitimní cíl v podobě ochrany veřejného zdraví. Toto zákonné omezení povinnosti mlčenlivosti nicméně musí být vykládáno restriktivně (srov. bod [19] tohoto rozsudku).

[28] Jde-li o východisko krajského soudu, pak Nejvyšší správní soud v žádném případě nepochybně potřebnost výkonu státního zdravotního dozoru nad plněním povinností stanovených zákonem k ochraně veřejného zdraví, který patří do působnosti krajských hygienických stanic [§ 82 odst. 2 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví], jakož ani oprávnění krajských hygienických stanic projednávat přestupky na úseku ochrany veřejného zdraví [§ 82 odst. 2 písm. k) zákona o ochraně veřejného zdraví]. Takto kontrolovanou povinností má být i povinnost podrobit se povinnému očkování. Mezi přestupky, které jsou krajské hygienické stanice oprávněny projednávat, pak patří i přestupky na úseku předcházení vzniku a šíření infekčních onemocnění a předcházení vzniku jiného ohrožení zdraví podle § 92k zákona o ochraně veřejného zdraví, konkrétně přestupky postihující neplnění povinné očkovací povinnosti. Správní trestání v této oblasti je jistě jedním z prostředků, který má za cíl zajistit plnění očkovací povinnosti. To nepochybně ani Ústavní soud v nález z dne 22. 12. 2015, sp. zn. I. ÚS

1253/14, č. 220/2015 Sb. ÚS. Tam formuloval čtyři podmínky, za kterých lze uznat výhradu svědomí a nepřistoupit k sankcionování nesplnění očkovací povinnosti. Současně Ústavní soud zdůraznil, že výjimka z vynuocování očkovací povinnosti má být mimořádná a nemá se stát pravidlem (body 47 a 50 nálezu).

[29] Lze také souhlasit s krajským soudem, který uvedl, že aby mohla krajská hygienická stanice uvedené povinnosti plnit, musí mít k dispozici nástroje pro získání potřebných informací. Nelze nicméně ztrácet ze zřetele, že tyto nástroje musí mít jasnou, určitou a srozumitelnou oporu v zákoně.

[30] Jedním z nástrojů, který krajské hygienické stanice mohou využívat v rámci kontroly plnění očkovací povinnosti, je výkon státního dozoru. Protože výkon státního dozoru výrazně zasahuje do právní sféry nejen kontrolovaných subjektů, ale i subjektů dalších (třetích osob), musí být všechna oprávnění dozorcího orgánu a povinnosti dozorovaných osob stanovena zákonem. To činí zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád). Ten stanoví pravidla nejen pro pověření ke kontrole pro kontrolující osobu, pro zahájení kontroly, pro celý její další průběh, ale již i pro úkony předcházející kontrole. Podle tohoto zákona musí kontrolovaná osoba vytvořit podmínky pro výkon kontroly, umožnit kontrolujícímu výkon jeho oprávnění a poskytovat k tomu potřebnou součinnost (§ 10 odst. 2 kontrolního řádu). Právem kontrolujícího je požadovat poskytnutí údajů, dokumentů a věcí vztahujících se k předmětu kontroly nebo k činnosti kontrolované osoby (§ 8 písm. c) kontrolního řádu]. Jde-li o úkony prováděné před zahájením kontroly, pak platí, že kontrolní orgán může provádět ještě před zahájením kontroly úkony, jejichž účelem je opatření podkladů pro posouzení, zda zahájit kontrolu (§ 3 odst. 1 kontrolního řádu). O těchto úkonech pak musí kontrolní orgán pořádit záznam (§ 3 odst. 2 kontrolního řádu).

[31] Takto vymezeným pravidlům nicméně neodpovídá postup žalobkyně a krajské hygienické stanice v nyní projednávané věci. Je evidentní, že nebyla zahájena kontrola podle kontrolního řádu a ani nic nenasvědčuje tomu, že ze strany krajské hygienické stanice šlo o postup před zahájením kontroly. Žalobkyně ani nic takového netvrdila. Nebyl předložen ani žádný záznam ve smyslu § 3 odst. 2 kontrolního řádu. Jediným záznamem o komunikaci mezi žalobkyní a krajskou hygienickou stanicí je poznámka v lékařské zprávě nezletilého dítěte.

[32] Je třeba se však zabývat otázkou, zda v rámci výkonu státního zdravotního dozoru na úseku kontroly prevence vzniku a šíření infekčních onemocnění neplatí méně formální pravidla, a to právě díky právní úpravě plynoucí z § 51 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví. To dovodil krajský soud. Uvedl, že jelikož toto ustanovení pro žádost o poskytnutí informací o očkování fyzické osoby nestanoví žádnou formu, postačí (vždy) forma ústní, v dané věci tedy telefonické doporučení krajské hygienické stanice. S takovým výkladem Nejvyšší správní soud nesouhlasí. Nelze totiž ztrácet ze zřetele, že jde o poskytování citlivých informací o zdravotním stavu, při kterém je třeba postupovat restriktivně. To znamená, že žádost o sdělení těchto informací by zpravidla měla být písemná, a to proto, aby byla později zpětně prokazatelná. Musí z ní být zřejmé, která osoba za orgán ochrany veřejného zdraví žádost podala, aby bylo zjištěné, zda se vůbec jedná o osobu k takovému úkonu oprávněnou. Musí být také zřejmé, že jde o žádost právě podle uvedeného ustanovení. Nicméně, pokud by jak na straně poskytovatele, tak na straně orgánu ochrany veřejného zdraví byly pořízeny jednoznačné záznamy, které by dostatečně určily, že jde o postup podle zmínovaného ustanovení, identifikovaly žádající osobu a účel žádosti a (oprávněně) vysvětlovaly, proč nelze zaslat písemnou žádost, bylo by možné výjimečně připustit poskytnutí informací i bez formální písemné žádosti. Takové okolnosti však v projednávané věci nenastaly. Jak již bylo uvedeno, jediným záznamem, který předcházel zaslání prohlášení o odmítnutí očkování, byla zmínka v lékařské zprávě o konzultaci s krajskou hygienickou stanicí. Tam je sice příjmením identifikována konkrétní pracovnice. Splnění pouze této podmínky však nelze považovat za dostatečné. Stejně tak o účelu žádosti nic nevypovídá poznámka, že ze strany krajské hygienické stanice bylo doporučeno zaslání prohlášení o odmítnutí očkování k dalšímu dořešení.

[33] Pokud by k aktivaci povinnosti poskytovatele zdravotních služeb sdělit údaje ve smyslu § 51 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví měla i ve standardních situacích postačit neformální ústní (telefonická) žádost orgánu ochrany veřejného zdraví, pak lze očekávat, že by to bylo výslovně uvedeno v právním předpisu. Tak tomu ostatně je u jiných postupů upravených v hlavě III (*Předcházení vzniku a šíření infekčních nemocí*) zákona o ochraně veřejného zdraví, kdy v případě rizika prodlení je v prováděcích předpisech výslovně stanovena možnost telefonické komunikace mezi poskytovatelem zdravotních služeb a orgánem ochrany veřejného zdraví.

[34] Tak je tomu například v rámci systému hlášení infekčních onemocnění a zacházení s biologickým materiálem upraveného v § 62 zákona o ochraně veřejného zdraví. Toto ustanovení stanoví řadě osob, včetně poskytovatele zdravotních služeb, které zjistí infekční onemocnění, podezření na takové onemocnění nebo úmrtí na něj, nebo se o těchto skutečnostech dozví, povinnost ohlásit toto zjištění příslušnému orgánu ochrany veřejného zdraví neprodleně, způsobem a v rozsahu upraveném prováděcím právním předpisem. Tímto prováděcím předpisem je vyhláška č. 306/2012 Sb., o podmínkách předcházení vzniku a šíření infekčních onemocnění a o hygienických požadavcích na provoz zdravotnických zařízení a vybraných zařízení sociálních služeb (dále jen „vyhláška o podmínkách předcházejících vzniku a šíření infekčních onemocnění“). Tato hlášení v § 1 pro jednotlivé případy stanoví konkrétní způsoby informování orgánu ochrany veřejného zdraví. Tato hlášení jsou v některých případech podávána elektronicky v zabezpečeném formátu nebo na tiskopisech (§ 1 odst. 3), v jiných případech pak jsou podávána okamžitě telefonicky a následně bez zbytečného prodlení jsou potvrzována elektronickou poštou v zabezpečeném formátu (§ 1 odst. 4), nebo ihned osobně, telefonicky nebo elektronickou poštou (§ 1 odst. 5). Vždy je tedy stanoven konkrétní způsob komunikace směrem k orgánu ochrany veřejného zdraví.

[35] Vedle toho je zákonem o ochraně veřejného zdraví upraven tzv. systém epidemiologické bdělosti, a to v § 75a tohoto zákona, na který navazuje vyhláška č. 473/2008 Sb., o systému epidemiologické bdělosti pro vybrané infekce (dále jen „vyhláška o epidemiologické bdělosti“), s účinností od 1. 1. 2024 nahrazena vyhláškou č. 389/2023 Sb. Cílem této úpravy je shromažďovat údaje o výskytu stanovených infekčních onemocnění. Vyhláška o epidemiologické bdělosti upravuje rozsah infekcí, pro které je tento systém zaveden (mezi tato onemocnění patří i tetanus), a stanoví rozsah shromažďovaných údajů o infekcích, způsob a lhůty jejich hlášení, laboratorní diagnostiku, epidemiologické šetření a stanovení druhu a způsobu provedení protiepidemických opatření infekčních onemocnění, základní charakteristiku, klinickou definici a klasifikaci infekčních onemocnění. Ohledně tetanu je v čl. 5 přílohy č. 12 této vyhlášky stanovena povinnost poskytovatele zdravotních služeb hlásit orgánu ochrany veřejného zdraví výskyt tetanu nebo úmrtí způsobené tímto onemocněním orgánu ochrany veřejného zdraví. Tato povinnost se tedy vztahuje k prokázaným případům. Toto hlášení probíhá způsoby stanovenými v § 5 odst. 3 vyhlášky o podmínkách předcházejících vzniku a šíření infekčních onemocnění, a to elektronicky přímo do registru aktuálního zdravotního stavu fyzických osob, které onemocněly infekčním onemocněním, a fyzických osob podezřelých z nákazy, v případě nebezpečí z prodlení i telefonicky. Vedle toho je v čl. 6 stanoven postup v případě podezření na výskyt tetanu. V této situaci poskytovatel zdravotních služeb zajistí odběr materiálu na bakteriologické vyšetření s cílem pokusit se prokázat *Clostridium tetani* v ráně (pokud je zjištěno poranění, které bylo pravděpodobnou vstupní branou infekce). Dále zajistí odběr krve na sérologické vyšetření. Zajistí neprodleně transport biologického materiálu do příslušné vyšetřující laboratoře. Epidemiologické šetření, jakožto zvláštní procesní postup, který není kontrolou (státním zdravotním dozorem) ve smyslu kontrolního řádu (§ 62a zákona o ochraně veřejného zdraví), včetně kontroly proočkovanosti pak podle tohoto ustanovení zajistí orgán ochrany veřejného zdraví. Cílem tohoto postupu je určit cestu přenosu šetřeného infekčního onemocnění, tedy zjistit informace, které jsou důležité z hlediska zamezení dalšího možného přenosu infekce. Při provádění epidemiologického šetření je v § 62a zákona o ochraně veřejného zdraví všem osobám uložena povinnost sdělit orgánu ochrany veřejného zdraví na jeho výzvu okolnosti důležité v zájmu tohoto šetření. Takovou informaci by byla i informace o provedení či neprovedení příslušného očkování, přičemž tato povinnost by dopadala i na poskytovatele zdravotních služeb.

[36] Z výše uvedeného plyne, že procesy týkající se ohlašovací povinnosti infekčních onemocnění poskytovatelů zdravotních služeb či systému epidemiologické bdělosti a navazujícího epidemiologického šetření a povinnosti jednotlivých aktérů v rámci těchto postupů jsou velmi podrobně upraveny, a to včetně forem a způsobů komunikace mezi poskytovatelem zdravotních služeb a orgánem ochrany veřejného zdraví. Tato podrobná úprava podle názoru Nejvyššího správního soudu plně odpovídá významu, jaký má zachovávání povinnosti mlčenlivosti stanovené § 51 odst. 1 zákona o zdravotních službách (bod [15] tohoto rozsudku).

[37] V nyní posuzované věci nicméně žádná z výše popsanych situací nenastala. Ze správního spisu nevyplývá, že žalobkyně poskytla orgánu ochrany veřejného zdraví informaci o podezření na možný výskyt tetanu. Takové podezření nehlásila. Ze spisu není ani patrné, že by žalobkyně činila kroky předpokládané čl. 6 přílohy č. 12 vyhlášky o epidemiologické bdělosti (odběr materiálu na bakteriologické vyšetření a odběr krve na sérologické

vyšetření), které by mohly naznačovat podezření na tetanus, a tedy vést k zahájení epidemiologického šetření. Ostatně sama žalobkyně ve stanovisku ze dne 21. 11. 2022 ke stížnosti zákonné zástupkyně uvedla, že „*nešlo o hlášení suspektního tetanu, [...] ale o zaslání negativního reverzu*“. Podle obsahu správního spisu žalobkyně tedy neprovedla kroky předpokládané vyhláškou o epidemiologické bdělosti, z nichž by vyplývalo podezření na výskyt tetanu, které mohly mít za následek zahájení epidemiologického šetření ze strany orgánu ochrany veřejného zdraví.

[38] Krajský soud na podporu svých závěrů poukazoval také na § 51 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně veřejného zdraví. Podle tohoto ustanovení je poskytovatel zdravotních služeb povinen příslušnému orgánu ochrany veřejného zdraví umožnit, aby pro potřeby kontroly prevence vzniku a šíření infekčních onemocnění zaměstnanec orgánu ochrany veřejného zdraví nahlížel do zdravotnické dokumentace a pořizoval z ní výpisy. Tomu koresponduje i oprávnění orgánu ochrany veřejného zdraví plynoucí z § 65 odst. 2 písm. k) zákona o zdravotních službách. Podle něj *do zdravotnické dokumentace vedené o pacientovi mohou bez jeho souhlasu nahlížet, jestliže je to v zájmu pacienta nebo jestliže je to potřebné k naplnění účelů plynoucích z jejich pověření nebo k výkonu působnosti svěřené podle tohoto zákona nebo jiných právních předpisů, a to v nezbytném rozsahu, osoby se způsobilostí k výkonu zdravotnického povolání, které jsou zaměstnanci orgánů ochrany veřejného zdraví, při výkonu státního zdravotního dozoru*.

[39] Tato ustanovení podle názoru Nejvyššího správního soudu doplňují obecnou úpravu plynoucí z kontrolního řádu.

[40] Podle § 3 odst. 1 kontrolního řádu sice může kontrolní orgán před zahájením kontroly provádět úkony, jejichž účelem je opatření podkladů pro posouzení, zda zahájit kontrolu. Již z povahy těchto úkonů nicméně plyne, že jde o fázi předběžnou, která sama o sobě ještě nepředstavuje výkon kontroly v plném procesním režimu kontrolního řádu. Oprávnění kontrolujícího požadovat součinnost, předložení podkladů či umožnění vstupu do prostor jsou totiž v kontrolním řádu spojena až s výkonem kontroly jako takové, srov. zejména § 7 (*Vstup na pozemky, do staveb a jiných prostor*), § 8 (*Další práva kontrolujícího*) a § 10 (*Práva a povinnosti kontrolované osoby a povinné osoby*). Nelze ale dovozovat, že již v rámci úkonů předcházejících kontrole je dotčený subjekt povinen vyhovět každému požadavku kontrolního orgánu. V těchto případech kontrolní orgány nedisponují žádnými oprávněními srovnatelnými s § 7 a § 8 kontrolního řádu (Vedral, J. *Kontrolní řád. Komentář*. Praha: BOVA POLYGON, 2015, s. 50).

[41] Na základě výše citovaných ustanovení [§ 51 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně veřejného zdraví a § 65 odst. 2 písm. k) zákona o zdravotních službách] však orgán ochrany veřejného zdraví získává silnější oprávnění, než jaká by vyplývala toliko z obecné úpravy úkonů předcházejících kontrole. Tato zvláštní oprávnění ale nelze vykládat extenzivně tak, že by zakládala prostor pro neformální, procesně nestrukturované získávání informací od poskytovatelů zdravotních služeb. Jinak řečeno, skutečnost, že zákon v určitých případech umožňuje nahlížet do zdravotnické dokumentace i bez souhlasu pacienta, ještě neznamená, že lze citlivé údaje vyžadovat mimo rámec zákonem předvídaného výkonu veřejné moci.

[42] Nejvyšší správní soud má za to, že smyslem citovaných ustanovení je umožnit orgánu ochrany veřejného zdraví efektivní výkon jeho zákonné působnosti, zejména tam, kde je nezbytné rychleji a účinně reagovat na rizika spojená s prevencí a šířením infekčních onemocnění. Tato ustanovení proto umožňují vyžadovat přístup ke zdravotnické dokumentaci i v situacích, kdy by takový přístup nebylo ještě možné žádat podle obecné úpravy kontrolního řádu. I v takovém případě však musí být zřejmé, že jde o postup uskutečňovaný na základě zákona, k určitému zákonem aprobovanému účelu, oprávněnou osobou a pouze v nezbytném rozsahu. Opačný výklad by nepřiměřeně oslaboval ochranu důvěrnosti zdravotnické dokumentace, rozostřoval hranice výkonu veřejné moci a v konečném důsledku by byl v rozporu se zásadou legality. Přístup ke zdravotnické dokumentaci totiž představuje závažný zásah do soukromé sféry pacienta, a proto musí být podložen nikoli pouhou faktickou součinností či neformální žádostí, ale konkrétním zákonným oprávněním uplatněným v mezích jeho účelu.

[43] Nejvyšší správní soud proto v této části uzavírá, že § 51 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně veřejného zdraví je třeba chápat jako zvláštní právní úpravu doplňující obecný režim kontroly podle kontrolního řádu. Toto ustanovení může založit oprávnění orgánu ochrany veřejného zdraví požadovat nahlížení do zdravotnické

dokumentace, respektive povinnost poskytovatele zdravotních služeb takovému oprávnění vyhovět, a to v situaci, kdy by ještě nebyla zahájena kontrola podle kontrolního řádu. Nelze je však vykládat tak, že by legalizovalo neformální a procesně nezachycené získávání údajů od poskytovatelů zdravotních služeb.

[44] Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že v § 51 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví je to pouze skutková podstata uvedená pod písmenem a), která poskytovateli zdravotních služeb ukládá aktivní povinnost informovat orgán ochrany veřejného zdraví. Toto ustanovení však míří pouze na sdělování neobvyklých reakcí po očkování včetně názvu a čísla šarže použité očkovací látky.

[45] Je evidentní, že v posuzované oblasti se střetává právo na ochranu informací o zdravotním stavu osoby (právo na její soukromí) a veřejný zájem na ochraně veřejného zdraví. Tato práva musí být vzájemně (vy)vážena. V řadě případů zákonodárce přistupuje k omezení práva na ochranu informací o zdravotním stavu, tedy přistupuje k poskytnutí informací o zdravotním stavu pacienta bez jeho souhlasu orgánu ochrany veřejného zdraví. Ze zákona ovšem nevyplývá oprávnění či povinnost poskytovatelů zdravotních služeb systematicky a adresně informovat krajské hygienické stanice o pacientech, kteří se nepodrobili povinným očkováním. K obdobnému závěru dospěla i odborná literatura, která se zabývala otázkou uplatňování výhrady svědomí vůči povinnému očkování a ve shodě s výše uvedeným konstatovala, „že lékaři nejsou povinni systematicky informovat krajské hygienické stanice (státní orgány, do jejichž kompetence spadá agenda očkování) o jednotlivých dětech, u kterých byla jejich zákonnými zástupci (obvykle rodiči) uplatněna výhrada svědomí. Musí ve zdravotnické dokumentaci vést záznamy o takových dětech, ale neexistuje žádná okamžitá nebo pravidelná právní povinnost předávat tyto informace hygienickým stanicím“ (Preuss, O.; Kindlová, M. Výhrada svědomí proti povinnému očkování: „právo v knihách“ a „právo v akci“. *Právník*. 2025, č. 9, s. 816).

[46] Povinnost poskytovatelů zdravotních služeb informovat systematicky a adresně krajské hygienické stanice o pacientech, kteří se nepodrobili povinným očkováním, nelze dovodit z obecné povinnosti spolupráce poskytovatelů zdravotních služeb s orgány ochrany veřejného zdraví, plynoucí z § 45 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví. Podle jeho první věty *k ochraně před vznikem, šířením a k omezení výskytu infekčních onemocnění spolupracují poskytovatelé zdravotních služeb s orgány ochrany veřejného zdraví a provádějí opatření stanovená tímto zákonem nebo na základě zákona příslušným orgánem ochrany veřejného zdraví*. To, že z tohoto ustanovení neplynou poskytovateli zdravotních služeb žádná konkrétní oprávnění či povinnosti, které by mohly odůvodnit prolomení povinnosti mlčenlivosti poskytovatele zdravotních služeb stran informační povinnosti vůči orgánu ochrany veřejného zdraví, vyslovil ve shodě se stěžovatelem již krajský soud. S tímto závěrem se Nejvyšší správní soud ztotožňuje.

[47] Úvahy krajského soudu o možnosti prolomit povinnost mlčenlivosti a poskytnout orgánu ochrany veřejného zdraví informace v podobě prohlášení o odmítnutí očkování, které argumentačně opřel o § 51 odst. 1 písm. b) a c) zákona o ochraně veřejného zdraví, avšak učinil tak bez přihlédnutí ke konkrétním okolnostem případu, ale obstát nemohou. Postup podle těchto ustanovení by byl možný za situace, kdy by orgán ochrany veřejného zdraví poskytnutí takových informací od poskytovatele zdravotních služeb žádal na základě řádné žádosti. Stejně tak by tomu bylo při výkonu státního zdravotního dozoru v této oblasti ve formě kontroly podle kontrolního řádu či v rámci úkonů předcházejících případné kontrole za využití oprávnění plynoucího z § 51 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně veřejného zdraví. V dané věci však žádné takové postupy využity nebyly. Nebylo vedeno ani epidemiologické šetření. Správní orgány proto nepochybily, pokud v postupu žalobkyně spatřovaly porušení povinnosti mlčenlivosti podle § 51 zákona o zdravotních službách, tedy přestupek podle § 117 odst. 3 písm. d) téhož zákona.

[48] Zbývá dodat, že Nejvyšší správní soud nicméně souhlasí se závěrem krajského soudu, že s odkazem na § 51 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví lze při splnění shora vymezených podmínek poskytnout i informaci o tom, že konkrétní osoba odmítla podstoupit očkování. Citované ustanovení sice tuto skutečnost výslovně nezmiňuje, nelze je však vykládat izolovaně a toliko jazykově. Jeho smyslem je umožnit příslušnému orgánu posoudit, zda byla očkovací povinnost splněna, popřípadě z jakého právně relevantního důvodu k očkování nedošlo. Právě údaj o odmítnutí očkování je pro takové posouzení významný. Současně jde o skutečnost zachycenou ve zdravotnické dokumentaci, neboť nesouhlas s poskytnutím zdravotních služeb, popřípadě záznam o něm, je její součástí [§ 34 odst. 5 zákona o zdravotních službách a § 3 odst. 1 písm. l) vyhlášky 444/2024 Sb.,

o zdravotnické dokumentaci]. Jde tedy o údaj, který má poskytovatel ve své evidenci a který bezprostředně souvisí s výkonem působnosti orgánu ochrany veřejného zdraví.

[49] Není úkolem Nejvyššího správního soudu hodnotit, zda zákon dává orgánu ochrany veřejného zdraví k dispozici dostatečně funkční nástroje pro plnění veškerých jeho úkolů na úseku kontroly plnění povinností podrobit se stanovenému pravidelnému očkování [§ 92k odst. 6 písm. a) a b) zákona o ochraně veřejného zdraví]. Nemůže posuzovat, zda se tedy v důsledku výše uvedených závěrů povinnost podstoupit očkování nestává jen povinností formální a prakticky nevymahatelnou, jak naznačuje krajský soud. Nastavení dostatečně funkčního mechanismu je totiž úkol pro zákonodárce, který určuje pravidla pro vzájemnou komunikaci mezi poskytovateli zdravotních služeb a orgánem ochrany veřejného zdraví, a to v rámci vyvažování práva na ochranu informací o zdravotním stavu osoby (práva na její soukromí) na jedné straně a veřejného zájmu na ochraně veřejného zdraví na straně druhé.

[50] Nejvyšší správní soud si je samozřejmě plně vědom závažnosti a citlivosti dané problematiky. Neopominul ani argumentaci žalobkyně, která poukazuje na nezbytnost hodnotit míru přijatelného zdravotního rizika pro nezletilého pacienta v porovnání se svobodou rozhodování (svědomí) jeho zákonného zástupce. Jinak řečeno, žalobkyně poukazuje na fakt, že úkolem orgánu ochrany veřejného zdraví je i ochrana nezletilých osob, které mají právo na ochranu zdraví. K těmto střetům skutečně dochází. K posuzování těchto situací se vyslovil Ústavní soud v nálezu ze dne 20. 8. 2004, sp. zn. III. ÚS 459/03, č. 117/2004 Sb. ÚS, ve kterém se vyjadřoval ke svěření dítěte do léčebného zařízení proti vůli jeho rodičů. Konstatoval, že svěřením dítěte do péče léčebného zařízení je zasaženo do práv rodiče garantovaných čl. 32 odst. 4 Listiny, potažmo čl. 8 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.; dále jen „Úmluva“). Zásah do uvedených práv je nicméně přípustný tehdy, byl-li proveden z rozhodnutí soudu v souladu se zákonem (čl. 32 odst. 4 Listiny) a lze-li jej považovat za nezbytný v demokratické společnosti (čl. 8 odst. 2 Úmluvy). Proti zmíněným právům totiž stojí jiné hodnoty, a sice ochrana práva nezletilé osoby na ochranu zdraví podle čl. 30 odst. 1 Listiny a práva na život zakotveného v čl. 6 Listiny, které mohou představovat legitimní důvod pro zásah do rodičovských práv. Slovy nálezu jde dokonce o hodnotu, jejíž ochrana je v systému základních práv a svobod jednoznačně prioritní: *„Jinak řečeno, obecné soudy jsou povinny zajistit spravedlivou rovnováhu mezi zájmy dítěte a zájmy jeho rodiče, zvláštní pozornost však musí být věnována zájmu dítěte, který může - v závislosti na své povaze a závažnosti - převážet nad zájmem rodiče.“* Na tuto judikaturu Ústavní soud odkázal také v usnesení ze dne 19. 1. 2021, sp. zn. I. ÚS 3444/20. Skutková situace se podobá nyní projednávanému případu, avšak není zcela shodná. Nezletilá v tehdy projednávané věci utrpěla úraz hlavy (kopnutí koněm) a po prvotním ošetření byla matkou z nemocnice odvezena na základě negativního reversu, aniž byla očkována proti hrozicímu tetanu. Nebyla však ani registrována u žádného praktického lékaře (pediatra). V této věci Ústavní soud stížnost proti předběžnému opatření, kterým byla nezletilá svěřena do nemocniční péče, odmítl jako zjevně neopodstatněnou. Obecné soudy podle jeho názoru nepochybily, pokud v situaci, kdy byla předložena lékařská zpráva o možném ohrožení života či zdraví dítěte, upřednostnily ochranu zdraví nezletilé. Ústavní soud nicméně připomněl, že v mezidobí, ještě před jeho rozhodnutím, bylo původní předběžné opatření okresním soudem zrušeno, neboť matka začala zdravotní stav dcery řešit s pediatrem a důvody pro opatření pominuly.

[51] Lze si tedy představit i značně hraniční případy, kdy ke zranění dojde ve velmi rizikovém prostředí (za takové místo lze považovat i zoologickou zahradu) a zákonný zástupce odmítne jakoukoli léčbu, tedy nejen očkování proti tetanu, ale i další doporučované postupy. Mohlo by se jednat například o odmítnutí podání anti-tetanových imonuglobulinů (tuto léčbu doporučovala krajská hygienická stanice i v nyní projednávané věci a tato léčba byla nezletilému dítěti také podána) a antibiotik.

[52] Pokud by se poskytovatel zdravotních služeb v určitém případě domníval, že odmítnutí očkování i jakékoli další léčby by mohlo představovat zásah do práva nezletilého dítěte na ochranu zdraví podle čl. 30 odst. 1 Listiny nebo do jeho práva na život podle čl. 6 Listiny, bylo by v první řadě na místě uvažovat o postupu, který plyne z § 38 odst. 4 písm. b) zákona o zdravotních službách. Podle tohoto ustanovení nezletilému pacientovi lze bez souhlasu (osob oprávněných za pacienta o poskytnutí zdravotní péče rozhodovat) poskytnout neodkladnou péči, jde-li o zdravotní služby nezbytné k záchraně života nebo zamezení vážného poškození zdraví. Tuto neodkladnou péči definuje § 5 odst. 1 písm. a) zákona o zdravotních službách jako péči, *jejímž účelem je zamezit*

nebo omezit vznik náhlých stavů, které bezprostředně ohrožují život nebo by mohly vést k náhlé smrti nebo vážnému ohrožení zdraví, nebo způsobují náhlou nebo intenzivní bolest nebo náhlé změny chování pacienta, který ohrožuje sebe nebo své okolí. V případě využití těchto invazivních prostředků však musí poskytovatel být schopen doložit, že šlo o postupy poskytované v režimu neodkladné péče. Vedle toho lze dodat, že poskytovatel zdravotních služeb je ve stanovených situacích povinen postupovat také podle § 10 odst. 4 zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí. Toto ustanovení totiž stanovuje poskytovateli zdravotních služeb povinnost oznámit obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností (orgánu sociálně-právní ochraně dětí) podezření na děti, jejichž rodiče neplní rodičovskou odpovědnost [§ 6 písm. a) bod 2 téhož zákona].

[53] Na základě výše uvedených východisek dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že krajský soud pochybil, pokud rozhodnutí žalovaného zrušil. Žalovaný totiž správně uzavřel, že se žalobkyně dopustila přestupku podle § 117 odst. 3 písm. d) zákona o zdravotních službách tím, že krajské hygienické stanici zaslala prohlášení zákonné zástupkyně nezletilého pacienta o odmítnutí očkování proti tetanu, obsahující jeho osobní údaje a stručnou informaci o jeho zdravotním stavu.

4760

Právo na informace: vztah mezi právní úpravou poskytování údajů zapisovaných do živnostenského rejstříku podle živnostenského zákona a zákona o svobodném přístupu k informacím

k § 60 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon)

k § 2 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (v textu jen „InfZ“)

Právní úprava poskytování údajů zapisovaných do živnostenského rejstříku obsažená v § 60 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, není komplexní úpravou podmínek poskytnutí těchto informací. Uvedený zákon proto nepředstavuje zvláštní zákon ve smyslu § 2 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2026, čj. 9 As 186/2025-24)

Prejudikatura: č. 133/2004 Sb. NSS, č. 689/2005 Sb. NSS, č. 1795/2009 Sb. NSS, č. 2128/2010 Sb. NSS, č. 3064/2014 Sb. NSS, č. 3668/2018 Sb. NSS, č. 3849/2019 Sb. NSS a č. 4183/2021 Sb. NSS.

Věc: J. C. proti Ministerstvu průmyslu a obchodu o poskytnutí informací, o kasační stížnosti žalovaného.

Předmětem projednávané věci byla především otázka, zda živnostenský zákon představuje zvláštní zákon ve smyslu § 2 odst. 3 InfZ, tedy upravuje komplexní úpravu poskytování informací v podobě údajů zapisovaných v živnostenském rejstříku.

Žalobce žádal podle InfZ o poskytnutí: „informací evidovaných ve veřejné části Rejstříku živnostenského podnikání, a to ve formátu otevřených dat“. Žalobce se dovolával § 5a odst. 2 InfZ, který upravuje zveřejňování informací obsažených v registrech rovněž jako otevřená data. Žalovaný žádost odmítl rozhodnutím ze dne 27. 1. 2025 s tím, že poskytnutí požadovaných informací upravuje zvláštní zákon, a sice živnostenský zákon. Uplatní se tedy výjimka z aplikace InfZ upravená v jeho § 2 odst. 3. Žalovaný svůj závěr podpořil stanovisky Digitální a informační agentury (dále jen „DIA“) a Úřadu pro ochranu osobních údajů (dále jen „ÚOOÚ“), které si vyžádal.

Žalobce se proti rozhodnutí žalovaného bránil rozkladem, který zamítl ministr průmyslu a obchodu rozhodnutím ze dne 16. 4. 2025. Ministr se ztotožnil se žalovaným, že poskytování dat z veřejné části živnostenského rejstříku upravuje komplexně živnostenský zákon v § 60, proto se neuplatní obecná úprava v InfZ. Poskytnutí informací z veřejného registru ve formátu otevřených dat by navíc bylo v rozporu s ústavně zaručeným právem na ochranu osobních údajů, soukromí a informační sebeurčení, jak ve svých stanoviscích zdůraznily DIA a ÚOOÚ.

Žalobcem podané žalobě proti rozhodnutí ministra vyhověl městský soud rozsudkem ze dne 21. 11. 2025, čj. 3 A 72/2025-43, rozhodnutí ministra zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Připomněl judikaturu Nejvyššího správního soudu, dle které úprava v § 2 odst. 3 InfZ slouží k tomu, aby se nezdvojovala úprava přístupu k informacím, nikoliv aby bylo přístupu k informacím zamezeno. Žádost žalobce byla dle městského soudu obecná, až v žalobě blíže vysvětlil, jaké konkrétní informace a za jakým účelem požadoval poskytnout (chtěl datově zmapovat krátkodobé bydlení typicky skrze platformy Airbnb či Booking, konkrétně porovnat data o bytových domech s daty o provozovnách s registrovanou činností „ubytovací služby“). Žalovaný proto měl žalobce vyzvat podle § 14 odst. 5 písm. b) InfZ k upřesnění žádosti. Dle městského soudu žalovaný nemohl žádost žalobce bez dalšího odmítnout s tím, že se na požadované informace vztahuje živnostenský zákon. Nebylo totiž možné jednoznačně dovodit, jakých konkrétních informací se žalobce domáhal, zda žádal poskytnutí sestavy dle § 60 odst. 6 živnostenského zákona. Živnostenský zákon je speciálním zákonem ve smyslu § 2 odst. 3 InfZ pouze v rozsahu informací, které jsou upraveny v § 60 živnostenského zákona. Živnostenský zákon není „obecným“ speciálním zákonem k InfZ, jak městský soud dovodil již v rozsudku ze dne 23. 11. 2016, čj. 3 A 150/2014-44, v jiné věci žalobce. Ani městský soud proto nemohl posoudit, jaký zákonný režim se má na žádost žalobce aplikovat. Nejdiže je třeba vyjasnit rozsah předmětu žádosti.

Žalovaný (stěžovatel) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností. V ní namítl, že žalobce je zkušný žadatel o informace, který se dlouhodobě na stěžovatele obrací s dotazem, zda bude veřejná část informačního rejstříku živnostenského podnikání převedena do formátu otevřených dat. Stěžovatel proto nevnímal jako spravedlivé a správné vyzývat žalobce k upřesnění jeho žádosti, žádost považoval za dostatečně určitou. Stěžovatel zdůraznil, že účel využití požadovaných dat žalobce účelově uvedl až v žalobě. Trval na tom, že žalobce nemusel vyzývat, to žalobce byl povinen férově vyložit důvody své žádosti a jako příslušník určitého povolání (novinář) měl jednat s odbornou péčí. Dle stěžovatele městský soud nepřihlédl k tomu, že žalobce je znalý věci. Stěžovatel poukázal na judikaturu ke zneužití práva s tím, že osobu jednající se znalostí věci není nutné pokaždé poučovat či vyzývat. Stěžovatel nepochybně má právo na poskytnutí relevantních informací, avšak i žadatel by měl jednat transparentně.

Žalobce ve svém vyjádření souhlasil se stěžovatelem, že městský soud nesprávně uložil stěžovateli podrobněji zkoumat účel podané žádosti a zužovat její rozsah. Žádost byla formulována dostatečně určitě, a i účel užití informací byl stěžovateli rámcově znám. Žalobce se proto ohradil proti tvrzení stěžovatele, že jednal nepoctivě. Nemusí se stěžovatelem konzultovat svá zpravodajská témata, v žalobě tak učinil jen pro ilustraci. Nejde ani o zneužití práva, ale o využití jediné cesty k získání informací veřejné správy. Žalobce podpořil zrušení napadeného rozsudku s tím, že městský soud se bude muset vypořádat s otázkou, zda právní úprava v živnostenském zákoně s prohibitivní výší zpoplatnění představuje překážku poskytování informací z veřejného rejstříku, jak namítal v žalobě.

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

Z odůvodnění:

[10] Podle § 2 odst. 3 InfZ **zákon se nevztahuje na poskytování informací o údajích vedených v centrální evidenci účtů a v navazujících evidencích, informací, které jsou předmětem průmyslového vlastnictví, a dalších informací, pokud zvláštní zákon upravuje jejich poskytování**, zejména vyřízení žádosti včetně náležitostí a způsobu podání žádosti, lhůt, opravných prostředků a způsobu poskytnutí informací.

[11] Podle § 14 odst. 5 písm. b) InfZ **povinný subjekt posoudí žádost a: [...] v případě, že je žádost nesrozumitelná, není zřejmé, jaká informace je požadována, nebo je formulována příliš obecně, vyzve žadatele ve lhůtě do sedmi dnů od podání žádosti, aby žádost upřesnil, neupřesní-li žadatel žádost do 30 dnů ode dne doručení výzvy, rozhodne o odmítnutí žádosti**.

[12] Podle § 60 odst. 6 živnostenského zákona **na žádost vydá živnostenský úřad z veřejné části živnostenského rejstříku sestavu v listinné nebo elektronické podobě, jejímž obsahem mohou být pouze základní identifikační údaje o podnikateli, a to jméno, příjmení, nebo obchodní firma, popřípadě název, adresa sídla a identifikační číslo osoby, a dále, pokud to žadatel požaduje, předmět podnikání a umístění provozovny. Sestava obsahuje údaje platné ke dni zpracování sestavy. Tuto sestavu žadatel nesmí zveřejnit ani poskytnout třetí osobě**.

[13] Podle § 60 odst. 7 živnostenského zákona *žádost o poskytnutí sestavy podle odstavce 6 je možné podat u úřadu příslušného podle § 71 odst. 5 tohoto zákona; žádost musí kromě náležitosti podání stanovených správním řádem obsahovat rozsah požadované sestavy.*

[14] Podle § 60 odst. 8 živnostenského zákona *sestava podle odstavce 6 se žadateli poskytne do 30 dnů od podání žádosti. Je-li požadována zvlášť rozsáhlá sestava, lhůta pro její poskytnutí se o 30 dnů prodlužuje. Pokud živnostenský úřad žádosti nevyhoví, byť i jen částečně, vydá ve lhůtě podle věty první, případně věty druhé, rozhodnutí o odmítnutí žádosti, případně části žádosti.*

[15] Podle § 60 odst. 9 živnostenského zákona *jiné údaje než údaje uvedené v odstavcích 4, 5 a 6 se neposkytují, pokud tento zákon nestanoví jinak.* Odstavce 4 a 5 citovaného ustanovení upravují poskytování údajů zapisovaných do živnostenského rejstříku podnikateli, jehož se týkají, správnímu orgánu a osobě, která prokáže právní zájem, a to ve formě výpisu nebo potvrzení o určitém zápisu, popř. o tom, že určitý zápis v živnostenském rejstříku není.

[16] Jelikož stěžovatel v kasační stížnosti obecně uplatnil též důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, popř. jiná vada řízení mající vliv na zákonnost rozsudku), Nejvyšší správní soud obecně uvádí, že napadený rozsudek je přezkoumatelný a řízení před městským soudem netrpí ani žádnou vadou, která by mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozsudku. K pojmu nepřezkoumatelnosti Nejvyšší správní soud odkazuje na své rozsudky ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS, ze dne 14. 7. 2005, čj. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS, ze dne 29. 7. 2004, čj. 4 As 5/2003-52, nebo ze dne 16. 12. 2008, čj. 1 Ao 3/2008-136, č. 1795/2009 Sb. NSS, přičemž dle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2017, čj. 2 As 196/2016-123, č. 3668/2018 Sb. NSS, bod 29, by konstatování nepřezkoumatelnosti mělo být vyhrazeno opravdu výjimečným případům. Napadený rozsudek požadavky této judikatury splňuje, neboť je z něj patrné, jaké důvody vedly městský soud ke zrušení rozhodnutí stěžovatele a jak má stěžovatel v dalším řízení postupovat. Tato kasační námitka tedy není důvodná.

[17] Nejvyšší správní soud ovšem shledal nesprávným věcné posouzení ze strany městského soudu. Vztahem InfZ a zvláštních předpisů se Nejvyšší správní soud ve své judikatuře již několikrát zabýval. Judikoval, že je třeba důsledně odlišovat situace, kdy se dle InfZ vůbec nepostupuje (§ 2 odst. 3 InfZ), a případy, kdy se postupuje podle InfZ a zvláštní zákon obsahuje pouze některé zvláštní normy. O první okruh případů jde tehdy, obsahuje-li zvláštní zákon komplexní úpravu podmínek, za nichž jsou určité informace poskytovány, a to včetně procesního postupu a prostředků ochrany. Tak je tomu např. u poskytování informací o životním prostředí, údajů z katastru nemovitostí nebo u nahlížení do správního a trestního spisu. Ve druhé skupině případů upravuje zvláštní zákon jen dílčí odchylky od InfZ, typicky speciální důvod pro odmítnutí žádosti o poskytnutí informace nebo zúžený okruh osob, kterým lze informace poskytnout. Nejvyšší správní soud v minulosti dovodil, že komplexní úpravu podmínek a provedení ústavně zaručeného práva na informace neobsahují např. zvláštní zákony v oblasti nahlížení do územněplánovací dokumentace či dokumentace staveb, hospodářské soutěže, veřejných zakázek nebo vězeňské služby (srov. rozsudek NSS ze dne 17. 6. 2010, čj. 1 As 28/2010-86, č. 2128/2010 Sb. NSS, bod 24, a na něj navazující rozsudky NSS ze dne 20. 9. 2017, čj. 9 As 230/2016-37, bod 13, ze dne 28. 11. 2018, čj. 10 As 118/2018-53, č. 3849/2019 Sb. NSS, bod 14, ze dne 13. 6. 2019, čj. 1 As 159/2019-29, bod 18, ze dne 12. 2. 2020, čj. 1 As 324/2019-29, bod 17, ze dne 1. 6. 2020, čj. 5 As 253/2018-35, body 16 a 17, ze dne 30. 10. 2020, čj. 5 As 162/2018-51, č. 4183/2021 Sb. NSS, bod 31, ze dne 28. 7. 2021, čj. 6 As 5/2020-40, bod 19, ze dne 31. 8. 2023, čj. 1 As 221/2022-36, bod 10, ze dne 24. 1. 2024, čj. 8 As 184/2022-45, bod 31, nebo ze dne 6. 11. 2025, čj. 1 As 164/2025-52, body 45 a 46).

[18] Zároveň platí, že žadatel si nemůže dle své libosti vybírat zákonný režim, v němž se seznámí s informacemi, a žádostí podle InfZ negovat explicitní vylouku dle zvláštních zákonů (srov. již citovaný rozsudek čj. 10 As 118/2018-53, bod 25). Rozhodující je v tomto ohledu povaha žádosti a je na správním orgánu (povinném subjektu), aby s ohledem na obsah žádosti posoudil, o jaké informace se jedná a jaký zákonný režim se na jejich poskytování vztahuje. Není totiž povinností žadatele o informace právně kvalifikovat, podle jakého předpisu se informací domáhá. Rozhodný není ani případný odkaz žadatele na ten či onen právní předpis (srov. již citovaný rozsudek čj. 5 As 162/2018-51, body 32 a 33). V citovaném rozsudku pátého senátu Nejvyšší správní soud vytkl správním orgánům, že při vyřízení žádosti o informace postupovaly podle InfZ a nikoliv podle zákona

č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, přestože žadatel žádal o informace, které byly obsahově informacemi o životním prostředí.

[19] V nyní projednávané věci žalobce svou žádostí požadoval poskytnutí „*informací evidovaných ve veřejné části Rejstříku živnostenského podnikání, a to ve formátu otevřených dat*“. Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelem i žalobcem, že taková žádost je dostatečně určitá pro posouzení, jaký zákonný režim se na ni uplatní (bez ohledu na to, že žalobce v žádosti výslovně odkazoval na InfZ). Žalobce zcela jednoznačně žádal poskytnutí údajů evidovaných, tj. zapisovaných v živnostenském rejstříku, což upravuje § 60 živnostenského zákona, avšak dle Nejvyššího správního soudu nikoliv komplexně, a proto se uplatní InfZ s dílčími odchylkami v živnostenském zákoně.

[20] Z výše citované judikatury vyplývá, že o komplexní právní úpravu poskytování určitých informací jde tehdy, stanoví-li konkrétní rámec poskytování těchto informací. Ustanovení § 2 odst. 3 InfZ vyžaduje, aby zvláštní zákon stanovil *zejména*, tedy nikoliv výlučně, avšak minimálně, *vyřízení žádosti včetně náležitostí a způsobu podání žádosti, lhůt, opravných prostředků a způsobu poskytnutí informací*. Předpokládá tedy, že zvláštní zákon vylučující působnost InfZ bude upravovat poskytování informací komplexně, včetně procesního postupu a prostředků ochrany práv žadatele o informace (viz již citovaný rozsudek čj. 6 As 5/2020-40, bod 19). Živnostenský zákon uvedené nesplňuje.

[21] V § 60 sice živnostenský zákon upravuje podání žádosti o poskytnutí vybraných údajů z veřejné části živnostenského rejstříku, příslušnost živnostenského úřadu, náležitosti žádosti, jaké údaje lze poskytnout, lhůtu pro vyřízení žádosti i způsob vyřízení žádosti (vyhovění nebo i jen částečné rozhodnutí o odmítnutí žádosti). Stanoví také, že *jiné údaje se neposkytují*, tedy pokrývá otázku poskytování všech údajů zapisovaných do živnostenského rejstříku. Z této úpravy v živnostenském zákoně je zcela zřejmý záměr zákonodárce poskytovat na žádost pouze některé údaje evidované v živnostenském rejstříku a jiné nikoliv. V souladu s výše citovanou judikaturou by žadatel nemohl takovou explicitní úpravu (výluku) obejít žádostí podle InfZ. Obecně platí, že ústavně zaručené právo na informace není bezbřehé. S jeho omezením počítá již čl. 17 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), dle kterého lze právo vyhledávat a šířit informace *omezit zákonem, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti*. Jisté omezení práva na informace může pramenit též z práva každého na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o své osobě (čl. 10 odst. 3 Listiny).

[22] Živnostenský zákon ale neupravuje opravné prostředky. Dle Nejvyššího správního soudu nepostačuje, že vzhledem k nevyloučené subsidiární aplikaci správního řádu by se opravné prostředky řídily tímto obecným předpisem (viz § 1 odst. 2 uvedeného zákona). Opačný výklad by znamenal, že cokoliv, co je sice uvedeno ve výčtu v § 2 odst. 3 InfZ a výslovně by to neupravoval zvláštní zákon, se bude řídit subsidiárně aplikovaným správním řádem, ale přesto půjde o komplexní úpravu. Takový výklad by nebyl systémový a popíral by smysl i znění § 2 odst. 3 InfZ.

[23] Nejvyšší správní soud proto souhlasí s městským soudem, že úprava poskytování údajů zapisovaných do živnostenského rejstříku obsažená v § 60 živnostenského zákona není komplexní úpravou podmínek poskytnutí těchto informací. Živnostenský zákon proto nepředstavuje zvláštní zákon ve smyslu § 2 odst. 3 InfZ a nevylučuje aplikaci InfZ. V souladu s výše citovanou judikaturou je třeba živnostenský zákon zařadit do druhé skupiny případů, tedy zvláštních zákonů upravujících pouze některé odchylky od obecně aplikovatelného InfZ. Na žádost žalobce se tedy aplikuje režim InfZ s dílčími odchylkami upravenými v živnostenském zákoně, zejména omezení rozsahu poskytovaných údajů. V takové situaci nebylo potřeba výzvy k upřesnění žádosti podle InfZ, jak nesprávně dovodil městský soud v nyní napadeném rozsudku.

[24] Uvedené dle Nejvyššího správního soudu není v rozporu se závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2014, čj. 7 As 61/2013-40, č. 3064/2014 Sb. NSS, kterých se nyní žalobce dovolával v řízení před městským soudem a o které opřel své závěry též městský soud v napadeném rozsudku. Konkrétně šlo o závěr, že nemá dojít k situaci, kdy žadateli není informace poskytnuta vůbec nebo pouze v rozsahu zvláštního právního předpisu. Z citovaného rozsudku však vyplývají podobná východiska jako výše shrnutá, a sice že § 2 odst. 3 InfZ slouží k tomu, aby se nezdojovala úprava přístupu k informacím, pokud je ve zvláštním zákoně upravena

komplexně. Nejvyšší správní soud v rozsudku dále uvedl, že úprava přístupu k informacím ve zvláštním právním předpisu bude zpravidla z povahy věci omezená, popř. zvláštní zákon bude chtít poskytnout právě a jen informace v rozsahu, který stanoví on sám, a nebude vůbec umožňovat uplatnění InfZ. Nejvyšší správní soud se v citovaném rozsudku sedmého senátu zabýval výkladem zákona č. 140/1996 Sb., o zpřístupnění svazků vzniklých činnostmi bývalé Státní bezpečnosti, který upravuje pouze poskytnutí informací, které vypovídají o činnosti bezpečnostních složek v určitém období (od 25. 2. 1948 do 15. 2. 1990). Uzavřel proto, že v případě žádosti o poskytnutí jakýchkoliv dalších informací o činnosti bývalé státní bezpečnosti je tedy možno postupovat podle InfZ.

[25] Optikou právě uvedeného městský soud v nyní projednávané věci dospěl ke správnému dílčímu závěru, že záleží, jaké konkrétní informace žadatel požaduje – zda se na ně uplatní úprava ve zvláštním zákoně či nikoliv, a tudíž je na místě postupovat dle obecného InfZ. Nesprávně však posoudil, že informace požadované žalobcem nebyly dostatečně konkrétně identifikovány pro učinění závěru, který zákonný režim se na ně užije. Citovanému rozsudku sedmého senátu též odpovídá, že živnostenský zákon výslovně stanoví, jaké údaje zapisované v živnostenském rejstříku lze na žádost poskytnout a že jiné údaje se neposkytují (viz § 60 odst. 9 živnostenského zákona).

4761

Rozšířený senát: posouzení podmínky vzniku nároku na náhradu škody způsobenou při výkonu veřejné moci

Správní řízení: překážka rozhodnutí odvolacího orgánu podle § 90 odst. 4 správního řádu

k § 90 odst. 4 správního řádu

k § 8 odst. 2 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)

Za překážku rozhodnutí odvolacího orgánu podle § 90 odst. 4 správního řádu lze považovat jen případy, kdy by jiné rozhodnutí o odvolání mohlo mít význam pro posouzení podmínky vzniku nároku na náhradu škody ve smyslu § 8 odst. 2 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, tedy případy odvolání proti předběžně vykonatelným rozhodnutím správního orgánu prvního stupně.

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2026, čj. 3 As 60/2024-36)

Prejudikatura: č. 1762/2009 Sb. NSS a č. 3539/2017 Sb. NSS; č. 35/2020 Sb. rozh. obč.

Věc: BONVER WIN, a. s., proti Ministerstvu financí o povolení k provozování loterie nebo jiné obdobné hry, o kasační stížnosti žalovaného.

Rozšířenému senátu byly předloženy dvě otázky, týkající se obsahu rozhodnutí odvolacího (rozkladového) orgánu o zastavení řízení z moci úřední dle § 90 odst. 4 správního řádu:

- a) zda je ve výroku tohoto rozhodnutí nutno výslovně odkázat na § 66 odst. 2 správního řádu, a
- b) *zda je odvolací orgán povinen i bez námítky v odůvodnění výslovně vysvětlit, proč jiné rozhodnutí nemohlo mít význam pro náhradu škody nebo pro právní nástupce účastníků ve smyslu § 90 odst. 4 in fine správního řádu.*

Rozšířený senát však shledal, že se předloženými otázkami nemůže věcně zabývat pro nedostatek pravomoci, neboť tyto otázky nemají význam pro posuzovaný případ.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 4. 4. 2014 zrušil tři rozhodnutí, kterými byla žalobkyni udělena povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry podle zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách

(dále jen „zákon o loteriích“). Ministr financí rozhodnutím ze dne 12. 1. 2015 zamítl rozklad proti prvostupňovému rozhodnutí a toto rozhodnutí potvrdil.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 29. 9. 2021, čj. 9 Af 13/2015-117, žalobě proti rozhodnutí o rozkladu vyhověl, rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud kasační stížnost žalovaného rozsudkem ze dne 5. 1. 2022, čj. 10 As 474/2021-38, zamítl. Ministr financí poté rozhodnutím ze dne 5. 1. 2023 zrušil rozhodnutí správního orgánu I. stupně a řízení ve věci zastavil. Výrok tohoto rozhodnutí zní takto: „Podle § 152 odst. 5 ve spojení s § 90 odst. 4 správního řádu zrušují rozhodnutí Ministerstva financí čj. MF 97736/2013/34 4 ze dne 4. dubna 2014 a řízení zastavují.“

Žalobě žalobkyně proti rozhodnutí o rozkladu ze dne 5. 1. 2023 městský soud vyhověl a rozsudkem ze dne 29. 2. 2024, čj. 6 Af 3/2023-42, rozhodnutí o rozkladu zrušil a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení. Městský soud shledal rozhodnutí o rozkladu z ledna 2023 nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost a pro nedostatek důvodů. Nesrozumitelnost rozhodnutí spatřoval v tom, že ve výroku rozhodnutí chyběl odkaz na zákonné ustanovení, podle kterého bylo řízení ve spojení s § 90 odst. 4 správního řádu zastaveno. Ustanovení, podle kterého ministr financí řízení zastavil, nelze dle městského soudu dovodit ani z odůvodnění rozhodnutí o rozkladu ze dne 5. 1. 2023. Z odůvodnění nelze jednoznačně seznat ani rozhodný zákonný důvod vedoucí k zastavení řízení. Městský soud dodal, že řízení bylo zahájeno z moci úřední, nabízelo by se tedy jeho zastavení z důvodů podle § 66 odst. 2 správního řádu. Městskému soudu se však jeví, že ministr financí řízení zastavil buď pro uplynutí doby platnosti povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry, nebo s odkazem na rozsudek městského soudu ze dne 29. 9. 2021, případně z obou těchto důvodů. Ani jeden z důvodů však nelze podřadit pod § 66 odst. 2 správního řádu.

Městský soud doplnil, že žalobkyně po dobu od vydání rozhodnutí o rozkladu ze dne 12. 1. 2015 do uplynutí doby platnosti povolení nemohla povolení využívat. Rozsudkem ze dne 29. 9. 2021 shledal městský soud rozhodnutí o rozkladu ze dne 12. 1. 2015 nezákonným proto, že správní orgány nevypořádaly námitky porušení práva Evropské unie. Odkaz ministra financí na tento rozsudek proto jako důvod pro zastavení řízení nemohl obstát.

Nepřezkoumatelnost rozhodnutí o rozkladu ze dne 5. 1. 2023 pro nedostatek důvodů spatřoval městský soud také v tom, že v něm chybělo odůvodnění závěru, že jiné rozhodnutí o odvolání (jiné než rozhodnutí o zastavení řízení) nemůže mít význam pro náhradu škody nebo pro právní nástupce účastníků.

Žalovaný (stěžovatel) se kasační stížností domáhal zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci městskému soudu k dalšímu řízení. Stěžovatel namítal, že byla splněna podmínka § 66 odst. 2 správního řádu, spočívající v zániku práva, jehož se řízení týká. Právo provozovat loterii nebo jinou podobnou hru totiž zaniklo v důsledku uplynutí doby platnosti povolení. Právo tak zaniklo v důsledku objektivní právní skutečnosti (plynutí času) a nikoliv jako důsledek rozhodnutí správního orgánu. V tomto případě se dle stěžovatele neuplatní požadavek, aby současně nebylo možné pokračovat v řízení s právními nástupci účastníka. Správní řád v § 66 odst. 2 upravuje dvě situace: (i) odpadnutí důvodu řízení, zejména pokud účastník zemře nebo zanikne a v řízení nelze pokračovat s právním nástupcem a (ii) zánik věci nebo práva, jehož se řízení týká. Pokud by měl být předpoklad zániku účastníka řízení naplněn současně se zánikem věci nebo práva, přicházela by aplikace § 66 odst. 2 správního řádu v úvahu jen ve výjimečných případech. Splnění podmínek citovaného ustanovení dle stěžovatele z odůvodnění napadeného rozhodnutí o rozkladu ze dne 5. 1. 2023 vyplývá.

Stěžovatel zdůraznil, že předmětem správního řízení byla otázka existence povolení provozovat herní zařízení, přičemž existence tohoto práva má být posuzována podle právního a skutkového stavu, který zde byl ke dni vydání rozhodnutí. Dle stěžovatele je rozsudek městského soudu nepřezkoumatelný, neboť z něj není patrné, jak městský soud dospěl k závěru, že důvodem pro vedení řízení měla být otázka souladu provozu zařízení v rozhodné době s obecně závaznou vyhláškou, či proč má stěžovatel soulad s obecně závaznou vyhláškou přezkoumávat právě v rozhodné době.

Dále stěžovatel uvedl, že byla splněna i podmínka dle § 90 odst. 4 *in fine* správního řádu, tedy že jiné rozhodnutí nemůže mít význam pro náhradu škody nebo pro právní nástupce účastníků. Případné náhrady škody se lze domáhat na základě rozsudku městského soudu ze dne 29. 9. 2021. Cílem § 90 odst. 4 správního řádu je

ochrana účastníka řízení v případě, že by se v důsledku zrušení rozhodnutí a zastavení řízení vůbec nemohl domáhat náhrady škody, přičemž v případě jiného rozhodnutí by takový postup možný byl. Skutečnost, že stěžovatel nezrušil prvostupňové rozhodnutí pro nezákonnost, nemůže mít pro žalobkyni význam, neboť nezákonnost tohoto rozhodnutí byla vyslovena městským soudem již v rozsudku ze dne 29. 9. 2021. Jiné rozhodnutí o rozkladu by tedy z hlediska nároku žalobkyně na náhradu škody nemohlo mít význam. Tato skutečnost je dle stěžovatele z odůvodnění rozhodnutí o rozkladu ze dne 5. 1. 2023 seznatelná.

Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti zdůraznila, že rozhodnutím správního orgánu I. stupně jí bylo znemožněno provozovat podnikatelskou činnost spočívající v provozování loterie nebo jiné podobné hry, čímž jí vznikla škoda spočívající především v ušlém zisku za období od právní moci rozhodnutí o rozkladu ze dne 12. 1. 2015 do doby uplynutí platnosti povolení. Podmínkou pro vznik práva na náhradu škody je však zrušení rozhodnutí pro nezákonnost, jímž zjevně rozuměla prvostupňové rozhodnutí ministerstva. Proto podle ní nebylo možné řízení zastavit podle § 90 odst. 4 správního řádu.

Třetí senát Nejvyššího správního soudu při předběžném projednání věci shledal, že je naplněn důvod k postoupení věci k rozhodnutí rozšířenému senátu, neboť na obě předložené otázky dávají odpověď dřívější rozhodnutí jiných senátů, s níž se třetí senát neztotožňuje. Konkrétně poukázal na rozsudek ze dne 26. 9. 2024, čj. 1 As 147/2024-30.

Rozšířený senát vrátil věc třetímu senátu.

Z odůvodnění:

III. Posouzení pravomoci rozšířeného senátu

[16] Rozšířený senát se přednostně zabýval otázkou, zda je dána jeho pravomoc ve věci rozhodovat, neboť pouze v tom případě by se mohl zabývat předloženou otázkou a právním názorem předestřeným třetím senátem. Podle § 17 odst. 1 věty první s. ř. s., *dospěje-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu.*

[17] Kromě existence odlišného právního názoru je však pravomoc rozšířeného senátu podmíněna též tím, že sporná otázka je relevantní pro řešení posuzované věci (usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 6. 2007, čj. 2 AfS 52/2006-86, č. 1762/2009 Sb. NSS). V pravomoci rozšířeného senátu totiž není vytváření akademických rozhodnutí, která nemohou být předkládajícím senátem v posuzované věci jakkoliv využita (usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 2. 2017, čj. 1 As 72/2016-48, č. 3539/2017 Sb. NSS, bod 27).

[18] V nedávno projednávané věci sp. zn. 4 As 13/2025 (*Masox*) se rozšířený senát zabýval otázkou, zda je usnesení o zastavení řízení vydané podle § 66 odst. 2 správního řádu bez dalšího vyloučeno ze soudního přezkumu s ohledem na § 70 písm. a) s. ř. s., nebo je zapotřebí v každé posuzované věci zkoumat, zda takový úkon správního orgánu nemůže zasáhnout do práv žalobce.

[19] Jednalo se přitom o věc srovnatelnou s nyní posuzovanou věcí: ve správním řízení byla pravomocně zrušena dříve vydaná povolení k provozování loterií nebo jiných her podle zákona o loteriích, rozhodnutí o zrušení povolení bylo zrušeno soudem ve správním soudnictví, následně správní orgány řízení zastavily z důvodu, že uplynula doba, na níž bylo povolení k provozování her vydáno. Proti rozhodnutí o zastavení řízení podala žaloba osoba oprávněná z povolení k provozování loterie a jiné podobné hry (provozovatel hry).

[20] V rozsudku ze dne 6. 5. 2026, čj. 4 As 13/2025-41, vyslovil rozšířený senát tyto právní závěry:

„I. Žalobu proti usnesení správního orgánu podle § 66 odst. 2 správního řádu o zastavení správního řízení zahájeného z úřední povinnosti krajský soud odmítne podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. e) a § 70 písm. a) s. ř. s., pokud bylo usnesení vydáno v řízení, jehož zahájení si žádný jednotlivec nemohl vynutit žalobou na ochranu před nezákonným zásahem (rozsudek rozšířeného senátu ze dne 26. 3. 2021, čj. 6 As 108/2019-39, č. 4178/2021 Sb. NSS, ŽAVES), a současně podle zákona nepřipadalo v úvahu ani skončení správního řízení jiným způsobem, pro žalobce z nejrůznějších úhlů pohledu příznivějším nebo majícím pro něj v podstatných ohledech odlišný právní význam.

II. Pokud bylo usnesení o zastavení správního řízení podle § 66 odst. 2 správního řádu vydáno v řízení, u něhož nelze vyloučit vynucení si jeho zahájení žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, ale žaloba proti usnesení byla podána osobou, jejíž právní pozice se zastavením správního řízení oproti situaci před jeho zahájením nemohla zhoršit, a současně podle zákona nepřipadalo v úvahu ani skončení správního řízení jiným způsobem, pro žalobce z nejprůběžnějších úhlů pohledu příznivějším nebo majícím pro něj v podstatných ohledech odlišný právní význam, krajský soud žalobu odmítne podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. jako žalobu podanou osobou k tomu zjevně neoprávněnou.“

[21] Citované závěry rozšířený senát ve věci *Masox* aplikoval na konkrétní skutkové okolnosti případu a vyhodnotil (bod 55), že jde o řízení, u něhož je představitelné, že by si jeho zahájení mohla vynutit žalobou na ochranu před nezákonným zásahem obec, na jejímž území byla hra, na niž se vztahovalo povolení, provozována. Proto bylo namísto žalobu provozovatele hry odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. jako podanou osobou k tomu zjevně neoprávněnou.

[22] Rozšířený senát v citovaném rozsudku dále uvedl (z bodu 56 a násl.):

„[56] [...] Stěžovatelka byla osobou oprávněnou z povolení, jež mělo být v správním řízení zahájeném z úřední povinnosti zrušeno (zjevně tedy u ní nepřipadá v úvahu žalobní legitimace podle § 65 odst. 2 s. ř. s.). Pokud správní orgán shledal, že nadále již toto řízení nemůže vést, a zastavil je, zjevně tím situaci stěžovatelky nezhoršil. Právní pozice stěžovatelky zůstala po zastavení řízení totožná s tou, jaká byla před jeho zahájením. Stěžovatelka tedy podala žalobu proti rozhodnutí, které podle své povahy nemohlo nijak zasáhnout do jejích práv či povinností. Podala ji tedy jako osoba k tomu zjevně neoprávněná.

[57] V úvahu nepřipadalo ani výhodnější alternativní rozhodnutí, jímž by bylo zahájené správní řízení skončeno. Především nebylo možno vydat žádné rozhodnutí, kterým by bylo autoritativně kvalifikováno, zda řízení o zrušení povolení bylo zahájeno na základě „dostatečného prvotního důvodu“ či zda probíhalo v souladu se zákonem. S ničím takovým zákonná úprava nepočítá.

[58] Stěžovatelka neutrpí ani újmu spojenou s tím, že v „prvním kole“ správního řízení bylo vydáno v jednom případě rozhodnutí o zrušení povolení. Toto rozhodnutí, potvrzené v rozkladovém řízení, totiž pro nezákonnost zrušil městský soud již zmíněným rozsudkem čj. 11 Af35/2021-127 a jeho rozhodnutí obstálo i v kasačním řízení před NSS (viz jeho rozsudek čj. 6 As 153/2023-41). Zrušením rozhodnutí o zrušení povolení pro nezákonnost tohoto rozhodnutí získala stěžovatelka právní titul pro případnou náhradu škody podle zákona č. 82/1998 Sb.“

[23] S tím rozšířený senát zamítl kasační stížnost proti usnesení, jímž městský soud odmítl žalobu provozovatele hry, byť z jiného důvodu.

[24] Citované závěry rozšířeného senátu ve věci *Masox* jsou plně aplikovatelné na nyní posuzovanou věc.

[25] Jedinou okolností, která oba případy relativně odlišuje, je skutečnost, že ve věci *Masox* řízení o zrušení povolení zastavil správní orgán prvního stupně, zatímco v nyní posuzované věci odvolací (rozkladový) orgán. V souvislosti s tím ostatně žalobkyně namítala nesplnění zákonné podmínky pro rozhodnutí ministra podle § 90 odst. 4 správního řádu, neboť rozhodnutí o rozkladu mělo význam pro náhradu škody.

[26] Jak výslovně uzavřel rozšířený senát v rozsudku ve věci *Masox*, podmínkami věcné projednatelnosti žaloby proti rozhodnutí správního orgánu o zastavení řízení zahájeného *ex officio* jsou: a) právní pozice žalobce se zastavením správního řízení mohla zhoršit oproti situaci před jeho zahájením, nebo b) podle zákona připadalo v úvahu skončení správního řízení jiným způsobem, pro žalobce z nejprůběžnějších úhlů pohledu příznivějším nebo majícím pro něj v podstatných ohledech odlišný právní význam. Ve vztahu k druhé z podmínek je třeba se zabývat tím, jestli se zákonná úprava zastavení správního řízení odvolacím (rozkladovým) orgánem v podstatné míře liší od zastavení správního řízení orgánem prvního stupně a zakládá právo na „příznivější“ rozhodnutí.

[27] Možnosti rozhodnutí odvolacího orgánu o podaném odvolání upravuje § 90 správního řádu, v řízení o rozkladu se toto ustanovení užije, nevylučuje-li to povaha věci (§ 152 odst. 5 téhož zákona).

[28] Podle § 90 odst. 4 správního řádu platí: *Jestliže odvolací správní orgán zjistí, že nastala skutečnost, která odůvodňuje zastavení řízení, bez dalšího zruší napadené rozhodnutí a řízení zastaví, ledaže jiné rozhodnutí o odvolání může mít význam pro náhradu škody.*

[29] Na rozdíl od zastavení řízení orgánem prvního stupně (§ 66 odst. 1 či 2 správního řádu) tak zákon odvolacímu orgánu brání zastavit řízení, pokud je navzdory existenci důvodu pro zastavení řízení nezbytné věc meritorně posoudit z důvodu možného nároku na náhradu škody způsobené rozhodnutím orgánu prvního stupně. To ovšem, již z povahy věci, připadá v úvahu jen u prvostupňových rozhodnutí, která jsou předběžně vykonatelná. Jen ta se totiž mohou, navzdory skutečnosti, že dosud nenabyla právní moci, projevit v právní sféře svých adresátů, tedy jim i způsobit škodu. (Jen pro úplnost lze doplnit, že zde rozšířený senát samozřejmě odhlíží od správních rozhodnutí, u nichž vůbec nelze uplatnit řádný opravný prostředek.)

[30] Tomu ostatně odpovídá i zákonná úprava náhrady škody způsobené nezákonným rozhodnutím.

[31] Podle § 8 zákona č. 82/1998 Sb. platí:

*(1) Nárok na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím lze, není-li dále stanoveno jinak, uplatnit pouze tehdy, pokud **pravomocné rozhodnutí bylo pro nezákonnost zrušeno nebo změněno příslušným orgánem. Rozhodnutím tohoto orgánu je soud rozhodující o náhradě škody vázán.***

*(2) **Byla-li škoda způsobena nezákonným rozhodnutím vykonatelným bez ohledu na právní moc, lze nárok uplatnit i tehdy, pokud rozhodnutí bylo zrušeno nebo změněno na základě řádného opravného prostředku.***

[32] Zatímco první odstavce § 8 zákona č. 82/1998 Sb. míří na případy škody způsobené pravomocným rozhodnutím (ať již vydaným v jediném stupni, nebo po vyčerpání řádného opravného prostředku) a jako podmínku nároku na její náhradu stanoví zrušení takového pravomocného rozhodnutí, druhý odstavce pamatuje právě na případy rozhodnutí (správních) orgánů prvního stupně *vykonatelných bez ohledu na právní moc*, tedy takových, která působí navenek (tedy mohou i působit škodu) již v době řízení o řádném opravném prostředku.

[33] Podle judikatury Nejvyššího soudu je pro založení odpovědnosti státu za újmu způsobenou nezákonným rozhodnutím zapotřebí kumulativní splnění tří podmínek: existence nezákonného rozhodnutí, vznik újmy a existence příčinné souvislosti mezi nezákonným rozhodnutím na straně jedné a újmou na straně druhé. První podmínku má za splněnou zrušením pravomocného rozhodnutí nebo i předběžně vykonatelného rozhodnutí prvostupňového, a to vždy pro nezákonnost. Jak uvádí Nejvyšší soud v rozsudku velkého senátu ze dne 11. 9. 2019, sp. zn. 31 Cdo 1954/2019, č. 35/2020 Sb. rozh. obč., „*podmínka existence nezákonného rozhodnutí ve smyslu § 8 odst. 1 a 2 zákona č. 82/1998 Sb. je splněna tehdy, bylo-li pravomocné nebo předběžně vykonatelné rozhodnutí zrušeno nebo změněno pro nezákonnost, a to bez ohledu na další průběh řízení, v němž bylo dané rozhodnutí vydáno.*“

[34] První podmínka tak může být ve vztahu k rozhodnutím správních orgánů splněna pouze činností orgánů příslušných k přezkoumávání jejich zákonitosti, tedy primárně správních orgánů příslušných k rozhodování o opravných nebo dozorcích prostředcích a soudů ve správním soudnictví. Soud rozhodující o nároku na náhradu škody je rozhodnutími těchto orgánů vázán (rozsudek NS ze dne 2. 7. 2024, sp. zn. 30 Cdo 777/2024, a judikatura tam citovaná).

[35] Oproti tomu posouzení druhé a třetí podmínky nároku na náhradu škody, tedy vzniku újmy a existence příčinné souvislosti mezi nezákonným rozhodnutím na straně jedné a újmou na straně druhé, je plně v pravomoci soudu rozhodujícího o nároku na náhradu škody. Judikatura Nejvyššího soudu dospěla opakovaně k závěru, že „*případné pokračování řízení, v němž došlo k vydání nezákonného rozhodnutí, může být významné z hlediska posouzení příčinné souvislosti mezi nezákonným rozhodnutím a tvrzenou újmou, a to zásadně s přihlédnutím k tomu, jak je poškozeným újma a příčinná souvislost konstruována*“ (rozsudek ve věci sp. zn. 31 Cdo 1954/2019 a judikatura tam citovaná). Jak ale Nejvyšší soud rovněž opakovaně připomněl, jedná se o otázku skutkové, vyžadující vždy individuální posouzení. To se týká i situace, kdy po zrušení nezákonného rozhodnutí došlo k zastavení řízení. Samo zastavení řízení však ani nebrání posouzení oprávněnosti nároku na náhradu škody, ani bez dalšího nepřerušuje příčinnou souvislost (např. rozsudky NS ze dne 16. 5. 2017, sp. zn. 30 Cdo 2590/2016, nebo ze dne 26. 9. 2018, sp. zn. 30 Cdo 4136/2016). Klíčový význam pak judikatura Nejvyššího soudu přisuzuje konstrukci žalobního nároku, a to jak v otázce určení rozhodnutí, z něž měla vzejít tvrzená újma, tak ve vymezení újmy samotné a v okolnostech, z nichž je dovozována příčinná souvislost mezi nezákonným rozhodnutím a tvrzenou újmou.

[36] Z uvedených důvodů je tak třeba za překážku rozhodnutí odvolacího orgánu podle § 90 odst. 4 správního řádu považovat jen případy, kdy by jiné rozhodnutí o odvolání mohlo mít význam pro posouzení podmínky vzniku nároku na náhradu škody ve smyslu § 8 odst. 2 zákona č. 82/1998 Sb., tedy případy odvolání proti předběžně vykonatelným rozhodnutím správního orgánu prvního stupně.

[37] V projednávané věci bylo rozsudkem městského soudu zrušeno rozhodnutí ministra financí o rozkladu proti rozhodnutí ministerstva, jímž byla zrušena povolení žalobkyně k provozování loterií a jiných podobných her. Tím byla splněna zákonná podmínka vzniku nároku na náhradu škody ve smyslu § 8 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb. i ve smyslu výše citované judikatury Nejvyššího soudu. Prvostupňové rozhodnutí Ministerstva financí o zrušení povolení nebylo předběžně vykonatelné, § 8 odst. 2 se proto neuplatní. Pro posouzení podmínky dle § 8 tak nezáleží na důvodu jeho následného zrušení ministrem financí. Ani žalobkyně ostatně netvrdí žádné skutečnosti, z nichž by plynulo, že by jí právě již z tohoto rozhodnutí vznikla škoda, jejíž náhrady se hodlá domáhat. Ani následné zastavení řízení o zrušení povolení z důvodu, že uplynula doba jejich platnosti, nebrání posouzení případného nároku na náhradu škody způsobené žalobkyni dříve vydaným a následně pro nezákonnost zrušeným pravomocným rozhodnutím o zrušení povolení v době jejich původní platnosti.

[38] Je tak splněna i podmínka formulovaná rozšířeným senátem ve věci *Masox*, podle níž nesmí podle zákona připadat v úvahu ani skončení správního řízení jiným způsobem, pro žalobce příznivějším nebo majícím pro něj odlišný právní význam.

[39] Je pravdou, že rozsudek ve věci *Masox* neposkytuje odpovědi na otázky předložené třetím senátem. Ani tato skutečnost však nemění nic na tom, že rozhodnutí o zastavení řízení o zrušení povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry zahájeného z moci úřední nemůže u soudu ve správním soudnictví napadat osoba oprávněná z původního povolení k provozování loterie nebo jiné hry.

[40] Žaloba nynější žalobkyně jako osoby oprávněné z povolení, jež byla předmětem řízení o jejich zrušení zahájeném *ex officio*, proti rozhodnutí o zastavení tohoto řízení měla být městským soudem odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Žádná odpověď na otázky předložené třetím senátem na tom nemůže nic změnit.

[41] Pravomoc rozšířeného senátu podle § 17 odst. 1 s. ř. s. proto není dána.