

SBÍRKA  
ROZHODNUTÍ  
NEJVYŠŠÍHO  
SPRÁVNÍHO  
SOUDU

4<sup>2025 / XXIII. ROČNÍK / 30. 4. 2025</sup>

## OBSAH

4667	Řízení před soudem: podmínky nevyhovění žádosti o určení advokáta k poskytnutí právní služby spočívající v zastupování osoby v řízení před Ústavním soudem; zjevně bezdůvodné uplatňování nebo bránění práva.....	110
4668	Rozšířený senát: podmíněná a podmiňující rozhodnutí; porušení rozpočtové kázně.....	114
4669	Správní řízení: systémová podjatost úředníků podléjících se na rozhodování o záměru; smlouva o spolupráci mezi územním samosprávným celkem a investorem Řízení před soudem: žaloba podaná veřejným ochráncem práv k ochraně veřejného zájmu; zájem na nestranném rozhodování převyšující zájem na ochraně právní jistoty a práv nabytých v dobré víře; existence systémové podjatosti jako důvod pro zrušení napadeného správního rozhodnutí.....	130
4670	Rozšířený senát: kontrolní postupy; běh prekluzivní lhůty pro stanovení daně.....	142
4671	Správní řízení: nepoužitelnost kamerového záznamu získaného v rámci trestního řízení jako důkazního prostředku.....	156
4672	Provoz na pozemních komunikacích: zajištění vozidla jako trvalý zásah.....	162
4673	Informace: vlastnoruční podpis úřední osoby jako osobní údaj a údaj vypovídající o její úřední činnosti.....	167
4674	Nemocenské pojištění zaměstnanců: účast na nemocenském pojištění studentů vykonávající sportovní činnost v rámci přípravy na reprezentační činnost Důchodové pojištění: náhradní doba pojištění.....	173

## **Řízení před soudem: podmínky nevyhovění žádosti o určení advokáta k poskytnutí právní služby spočívající v zastupování osoby v řízení před Ústavním soudem; zjevně bezdůvodné uplatňování nebo bránění práva**

k § 18c odst. 1 a 5 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii

k § 30 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu

**Rozhoduje-li Česká advokátní komora podle § 18c odst. 1 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, o určení advokáta k poskytnutí právní služby, která má spočívat v zastupování osoby v řízení před Ústavním soudem podle § 30 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, její úvaha, zda ve věci jde o „zjevně bezdůvodné uplatňování nebo bránění práva“ ve smyslu § 18c odst. 5 zákona o advokacii, nemůže nahradit věcné posouzení Ústavního soudu. Nevyhovět žádosti o určení advokáta lze z tohoto důvodu jen při zjevné neexistenci procesních předpokladů řízení o ústavní stížnosti nebo jde-li z hlediska rozhodných skutkových okolností o otázku v judikatuře Ústavního soudu již řešenou a vyslovený právní názor Ústavního soudu vylučuje, že by ústavní stížnost mohla být shledána důvodnou. V pochybnostech je třeba rozhodnout ve prospěch určení advokáta.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 1. 2025, čj. 4 As 168/2024-44)*

**Prejudikatura:** č. 909/2006 Sb. NSS; usnesení Ústavního soudu č. 20/1998 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 296/97), stanovisko pléna Ústavního soudu č. 290/2015 Sb. a nález Ústavního soudu č. 42/2022 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 1642/21).

**Věc:** J. H. proti České advokátní komoře o určení advokáta k bezplatnému poskytnutí právní služby, o kasační stížnosti žalobce.

Věc se týkala rozhodování České advokátní komory o žádosti o určení advokáta k bezplatnému poskytnutí právní služby podle § 18c odst. 1 zákona o advokacii za účelem zastupování osoby v řízení před Ústavním soudem. Jednalo se o to, zda a za jakých podmínek může existující judikatura Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu odůvodňovat nevyhovění žádosti z důvodu „zjevně bezdůvodného uplatňování nebo bránění práva“ ve smyslu § 18c odst. 5 téhož zákona.

Úřad práce České republiky – krajská pobočka Ústí nad Labem (dále jen „úřad práce“) rozhodnutím ze dne 19. 11. 2021 žalobci nepřiznal dávku sociální podpory příspěvek na bydlení ode dne 1. 10. 2021. Prostor obývaný žalobcem, který je tvořen místností o výměře menší než 16 m<sup>2</sup> a větší než 8 m<sup>2</sup> a dále prostorem s WC a sprchovým koutem s vchodem přímo z této místnosti, podle úřadu práce není bytem ve smyslu § 24 odst. 5 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře. Tento prostor totiž nespĺňoval podmínky podle § 10 odst. 6 vyhlášky č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby,<sup>1)</sup> aby mohl být považován za byt, ani jako byt nebyl zkolaudován.

Ministerstvo práce a sociálních věcí (dále jen „ministerstvo“) rozhodnutím ze dne 20. 1. 2022 ve znění opravného rozhodnutí z téhož dne zamítlo odvolání žalobce proti rozhodnutí úřadu práce a toto rozhodnutí potvrdilo. Krajský soud v Ústí nad Labem rozsudkem ze dne 12. 12. 2022, čj. 42 Ad 5/2022-54, zamítl žalobu žalobce proti rozhodnutí ministerstva. Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 12. 12. 2023, čj. 6 Ads 10/2023-46, odmítl kasační stížnost proti tomuto rozsudku pro nepřijatelnost.

Žalobce zamýšlel podat proti usnesení Nejvyššího správního soudu ústavní stížnost a za tímto účelem požádal dne 21. 1. 2024 žalovanou o určení advokáta podle § 18c zákona o advokacii k poskytnutí bezplatné právní služby. Žalovaná však jeho žádosti nevyhověla. V rozhodnutí ze dne 29. 2. 2024 poukázala na to, že žalobce podal

<sup>1)</sup> S účinností od 1. 1. 2024 zrušena zákonem č. 283/2021 Sb., stavebním zákonem.

v minulosti několik žádostí o určení advokáta za účelem podání ústavní stížnosti v obdobných věcech, v nichž šlo také o žádost o příspěvek na bydlení vztahující se ke stejnému obývanému prostoru.

Žalovaná ve svém rozhodnutí shrnula, že určila advokáta žalobci v jediné věci, v níž měla ústavní stížnost směřovat proti usnesení ze dne 5. 1. 2022, čj. 6 Ads 268/2021-40, kterým Nejvyšší správní soud odmítl kasační stížnost žalobce pro nepřijatelnost. Ústavní stížnost nakonec nebyla podána. Žádostem o určení advokáta, které podal žalobce za účelem podání ústavních stížností proti usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2023, čj. 1 Ads 63/2022-47, a ze dne 30. 3. 2023, čj. 2 Ads 100/2022-49, následně nebylo vyhověno. I těmito usneseními byly kasační stížnosti v podobných věcech odmítnuty pro nepřijatelnost. Usnesením čj. 6 Ads 10/2023-46, jehož se týká zde posuzovaná žádost o určení advokáta, odmítl Nejvyšší správní soud kasační stížnost pro nepřijatelnost ze stejných důvodů. Žalovaná zároveň odkázala na usnesení Ústavního soudu ze dne 12. 7. 2022, sp. zn. III. ÚS 1599/22, které se týkalo použití § 24 odst. 5 zákona o státní sociální podpoře ve věci jiného stěžovatele. Vzhledem k těmto rozhodnutím žalovaná dospěla k závěru, že žalobce bude se svou ústavní stížností zjevně neúspěšný, v důsledku čehož nesplnil podmínku pro určení advokáta podle § 18c odst. 5 zákona o advokacii.

Městský soud v Praze se s tímto právním hodnocením ztotožnil a rozsudkem ze dne 8. 8. 2024, čj. 14 A 23/2024-48, zamítl podanou žalobu proti uvedenému rozhodnutí žalované. Podotkl, že již ze samotného textu žaloby a obsahu správního spisu jsou patrné znaky tzv. „sudičství“, tedy uplatňování zákonných procesních prostředků nikoli pro ochranu domnělých práv žalobce, ale pouze pro samotné projednání věci soudem. O totožných právech již bylo opakovaně rozhodnuto nejen Nejvyšším správním soudem, ale i Ústavním soudem. Řešená právní otázka byla podle městského soudu rozhodnuta zcela jasně a žalobci byla známa.

K samotnému posouzení žádosti městský soud uvedl, že § 18c odst. 5 zákona o advokacii stanoví materiální podmínky, za nichž lze určit advokáta podle § 18c odst. 1 tohoto zákona. Patří mezi ně, že ve věci nesmí jít o „zneužití či zjevně bezdůvodné uplatňování nebo bránění práva“. Jde o obsahově srovnatelné kritérium s pojmem „zjevně bezúspěšnosti“ ve smyslu § 36 odst. 3 s. ř. s. Při posuzování tohoto kritéria je žalovaná povinna komplexně zvážit i potenciální úspěšnost právního prostředku, k němuž se žádost o určení advokáta pro poskytnutí právní služby vztahuje. Žádné pochybení žalované z napadeného rozhodnutí ani obsahu spisu nevyplývalo. Žalovaná si byla vědoma nejen stavu tohoto řízení, ale brala v úvahu komplexně i předcházející obdobné žádosti a předchozí uplatňování podobných práv žalobcem v jiných řízeních. Přesně popsala zákonná ustanovení, která v dané věci byla použita, přihlédla k odpovídající judikatuře a rovněž srozumitelně uvedla skutkové okolnosti, ze kterých při rozhodování vycházela. Samotná skutečnost, že žalobce nebyl v předchozích případech úspěšný, sama o sobě nemusela znamenat bezdůvodnost nynější žádosti. O takový případ zde ale nešlo. Žalobce neměl dle názoru městského soudu žádný důvod se domnívat, že by jeho potenciální ústavní stížnost dopadla jinak.

K námitce žalobce, že v jiné věci obdobného charakteru bylo jeho žádosti o určení advokáta vyhověno, městský soud podotkl, že šlo o typově starší řízení, a tudíž okolnosti týkající se bezdůvodnosti žádosti nemusely být v té době zřejmé či rozhodnuté takovým způsobem, aby bylo možné uvažovat o zjevné bezdůvodnosti ve smyslu § 18c odst. 5 zákona o advokacii. Nicméně jedno kladné rozhodnutí nenastolilo žádnou správní praxi ani nijak nepochybnilo následná negativní rozhodnutí žalované o žádostech žalobce.

Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. Byl přesvědčen, že v řízení před správními orgány i v následném soudním řízení, v němž Nejvyšší správní soud rozhodl usnesením čj. 6 Ads 10/2023-46, bylo porušeno jeho základní právo na spravedlivý proces. V tomto ohledu vytkl správním orgánům i soudům odepření přezkoumání jednotlivých předložených důkazů, zamlčení, potažmo nevyřazení se se skutkovými a právními námitkami, absurdní použití práva na zjištěný skutkový stav, nepřipustný soudní aktivismus a přepjatý formalismus.

Proti uvedenému usnesení Nejvyššího správního soudu zamýšlel stěžovatel v případě, že bude vyhověno jeho žádosti o určení advokáta, podat ústavní stížnost. Žalovaná však této žádosti dle jeho názoru v rozporu se zákonem nevyhověla, neboť v ní shledala „zjevně bezúspěšné uplatňování nebo bránění práva“ ve smyslu § 18c odst. 5 zákona o advokacii, které odůvodnila tím, že správní orgány i soudy rozhodly na různých stupních v neprospěch stěžovatele. Důvodem zjevné bezúspěšnosti mohou být ale pouze takové skutečnosti, které jsou zjevné

bez potřeby provedení dalšího dokazování (např. u podání podaného po uplynutí propadné lhůty, u podání osoby, která k takovému podání není oprávněna, nebo u podání, jehož projednání brání překážka věci rozhodnuté). Nepostačovalo opakování obsahu odůvodnění předchozích soudních rozhodnutí, které zamlčovalo masivní porušení práva stěžovatele na spravedlivý proces. Uvedená nezákonnost rozhodnutí žalované podle stěžovatele dopadala i na rozsudek, kterým městský soud zamítl jeho žalobu.

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

### Z odůvodnění:

[15] V posuzované věci nejde o nic jiného než o přístup stěžovatele k Ústavnímu soudu. Podle čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) se může každý domoci soudní ochrany svých práv zákonem stanoveným postupem v řízení před obecnými soudy. Týká-li se však tvrzený zásah ústavně zaručených základních práv a svobod, jejich ochrana je svěřena také Ústavnímu soudu, který je za tímto účelem podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy oprávněn rozhodovat o ústavních stížnostech. Tím je zajištěna ochrana ústavně zaručených základních práv a svobod vůči jakémukoli možnému zásahu orgánů veřejné moci, a to nezávisle na tom, zda a jaké jiné procesní prostředky zákon pro ten který případ stanoví. Jedním z procesních předpokladů řízení před Ústavním soudem je i požadavek právního zastoupení.

[16] Podle § 30 odst. 1 zákona o Ústavním soudu musí být fyzické a právnické osoby jako účastníci nebo jako vedlejší účastníci řízení zastoupeni advokátem v rozsahu stanoveném právními předpisy. Tato povinnost (neboli advokátní přímus) má zaručit kvalifikované uplatňování práv těchto osob v řízení před Ústavním soudem. Judikaturou Ústavního soudu byla z této povinnosti dovozena výjimka pro ty účastníky, kteří jsou sami advokáti (stanovisko pléna ÚS ze dne 8. 10. 2015, sp. zn. Pl. ÚS-st. 42/15, č. 290/2015 Sb.). Zajištění právního zastoupení ponechává zákon na účastnících a vedlejších účastnících řízení, kteří si mohou zvolit kohokoli z řad advokátů. Ústavní soud jim podle své ustálené rozhodovací praxe neustanovuje zástupce z řad advokátů, neboť podle § 63 zákona o Ústavním soudu nelze v řízení před ním podpůrně použít § 30 o. s. ř., (srov. usnesení ÚS ze dne 17. 3. 1998, sp. zn. III. ÚS 296/97, č. 20/1998 Sb. ÚS). Soudce zpravodaj je nicméně oprávněn podle § 83 odst. 1 zákona o Ústavním soudu na návrh účastníka nebo vedlejšího účastníka řízení rozhodnout, že náklady na jeho zastoupení, odůvodňují-li to jeho osobní a majetkové poměry, zcela nebo zčásti hradí stát.

[17] Po celou dobu působení Ústavního soudu mohou osoby, kterým se nepodařilo právní zastoupení advokátem zajistit, požádat žalovanou o určení advokáta za účelem poskytnutí této právní služby. Tím je realizováno jejich základní právo na právní pomoc zaručené v čl. 37 odst. 2 Listiny. Zatímco původně bylo určení advokáta podmíněno pouze tím, že se osoba nemohla poskytnutí právních služeb podle zákona o advokacii domoci (§ 18 odst. 2 zákona o advokacii ve znění účinném do 31. 3. 2006), postupně bylo vyhovění takovéto žádosti vázáno na splnění dalších podmínek. Po novele zákona o advokacii provedené zákonem č. 258/2017 Sb., která nabyla účinnosti dne 1. 7. 2018, upravuje § 18c tohoto zákona podmínky, za nichž lze určit advokáta pro zastupování osoby mimo jiné v řízení před Ústavním soudem. Ustanovení § 18c odst. 5 zákona o advokacii stanoví, že žalovaná žádosti o určení advokáta *nevyhoví, jestliže jde o zneužití práva nebo jde-li o zjevně bezdůvodné uplatňování nebo bránění práva*. Právě „*zjevně bezdůvodné uplatňování nebo bránění práva*“ shledala žalovaná při rozhodování o žádosti stěžovatele.

[18] Obdobná překážka, která brání určení advokáta, se ve správním soudnictví uplatní při rozhodování o žádosti o osvobození od soudních poplatků. Podle § 36 odst. 3 s. ř. s. může předseda senátu za stanovených podmínek zčásti nebo zcela osvobodit účastníka řízení od soudních poplatků, žádost však zamítne, *jestliže návrh zjevně nemůže být úspěšný*. Nejvyšší správní soud v této souvislosti uvedl, že „*kategorie zjevně neúspěšnosti (§ 36 odst. 3 s. ř. s.) a zjevně bezdůvodného uplatňování práva (§ 18c odst. 5 zákona o advokacii) se do značné míry překrývají. Podstatou obou institutů je neustanovit zástupce a nehradit jeho náklady z veřejných financí pro zbytečnost a nedůvodnost takového postupu. I kdyby byl zástupce ustanoven, jeho jakákoliv aktivita by nemohla vést k úspěchu ve věci. I přestože je tak slovní vyjádření obou ustanovení jiné, jejich význam je v zásadě shodný, pouze pojem použitý v zákoně o advokacii lze považovat za o něco málo širší.*“ (rozsudek NSS ze dne 28. 7. 2021, čj. 8 As 138/2021-30, bod 21).

[19] Zjevná neúspěšnost návrhu ve smyslu § 36 odst. 3 s. ř. s. by měla být zjiřitelná bez pochyb, měla by být nesporná a naprosto jednoznačná bez toho, aby bylo nutné provést dokazování (rozsudek NSS ze dne 24. 3. 2006, čj. 4 Ads 19/2005-105, č. 909/2006 Sb. NSS). Jde o výjimku, kterou je třeba vykládat restriktivně a která se uplatní jen ve zjevných situacích, například u opožděně podané žaloby, opožděně podané kasační stížnosti, návrhu na prominutí zmeškání zákonné lhůty, kterou nelze prominout, nebo návrhu, který je výslovně vyloučen z věcného přezkumu (srov. rozsudek NSS ze dne 19. 12. 2007, čj. 7 Afs 102/2007-72), nikoli ve složitějších případech. V nich je nutné zajistit, aby navrhovatel měl možnost v řízení kvalifikovaně přednést svoje stanovisko k rozhodným skutečnostem. Vždy je nezbytné vycházet z okolností konkrétní věci a vyvarovat se svévoli (srov. nález ÚS ze dne 29. 3. 2022, sp. zn. IV. ÚS 1642/21, č. 42/2022 Sb. ÚS zejména body 43 až 48).

[20] Z rozhodnutí žalované vyplývá, že závěr o „zjevně bezdůvodném uplatňování nebo bránění práva“ odůvodnila poukazem na několik usnesení Nejvyššího správního soudu, jimiž byly pro nepřijatelnost odmítnuty kasační stížnosti stěžovatele. Jak již bylo uvedeno výše, úřad práce nepovažoval prostor, ve kterém stěžovatel bydlí, za byt, v důsledku čehož nebyla splněna podmínka vzniku nároku na příspěvek na bydlení podle § 24 odst. 5 zákona o státní sociální podpoře. V usnesení Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 1599/22, na které žalovaná rovněž odkázala, šlo o žádost jiného stěžovatele týkající se prostoru, vůči němuž tehdejší stěžovatel doložil svůj nárok ověřeným pasportem stavby vyhotoveným podle § 125 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2023. Protože však existovaly dokumenty, které prokazovaly, k jakému účelu byla stavba v minulosti povolena, neuplatnila se nevyvratitelná právní domněnka podle § 125 odst. 2 stavebního zákona, že je stavba určena k tomu účelu, pro který je stavebně technickým uspořádáním vybavena a k němuž se užívá bez závad. Na základě těchto dokumentů dospěly správní orgány i soudy k závěru, že daný prostor vznikl jako stavební úprava bez příslušného povolení, a uvedená právní domněnka se neuplatní.

[21] Věci stěžovatele se Ústavní soud doposud nezabýval. Žalovaná sice v jednom případě určila stěžovateli advokáta k poskytnutí bezplatné právní služby, stěžovatel však nakonec ústavní stížnost nepodal, aniž by byly známy důvody, pro které se tak stalo. V usnesení sp. zn. III. ÚS 1599/22 se Ústavní soud zabýval použitím § 24 odst. 5 zákona o státní sociální podpoře na podkladu jiných skutkových okolností. Právní závěr o „zjevně bezdůvodném uplatňování nebo bránění práva“ je tak založen především na rozhodnutích Nejvyššího správního soudu, který ve věcech žádostí stěžovatele o příspěvek na bydlení opakovaně rozhodoval a vždy přisvědčil právnímu názoru žalované, že prostory, ve kterých bydlí stěžovatel, nejsou bytem.

[22] Uvedené ovšem neznamená, že v takovémto případě nemá mít stěžovatel zajištěn přístup k Ústavnímu soudu, který by teprve sám posoudil, zda orgán veřejné moci rozhodnutím nebo jiným zásahem porušil některé z jeho ústavně zaručených základních práv a svobod. Rozhoduje-li žalovaná podle § 18c odst. 1 zákona o advokacii o určení advokáta k poskytnutí právní služby, která má spočívat v zastupování osoby v řízení před Ústavním soudem, její úvaha, zda ve věci jde o „zjevně bezdůvodné uplatňování nebo bránění práva“ ve smyslu § 18c odst. 5 tohoto zákona, nemůže nahradit věcné posouzení Ústavního soudu. Nevyhovět žádosti o určení advokáta lze jen při zjevné neexistenci procesních předpokladů řízení o ústavní stížnosti (např. při její zjevné opožděnosti nebo nepřijatelnosti) nebo jde-li z hlediska rozhodných skutkových okolností o věc v judikatuře Ústavního soudu již řešenou a vyslovený právní názor Ústavního soudu vylučuje, že by ústavní stížnost mohla být shledána důvodnou. V pochybnostech je třeba rozhodnout ve prospěch určení advokáta. Je naopak nerozhodné, že k věci existuje ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu, má-li být účelem určení advokáta podání ústavní stížnosti zpochybnující právě v ní vyslovený právní názor.

[23] V posuzované věci nelze přehlédnout, že Nejvyšší správní soud se v rozsudku ze dne 21. 6. 2024, čj. 8 As 13/2024-32, zabýval obdobnou věcí stejného stěžovatele, byť nikoli v souvislosti s rozhodováním o určení advokáta podle § 18c odst. 1 zákona o advokacii, nýbrž rozhodováním soudu o osvobození stěžovatele od soudních poplatků podle § 36 odst. 3 s. ř. s. Žádost o osvobození stěžovatele od soudních poplatků byla podána v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, v němž městský soud přezkoumával rozhodnutí, kterým žalovaná nevyhověla žádosti stěžovatele o určení advokáta pro účely řízení o ústavní stížnosti proti již zmíněnému rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 2 Ads 100/2022-49. Tento rozsudek se týkal rovněž oprávněnosti nároku stěžovatele na příspěvek za bydlení.

[24] Podle právního názoru Nejvyššího správního soudu vysloveného v rozsudku čj. 8 As 13/2024-32 „skutečnost, že určitý nárok stěžovatele v hlavním sporu (zde na dávku státní sociální podpory) byl opakovaně předmětem řízení o kasační stížnosti a stěžovateli nebylo ze strany Nejvyššího správního soudu vyhověno, ještě nemůže vést k tomu, že je zcela evidentní, že stěžovateli neměl být určen advokát, protože se svým návrhem nemůže být úspěšný ani u Ústavního soudu v řízení o ústavní stížnosti. [...] správní soudy rovněž mají povinnost posoudit, zda nebyla porušena základní práva stěžovatele, včetně jeho práva na spravedlivý proces (mají povinnost poskytovat ochranu základním právům stěžovatele), avšak mohou mít na některé právní otázky jiný právní názor než Ústavní soud. Z existence judikatury Nejvyššího správního soudu tedy nelze bez dalšího dovozovat nespornost toho, že věc bude nepochybně Ústavním soudem odmítnuta pro zjevnou neopodstatněnost. To pak nelze automaticky dovozovat ani z jednoho usnesení Ústavního soudu ve věci jiného stěžovatele, které se zabývá aplikací § 24 odst. 5 zákona o státní sociální podpoře. Na první pohled totiž není zřejmé, zda toto usnesení pokrývá všechny právní a skutkové otázky formulované stěžovatelem v hlavním sporu. Stěžovatel například namítá, že způsob posuzování jeho nároku na dávku státní sociální podpory vedl k hrubému porušení jeho práva na spravedlivý proces. Za této situace proto městský soud nemohl s vysokou pravděpodobností předjímat, jak ve věci stěžovatele případně rozhodne Ústavní soud, a tudíž [...] ani konstatovat, že [...] stěžovatel nemůže být v řízení o ústavní stížnosti za žádných okolností úspěšný.“ (bod 16 rozsudku).

[25] Nejvyšší správní soud v uvedeném rozsudku dále konstatoval, že stěžovatel „argumentuje porušením základních práv a svobod, přičemž prozatím neexistuje ustálená judikatura Ústavního soudu k jím řešeným otázkám. Za této situace posouzení možného omezení práva nemajetných osob na přístup k Ústavnímu soudu je otázkou komplikovanějšího výkladu, a nelze na něj vztáhnout koncepci zjevné neúspěšnosti“ (bod 17 rozsudku). Kromě toho soud přihlédl i k tomu, že řešená věc se váže přímo k podstatným okolnostem životní sféry stěžovatele, konkrétně k jeho existenčním problémům (srov. rozsudek NSS ze dne 25. 8. 2023, čj. 8 As 190/2023-20, body 7 a 8).

[26] Žalovaná založila svůj závěr, že ústavní stížnost stěžovatele proti usnesení Nejvyššího správního soudu čj. 6 Ads 10/2023-46 nebude důvodná a že jde o „zjevně bezúspěšné uplatňování nebo bránění práva“ ve smyslu § 18c odst. 5 zákona o advokacii, v podstatě výlučně na judikatuře Nejvyššího správního soudu a jediném usnesení Ústavního soudu, které se navíc netýká obdobných rozhodných okolností, jako je tomu ve věci stěžovatele. Takovýto závěr ale nebylo možné učinit bez toho, aby byl založen na odkazu na ustálenou judikaturu Ústavního soudu jednoznačně dopadající na obdobné rozhodné okolnosti, o jaké jde ve věci stěžovatele. Pakliže tomu tak nebylo, žalovaná v rozporu s § 18c odst. 1 a 5 zákona o advokacii nevyhověla žádosti stěžovatele.

## Rozšířený senát: podmíněná a podmiňující rozhodnutí; porušení rozpočtové kázně

k § 44a odst. 4 písm. b) a c) a odst. 8 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění účinném do 19. 2. 2015

k § 75 a § 102 a násl. soudního řádu správního

**I. Závěry rozšířeného senátu vyslovené v usnesení ze dne 22. 10. 2019, čj. 6 As 211/2017-88, č. 3948/2019 Sb. NSS, *Peško na Čertovině*, se uplatní i na vztah odvodu za porušení rozpočtové kázně podle § 44a odst. 4 písm. b) a c) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, a penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně podle odstavce 8 téhož paragrafu.**

**II. Krajský soud při přezkumu podmíněného rozhodnutí správního orgánu (§ 75 s. ř. s.) vyčká výsledku řízení o žalobě proti podmiňujícímu rozhodnutí správního orgánu.**

**III. Zrušení (změnu) podmiňujícího rozhodnutí správního orgánu pro nezákonnost z důvodů existujících již v době jeho vydání zohlední podle okolností, zejména s ohledem na procesní aktivitu stěžovatele, i Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti (§ 102 a násl. s. ř. s.) proti rozhodnutí krajského soudu o žalobě proti podmíněnému rozhodnutí správního orgánu.**

(Podle rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 1. 2025, čj. 6 AfS 292/2018-39)

**Prejudikatura:** č. 2434/2011 Sb. NSS, č. 3071/2014 Sb. NSS, č. 3644/2017 Sb. NSS, č. 3676/2018 Sb. NSS, č. 3873/2019 Sb. NSS, č. 3948/2019 Sb. NSS, č. 4209/2021 Sb. NSS, č. 4618/2024 Sb. NSS a č. 4641/2024 Sb. NSS.

**Věc:** Město Klatovy proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně, o kasační stížnosti žalobce.

Jádrum sporu bylo, zda má soud zrušit rozhodnutí o penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně, pokud došlo ke zrušení rozhodnutí o odvodu, z něhož je toto penále odvozeno, až po vydání rozhodnutí o penále.

Finanční úřad pro Plzeňský kraj (dále jen „správce daně“) vyměřil žalobci platebním výměrem ze dne 11. 7. 2016 penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně v období od 6. 12. 2013 do 8. 12. 2015. Odvolání proti tomuto rozhodnutí žalovaný zamítl. Žalobce se proti rozhodnutí žalovaného bránil žalobou.

V žalobě upozornil, že proti platebnímu výměru na odvod za porušení rozpočtové kázně taktéž podal správní žalobu. Uvedl, že penále bylo vyměřeno na základě nezákonného platebního výměru o uložení povinnosti k odvodu, proto je rovněž samo nezákonné. Penále a jeho výše jsou neoddělitelně spjaty s rozhodnutím o odvodu a s výší odvodu za porušení rozpočtové kázně, proto nezákonnost platebního výměru o odvodu musí mít za následek rovněž nezákonnost platebního výměru ohledně penále. Posouzení zákonnosti platebního výměru o odvodu musí být řešeno jako předběžná otázka při posuzování zákonnosti platebního výměru na penále. Upřesnil, že důvody, proč jsou platební výměr na odvod za porušení rozpočtové kázně i jej potvrzující rozhodnutí Odvolacího finančního ředitelství podle jeho názoru nezákonné, jsou popsány v žalobě města Klatovy podané ke Krajskému soudu v Plzni (sp. zn. 30 Af 30/2016). Rozhodnutí správce daně měl za nezákonné zejména proto, že v dotčeném zadávacím řízení nedošlo k porušení zákona o veřejných zakázkách neodůvodněným použitím obchodních značek, k čemuž došel správce daně a uložil za to povinnost odvodu poskytnutých finančních prostředků ve výši 25 % z dotace.

Krajský soud v Plzni žalobu ve věci penále zamítl rozsudkem ze dne 31. 7. 2018, čj. 57 Af 19/2017-29. Proti tomuto rozsudku podal žalobce kasační stížnost.

Usnesením ze dne 12. 3. 2019, čj. 6 Afs 292/2018-25, Nejvyšší správní soud řízení o kasační stížnosti přerušil, jelikož před krajským soudem paralelně probíhalo řízení o žalobě proti rozhodnutí o stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně, z něhož vyšel správce daně (a následně žalovaný) při předpisu penále. Dne 1. 6. 2022 Nejvyšší správní soud usnesením čj. 6 Afs 292/2018-27 rozhodl o pokračování v řízení o kasační stížnosti, neboť krajský soud rozsudkem ze dne 30. 11. 2021, čj. 30 Af 30/2016-110, zrušil rozhodnutí žalovaného ve věci odvodu za porušení rozpočtové kázně a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalobce (stěžovatel) v kasační stížnosti nadále trval na tom, že penále bylo vyměřeno na základě nezákonného platebního výměru o odvodu za porušení rozpočtové kázně (dále též „odvod“), a proto je rovněž nezákonné. Penále považoval navíc za nepřiměřeně tvrdé, jelikož stěžovatel odvod uhradil již týden po vydání platebního výměru. Nemohl předem tušit, zda a v jakém rozsahu mu bude povinnost uhradit odvod uložena. Žalovaný měl penále počítat až ode dne následujícího po dni, kdy měl stěžovatel uhradit odvod na základě platebního výměru. Zároveň správce daně mohl odvod uložit rychleji, a tím penále snížit.

Žalovaný nesdílel názor stěžovatele, že by v řízení týkajícím se penále představovala zákonnost odvodu předběžnou otázku. V případě jakékoli změny platebního výměru na odvod by došlo z moci úřední k revizi vyměřeného penále. Stěžovateli bylo penále vyměřeno za celou dobu, po níž neoprávněně disponoval s dotačními prostředky, tedy ode dne následujícího po porušení rozpočtové kázně.

Šestý senát při předběžném posouzení věci zjistil, že v judikatuře Nejvyššího správního soudu existují dva protichůdné názory ohledně důsledků zrušení rozhodnutí o odvodu (respektive obecně o „hlavní“ daňové povinnosti) pro řízení o žalobě proti rozhodnutí o penále za prodlení s tímto odvodem (daně).

Z rozsudků prvního senátu ze dne 11. 6. 2009, čj. 1 Afs 47/2009-45, a ze dne 22. 1. 2015, čj. 1 As 221/2014-35, totiž vyplývá, že je-li zrušeno rozhodnutí o stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně, nemůže obstát ani penále, které je příslušenstvím odvodu a je z něj matematicky odvozeno. Rozhodnutí o penále neobstojí

samostatně, nezávisle na rozhodnutí o odvodu, a proto je třeba zrušit i rozhodnutí o penále, bylo-li rozhodnutí o odvodu v průběhu soudního přezkumu rozhodnutí o penále zrušeno (shodně též rozsudky ze dne 9. 1. 2013, čj. 9 Afs 4/2012-30, ze dne 23. 4. 2015, čj. 6 As 126/2014-44, ze dne 2. 8. 2018, čj. 10 Afs 66/2018-46, a ze dne 9. 3. 2022 čj. 10 Afs 174/2021-42, obdobně rozsudek ze dne 19. 8. 2021, čj. 7 Afs 118/2020-42).

Pátý senát však naproti tomu v rozsudku ze dne 5. 11. 2021, čj. 5 Afs 127/2019-35, shledal, že soud je v každém případě povinen vycházet ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, tedy z toho, že v době rozhodování daňových orgánů existovala pravomocná rozhodnutí o stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně, na čemž by nemohlo nic změnit ani následné zrušení těchto rozhodnutí správním soudem.

Podobně v rozsudku ze dne 26. 1. 2012, čj. 7 Afs 26/2011-103, sedmý senát akcentoval skutečnost, že v době vydání platebního výměru na penále z daně (v tehdejších případech šlo o daň z přidané hodnoty) existovalo pravomocné a vykonatelné rozhodnutí o doměření daně, přičemž neshledal důvody pro výjimku z pravidla vyjádřeného v § 75 odst. 1 s. ř. s. s ohledem na pozdější zrušení rozhodnutí o doměření daně.

Šestý senát však v první řadě upozorňuje, že z rozsudku ze dne 16. 5. 2007, čj. 2 Afs 30/2007-68, je patrné, že ke zrušení rozhodnutí o dani (tehdy šlo o daň z přidané hodnoty) přihlížel při přezkumu rozhodnutí o penále již krajský soud. První senát však závěry tohoto rozsudku bez jakéhokoli zdůvodnění vztáhl i na řízení o kasační stížnosti (ve věci sp. zn. 1 As 221/2014 rušil rozhodnutí o odvodu Nejvyšší správní soud, a to až po právní moci rozsudku krajského soudu ve věci penále), aniž se vypořádal s § 109 odst. 5 s. ř. s., který Nejvyššímu správnímu soudu brání přihlížet ke skutečnostem nastalým po vydání napadeného rozhodnutí krajského soudu.

Dále šestý senát nenašel dostatek důvodů pro to, aby se v soudním řízení ve věci penále z prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně (či obecně ve věci příslušenství daně) neuplatnilo zákonné pravidlo vyjádřené v § 75 odst. 1 s. ř. s. V době, kdy žalovaný (respektive správce daně) předepisoval stěžovateli penále, existovalo pravomocné a vykonatelné rozhodnutí o stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně. V tomto směru je třeba považovat rozhodnutí o penále za zákonné. Pozdější zrušení rozhodnutí o odvodu by mohl krajský soud vzít v úvahu pouze za předpokladu, že by neaplikoval § 75 odst. 1 s. ř. s. (a Nejvyšší správní soud též § 109 odst. 5 s. ř. s.). Obě ustanovení přitom explicitně žádné výjimky neupravují.

Šestý senát připomíná, že pravidlo stanovené v § 75 odst. 1 s. ř. s. „*je pravidlo stanovené zákonem, jímž je soud, kromě velmi specifických výjimek, vázán. Typicky půjde o situaci, kdy mu takový postup bude ukládat buď norma vyšší právní síly, nebo mající aplikační přednost. [...] V úvahu také přichází přednostní aplikace práva EU, nebo mezinárodní smlouvy, která má přednost před zákonem dle čl. 10 Ústavy. [...] Zároveň je i v takových případech prolomení uvedeného pravidla zásadně podmíněno tím, že se účastníkovi jinak ochrany nedostane.*“ (Rozsudek NSS ze dne 12. 6. 2018, čj. 9 Afs 69/2017-75, č. 3758/2018 Sb. NSS.) Šestý senát přitom takovou normu s aplikační předností před § 75 odst. 1 s. ř. s. nenalezl.

K prolomení § 75 odst. 1 s. ř. s. dle názoru šestého senátu nestačí ani to, že penále jako příslušenství odvodu (daně) sleduje jeho osud (§ 2 odst. 5 daňového řádu). Po zrušení rozhodnutí o odvodu nepochybně nemůže obstát ani penále odvozené z tohoto odvodu – není-li pravomocně konstatováno porušení rozpočtové kázně, nemůže být příjemce dotace v prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně, a nemůže mu tedy „nabíhat“ penále, jehož výše je navíc závislá na vyšší odvodu. To však neznamená, že by jen kvůli tomu bylo nutné popřít přezkumný a retrospektivní charakter správního soudnictví. Jak vyplývá z rozsudku ze dne 14. 12. 2017, čj. 9 Afs 286/2017-26, č. 3676/2018 Sb. NSS, „*osudem daně se ve smyslu § 2 odst. 5 daňového řádu míní především hmotněprávní otázky existence daně*“ (bod 39). Pokud tedy v důsledku zrušení rozhodnutí o stanovení daně – v tomto případě rozhodnutí o stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně – zanikne hlavní daňová povinnost (povinnost provést odvod za porušení rozpočtové kázně), zaniká povinnost uhradit penále, které z ní vzešlo. K zániku povinnosti uhradit penále přitom dochází *ex lege*.

Šestý senát na závěr připouští možnost nahlížet na rozhodnutí o penále z prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně jako na rozhodnutí podmíněné rozhodnutím o odvodu ve smyslu usnesení rozšířeného senátu ze dne 22. 10. 2019, čj. 6 As 211/2017-88, č. 3948/2019 Sb. NSS, *Peklo na Čertovině*, dle něhož soud v řízení o žalobě proti podmíněnému rozhodnutí správního orgánu zohlední k žalobní námitce zrušení nebo změnu

podmiňujícího rozhodnutí správního orgánu, přestože k ní došlo po vydání podmíněného rozhodnutí. Nelze však pomíjet, že rozšířený senát v citovaném usnesení vycházel mimo jiné z praktické nemožnosti účastníků stavebního řízení domoci se efektivní ochrany (srov. zejména body 28-31), kterýžto problém v nyní posuzovaném případě nemůže nastat. Navíc ani z usnesení ve věci *Peklo na Čertovině* nevyplývá, že by měl soud ke zrušení podmiňujícího rozhodnutí po vydání podmíněného rozhodnutí přihlídnout z úřední povinnosti (naopak rozšířený senát výslovně zmínil řádně uplatněnou žalobní námitku) ani že by měl k této novotě přihlížet až Nejvyšší správní soud (jak dovodil první senát v rozsudku čj. 1 As 221/2014-35).

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

## Z odůvodnění:

### IV.1 Pravomoc rozšířeného senátu

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

[20] V rozsudcích čj. 1 Afs 47/2009-45, čj. 1 As 221/2014-35, čj. 9 Afs 4/2012-30, čj. 6 As 126/2014-22, čj. 10 Afs 66/2018-46, čj. 10 Afs 174/2021-42 a čj. 7 Afs 118/2020-42 Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že je-li zrušeno rozhodnutí o stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně či daně, nemůže obstát příslušenství odvodu či daně, které je z nich matematicky odvozeno (typicky penále). Rozhodnutí o příslušenství neobstojí samostatně, nezávisle na rozhodnutí o odvodu či dani, a proto, bylo-li rozhodnutí o odvodu v průběhu soudního přezkumu rozhodnutí o penále zrušeno, je třeba zrušit i rozhodnutí o penále. Rozšířený senát podotýká, že jakkoli se jednotlivé jím řešené věci liší v tom, o jakou konkrétní podmiňující nebo podmíněnou povinnost šlo, svou podstatou jde o právní otázku stejnou, a sice o to, jaký vliv má na rozhodnutí o právní povinnosti podmíněné, závislé na právní povinnosti podmiňující, to, že rozhodnutí o podmiňující povinnosti je zrušeno pro nezákonnost, jejíž důvody existovaly již v době vydání takto zrušeného rozhodnutí. Naproti tomu v rozsudcích čj. 5 Afs 127/2019-35 a čj. 7 Afs 26/2011-103 Nejvyšší správní soud akcentoval, že soudy ve správním soudnictví vychází ze skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí správního orgánu podle § 75 odst. 1 s. ř. s., a je tedy potřeba vycházet ze skutečnosti, že v době vydání platebního výměru na penále existovala pravomocná rozhodnutí o stanovení daně.

[21] V judikatuře Nejvyššího správního soudu tedy existují dva protichůdné názory ohledně důsledků zrušení rozhodnutí o odvodu za porušení rozpočtové kázně (či obecněji o hlavní daňové povinnosti) pro řízení o žalobě proti rozhodnutí o penále z prodlení s tímto odvodem či jiným podobným příslušenstvím hlavní daňové povinnosti. To v nyní projednávané věci znemožňuje rozhodnout, aniž by se rozhodující senát alespoň od jednoho z popsaných názorů odchýlil. Právní otázka, jíž se uvedené názory týkají, je pro posouzení kasační stížnosti rozhodná.

[22] Pravomoc rozšířeného senátu je tedy dána.

### IV.2 Právní názor rozšířeného senátu

#### IV.2.1 Rozhodná ustanovení zákonů

[23] Podle § 75 odst. 1 s. ř. s. *při přezkoumání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Podle jeho odst. 2 soud přezkoumá v mezích žalobních bodů napadené výroky rozhodnutí. Byl-li závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí jiný úkon správního orgánu, přezkoumá soud k žalobní námitce také jeho zákonnost, není-li jím sám vázán a neumožňuje-li tento zákon žalobci napadnout takový úkon samostatnou žalobou ve správním soudnictví.*

[24] Podle § 104 odst. 4 s. ř. s. *kasační stížnost není přípustná, opíná-li se jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103, nebo o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl.*

[25] Podle § 109 odst. 5 s. ř. s. *ke skutečností, které stěžovatel uplatnil poté, kdy bylo vydáno napadené rozhodnutí, Nejvyšší správní soud nepřihlíží.*

[26] Podle § 2 odst. 5 daňového řádu *příslušenstvím daně se rozumějí úroky, penále, pokuty a náklady řízení, jsou-li ukládány nebo vznikají-li podle daňového zákona. Úroky, penále a pokuta za opožděné tvrzení daně sledují osud daně.*

[27] Podle § 155 odst. 1 písm. a) daňového řádu (ve znění účinném od 1. 1. 2021) *daňový subjekt je oprávněn požádat správce daně o vrácení vratitelného přeplatku. Podle jeho odst. 2 žádosti o vrácení, použití nebo převod vratitelného přeplatku správce daně vyhoví pouze tehdy, pokud vratitelný přeplatek dosahuje v době podání žádosti částku nejméně 200 Kč. V opačném případě správce daně žádosti vyhoví pouze tehdy, pokud vratitelný přeplatek této částky dosáhne do 60 dnů ode dne podání žádosti. Podle odst. 6 pak za den vrácení vratitelného přeplatku se považuje den, kdy došlo k jeho odepsání z účtu správce daně. Účinky změny v evidenci daní v důsledku použití nebo převodu vratitelného přeplatku nastanou ke dni, kdy došla žádost správci daně, nejdříve však ke dni vzniku vratitelného přeplatku.*

[28] Podle § 44a odst. 8 rozpočtových pravidel ve znění účinném do 19. 2. 2015 *za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně podle odstavce 4 písm. b) a c) je porušitel rozpočtové kázně povinen zaplatit penále ve výši 1 promile z částky odvodu za každý den prodlení, nejvýše však do výše tohoto odvodu. Penále se počítá ode dne následujícího po dni, kdy došlo k porušení rozpočtové kázně, do dne, kdy byly prostředky odvedeny nebo u návratných finančních výpomocí vráceny nebo nevyplaceny postupem podle odstavce 5 písm. b). Příjemce penále je stejný jako příjemce odvodu s výjimkou případů, kdy příjemcem odvodu je Národní fond. V těchto případech je příjemcem penále státní rozpočet [§ 6 odst. 1 písm. n)]. Penále, které v jednotlivých případech nepřesáhne 500 Kč, se nevyměří.*

[29] Podle § 44a odst. 9 rozpočtových pravidel *pak správu odvodů za porušení rozpočtové kázně a penále vykonávají finanční úřady podle daňového řádu. Porušitel rozpočtové kázně má při správě odvodů za porušení rozpočtové kázně postavení daňového subjektu. Finanční úřad poskytuje na vyžádání informace získané při správě odvodů správnímu orgánu, který rozhodl o poskytnutí prostředků ze státního rozpočtu, státních finančních aktiv, státního fondu nebo Národního fondu, a orgánu oprávněnému ke kontrole těchto poskytnutých prostředků, jakož i ke kontrole použití prostředků státního rozpočtu nebo jiných peněžních prostředků státu, jde-li o informace týkající se správy odvodů za porušení rozpočtové kázně; to platí i pro příslušný orgán Evropské unie a správní orgán, který se podílí na správě těchto prostředků poskytnutých ze zahraničí. Penále, které vzniklo v důsledku porušení rozpočtové kázně před vyměření, je splatné do 30 dnů ode dne doručení platebního výměru. Odvod a penále lze vyměřit do 10 let od 1. ledna roku následujícího po roce, v němž došlo k porušení rozpočtové kázně.*

#### IV.2.2 Rozhodné právní otázky

[30] Posoudit je třeba dvě spolu související právní otázky.

[31] První z nich je, zda může krajský soud s ohledem na § 75 odst. 1 s. ř. s. zohlednit v soudním řízení, v němž je napadeno rozhodnutí správce daně o stanovení příslušenství daně (zde penále z prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně), skutečnost, že došlo ke zrušení rozhodnutí o stanovení hlavní daňové povinnosti (zde rozhodnutí o odvolání proti platebnímu výměru na odvod za porušení rozpočtové kázně), přestože rozhodnutí o stanovení hlavní daňové povinnosti v době vydání rozhodnutí o stanovení příslušenství daně existovalo a bylo v právní moci.

[32] Pokud by rozšířený senát shledal, že takovou skutečnost zohlednit lze, druhou právní otázkou k posouzení by bylo, zda je možno ke zrušení rozhodnutí o stanovení daně přihlídnout s ohledem na § 104 odst. 4 a § 109 odst. 5 s. ř. s. v řízení o kasační stížnosti, pokud ke zrušení došlo až v průběhu řízení před Nejvyšším správním soudem, tedy po právní moci napadeného rozhodnutí krajského soudu.

#### IV.2.3 Vztah mezi rozhodnutím o stanovení hlavní daňové povinnosti a rozhodnutím o stanovení příslušenství daně

[33] Podstatné pro další úvahy je, zda je rozhodnutí o stanovení hlavní daňové povinnosti podmiňujícím rozhodnutím ve vztahu k rozhodnutí o stanovení příslušenství daně. Rozšířený senát totiž již ve své předchozí judikatuře formuloval právní názor na to, jaké jsou v takovém případě podmínky pro možnost zohlednit zrušení podmiňujícího rozhodnutí v řízení o žalobě proti podmiňovanému rozhodnutí správního orgánu.

[34] Pokud jsou právní podmínky dosažení určitého věcného cíle či více cílů obsaženy v souboru souvisejících úkonů správních orgánů a tyto orgány posuzují právní otázky týkající se těchto cílů v po sobě časově a věcně navazujících postupech či řízeních z různých hledisek, rozlišuje judikatura i doktrína dva základní druhy vazeb uvnitř posloupnosti takových úkonů správních orgánů: řetězení a subsumpci.

[35] Při subsumpci je navenek vydáván jediný finální úkon (typicky správní rozhodnutí, jež je rozhodnutím správního orgánu podle § 65 odst. 1 s. ř. s.). Ten subsumuje podmiňující úkon či úkony (např. závazná stanoviska), které samy o sobě nesměřují vůči adresátovi finálního úkonu. Podmiňující úkony zavazují primárně pouze správní orgán příslušný k vydání finálního úkonu, takže samy o sobě nejsou rozhodnutími správního orgánu ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.

[36] Je-li navazujícím (finálním) úkonem rozhodnutí správního orgánu, lze v řízení o žalobě proti tomuto finálnímu rozhodnutí přezkoumat i zákonnost subsumovaných úkonů dle § 75 odst. 2 věty druhé s. ř. s. (viz rozsudek rozšířeného senátu ze dne 23. 8. 2011, č. 2 As 75/2009-113, č. 2434/2011 Sb. NSS, *Větrná energie Morava*), a to za tam stanovených specifických podmínek (soud přezkoumá zákonnost subsumovaného úkonu k žalobní námitce, není-li jím sám vázán a neumožňuje-li soudní řád správní žalobci napadnout takový úkon samostatnou žalobou ve správním soudnictví).

[37] Naproti tomu při řetězení jsou jednotlivé úkony správního orgánu vydávány samostatně a postupně a adresátovi (adresátům) jsou samostatně oznamovány. Zpravidla teprve po nabytí právní moci podmiňujícího úkonu (jde-li o úkon, jenž podle své povahy nabývá právní moci) následuje řízení či postup směřující k vydání navazujícího úkonu.

[38] Propojení mezi podmiňujícím a podmíněným úkonem však může být i jiné. V jistém smyslu jsou v takovémto vztahu například i „hlavní“ a závislý výrok jednoho rozhodnutí, například výrok o věci samé a výrok o nákladech řízení, pokud právo stanoví, že rozhodnutí o nákladech řízení je závislé na výsledku řízení o věci samé. Stejně mohou být podmiňujícím a podmíněným úkonem dvě rozhodnutí vydaná krátce po sobě, či dokonce současně, pro něž platí, že jedno z nich obsahově navazuje na druhé a bez toho, aby na druhé navazovalo, by bylo podle hmotného práva nezákonné (k řetězeným aktům viz usnesení ve věci *Peklo na Čertovině*, zejm. bod 27). Opět půjde o vztah závislosti práv či povinností upravených podmíněným rozhodnutím na obsahu práv či povinností upravených rozhodnutím podmiňujícím. V řadě případů nemusí být na první pohled jasné, zda, případně v jakých ohledech nebo částech či vůči jakým osobám je určité rozhodnutí podmiňujícím ve vztahu k rozhodnutí jinému, tj. nakolik je pro rozhodnutí potenciálně podmíněné podkladem závazným a nepřekročitelným. Bude proto na soudní praxi, aby v konkrétních případech uvedené otázky posuzovala a postupně judikaturou stabilizovala.

[39] Při řetězení nelze v rámci řízení o žalobě proti navazujícímu úkonu (jenž bývá typicky sám o sobě rozhodnutím správního orgánu podle § 65 odst. 1 s. ř. s.) přezkoumávat podmiňující úkon, lze-li jej napadnout samostatnou žalobou (např. rozsudek NSS ze dne 22. 5. 2008, č. 1 As 21/2008-81). Soudní ochrana se tedy zaměřuje na každý jednotlivý z takto řetězených úkonů správního orgánu samostatně, a to se všemi s tím spojenými důsledky. Tím klíčovým je, že proti každému z řetězených úkonů směřují v rámci relativně samostatných žalob i relativně samostatné žalobní body. Pokud není žalobou napaden akt podmiňující, „okno příležitosti“ k napadení takového aktu před správními soudy se nenávratně uzavře. Podmiňující úkon lze nicméně podle okolností pro nezákonnost zrušit či změnit i jinak, typicky na základě mimořádných opravných prostředků nebo dozorčích prostředků, avšak v každém případě již mimo rámec systému soudní ochrany. Nevratně se tak (ledaže by došlo ke zmíněnému zrušení či změně podmiňujícího úkonu cestou mimořádných opravných či dozorčích prostředků) prosadí presumpce správnosti, jde-li o úkon správního orgánu, jenž je presumpcí správnosti nadán. Dojde-li k tomu, nelze v žalobě proti úkonu podmíněnému účinně uplatňovat argumentaci nezákonnosti podmiňujícího úkonu (samozřejmě opět s výjimkou zrušení či změny podmiňujícího úkonu cestou mimořádných opravných či dozorčích prostředků).

[40] Zákonné úpravy navíc mohou s těmiž úkony správních orgánů z hledisek řetězení či subsumpce nakládat různě. Například úkon činěný v rámci postupů podle předpisů správního či daňového práva procesního, jenž je subsumován do navazujícího úkonu, může být výjimečně samostatně soudně přezkoumatelný, ač obvykle

by měl být přezkoumatelný jen jako součást úkonu jej subsumujícího. Stejně tak může existovat mechanismus povinného rušení podmíněného úkonu či odklizení jeho účinků, pokud byl podmiňující úkon zrušen. Jak jsou vzájemné vztahy mezi jednotlivými úkony správních orgánů, jež spolu věcně souvisejí a ve svém celku stanoví právní podmínky dosažení určitého věcného cíle či více cílů, konkrétně uspořádány (z hlediska návaznosti v rámci postupů podle předpisů správního či daňového práva procesního i z hlediska soudního přezkumu jednání veřejné správy), závisí na příslušné právní úpravě.

[41] V případě rozhodnutí o stanovení hlavní daňové povinnosti a rozhodnutí o většině typů příslušenství daně vyplývá obsahová návaznost a časově a logicky následující postup přímo z hmotněprávních ustanovení zákona. Podle § 2 odst. 5 věty druhé daňového řádu osud daně sledují úroky, penále a pokuta za opožděné tvrzení daně. To platí i pro penále podle § 44a odst. 8 rozpočtových pravidel, které vzniká *ode dne následujícího po dni, kdy došlo k porušení rozpočtové kázně, do dne, kdy byly prostředky odvedeny nebo u návratných finančních výpomocí vráceny nebo nevyplaceny postupem podle odstavce 5 písm. b)*. Na správu penále se podle § 44a odst. 9 rozpočtových pravidel použijí ustanovení daňového řádu.

[42] Rozhodnutí o penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně, stejně jako penále či úrok z prodlení podle daňového řádu, je spjato s rozhodnutím o stanovení hlavní daňové povinnosti. Správce daně jím deklaruje výši příslušenství, která je odvozena od hlavní daňové povinnosti na základě předem daných (vcelku jednoznačných) zákonných kritérií. Zároveň typy příslušenství daně uvedené v § 2 odst. 5 věty druhé daňového řádu sledují osud daně. Rozhodnutí o stanovení příslušenství daně je tak podmíněno rozhodnutím o stanovení hlavní daňové povinnosti.

#### **IV.2.4 Důsledky vztahu podmíněného a podmiňujícího úkonu správního orgánu**

[43] Vztahem podmiňujícího a podmíněného úkonu a důsledky zrušení prvního ze jmenovaných v řízení o přezkumu toho druhého se zabýval rozšířený senát již v usnesení ve věci *Peklo na Čertovině*. V něm v bodě 35 uvedl, že „*právo na spravedlivý proces vyžaduje, aby nezákonnost podmiňujícího aktu autoritativně zjištěná rozhodnutím o jeho zrušení či změně v příslušném řízení mohla být k řádně uplatněné žalobní námitce žalobce zohledněna v řízení o žalobě proti podmíněnému aktu i při jejich řetězení*“. Pokračoval, že „*žalobce však může dosáhnout zrušení podmíněného rozhodnutí pouze v případě, že podmiňující rozhodnutí bylo předtím zrušeno či změněno pro nezákonnost buď soudem ve správním soudnictví nebo správními orgány v řízení o mimořádných či dozorčích prostředcích*“.

[44] Podle předkládajícího senátu neexistuje právní základ k prolomení vázanosti soudů skutkovým a právním stavem ke dni vydání napadeného rozhodnutí. O takové prolomení však nejde. Rozšířený senát v usnesení ve věci *Peklo na Čertovině* totiž uvedl, že zrušením nezákonného rozhodnutí správního orgánu se tato nezákonnost autoritativně zjišťuje (viz bod 35 věta druhá odůvodnění usnesení rozšířeného senátu). Tamtéž uvedl, že „*tento závěr není v rozporu s úpravou obsaženou v § 75 odst. 1 s. ř. s., neboť soud zohlední pouze takovou nezákonnost podmiňujícího rozhodnutí, jejíž důvod byl dán již v době vydání podmíněného rozhodnutí, avšak která dosud nebyla autoritativně zjištěna*“.

[45] Podstatné tedy je, jak rozšířený senát v citovaném usnesení uvedl, že důvody této nezákonnosti existovaly již v době vydání zrušeného rozhodnutí. Pokud jsou autoritativně zjištěny, nelze k nim nepřihlídnout.

[46] Opačný přístup, tedy že na úkon orgánu veřejné moci nadaný presumpcí správnosti by se hledělo i přes jeho zrušení či změnu pro nezákonnost až do okamžiku tohoto zrušení či změny jako na zákonný, by zakládal právní fikci zákonnosti takového aktu do doby jeho formalizovaného zrušení. S takovou konstrukcí zákon zjevně výslovně nepočítá a není žádného důvodu ji dovozovat ani ze smyslu a účelu (nejen) soudní ochrany před nezákonným jednáním veřejné správy či ze znění § 75 odst. 1 s. ř. s. Právě naopak, s ohledem na zásadu vázanosti orgánů veřejné moci zákonem by takový výklad byl zcela nežádoucí. Vytvářel by totiž ochranu pro právní vztahy založené nezákonným aktem orgánu veřejné moci bez ohledu na to, že orgán, který úkon učinil, nepostupoval na základě zákona a v jeho mezích, a tedy v rozporu s čl. 2 odst. 3 Ústavy, přičemž tato nezákonnost byla následně autoritativně zjištěna a její důvody existovaly již v době vydání dotyčného aktu.

[47] Právní názor vyjádřený v usnesení ve věci *Peklo na Čertovině* rozšířený senát zopakoval i ve svém nedávném usnesení ze dne 20. 6. 2024, čj. 1 As 277/2022-54, č. 4618/2024 Sb. NSS, zejména v bodu 44.

#### ***IV.2.5 Obecně k podmínkám zohlednění nezákonnosti podmiňujícího rozhodnutí správního orgánu v řízení před správními soudy***

[48] Zbývá posoudit otázku, v jakých případech mohou správní soudy zrušení podmiňujícího správního rozhodnutí zohlednit.

[49] Krajské soudy přezkoumávají žalobou napadená rozhodnutí správních orgánů zásadně jen v mezích řádně a včas uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2, § 71 odst. 2 věty druhá a třetí s. ř. s.).

[50] Stejně tak se zákonností správních rozhodnutí zprostředkovaně (v rámci přezkumu kasační stížností napadeného rozhodnutí krajského soudu) zabývá Nejvyšší správní soud opět zásadně jen v mezích přípustně uplatněných stížních důvodů (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). Přezkumná činnost soudu v řízení o kasační stížnosti je časově připnuta k době vydání přezkoumávaného rozhodnutí krajského soudu; ke skutečnostem, které stěžovatel nově uplatnil poté, kdy bylo vydáno napadené rozhodnutí, Nejvyšší správní soud nepřihlíží (§ 109 odst. 5 s. ř. s.).

[51] Pro další úvahy je proto třeba rozlišit, v jaké fázi soudního řízení dojde ke zrušení podmiňujícího správního rozhodnutí. S tím bezprostředně souvisí otázka, jak o této skutečnosti má žalobce či stěžovatel soud informovat, jakým způsobem má soud žalobní námitku či sdělení zohlednit a jaké jsou případně důsledky, pokud soud nebude tímto způsobem postupovat. Přestože se předložená otázka dotýká řízení před Nejvyšším správním soudem, není její zodpovězení možné bez širších úvah týkajících se přezkumu fetěžících se správních aktů ve správním soudnictví jako celku, byť rozhodnutí rozšířeného senátu z povahy věci nemůže a ani nemá dávat odpověď na všechny myslitelné situace.

#### ***IV.2.6 Zohlednění nezákonnosti podmiňujícího rozhodnutí správního orgánu v řízení před krajskými soudy***

[52] Podle ustálené judikatury soudy v řízení o přezkumu podmíněného rozhodnutí nemohou přihlížet k žalobním bodům, které směřují proti zákonnosti podmiňujícího rozhodnutí (pro navazující akty v územním a stavebním řízení např. rozsudky ze dne 8. 11. 2007, čj. 7 As 18/2007-94, nebo ze dne 22. 5. 2008, čj. 1 As 21/2008-21; pro navazující akty v řízení o porušení rozpočtové kázně např. rozsudky ze dne 11. 6. 2009, čj. 1 AfS 47/2009-45, ze dne 17. 12. 2009, čj. 7 AfS 129/2009-86).

[53] Žalobce však je v řízení před krajským soudem oprávněn namítat, že žalobou napadené podmíněné rozhodnutí je založeno na nezákonném podmiňujícím rozhodnutí, které bylo v řízení před soudem nebo správním orgánem zrušeno či změněno. Žalobní námitku lze uplatnit i po uplynutí žalobní lhůty (§ 71 odst. 2 s. ř. s.), pokud ke změně či zrušení podmiňujícího rozhodnutí došlo až poté, co žalobní lhůta uplynula (body 35 a 36 usnesení ve věci *Peklo na Čertovině*). Krajský soud se tak existencí podmiňujícího rozhodnutí nezabývá z úřední povinnosti, nýbrž pouze k řádně uplatněné žalobní námitce. Pokud podmiňující rozhodnutí bylo skutečně pro nezákonnost zrušeno či změněno, pak bude zpravidla namísto zrušit žalobou napadené podmíněné rozhodnutí. Pouze výjimečně ani taková situace nemusí vést ke zrušení podmíněného rozhodnutí soudem. Takovou situaci si lze představit například u změny podmiňujícího rozhodnutí. Pokud tedy krajský soud výjimečně podmíněné rozhodnutí nezruší, musí náležitě odůvodnit, proč zrušení či změna podmiňujícího rozhodnutí neměla vliv na zákonnost podmíněného rozhodnutí. Jestliže krajský soud podmíněné rozhodnutí nezruší, přestože žalobce řádně namítl zrušení či změnu podmiňujícího rozhodnutí a nebyly dány výjimečné důvody pro nezrušení, pak zatíží rozsudek vadou nezákonnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[54] V řízení před krajským soudem může nastat i situace, že podmiňující rozhodnutí není pravomocně zrušeno či změněno, avšak byla proti němu podána samostatná žaloba, nebo k jeho zrušení či změně může dojít v již zahájeném řízení o mimořádném opravném či dozorčím prostředku. V takovém případě nemůže žalobce úspěšně uplatnit žalobní námitku zrušení či změny podmiňujícího rozhodnutí, neboť tato skutečnost teprve může nastat. I zde je však nezbytné, aby žalobce byl procesně aktivní a soudu sdělil, že podmiňující rozhodnutí může být zrušeno či změněno v jiném řízení. Není totiž povinností krajského soudu, aby z úřední povinnosti zkoumal, zda hypoteticky nemůže být podmiňující rozhodnutí zrušeno či změněno v jiném řízení před tím, než rozhodne o žalobě proti podmíněnému rozhodnutí. Důležitý však je následný procesní postup krajského soudu, pokud mu žalobce tuto informaci sdělí.

[55] Rozšířený senát v bodě 36 usnesení ve věci *Peklo na Čertovině* nastínil, že v takovém případě by krajský soud měl buď řízení spojit, pokud to je možné, nebo vyčkat na výsledek řízení, ve kterém může být podmiňující rozhodnutí pro nezákonnost zrušeno či změněno. Procesním postupem krajského soudu při postupném přezkumu navazujících rozhodnutí soudu (o návrhu na osvobození od soudního poplatku a o zastavení řízení pro jeho následné nezaplacení) se následně rozšířený senát podrobně zabýval v usnesení ze dne 25. 5. 2021, čj. Ars 3/2019-43, č. 4209/2021 Sb. NSS, *Sdružení pro republiku – Republikánská strana Československa Miroslava Sládka*. Dospěl k závěru, že krajský soud musí vyčkat rozhodnutí o kasační stížnosti proti usnesení o neosvobození od soudních poplatků (případně uplynutí lhůty k jejímu podání), neboť to může mít vliv na rozhodování soudu o věci samé. V opačném případě by totiž nebylo dostatečně zajištěno právo na soudní ochranu. Předseda senátu proto řízení buď podle § 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s. přeruší (jedná se o fakultativní důvod pro přerušování řízení), nebo bez dalšího vyčká uplynutí lhůty k podání kasační stížnosti či případně rozhodnutí o ní (bod 51 usnesení ve věci *Sdružení pro republiku – Republikánská strana Československa Miroslava Sládka*). Jakkoli je obecně vzato výše popsaná situace ve vztahu krajského soudu a Nejvyššího správního soudu podobná těm, které nyní řeší rozšířený senát, přesto mezi nimi jsou významné rozdíly. V situaci řešené rozšířeným senátem ve věci *Sdružení pro republiku – Republikánská strana Československa Miroslava Sládka* jde svou podstatou o posouzení zákonnosti procesního postupu krajského instančně nadřízeným soudem; jde tedy o kontrolní mechanismus „uvnitř“ moci soudní, který může mít jisté i precedenční aspekty, avšak jeho převažující funkcí je kontrola spravedlivého procesu před krajským soudem v individuální věci Nejvyšším správním soudem. Naproti tomu v případech, v nichž je ve hře potenciální nezákonnost podmiňujícího správního rozhodnutí jako něco, co může být zcela zásadní pro posouzení rozhodnutí, má být těžiště rozhodovací činnosti moci soudní v individuální věci na krajském soudu; role Nejvyššího správního soudu má být dominantně precedenční a sjednocující.

[56] Proto v případě, že není podmiňující rozhodnutí dosud pravomocně zrušeno či změněno pro svou nezákonnost, je třeba rozlišovat, zda je vedeno soudní, anebo správní řízení o podmiňujícím rozhodnutí, které může mít vliv na zákonnost podmíněného rozhodnutí. Souběh řízení před správními soudy o podmiňujícím a podmíněném rozhodnutí je klíčový z hlediska zajištění účelné soudní ochrany žalobci. Upozorní-li žalobce na souběžné podání žaloby proti podmiňujícímu rozhodnutí a není-li řízení o žalobách spojeno, je nezbytné, aby nejprve bylo postaveno najisto, zda došlo k zrušení podmiňujícího rozhodnutí v řízení o žalobě. Výsledek řízení, ve kterém může být podmiňující rozhodnutí zrušeno, totiž může mít zásadní vliv na rozhodování soudu o žalobě proti podmíněnému rozhodnutí. Je proto na úvaze předsedy senátu, pokud nedojde ke spojení řízení, zda řízení přeruší podle § 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s., nebo zda vyčká rozhodnutí soudu o podmiňujícím rozhodnutí bez dalšího (typicky tehdy, pokud daná věc by ani tak nebyla ještě v pořadí k rozhodnutí). Vyčkat však musí, neboť případné zrušení podmiňujícího rozhodnutí může mít (a zpravidla má) vliv na zákonnost žalobou napadeného podmíněného rozhodnutí. Dozví-li se v takové situaci krajský soud následně, ať již od účastníků nebo z úřední činnosti, že soudní řízení o žalobě bylo skončeno, pak rozhodne o žalobě proti podmíněnému rozhodnutí s ohledem na výsledek řízení o podmiňujícím rozhodnutí, aniž by byl žalobce povinen tuto skutečnost nově namítat. Požadavek na řádné uplatnění žalobního bodu by v této situaci představoval přepjatý formalismus, jestliže žalobce již soud informoval o tom, že probíhá řízení, v němž může dojít ke zrušení podmiňujícího rozhodnutí, přičemž právě v počáteční nezákonnosti podmiňujícího rozhodnutí spatřoval nezákonnost podmíněného rozhodnutí. Jeho cílem v takovém případě zjevně bylo to, aby soud vydal pro něj příznivý rozsudek rušící podmíněné rozhodnutí.

[57] Jestliže byla již na úrovni krajských soudů poskytnuta ústavně nezbytná soudní ochrana ve smyslu čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, lze mít zásadně za to, že taková soudní ochrana je poskytnuta zpravidla v souladu se zákonem a jen výjimečně v rozporu s ním. Ostatně proto je kasační stížnost koncipována jako opravný prostředek se sice širokým vějířem přípustných důvodů, ale směřující proti pravomocnému, a tedy zásadně „definitivnímu“ rozhodnutí krajského soudu. Empirie rozhodovací praxe o kasačních stížnostech také ukazuje, že Nejvyšší správní soud ruší jen zřetelnou menšinu rozhodnutí krajských soudů napadených kasační stížností. Proto je na uvážení krajského soudu v řízení o podmíněném rozhodnutí, zda vyčká i rozhodnutí o kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu o žalobě proti rozhodnutí podmiňujícímu, anebo vyjde z toho, jak otázku zákonnosti podmiňujícího rozhodnutí posoudil krajský soud. Tato jistá posuzovací volnost krajského soudu má jisté své praktické slabiny (v menšině případů může docházet k obtížím, pokud krajský soud v řízení o podmíněném rozhodnutí nevyčká rozhodnutí

o kasační stížnosti ve věci rozhodnutí podmiňujícího a právní názor Nejvyššího správního soudu se ukáže být jiný než právní názor soudu krajského). Jde však o nejlepší rozumně dosažitelnou kombinaci vzájemně protichůdných požadavků na právní jistotu, kterou dá ve vyšší míře posouzení věci podmiňujícího rozhodnutí i Nejvyšším správním soudem, a na rychlost řízení o podmíněném rozhodnutí, která bude obvykle čekáním na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti ve věci podmiňujícího rozhodnutí dotčena.

[58] Nevyčká-li krajský soud i přes upozornění žalobce výsledku řízení o žalobě proti podmiňujícímu rozhodnutí, zatíží řízení vadou. To, zda tato vada mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), pak bude záviset na tom, jaký byl výsledek soudního řízení o podmiňujícím rozhodnutí. Nebylo-li toto řízení dosud skončeno, Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu o žalobě proti podmíněnému rozhodnutí vyčká na jeho výsledek. Následně posoudí, zda pochybení krajského soudu mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Pokud podmiňující rozhodnutí nebylo zrušeno, tedy bylo zákonné, pak to, že krajský soud nevyčkal na výsledek soudního řízení o něm, nebude mít vliv na zákonnost rozhodnutí o žalobě proti podmíněnému rozhodnutí. Opačná situace však nastane v případě, je-li podmiňující rozhodnutí správním soudem zrušeno. Jak totiž rozšířený senát uvedl shora, zrušení podmiňujícího rozhodnutí bude téměř vždy důvodem pro zrušení podmíněného rozhodnutí. Nevyčká-li proto krajský soud na výsledek řízení o žalobě proti podmiňujícímu rozhodnutí, přestože ho žalobce o řízení informoval, zatíží řízení vadou s vlivem na zákonnost. Nejvyšší správní soud v takovém případě napadený rozsudek krajského soudu zruší i bez námítky z úřední povinnosti podle § 109 odst. 4 s. ř. s. Nejvyšší správní soud však za této situace nemůže současně rozhodnout o zrušení podmíněného správního rozhodnutí postupem podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. Je totiž na krajském soudu, pokud měl v řízení o žalobě informaci o tom, že ke zrušení podmiňujícího rozhodnutí může dojít, aby se jako první zabýval tím, zda zrušení podmiňujícího rozhodnutí je důvodem pro zrušení podmíněného rozhodnutí, nebo zda existuje nějaká výjimečná okolnost svědčící ve prospěch zákonnosti podmíněného rozhodnutí. Nejvyšší správní soud proto věc vrátí krajskému soudu k dalšímu řízení.

[59] Podobná situace jako ve vztahu ke kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu o žalobě proti podmiňujícímu rozhodnutí je i v případě souběhu správního řízení o mimořádném opravném či dozorčím prostředku proti podmiňujícímu rozhodnutí s žalobou proti podmíněnému rozhodnutí a upozorní-li žalobce na tuto skutečnost. V takovém případě je na úvaze krajského soudu, zda vyčká na výsledek tohoto řízení. Účelem poskytnutí soudní ochrany žalobci totiž není splupovat správní řízení. Případně zrušení či změnu podmiňujícího rozhodnutí na úrovni správních orgánů, pokud k němu nedošlo v průběhu soudního řízení, je proto třeba řešit primárně nástroji, které k tomu poskytují příslušné procesní předpisy pro řízení před správními orgány (přezkumné řízení či jeho obnova). Krajský soud proto v tomto případě není povinen vyčkat na výsledek správního řízení o mimořádném opravném či dozorčím prostředku a může rozhodnout bez dalšího o žalobě proti podmíněnému rozhodnutí, aniž by řízení zatížil vadou. Stejně tak však může dle svého uvážení vyčkat výsledku řízení o mimořádném opravném či dozorčím prostředku či výsledku, poté případně následujícího žalobního nebo kasačního řízení; je na předběžném posouzení pravděpodobnosti výsledku takových řízení krajským soudem v řízení o podmíněném rozhodnutí, zda v konkrétním případě upřednostní právní jistotu za cenu prodloužení řízení, nebo naopak rychlost řízení před právní jistotou. Případně zrušení či změnu podmiňujícího rozhodnutí ve správním řízení poté, co krajský soud rozhodl o žalobě proti podmíněnému rozhodnutí, lze následně zohlednit v řízení o kasační stížnosti.

#### ***IV.2.7 Zohlednění nezákonnosti podmiňujícího rozhodnutí správního orgánu v řízení o kasační stížnosti***

[60] Výše se rozšířený senát zabýval tím, jak postupovat v případě, kdy ke zrušení či změně podmiňujícího rozhodnutí došlo v řízení před krajským soudem, nebo pokud řízení, ve kterém k takové situaci může dojít, běželo a žalobce na to upozornil. K jeho zrušení či změně však může dojít rovněž až poté, co krajský soud rozhodl o žalobě proti podmíněnému rozhodnutí, aniž by současně byl povinen vyčkat výsledku řízení o podmiňujícím rozhodnutí. Bude se tak jednat o skutečnost, kterou krajský soud nemohl zohlednit a která zároveň může zásadně ovlivnit posouzení otázky zákonnosti podmíněného rozhodnutí správního orgánu.

[61] Základní východiska pro zohlednění nezákonnosti podmiňujícího rozhodnutí, jež je třeba uplatnit v řízení před krajským soudem, platí v modifikované podobě i v řízeních o kasační stížnosti. Rovněž řízení před Nejvyšším správním soudem je ovládáno dispoziční zásadou (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Stěžovatel, pokud jde o původního žalobce, proto musí v kasační stížnosti namítat, že došlo ke zrušení či změně podmiňujícího rozhodnutí

v jiném řízení, které buď bylo zahájeno až poté, co krajský soud o žalobě rozhodl, nebo o kterém se mohl dozvědět až po vydání rozhodnutí krajským soudem. Případně musí v kasační stížnosti sdělit, že podmiňující rozhodnutí může být v jiném soudním řízení zrušeno.

[62] Zohlednění této námitky či sdělení nebrání § 104 odst. 4 s. ř. s., podle kterého jsou nepřijatelné kasační důvody, *kteřé stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl*. Pokud totiž jiné řízení, ve kterém může dojít nebo již došlo ke zrušení či změně podmiňujícího rozhodnutí, bylo zahájeno až poté, co krajský soud o žalobě rozhodl, nebo pokud o jeho zahájení v době řízení před krajským soudem žalobce nevěděl a nemohl vědět, pak tuto skutečnost nemohl objektivně uplatnit dříve. Ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. se však použije tehdy, pokud k zahájení jiného řízení, ve kterém může dojít k zrušení či změně podmiňujícího rozhodnutí, nebo ke zrušení či změně podmiňujícího rozhodnutí došlo již v řízení před krajským soudem, a pokud o zahájení tohoto řízení nebo zrušení či změně podmiňujícího rozhodnutí žalobce v době řízení o žalobě věděl či vědět musel. V takovém případě totiž žalobci nic nebránilo v tom, aby tuto skutečnost namítl či sdělil již krajskému soudu v řízení o žalobě, a to postupem popsaným výše. Úkolem Nejvyššího správního soudu není, aby nahrazoval činnost krajských soudů. Má-li proto žalobce možnost namítnout nebo sdělit výše uvedenou skutečnost v řízení před krajským soudem, nemůže svou procesní pasivitu před krajským soudem dohánět až v řízení o kasační stížnosti.

[63] Nejvyššímu správnímu soudu v zohlednění námitky či sdělení, že podmiňující rozhodnutí bylo po rozhodnutí krajského soudu zrušeno či změněno nebo že bylo zahájeno jiné soudní řízení, ve kterém může k jeho zrušení dojít, nebrání ani § 109 odst. 5 s. ř. s., podle něhož *ke skutečným, které stěžovatel uplatnil poté, kdy bylo vydáno napadené rozhodnutí, Nejvyšší správní soud nepřihlíží*. Právním důvodem zohlednění zrušení (změny) podmiňujícího rozhodnutí je totiž to, že bylo nezákonné od počátku, tj. že důvody nezákonnosti existovaly již v době jeho vydání, pouze byly následně (případně až po vydání kasační stížností napadeného rozhodnutí krajského soudu) autoritativně zjištěny s následkem spočívajícím ve zrušení či změně daného rozhodnutí. Izolovaný doslovný výklad § 109 odst. 5 s. ř. s., který by se opíral o to, že k samotnému autoritativnímu zjištění počáteční nezákonnosti došlo až po vydání kasační stížností napadeného rozhodnutí krajského soudu, by vedl k nepřijatelnému důsledku z pohledu práva na spravedlivý proces. Nelze totiž ignorovat nezákonnost podmiňujícího rozhodnutí, jež existovala již v okamžiku jeho vydání, avšak byla z důvodů zásadně mimo sféru toho, jehož se dotýká, autoritativně deklarována s důsledkem spočívajícím ve zrušení či změně tohoto rozhodnutí až později. Ze stejného důvodu je možné zohlednit nezákonnost podmiňujícího rozhodnutí v řízení o žalobě podle § 75 odst. 1 s. ř. s.

[64] Postup Nejvyššího správního soudu v řízení o kasační stížnosti (za předpokladu, že námitka či sdělení jsou přípustné) pak bude záviset na tom, zda již k zrušení či změně podmiňujícího rozhodnutí v jiném řízení došlo, nebo zda může k jeho zrušení v soudním řízení v budoucnu dojít. Bylo-li již podmiňující rozhodnutí zrušeno či změněno, posoudí Nejvyšší správní soud, zda je namíste podmíněné rozhodnutí zrušit. Dospěje-li k závěru, že ano, zruší napadené rozhodnutí krajského soudu spolu s podmíněným rozhodnutím správního orgánu postupem podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s., a to z důvodu jeho nezákonnosti. Má-li však s ohledem na sdělení stěžovatele pouze informaci o tom, že k zrušení podmiňujícího rozhodnutí může dojít v jiném soudním řízení, vyčká na výsledek tohoto řízení. Následně posoudí, zda výsledek řízení o podmiňujícím rozhodnutí má vliv na zákonnost podmíněného rozhodnutí. Zde se postup Nejvyššího správního soudu odlišuje od postupu krajského soudu. Aby byla zachována účinná soudní ochrana, musí Nejvyšší správní soud vždy vyčkat na konečný výsledek soudního přezkumu podmiňujícího rozhodnutí. Platí to tedy i v těch situacích, ve kterých je na úvaze krajského soudu, zda vyčká na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti proti rozhodnutí o žalobě proti podmiňujícímu rozhodnutí. Nejpозději v řízení před Nejvyšším správním soudem totiž musí ustoupit požadavek rychlosti řízení účinné soudní ochraně. Jinak by mohla nastat situace, že by správní soudy sice nakonec zrušily či změnilly podmiňující správní rozhodnutí, ale již dříve by pro žalobce neúspěšně definitivně skončilo řízení o žalobě proti podmíněnému rozhodnutí, ačkoliv v takovém řízení namítal, že se v soudním řízení domáhá zrušení či změny podmiňujícího správního rozhodnutí.

[65] Výše popsané úvahy se týkaly situace, kdy kasační stížnost podal žalobce. Může však nastat situace, že krajský soud zruší podmíněné rozhodnutí z jiných důvodů, než je nezákonnost podmiňujícího rozhodnutí, a proti tomuto rozhodnutí podá žalovaný správní orgán kasační stížnost, přičemž až v řízení před Nejvyšším správním

soudem dojde k zrušení či změně podmiňujícího rozhodnutí nebo k zahájení soudního řízení, ve kterém k jeho zrušení může dojít. Ani tehdy nebude žalobci upřena soudní ochrana, je-li podmiňující rozhodnutí nezákonné. Bude-li totiž kasační stížnost žalovaného nedůvodná, Nejvyšší správní soud ji zamítne. V takovém případě bude i nadále trvat situace, že podmíněně rozhodnutí je zrušeno pravomocným rozsudkem krajského soudu. Správní orgány následně v dalším řízení zohlední, že došlo ke zrušení či změně podmiňujícího rozhodnutí. Bude-li kasační stížnost důvodná a Nejvyšší správní soud zruší rozsudek krajského soudu, pak žalobci nic nebrání v tom, aby v dalším řízení před krajským soudem nově namítl, že bylo podmiňující rozhodnutí zrušeno či změněno, nebo aby soudu sdělil, že k jeho zrušení může dojít v jiném soudním řízení. Dispoziční zásada tak je zachována i v tomto případě.

[66] Jak již bylo uvedeno v úvodu této části, rozšířený senát se zabýval pouze základními procesními situacemi, které při přezkumu podmíněného rozhodnutí správního orgánu v řízení před správními soudy mohou nastat. Není jeho úkolem, aby domýšlel všechny možné varianty. Bude proto na správních soudech, aby v případě, kdy v řízení před nimi nastane procesní situace, na kterou výše nastíněné úvahy rozšířeného senátu nedávají jednoznačnou odpověď, ji vyřešily při respektování těchto úvah.

#### ***IV.2.8 Použitelnost institutu přeplatku k řešení vztahu podmiňujícího rozhodnutí o odvodu a podmíněného rozhodnutí o penále***

[67] Rozšířený senát výše v návaznosti na své usnesení ve věci *Peklo na Čertovíně* uvedl, že pokud důvody nezákonnosti zrušeného podmiňujícího rozhodnutí existovaly již v době jeho vydání a jsou autoritativně zjištěny, nelze k nim na základě námítky nepřihlédnout. Povahy takového přihlídnutí však nemusí vždy spočívat v jakési restituci právního stavu do okamžiku vydání takto zrušeného rozhodnutí. Zákonodárce může stanovit, že přihlídnutí ke zrušení podmiňujícího rozhodnutí ať již soudem, nebo jinak (např. na základě mimořádných opravných či dozorčích prostředků), nebude spočívat v plném odstranění důsledků nezákonnosti a že přednost bude dána jiným zájmům či hodnotám (například efektivní správě daní). Tuto možnost zákonodárce využil při správě daní.

[68] Právní institut penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně byl pro nyní projednávanou věc upraven v § 44a odst. 8 rozpočtových pravidel. Penále vzniká na základě objektivní skutečnosti (prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně) a je určeno jednoduchým matematickým vzorcem (tehdy 1 promile z částky odvodu za každý den prodlení, nejvýše však do výše tohoto odvodu). Penále se počítá ode dne následujícího po dni, kdy došlo k porušení rozpočtové kázně, do dne, kdy byly prostředky odvedeny nebo u návratných finančních výpomocí vráceny nebo nevyplaceny postupem podle § 44a odstavce 5 písm. b) rozpočtových pravidel. Je tedy zřejmé, že z pohledu hmotného práva rozpočtového lze vcelku jednoznačně určit, kdy je třeba penále platit a jakou konkrétní má výši. Je třeba k tomu znát ve skutkové rovině den porušení rozpočtové kázně, výši odvodu, s jehož vrácením se porušitel rozpočtové kázně dostal do prodlení, a počet dnů prodlení.

[69] Podle § 44a odst. 9 věty čtvrté rozpočtových pravidel totiž *penále, které vzniklo v důsledku porušení rozpočtové kázně před vyměřením, je splatné do 30 dnů ode dne doručení platebního výměru*. Penále je tedy třeba vyměřit, a teprve účinkem vyměření se stává splatným a platební výměr, jímž se tak stalo, exekucním titulem, tedy podkladem pro případnou daňovou exekuci. Podstatné je i to, že možnost vyměřit odvod a penále je – podobně jako i jiné veřejnoprávní nároky vůči jednotlivci – časově omezena. Podle poslední věty rozpočtových pravidel *odvod a penále lze vyměřit do 10 let od 1. ledna roku následujícího po roce, v němž došlo k porušení rozpočtové kázně* [na okraj je zde vhodné upozornit, že použitelnost uvedeného ustanovení může být sporná, viz k tomu předběžná otázka k Soudnímu dvoru položená Nejvyšším správním soudem usnesením ze dne 31. 7. 2024, čj. 10 Afs 82/2024-52 (C-539/24)].

[70] Podle § 2 odst. 5 daňového řádu *příslušenstvím daně se rozumějí úroky, penále, pokuty a náklady řízení, jsou-li ukládány nebo vznikají-li podle daňového zákona. Úroky, penále a pokuta za opožděné tvrzení daně sledují osud daně*. Ve druhé větě § 2 odst. 5 daňového řádu se tedy uvádí, které typy příslušenství daně z těch, jež jsou vyjmenovány ve větě první, sledují osud daně, a jsou tedy „automaticky“ závislé na hlavní daňové povinnosti (viz nejnověji k této otázce rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 4. 2024, čj. 8 Afs 7/2024-58, body 20-24). Podle výše citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 9 Afs 286/2017-26, bodu 39, „*osudem*

*daně se ve smyslu § 2 odst. 5 daňového řádu míní především hmotněprávní otázky existence daně*“. To znamená, že pokud v důsledku zrušení rozhodnutí o stanovení daně zanikne hlavní daňová povinnost (např. povinnost provést odvod za porušení rozpočtové kázně), zaniká i povinnost uhradit penále spojené s tímto odvodem, které z ní vzešlo. K zániku povinnosti uhradit „vedlejší“ pohledávku přitom dochází *ex lege* (rozsudky NSS ze dne 15. 8. 2018, čj. 6 Afs 229/2018-21, bod 17, ze dne 21. 4. 2021, čj. 4 Afs 102/2019-38, bod 44, a ze dne 3. 6. 2020, čj. 8 Afs 128/2018-56, bod 19).

[71] V nyní projednávané věci je předmětem řízení penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně stanovené samostatným, byť deklaratorním, platebním výměrem. Takové penále po hmotněprávní stránce nemůže bez pravomocného rozhodnutí o uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně obstát, neboť *ex lege* sdílí osud hlavní daňové povinnosti. To však nic nemění na skutečnosti, že i přes zrušení rozhodnutí o odvolání proti platebnímu výměru o stanovení hlavní daňové povinnosti (k tomu, že daň lze na osobním daňovém účtu daňového subjektu evidovat teprve od okamžiku, kdy je stanovena pravomocně podle § 149 a násl. daňového řádu, viz nejnověji komplexní argumentace v rozsudku NSS ze dne 29. 8. 2024, čj. 9 Afs 69/2024-26, č. 4641/2024 Sb. NSS; z právní úpravy odvodu za porušení rozpočtové kázně a penále za prodlení s tímto odvodem není patrné, že by tomu mělo být v této oblasti práva jinak) stále existují pravomocná rozhodnutí o stanovení penále nadaná presumpcí správnosti (což je podstatou nyní projednávané věci). Tento platební výměr a k němu se vztahující rozhodnutí žalovaného o odvolání jsou samostatnými rozhodnutími správního orgánu, jež jsou, anebo nejsou v souladu se zákonem.

[72] Šestý senát trefně poukazuje (zejm. v bodě 23 přeládacího usnesení) na to, že hmotné právo (zde penále jako povinnost odvozená z hlavní daňové povinnosti a na ní závislá) se musí nějakým způsobem promítnout v procesním právu. Hmotné a procesní vztahy totiž fungují relativně nezávisle na sobě, neboť upravují v jistém ohledu odlišné situace. Jakkoli míra oddělení hmotného a procesního práva je v právu veřejném menší než v soukromém, jelikož častěji než v právu soukromém je vznik či zánik veřejného hmotného práva derivátem procesního působení orgánu veřejné moci, teze o relativním oddělení vztahů hmotných a procesních platí v obecné rovině i v právu veřejném. Žádoucím jevem samozřejmě je, aby procesněprávní vztahy odpovídaly vztahům hmotněprávním, tedy aby práva a povinnosti založené procesními vztahy odpovídaly právům a povinnostem založeným vztahy hmotněprávními. Pokud však – například kvůli důkazní nouzi, neaktivitě účastníka řízení či nezákonnému postupu orgánů veřejné moci – procesněprávní vztah tomu hmotněprávnímu neodpovídá, má vztah procesněprávní přednost před vztahem hmotněprávním, jelikož je závazně určen příslušným orgánem a je případně i vymožitelný. Právě proto je zásadně nezbytné, jak shora vyloženo, ve sféře správního soudnictví k námitce účastníka zohlednit zrušení podmiňujícího rozhodnutí správního orgánu i v řízení o rozhodnutí podmíněném.

[73] Obecně stojí daňový řád na koncepci relativně jednoduché změnitelnosti stanovené daně, nebrání-li tomu prekluze (viz zejm. § 143 odst. 1 a 2 tohoto zákona). Daňový řád má i zvláštní mechanismus, kterým je správce daně povinen zajistit, aby v oblasti daní byly hmotněprávní a procesněprávní vztahy, pokud možno, ve vzájemném souladu a aby tak byl naplněn cíl správy daní, tedy správné zjištění a stanovení daní a zabezpečení jejich úhrady (§ 1 odst. 2 daňového řádu). Je jím institut přeplatky a pravidla pro nakládání s ním. Daňový řád hledí na daňový status jednotlivce jako na v jistém smyslu neustále se proměňující kontinuum daně vznikáním a zanikáním jednotlivých daňových povinností a s nimi spojeného příslušenství, závislé na plynutí času (vedoucím na jedné straně typicky k přibývání nových zdaňovacích období či jiných daňově relevantních skutečností, na druhé straně k prekluzi). Exekuční tituly (platební výměry aj.), tedy instituty procesního charakteru, jsou v oblasti daní změnitelné a lze je uvést do souladu s právem hmotným podstatně jednodušeji než v jiných oblastech práva. Hranic pro zákaz změny je zde mnohem více prekluze práva daň vyměřit či vybrat než právní moc exekučního titulu.

[74] Úprava v § 149 a násl. a zejména pak v § 154 a 155 daňového řádu (ve znění účinném od 1. 1. 2021 – rozsudek krajského soudu čj. 30 Af 30/2016-110, jímž, jak bude dále podrobně rozebráno, bylo zrušeno rozhodnutí o odvodu, byl vydán dne 30. 11. 2021, takže právě toto znění daňového řádu by bylo relevantní pro další postup správce daně) v první řadě zakládá povinnost správce daně neustále sledovat vývoj daňových povinností daňových subjektů. Podle § 149 odst. 1 daňového řádu *správce daně vede evidenci daní, kde zaznamenává stanovení daně, vznik, splnění, popřípadě jiný zánik daňových povinností, a z toho vyplývající přeplatky, nedoplatky*

a případné převody. Tyto údaje jsou evidovány na osobních daňových účtech. Přeplatky a z nich odvozené případné vratitelné přeplatky jsou upraveny zejména v již zmíněných § 154 a 155 daňového řádu. Správce daně je tedy v první řadě povinen sledovat, zda trvají podklady pro existenci daňových povinností. Pokud bylo odstraněno rozhodnutí deklarující povinnost odvodu za porušení rozpočtové kázně, je správce daně povinen ve smyslu § 2 odst. 5 daňového řádu zohlednit bez dalšího, že z toho *ex lege* plyne, že není dána ani povinnost platit penále vztahující se k dotčenému původně deklarovanému odvodu. Je úřední povinností správce daně, aby promítl nově zjištěné hmotněprávní vztahy i do roviny procesněprávní, tedy aby odstranil účinky takových svých úkonů, které hmotněprávní vztahy deklarují v rozporu s objektivním právem a umožňovaly by při izolovaném pohledu na věc exekuci povinnosti, která neodpovídá hmotnému právu. Je tak povinen promítnout nově zjištěné hmotněprávní vztahy do evidence daní. Pokud má daňový subjekt za to, že správce daně tuto svou povinnost nesplnil a postoupal při placení daní nesprávně, může uplatnit námitku podle § 159 daňového řádu.

[75] Na rozdíl od obecných pravidel pro vztah mezi podmiňujícím a podmíněným rozhodnutím je tedy v oblasti daňových povinností obecně, a tedy v rámci této oblasti práva i u odvodů za porušení rozpočtové kázně a penále s tímto odvodem spojeného, poskytnuta komplexní ochrana práv daňového subjektu v rámci správy daní. Ta se uplatní jak při zrušení (změně) podmiňujícího rozhodnutí pro jeho nezákonnost soudem či v důsledku uplatnění mimořádných opravných nebo dozorčích prostředků, tak pro odklizení účinků takového rozhodnutí jiným způsobem. Je pravda, že tato ochrana kvůli tomu, aby byla přiměřeně jednoduchá, napravuje důsledky minulých pochybení státu jen zčásti zpětně; její výhodou je však paušalizovaná, a tedy procesně jednoduchá náhrada újmy daňového subjektu formou úroku z neoprávněného jednání správce daně (nyní úrok z nesprávně stanovené daně, viz § 254 daňového řádu ve znění účinném od 1. 1. 2021). Proti takovému systému ochrany práv daňového subjektu nelze nic namítat.

[76] Účinnost komplexní ochrany poskytované samotnou veřejnou správou je zajištěna i možnostmi ochrany soudní.

[77] Daňový subjekt je oprávněn nechat si vystavit potvrzení o stavu svého osobního daňového účtu, a pokud má za to, že jeho obsah neodpovídá skutečnosti, domáhat se soudní ochrany cestou zásahové žaloby podle § 82 a násl. s. ř. s. (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 3. 2016, čj. 3 Afs 251/2015-34, a ze dne 4. 6. 2020, čj. 9 Afs 285/2019-32).

[78] Má rovněž možnost požádat o vrácení vratitelného přeplatku podle § 155 odst. 1 daňového řádu. Má možnost brojit i námitkou proti případnému převedení přeplatku na úhradu jiné daně podle § 154 daňového řádu. I zde má v obou typech případů k dispozici soudní ochranu proti rozhodnutí o přeplatku žalobou proti rozhodnutí podle § 65 a násl. s. ř. s. (rozsudky NSS ze dne 31. 8. 2017, čj. 4 Afs 119/2017-106, č. 3644/2017 Sb. NSS, body 16 a 17, a ze dne 26. 7. 2019, čj. 1 Afs 84/2019-38, zejm. body 24 a 26).

[79] Pokud by snad správce daně prováděl na základě rozhodnutí o penále daňovou exekuci, je taková exekuce po odpadnutí rozhodnutí o odvodu nepřijatelná. Nesmí být zahájena, a pokud byla zahájena dříve, musí být ihned zastavena. I zde je soudní ochrana k dispozici (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2019, čj. 1 Afs 271/2016-53, č. 3873/2019 Sb. NSS, ANAFRA).

[80] I když v oblasti daní existují výše popsané zvláštní mechanismy, jimiž je správce daně povinen zajistit, aby hmotněprávní a procesněprávní vztahy byly, pokud možno, ve vzájemném souladu, nelze *de lege lata* jen pro jejich existenci odepřít soudní ochranu ve správním soudnictví. Soudní přezkum podmíněného rozhodnutí je na nástrojích ochrany práv uvnitř systému veřejné správy zásadně nezávislý, je plně v rukou žalobce, je-li patřičně procesně aktivní, a umožní promítnutí zrušení (změny) podmiňujícího správního rozhodnutí pro nezákonnost, jejíž důvody existovaly již v době vydání podmiňujícího rozhodnutí, do procesního osudu rozhodnutí podmíněného.

[81] Mimosoudní prostředky ochrany před platebním výměrem na penále (prostředky jsou k dispozici uvnitř procesního systému veřejné správy) existují a může být zásadně možné jimi také docílit nápravy nesouladu hmotněprávního a procesního stavu, k němuž může dojít při zrušení podmiňujícího rozhodnutí. Je jistě vhodné a doporučeníhodné jich užít, je-li to možné, neboť to odpovídá zásadě subsidiarity zásahů soudní moci do jednání

veřejné správy (usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 5. 2014, čj. 8 Ans 2/2012-278, č. 3071/2014 Sb. NSS, *CG Holding*, zejm. bod 47).

[82] Navíc, byť to neplatí v nyní projednávaném případě daňové povinnosti spočívající v penále, odpadne-li odvod, jenž je právním základem daného penále, kde správce daně musí korekci provést z úřední povinnosti, některé mimosoudní prostředky ochrany před nezákonnými rozhodnutími jsou vázány na správní uvážení (dozorčí prostředky), případně na další procesní podmínky (lhůty aj., viz obdobně argumentace v bodě 29 usnesení rozšířeného senátu ve věci *Peklo na Čertovině*).

[83] Především však zákonná úprava žaloby proti rozhodnutí správního orgánu vyžaduje pro přístup k soudu předchozí využití toliko řádných, a nikoli již mimořádných opravných prostředků, podnětu k uplatnění prostředků dozorčích [§ 68 písm. a) s. ř. s.] či jiných než soudních prostředků ochrany. V obecné rovině je toto pravidlo jako zásada, z níž může zákon stanovit výjimky, vyjádřeno i v § 5 s. ř. s., podle něhož, *nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak, lze se ve správním soudnictví domáhat ochrany práv jen na návrh a po vyčerpání řádných opravných prostředků, přípouští-li je zvláštní zákon*. Ve shora již zmíněném usnesení čj. 1 As 277/2022-54, bodech 44 a 45, rozšířený senát uvedl, že paralelní procesní cesty (soudní a mimosoudní) k odstranění nezákonného podmiňujícího rozhodnutí mohou existovat, a odmítl tezi, že z důvodu subsidiarity soudní ochrany by soudní cesta nápravy měla být odepřena jen proto, že jsou k dispozici mimosoudní mimořádné opravné prostředky.

[84] Rozšířený senát ostatně v minulosti v případě, že existovalo více cest k ochraně práv jednotlivce před tímž jednáním veřejné správy, shledal, že to zásadně nemůže být důvodem odepření jedné z těchto cest (viz usnesení rozšířeného senátu ve věci *ANAFRA*, zejm. body 36 až 39). Touto základní filozofií výkladu ustanovení zákona o soudní ochraně veřejné správy je třeba se řídit i v jiných typově podobných situacích.

[85] Případná nadbytečnost žaloby tam, kde jsou k dispozici plnohodnotné prostředky nápravy na úrovni veřejné správy, se však může projevit v rozhodnutí o náhradě nákladů soudního řízení, jak bude rozebráno dále.

### IV.3 Shrnutí

[86] Závěry rozšířeného senátu vyslovené v usnesení ve věci *Peklo na Čertovině* se uplatní i na vztah odvodu za porušení rozpočtové kázně podle § 44a odst. 4 písm. b) a c) rozpočtových pravidel a penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně podle odst. 8 téhož paragrafu.

[87] Krajský soud při přezkumu podmíněného rozhodnutí správního orgánu vyčká výsledku řízení o žalobě proti podmiňujícímu rozhodnutí správního orgánu.

[88] Zrušení (změnu) podmiňujícího rozhodnutí správního orgánu pro nezákonnost z důvodů existujících již v době jeho vydání zohlední podle okolností, zejména s ohledem na procesní aktivitu stěžovatele, i Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu o žalobě proti podmíněnému rozhodnutí správního orgánu. (...)

### Odlíšné stanovisko dle § 55a s. ř. s. soudce Petra Mikeše

[1] Souhlasím s výrokem rozsudku i naprostou většinou jeho odůvodnění. Nesouhlasím pouze s tím, že má být na úvaze krajského soudu, jestli vyčká výsledku řízení o kasační stížnosti proti podmiňujícímu rozhodnutí, jak uvádí většina v bodu [57] rozsudku. Domnívám se, že kolegové zvolili řešení, které na první pohled posiluje postavení krajských soudů a urychluje řízení, ale ve svých důsledcích tomu tak není.

[2] Většina tento postup odůvodňuje dvěma důvody. Prvním je ten, že již posouzením ze strany krajského soudu bylo dosaženo požadavku plynoucího z čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny a případně čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (tam kde je aplikovatelný). I jinak většina zdůrazňuje mimořádnost kasační stížnosti proti pravomocnému rozsudku krajského soudu. Krajskému soudu proto umožňuje si samostatně vyhodnotit, zda vyčká výsledku řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu, kterým bylo rozhodnuto o žalobě proti podmiňujícímu rozhodnutí. V tomto směru se rozsudek jeví tak, že posiluje rozhodovací odpovědnost krajského soudu. Důsledek je však ten, že mu v takovém případě odnímá posouzení dopadů zrušení či změny podmiňujícího rozhodnutí na podmíněné rozhodnutí, pokud k takové situaci dojde kvůli rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti proti podmiňujícímu rozhodnutí.

[3] Pokud totiž nakonec bude podmiňující rozhodnutí zrušeno či změněno v řízení před správními soudy, nebude to důvod, aby Nejvyšší správní soud rušil rozsudek krajského soudu, kterým byla zamítnuta žaloba proti podmiňnému rozhodnutí. V době svého rozhodnutí totiž bude krajský soud vycházet z toho, že žaloba proti podmiňujícímu rozhodnutí nebyla úspěšná. Nebude tedy povinen dále vyčkávat a nebude řešit ani to, jaké by mohly být důsledky, kdyby žaloba úspěšná byla. Jeho rozsudek tak bude plně zákonný. Posouzení toho, jaké důsledky má tedy zrušení či změna podmiňujícího rozhodnutí na rozhodnutí podmíněné, tedy bude muset prvně učinit Nejvyšší správní soud, ačkoliv to má činit standardně krajský soud (k tomu viz bod [53] rozsudku). Účastníci řízení tak budou připraveni o možnost proti takovému názoru brojit prostřednictvím opravného prostředku a svůj názor na tuto otázku nikdy nevyvolí krajský soud.

[4] Považuji také za lichý poukaz na rychlost řízení. Většina totiž v bodu [64] rozsudku správně poukazuje na to, že „někdo“ počkat musí. Jinak by totiž byl popřen postulát, na kterém stojí celý koncept rušení podmíněných rozhodnutí v důsledku zrušení rozhodnutí podmiňujícího. Tím je účinná soudní ochrana. Podle většiny má být tím, kdo čeká, Nejvyšší správní soud. I pokud se tedy v některých případech zrychlí řízení před krajským soudem, účastníci stejně nebudou mít definitivní jistotu, jaký bude konečný osud jejich žaloby v řízení před správními soudy.

[5] Proto také považuji za umělé odlišení se od usnesení rozšířeného senátu ve věci *Sdružení pro republiku – Republikánská strana Československa Miroslava Sládka*. Jde podle mého přesvědčení o velmi obdobnou situaci. Jak správně uvádí většina v bodu [55] rozsudku, rozhodnutí o neosvobození od soudního poplatku a o zastavení řízení pro jeho následné nezaplacení jsou také příklady podmiňujícího a podmíněného rozhodnutí, byť v rámci soudního řízení. Smysl jejich postupného přezkumu je však stále stejný, tedy zajištění účinné soudní ochrany.

[6] Podle mého přesvědčení by proto měl krajský soud vždy vyčkat na konečné rozhodnutí správních soudů o žalobě proti podmiňujícímu rozhodnutí. Není totiž účelné větvit soudní řízení o podmíněném a podmiňujícím rozhodnutí do řady dílčích řízení, jestliže otázka zákonnosti podmiňujícího rozhodnutí má zásadní vliv na zákonnost rozhodnutí podmíněného. Jednalo by se tak o jasný a předvídatelný postup, který by byl v souladu s dřívějším usnesením ve věci *Sdružení pro republiku – Republikánská strana Československa Miroslava Sládka*.

[7] Na druhou stranu si uvědomuji, že půjde v praxi o spíše výjimečnou situaci, a zároveň to, že skutečná možnost zohlednění dopadů zrušení či změny podmiňujícího rozhodnutí na rozhodnutí podmíněné bude velmi omezená. Jak jednak většina poukazuje, Nejvyšší správní soud ruší jen zřetelnou menšinu rozhodnutí krajských soudů napadených kasační stížností (bod [57] rozsudku). To však považuji za ne zcela přesvědčivé, neboť stále je zde okolo pětiny případů, které Nejvyšší správní soud posoudí odlišně. Co však považuji za důležitější, je velmi omezený prostor pro jiné rozhodnutí, než je zrušení podmíněného rozhodnutí, pokud je zrušeno či změněno rozhodnutí podmiňující (k tomu viz body [53] a [58] rozsudku). V naprosté většině případů tedy nebude tak významné, zda ke zrušení podmíněného rozhodnutí přistoupí krajský soud nebo Nejvyšší správní soud, protože bude zřejmé, že by právě takto musel rozhodnout kterýkoliv z nich.

[8] S ohledem na předchozí odstavec proto považuji názor většiny, se kterým nesouhlasím, spíše jen za jistou metodologickou nedůslednost, která naštěstí bude mít zcela minimální dopad do práv účastníků i na postavení krajských soudů.

### **Odlišné stanovisko dle § 55a s. ř. s. soudce Ivo Pospíšila**

[1] Souhlasím s výrokem rozsudku i se základní úvahou o tom, že v soudním přezkumu podmíněného rozhodnutí je nezbytné přihlížet k nezákonnosti rozhodnutí podmiňujícího, byť byla autoritativně vyslovena až poté, co žalovaný správní orgán vydal podmíněné rozhodnutí. To však toliko k výslovné námitce žalobce.

[2] Rozšířený senát tím, pravda, navazuje na závěry, které již vyslovil v usnesení ve věci *Peklo na Čertovně*. Důvodem je posílení soudní ochrany jednotlivce a efektivity správního soudnictví (odklizení navazujících správních rozhodnutí, která jsou stížena nezákonností v důsledku nezákonnosti předchozího, podmiňujícího rozhodnutí).

[3] Rozšířenému senátu byla tato otázka předložena na půdorysu vztahu mezi rozhodnutím o odvodu za porušení rozpočtové kázně a penále za prodlení s odvodem. Podobně jako v případě vztahu mezi územním

rozhodnutím, stavebním povolením a kolaudačním rozhodnutím jde nepochybně o rozhodnutí, která lze označit za tzv. řetězíci, resp. ve vztahu vzájemné podmíněnosti.

[4] Většina rozšířeného senátu se však rozkročila dále a formulovala obecné principy soudního přezkumu tzv. řetězených správních aktů. Jejich vymezení je však v rozhodnutí většiny velmi obecné (body [37] a [38]) a vyvolává otázky, která všechna rozhodnutí z různých oblastí správního práva spadají do této kategorie. Pokud se již rozsudek vydal touto cestou a jeho odůvodnění je v části týkající se procesních povinností krajských soudů i Nejvyššího správního soudu velmi detailní (body [52] až [66]), měl také konkrétněji vymezit případy, kdy jde o ono řetězení správních rozhodnutí. Pokud setrváme v daňovém právu, odůvodnění rozsudku připouští, že daňové řízení je v podstatě „*neustále se proměňující kontinuum dané vznikáním a zanikáním jednotlivých daňových povinností a s nimi spojeného příslušenství*“ (bod [73]). Lze tedy předpokládat, že řada dílčích aktů vydávaných správcem daně bude zpravidla ve vztahu podmiňujícího a podmíněného. Je jím například vztah mezi rozhodnutím o registraci plátce daně z přidané hodnoty a následnými výměry na DPH? Je v oblasti azylového práva řetězením například vztah mezi rozhodnutím o první žádosti o mezinárodní ochranu a rozhodnutími o opakovaných žádostech, která z předchozího rozhodnutí procesně i materiálně vycházejí?

[5] Mám za to, že pro tuto obecnost bude důsledek rozhodnutí rozšířeného senátu – přinejmenším po nějakou dobu – přesně opačný, než je jím nyní zamýšleno. To po dobu, než se ustálí judikatura k tomu, které případy jsou řetězením a kde platí uvedené povinnosti krajských soudů i Nejvyššího správního soudu. Rozšířený senát si tak dnešním rozhodnutím vytváří předpoklady pro svou další sjednocovací činnost v budoucnu. Tomu mohl alespoň trochu předejít, pokud by byl v části věnující se řetězení konkrétnější.

## 4669

### **Správní řízení: systémová podjatost úředníků podílejících se na rozhodování o záměru; smlouva o spolupráci mezi územním samosprávným celkem a investorem**

**Řízení před soudem: žaloba podaná veřejným ochráncem práv k ochraně veřejného zájmu; zájem na nestranném rozhodování převyšující zájem na ochraně právní jistoty a práv nabytých v dobré víře; existence systémové podjatosti jako důvod pro zrušení napadeného správního rozhodnutí**

k § 14 odst. 1 správního řádu

k § 66 odst. 3 soudního řádu správního

**I. Existence smlouvy o spolupráci uzavřené mezi územním samosprávným celkem a investorem sama o sobě nezakládá systémovou podjatost (§ 14 odst. 1 správního řádu) úředníků podílejících se na rozhodování o záměru, který je předmětem smlouvy. Na systémovou podjatost lze usuzovat až z jejího konkrétního obsahu, z okolností předcházejících jejím sjednání či z následného jednání smluvních stran.**

**II. Jestliže soud v řízení o žalobě podle § 66 odst. 3 s. ř. s. dospěje k závěru, že veřejný ochránce práv prokázal existenci systémové podjatosti, pak je nejen splněna podmínka jeho aktivní legitimace k podání žaloby, ale rovněž dán i důvod pro zrušení žalobou napadeného správního rozhodnutí.**

**III. Při posuzování, zda veřejný ochránce práv prokázal závažný veřejný zájem na podání žaloby podle § 66 odst. 3 s. ř. s., musí v případech systémové podjatosti ochrana právní jistoty a práv nabytých v dobré víře ustoupit zájmu na nestranném rozhodování.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2025, čj. I As 146/2024-93)

**Prejudikatura:** č. 534/2005 Sb. NSS, č. 2801/2013 Sb. NSS, č. 2802/2013 Sb. NSS, č. 3452/2016 Sb. NSS, č. 4118/2021 Sb. NSS, č. 4533/2023 Sb. NSS a č. 4577/2024 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu

č. 127/1996 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 167/94), č. 98/2001 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 105/01), č. 42/2007 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 722/05), č. 123/2012 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 1167/11) a č. 139/2020 Sb. ÚS (sp. zn. Pl. ÚS 1/19); rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 9. 2. 2012, *Kinský proti České republice* (stížnost č. 42856/06).

**Věc:** Veřejný ochránce práv proti Magistrátu města Olomouce, za účasti 1) Šantovka District, s. r. o., 2) Šantovka Tower, a. s., 3) CETIN, a. s., 4) statutární město Olomouc, 5) Správa železnic, státní organizace a 7) Za krásnou Olomouc, z. s., o umístění stavby, o kasační stížnosti žalobce.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 10. 6. 2019 umístil stavbu *Šantovka Tower*. Jejím stavebníkem jsou osoby zúčastněné na řízení 1) a 2) (jako původní a nynější stavebník, dále společně jako „stavebník“ nebo „investor“). Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce žalobu k ochraně veřejného zájmu podle § 66 odst. 3 s. ř. s. Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci žalobu usnesením ze dne 24. 3. 2022, čj. 65 A 18/2020-383, odmítl, jelikož shledal, že žalobce neprokázal závažný veřejný zájem na podání žaloby. Toto usnesení ke kasační stížnosti žalobce zrušil Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 24. 1. 2024, čj. 1 As 174/2022-92, č. 4577/2024 Sb. NSS, neboť dospěl k závěru, že závažným veřejným zájmem může být v daném případě zájem na nestranném rozhodování správního orgánu. Zavázal proto krajský soud, aby provedl důkazy, které žalobce k prokázání tohoto závažného veřejného zájmu navrhoval, a aby znovu posoudil, zda byla dána ve správním řízení systémová podjatost rozhodujících úředníků stavebního úřadu a orgánu památkové péče.

Krajský soud žalobu usnesením ze dne 20. 3. 2024, čj. 65 A 18/2020-553, opět odmítl. Dospěl k závěru, že námitka systémové podjatosti rozhodujících úředníků nezakládá aktivní legitimaci žalobce. Kontroverznost a medializaci záměru nepovažoval za okolnost, která by vyvolala relevantní míru systémového rizika podjatosti. Za významný označil pouze obsah mediálních vyjádření zástupců města Olomouce, který podle něj ovšem nelze považovat za nátlak na stavební úřad či orgán památkové péče. Neshledal ani, že by město mělo na rozhodnutí žalovaného výrazný ekonomický zájem vyplývající ze smlouvy o spolupráci uzavřené mezi městem a investorem (dále jen „Smlouva o spolupráci“), kterou se město pod hrozbou sankcí zavázalo, že nebude stavební činnosti investora v dotčené lokalitě bránit. Tuto smlouvu však podle krajského soudu nelze vyložit tak, že by měl městu reálně hrozit jakýkoli postih za jeho jednání v řízení o umístění stavby *Šantovka Tower*, či dokonce za jakékoli rozhodnutí žalovaného v tomto řízení v neprospěch investora. Město tak nemohlo mít reálnou obavu z ekonomických sankcí vyplývajících ze Smlouvy o spolupráci. Právní vyjádření k této smlouvě si nenechalo vypracovat z obavy z výkladu, ale až jako reakci na memorandum zasláné investorem, které předkládá investorův pohled na výklad Smlouvy o spolupráci. Diskuse o výkladu smlouvy na zasedáních zastupitelstva pak souvisely s projednáváním návrhu na vypořádání námitek proti připravované změně č. II územního plánu Olomouc (dále jen „změna územního plánu“), nikoli s řešením postupu města jako účastníka územního řízení. Nadto v diskusi zazněla také stanoviska o tom, že ze smlouvy žádné sankce ani rizika náhrady škody pro město neplynou.

Nadkritickou míru systémového rizika podjatosti nezaložila dle krajského soudu ani skutečnost, že město obdrželo od investora výzvu k součinnosti. Město nemohlo investorovi v zaslání výzvy zabránit a zásadní je pouze to, jak na ni reagovalo – tedy že podle výzvy nejednalo. Ve vztahu k orgánu památkové péče je tento vliv zcela vyloučen, jelikož ten stanovisko vydal již dva měsíce předtím. Konečně ani skutečnost, že město nepodalo proti napadenému rozhodnutí odvolání, nelze podle soudu bez dalšího interpretovat jako projev snahy dodržet závazky ze Smlouvy o spolupráci nebo jako projev obav ze sankcí v této smlouvě uvedených. Tento důvod vyplývá pouze z tvrzení novináře, který byl autorem článku, v němž formuloval toto podezření. Krajský soud uzavřel, že se posuzovaný případ významně liší od jiných případů, ve kterých Nejvyšší správní soud shledal nadkritickou míru systémového rizika podjatosti a v nichž ji dovodil z existence smluvních závazků obcí či krajů s investory.

Krajský soud nespatořoval – stejně jako ve svém prvním usnesení – závažný veřejný zájem ani v zájmu na ochraně životního prostředí (a ve zpochybnění splnění podmínek § 12 odst. 4 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny) nebo v zájmu na zachování hodnot území města Olomouce (a v tvrzení, že byla stavba *Šantovka Tower* umístěna v rozporu s některými regulativy územního plánu). Zájem na ochraně kulturního dědictví v podobě městské památkové rezervace Olomouc pak sice podle krajského soudu je s to založit aktivní legitimaci žalobce, z předložených důkazů ovšem nevyplývalo, že by stavba měla změnit prostorovou kompozici stávajících dominant města ani že by měla nevratně znehodnotit památkově chráněné území.

Žalobce (stěžovatel) napadl usnesení krajského soudu kasační stížností. Předpoklady pro naplnění veřejného zájmu ve smyslu § 66 odst. 3 s. ř. s. byly podle něj dány, neboť v řízení vymezil hned několik závažných veřejných zájmů a prokázal nutnost jejich ochrany. Neobstojí přitom porovnání s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2016, čj. 9 As 24/2016-109, č. 3452/2016 Sb. NSS, *FVE Moldava*, neboť Nejvyšší správní soud již ve svém předchozím rozsudku uzavřel, že jím nebyl stanoven žádný minimální práh, který by bylo třeba překročit. Stěžovatel byl přesvědčen, že prokázal závažný veřejný zájem. Ten spatřoval v kumulaci porušení hned několika právních předpisů dosahující intenzity popření principů zákonnosti.

Předně měl za to, že unesl důkazní břemeno k prokázání překročení kritické míry rizika systémové podjatosti. Nebylo třeba prokazovat podjatost konkrétních osob, neboť v tom systémová podjatost nespočívá. Na rozdíl od krajského soudu byl toho názoru, že stejně jako ve věci, o kterou se jednalo v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2015, čj. 7 As 202/2014-66, obsahovala Smlouva o spolupráci v této věci ustanovení o právní odpovědnosti města za zmaření investičního záměru. Z dokazování vyplynulo, že obě strany obsah smlouvy znaly a byly si vědomy i možné odpovědnosti města za případné porušení smluvních závazků. Ani jedna strana nepochybnila, že by se Smlouva o spolupráci záměru *Šantovka Tower* netýkala. Odpovědnost města za zmaření vyplývající ze smlouvy se proto vztahovala také na tento záměr.

Stěžovatel taktéž nesouhlasil se závěrem soudu o neexistenci reálné obavy města z ekonomických sankcí. To, že si město nechalo zpracovat právní analýzu k Smlouvě o spolupráci a že na zasedání zastupitelstva projednávalo možné důsledky (ne)plnění závazků ze Smlouvy o spolupráci, jasně svědčí o obavě z nastoupení případné právní odpovědnosti. Jestliže pak investor zaslal výzvu k součinnosti kromě města také tajemníkovi žalovaného, který je přímým nadřízeným rozhodujících úředníků, lze to považovat za určitou formu nátlaku na to, aby žalovaný nepostupoval nezávisle, ale pod tíhou závazků vyplývajících ze Smlouvy o spolupráci.

Mimoto byl podle stěžovatele závažný veřejný zájem naplněn také v případě ostatních veřejných zájmů, a to jak v kumulaci, tak jednotlivě, což obsáhle odůvodnil.

Podle žalovaného byla kasační stížnost nepřijatelná, eventuálně nedůvodná. Měl za to, že krajský soud respektoval jak závažný právní názor Nejvyššího správního soudu, tak právní úpravu a předchozí judikaturu. Stěžovatel polemizoval s krajským soudem v otázce překročení nadkritické míry systémového rizika, aniž by přednesl relevantní nesouhlas nad rámec své dřívější argumentace. Závažný veřejný zájem na podání žaloby podle něj nezákládaly ani další důvody tvrzené stěžovatelem, přičemž u jednotlivých veřejných zájmů přiblížil proč. Dopad do veřejných zájmů přitom nelze posuzovat kumulovaně, neboť správní rozhodnutí bývají často postižena různými nesprávnostmi a nezákonnostmi a jen málo rozhodnutí je skutečně „dokonalých“. To ovšem nemusí mít vliv na jejich správnost a platnost, proto je nelze počítat.

Stavebník ke kasační stížnosti uvedl, že napadené usnesení netrpí vadami, které by odůvodňovaly jeho zrušení, naopak obsahuje podrobné vypořádání žalobních námitek. Největší prostor krajský soud věnoval dopadům stavby na dálkové pohledy ve vztahu k památkově chráněným hodnotám v území, neboť to bylo jediným skutečným důvodem, pro který žalobce s napadeným rozhodnutím nesouhlasil. Ostatní důvody byly pouze formální a zástupné.

Stěžovatelem uplatňovaný extenzivní výklad oprávnění veřejného ochránce práv podat žalobu ve veřejném zájmu byl podle stavebníka nesprávný a škodlivý. Jde totiž o výjimečný institut vyhrazený pro závažné a zjevné excesy. Pokud by soud přistoupil na tento výklad, s přihlédnutím k chybovosti územních rozhodnutí by v podstatě každý stavebník musel počítat s tím, že i po třech letech od právní moci územního rozhodnutí může taková žaloba zvrátit i navazující povolení a učinit z rozestavěných staveb „stavby černé“. Povolovací procesy ve stavebnictví jsou již nyní zdoluhavé, nákladné a nepředvídatelné. Žalobce by tak měl jednoznačně prokázat, že k pochybením narušujícím závažný veřejný zájem došlo. To se ovšem v tomto řízení nestalo.

Není pravdou, že krajský soud nerespektoval závažný právní názor. Otázka, zda smlouva mezi investorem a městem svědčí o silnějším ekonomickém zájmu města na provedení stavby, je otázkou skutkovou, nikoli právní. Tvrzení žalobce o kumulaci veřejných zájmů nemají oporu v právních předpisech, naopak jde o vadný a společensky škodlivý požadavek.

Pokud jde o otázku překročení nadkritické míry systémového rizika, ztotožnil se stavebník se závěrem krajského soudu, že nedůvodně odebrání věci příslušnému správnímu orgánu by bylo porušením práva na spravedlivý proces. Krajský soud v napadeném usnesení provedl analýzu Smlouvy o spolupráci a neshledal nic mimořádného, co by ji odlišovalo od stovek smluv, které jsou již roky uzavírány mezi obcemi a stavebníky na denní bázi. Náhrada škody zakotvená ve smlouvě reflektuje pouze odpovědnost vyplývající ze zákona, a nové povinnosti smluvních stran tedy v tomto ohledu nepřinášejí. Stěžovatel nekonkretizoval, v čem spatřuje odpovědnost města „za výsledek“.

Stavebník souhlasil s krajským soudem, že výzva investora k součinnosti ze září 2018 adresovaná městu nemohla ovlivnit závazné stanovisko orgánu památkové péče, ke kterému směřovaly základní výtky stěžovatele. To je důležité proto, že podle stavebníka klíčovým důvodem pro podání žaloby byl nesouhlas se závěry orgánu památkové péče o přípustnosti umístění stavby. V tomto ohledu je role stavebního úřadu pouze formální, neboť je pro něj rozhodný právě obsah takového stanoviska.

Právní dokumenty analyzující Smlouvu o spolupráci, které si každá ze stran smlouvy nechala zpracovat, nejsou pádným důvodem pro obavu z podjatosti rozhodujících úředníků. Závěr memoranda zpracovaného pro investora není nijak kontroverzní. Stěžovatel neprokázal, že si město právní analýzu objednalo z důvodu jeho obavy ze smluvní odpovědnosti. Žádný z představitelů města neměl důvod předpokládat, že by město mělo soukromoprávní závazek vydat správní rozhodnutí v rámci přenesené působnosti.

Stavebník se vyjádřil také k dalším veřejným zájmům, s jejichž posouzením stěžovatel polemizoval, a s jeho polemikou nesouhlasil.

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

### Z odůvodnění:

[21] Nejvyšší správní soud již ve svém dřívějším rozsudku v této věci shrnul, co judikatura míní závažným veřejným zájmem ve smyslu § 66 odst. 3 s. ř. s. (rozsudek čj. 1 As 174/2022-92, body 26 až 37). Na tyto závěry nyní naváže.

#### *III.a Základní východiska k systémové podjatosti*

[22] Podle § 14 odst. 1 správního řádu *každá osoba bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu [...], o níž lze důvodně předpokládat, že má s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový zájem na výsledku řízení, pro něž lze pochybovat o její nepodjatosti, je vyloučena ze všech úkonů v řízení, při jejichž provádění by mohla výsledek řízení ovlivnit.*

[23] Nejvyšší správní soud již v této věci dříve široce předestřel východiska týkající se systémového rizika podjatosti (body 39 až 45 předchozího rozsudku v této věci). Ve zkratce proto nyní pouze připomíná, že ve své judikatuře ustálené uvádí, že tzv. systémové riziko podjatosti existuje u úředních osob, které jsou v zaměstnaneckém či jemu obdobném poměru k subjektu, jehož zájmy mohou být v řízení, v němž rozhodují, dotčeny. To je důsledkem nastavení působnosti správních orgánů a povahy právních vztahů mezi těmito orgány a zaměstnanci subjektu (územního samosprávného celku či státu), do něhož jsou tyto orgány zasazeny a v nichž zaměstnanci působí jako úřední osoby.

[24] Systémová podjatost takto vystupujících úředních osob není dána samotnou existencí zaměstnaneckého či jiného obdobného poměru, ale pouze v případě překročení kritické míry systémového rizika. Zaměstnanecký či obdobný poměr je však signálem ke zvýšené opatrnosti a „podezřívavosti“, k němuž musí přistoupit další skutečnosti, které způsobí překročení oné kritické míry systémového rizika (viz zejm. usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 11. 2012, čj. 1 As 89/2010-119, č. 2802/2013 Sb. NSS, a na něj navazující rozhodnutí). Rozšířený senát podotkl, že k pochybám o nepodjatosti postačí i poměrně nízká míra podezření (usnesení rozšířeného senátu čj. 1 As 89/2010-119, bod 63; nebo také rozsudek NSS ze dne 10. 8. 2016, čj. 6 As 190/2015-80, bod 46). Právní úprava vychází z toho, že nebezpečí ovlivnění nežádoucím vztahem je třeba aktivně předcházet tak, aby k tomu pokud možno nikdy nedošlo, a proto připouští, že v některých případech bude z výkonu pravomoci v konkrétní věci vyloučena i osoba, o níž není ani jisté, že u ní nežádoucí vztah existuje. Zákon tedy nevyžaduje jistotu ani

přiměřenou pravděpodobnost existence nežádoucího vztahu; dostačuje již, jestliže o nepodjatosti lze pochybovat (rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2024, čj. 9 As 184/2024-163, bod 49; nálezy ÚS ze dne 30. 6. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 1/19, č. 139/2020 Sb. ÚS, bod 39).

[25] Tyto závěry ob stojí také po novelizaci § 14 správního řádu zákonem č. 176/2018 Sb. (resp. po vložení jeho odstavce 2), který pouze posiluje důraz na existenci dalších závažných skutečností svědčících pro vyloučení úředních osob (rozsudek NSS ze dne 2. 8. 2023, čj. 6 As 52/2023-127, č. 4533/2023 Sb. NSS, bod 57).

[26] Při zkoumání podjatosti je nutno vycházet nikoliv ze subjektivního přesvědčení účastníků řízení či rozhodující osoby o její podjatosti, či naopak nestrannosti, nýbrž z existence objektivních okolností, které jsou způsobily vyvolat oprávněné pochybnosti o nezaujatosti této osoby v konkrétním případě. Současně však nejde pouze o to, jak se tyto okolnosti jeví účastníkům řízení nebo rozhodující osobě. Podstatné je také objektivní „zdání nestrannosti“, tj. to, jak by se nestranné rozhodování jevílo nezaujatému vnějšímu pozorovateli. Taková úvaha pak musí vycházet z hmotněprávního rozboru skutečností, které k pochybnostem o nestrannosti rozhodující osoby vedly (viz nálezy ÚS ze dne 27. 11. 1996, sp. zn. I. ÚS 167/94, č. 127/1996 Sb. ÚS; ze dne 3. 7. 2001, sp. zn. II. ÚS 105/01, č. 98/2001 Sb. ÚS; nebo ze dne 7. 3. 2007, sp. zn. I. ÚS 722/05, č. 42/2007 Sb. ÚS; tato judikatura se vyvinula zejména v souvislosti s podjatostí soudců, její závěry lze nicméně vztáhnout na zkoumání podjatosti obecně, srov. rozsudek NSS ze dne 6. 10. 2015, čj. 6 As 252/2014-47, bod 28). Ostatně Evropský soud pro lidská práva dospěl k závěru, že při posouzení nestrannosti hraje významnou roli také to, jak případ působí navenek, jelikož „*nestačí jen, aby bylo spravedlnosti učiněno zadosť, musí jí být viditelně učiněno zadosť*“ (rozsudek ze dne 9. 2. 2012, *Kinský proti České republice*, stížnost č. 42856/06, bod 85).

[27] Z citovaného rozsudku Evropského soudu pro lidská práva plyne také to, že politická prohlášení politiků či představitelů moci zákonodárné a výkonné mohou za určitých okolností vyvolat obavy z ohrožení nezávislosti, nestrannosti a v konečném důsledku nepodjatosti rozhodujících soudců (tamtéž, bod 92) jakožto jednoho z požadavků spravedlivého procesu. Mohou-li taková prohlášení mít sílu ovlivnit zdání nestrannosti a nepodjatosti soudců, kteří jsou na rozdíl od úředníků veřejné správy institucionálně nadáni nezávislostí, musejí mít tyto vnější vlivy nesporně o to větší dopad na nepodjatost těchto úředníků.

[28] Ačkoli je posouzení míry systémového rizika podjatosti založeno vždy na skutkových okolnostech případu, lze z judikatury Nejvyššího správního soudu vyčíst vodítka k tomu, jakou váhu tento soud některým skutečnostem přikládá. Tak například v rozsudku vydaném ve stejné věci, v níž rozšířený senát vydal klíčové usnesení o systémové podjatosti (čj. 1 As 89/2010-119), nakonec neshledal překročení tzv. nadkritické míry systémového rizika podjatosti. Ačkoliv šlo o stavbu pražského městského okruhu, Nejvyšší správní soud přezkoumával pouze povolení ke kácení dřevin. Připustil ovšem, že v jiném řízení, které by bylo více provázáno s uskutečněním záměru (např. řízení o umístění stavby), by byla nadkritická míra překročena, neboť se jednalo o „*velmi významnou a silně kontroverzní stavbu, která je předmětem četných sporů (ať již ohledně toho, v jaké podobě má být uskutečněna, nebo dokonce zda je výstavba městského okruhu, či některých jeho částí, vůbec zapotřebí)*“ (rozsudek ze dne 30. 1. 2013, čj. 1 As 89/2010-152; body 31 a 32; a usnesení rozšířeného senátu ze dne 27. 11. 2012, čj. 1 As 19/2010-106, č. 2801/2013 Sb. NSS, body 33 a 34).

[29] Jinak byla v judikatuře Nejvyššího správního soudu významnou okolností svědčící o překročení této míry právě existence smlouvy o spolupráci mezi územním samosprávným celkem a investorem. Smlouva o spolupráci mezi krajem, respektive městem a investorem, která pouze proklamovala podporu záměru a neobsahovala žádné sankce, již dříve stačila pro naplnění nadkritické míry systémového rizika podjatosti (rozsudky čj. 7 As 202/2014-66; ze dne 2. 6. 2015, čj. 7 As 57/2015-80; a ze dne 13. 2. 2015, čj. 7 As 158/2014-30).

[30] Nadkritická míra systémového rizika podjatosti naopak není překročena v případech, kdy se k záměru osoby z regionální i vrcholné politiky pouze vyjadřují a téma je medializováno, neboť to samo o sobě nestačí k prokázání zájmu města na výsledku řízení (srov. rozsudky NSS ze dne 9. 5. 2024, čj. 6 As 366/2023-46, bod 31; čj. 6 As 52/2023-127, bod 62; a ze dne 21. 12. 2018, čj. 4 As 302/2018-55, body 39 a 40). Každopádně by tak tyto osoby měly činit nanejvýš opatrně, aby nevyvíjely tlak na rozhodovací orgány a nezbudily pochybnosti o možném zasahování politického vedení samospráv či státu do těchto řízení (rozsudky NSS ze dne 8. 10. 2020, čj. 6 As 171/2020-66, č. 4118/2021 Sb. NSS, bod 49; a čj. 6 As 52/2023-127, bod 63).

### III.b Shrnutí skutkového základu věci

[31] Záměr *Šantovka Tower* zahrnuje novostavbu bytového domu s výškou střechy od 68,2 do 74,5 m a dále podmiňující a doplňkové stavby dopravní a technické infrastruktury. Pozemky určené pro stavbu se nacházejí v ochranném pásmu městské památkové rezervace Olomouc. Se záměrem se pojila poměrně velká medializace, vyjadřovali se k němu veřejně jak jeho zastánci, tak odpůrci.

[32] Krajský soud po vrácení věci Nejvyšším správním soudem doplnil dokazování k námitce systémové podjatosti žalovaného a orgánu památkové péče, z něhož vyplynuly následující pro věc zásadní skutečnosti.

[33] Město uzavřelo v roce 2010 s investorem smlouvu nazvanou Smlouva o spolupráci v oblasti infrastruktury a budoucích smlouvách, jejímž předmětem byl zejména projekt výstavby tramvajové trati, která měla být mimo jiné přes pozemky investora. Ten se zavázal podílet se na nákladech s budováním infrastruktury, neboť sám na pozemcích plánoval projekt výstavby multifunkčního centra, jehož druhá ze tří fází byla právě i výstavba *Šantovka Tower* (stavba je ve smlouvě ovšem definována částečně neurčitě). Oba projekty měly být podle preambule vzájemně provázané, a smluvní strany se proto zavázaly k vzájemné spolupráci. Smlouva obsahuje tři ustanovení, jejichž výklad se stal pro řízení o umístění stavby *Šantovka Tower* relevantní, neboť byl předmětem sporu mezi městem a investorem. Prvním se strany zavázaly nečinit žádný krok, který by mimo jiné nepříznivě ovlivnil možnost jedné ze stran uskutečnit svůj záměr. Druhým pak stanovily „*povinnost ochrany a součinnosti*“, tedy závazek chránit druhou stranu před vznikem škody a poskytnout součinnost druhé straně v případě vzniku nebo hrozby vzniku škody související s porušením závazku stran ze smlouvy. Třetí předpokládalo odpovědnost smluvních stran za škodu způsobenou nedodržením závazků ze smlouvy.

[34] Po stavbě tramvajové trati v roce 2016 zaslal investor městu memorandum, jež si nechal zpracovat advokátní kanceláří, která odpovídala na jeho dotazy týkající se Smlouvy o spolupráci ve vztahu k záměru *Šantovka Tower*. Z memoranda vyplývá, že závazky ze Smlouvy o spolupráci trvají i po dokončení první fáze – stavby Galerie Šantovka, a to i v případě změny projektu výstavby. Město se podle ní doposud dopustilo dvou případů porušení Smlouvy o spolupráci ve vztahu k „Projektu celého území SMC“ (tedy také vůči záměru *Šantovka Tower*), a to přijetím výškové regulace v územním plánu města (která však byla následně zrušena soudem) a dále odmítnutím žádosti investora o udělení plné moci pro zastupování v územním řízení, za což může investor požadovat sankční plnění. Město si k memorandu nechalo zpracovat své právní vyjádření, které sice některá ustanovení Smlouvy o spolupráci označilo za potenciálně neplatná, neurčitá nebo problematická ve vztahu k záměru *Šantovka Tower*, závěrem ovšem doporučilo smírné řešení věci kompromisním způsobem z důvodu rizika obtížně odhadnutelného výsledku. Dne 20. 12. 2017 investor podal žádost o vydání rozhodnutí o umístění stavby záměru.

[35] Smlouva o spolupráci se pak stala samostatným tématem jak na zasedáních zastupitelstva města, tak v médiích. V červnu 2018 a v červnu 2019 projednávalo zastupitelstvo změnu územního plánu, respektive usnesení o námitkách proti ní, jež měla opětovně přinést výškovou regulaci, kterou dříve zrušil krajský soud a která by stanovila limit nižší, než byla předpokládaná výška záměru *Šantovka Tower*. Předmětem rozpravy byl také výklad Smlouvy o spolupráci a jeho nepředvídatelnost. Závěrem obou zasedání zastupitelé schválili tajné hlasování, ve kterém následně usnesení o námitkách nebylo přijato, a tak nebylo projednáno ani přijetí změny územního plánu.

[36] Krajský soud také provedl důkaz v podobě rozhovoru s primátorem města v internetové televizi A 11 TV z února 2019, který zhlédlo asi tisíc lidí. V něm primátor zdůraznil, že se smlouvy mají plnit. Připustil, že Smlouva o spolupráci není jednoznačná. Uvedl ovšem, že je zde hrozba náhrady škody a že každý, kdo bude na zasedání zastupitelstva hlasovat v neprospěch záměru, hlasuje o budoucí škodě, která může dosahovat desítek až stovek milionů korun, které by město muselo z rozpočtu hradit. Z článků na webech *irozblas.cz* a *archiweb.cz* pak vyplývá podezření jejich autora, že město mělo vypracováno odvolání proti napadenému rozhodnutí, které nakonec nepodalo.

### III.c Námitka systémové podjatosti

[37] Podle výše uvedené judikatury Nejvyššího správního soudu je dáno *systémové riziko podjatosti*, jestliže úředníci (jakožto zaměstnanci územního samosprávného celku) rozhodují v přenesené působnosti o věci, v níž

mohou být dotčeny zájmy tohoto územního samosprávného celku. Takový stav vyžaduje pouze vyšší opatrnost a podezřívavost. Aby ovšem došlo k překročení nadkritické míry systémového rizika podjatosti, a tedy k naplnění předpokladu podle § 14 odst. 1 správního řádu a k vyloučení rozhodujících osob, musí k systémovému riziku podjatosti přistoupit další okolnosti.

[38] Jak Nejvyšší správní soud dále rozvede, v nynější věci shledal *systémové riziko podjatosti* ve skutečnosti, že město s investorem uzavřelo Smlouvu o spolupráci týkající se částečně také záměru, o kterém se v územním řízení rozhodovalo, a o umístění stavby rozhodovaly osoby, které byly v zaměstnaneckém poměru k městu.

[39] K *nadkritické míře systémového rizika podjatosti* pak vedl souhrn dvou okolností: široký výklad obsahu Smlouvy o spolupráci smluvními stranami (a z toho vyplývající zdání o velkém zájmu města na výsledku řízení) a také povaha záměru – jeho rozsáhlost a zároveň kontroverznost a na ně navázaná veřejná debata.

### **III.c.1 Systémové riziko podjatosti a Smlouva o spolupráci**

[40] Pro existenci systémového rizika podjatosti postačí, pokud jsou rozhodující úředníci v pracovněprávním poměru k územnímu samosprávnému celku a rozhodují o věci, která se tohoto celku přímo nebo nepřímo týká (usnesení rozšířeného senátu čj. 1 As 89/2010-119, bod 62).

[41] Mezi samosprávnými orgány obce či kraje (zaměstnavatelem) a úředníky těchto územních samosprávných celků (zaměstnanci) existuje vztah ekonomické závislosti. Je tomu tak proto, že zaměstnavatel má vůči zaměstnanci značné organizační a personální pravomoci (rozhoduje o setrvání zaměstnance v pracovním poměru, o jeho finančních i nefinančních benefitech) a účinnému tlaku jej lze vystavit také drobnými opatřeními a každodenní praxí. Naproti tomu zaměstnanci pracovněprávní vztah nedává skutečně účinné záruky nestrannosti, a natož pak nezávislosti (usnesení rozšířeného senátu čj. 1 As 89/2010-119, body 37, 47 a 51; a dále například rozsudek čj. 6 As 366/2023-46, bod 29).

[42] Na počátku řetězcích se událostí, které ve svém důsledku dle stěžovatele založily pochybnost o systémové podjatosti, bylo uzavření Smlouvy o spolupráci.

[43] Aniž by bylo nutné blíže se zabývat jejími jednotlivými ustanoveními, ze samotné podstaty Smlouvy o spolupráci týkající se konkrétního záměru vyplývá přinejmenším skutečnost, že samospráva má alespoň minimální zájem na výsledku řízení vedených o tomto záměru a že příslušní úředníci rozhodují v takových správních řízeních o věci, která se přinejmenším nepřímo týká této samosprávy. Z toho vyplývá, že v územním řízení o umístění záměru *Šantovka Tower* existovalo *systémové riziko podjatosti*, neboť příslušné úřední osoby rozhodovaly ve věci, na jejímž řešení (tedy výsledku řízení) mělo město alespoň v minimální míře zájem vyplývající z uzavření Smlouvy o spolupráci.

[44] Systémové riziko podjatosti ovšem samo o sobě představuje pouze potenciální nebezpečí pro nestrannost rozhodování, neboť ne vždy se toto nebezpečí musí projevit. K naplnění tzv. nadkritické míry systémového rizika je potřeba, aby k systémovému riziku podjatosti přistoupila další *podezření* (usnesení rozšířeného senátu čj. 1 As 89/2010, bod 62; rozsudek NSS ze dne 17. 10. 2024, čj. 6 As 160/2023-82, bod 93). Důvody k podezření mohou být například jevy v politické a mediální sféře naznačující zvýšený zájem o výsledek řízení, povaha a podstata rozhodované věci (kontroverznost či politický význam) nebo podezření z nátlaku či snahy ovlivnit rozhodování (usnesení rozšířeného senátu čj. 1 As 89/2010-119, bod 63, či rozsudky 6 As 160/2023-82, bod 102; a čj. 6 As 52/2023-127, bod 48).

### **III.c.2 Podezření vyplývající ze Smlouvy o spolupráci a z její interpretace navenek**

[45] Smlouva o spolupráci v tomto případě je soukromoprávní smlouvou (strany uzavřely taktéž veřejnoprávní plánovací smlouvu, z té ovšem stěžovatel podjatost nevyvozuje). Od jiných soukromoprávních smluv se taková smlouva liší specifickým postavením obce jako jedné ze smluvních stran. Obec má totiž zákonem stanovené úkoly, které nemůže smluvně omezit (dokonce i tam, kde je obec při nakládání se svým majetkem nadána smluvní volností, se tak musí dít ve prospěch obce coby společenství občanů, nikoliv ve prospěch jejich představitelů či jiných subjektů – náleží ÚS ze dne 20. 6. 2012, sp. zn. IV. ÚS 1167/11, č. 123/2012 Sb. ÚS, bod 24). Zákon ukládá obci povinnost pečovat o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů a při plnění svých úkolů chránit také veřejný zájem [§ 2 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)]. Svůj majetek musí

využívat účelně a hospodárně v souladu se svými zájmy a úkoly vyplývajícími ze zákonem vymezené působnosti (§ 38 odst. 1 téhož zákona).

[46] Tento typ smluv je důležitým nástrojem v procesu územního plánování, který umožňuje dosáhnout efektivnějšího rozvržení nákladů mezi obce a investory. Na straně jedné mají obce příležitost rozvíjet své území s finanční asistencí, na investora může obec přenést část oblasti poskytování veřejných služeb nebo také finanční odpovědnost za negativní externality spojené s výstavbou (např. revitalizace okolí stavby v podobě veřejné zeleně, výstavba infrastruktury pro veřejnou hromadnou dopravu nebo staveb vzdělávacích institucí). Na druhou stranu to investorovi přináší jistotu při procesu přípravy a stavby záměru a jeho urychlení. Smlouvy o spolupráci, pokud jsou zářímovány obecnějšími zásadami pro spolupráci s investory, mohou být také nástrojem proti korupci. To je dáno především tím, že procedura sjednávání smluv o spolupráci a jejich obsah jsou veřejnosti předem známy a současně tato pravidla zajišťují otevřený přístup všech investorů k uzavření smlouvy.

[47] Lze si jistě představit, že se obec či kraj zaváže ke konkrétnímu jednání (či pasivitě), aniž by následně vůbec přicházelo v úvahu, že úředníci jakožto zaměstnanci obce či kraje budou systémově podjatí ve správních řízeních týkajících se záměrů, na které se Smlouva o spolupráci vztahuje. Smlouvu uzavřenou mezi samosprávou a investorem nelze v tomto směru hodnotit bez konkrétního posouzení jednotlivých práv a povinností, které z ní vyplývají, a především dalších okolností, které jsou s ní spojeny. Záleží na mnoha faktorech: k jakým povinnostem a v jakém rozsahu (zejména s ohledem na úkoly svěřené samosprávným celkům zákonem) se samosprávný celek zaváže, jaké mu ze smlouvy plynou záruky (možnosti neplnit své povinnosti s ohledem na specifika procesu územního plánování a územního rozhodování) či okolnosti, které předcházely, doprovázely nebo navazovaly na proces sjednávání této smlouvy.

[48] Město a investor se ve Smlouvě o spolupráci konkrétně zavázali neučinit „*jakýkoliv jiný právní úkon nebo jiný krok, který by mohl mít nepříznivý vliv na práva druhé Strany z této Smlouvy nebo který by nepříznivě ovlivnil právní či faktickou možnost druhé Strany realizovat a provozovat Projekt SMC, Projekt celého území SMC nebo Projekt Města, dle příslušného případu*“.

[49] Povinnost součinnosti byla sjednána tak, že „*každá Strana se zavazuje vůči druhé Straně: a) chránit druhou Stranu před vznikem jakékoliv škody z důvodu nebo v souvislosti s porušením jakéhokoliv závazku první Strany [...], a b) poskytnout na své náklady součinnost druhé Straně v případě vzniku nebo hrozby vzniku jakékoliv škody takové Straně z důvodu nebo v souvislosti s porušením jakéhokoliv závazku první Strany*“.

[50] Na tyto povinnosti navazovala povinnost k náhradě škody – „*každá Strana se zavazuje zaplatit druhé Straně veškeré škody, ztráty, náklady, výdaje a další újmy vzniklé z důvodu nebo v souvislosti s: a) porušením jakéhokoliv závazku odškodňující Strany z této Smlouvy nebo v souvislosti s ní*“.

[51] Krajský soud vyšel z předpokladu, že Smlouva o spolupráci obsahovala pouze vágní ustanovení, která městu nezakládala odpovědnost za zmaření plánu investora na uskutečnění stavby. Proto město nemohlo mít ani silný ekonomický zájem na výsledku řízení o umístění stavby. Pro závěr o míře systémového rizika podjatosti však v daném případě není podstatný samotný obsah smlouvy a už vůbec ne to, jak jej nyní vykládá krajský soud. Podstatné je, jaký výklad smluvní strany zastávaly, respektive jaký význam přikládaly obsahu smlouvy před a v okamžiku rozhodování o umístění záměru a jak tyto skutečnosti prezentovaly navenek. O tom svědčí jak veřejná prohlášení, tak další jednání (vystupování) smluvních stran po uzavření smlouvy. Všechny tyto skutečnosti totiž nakonec ovlivňovaly to, jak by se nestrannost rozhodujících úředníků žalovaného mohla jevit nezávislému vnějšímu pozorovateli.

[52] Z memoranda ze dne 13. 12. 2016 vyplývá, že *investor* měl za to, že smlouva se vztahuje na záměr *Šantovka Tower*, že město je nadále smlouvou vázáno a že již dvakrát závazky ze smlouvy porušilo, za což mu může náležet náhrada škody. Na svůj postoj investor upozornil město dvakrát, a to nejdříve v prosinci 2016 zasláním memoranda (viz bod 34 tohoto rozsudku) a následně v září 2018 v rámci výzvy k součinnosti zasláné primátorovi, dalším představitelům města a také tajemníkovi žalovaného (tedy přímému nadřízenému rozhodujících úředníků). Stavebník výzvu odůvodnil některými kritickými výroky představitelů města ohledně uskutečnění záměru.

[53] Ačkoli si město nechalo zpracovat vlastní právní vyjádření k memorandu, byly tímto vyjádřením pouze relativizovány klíčové závěry memoranda, nedošlo jím však zjevně k rozptýlení pochyb, které vedly město k pořízení této právní analýzy. Jak ze zápisů ze zasedání zastupitelstva města, tak z tvrzení představitelů města vyplývá, že město mělo pochybnost o své odpovědnosti za přijetí minulé a potenciálně i další územně plánovací dokumentace, která by měla na stavbu záměru vliv, a také za jednání jakožto účastníka řízení v probíhajícím řízení o umístění stavby. Nezodpovězenou otázkou tak zůstal rozsah povinnosti nezmařit uskutečnění záměru, což vyplývalo z toho, jak široce byly závazky ve smlouvě formulovány. Hrozbou pak mohla být náhrada škody ve výši desítek až stovek milionů korun.

[54] Nejvyšší správní soud si je vědom skutečnosti, že povinnost k součinnosti je běžným smluvním ujednáním, bez něhož by se mnohé jiné smluvní závazky mohly stát „bezzubými“. Míra zájmu samosprávy na výsledku řízení se ovšem bude lišit, pokud samospráva zplnomocní ke svému zastoupení investora v celém rozsahu pro celé řízení, oproti situaci, kdy si strany posílají podání pouze s předstihem na vědomí. Relevantní pro posouzení míry zájmu územního samosprávného celku na výsledku řízení mohou být také smlouvou stanovené důvody pro odmítnutí součinnosti.

[55] Investor dvakrát vyzval město k součinnosti v územním řízení, nejdříve výzvou k udělení plné moci investorovi pro celé řízení, poté k podmíněnému podávání jakýchkoli vyjádření v řízení předeslým souhlasem investora. Ačkoliv město výzvě k součinnosti explicitně udělením plné moci nevyhovělo, tak samotná výzva a pasivita města jsou silnou indicií o tom, že zájmy investora a města byly nebo přinejmenším mohly být totožné. Investor měl jako žadatel zjevný zájem na tom, aby jeho žádosti bylo vyhověno. Město sice totožný zájem přímo nedeklarovalo (například tím, že by plnou moc udělilo), nicméně i obava z odpovědnosti (demonstrováná pasivitou města) za toto odmítnutí svědčí o tom, že jeho představitelé měli za to, že výsledkem řízení bude město dotčeno.

[56] Ze skutečností uvedených v bodech 52 a 53 tohoto rozsudku je pro Nejvyšší správní soud významné především to, že výklad smlouvy byl mezi stranami sporný a nejasný, a to až v takovém rozsahu, že existuje pochybnost, zda se Smlouva o spolupráci na záměr *Šantovka Tower* vůbec vztahovala a také k jakému jednání město zavazovala.

[57] Právní vyjádření zpracované pro město pochybnosti nerozptýlilo a dvě výzvy k součinnosti naopak svědčily o tom, že investor považuje smlouvu za jednoznačně zavazující město také pro řízení o záměru *Šantovka Tower*. Město tak bylo vystaveno tlaku a obavě, že bylo již v době před zahájením územního řízení potenciálně odpovědné za škodu ve výši (podle slov primátora) desítek až stovek milionů korun, což zvyšuje podezření o intenzitě zájmu města na výsledku řízení. Ostatně zastupitelstvo města po zrušení výškových limitů soudem již obdobnou regulací po diskusi nad smlouvou a jejími důsledky pro město nepřijalo (viz bod 35 tohoto rozsudku). Další případné škodě by bylo buďto úplně zabráněno, nebo by byla přinejmenším zmírněna, pokud by stavební úřad žádosti investora vyhověl a rozhodnutí o umístění stavby by bylo vydáno.

[58] Ustanovení o odpovědnosti za škodu přitom také není výjimečným ustanovením smluv o spolupráci a Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že samo o sobě nemusí zakládat „nový“ závazek, neboť odpovědnost za škodu plyne přímo ze zákona. Svědčí ovšem o tom, že tato odpovědnost může vyplývat z jiných smluvních povinností, jejichž porušení smluvní stranou by škodu mohlo způsobit. Zásadní ovšem není to, že smlouva obsahovala ustanovení o povinnosti k náhradě škody, ale to, že ze strany města se nejednalo o pouhou proklamaci podpory záměru (na rozdíl od věci řešené v rozsudku čj. 7 As 202/2014-66) a že porušením smlouvy mohla vzniknout rozsáhlá škoda, k jejíž náhradě by mohlo být město povinno, a že představitelé města na toto riziko veřejně poukazovali, a dokonce je spojovali s individuální odpovědností všech, kteří o záměru budou rozhodovat.

[59] V tomto směru je pak podstatná i skutečnost, že zastupitelé na zasedání zastupitelstva ve dnech 4. 6. 2018 a 17. 6. 2019 po rozpravě (ve které se většinou shodli na nepředvídatelnosti případného soudního sporu o výkladu smlouvy) odhlasovali, že o námitkách proti změně územního plánu budou hlasovat tajně; samotné usnesení o těchto námitkách přijato nebylo, a tedy nebylo projednáváno ani přijetí změny územního plánu. Uvedené svědčí o tom, že se zastupitelé sami obávali závazků plynoucích pro město ze smlouvy a proti osobní odpovědnosti, o níž veřejně hovořil i primátor, se chránili tak, že o změnách hlasovali v tajném hlasování. Tuto

alternativu však rozhodující úředníci neměli. Ačkoli vykonávali přenesenou působnost, a nemuseli se tedy obávat dopadu výkladu smlouvy přímo, v řízení museli rozhodovat osobně a přirozeně „pod svým jménem“. Z pohledu nezávislého vnějšího pozorovatele tak mohli mít obavu, že převzali zodpovědnost za výsledek řízení, na kterém má jejich zaměstnavatel silný ekonomický zájem. Ze zaměstnaneckého vztahu mezi nimi a městem přitom mohou plynout neméně závažné negativní důsledky (viz bod 41 tohoto rozsudku) v porovnání se zastupiteli.

[60] Z výše uvedeného vyplývá, že investor vykládal závazky města ze smlouvy tak, že zahrnovaly široký a potenciálně neurčitý (nepředvídatelný) rozsah povinností ze smlouvy a za jejich nesplnění vyvozoval majetkovou odpovědnost. K tomu pak činil konkrétní (právní) kroky s cílem vynutit si plnění takto široce vykládaných závazků. Naopak město nedisponovalo pro něj přesvědčivými argumenty, které by takový výklad dostatečně rozporovaly, a jeho představitelé výklad naopak veřejně akceptovali.

[61] Existence Smlouvy o spolupráci i nejasný výklad jejího obsahu byly veřejně známé. *Šantovka Tower* byla záměrem, jenž byl kontroverzní i mezi lokálními politiky, kteří veřejně vystupovali v jeho prospěch i neprospěch, a veřejně jsou také zápisy ze zasedání zastupitelstva.

[62] Je přitom nutno předpokládat, že úředníci rozhodující ve veřejně diskutovaných věcech mají všechny informace, které byly stěžovatelem předloženy jako relevantní. Rozhodující úředníci jistě nežijí v informačním vzduchoprázdnu, izolování od těchto veřejných diskusí, *nota bene* těch, které se bezprostředně a takto intenzivně žalovaného týkají. Předpoklad, že si byli všech těchto kontroverzí vědomi, plyne jak z jejich zaměstnaneckého poměru k městu a z toho vyplývajícího blízkého přístupu k představitelům města, tak také z přirozené lidské zvědavosti. Lze si skutečně stěžít představit, že právě úředníci rozhodující v územním řízení nevěděli o pochybnosti města stran výkladu Smlouvy o spolupráci.

[63] Konečně, není ani relevantní, zda o Smlouvě o spolupráci a o jednání města a investora věděla velká množina lidí; postačí, že informace o nich byly veřejně přístupné a dohledatelné a že by i v nezaujatém vnějším pozorovateli, který by se k takovým informacím dostal, mohly vyvolat pochybnosti o tom, zda k ovlivnění úsudku rozhodujících úředníků nedošlo.

[64] Z výše uvedeného tedy pro nezávislého vnějšího pozorovatele vyplynulo následující. Nejen že ze Smlouvy o spolupráci uzavřené mezi investorem a městem plyne zájem obou smluvních stran na uskutečnění záměru, ale strany z ní vyvozují takové povinnosti, že by v případě neuskutečnění záměru mohlo být město odpovědné za škodu ve výši milionů korun. Tento nárok by přitom investor vůči městu uplatnil nejen za přijetí územního plánu, ale také za (ne)učiněné kroky města ve vztahu k řízení o umístění stavby. Z jednání představitelů města se navíc jeví, že si sami nejsou jisti, jak široce je město smlouvou vázáno a kde jeho povinnosti končí. Vztahovala-li se vágně formulovaná povinnost nezmařit projekt investora (viz bod 48 tohoto rozsudku) v soukromoprávní smlouvě podle něj také na veřejnoprávní oprávnění města přijmout územní plán, byla hranice mezi takovou povinností a odpovědností za výsledek řízení o to méně zřetelná a mohla vyvolávat pochybnosti. Mimoto i sama škoda, která by mohla vzniknout porušením pouze těch povinností, které investor městu vytknul, by se pravděpodobně projevila až neúspěchem v řízení o umístění stavby, a byla tak na něj částečně navázána. Z hrozby případné odpovědnosti města za škodu proto pro vnějšího pozorovatele vyplývala existence silného ekonomického zájmu města na výsledku řízení, což samo o sobě zesiluje pochybnosti o nestrannosti rozhodujících úředníků jako zaměstnanců města.

[65] Nejvyšší správní soud proto učinil dílčí závěr, že všechny výše uvedené skutečnosti zásadně zvyšují míru systémového rizika podjatosti, neboť svědčí o silném ekonomickém zájmu města na výsledku řízení.

### III.c.3 Podezření vyplývající z charakteru stavby

[66] Záměr *Šantovka Tower* zahrnuje vysokou stavbu bytového domu (až 74 metrů), která by vizuálně a výškově konkurovala nejvyšším stavbám ve městě – katedrále sv. Václava (100,65 m) a věži radnice (78 m), které byly dosud městskými dominantami (bod 56 napadeného rozsudku). Stavba byla umístěna poblíž historického jádra města. Jedná se tedy o rozsáhlý záměr i v poměru k měřítku města Olomouce a představoval velké dotčení území, do kterého byla stavba umístěna.

[67] Z výše uvedeného plyne určitá kontroverznost stavby, zvýšený mediální zájem a její politický význam. Vyjadřovaly se k ní osoby z řad politické reprezentace, ale také odborná veřejnost (např. M. H., A. G., R. Š. nebo P. Z.). Jak již výše Nejvyšší správní soud uvedl, medializace záměru a vyjadřování lokálních politických představitelů k němu nemohou být samy o sobě důvodem podjatosti úředníků, jsou-li přiměřené charakteru záměru – jeho nezvyklosti a rozsáhlosti (srov. rozsudek čj. 6 As 366/2023-46, bod 31). Míru systémového rizika ovšem zpravidla budou zvyšovat, jako je tomu i v tomto případě.

[68] Nynější věc se přitom odlišuje od řízení ve věci čj. 1 As 89/2010-152, kde systémová podjatost nebyla dána pro nízkou relevanci „typu“ správního řízení (o povolení kácení dřevin) ve vztahu k dotčenému záměru (stavba pražského městského okruhu). V projednávané věci se oproti tomu rozhodovalo o umístění záměru stavby *Šantovka Tower*, tj. o zcela zásadní otázce v procesu realizace jakéhokoliv stavebního projektu. Právě jeho výsledek měl zásadní dopad na jeho uskutečnění, a lze tak předpokládat, že do takového řízení bude směřovat určitý politický tlak (tentýž rozsudek, bod 32), neboť právě na výsledku tohoto řízení mělo město zvýšený zájem.

[69] I tyto skutečnosti tak zvyšují míru systémového rizika podjatosti v této věci.

### **III.c.4 Překročení nadkritické míry systémového rizika podjatosti**

[70] Systémové riziko podjatosti plyne z modelu spojené územní veřejné správy, v jehož rámci tytéž orgány obce a kraje vykonávají vedle samostatné působnosti také státní správu v přenesené působnosti. Zatímco výkon samostatné působnosti je výkonem ústavně garantovaného práva na samosprávu a správou vlastních věcí, státní správa v přenesené působnosti má být oproti tomu vykonávána pro stát a jeho jménem, jednotně na území celého státu. Obecní a krajské úřady jsou „najaty“ k tomu, aby vykonávaly některé pravomoci státu. V současném modelu ovšem nelze nikdy úplně oddělit politická a zákonná hlediska při výkonu státní správy. Proto, jak uvedl rozšířený senát, *„je nezbytné podezření vyplývající z existence ‚systémového rizika podjatosti‘ brát velmi vážně a s ohledem na smysl a účel § 14 odst. 1 správního řádu z roku 2004 [...] v pochybnostech dát přednost vyloučení všech úředních osob příslušného správního orgánu z úkonů v řízení“* (usnesení rozšířeného senátu čj. 1 As 89/2010-119, bod 67).

[71] Ostatně tohoto rizika si byl vědom také zákonodárce při přijímání zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon (dále jen „nový stavební zákon“). V důvodové zprávě totiž uvedl, že cílem nové právní úpravy je mimo jiné *„odstranění rizika systémové podjatosti úřadů vykonávajících státní správu jako přenesenou působnost v úřadech těchto samospráv“*. Je pak otázkou, zda tomuto cíli přijatá právní úprava dostala, neboť se jednalo o důvodovou zprávu k první verzi zákona, který doznal zásadních změn, mimo jiné z něj „vypadla“ možnost vzniku Nejvyššího stavebního úřadu, naopak zůstala skoro nezměněna široká úprava plánovacích smluv. Nový stavební zákon tak výslovně předpokládá, že se obec může zavázat například k poskytnutí součinnosti k uskutečnění záměru, k učinění kroků k vydání územně plánovací dokumentace či k jejímu nevydání, popřípadě nezměněný, nebo k tomu, že nebude ve správních a soudních řízeních uplatňovat návrhy, vyjádření a opravné prostředky, které by byly v rozporu s obsahem uzavřené plánovací smlouvy (§ 131 odst. 1 nového stavebního zákona).

[72] Krajský soud se s dosavadními rozsudky Nejvyššího správního soudu, které se týkaly smluv o spolupráci a systémového rizika podjatosti, sice zdánlivě vypořádal (bod 132 napadeného usnesení), jejich odůvodnění ovšem desinterpretoval. Předně Nejvyšší správní soud ani u jednoho ze záměrů (jimiž byly stavby spaloven odpadu) nepřihlížel k jejich povaze. V rozsudku čj. 7 As 202/2014-66 výslovně uvedl, že zabývat se významem v měřítku kraje bylo s ohledem na existenci plánovací smlouvy nadbytečné, avšak ne chybné; krajský soud v citované věci přitom vzal v potaz mediální zájem, který záměr vyvolal, množství individuálních připomínek, zájem ekologických spolků a těsný výsledek místního referenda – nikoli však „strategičnost“ záměru, jak uvedl krajský soud v nynější věci (bod 132 napadeného usnesení). Taktéž nebylo rozhodné, že ve věci čj. 7 As 158/2014-30 žalobce tvrdil „finanční pouto“ mezi městem a investorem, neboť jej v řízení neprokázal, a soudy k němu tedy nepřihlížely. Tvrzení se nicméně týkalo příspěvku investora na kulturně vzdělávací a sociální účely ve městě ve výši cca půl milionu korun, k jehož platbě se investor každoročně zavázal. Jednalo se tedy o závazek k plnění v mnohonásobně nižší hodnotě, než jaké by dosahovalo plnění vzniklé z odpovědnosti za škodu, které se v nyní řešeném případě město obávalo.

[73] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že silný ekonomický zájem města na výsledku řízení o umístění stavby plynoucí z možného velkého rozsahu jeho odpovědnosti ze Smlouvy o spolupráci a skutečnost, že se

jednalo o rozsáhlý a kontroverzní záměr, ve svém souhrnu naplňují nadkritickou míru systémového rizika podjatosti. Ve věci tudíž rozhodovaly úřední osoby, které měly být podle § 14 odst. 1 správního řádu vyloučeny ze všech úkonů v řízení. To přitom platí také pro úřední osoby, které vydaly závazná stanoviska, a to bez ohledu na okamžik jejich vydání. Byly totiž součástí téhož úřadu a podílely se na jeho rozhodovací činnosti (srov. rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2024, čj. 9 As 184/2024-163, body 52 a 55).

### **III.d Princip právní jistoty a ochrany práv nabytých v dobré víře**

[74] Nejvyšší správní soud již v prvním rozsudku v této věci dospěl k závěru, že je zájem na nestranném rozhodování státní správy natolik závažným veřejným zájmem, že sám o sobě zakládá aktivní legitimaci stěžovatele (rozsudek čj. 1 As 174/2022-92, bod 49).

[75] Z judikatury Nejvyššího správního soudu plyne, že v případě posuzování aktivní procesní legitimace veřejného ochránce práv musí být zvažována i otázka ochrany právní jistoty a práv nabytých v dobré víře jiných osob. Tam, kde převládá právní jistota a dobrá víra jednotlivých účastníků, není současně možné hovořit o existenci závažného veřejného zájmu (rozsudek NSS ze dne 18. 6. 2015, čj. 9 As 294/2014-114, body 46 a 47). Bude-li ovšem poškození či ohrožení závažného veřejného zájmu natolik intenzivní a z hledisek celospolečenských natolik nepřijatelné, že je ani při poměření se zájmem na ochraně právní jistoty a na ochraně vztahů, které v mezidobí vznikly, nelze v žádném případě strpět, „konzumuje“ existence tohoto závažného veřejného zájmu ochranu právní jistoty a práv nabytých v dobré víře (rozsudky čj. 9 As 294/2014-114, bod 49; a čj. 9 As 24/2016-109, bod 47; ve spojení s rozsudkem Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 14. 12. 2015, čj. 15 A 108/2013-277).

[76] Rozhodování nepodjatou a nestrannou osobou je významnou zárukou spravedlivosti každého rozhodovacího procesu, tedy i procesu správního. Je proto třeba trvat na důsledném prosazování nestrannosti (usnesení rozšířeného senátu čj. 1 As 89/2010-119, bod 58). Institut vyloučení pro podjatost je pak odrazem zásady rovnosti a nestranného přístupu k dotčeným osobám vyjádřený v § 7 správního řádu, jakož i zásady materiální pravdy (rozsudek NSS ze dne 27. 11. 2013, čj. 3 Ads 133/2012-19). Rozhodování vyloučenou úřední osobou je závažným deficitem správního řízení (rozsudek NSS ze dne 9. 3. 2016, čj. 3 As 15/2016-47). Stejně závažným deficitem je bezpochyby také rozhodování úřední osobou nevyloučenou navzdory tomu, že byla podjatá, neboť rozhodnutí o vyloučení je rozhodnutím pouze deklaratorním a podjatost nastává ze zákona již naplněním podmínky § 14 odst. 1 správního řádu (rozsudek NSS ze dne 20. 11. 2014, čj. 9 As 121/2014-33, bod 40).

[77] Právo na nestranné rozhodnutí je však také ústavně zaručeným právem jednotlivce jako součást práva na spravedlivý proces [čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“); srov. rozsudek NSS ze dne 4. 7. 2019, čj. 9 As 70/2019-34, bod 48]. Také Ústavní soud již dovodil, že požadavek nestrannosti se uplatní i v rozhodovací činnosti správních orgánů, ačkoli to čl. 36 odst. 1 Listiny výslovně nepředpokládá (usnesení ÚS ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 30/09). Jak Ústavní soud připomněl, „*nestrannost je totiž třeba rozumět objektivně, předem nezaujatý přístup pověřených osob k posuzování, řešení a zejména rozhodování právních věcí, a ten je nutno vyžadovat v případě všech státních orgánů. Jiný výklad by ve svém důsledku založil procesní nerovnost, a otřásl by tak důvěrou v právní stát [...], jehož posláním je mimo jiné i zajistit neutrální a objektivní rozhodování jeho orgány*“ (usnesení ÚS ze dne 25. 6. 2009, sp. zn. II. ÚS 1062/08; obdobně také rozsudek čj. 9 As 121/2014-33, bod 34).

[78] Na úrovni samosprávných celků lze z důvodu větší provázanosti vztahů prosazovat různé lokální a partikulární (tedy neveřejné) zájmy zpravidla bezprostředněji a účinněji než na úrovni státní. Rozšířený senát vysvětlil, že „*v soudobém českém modelu spojené územní veřejné správy, v němž státní správu i samosprávu vykonávají z podstatné části orgány územních samosprávných celků jakožto politických entit ovládaných místními či regionálními politickými reprezentacemi, prosazujícími nezřídka partikulární zájmy, a nikoli zájem veřejný, nelze nebezpečí plynoucí ze „systémového rizika podjatosti“ podcenit. Je tomu tak proto, že v modelu, v němž v posledku o osudech zaměstnanců územního samosprávného celku rozhoduje místní či regionální politická reprezentace, nezřídka ovládaná zákulisními vlivovými strukturami, jež z povahy věci má zájmy na tom, aby určité věci místního významu byly řešeny určitým způsobem, fakticky nelze v rámci územní samosprávné jednotky zajistit skutečně úplné oddělení politických a zákonných hledisek při výkonu veřejné správy*“ (usnesení rozšířeného senátu čj. 1 As 89/2010-119, bod 67). Při rozhodování

orgánů veřejné správy je proto třeba eliminovat riziko, že se ve správním procesu prosadí právě takové partikulární zájmy, či už jenom situace, v nichž by se mohlo navenek jevit, že se tyto zájmy prosadily na úkor zájmů veřejných.

[79] Z výše uvedených důvodů nemůže nad zájmem na nestranném rozhodování státní správy převážit ani zájem na ochraně právní jistoty a práv nabytých v dobré víře.

### **III.e Vliv překročení nadkritické míry systémového rizika podjatosti na zákonnost napadeného rozhodnutí**

[80] Nejvyšší správní soud si je vědom, že přezkoumává usnesení krajského soudu, jímž byla žaloba veřejného ochránce odmítnuta z důvodu neprokázání závažného veřejného zájmu. Jak již odůvodnil shora, tento závěr považuje za nesprávný a nezákonný, a naopak má za to, že stěžovatel závažný veřejný zájem prokázal.

[81] Současně však Nejvyšší správní soud považuje za nutné uvést, že systémová podjatost je v této věci natolik závažnou vadou správních rozhodnutí, že odůvodňuje jeho zrušení bez dalšího. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu je sice potřeba v případech zjištění, že ve věci rozhodovala podjatá osoba, dále zkoumat vliv této vady na zákonnost napadeného rozhodnutí (srov. rozsudek NSS ze dne 12. 12. 2024, čj. 6 As 158/2024-40, bod 10, a tam citovaná judikatura). V tomto případě to ovšem není namístě. Systémová podjatost celého stavebního úřadu způsobila, že byli podjatí a ze zákona vyloučení všichni jeho úředníci. Nejednalo se tedy pouze o úřední osobu rozhodující o konečném výsledku řízení, ale také o ty, které se podílely na rozhodování o dílčích otázkách vydáním závazných stanovisek.

[82] Kromě toho nebylo rozhodnutí o umístění stavby v této věci přezkoumáno nadřízeným (odvolacím) správním orgánem, jelikož ve věci nebylo podáno odvolání [účastníky byl investor, město, vlastníci staveb dopravní a technické infrastruktury a další právnické osoby společně se složkami státu na základě § 85 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)]. Správní soudy při přezkoumání správních rozhodnutí přistupují k rozhodnutí prvního a druhého stupně jako k celku, a tak také posuzují vliv vad na jejich zákonnost (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 10. 2004, čj. 5 Afs 16/2003-56, č. 534/2005 Sb. NSS). Vychází mimo jiné z toho, že odvolací orgán může vadu částečně „zhojit“ (srov. rozsudky NSS ze dne 28. 7. 2010, čj. 5 Afs 89/2009-120; nebo ze dne 17. 2. 2023, čj. 8 As 24/2021-90, bod 22), to se ovšem v této věci nestalo.

[83] Podle Nejvyššího správního soudu si proto nyní nelze učinit úsudek o tom, zda by jiný nepodjatý správní orgán vydal stejné rozhodnutí (*a contrario* rozsudek NSS ze dne 5. 4. 2023, čj. 4 As 67/2023-27, bod 29), a jaký vliv tedy na řízení vada systémové podjatosti mohla mít.

[84] Nejvyšší správní soud také podotýká, že z důvodu specifické koncepce aktivní legitimace veřejného ochránce práv byly v tomto případě vady napadeného rozhodnutí a jeho intenzita hodnoceny již při posouzení přípustnosti žaloby. Nejvyšší správní soud již výše uzavřel, že vady dosahovaly takové intenzity, že naplnily požadavek závažného veřejného zájmu na podání žaloby. To je přísnější požadavek na závažnost vad, než jaký soudní řád správní klade na „prostou“ nezákonnost správních rozhodnutí, kterou by měl krajský soud dále zkoumat v rámci posouzení důvodnosti žaloby v dalším řízení (srov. rozsudek čj. 9 As 294/2014-114, bod 42).

## **Rozšířený senát: kontrolní postupy; běh prekluzivní lhůty pro stanovení daně**

k § 148 odst. 5 daňového řádu

**I. Jestliže postup k odstranění pochybností (daňová kontrola) nevede ke svému cíli ve lhůtě pro stanovení daně (§ 148 odst. 5 daňového řádu), a neskončí proto zákonem předpokládaným a žádoucím způsobem, tedy pravomocným stanovením daně, nelze po uplynutí prekluzivní lhůty daňovému subjektu dan v rámci daňového řízení stanovit.**

**II. Lhůta pro stanovení daně dle § 148 odst. 5 daňového řádu se prodlužuje o 1 rok, pokud v posledních 12 měsících před uplynutím této lhůty došlo k podání dodatečného daňového tvrzení na nižší dan.**

**Daňové orgány mohou v takto prodloužené roční lhůtě provádět kontrolní postupy, jež se nemusí omezovat pouze na důvody, které vedly daňový subjekt k podání dodatečného daňového tvrzení. Daňové orgány jsou však omezeny co do výše tvrzené daně, tj. výsledná daň stanovená na základě podaného dodatečného tvrzení nemůže být vyšší než poslední známá daň.**

*(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 2. 2025, čj. 1 Afs 231/2022-44)*

**Prejudikatura:** č. 689/2005 Sb. NSS, č. 1438/2008 Sb. NSS, č. 1487/2008 Sb. NSS, č. 1778/2009 Sb. NSS, č. 2137/2010 Sb., č. 2345/2011 Sb. NSS, č. 3510/2017 Sb. NSS, č. 3820/2019 Sb. NSS, č. 4189/2021 Sb. NSS, č. 4242/2021 Sb. NSS, č. 4351/2022 Sb. NSS, č. 4454/2023 Sb. NSS, č. 4468/2023 Sb. NSS, č. 4490/2023 Sb. NSS, č. 4517/2023 Sb. NSS, č. 4543/2024 Sb. NSS a č. 4581/2024 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 115/2002 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 92/01) a č. 39/2011 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 3244/09).

**Věc:** Společnost JASA trans, s. r. o., proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o úrok ze zadržovaného nadměrného odpočtu daně z přidané hodnoty, o kasační stížnosti žalovaného.

Předmětem sporu byl úrok ze zadržovaného nadměrného odpočtu daně z přidané hodnoty za zdaňovací období březen 2012 a únor 2013. Žalobkyně nerozporovala otázku počátku doby úročení, stejně tak částku, z níž byl úrok počítán (výši nadměrného odpočtu) ani výši úrokové sazby. Sporným činila konec doby úročení a postup správce daně při vyměření uplatněných nadměrných odpočtů za situace, kdy při prověřování jejich správnosti došlo k uplynutí prekluzivní lhůty pro stanovení daně dle § 148 daňového řádu.

V příznácních k DPH uplatnila žalobkyně za zdaňovací období březen 2012 nadměrný odpočet na DPH ve výši 1 383 526 Kč, za zdaňovací období únor 2013 nadměrný odpočet ve výši 94 018 Kč. Na základě postupu k odstranění pochybností správce daně a žalovaný uplatněný odpočet neuznali a platebními výměry byla žalobkyni za obě zdaňovací období stanovena vlastní daňová povinnost (za zdaňovací období březen 2012 daň ve výši 12 682 397 Kč, za zdaňovací období únor 2013 daň ve výši 623 157 Kč).

Rozsudkem ze dne 30. 3. 2016, čj. 46 Af 12/2015-47, Krajský soud v Praze rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Kasační stížnost žalovaného proti tomuto rozsudku zamítl Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 19. 1. 2017, čj. 1 Afs 87/2016-45. Žalovaný následně v návaznosti na závazné právní názory soudů provedl doplnění odvolacího řízení, jehož součástí byla mimo jiné mezinárodní dožádání na Slovensko, do Německa a do Rakouska. V rámci seznámení se zjištěnými skutečnostmi a právním názorem odvolacího orgánu ze dne 4. 5. 2018 žalovaný žalobkyni informoval, že lhůta pro stanovení daně za zdaňovací období březen 2012 a únor 2013 již uplynula (ke dni 19. 2. 2018, resp. 17. 1. 2018), neboť lhůta pro stanovení daně za tato zdaňovací období počala běžet před přijetím novely daňového řádu provedené zákonným opatřením Senátu č. 344/2013 Sb. Doba, po kterou běželo tzv. mezinárodní dožádání, tak v tomto případě nastavěla lhůtu pro stanovení daně. Žalovaný proto oba platební výměry z důvodu prekluze dne 20. 6. 2018 zrušil a vyměřovací řízení zastavil. V souladu s nálezem Ústavního soudu ze dne 10. 3. 2011, sp. zn. I. ÚS 3244/09, č. 39/2011 Sb. ÚS, správce daně 20. 6. 2018 předepsal „konkludentně vyměřené“ nadměrné odpočty ve výši tvrzené žalobkyní v příznácních k dani na osobní daňový účet žalobkyně se splatností 25. 5. 2012 pro zdaňovací období březen 2012 a 24. 4. 2013 pro zdaňovací období únor 2013. Konstatoval, že dle názoru Ústavního soudu nemůže jít k tíži daňového subjektu, že správce daně nestihl nadměrné odpočty v zákonem stanovené lhůtě vyměřit. Uplatněné a po uplynutí prekluzivní lhůty předepsané nadměrné odpočty nebyly žalobkyni vráceny, ale dle § 154 odst. 5 daňového řádu ve znění účinném do 31. 12. 2020 použity na úhradu doměřené DPH za zdaňovací období únor a březen 2010, která byla splatná nejpozději 14. 4. 2016.

Dne 21. 5. 2018 obdržel správce daně žádost žalobkyně o úroky ze zadržovaného nadměrného odpočtu za obě zdaňovací období, jejichž výše je předmětem sporu v projednávané věci.

Dobu úročení stanovil žalovaný v žalobou napadeném rozhodnutí u nadměrného odpočtu za zdaňovací období březen 2012 od 26. 5. 2012 do 14. 4. 2016. Nadměrný odpočet uplatněný za zdaňovací období březen 2012 ve výši 1 383 526 měl být žalobkyni dle § 105 odst. 1 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, vrácen nejpozději 25. 5. 2012. Od 26. 5. 2012 tedy běžel úrok z jeho zadržování, a to do splatnosti dodatečně doměřené DPH za zdaňovací období únor 2010 (14. 4. 2016), na jejíž úhradu byl použit. U nadměrného

odpočtu za zdaňovací období únor 2013 byla doba úročení stanovena od 25. 4. 2013 do 14. 4. 2016. Nadměrný odpočet uplatněný za zdaňovací období únor 2013 ve výši 94 018 Kč měl být žalobkyni vrácen nejpozději 24. 4. 2013. Od 25. 4. 2013 tedy běžel úrok z jeho zadržování, a to do splatnosti dodatečně doměřené DPH za zdaňovací období březen 2010 (14. 4. 2016), na jejíž úhradu byl použit.

V žalobě podané ke Krajskému soudu v Praze žalobkyně namítala, že správci daně úrok přiznali pouze ke dni 14. 4. 2016, ačkoli nadměrné odpočty nebyly žalobkyni nikdy poukázány na účet. O převedení nadměrných odpočtů na úhradu jiných daňových nedoplatků nebyla nikdy vyrozuměna, resp. správce daně nemohl nadměrné odpočty před uplynutím prekluzivní lhůty na takovou úhradu převést. Krajský soud rozhodnutí žalovaného zrušil. Odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 4. 2022, čj. 5 Afs 57/2021-31, ve kterém se soud zabýval otázkou přenositelnosti závěru nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 3244/09 na řízení probíhající dle daňového řádu. Nejvyšší správní soud uvedl, že „závěry prezentované ÚS byly vysloveny v návaznosti na probíhající vytykáací řízení, které skončilo po několika letech průtahů správce daně shodně s původně vykázanou daní; [...] Především však nelze odhlížet od faktu, že Ústavní soud rozhodoval na základě odlišné právní úpravy (zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků). Nejvyšší správní soud se nedomnívá, že by Ústavní soud v uvedeném nálezu vyslovil tak silný „normotvorný“ princip, který by bylo nutno či možno bez dalšího aplikovat na stávající právní úpravu. [...] Podle daňového řádu se daň vyměřuje rozhodnutím, tedy platebním výměrem, vždy (viz § 147 odst. 1 daňového řádu) a neexistuje možnost vyměřit daň bez vydání platebního výměru, který je završením (výsledkem) daňového řízení (vyměřovacího či doměřovacího).“

Na základě výše uvedeného krajský soud rozhodl, že v projednávané věci měl správce daně poté, co bylo vyměřovací řízení zastaveno, vydat platební výměry na daň z přidané hodnoty za daná zdaňovací období, v nichž měl daň, resp. nadměrný odpočet stanovit ve výši tvrzené žalobkyní v daňových přiznáních, a to k poslednímu dni lhůty pro podání daňového přiznání. Tím by také mohlo dojít podle § 139 odst. 2 daňového řádu k předpisu nadměrných odpočtů do evidence daní. Až tímto okamžikem by také žalovaný, případně správce daně, mohli se stanovenou daní (nadměrným odpočtem) nakládat – tedy buď jej poukázat žalobkyni, či jej převést na nedoplatky na jejím osobním daňovém účtu. Pouze vyměřená daň totiž může být zaznamenána v evidenci daní. Správce daně však tímto způsobem ve vztahu k prekludovaným zdaňovacím obdobím nepostupoval, daň tedy dosud nebyla vyměřena, a nedošlo tak ve svém důsledku k ukončení doby, po kterou byl vratitelný přeplatek neoprávněně zadržován a v tom důsledku též k nesprávnému stanovení doby úročení.

V kasační stížnosti žalovaný (stěžovatel) namítal, že nadměrné odpočty byly stanoveny v souladu s výše citovaným nálezem Ústavního soudu dle fikce vyměření daně podle § 140 odst. 1 daňového řádu k poslednímu dni lhůty pro podání daňového přiznání. O fikci se jedná proto, že s ohledem na postup k odstranění pochybností a vyměření daně, které v daném případě proběhly, nedošlo ke konkludentnímu vyměření daně. Podklad pro fikci představuje rozhodnutí žalovaného o zrušení platebních výměrů ze dne 20. 6. 2018 z důvodu prekluze. Od data fikce vyměření se odvíjí vznik vratitelného přeplatku a běh lhůty pro jeho vyplacení. Rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 5 Afs 57/2021-31, na který odkázal krajský soud, není v posuzovaném případě přílehlavý. Skutková situace v něm byla odlišná, jelikož daňový subjekt podal dodatečně daňové přiznání na samém sklonku objektivní desetileté lhůty pro stanovení daně. Dle stěžovatele na takové případy závěry obsažené v nálezu sp. zn. I. ÚS 3244/09 nedopadají. Nešlo o situaci, kdy daňovému subjektu nebyl vyměřen nadměrný odpočet v důsledku marného uplynutí lhůty pro stanovení daně přičitatelného správci daně. Závěry citované krajským soudem Nejvyšší správní soud vyslovil pouze *obiter dictum*, neboť projednávaný případ se meritorně týkal zastavení daňového řízení pro nepřipustnost podaného dodatečného daňového tvrzení.

Názor krajského soudu, podle kterého může přeplatek vzniknout pouze na základě pravomocného rozhodnutí o stanovení daně, nemá oporu v zákoně. Záznamy na osobních daňových účtech daňového subjektu provádí správce daně na základě dokladů ve smyslu § 149 odst. 4 daňového řádu. Ačkoliv podle § 139 odst. 2 daňového řádu správce daně předepisuje do evidence daní daň vyměřenou podle výsledků vyměřovacího řízení a rozhodnutí o vyměření daně lze považovat za předpisný doklad ve smyslu § 149 odst. 4 písm. a) daňového řádu, nijak z toho neplyne, že by se jednalo o jediný možný doklad o stanovení daně a vzniku odpovídajícího přeplatku. Doklad, na jehož základě byla provedena změna v evidenci daní účastníka řízení, tedy zaznamenáno „vyměření“ nadměrných odpočtů a vznik odpovídajících přeplatků, představovalo v daném případě rozhodnutí žalovaného ze dne

20. 6. 2018, kterým byly zrušeny platební výměry z důvodu prekluze. Stanovení daně v nalézacím řízení má pouze deklaratorní povahu – stvrzuje práva a povinnosti vzniklé ze zákona. I podle krajského soudu bylo stanovení daně v souladu s údaji uplatněnými v podaném daňovém tvrzení jediným možným důsledkem marného uplynutí prekluzivní lhůty, proto rozhodnutí o zrušení platebních výměrů bylo dostatečným podkladem pro zaznamenání vzniku přeplatků odpovídajících tvrzeným nárokům na nadměrné odpočty.

Stěžovatel považoval napadený rozsudek za nepřezkoumatelný pro vnitřní rozpornost. Podle krajského soudu měl správce daně zpětně vydat platební výměr, kterým by žalobkyni stanovil daň ve výši tvrzené v podaných daňových přiznáních, a to k poslednímu dni lhůty pro podání daňového přiznání. Od tohoto okamžiku by se odvíjela třicetidenní lhůta pro vrácení vratitelného přeplatku. Naproti tomu však spatřoval okamžik vzniku přeplatku a jeho použitelnost na úhradu nedoplatku až od účinnosti platebního výměru, tedy *ex nunc*. Předpokládal tudíž existenci přeplatku jen pro účely jeho úročení, avšak pro účely jeho možného použití na úhradu jiného nedoplatku naopak jeho existenci zpochybňuje. To je však vzájemně neslučitelné. Přeplatek k určitému datu buď existoval, nebo neexistoval, ale nelze přijmout zároveň závěry předpokládající jeho současnou existenci i neexistenci. Přeplatek tedy vznikl v návaznosti na vyměření dle § 140 odst. 1 daňového řádu, a pokud je vratitelný, může dojít k jeho úročení podle § 155 odst. 5 daňového řádu. Výklad krajského soudu nastoluje absurdní situaci, kdy na jedné straně měla mít žalobkyně vratitelný přeplatek, který podléhal úročení i za dobu, kdy měla vykonatelný nedoplatek převyšující vratitelný přeplatek.

První senát Nejvyššího správního soudu při předběžném projednání věci shledal, že je naplněn důvod k postoupení věci rozšířenému senátu, neboť existuje rozporná judikatura jednotlivých senátů tohoto soudu (§ 17 odst. 1 s. ř. s.). Jednotlivé senáty Nejvyššího správního soudu odlišně přistupují k výkladu vyměření daně podle § 140 odst. 1 a 2 daňového řádu. Konkrétně je judikatura nejednotná ohledně výkladu rozsahu použitelnosti závěrů Ústavního soudu vyslovených v nálezů sp. zn. I. ÚS 3244/09 a jejich závaznosti ve vztahu k daňovému řádu.

Podle uvedeného nálezu nemůže jít k třetí daňového subjektu, že v důsledku uplynutí lhůty pro vyměření daně nedošlo k jejímu pravomocnému vyměření po provedeném vytykáacím řízení podle zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků. V takovém případě nastává situace, jako by vytykáacím řízením vůbec neproběhlo. Následně se vyjádřil i k použitelnosti svých závěrů na postupy dle daňového řádu a konstatoval „*je však zřejmé, že závěry, které učinil v nyní projednávané věci, se také k tomuto ustanovení budou vztahovat. Z textu předmětného ustanovení je zjevné, že zákonodárce promítl do § 140 odst. 1 [daňového řádu] dosavadní judikaturu Nejvyššího správního soudu vztahující se k dosud platnému § 46 odst. 5 zákona [o správě daní a poplatků], aniž by přitom byla odstraněna mezera v zákoně - tedy stav, kdy není právně postížena situace, za které není daňovými orgány v zákonné lhůtě daň vůbec vyměřena, tedy není dána existence pravomocného platebního výměru, který, jak zákon předpokládá, se buď v případě konkludentního vyměření daně pouze založí do spisu, nebo v případě zahájení postupu k odstranění pochybností doručí daňovému subjektu. Taková situace s sebou přitom nese pro daňový subjekt mnohé negativní následky, jak je patrné v nyní projednávané věci při vrácení daňového přeplatku.*“

V rozsudku čj. 5 Afs 57/2021-31 pátý senát řešil situaci, kdy dodatečné daňové přiznání nebylo přípustné, protože ohledně sporné daně za dané období probíhalo soudní řízení. Stěžovatelka je tudíž podala v rozporu s § 141 odst. 6 daňového řádu. Uvedl k tomu, že „*objektivní prekluzivní desetiletá lhůta pro stanovení daně brání pouze stanovení daně (tzn. i dodatečného vyměření ať již v částce vyšší či nižší oproti původní dani) po jejím uplynutí, nikoliv však vydání jakéhokoli jiného procesního rozhodnutí v daňovém řízení.*“ Nad rámec podstaty sporu se však vyjádřil i ke shora citovanému nálezů Ústavního soudu. Konstatoval, že „*pojetí konkludentního vyměření (§ 140 daňového řádu) je zcela odlišné od fikce vyměření (§ 46 odst. 4 a 5 zákona o správě daní a poplatků). Podle daňového řádu se daň vždy (tedy i tehdy, pokud se neodchyluje) vyměřuje rozhodnutím, tj. platebním výměrem, který se zakládá do spisu (zatímco fikce vyměření dle zákona o správě daní a poplatků spočívala v tom, že se platební výměr nevydával, zápis o vyměření daně se provedl na formuláři daňového přiznání; bylo možno jej učinit i zpětně - de facto tak tomu bylo, proto obsahoval formulář dva údaje: kdy byl zápis učiněn a ke kterému dni se daň vyměřuje. Konkludentní platební výměr je tedy vydáván v reálném čase, takové rozhodnutí nelze následně antedatovat, nelze ani odůvodnit jeho „anulaci“ ve smyslu zmiňovaného nálezů Ústavního soudu. Lze tak uzavřít, že podle daňového řádu se daň vyměřuje rozhodnutím, tedy platebním výměrem, vždy.*“

Naopak druhý senát v rozsudku ze dne 30. 12. 2022, čj. 2 Afs 60/2021-23, č. 4454/2023 Sb. NSS, závěry Ústavního soudu na úpravu obsaženou v daňovém řádu vztáhnul. Stejně jako v nyní posuzované věci šlo o úrok dle § 155 odst. 5 daňového řádu za situace, kdy postup k odstranění pochybností nevedl k žádnému výsledku, neboť uplynula desetiletá prekluzivní lhůta. Na daň stanovenou stěžovateli žalovaný hleděl, jako by byla stanovena v souladu s jejím daňovým tvrzením podle § 140 odst. 1 věty první daňového řádu, což je také důvodem, proč jí byl přiznán úrok z nadměrného odpočtu již ode dne po splatnosti nadměrného odpočtu. Tento postup správního orgánu shledal druhý senát zákonným a souladným s nálezem sp. zn. I. ÚS 3244/09. V bodě 27 vyslovil, že „*Nejvyšší správní soud při respektování těchto závěrů musí konstatovat, že postup správce daně a žalovaného byl v souladu s citovanými závěry Ústavního soudu proveden zákonným způsobem, který je také reflexí ústavně konformního výkladu § 140 odst. 1 daňového řádu, jemuž není na překážku ani skutečnost, že ve větě první za středníkem toto ustanovení výslovně vylučuje možnost konkludentního vyměření daně v případě, že byl zahájen postup k odstranění pochybností.*“ Dále v bodě 32 uvedl, že „*ústavně konformní výklad provedený v nálezu sp. zn. I. ÚS 3244/09 se proto musí v modifikované podobě vztahovat i k § 140 odst. 1 daňového řádu, přestože toto ustanovení výslovně vylučuje možnost konkludentního vyměření daně v případě, že byl zahájen postup k odstranění pochybností. Zákon zde předpokládá, že pokud správce daně zahájí postup k odstranění pochybností, musí takový postup dospět k nějakému závěru o vzniklých pochybnostech – buď k jejich vyvrácení, nebo k závěru, že přetrvaly. Podkladem pro vyměření daně je pak právě tento závěr o tom, kterým směrem se vyvinuly pochybnosti správce daně. Pokud jsou pochybnosti vyvráceny, stanoví správce daně daň v souladu s tvrzením daňového subjektu, v opačném případě stanoví daň ve výši, která dle jeho názoru odpovídá skutečné daňové povinnosti daňového subjektu. S ohledem na to je nezbytné, aby závěry správce daně, které jsou podkladem pro stanovení daně, byly včleněny do odůvodnění rozhodnutí správce daně a daňový subjekt měl možnost být s tímto odůvodněním srozuměn. Proto je správce daně povinen vydat rozhodnutí o stanovení daně (platební či dodatečný platební výměr) a řádně je daňového subjektu doručit.*“ Vyložil, že pro účely konkludentního vyměření daně je třeba nahlížet na provedení postupu k odstranění pochybností, který byl ukončen bez konkrétního výsledku z důvodu uplynutí lhůty pro stanovení daně, jako by nebyl zahájen. V bodě 35 uvedl: „*Nárok na vrácení daně je proto třeba vyměřit konkludentně a „automaticky“ v okamžik uplynutí lhůty pro stanovení daně „zpětně“ podle pravidel v § 140 odst. 2 daňového řádu. Z toho pak též plyne, že úrok z vratitelného přeplatku se v takovém případě počítá již ode dne po splatnosti nadměrného odpočtu.*“ V rozsudku ze dne 8. 12. 2023, čj. 5 Afs 43/2021-91, následně pátý senát upozornil na rozpor mezi citovanými rozhodnutími pátého a druhého senátu.

Rozsudky pátého a druhého senátu jsou ve vzájemném rozporu. Nesoulad v judikatuře se týká primárně výkladu § 140 odst. 1 a 2 daňového řádu, resp. okamžiku a způsobu, jakým má dojít k vyměření daně. Nelze ani vyjít z toho, že nastolená otázka byla závazně vyřešena judikaturou Ústavního soudu. Mezi senáty Nejvyššího správního soudu je sporné i to, zda se mají řídit nálezem Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 3244/09 a vycházet z něj při aplikaci daňového řádu. Ústavní soud vyslovil daný názor toliko jako *obiter dictum*, přičemž samotný Ústavní soud nepohlíží na tyto části svých rozhodnutí jako na „precedenčně závazné“. Například v nálezu ze dne 10. 9. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 27/09, č. 318/2009 Sb., k tomu uvedl, že „*odchýlil-li se Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/01 ze dne 12. 2. 2002 (N 14/25 SbNU 97; 95/2002 Sb.) od předchozí konstantní judikatury, uvedený právní názor nebyl součástí nosných důvodů předmětného rozhodnutí, byl vysloven toliko jako obiter dictum. Demokratická konstitucionalistika se v této souvislosti shoduje na názoru, dle něhož je rozlišení významu *ratio decidendi* a *obiter dicta* pro závaznost precedentů relevantní: „napsaný názor precedentního soudu není závazný celý, závazný je toliko důvod jeho rozhodnutí, *ratio decidendi*“.*“ Ani z tohoto důvodu proto nelze s odkazem na náleze Ústavního soudu tvrdit, že posouzení rozhodné otázky nepřísluší rozšířenému senátu, neboť jej závazně vyřešil Ústavní soud.

První senát se ztotožnil s názorem vysloveným druhým senátem. Výklad provedený krajským soudem, který počítá s existencí vratitelného přeplatku pouze pro účely úročení, je nekonzistentní a neudržitelný. Naproti tomu vázat vyměření daně až k okamžiku faktického vydání platebního výměru a teprve od něj odvíjet nárok na úroky by bylo pro daňový subjekt nepřínivé a v rozporu se smyslem právní úpravy, jakož i závěry Ústavního soudu. Ke konkludentnímu vyměření daně dochází ze zákona k poslednímu dni lhůty pro podání daňového přiznání. Jak ostatně konstatoval i šestý senát v rozsudku ze dne 16. 2. 2022, čj. 6 Afs 22/2021-21, zákon nestanoví, v jaké konkrétní lhůtě má správce daně platební výměr podle § 140 odst. 1 daňového řádu vydat, a může se tak stát i s delším časovým odstupem. Otázka, kterou má rozšířený senát zodpovědět, se proto týká postupu správce daně při stanovení daně za situace, kdy z důvodu uplynutí lhůty pro stanovení daně podle § 148 daňového řádu

nevyvolá postup k odstranění pochybností žádné účinky. Jinými slovy, první senát se táže, k jakému okamžiku a jakým způsobem dochází k vyměření daně dle § 140 odst. 1 věty první daňového řádu, resp., zda je nutné, aby správce daně platební výměr vydal, nebo dochází k vyměření daně automaticky.

Rozšířený senát rozhodl, že jestliže postup k odstranění pochybností (daňová kontrola) nevede ke svému cíli ve lhůtě pro stanovení daně, a neskončí proto zákonem předpokládaným a žádoucím způsobem, tedy pravomocným stanovením daně, nelze po uplynutí prekluzivní lhůty daňovému subjektu daň v rámci daňového řízení stanovit.

Lhůta pro stanovení daně dle § 148 odst. 5 daňového řádu se prodlužuje o 1 rok, pokud v posledních 12 měsících před uplynutím této lhůty došlo k podání dodatečného daňového tvrzení na nižší daň. Daňové orgány mohou v takto prodloužené roční lhůtě provádět kontrolní postupy, jež se nemusí omezovat pouze na důvody, které vedly daňový subjekt k podání dodatečného daňového tvrzení. Daňové orgány jsou však omezeny co do výše tvrzené daně, tj. výsledná daň stanovená na základě podaného dodatečného tvrzení nemůže být vyšší než poslední známá daň.

### Z odůvodnění:

#### III. A Pravomoc rozšířeného senátu

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

[18] Posuzování shody či rozpornosti právních názorů vyslovených v různých rozhodnutích senátů Nejvyššího správního soudu má své limity. Předpokladem tohoto poměření je, kromě totožnosti či srovnatelnosti interpretovaných ustanovení právních předpisů, také srovnatelnost skutkových okolností posuzovaných případů, resp. skutkového stavu, jak jej vzaly za základ svých rozhodnutí senáty Nejvyššího správního soudu (usnesení rozšířeného senátu ze dne 14. 8. 2018, čj. 2 Azs 340/2017-72, č. 3820/2019 Sb. NSS, *Rohlík*, bod 19). Jinými slovy, vyjdou-li dva senáty ze shodně zjištěného skutkového stavu věci, rozšířený senát může právní otázku posoudit odlišně (viz rozsudek rozšířeného senátu ze dne 11. 10. 2016, čj. 2 As 96/2015-59, č. 3510/2017 Sb. NSS, *Babiččiny nudle*). Pokud jednotlivé senáty naopak vyjdou z rozdílně zjištěného stavu věci, mezi jejich odlišnými závěry nemusí být rozpor odstranitelný předložením věci rozšířenému senátu (viz usnesení *Rohlík*, bod 26, či usnesení ze dne 23. 4. 2021, čj. 6 As 174/2019-35, č. 4189/2021 Sb. NSS, body 44 a 45). Klíčovou otázkou v tomto ohledu je, zda právní závěry učiněné na základě určité kombinace skutkových okolností vytvářejí *pravidlo předurčující hodnocení skutkových okolností ve věci jiné* (usnesení ve věci *Rohlík*, bod 26).

[19] V projednávané věci není skutkový stav mezi jednotlivými senáty zcela shodný. Zatímco pátý senát posuzoval aplikovatelnost závěrů Ústavního soudu z nálezu sp. zn. I. ÚS 3244/09 ve věci zastavení řízení o dodatečných daňových příznacích podaných nepřipustně, druhý a první senát posuzoval totožnou otázku na půdorysu postupu k odstranění pochybností ohledně podaných příznacích, jež po uplynutí prekluzivní lhůty nevedl k pravomocnému stanovení daně.

[20] Pro posouzení pravomoci rozšířeného senátu je proto třeba vyjasnit, zda pátý senát v rozsudku čj. 5 AfS 57/2021-31 vytvořil *pravidlo předurčující hodnocení skutkových okolností ve věci jiné*, a to konkrétně ve věcech sp. zn. 2 AfS 60/2021 a sp. zn. 1 AfS 231/2022.

[21] V rozsudku čj. 5 AfS 57/2021-31 pátý senát vyslovil právní názor, podle něhož závěry nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 3244/09 přijaté k § 46 odst. 5 zákona o správě daní a poplatků nejsou přenositelné na případy prekluze daně, které nastaly již za účinnosti daňového řádu. Pátý senát konkrétně uvedl, že podle daňového řádu se daň vždy vyměřuje rozhodnutím a neexistuje možnost vyměřit daň bez vydání platebního výměru, který je závěrem daňového řízení. Tyto závěry pátý senát vyslovil kategoricky a v obecné rovině, aniž by je omezil pouze na situaci, kdy k prekluzi daně došlo proto, že daňové tvrzení bylo podáno na samém sklonku lhůty pro stanovení daně.

[22] Druhý senát v pozdějším rozsudku čj. 2 Afs 60/2021-23 naopak vyjádřil přesvědčení, že závěry nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 3244/09 je možné i nutné – navzdory odlišné konstrukci vyměření či doměření daně v souladu s (dodatečným) daňovým přiznáním v nové právní úpravě – vztáhnout i na případy prekluze dle daňového řádu. Přestože Ústavní soud vyslovil své závěry za účinnosti zákona o správě daní a poplatků, ústavně konformnímu výkladu § 140 odst. 1 daňového řádu dle druhého senátu není na překážku skutečnost, že toto ustanovení výslovně vylučuje možnost konkludentního vyměření daně v případě, že byl zahájen postup k odstranění pochybností. Druhý senát tedy připustil, že i dle současné právní úpravy je správce daně v takových případech ke konkludentnímu vyměření daně povinen přistoupit. Ani druhý senát dané závěry neomezil na případy, kdy k prekluzi daně dojde z důvodu průtahů na straně správce daně.

[23] Za *pravidla předurčující hodnocení skutkových okolností ve věci* formulovaná pátým senátem je třeba považovat jak závěr o tom, že za současné právní úpravy nelze následovat nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 3244/09, tak právní názor, dle kterého dle § 140 daňového řádu neexistuje možnost vyměřit daň jinak než vydáním platebního (dodatečného) výměru. Druhý senát v obou případech dospěl ke zcela opačným závěrům. Oba senáty Nejvyššího správního soudu své závěry vyslovily kategoričticky a v obecné rovině, bez omezení na specifický skutkový stav. Z tohoto důvodu rozšířený senát konstatuje, že je dán judikaturní rozpor.

[24] První senát se zároveň v projednávané věci chce odklonit od závěrů pátého senátu ve věci sp. zn. 5 Afs 57/2021. Předložená otázka je současně významná pro řešení posuzované věci.

[25] Pravomoc rozšířeného senátu podle § 17 odst. 1 s. ř. s. je proto dána.

### III. B Právní názor rozšířeného senátu

[26] Rozšířený senát rozčlenil své odůvodnění na tři části. Každá z nich odpovídá ucelenému okruhu otázek, jež jsou pro věc podstatné. Nejprve se zabýval tím, 1. zda lze závěry nálezu ÚS sp. zn. I. ÚS 3244/09 vztáhnout i na úpravu stanovení daně dle § 140 daňového řádu. Dále se věnoval otázce 2. stanovení daně v případě, kdy kontrolní postupy (postup k odstranění pochybností, daňová kontrola) nevedou k jejímu pravomocnému stanovení v desetileté prekluzivní lhůtě. V posledním 3. okruhu řešil, jak naložit s dodatečným daňovým přiznáním na nižší daň podaným na sklonku desetileté prekluzivní lhůty.

#### III. B. 1 (Ne)aplikace nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 3244/09

##### Nález sp. zn. I. ÚS 3244/09

[27] V nálezu sp. zn. I. ÚS 3244/09, který se týkal vyměření daně dle zákona o správě daní a poplatků, dospěl Ústavní soud k závěru, že „pokud vytykáci řízení neskončilo zákonem předpokládaným a žádaným způsobem, tedy stanovením daňové povinnosti, a to z toho důvodu, že uplynula prekluzivní lhůta k vyměření daně, pak je nastolená situace, jako by toto vytykáci řízení vůbec neproběhlo, neboť nemá žádné zákonné účinky na daňovou povinnost daňového subjektu. Nic tak nebrání tomu, použít za dané procesní situace § 46 odst. 5 zákona [o správě daní a poplatků], ostatně jiný způsob vyměření daňové povinnosti zákon v takovém případě ani neumožňuje.“

[28] V bodě 26 tohoto nálezu Ústavní soud dodal: „Ústavní soud si je vědom skutečnosti, že dnem 1. 1. 2011 vstoupil v účinnost [...] daňový řád. [...] Vzhledem ke skutečnosti, že ustanovení § 140 odst. 1 [daňového řádu] nebylo (a ani být nemohlo) předmětem této ústavní stížnosti, není Ústavní soud oprávněn je z hlediska ústavnosti přezkoumávat, je však zřejmé, že závěry, které učinil v nyní projednávané věci, se také k tomuto ustanovení budou vztahovat. Z textu předmětného ustanovení je zjevné, že zákonodárce promítl do § 140 odst. 1 [daňového řádu] dosavadní judikaturu Nejvyššího správního soudu vztahující se k dosud platnému § 46 odst. 5 zákona [o správě daní a poplatků], aniž by přitom byla odstraněna mezera v zákoně - tedy stav, kdy není právně postížena situace, za které není daňovými orgány v zákonné lhůtě daň vůbec vyměřena, tedy není dána existence pravomocného platebního výměru, který, jak zákon předpokládá, se buď v případě konkludentního vyměření daně pouze založí do spisu, nebo v případě zahájení postupu k odstranění pochybností doručí daňovému subjektu.“

[29] Dle rozšířeného senátu se Ústavní soud ke vztažení svých závěrů na novou právní úpravu vyjádřil pouze *obiter dictum*. Předmětem přezkoumání ze strany Ústavního soudu § 140 daňového řádu nebyl, jak sám výslovně připouští. Nadto není jeho závěr opřen o argumentaci zohledňující tuto novou zákonnou konstrukci stanovení daně.

[30] Nicméně i takto vyjádřený názor se může stát základem pro následnou judikaturní linii, zejména je-li podpořen přesvědčivou argumentací (tento znak v projednávané věci chybí) nebo autoritou (tento znak je v projednávané věci přítomen). Jak bylo uvedeno výše, Nejvyšší správní soud v některých svých rozhodnutích závěr Ústavního soudu o aplikaci na daňový řád následoval. Z *obiter dictum* Ústavního soudu se staly nosné důvody rozsudků Nejvyššího správního soudu.

[31] Rozšířený senát tedy není striktně vzato vázán názorem Ústavního soudu o aplikaci fikce vyměření daně za účinnosti daňového řádu. Musí se s ním však argumentačně vypořádat, zejména s ohledem na to, že byl přejat pouze některými senáty Nejvyššího správního soudu.

### *Obecná východiska a odlišnost právních úprav*

[32] Podle § 2 zákona o správě daní a poplatků účinného od 31. 12. 2010 bylo cílem daňového řízení *stanovení a vybrání daně tak, aby nebyly zkráceny daňové příjmy*. Ke stanovení daně docházelo na základě jejího vyměření či jejího dodatečného vyměření. Podle § 47 uvedeného zákona nešlo daň *vyměřit ani doměřit, či přiznat nárok na daňový odpočet po uplynutí tří let od konce zdaňovacího období, v němž vznikla daňová povinnost, nebo do tří let od vzniku daňové povinnosti u těch daní, které nemají zdaňovací období*. Byl-li před uplynutím této lhůty učiněn úkon směřující k vyměření daně nebo jejímu dodatečnému stanovení, běžela tříletá lhůta znovu od konce roku, v němž byl daňový subjekt o tomto úkonu zpraven. Vyměřit a doměřit daň bylo možné nejpozději do deseti let od konce zdaňovacího období, v němž vznikla povinnost podat daňové přiznání nebo hlášení, nebo v němž vznikla daňová povinnost, aniž by zde byla současně povinnost daňové přiznání nebo hlášení podat.

[33] Podle § 46 odst. 4 zákona o správě daní a poplatků o stanoveném základu daně a vyměření dani měl správce daně daňový subjekt vyrozumět platebním výměrem nebo hromadným předpisným seznamem, nestanovil-li zákon jinak. Zákon o správě daní a poplatků tedy vycházel z obecného pravidla, že daň se vyměřuje a sděluje daňovému subjektu platebním výměrem (dodatečným platebním výměrem či hromadným předpisným seznamem). Jinak bylo stanoveno v § 46 odst. 5 zákona o správě daní a poplatků, jenž stanovil fikci vyměření daně a fikci doručení platebního výměru. Podle uvedeného ustanovení neodchylovala-li se vyměřená daň od daně uvedené v daňovém přiznání nebo hlášení (dodatečném daňovém přiznání nebo hlášení), nemusel správce daně sdělovat daňovému subjektu výsledek vyměření, pokud o to subjekt ve lhůtě nepožádal. V tomto případě se za den vyměření daně a současně za den doručení tohoto rozhodnutí daňovému subjektu považoval poslední den lhůty pro podání daňového přiznání nebo hlášení, a bylo-li daňové přiznání nebo hlášení podáno opožděně, den, kdy došlo správci daně. Zákon tak fingoval jak vyměření daně k určitému datu, tak doručení fiktivního (dodatečného) platebního výměru k určitému datu. K faktickému vydání platebního výměru za této procesní situace nedocházelo.

[34] Rozšířený senát k výkladu § 46 odst. 5 zákona o správě daní a poplatků již v usnesení ze dne 27. 7. 2010, čj. 5 Afs 92/2008-147, č. 2137/2010 Sb., *G & C Pacific*, uvedl, že „*tzv. konkludentně lze vyměřit daň jen ve výši uvedené v daňovém přiznání nebo hlášení, tj. že si daňový subjekt může být vždy jist výší takto vyměřené daně. Znamená to také a contrario, že vždy, když chce správce daně vyměřit daň ve výši odchylné od té, která je uvedena v daňovém přiznání nebo hlášení nebo dodatečném daňovém přiznání, musí vydat platební výměr (dodatečný platební výměr) a doručit jej daňovému subjektu; teprve doručením se stává toto rozhodnutí právně účinným. [...] Smyslem a účelem vykládaného ustanovení je ztotožnit okamžik podání daňového přiznání či hlášení nebo dodatečného daňového přiznání (resp. okamžik uplynutí lhůty k podání daňového přiznání či hlášení, bylo-li podáno před uplynutím této lhůty) s okamžikem fiktivního vydání a zároveň fiktivního doručení platebního výměru. Uvedený platební výměr existuje pouze právně – protože objektivní právo stanoví, že se na něj má hledět, jako by existoval, i když fakticky vydán nebyl. Navíc existuje jen podmíněně, a sice tehdy, je-li splněna hypotéza normy obsažené v § 46 odst. 5 zákona, tedy neodchyluje-li se vyměřená daň od daně uvedené v daňovém přiznání nebo hlášení. A konečně vzniká se zpětnou účinností ke dni uvedenému ve větě druhé § 46 odst. 5 daňového řádu v den, kdy správce daně na základě posouzení daňového přiznání či hlášení nebo dodatečného daňového přiznání a případných dalších poznatek, které má k dispozici, dojde k závěru, že se daň, kterou je namístě vyměřit, neodchyluje od daně uvedené v daňovém přiznání nebo hlášení.*“

[35] Pokud jde o maximální desetiletou lhůtu pro vyměření daně stanovenou v § 47 zákona o správě daní a poplatků, pak je vhodné připomenout, že se dle § 41 s. ř. s. po dobu soudního řízení stavěla, takže ve skutečnosti

docházelo po ukončeném soudním řízení k vyměření daně i po uplynutí deseti let. Protože zákon o správě daní a poplatků v § 47 neobsahoval ucelenou úpravu prekluzivních lhůt (včetně samostatné a odlišné úpravy stavení lhůt v průběhu soudních řízení), bylo na běh prekluzivní lhůty použitelné pravidlo o stavení lhůt v § 41 s. ř. s., včetně toho, že do nejdelší možné (desetileté) lhůty pro stanovení daně podle § 47 odst. 2 zákona o správě daní a poplatků se podle § 41 s. ř. s. nepočítala doba soudního řízení.

[36] Od 1. 1. 2011 je účinný daňový řád. Účel daňového řízení podle daňového řádu lze vymezit shodně s cílem správy daní stanoveným v § 2 daňového řádu, tj. správně zjistit a stanovit daň a zabezpečit její úhradu. Daňový řád nevymezuje výslovně začátek daňového řízení, ale stanoví jeho konec – tj. splnění daňové povinnosti (§ 134 odst. 1 daňového řádu). Předmět daňového řízení se posuzuje vždy samostatně, a to zpravidla ke zdaňovacímu období, popř. ke skutečnosti zakládající vznik daňové povinnosti (u jednorázových daní). Okolnost, že daňový řád (oproti zákonu o správě daní a poplatků) rozděluje daňové řízení do několika možných dílčích řízení, nic nemění na účelu a povaze daňového řízení. Daňové řízení se tak člení na řízení nalézací zahrnující vyměřovací a doměřovací řízení včetně řízení o řádných opravných prostředcích, a řízení o placení daní zahrnující řízení o poseckání či rozložení úhrady daně do splátek, zajištění daně, řízení exekuční včetně řízení o řádných opravných prostředcích. Daňové řízení trvá po celou dobu existence daňové povinnosti, tedy po dobu, po kterou lze daň stanovit (vyměřit a doměřit, a to i opakovaně) a vybrat. Konec nalézacího řízení lze tedy materiálně vymezit okamžikem, kdy se poslední známá daň stává konečnou a nelze ji již změnit. Konec řízení ve věci placení daně lze materiálně vymezit okamžikem, kdy je poslední známa daň vybrána.

[37] Dle daňového řádu lze daň vyměřit (doměřit) na základě daňového přiznání nebo vyúčtování (dodatečného daňového přiznání či vyúčtování), nebo z moci úřední. Daň se vždy vyměřuje platebním výměrem, nikoli konkludentně. Podle § 140 odst. 1 daňového řádu, *neodchyluje-li se vyměřovaná daň od daně tvrzené daňovým subjektem, správce daně nemusí daňovému subjektu výsledek vyměření oznamovat platebním výměrem; to neplatí, pokud byl zahájen postup k odstranění pochybností. Platební výměr správce daně založí do spisu.* Daňový řád zachovává nadále pravidlo, že správce daně nemusí v takovém případě zasílat daňovému subjektu platební výměr, musí jej však vždy fakticky vydat.

[38] To znamená, že správce daně musí platební výměr reálně vyhotovit, výměr skutečně existuje, ale daňovému subjektu se běžně nezasílá. Fikce se týká pouze dne doručení. Dle § 140 odst. 2 daňového řádu se **za den doručení platebního výměru daňovému subjektu** považuje poslední den lhůty pro podání daňového přiznání nebo vyúčtování, a bylo-li daňové přiznání nebo vyúčtování podáno opožděně, den, kdy došlo správci daně. Jelikož odvolání proti takovému platebnímu výměru není přípustné (§ 140 odst. 4 daňového řádu), nabývá platební výměr v tento den i právní moci. Dle § 101 odst. 2 daňového řádu se za okamžik vydání rozhodnutí, které se nedoručuje, považuje okamžik, kdy bylo podepsáno úřední osobou.

[39] Situace se může zdát být paradoxní, protože platební výměr je (fiktivně) doručen a nabývá právní moci dříve, než byl vydán. Zákonodárce si této skutečnosti byl vědom. V důvodové zprávě k daňovému řádu se uvádí: *„Vzhledem k tomu, že účinnost rozhodnutí nastává dnem jeho oznámení (tedy doručení), nastanou účinky vyměření daně k tomuto dni, i když reálně k vyměření přistoupí správce daně v souladu s množstvím podaných přiznání zpravidla později.“* Zároveň je třeba zdůraznit, že doručení nastává fikcí. Nemusí sledovat běžný chod věcí, tedy skutečnost, že okamžiku doručení rozhodnutí obvykle předchází jeho vydání. Právní fikce totiž představuje *„právně technický postup, pomocí něhož se považuje za existující situace, jež je zjevně v rozporu s realitou a která dovoluje, aby z ní byly vyvozeny odlišné právní důsledky než ty, které by plynuly z pouhého konstatování faktu“* (nález Ústavního soudu ze dne 1. 10. 2002, sp. zn. II. ÚS 92/01, č. 115/2002 Sb. ÚS). Výše uvedené však nemění nic na tom, že i k vydání tohoto platebního výměru může správce daně přistoupit jen za předpokladu, že lhůta pro stanovení daně ještě neskončila.

[40] V rámci daňového řízení ve vztahu k jednomu zdaňovacímu období může probíhat jak řízení vyměřovací, tak řízení doměřovací (není vyloučeno ani vydání několika dodatečných platebních výměrů za jedno zdaňovací období při dodržení zákonných limitů). Jedním a zcela zásadním z těchto limitů je prekluzivní lhůta pro stanovení daně, a to i pro (faktické) vydání platebního výměru, který se nedoručuje. Rozdíl staré a nové právní úpravy v tomto aspektu spočívá v tom, že zákon o správě daní umožňoval fingovat okamžik vyměření, tj. vydání platebního výměru kdykoli zpětně, vždy však k zákonem stanovenému okamžiku, který se vešel do prekluzivní

lhůty. Daň proto byla (ačkoliv fiktivně) vždy stanovena v rámci běhu této lhůty. Naopak nová právní úprava konkludentní vyměření daně opustila a vyžaduje reálné vydání platebního výměru, což lze učinit pouze, dokud prekluzivní lhůta pro stanovení daně neuběhla. Teprve je-li splněn tento předpoklad, funguje daňový řád zpětně okamžik jeho doručení [viz následující body tohoto usnesení (body 42 a 43)].

[41] Rozšířený senát v rozsudku ze dne 1. 11. 2023, čj. 9 Afs 95/2021-64, č. 4543/2024 Sb. NSS, *Global Drink*, uvedl, že prekluzivní lhůta dle § 148 daňového řádu je plnohodnotnou a dle svého obsahu výlučnou úpravou lhůt pro stanovení daně (srov. obsah tohoto ustanovení včetně pravidel pro stavení lhůty v odst. 4 po dobu řízení, které je v souvislosti se stanovením daně vedeno před soudem ve správním soudnictví a před Ústavním soudem). Nestaví se ani dle § 41 s. ř. s., jako se stavěla lhůta dle zákona o správě daní a poplatků (viz bod 35 tohoto rozsudku). I v případech, kdy se lhůta pro stanovení daně prodlužuje (odst. 2), přerušuje a počíná běžet nová tříletá lhůta (odst. 3) nebo neběží, tedy se staví (odst. 4), platí, že lhůta pro stanovení daně končí nejpozději uplynutím 10 let od jejího počátku podle odstavce 1 (§ 148 odst. 5 daňového řádu). Výjimku z tohoto pravidla představují pouze odstavce 6 a 7 § 148 daňového řádu. V tomto rozsudku rozšířený senát také výslovně uvedl, že stavení lhůty dle § 148 odst. 4 daňového řádu neprodlužuje lhůtu dle § 148 odst. 5 daňového řádu (body 23 a 37 tohoto rozsudku). Desetiletá lhůta stanovená v § 148 daňového řádu je propadná (rozsudek rozšířeného senátu ze dne 28. 4. 2022, čj. 2 Afs 338/2018-50, č. 4351/2022 Sb. NSS, bod 27). Obdobně ve věci týkající se poplatků dospěl rozšířený senát v usnesení ze dne 16. 5. 2023, čj. 5 Afs 261/2018-69, č. 4490/2023 Sb. NSS, v bodě 29, k závěru, že správce poplatku je oprávněn rozhodnout meritorně o poplatkové povinnosti (tj. stanovit poplatek) výlučně v prekluzivní lhůtě pro stanovení poplatku. Shodně komentářová literatura považuje lhůtu v § 148 odst. 5 za nepřekročitelnou (Matyášová, L.; Grossová, M. E. *Daňový řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: Leges, 2015, k § 148; stejně Lichnovský, O. a kol. *Daňový řád. Komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2024, k § 148 odst. 5) s tím, že uplynutím času zkrátka tato lhůta končí (Baxa a kol. *Daňový řád. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2011, k § 148 odst. 5).

[42] Rozdíly zákona o správě daní a poplatků a daňového řádu lze shrnout následovně. Stará právní úprava znala fikci vyměření daně, a umožňovala tak fingovat okamžik jejího vyměření zpětně, avšak vždy v rámci prekluzivní lhůty, navíc umožňovala i stavení maximální desetileté lhůty pro vyměření daně, zatímco nová úprava fikci vyměření daně nezná. Vyžaduje vydat platební výměr či dodatečný platební výměr vždy, a to v rámci nepřekročitelné prekluzivní lhůty pro stanovení daně. Změna ve způsobu vyměření je zcela zásadní a ve svém důsledku vylučuje aplikaci závěru Ústavního soudu o fikci vyměření daně. Pokud daňový řád vůbec takovou fikci nezná, pak by uplatnění tohoto závěru bylo nejen v rozporu s koncepcí daňového řádu, ale i s jeho textací (např. § 140 odst. 1, § 101 odst. 2 daňového řádu).

[43] Uvedené nicméně neznamená, že žádné závěry Ústavního soudu z nálezu sp. zn. I. ÚS 3244/09 nelze následovat. Rozšířený senát zohlednil, že pokud kontrolní postupy zahájené před vyměření daně neskončí správce daně pravomocným stanovením daně z důvodu uplynutí prekluzivní lhůty, pak je nastolena situace, jako by tyto postupy vůbec neproběhly (III. B. 2).

### III. B. 2 Neukončení kontrolních postupů správcem daně

[44] Kontrolní postupy správce daně (§ 85 až § 90 daňového řádu) slouží k tomu, aby daň byla vyměřena ve správné výši. Zakládají daňovým orgánům možnost prověřit jak správnost již vyměřené daně, tak soulad mezi tvrzenou (dodatečně tvrzenou) daňovou povinností a skutečností. Dle § 89 odst. 1 daňového řádu *má-li správce daně konkrétní pochybnosti o správnosti, průkaznosti nebo úplnosti podané daňové tvrzení nebo jiné písemnosti předložené daňovým subjektem nebo o pravdivosti údajů v nich uvedených, vyzve daňový subjekt k odstranění těchto pochybností*. Nerozptýlí-li daňový subjekt pochybnosti správce daně a *neshledá-li správce důvody k pokračování v dokazování, vydá do 15 dnů ode dne, kdy daňový subjekt podal návrh na pokračování v dokazování, rozhodnutí o stanovení daně* (§ 90 odst. 3 daňového řádu). Invazivnějším postupem může být daňová kontrola. Dle § 85 odst. 1 daňového řádu jsou předmětem daňové kontroly *daňové povinnosti, tvrzení daňového subjektu nebo jiné okolnosti rozhodné pro správné zjištění a stanovení daně vztahující se k jednomu daňovému řízení*.

[45] Pokud z důvodu, že došlo k uplynutí lhůty pro stanovení daně podle § 148 daňového řádu, správce daně ztratil právo daňovému subjektu daň stanovit, postup k odstranění pochybností (daňová kontrola) týkající se

prověření této daňové povinnosti nespĺňuje zákonem zamýšlený účel, neboť není podkladem pro vydání rozhodnutí, kterým se daň vyměřuje (stanovuje). Postup k odstranění pochybností (daňová kontrola) proto v takovém případě nevyvolá zákonem předvídané právní následky a je na něj třeba hledět, jako by nebyl vůbec zahájen (rozsudek NSS čj. 2 Afs 60/2021-23, shodně k zákonu o správě daní a poplatků náleží ÚS sp. zn. I. ÚS 3244/09).

[46] S ohledem na skutečnost, že daňový řád nezná fikci vyměření daně, a vyměřit daň v souladu s údaji tvrzenými v přiznání k dani lze pouze vydáním platebního výměru, nemůže správce daně vydat platební či dodatečný platební výměr po uplynutí prekluzivní lhůty pro stanovení daně. I když tento platební výměr není ve skutečnosti vydáván k poslednímu dni lhůty pro podání daňového přiznání či ke dni jeho faktického podání, zákonem předpokládané účinky (doručení a právní moc) mohou nastat jen, byl-li vydán v rámci prekluzivní lhůty. Po jejím uplynutí právo stanovit daň plynutím času zaniklo. K opačnému závěru by bylo možné v této procesní situaci dospět pouze tehdy, pokud by tak výslovně stanovil zákon. Tak tomu však není, a proto nezbyvá než vyměřovací či doměřovací řízení zastavit, obdobně jako v případech, kdy uplyne lhůta pro stanovení daně v případě daňové kontroly zahájené správcem daně po vyměření daně či v průběhu odvolacího řízení. Za současné právní úpravy není v této procesní situaci možné s výjimkou § 148 odst. 6 a 7 daňového řádu daň po uplynutí prekluzivní lhůty stanovit.

[47] První senát se v předkládacím usnesení ptal na následující otázku: Jestliže z důvodu uplynutí lhůty pro stanovení daně podle § 148 daňového řádu nevyvolá postup k odstranění pochybností žádné účinky, a ke stanovení daně má tudíž dojít v souladu s tvrzením daňového subjektu podle § 140 odst. 1 věty první daňového řádu, k jakému okamžiku a jakým způsobem dochází k vyměření daně? Je nutné, aby správce daně platební výměr vydal, nebo dochází k vyměření daně automaticky?

[48] S ohledem na výše uvedené je mu třeba odpovědět: Jestliže nevyvolá postup k odstranění pochybností žádné účinky a již uplynula lhůta pro stanovení daně dle § 148 daňového řádu, k vyměření daně vůbec nedochází. Daňový řád neumožňuje vyměření daně automaticky, konkludentně či fikci.

[49] Rozšířený senát proto konstatuje, že pokud bude daňovému subjektu v důsledku neukončených kontrolních postupů zastaveno vyměřovací či doměřovací řízení a způsobena újma, spočívající v nevyměření tvrzené daně (zpravidla nadměrného odpočtu na DPH či nižší daně než poslední známá daň), nemá již v oblasti daňového práva prostředky nápravy. Jak ostatně připustil sám Ústavní soud v nálezu sp. zn. I. ÚS 3244/09, daňový subjekt se náhrady této újmy proto může domáhat dle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Ústavní soud výslovně uvedl, že „soudy by v tomto řízení formálně vzato nerozhodovaly o výši daňové povinnosti stěžovatele či přeplatku na dani, nýbrž o soukromoprávním nároku na náhradu škody či přiměřeného zadostiučinění, být je pravděpodobné a logické, že by rozsah vzniklé škody v takové situaci stěžovatel nepochybně odvozoval z částky, kterou si nárokoval jako vzniklý daňový přeplatek, a soudy by oprávněnost takového požadavku musely přezkoumat. Skutečná, případně přiznaná výše škody způsobené stěžovateli nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným postupem správce daně by však v závislosti na žalobním návrhu stěžovatele a rozhodnutí soudu nemusela být shodná s výší požadovaného přeplatku na dani. Ústavní soud v této souvislosti konstatuje, že je nepochybně právě účelem zákona č. 82/1998 Sb. náprava závadného stavu spočívajícího v nezákonném rozhodnutí či nesprávném úředním postupu, a to formou náhrady škody, za niž, byla-li způsobena při výkonu státní moci, odpovídá stát, na stranu druhou tato možnost nastupuje až za situace, kdy nelze nápravu sjednat cestou vyčerpání všech procesních prostředků, které zákon poškozenému k ochraně jeho práva poskytuje. Zde má Ústavní soud za to, že v dané věci bylo možné za použití ústavně souladného výkladu zákona [o správě daní a poplatků] stanovit daňovou povinnost stěžovatele, a předejít tak případnému postupu podle zákona č. 82/1998 Sb.“

[50] Rozšířený senát dospěl k závěru, že na rozdíl od úpravy vyměření daně stanovené v § 46 odst. 5 zákona o správě daní a poplatků nelze § 140 daňového řádu vyložit obdobným ústavně souladným výkladem, a případnému postupu podle zákona č. 82/1998 Sb. tak předejít.

### **III. B. 3 Dodatečné daňové přiznání podané na sklonku desetileté prekluzivní lhůty**

#### **Právo podat dodatečné daňové přiznání na nižší daň a mezera v právu**

[51] Rozšířený senát ve vztahu k zákonu o správě daní a poplatků v usnesení ze dne 2. 8. 2007, čj. 1 Afs 20/2006-60, č. 1438/2008 Sb. NSS, dospěl k závěru, že zjistí-li daňový subjekt, že jeho daňová povinnost má být nižší nebo daňová ztráta vyšší, může je platně podat v těchto objektivních propadných lhůtách, jaké zákon stanoví správci daně pro vyměření daně, doměření daně či přiznání nároku na daňový odpočet, tzn. do 3 let, nejpozději však do 10 let od konce zdaňovacího období, v němž vznikla povinnost podat daňové přiznání nebo hlášení, nebo v němž vznikla daňová povinnost, aniž by zde byla současně povinnost daňové přiznání či hlášení podat. Má-li správce daně možnost měnit daňovou povinnost, může ji ovlivnit a nově odlišně tvrdit i daňový subjekt. Tím je zajištěna určitá rovnováha mezi oprávněními správce daně a daňového subjektu při možnosti dosáhnout revize stanovené daně.

[52] Výše uvedené judikturní závěry zákonodárce promítl do daňového řádu. Podle § 141 daňového řádu, zjistí-li daňový subjekt, že jeho daň má být vyšší než poslední známá daň, má povinnost podat dodatečné daňové přiznání, a to po celou dobu, kdy běží lhůta pro stanovení daně. Ve stejné lhůtě však má i právo podat dodatečné daňové přiznání na nižší daň. Rozšířený senát se v této souvislosti zabýval povahou měsíční subjektivní lhůty pro předložení dodatečného daňového přiznání. V rozsudku ze dne 5. 9. 2023, čj. 2 Afs 363/2019-50, č. 4517/2023 Sb. NSS, judikoval, že daňový subjekt je dle § 141 odst. 2 daňového řádu oprávněn podat dodatečné daňové přiznání na daň nižší ve lhůtě pro stanovení daně. Subjektivní lhůta stanovená v § 141 odst. 1 větě první daňového řádu (do konce měsíce následujícího po měsíci, ve kterém daňový subjekt zjistil, že daň má být vyšší než poslední známá daň) se pro podání dodatečného daňového přiznání na daň nižší nepoužije. Z toho plyne, že je daňový subjekt omezen jen stavící se a přerušující se tříletou lhůtou (§ 148 odst. 1 věta první daňového řádu) a desetiletou maximální lhůtou (§ 148 odst. 5 daňového řádu). Jinými slovy daňový subjekt je oprávněn podat dodatečné daňové přiznání na nižší daň i na sklonku desetileté prekluzivní lhůty, samozřejmě však jen tehdy, pokud z různých důvodů byla stavena či přerušována tříletá lhůta, která proto stále běží.

[53] Daňový subjekt má tedy i dle daňového řádu právo podat dodatečné daňové přiznání na daň nižší nejpozději ve lhůtě dle § 148 odst. 5 daňového řádu, tedy na její samém konci či dokonce poslední den této lhůty, pokud dříve neskončila lhůta dle § 148 odst. 1 daňového řádu. Daňový řád však výslovně neupravuje, jakým způsobem má správce daně s takto podaným dodatečným daňovým přiznáním naložit.

[54] Rozšířený senát již v minulosti řešil obdobnou, avšak ne zcela totožnou otázku, a to ve vztahu k dodatečnému daňovému přiznání podanému na nižší daňovou povinnost na sklonku tříleté prekluzivní lhůty podle § 47 zákona o správě daní a poplatků. V rozsudku ze dne 27. 4. 2011, čj. 2 Afs 27/2009-61, č. 2345/2011 Sb. NSS, LKV, uvedl, že i po uplynutí prekluzivní lhůty podle § 47 odst. 1 a odst. 2 věty první zákona o správě daní a poplatků, tedy přerušované tříleté lhůtě, je správce daně v řádně zahájeném řízení o dodatečném daňovém přiznání na daň nižší oprávněn užít procesních prostředků a postupů podle citovaného zákona k prověření tvrzení daňového subjektu uvedených v přiznání. Výslovně uvedl, že „není přípustné, aby řádně (zejména včas) zahájené řízení ve věci [dodatečného daňového přiznání na nižší daň] skončilo ‚automaticky‘ bez věcného posouzení pouhým uplynutím prekluzivní lhůty podle § 47 odst. 1 a odst. 2 věty první daňového řádu“. Dospěl tedy k závěru, že správce daně má mít možnost daňové tvrzení subjektu prověřit (zejména viz bod 30 a 37 uvedeného rozsudku).

[55] Navazující otázkou, zda je správce daně při svém rozhodování ve věci dodatečného daňového přiznání na nižší daňovou povinnost hmotněprávně limitován tím, že tak činí po uplynutí desetileté prekluzivní lhůty, se rozšířený senát pro nedostatek pravomoci nezabýval. K této otázce totiž nebyl žádným ze senátů Nejvyššího správního soudu zaujat právní názor, k jehož překonání by bylo nutné rozhodnutí rozšířeného senátu (viz bod 31 uvedeného rozsudku). Taková procesní situace nastala až v nyní projednávané věci.

[56] Vyšel-li by rozšířený senát při posuzování této otázky pouze z výslovného znění § 141 daňového řádu, vedlo by to k tomu, že pokud by bylo dodatečné daňové přiznání na nižší daň podáno na sklonku desetileté prekluzivní lhůty, neměl by daňový orgán příliš mnoho procesních možností, jak s takto podaným přiznáním naložit.

[57] Ve většině případů buď správce daně vůbec nestihne vydat platební výměr, natož provést kontrolní postupy ohledně správnosti tvrzené daně a nezbude než řízení o dodatečném daňovém přiznání na daň nižší zastavit. To by vedlo k tomu, že nebude rozhodnuto o daňovým subjektem včas uplatněném tvrzení, resp. nároku na snížení poslední známé daně. Nebo v určitých případech by sice správce daně mohl stihnout vydat platební

výměr, avšak nebude mít dostatek prostoru pro ověření správnosti tvrzené nižší daně v podaném přiznání. Taková situace by pak nutně znamenala povinnost vyměření daně dle § 140 daňového řádu v souladu s údaji tvrzenými v přiznání, avšak bez jakékoli reálné možnosti ověřit jejich správnost. Takový výklad by nepochybně mohl vést k účelově podávaným dodatečným daňovým přiznáním uplatňujícím neoprávněné daňové přeplatky. V obou situacích by daňovým orgánům současně nebylo umožněno plnit úkol, který jim byl zákonodárcem svěřen, a to je stanovit a vybrat daň ve správné výši.

[58] Takovýto závěr je v rozporu se zásadami a hodnotami daňového práva. Neodchyluje-li se vyměřovaná daň od daně tvrzené daňovým subjektem, správce daně nemusí daňovému subjektu výsledek vyměření oznamovat platebním výměrem a pouze ho založí do spisu (§ 140 odst. 1 daňového řádu). Fakticky tedy dochází k akceptaci tvrzení uvedených daňovým subjektem. Naopak má-li správce daně konkrétní pochybnosti o správnosti, průkaznosti nebo úplnosti podaného daňového tvrzení nebo jiné písemnosti předložené daňovým subjektem nebo o pravdivosti údajů v nich uvedených, zahájí postup k jejich odstranění (§ 89 odst. 1 daňového řádu). Správce daně může také zahájit za účelem odstranění pochybností daňovou kontrolu (§ 89 odst. 4 daňového řádu). Daňové právo tedy stojí na zásadě autoaplikace, kdy si daňový subjekt při běžném běhu věcí sám svou daň vypočte, podá daňové přiznání a zaplatí ji. Pokud daňové orgány nemají konkrétní pochybnosti o správnosti daňové povinnosti, bez dalšího ověřování vyměří daň v souladu s tvrzeními daňového subjektu. Daňové orgány však mají možnost ověřit správnost daňového tvrzení, a to pomocí kontrolních postupů. Cílem je správné zjištění a stanovení daní a zabezpečení jejich úhrady (§ 1 odst. 2 daňového řádu), a to při dodržení procesních pravidel (usnesení rozšířeného senátu ze dne 13. 2. 2024, čj. 8 Afs 296/2020-133, č. 4581/2024 Sb. NSS, body 24 a násl.). Nemožnost reagovat na dodatečné daňové přiznání podané v zákonné lhůtě je v rozporu s tímto cílem (obdobně výše citovaný rozsudek ve věci *LKN*, bod 37).

[59] Mohlo by se tedy zdát, že situace je obdobná jako v části III. B. 2, a mělo by se řízení o podaném dodatečném přiznání na nižší daň zastavit a odkázat daňový subjekt na zákon č. 82/1998 Sb. Tak tomu však být nemůže. Zásadní rozdíl spočívá v tom, že ze strany daňového subjektu jde o uplatnění jeho zákonem stanoveného práva. Z jeho iniciativy je v zákonné lhůtě učiněn úkon vůči státu, zákon ale neumožňuje jeho věcné vyřízení obvyklým způsobem. Současně ve většině případů nepůjde ani o nezákonnou nečinnost správců daně, ani o jiný jejich nesprávný úřední postup. V takové situaci by proto postup dle uvedeného zákona nebyl namístě, protože by žádnou reálnou ochranu daňovým subjektům neposkytl.

[60] Jelikož čistě formální aplikace zákonné úpravy je v rozporu se zásadami a hodnotami daňového práva výslovně vyjádřenými v § 1 daňového řádu a chybí zde zákonné pravidlo, které by tu s ohledem na základní zásady daňového práva mělo být, jedná se o mezeru v právu, kterou je nutno vyplnit za pomoci analogie.

[61] Mezera je protiplánová neúplnost zákonodárství (z poslední doby např. rozsudky NSS ze dne 29. 2. 2024, čj. 8 As 142/2022-38, bod 22, či ze dne 15. 3. 2023, čj. 9 As 193/2022-35, č. 4468/2023 Sb. NSS, bod 28). V projednávané věci je otevřená teleologická mezera. Teleologická mezera nastává, když zde není pravidlo, ale mělo by tu být a jeho neexistence narušuje řád hodnot obsažených v systému práva a plán zákonodárce. Při otevření mezeře buď není v pozitivním právu pravidlo, které na situaci dopadá, nebo na jednu situaci pravidlo dopadá, zatímco na druhou, která má stejný hodnotový základ, nikoliv. K závěru o existenci uvedené mezery v daňovém řádu dospěl i Ústavní soud v již zmiňovaném nálezu sp. zn. I. ÚS 3244/09.

#### ***Analogické užití § 148 odst. 2 písm. a) daňového řádu***

[62] Analogie není v této oblasti práva obecně zakázána. Zároveň rozšířený senát přihlédl k tomu, že desetiletá lhůta v § 148 odst. 5 daňového řádu nepředstavuje ani dle pozitivního práva absolutní nepřekonatelnou překážku pro stanovení daně (srov. § 148 odst. 6 a 7 daňového řádu a bod [64] tohoto rozhodnutí).

[63] Mezera v právu se má zásadně vyplnit analogickou aplikací jiného zákonného ustanovení, pouze pokud by ho nebylo, bylo by možné přistoupit k *analogii iuris*.

[64] Nejprve rozšířený senát zvážil, zda nelze analogicky aplikovat § 148 odst. 6 a 7 daňového řádu, jelikož jde o ustanovení prolamující i desetiletou lhůtu dle § 148 odst. 5. daňového řádu (rozsudek NSS ze dne 12. 8. 2021, čj. 8 Afs 292/2020-23, č. 4242/2021 Sb. NSS) Dle odstavce 6 lze v důsledku jednání, které bylo

předmětem pravomocného rozhodnutí soudu o spáchání daňového trestného činu, *daň stanovit do konce druhého roku následujícího po roce, v němž nabylo rozhodnutí soudu právní moci, bez ohledu na to, zda uplynula lhůta pro stanovení daně.* Dle odstavce 7 *pokud daňový subjekt podá daňové tvrzení a současně tvrzenou daň včetně jejího příslušenství uhradí, je-li toho třeba pro zánik trestnosti daňového trestného činu pro účinnou lítost, lze daň stanovit bez ohledu na to, zda uplynula lhůta pro stanovení daně.*

[65] Obě ustanovení upravují specifické situace související s trestním řízením, které mají jiné hodnotové pozadí než mezera v právu, kterou rozšířený senát vyplňuje. Ustanovení § 148 odst. 6 počítá s pravomocným rozhodnutím trestního soudu, v němž budou obsaženy rozhodné skutečnosti pro daň. Zároveň již bude typicky (nepůjde-li o přípravu či pokus) státní mocí autoritativně řečeno, že daňový subjekt daň neodvedl. To je zcela odlišná situace od podání dodatečného daňového přiznání na daň nižší, kde je iniciativa na straně daňového subjektu. Státní moc autoritativně zatím nic nesdělila, a naopak má mít možnost na toto podání reagovat. Toto ustanovení tak analogicky aplikovat nelze, nejedná se o obdobnou situaci.

[66] Odstavec 7 daného ustanovení opět souvisí s trestním řízením, ale upravuje podání daňového přiznání, čímž se blíží řešené situaci. Nicméně neuvádí pro daňové orgány lhůtu, ve které mají daň stanovit. Neodpovídá tak na zásadní otázku, před kterou je rozšířený senát postaven. Jeho aplikace by sice umožňovala daň po uplynutí desetileté lhůty stanovit, neupravuje ale časové omezení pro daňové orgány. To by opět bylo v rozporu s koncepcí daňového práva, které vždy s ohledem na právní jistotu stanoví pro orgány veřejné moci nejzazší časovou mez. Časové omezení by tak bylo nutné hledat v jiném ustanovení a analogická aplikace § 148 odst. 7 daňového řádu by byla zbytečným vloženým krokem navíc. Existuje-li jednodušší řešení, má být preferováno.

[67] Právně relevantní aspekty, které by mělo hledané ustanovení upravovat, jsou podání dodatečného daňového přiznání a možnost daňových orgánů se jím zabývat po dostatečnou dobu. Tyto atributy naplňuje § 148 odst. 2 písm. a) daňového řádu. Dle tohoto ustanovení se lhůta pro stanovení daně *prodlužuje o 1 rok, pokud v posledních 12 měsících před uplynutím dosavadní lhůty pro stanovení daně došlo k podání dodatečného daňového tvrzení.* Na projednávanou situaci nelze uvedené ustanovení aplikovat přímo, protože dle systematického výkladu dopadá na tříletou lhůtu dle § 148 odst. 1 daňového řádu, nikoliv na desetiletou lhůtu dle § 148 odst. 5 daňového řádu a dále se týká i dodatečného daňového přiznání na vyšší daň. Lze je ale aplikovat analogicky.

[68] Aplikace § 148 odst. 2 písm. a) daňového řádu umožňuje zaplnit výše uvedenou mezeru v právu. Dává daňovému orgánu možnost reagovat na dodatečné daňové přiznání na daň nižší a zároveň mu umožňuje vydat platební výměr, který se dle daňového řádu vždy vydat musí. Dává i možnost provést kontrolní postupy, pokud je daňový orgán stihne ukončit v této prodloužené lhůtě. Daňovému subjektu bude rozhodnuto o jeho včas uplatněném tvrzení a daňové orgány mohou plnit úkol, který jim byl svěřen, tj. zjistit, stanovit a vybrat daň ve správné výši.

### **Omezení časem a prospěchem daňového subjektu**

[69] V daňovém právu platí, že z jeho základních principů plyne zákaz analogie v neprospěch daňového subjektu (rozsudek NSS ze dne 14. 7. 2005, čj. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS, jehož závěry převzal rozšířený senát v rozsudcích ze dne 7. 11. 2007, čj. 2 Afs 165/2006-114, č. 1487/2008 Sb. NSS, a ze dne 16. 10. 2008, čj. 7 Afs 54/2006-155, č. 1778/2009 Sb. NSS, body 52 a 64; z poslední doby zopakované např. v rozsudku tříčlenného senátu ze dne 13. 4. 2023, čj. 3 Afs 327/2021-60, bod 29).

[70] Analogická aplikace § 148 odst. 2 písm. a) daňového řádu tedy musí být v prospěch daňového subjektu, nebo k jeho situaci musí být alespoň neutrální. To brání mimo jiné tomu, aby správce daně v prodloužené lhůtě stanovil daň vyšší, než byla uvedena v dodatečném daňovém přiznání, nebo vyšší, než je poslední známá daň. Jinými slovy, podá-li daňový subjekt dodatečné daňové přiznání na daň nižší, než mu dříve byla stanovena, může nejhůře (z jeho pohledu) v prodloužené prekluzivní lhůtě zůstat na jemu původně stanovené poslední dani. Budou-li tvrzení v dodatečném daňovém přiznání nesprávná, či nerozptýlí-li daňový subjekt pochybnosti o nich, nebude mu daň snížena. Následně vydaným platebním výměrem daňového orgánu zůstane jeho poslední známá daň fakticky nezměněna.

[71] Rozšířený senát považuje prodloužení lhůty o 1 rok za dostatečný čas pro daňové orgány, aby splnily svůj úkol. Tato prodloužená lhůta se proto již dále dle § 148 odst. 2 až 4 daňového řádu neprodlužuje.

[72] Časové omezení platí také pro daňový subjekt. Analogická aplikace § 148 odst. 2 písm. a) daňového řádu dopadá pouze na dodatečná daňová přiznání na nižší daň podaná v posledních 12 měsících před uplynutím lhůty pro stanovení daně dle § 148 odst. 5 daňového řádu (za současného dodržení přerušované a stanovené lhůty dle § 148 odst. 1 daňového řádu). V této prodloužené lhůtě, tedy po uplynutí desetileté lhůty, již další dodatečná přiznání daně podávat daňový subjekt nemůže. Nelze připustit nekonečné řetězení a prodloužování lhůty, a to zejména s ohledem na právní jistotu a na to, že rozšířený senát pouze vyplňuje mezeru v právu.

[73] V prodloužené roční lhůtě mohou daňové orgány provádět kontrolní postupy, nemusí tak akceptovat tvrzení daňového subjektu. Nejsou ani omezeny na prověření důvodů, které vedly daňový subjekt k podání dodatečného daňového přiznání. Mohou uznat, že daňovým subjektem tvrzená skutečnost odůvodňuje snížení jeho daňové povinnosti, nicméně jiná netvrzená a správcem daně zjištěná okolnost může zase vést k jejímu zvýšení. Daňové orgány jsou omezeny pouze co do výše výsledné daně, nikoliv co do jejich důvodů. Uvedená roční lhůta je absolutní, jinými slovy po jejím marném uplynutí již v daňovém řízení daň vyměřit nelze. Eventuální nápravy vzniklého stavu se nelze domáhat v daňovém řízení, nýbrž podle zákona č. 82/1998 Sb., viz část III. B. 2.

## 4671

### Správní řízení: nepoužitelnost kamerového záznamu získaného v rámci trestního řízení jako důkazního prostředku

k § 51 odst. 1 správního řádu

k § 158d odst. 2 trestního řádu

**Ustanovení § 51 odst. 1 správního řádu neskýtá dostatečný právní základ k tomu, aby kamerové záznamy získané v rámci sledování osob a věcí dle § 158d odst. 2 trestního řádu byly použity jakožto důkazní prostředky ve správním řízení.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2025, čj. 7 As 17/2024-16)

**Prejudikatura:** č. 2344/2011 Sb. NSS; č. 39/2013 Sb. NS; rozsudky velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 16. 2. 2000, *Amann proti Švýcarsku* (stížnost č. 27798/95), ze dne 4. 12. 2015, *Roman Zakharov proti Rusku* (stížnost č. 47143/06), ze dne 17. 10. 2019, *López Ribalda a další proti Španělsku* (stížnosti č. 1874/13 a 8567/13), rozsudky ze dne 25. 3. 1998, *Kopp proti Švýcarsku* (stížnost č. 23224/94), ze dne 16. 6. 2016, *Versini-Campinchi a Crasnianski proti Francii* (stížnost č. 49176/11) a rozhodnutí ze dne 31. 5. 2011, *Pastyřík proti České republice* (stížnost č. 47091/09).

**Věc:** J. V. proti Ministerstvu dopravy, o vrácení řidičského oprávnění, o kasační stížnosti žalobce.

Magistrát hlavního města Prahy rozhodl dne 21. 4. 2022 podle § 100 odst. 3 správního řádu o obnově řízení ve věci žádosti žalobce ze dne 6. 10. 2020 o vrácení řidičského oprávnění. To mu bylo vráceno na základě jeho žádosti rozhodnutím ze dne 13. 10. 2020. Dne 18. 2. 2022 však magistrát obdržel podnět Krajského ředitelství policie Ústeckého kraje, územního odboru Děčín, oddělení hospodářské kriminality (dále jen „policijní orgán“), ze kterého vyplývalo, že doklad o odborné způsobilosti byl získán v rozporu se zákonem, neboť dílčí část zkoušky žalobce nevykonal samostatně. Tuto skutečnost policijní orgán zjistil v rámci odhalování trestné činnosti zkušebních komisařů. Společně s podnětem předal magistrátu protokol o výsledku žalobce jako svědka v trestním řízení a kamerový záznam zachycující zkoušku žalobce, při které k němu přistoupil zkušební komisař a opakovaně rukou ukazoval na části obrazovky počítače, na kterém žalobce zkoušku vykonával. Žalobce v odvolání proti rozhodnutí o obnově řízení poukázal zejména na to, že magistrát nezkoumal zákonnost pořízení kamerového záznamu, zejména si nevyžádal protokol o pořízení záznamu dle § 158d odst. 7 trestního řádu. Ze záznamu navíc

není patrné, že by žalobce s komisařem jakkoliv komunikoval či si ho přivolal. Komisař si toliko prohlížel jeho test a žalobce si toliko prohlížel svůj monitor.

Žalovaný odvolání rozhodnutím ze dne 16. 6. 2022 zamítl. Podle něj byly videozáznam a podnět od policejního orgánu dostatečnými k tomu, aby dostal své povinnosti zjistit skutkový stav bez důvodných pochybností. V podnětu policejní orgán uvedl, že disponoval souhlasem státního zástupce dle § 158d odst. 1 a 2 trestního řádu. Skutečnost, že ve spisovém materiálu absentoval protokol dle § 158d odst. 7 téhož zákona, byla relevantní pro trestní řízení, nikoliv pro řízení správní. Žalovaný dále připomněl judikaturu Nejvyššího správního soudu k vykonání zkoušky odborné způsobilosti s pomocí komisaře.

Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou, kterou Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 28. 11. 2023, čj. 9 A 55/2022-55, zamítl. Uvedl, že kamerový záznam byl získán v souladu se zákonem, což bylo patrné z podnětu policejního orgánu, kde je uvedeno, že pořízení záznamu povolil státní zástupce. Žalobce toto zpochybnil, aniž by doložil či odůvodnil pochybnosti nad pravdivostí tohoto sdělení. Tyto nevyplývaly ani z okolností případu. Podle městského soudu nelze přenášet do správního řízení přísnější formální požadavky, které platí v rámci trestního řízení. Navíc podle § 158d trestního řádu je požadavek připojení protokolu k důkazu podmínkou pro použití *v jiné trestní věci*. Z kamerového záznamu pak bylo patrné, že k žalobci přistoupil komisař, který v čase mezi 9:21 a 9:23 opakovaně ukazoval na část obrazovky, na které byl zobrazen test. Městský soud uzavřel, že v projednávané věci se nepoužijí ustanovení trestního řádu, neboť se nejedná o právní předpis, který by byl ve vztahu ke správnímu řádu *lex specialis*.

Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. Za její předmět označil námitku, že si správní orgány neopatřily jako podklad svého rozhodnutí protokol dle § 158d trestního řádu. Vycházely tak z důkazu, kterým bylo nepochybně zasaženo do práv stěžovatele, aniž by se zabývaly tím, zda se tak stalo řádně a zda je možné takový záznam použít. Otázka toho, zda byl důkazní prostředek pořízen v souladu s právními předpisy ve smyslu § 51 správního řádu, proto nebyla posouzena dostatečně. Stěžovatel nebyl a není účastníkem trestního řízení, a nemá tak možnost zjistit, zda do jeho práv bylo zasaženo v souladu se zákonem. Trestní řád přitom výslovně pro použitelnost záznamu *jako důkazu*, tedy kdekoli, stanoví, že protokol podle § 158d odst. 7 trestního řádu a kamerový záznam podle § 158d téhož zákona jsou neoddělitelné. Správní orgány tak namísto toho, aby dbaly litery zákona a opatřily pro použití kamerového záznamu nejpozději k požadavku stěžovatele protokol, nahradily tento zákonný požadavek vírou ve sdělení policejního orgánu v podnětu. Ke skutkovému stavu stěžovatel konstatoval, že z kamerového záznamu nebylo patrné, že by mu zkušební komisař napovídal. Vytýkané jednání nadto nebylo předmětem obžaloby.

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

### Z odůvodnění:

[8] Problematikou použití kamerových záznamů jako důkazů ve správním řízení se Nejvyšší správní soud v minulosti opakovaně zabýval. Komplexní rozbor této problematiky provedl zejména v rozsudku ze dne 5. 11. 2009, čj. 1 AfS 60/2009-119, č. 2344/2011 Sb. NSS, kde uvedl následující:

„[26] Podle čl. 8 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, publ. pod č. 209/1992 Sb., [k] aždý má právo na respektování svého soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence. Podle odst. 2 pak [s]tátní orgán nemůže do výkonu tohoto práva zasahovat kromě případů, kdy je to v souladu se zákonem a nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, hospodářského blahobytu země, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných. Nejvyšší správní soud k stěžovatelově námitce o porušení čl. 8 odst. 2 Úmluvy nejprve zvážil, jak tento článek vykládá judikatura Evropského soudu pro lidská práva (ESLP). Je to totiž právě judikatura ESLP, která v praxi specifikuje význam Úmluvy.

[27] Pojem ‚soukromý život‘ chápe ESLP v širokém smyslu a odmítá jej svázat do vycerpávající definice. Bylo by příliš restriktivní omezovat tento termín na ‚vnitřní okruh‘ (inner circle), ve kterém jednotlivec podle svého výběru žije a vyloučit z něj vnější svět. Respektování soukromého života musí též zahrnovat určitý stupeň práva rozvíjet vztahy

s jinými lidmi. Není důvod, proč by takové chápání termínu ‚soukromý život‘ mělo vylučovat profesní nebo obchodní stránku. Jde o pracovní život většiny obyvatel, který má pro ně zásadní význam a poskytuje jim možnost rozvíjet vztahy s vnějším světem. Tento názor je podpořen skutečností, že ne vždy lze jasně rozlišit, co je pracovní činnost jednotlivce a co tvoří jeho soukromý život. Zvláště v takovém případě, kdy jednotlivec vykonává svobodné povolání, je práce součástí jeho soukromého života a není možné určit, do jaké míry v daném okamžiku pracuje či realizuje svůj soukromý život. Odepření ochrany poskytované čl. 8 Úmluvy z důvodu, že se opatření, jež jsou namítána, dotýkala pouze profesních aktivit, by mohlo vést k nerovnému zacházení, neboť by ochrana zůstala pouze osobám, jejichž profesní a neprofesní aktivity se prolínají do té míry, že je nelze od sebe odlišit [viz zejména Niemietz proti Německu (stížnost č. 13710/88), ze dne 16. 12. 1992, § 29; Halford proti Spojenému království (stížnost č. 20605/92) ze dne 25. 6. 1997, § 44]. Za určitých okolností práva garantovaná článkem 8 Úmluvy mohou být interpretována dokonce tak, že zahrnují pro soukromou společnost právo na sídlo, kancelář a jiné služební prostory [Société Colas Est a další proti Francii (stížnost č. 37971/97) ze dne 16. 4. 2000, § 41].

[28] Interpretace slov ‚soukromý život‘ a ‚obydli‘ jako zahrnující rovněž určité profesní nebo obchodní aktivity je plně v shodě se smyslem čl. 8 Úmluvy, kterým je chránit jedince před svévolnými zásahy státní moci. Zároveň tato interpretace ponechává státním možnost ‚zasáhnout‘ do výkonu těchto práv v mezích stanovených v druhém odstavci čl. 8 Úmluvy. S ohledem na povahu státní regulace a obchodních aktivit je evidentní, že veřejná moc může realizovat větší zásahy do profesních či obchodních činností nebo prostor, než je tomu ve vztahu k aktivitám a prostorům čistě privátním (srov. klíčový precedent. Niemietz proti Německu, rozsudek cit. v bodě [27], § 31).

[29] Co se týče pořizování a využití audiovizuálních záznamů, ESLP rozlišil na jedné straně situaci, kdy je monitorováno veřejné prostranství z bezpečnostních důvodů a tuto scénu sleduje pracovník bezpečnostní služby v televizi s uzavřeným okruhem. Takováto situace je v podstatě obdobná tomu, kdy při průchodu veřejným prostranstvím může být člověk viděn ostatními lidmi, kteří jsou přítomni. Běžný provoz bezpečnostních kamer sám o sobě, ať už na ulici nebo ve veřejných prostorách, jako jsou obchodní centra nebo policejní stanice, neaktivuje užití čl. 8 Úmluvy, neboť slouží legitimnímu a předvídatelnému účelu [Perry proti Spojenému království (stížnost č. 63737/00), ze dne 17. 7. 2003, § 36; srov. však též Peck proti Spojenému království (stížnost č. 44647/98), ze dne 28. 1. 2003]. Důležitým faktorem pro posouzení, zda je určitá skutečnost chráněna čl. 8 Úmluvy, je posouzení, nakolik je daná aktivita veřejná, resp. veřejnosti přístupná [srov. Buxton, R. *Private Life and the English Judges*, 29 *Oxford Journal of Legal Studies* 413 (2009), na s. 419 - 421].

[30] Na straně druhé ovšem stojí situace, kdy by toto monitorování bylo systematické nebo by z něj byl pořízen trvalý záznam, event. je snímání kamerou zaměřeno na pořízení cílených a jasných záběrů jednotlivce. V takovémto případě lze alespoň prima facie uvažovat o tom, že pořízení utajeného záznamu představuje zásah do soukromého života v smyslu čl. 8 Úmluvy [P. G. a J. H. proti Spojenému království (stížnost č. 44787/98), ze dne 25. 9. 2001, § 56; Perry proti Spojenému království, cit. v bodě [29] shora, § 40]. V úvahu je nutno vzít např. to, zda ‚sporné záběry byly či nebyly pořízeny dobrovolně, resp. za takových okolností, kdy by se dalo rozumně předpokládat, že bude jednotlivec snímán a takto pořízený záznam bude následně užít k jeho identifikaci‘ (Perry proti Spojenému království, § 42, *zvýraznění doplnil NSS*). [...]

[34] Judikatura ESLP vychází z předpokladu, že tam, kde je veřejná moc vykonávána v utajení, je riziko svévole zřejmé. Proto musí nejenže existovat závazná právní úprava jako taková, ale musí rovněž poskytovat ochranu proti svévolnému zásahu do práv jednotlivce stanovených v čl. 8 Úmluvy. Právní úprava musí být navíc dostatečně jasná na to, aby jednotlivci poskytovala odpovídající údaje o okolnostech a podmínkách, za nichž se orgány veřejné moci mohou uchýlit k pořízení skrytého videozáznamu [Khan proti Spojenému království (stížnost č. 35394/97), ze dne 12. 5. 2000, § 26; rozsudek velkého senátu Bykov proti Rusku (stížnost č. 4378/02), ze dne 10. 3. 2009, § 76 a § 78]. Požadavek předvídatelnosti však samozřejmě neznamená, že by měl mít jedinec možnost předvídat, kdy státní orgány mohou zachytit jeho jednání. Pokud dává právní úprava státním orgánům v tomto ohledu určitou diskreční pravomoc, musí stanovit i její rozsah; podrobné postupy a podmínky, které musí být dodrženy, však nemusí nutně být zapracovány v právních předpisech. Požadavek na přesnost, resp. konkrétnost právní úpravy bude záviset na konkrétní věci (cit. věc Bykov proti Rusku, § 78).

[35] Další podmínkou pro shledání ‚souladu se zákonem‘ je dostupnost právní úpravy. Podstatné prvky pravomoci zaznamenat ze své povahy ‚soukromou‘ aktivitu na nosiči informací proto musí být stanoveny v dostupných právních

*předpisech. Takovýmto právním předpisem tak například nebyla dle ESLP vnitřní směrnice ministerstva vnitra Spojeného království (Home Office Guidelines), která nejenže nebyla právně závazná, ale nespĺňovala ani požadavek dostupnosti, neboť nebyla veřejně přístupná (srov. Khan proti Spojenému království, věc cit. v bodě [34], § 27 - 28).“*

[9] Nejvyšší správní soud ve shora citovaném rozsudku dodal, že:

*„[36] V českém právním řádu neexistuje žádný právní základ pro utajené pořizování audiovizuálních nahrávek orgány veřejné moci pro účely správního řízení, pokud tyto zasahují do ‚soukromého života‘ fyzických osob. Takovýmto základem v žádném případě nemůže být § 51 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, podle něhož k provedení důkazů lze užit všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy. Protože neexistuje žádný právní základ pro výkon pravomoci pořizovat v utajení audiovizuální či obdobné záznamy zasahující do soukromého života fyzických osob, činí to nevyhnutelně eventuální pořizování obdobných nahrávek náchylným ke svévolnému zásahu. Důkaz audiovizuální nahrávkou dané jízdy vozidlem stěžovatele byl proto pořízen v rozporu se zákonem.*

*[37] Náležitý zákonný základ lze ilustrovat např. na § 158d trestního řádu (Sledování osob a věci). Zde jsou stanoveny přesné podmínky utajeného pořizování zvukových, obrazových nebo jiných záznamů osob, podmínky použití záznamu jako důkazu, stejně jako povinnost záznamy zničit, pokud nebyly při sledování zjištěny skutečnosti důležité pro trestní řízení. Žádný alespoň do jisté míry srovnatelný zákonný základ pro řízení o správním trestání neexistuje.“*

[10] V této věci došlo k zásahu do soukromého života stěžovatele právě v rámci přípravného trestního řízení. Právní základ pro zásah do soukromí je dle městského soudu v § 51 odst. 1 správního řádu, přičemž spornou otázkou je, zda byly kamerové záznamy získány v souladu se zákonem (§ 158d trestního řádu). Správní orgány i městský soud pak ustály na tom, že ve správním řízení pro konstatování zákonnosti daného důkazu, který byl získán v rámci trestního řízení postupem dle § 158d odst. 2 trestního řádu, postačí sdělení v podnětu policejního orgánu, že kamerový záznam byl pořízen se souhlasem státního zástupce a ve správním řízení jej lze provést na základě § 51 odst. 1 správního řádu. Nejvyšší správní soud však tento závěr nesdílí.

[11] Předně je nutné poukázat na skutečnost, že užití důkazních prostředků v podobě sledování osob a věcí postupem upraveným v trestním řádu je vyhrazeno k „rozkrývání“ nejzávažnější trestné činnosti. Zákonodárce přitom využití záznamů získaných v rámci sledování osob a věcí (operativně pátracích prostředků) jako důkazů v § 158d odst. 10 trestního řádu výslovně omezil na jiná trestní řízení o úmyslných trestných činech (či na trestní řízení, v nichž dotčená osoba s užitím těchto důkazů souhlasí). Jak bude dále vysvětleno, toto omezení souvisí s tím, že jde o citelný zásah do soukromí, který zákon podmiňuje souhlasem státního zástupce či soudce, kteří jsou jakousi pojistkou před zneužitím právě oné možnosti podstatným způsobem narušit soukromí (byť potenciálního pachatele trestného činu).

[12] Správní řád pak neposkytuje dostatečný právní základ k tomu, aby se kamerové záznamy získané na základě souhlasu státního zástupce či soudce dle § 158d trestního řádu použily i v řízení správním, v němž zpravidla nejde o ochranu nejpodstatnějších zájmů společnosti. Tento závěr vyplývá nejen z již výše citovaného rozsudku prvního senátu, ale především z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2014, čj. 2 Afs 45/2012-62: „*Trestní řád v § 88 odst. 6, věť třetí stanoví, že v jiné trestní věci, než je ta, v níž byl odposlech a záznam telekomunikačního provozu proveden, lze záznam jako důkaz užit tehdy, pokud je i v této věci vedeno trestní stíhání pro trestný čin uvedený v odstavci 1 (zvláště závažný úmyslný trestný čin nebo pro jiný úmyslný trestný čin, k jehož stíhání zavazuje vyhlášená mezinárodní smlouva), nebo souhlasí-li s tím účastník odposlouchávané stanice. Trestní řád tedy omezuje využití odposlechlů jako důkazů; umožňuje je sice využít i v jiných trestních řízeních, než v nichž byl proveden, jejich okruh je však jasně definován. Jestliže samotný trestní řád významně omezuje použitelnost (řádně opatřených) odposlechlů a záznamů telekomunikačního provozu i v rámci trestního řízení, tím spíše není možné takový důkazní prostředek užit v řízení správním – daňovém, jež není řízením o trestním obvinění a jehož předmět je, ve srovnání se soudním řízením trestním, zcela odlišný (srov. ustanovení § 1 odst. 1 ZSPD).“*

[13] Popsané omezení použití odposlechu a záznamu telekomunikačního provozu, které je zakotveno v § 88 odst. 6 věť třetí trestního řádu, je přitom obsahově obdobné tomu, které stanoví trestní řád v § 158d odst. 10 (viz výše). Právě ve vztahu k opatřením podle § 158d trestního řádu pak rozvinul závěry rozsudku čj. 2 Afs 45/2012-62, kárný senát Nejvyššího správního soudu v rozhodnutí ze dne 24. 5. 2017, čj. 16 Kss 1/2017-183.

Konkrétně uvedl, že zjištění opatřená postupem dle § 158d trestního řádu nelze jako důkaz použít v kárném řízení:

„Důvod pro takovýto závěr vidí kárný senát shodně s dřívější judikaturou v tom, že uvedené metody opatření informací (důkazů) z úzce osobní sféry dotčené fyzické osoby jsou a mají být vyhrazeny jako ultima ratio k tomu, aby bylo možno odhalovat, stíhat a trestat relativně úzce vymezenou podmnožinu uskutku nejzávažnějších trestných činů. Zákonná úprava zde vychází z úvahy o poměřování závažnosti veřejného zájmu na ochraně společnosti před protiprávními jednáními na straně jedné a potřeby chránit nejzákladnější práva týkající se soukromí a osobní sféry jednotlivce na straně druhé. Jestliže je zákonodárce, z dobrých důvodů v řadě obledů vázán přísnou vnitrostátní či mezinárodní ochranou lidských práv a požadavkem subsidiarity a minimalizace zásahu do nich, vyhradil užití uvedených nejinvazivnějších prostředků jen pro úzkou podmnožinu trestných činů, tím spíše nelze takovéto prostředky použít jako důkazy v řízeních, v nichž jsou chráněny zájmy typově podstatně méně závažné, a sice v řízeních disciplinární povahy. Zájem společnosti na tom, aby soudci byly a zůstávaly jen osoby toho hodné, a tedy bezúhonné a přiměřeně morálně zachovalé, je nepochybně velký. Nicméně zásah do soukromí, kterým postupy podle § 88 či § 158d trestního řádu jsou, je natolik intenzivní a hluboký, že zde musí mít přednost ochrana soukromí. Není proto prostor pro analogii nebo jiný kreativní výklad, který by ochranu soukromí v tomto ohledu mohl prolomit nad rámec úrovně ochrany plynoucí z prostého znění zákona. Na tomto závěru nemůže nic změnit ani poukaz kárného navrhovatele na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, která v jiné jurisdikci než v České republice shledala užití odposlechů pořizovaných v trestním řízení přípustným důkazem v disciplinárním řízení. Pokud by něco takového mělo být možné v právu českém, musela by pro to existovat výslovná právní úprava na úrovni zákona a ta by navíc musela obstát v testu ústavnosti. Žádnou podobnou zákonnou úpravu však české právo nezná.“ Jak bylo již uvedeno výše (srov. citaci pod bodem [9] výše), § 51 správního řádu takovým právním titulem není.

[14] Užití postupu podle § 158d trestního řádu je ostatně i v rámci samotného trestního řízení až krajní možností získání informací při důvodném podezření na konkrétní trestnou činnost. Nejvyšší soud k uvedenému v usnesení ze dne 31. 10. 2024, sp. zn. 11 Tdo 730/2024, uvedl, že „používání operativně pátracích prostředků nesmí sledovat jiný účel než získání skutečností důležitých pro trestní řízení a tyto prostředky je možné použít pouze tehdy, nelze-li sledovaného účelu dosáhnout jinak nebo bylo-li by jeho dosažení podstatně ztíženo. Práva a svobody osob lze při jejich použití omezit jen v míře nezbytně nutné (§ 158b odst. 2 tr. ř.). [...] Povolení ke sledování osob a věcí dále lze vydat jen na základě písemné žádosti, která musí být odůvodněna podezřením na konkrétní trestnou činnost, a jsou-li známy, též údaje o osobách či věcech, které mají být sledovány (§ 158d odst. 4 věta první tr. ř.).“

[15] V současnosti, a je to patrné již více než desetiletí v judikatuře Nejvyššího správního soudu, tedy česká zákoná úprava neposkytuje dostatečné záruky proti svévoli při použití kamerových záznamů získaných v souladu s § 158d trestního řádu i mimo řízení předpokládané trestním řádem (pro srovnání lze dodat, že obdobnou nedostatečností právní úpravy, avšak ve vztahu k samotnému pachateli, trpěla i švýcarská právní úprava, srov. rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 16. 2. 2000, *Amann proti Švýcarsku* ze dne 16. 2. 2000, stížnost č. 27798/95, a rozsudek ze dne 25. 3. 1998, *Kopp proti Švýcarsku*, stížnost č. 23224/94).

[16] Nejvyššímu správnímu soudu je na straně druhé pochopitelně známo, že z judikatury Evropského soudu pro lidská práva (např. rozsudek ze dne 16. 6. 2016, *Versini-Campinchi a Crasnianski proti Francii*, stížnost č. 49176/11, bod 49 a násl.) a ostatně i z jeho vlastní (srov. např. výše obsáhle citovaný rozsudek čj. 1 AfS 60/2009-119, či Ústavním soudem potvrzený rozsudek NSS ze dne 3. 8. 2017, čj. 9 As 331/2016-54), vyplývá možnost využít kamerové záznamy (případně jiný obdobně invazivní prostředek zachycení obrazu či zvuku) pořízené soukromými osobami i mimo trestní řízení, pokud soukromé (být utajené) pořízení nahrávky projde klasickým třístupňovým testem zahrnujícím posouzení zákonnosti podkladu pro zásah do práva na soukromí, sledování legitimního cíle tohoto zásahu a nezbytnosti zásahu v demokratickém státě pro dosažení onoho legitimního cíle (srov. rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 4. 12. 2015 *Roman Zakharov proti Rusku*, stížnost č. 47143/06, či rozhodnutí ze dne 31. 5. 2011, *Pastyřík proti České republice*, stížnost č. 47091/09), případně jeho variace (srov. např. rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 17. 10. 2019, *López Ribaldá a další proti Španělsku*, stížnosti č. 1874/13 a 8567/13). Přes výše uvedené soud podotýká, že snímání veřejných prostor kamerou obecně dokonce ani neaktivuje ochranu soukromí (srov. citovaný rozsudek čj. 1 AfS 60/2009-119).

[17] Ve věci byly kamerou sledovány prostory pro výkon zkoušky profesní způsobilosti regulované státem ve veřejné budově (Městský úřad Varnsdorf) k řízení motorového vozidla, kterýmžto lze velmi snadno ohrozit i nezákladnější zájmy společnosti (život jejich občanů). Na zákonném průběhu takového zkoušky je nepochybně silný veřejný zájem, což případně může (za splnění dalších podmínek) fakticky ospravedlnit potřebu průběh této zkoušky (veřejně) zaznamenat. V dané věci by tedy případná soukromá nahrávka (např. jiného z účastníků zkoušky) mohla být, za použití „třístupňového testu“ (popsaného výše), použita k ochraně společnosti před řízením vozidla, které je soudy posuzováno jako zbraň (srov. usnesení NS ze dne 31. 10. 2012, sp. zn. 3 Tdo 1312/2012, č. 39/2013 Sb. NS), osobou k tomu nezpůsobilou, tedy jako důkaz ve správním řízení. Pro ochranu stejného veřejného zájmu však zákonodárcem zvolená konstrukce § 158d odst. 10 trestního řádu brání použití audiovizuálního záznamu zachycujícího stejnou skutečnost. V praxi tak nelze vyloučit vznik poněkud (zejména hodnotově) nekonzistentní situace, ve které důkazní prostředek získaný v rámci cíleného potírání úmyslného trestného činu nelze použít proti osobě, která čerpá výhody z tohoto trestného činu, ale případná nahodilá nahrávka téhož jednání ze strany třetí osoby či zaznamenaná kamerou umístěnou zde právě pro charakter konaného jednání a místa, by byla zpravidla bez dalšího použitelná. Zákonodárce totiž v případě § 158d trestního řádu ani nerozlišuje, zda je zapotřebí souhlasu státního zástupce i v situaci, kdy musí být již z charakteru prováděného jednání a místa, v němž je nahrávka pořizována, pachatelům a beneficiům trestné činnosti jasné, že o jejich jednání může být pořízen zvukový, obrazový nebo jiný záznam. Používá toliko kritérium charakteru důkazního prostředku. Tento důkaz, je-li získán zcela souladně s literou § 158d trestního řádu, pak nelze ve správním řízení vedeném s beneficiem úmyslného trestného činu použít.

[18] Jde však o výsostné právo zákonodárce a Nejvyšší správní soud tak činí své úvahy o konstrukci právní úpravy (a jejich potenciálních nekonzistentních důsledcích) toliko nad rámec projednávané věci. Upozorňuje tím jednak na to, že dochází k dotčení zásady, že nikdo nemůže mít prospěch ze své vlastní nepoctivosti, případně protiprávního jednání. A dále pak na ohrožení ochrany společnosti v reálném čase. Skutečnost, že k trestnímu odsouzení pachatele obecně zpravidla dochází až s notným časovým zpožděním, totiž implikuje totiž ve faktickém zabrání tomu, aby osoby, které své řidičské oprávnění získaly nezákonně, je nemohly v reálném čase využívat, a ohrožovat tak společnost a její zájmy. Pokud správní orgány budou jako důkaz dle § 51 odst. 1 správního řádu provádět až pravomocný trestní rozsudek, je nasnadě, že k ochraně zájmu společnosti v reálném čase spíše nedojde. Nejde ani přehlížet, že čím rozsáhlejší bude trestná činnost, tím zdlouhavější zpravidla bývá i trestní řízení.

[19] Výše popsanou hodnotovou inkonzistenci právního řádu, která je v podstatě důsledkem nerozlišování charakteru místa, v němž je nahrávka pořizována (případně jednání, které se v daném místě odehrálo), však nemůže narovnat moc soudní, ale toliko zákonodárce, který je jako jediný oprávněn (vhodným způsobem) upravit znění zákona. Ostatně by takto zákonodárce nepostupoval poprvé, neboť již výslovně připustil použití některých „speciálně získaných“ důkazních prostředků ve správním řízení, k čemuž srov. např. § 21ga zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže; soud v této souvislosti nepředjímá ústavnost tohoto ustanovení).

[20] Právě uvedené však nic nemění na tom, že s ohledem na současné znění trestního řádu a související judikaturu, nemohl Nejvyšší správní soud než dospět k závěru, že kasační stížnost je důvodná. Nezbylo mu proto než zrušit rozsudek městského soudu.

[21] Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí městského soudu, a pokud již v řízení před městským soudem byly pro takový postup důvody, současně se zrušením rozhodnutí soudu může sám podle povahy věci rozhodnout o zrušení rozhodnutí správního orgánu [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.]. V dané věci by městský soud v souladu s vysloveným závazným právním názorem neměl jinou možnost než rozhodnutí žalovaného zrušit. Nejvyšší správní soud proto v souladu s § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 1 a odst. 4 s. ř. s. rozhodl tak, že rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V dalším řízení je žalovaný vázán výše vysloveným právním názorem [§ 78 odst. 5 ve spojení s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.].

## Provoz na pozemních komunikacích: zajištění vozidla jako trvalý zásah

k § 124c odst. 1 písm. a) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu)

k § 82 soudního řádu správního

**Zajištění vozidla Policií České republiky podle § 124c odst. 1 písm. a) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, je ve vztahu k jeho vlastníkově nebo provozovateli zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s., který počíná okamžikem, kdy je vozidlo zajištěno použitím technického prostředku nebo odtaženo, a trvá až do jeho uvolnění. Nelze rozlišit provedení zajištění vozidla a jeho následné zadržování jako dva relativně samostatné zásahy, neboť jde o jeden trvalý zásah.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2025, čj. 5 As 200/2024-35)*

**Prejudikatura:** č. 3923/2019 Sb. NSS, č. 4178/2021 Sb. NSS, č. 4257/2021 Sb. NSS a č. 4643/2024 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 96/2019 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 1568/18).

**Věc:** J. S. proti Krajskému ředitelství policie Jihomoravského kraje o ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalobce.

Věc se týkala řízení o žalobě vlastníka vozidla na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu podle § 82 s. ř. s., který spočíval v tvrzeném trvalém zajištění jeho vozidla Policií České republiky (dále jen „policie“) z důvodu nesložení kauce řidičem podezřelým ze spáchání přestupku podle zákona o silničním provozu. Jednalo se o to, zda je soud v řízení o takto vymezené záporní žalobě oprávněn posuzovat zákonost zajištění vozidla podle § 124 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 124a odst. 1 zákona o silničním provozu v době, kdy je policie provedla jeho odtažení, nebo zda byl tento faktický úkon policie samostatným jednorázovým zásahem, před nímž se měl vlastník vozidla bránit deklaratorní zásahovou žalobou.

Žalobce je vlastníkem a provozovatelem vozidla tov. zn. Renault Laguna Grandtour, státní poznávací značky X (dále jen „vozidlo“), které využívá při svém podnikání. Dne 12. 6. 2023 v 7:21 hodin, kdy toto vozidlo projíždělo silnicí nacházející se v městysu Svitávka (ve směru jízdy Boskovice – Míchov), jej policejní hlídka podrobila silniční kontrole. Vozidlo řídil M. S. (dále jen „řidič“), u něhož byla orientačním vyšetřením na přítomnost návykových látek zjištěna přítomnost látky amfetamin/metamfetamin. Řidič nepředložil řidičský průkaz, načež policejní hlídka z nahlédnutí do registru řidičů zjistila, že dne 4. 6. 2022 pozbyl řidičské oprávnění. Z úředního záznamu policie o kontrole řidiče vyplývá, že jeho chování bylo odmítavé, na místě nespolupracoval a hrozilo, že by se mohl vyhýbat správnímu řízení. Policie mu proto uložila, aby složil kauci ve výši 50 000 Kč podle § 124a odst. 1 zákona o silničním provozu. Protože řidič kauci na místě nesložil, policejní hlídka podle § 124c odst. 1 písm. a) téhož zákona zajistila vozidlo jeho odtažením na odstavě parkoviště.

Městský úřad Boskovice (dále jen „městský úřad“) příkazem ze dne 19. 7. 2023 uznal řidiče vinným spácháním přestupků podle § 125c odst. 1 písm. d) a § 125c odst. 1 písm. e) bodu 1 zákona o silničním provozu a uložil mu pokutu ve výši 40 000 Kč a zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel na dobu 20 měsíců. Příkaz nabyl právní moci dne 9. 8. 2023. Řidič ve stanovené lhůtě 30 dnů pokutu neuhradil.

Dopisem ze dne 6. 8. 2023 požádal žalobce žalovaného o sdělení informací o zajištěném vozidle. Žalovaný mu přípisem ze dne 21. 8. 2023 sdělil okolnosti zajištění vozidla a ve věci jeho navrácení jej odkázal na městský úřad, jemuž bylo přestupkové jednání řidiče postoupeno. Dopisem ze dne 16. 10. 2023 žalobce požádal žalovaného o poskytnutí záznamu o dopravním přestupku s pokynem k odtažení vozidla a současně žádal o prověření postupu policie, která zajistila jeho majetek, aniž by jej o tom vyrozuměla. Žalovaný prostřednictvím ředitele územního odboru Blansko přípisem ze dne 8. 11. 2023 žalobci sdělil, že postup policie byl v souladu s právními předpisy a judikaturou Nejvyššího správního soudu a odkázal jej na možnost bránit se proti postupu

policie zásahovou žalobou. Potvrzení o zajištění vozidla, které žalobci zaslal městský úřad, mu bylo doručeno dne 6. 12. 2023.

Žalobce podal dne 2. 2. 2024 k poštovní přepravě žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, jejíž návrh zprvu formuloval tak, aby Krajský soud v Brně rozhodl, že „zásah žalovaného, spočívající v pokynu k odtažení vozidla žalobce tak, jak je uveden v Potvrzení o zajištění vozidla ze dne 12. 6. 2023, byl nezákonný“ a že žalovanému se „zakazuje, aby v porušování práva žalobce pokračoval“, a „přikazuje, aby obnovil stav před zásahem“. Pro případ, že krajský soud shledá zásah nezákonným až okamžikem, kdy odpadl důvod k zajištění vozidla pro naplnění účelu správního řízení, měl krajský soud rozhodnout, že „zásah žalovaného, spočívající v zadržování vozidla žalobce okamžikem, kdy odpadl důvod pro zajištění vozidla žalobce na základě Potvrzení o zajištění vozidla ze dne 12. 6. 2023, byl nezákonný“.

Zákonné důvody pro zajištění vozidla podle žalobce nebyly naplněny. Především nebyla splněna podmínka podle § 124a odst. 1 zákona o silničním provozu spočívající v důvodném podezření, že se bude řidič vyhýbat řízení o přestupku. Stejně tak v něm nebyl zmíněn ani druhý možný důvod pro uložení kauce, že vymáhání pokuty by bylo spojeno s nepřiměřenými náklady. Policie uložila kauci v nepřiměřené a neodůvodněné výši. I kdyby však uvedený zásah nebyl nezákonný od samotného počátku, stal by se nezákonným nejpozději okamžikem projednání přestupku. Bylo-li vozidlo zajištěno proto, aby se řidič nevyhýbal přestupkovému řízení, a toto řízení již proběhlo, neexistoval žádný důvod pro další zadržování vozidla. Žalobce neměl reálnou možnost ovlivnit jednání řidiče ani nebyl o zajištění vozidla nijak informován, přestože byl jediným postiženým.

Ještě předtím, než krajský soud rozhodl o žalobě, vyzval žalobce usnesením ze dne 13. 2. 2024, čj. 31 A 7/2024-25, k odstranění vady návrhu spočívající v neurčitěm a vnitřně rozporném petitu tak, že rozliší mezi jednotlivými typy zásahů a přiřadí k nim relevantní a konkrétní žalobní návrh. Z rozhodné právní úpravy obsažené v § 124c odst. 1 a 4 zákona o silničním provozu ve znění účinném do 31. 12. 2023 (po novele tohoto zákona provedené zákonem č. 271/2023 Sb. se dřívější § 124c odst. 4 označuje jako odstavec 5) podle krajského soudu vyplývalo, že žalovaný mohl do práv žalobce zasáhnout dvěma způsoby. Prvním možným zásahem bylo „zajištění“ vozidla, které má povahu jednorázového zásahu, který již netrvá. Žalobce mohl požadovat pouze to, aby krajský soud jeho nezákonnost deklaroval. Druhým možným zásahem bylo následné „zadržování“ vozidla, které mělo povahu trvajícího zásahu. Žalobce se mohl záporně zásahovou žalobou především domáhat odstranění závadného stavu. V původním žalobním návrhu nicméně směřoval formy ochrany proti těmto zásahům a nelogicky je vázal užitím eventuálního petitu, ačkoli šlo o dva relativně nezávislé nároky.

K výzvě krajského soudu žalobce v podání ze dne 25. 2. 2024 upřesnil, že navrhuje, aby uvedený soud rozhodl, že „zásah žalovaného, spočívající v zajištění vozidla [...] tak, jak je uveden v Potvrzení o zajištění vozidla ze dne 12. 6. 2023, byl nezákonný“ (navrhovaný výrok I), „žalovaný je povinen zdržet se nezákonného zadržování vozidla [...]“ (navrhovaný výrok II) a „žalovanému se přikazuje, aby obnovil stav před nezákonným zásahem a žalobci vydal vozidlo [...] navrácením na místo, z něhož bylo dne 12. 6. 2023 odtaženo, a to do 15 dnů ode dne nabytí právní moci tohoto rozsudku“ (navrhovaný výrok III).

Krajský soud žalobu rozsudkem ze dne 25. 6. 2024, čj. 31 A 7/2024-70, odmítl v části, v níž se žalobce domáhal určení nezákonnosti zajištění vozidla dne 12. 6. 2023 (výrok I), ve zbývajících částech týkajících se zadržování vozidla ji zamítl (výrok II) a rozhodl o náhradě nákladů řízení (výroky III a IV). Samotné „zajištění“ vozidla policií mělo podle jeho názoru povahu jednorázového zásahu a bylo nutné je odlišit od následného „zadržování“ vozidla policií, které mělo povahu zásahu trvajícího. Krajský soud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2019, čj. 10 As 355/2017-101, č. 3923/2019 Sb. NSS, který v návaznosti na zrušující nálezh Ústavního soudu ze dne 23. 5. 2019, sp. zn. IV. ÚS 1568/18, č. 96/2019 Sb. ÚS, takto odlišil jednorázový zásah spočívající ve výběru kauce policií podle § 124a zákona o silničním provozu na straně jedné a zákonnost jejího následného zadržování správním orgánem příslušným k vedení řízení o přestupku na straně druhé. Žalobce se o okolnostech zásahu spočívajícího v zajištění vozidla dozvěděl nejpozději z přípisu žalovanému ze dne 21. 8. 2023. Z tvrzení účastníků ani z předložených listin krajský soud nezjistil, kdy byl tento přípis žalobci doručen, z jeho dopisu ze dne 16. 10. 2023 však bylo zřejmé, že tímto přípisem disponoval. Nejpozději tohoto dne tak žalobci musela začít plynout subjektivní dvouměsíční lhůta k podání žaloby, která marně uplynula dne 18. 12. 2023.

Žalobce podal žalobu k poštovní přepravě až dne 2. 2. 2024, protože byla tato žaloba v části týkající se zajištění vozidla opožděná.

Ve vztahu k tvrzenému trvajícím zásahu spočívajícím v dalším „zadržování“ vozidla byla žaloba přípustná a podána včas. Krajský soud uvedl, že s ohledem na odmítnutí žaloby v části týkající se „zajištění“ vozidla se nemohl zabývat většinou žalobních námitek, které se týkaly zákonnosti tohoto jednorázového zásahu. Předmětem soudního přezkumu tak nemohly být právní otázky, zda byly dány zákonné důvody pro uložení kauce a následně zajištění vozidla, zda byl postup policie přiměřený a zda byla přiměřená výše uložené kauce. Nemohl tak přezkoumat, zda byl postup žalovaného v souladu s § 124c odst. 1 písm. a) ve spojení s § 124a odst. 1 zákona o silničním provozu. Posuzovat mohl pouze splnění podmínek pro vrácení vozidla, které byly upraveny v § 124c odst. 5 téhož zákona. Žalobce v této souvislosti namítal pouze to, že po projednání přestupku řidiče již není dán důvod pro další zadržování vozidla.

Současná (a pro věc rozhodná) právní úprava rozšiřuje důvody pro uložení kauce o důvodné podezření, že by potenciální vymáhání uložené pokuty bylo spojeno s nepřiměřenými náklady, případně by nebylo možné vůbec, a stanoví jednoznačné podmínky, za nichž může být zajištěné vozidlo uvolněno ze zajištění podle § 124c odst. 5 zákona o silničním provozu. Z § 124a odst. 1 tohoto zákona vyplývá, že kauce má zajišťovat nejen řádný průběh přestupkového řízení, ale může sloužit i jako prostředek k snazšímu vymáhání povinnosti uhradit pokutu uloženou v přestupkovém řízení řidiči. Policejní hlídka sice odůvodnila uložení kauce existencí důvodného podezření, že se řidič bude vyhýbat řízení o přestupku, avšak § 124c odst. 5 zákona o silničním provozu ve vztahu k podmínkám pro ukončení zajištění vozidla nerozlišuje, z jakého primárního důvodu byla kauce řidiči uložena. I když byla kauce uložena pro důvodné podezření, že se řidič bude vyhýbat řízení o přestupku, vozidlo lze ze zajištění uvolnit pouze tehdy, pokud bude zaplacena jemu uložená pokuta a náklady přestupkového řízení, nebo bude naplněn jiný zákonný důvod (v posuzované věci připadalo v úvahu složení kauce). Stávající znění zákona o silničním provozu pojímá zajištění vozidla nejen jako prostředek k zajištění průběhu přestupkového řízení (k tomu směřuje ukončení zajištění z důvodu složení kauce), ale i jako motivační nástroj k zaplacení správního trestu pokuty a nákladů přestupkového řízení.

Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, v níž uvedl, že krajský soud měl nesprávně posoudit povahu zásahu, který rozdělil na dvě samostatné události (zajištění vozidla a jeho následné zadržování). Stěžovatel nesouhlasil s nedostatečně odůvodněným závěrem, že zajištění vozidla bylo jednorázovým zásahem. Podle jeho názoru jde o součást jednoho trvajících zásahu, při němž bylo vozidlo odtazeno a nadále je zadržováno. Poukaz krajského soudu na judikaturu týkající se kauce není vhodný, neboť kauce a odtah vozidla mají odlišné právní účinky a účely.

Krajský soud měl porušit základní právo stěžovatele na spravedlivý proces i jeho základní právo vlastnit majetek tím, že jej donutil změnit žalobní návrh, ačkoli bylo možné v souladu s výše uvedenou judikaturou rozhodnout o původním návrhu. Krajský soud sice připustil v ústním odůvodnění rozsudku pochybnosti o zákonnosti postupu žalovaného, následně však žalobu v této části odmítl pro opožděnost. Tím legitimizoval nezákonný zásah, který stále trvá, což odporuje principům právního státu a činí ochranu stěžovatele před tímto zásahem iluzorní.

Odmítnutí části žaloby stěžovatele pro opožděnost, aniž by byl stěžovatel upozorněn na tento právní názor krajského soudu, bylo překvapivé a nezákonné. Krajský soud měl v souladu s právním názorem vysloveným v nálezech Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, N 94/89 SbNU 387, a ze dne 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 2398/18, N 147/95 SbNU 272, povinnost seznámit stěžovatele se svým právním názorem o opožděnosti podané žaloby. Stěžovatel zdůraznil, že očekával projednání žaloby. V reakci na výzvu krajského soudu totiž upravil žalobní petit a tím splnil požadavky, které krajský soud původně formuloval ve své výzvě.

Pochybení se krajský soud dopustil i chybným stanovením počátku běhu lhůty pro podání žaloby. Přípis žalovaného ze dne 16. 10. 2023 obsahoval pouze základní informaci o zajištění vozidla, to ale nebyly dostatečné údaje k tomu, aby na jejich základě mohl stěžovatel řádně formulovat žalobu. Zásadní informace, které jsou nezbytné k posouzení nezákonnosti zásahu, získal až doručením záznamu o zadržení vozidla dne 6. 12. 2023, a tedy subjektivní lhůta začala běžet až od tohoto okamžiku. Při výkladu zákonných lhůt byl krajský soud povinenolit takový výklad, který je vstřícnější k možnosti uplatnění práva účastníka řízení na spravedlivý proces.

Tím, že krajský soud částečně odmítl žalobu, se vyhnul meritornímu posouzení klíčových námitek, které upozorňovaly na nezákonnost postupu žalovaného. Podle stěžovatele nebyl důvod žalobu odmítnout a krajský soud měl posoudit i další žalobní námitky, nejen jedinou, která směřovala k dovození, že zadržování vozidla stěžovatele se rovněž mohlo stát nezákonným v průběhu času poté, co následkem ukončení správního řízení odpadl důvod k jeho zajištění. Tato žalobní námitka s namítaným nezákonným zásahem souvisela pouze okrajově. Mezitím se intenzita zásahu časem zvyšuje, což vede k finančním a materiálním ztrátám, včetně rostoucího poplatku za umístění vozidla na odstavném parkovišti.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že krajský soud stanovil počátek lhůty pro podání žaloby vstřícně ve prospěch stěžovatele, neboť vycházel z jeho přípisu ze dne 16. 10. 2023, ačkoli stěžovatel měl dostatečné informace již po doručení přípisu ze dne 21. 8. 2023. Argumentaci stěžovatele ohledně jeho neznalosti osudu vozidla považoval žalovaný za nevěrohodnou vzhledem k jeho odpovědnosti za svůj majetek. K požadavku na vrácení vozidla nepředložil stěžovatel v kasační stížnosti žádnou argumentaci.

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

### Z odůvodnění:

[20] Posouzení věci se odvíjí od řešení právní otázky, zda stěžovatel v žalobě vymezil žalobní návrh způsobem, který umožňoval její věcné projednání. Z výše uvedeného shrnutí řízení před krajským soudem vyplývá, že stěžovatel se původně domáhal vyslovení nezákonnosti zásahu žalovaného, který měl spočívat v „*pokynu k odtažení vozidla žalobce tak, jak je uveden v Potvrzení o zajištění vozidla ze dne 12. 6. 2023*“. Nejvyšší správní soud zastává názor, že tento žalobní návrh se týkal zajištění vozidla podle § 124c odst. 1 písm. a) zákona o silničním provozu, které stěžovatel považoval za trvající zásah. Tomu odpovídaly návrhy, aby krajský soud zakázal žalovanému pokračovat v porušování práva stěžovatele a přikázal mu obnovit stav před zásahem. Pro případ, že by se takto vymezený zásah stal nezákonným teprve okamžikem, kdy odpadl důvod zajištění, stěžovatel navrhl, aby byla nezákonnost zásahu žalovaného „*spočívající v zadržování vozidla žalobce*“ vyslovena od tohoto okamžiku.

[21] Podle § 82 s. i. s. *každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.*

[22] Je-li zásahová žaloba důvodná, krajský soud podle § 87 odst. 2 věty první s. ř. s. *rozsudkem určí, že provedený zásah byl nezákonný, a trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo hrozí-li jeho opakování, zakáže správnímu orgánu, aby v porušování žalobcova práva pokračoval, a přikáže, aby, je-li to možné, obnovil stav před zásahem.*

[23] K výkladu tohoto ustanovení se podrobně vyjádřil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 26. 3. 2021, čj. 6 As 108/2019-39, č. 4178/2021 Sb. NSS. Obecně platí, že „*výroky rozsudků ve věcech zásahových žalob se obecně liší v závislosti na tom, co přesně žalobce žaluje a požaduje. Je-li to určovací (čistě deklaratorní) zásahová žaloba, soud toliko určí, že nějaký bližší vymezený zásah, který se odehrál v minulosti, byl nezákonný. Hrozí-li opakování v minulosti ukončeného zásahu, zakáže správnímu orgánu též jeho opakování. Trvá-li však zásah či jeho důsledky, zakáže soud navíc správnímu orgánu, aby v porušování žalobcova práva pokračoval. Je-li to možné, může též přikázat obnovení stavu před zásahem*“ (bod 107 cit. rozsudku).

[24] Dále z uvedeného rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu vyplývá, že „*jakýkoli dogmatismus při požadavcích na formulaci výroku rozsudku, kterým soud vyhověl zásahové žalobě, není namístě. Při formulaci výroku je klíčová jeho srozumitelnost a vykonatelnost. Též u výroků reagujících na trvající zásah proto může být pro přehlednost vhodné určit, že zásah je nezákonný a teprve pak (třebas i v dalším výroku) zakázat správnímu orgánu, aby v porušování žalobcova práva pokračoval*“ (bod 108 cit. rozsudku).

[25] To ale „*neznamená, že by žalobce měl (nezávisle na tom, proti čemu se žalobou brání) možnost volby, zda užít žalobu čistě deklaratorní, či naopak záporní (zdržovací). Brání-li se žalobce před trvajícím zásahem, nemůže volit žalobu deklaratorní (a tím obejít příkaz zákona uplatnit nejprve jiné právní prostředky ochrany ve smyslu § 85 s. ř. s. [...]). Soud si proto ve sporných případech musí nejprve ujasnit, a to ve spolupráci se žalobcem (§ 36 odst. 1 věta druhá s. ř. s.), zda projednávaná žaloba je záporní, tj. směřuje proti zásahu, který doposud nebyl ukončen, anebo*

*„určovací“, tedy směřuje proti zásahu, který již ukončen byl. Zatímco u určovací žaloby nezkoumá, zda se žalobce ochrany před zásahem či jiné formy nápravy mohl domáhat jinými právními prostředky, u záporní žaloby takové zkoumání provést musí“ (bod 109 cit. rozsudku).*

[26] Krajský soud neshledal stěžovatelem uplatněný žalobní návrh za způsobilý věcného projednání. Na základě výzvy k odstranění vad, v níž krajský soud seznámil stěžovatele se svým právním názorem rozlišujícím „zajištění“ a „zadržování“ vozidla jako dva relativně samostatné návrhy, stěžovatel žalobu upřesnil v tom smyslu, že uplatňuje dva žalobní návrhy – návrh na určení nezákonnosti jednorázového zásahu spočívajícího v „zajištění“ vozidla dne 12. 6. 2023 (v této části mělo jít o deklaratorní zásahovou žalobu) a návrh, aby krajský soud zakázal žalovanému pokračovat v „zadržování“ vozidla a přikázal mu vrátit toto vozidlo na místo, z něhož bylo při zajištění odtazeno (v této části mělo jít o záporní zásahovou žalobu). Nejvyšší správní soud se v této souvislosti zabýval tím, zda takovéto rozlišení připouští rozhodná zákonná úprava.

[27] Podle § 124a odst. 1 zákona o silničním provozu *policista je při dohledu na bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích oprávněn vybrat kauci v rozmezí od 3 500 Kč do 50 000 Kč od řidiče, který je podezřelý ze spáchání přestupku podle tohoto zákona, je-li důvodné podezření, že se bude vyhýbat řízení o přestupku nebo že by případně vymáhání uložené pokuty bylo spojeno s nepřiměřenými náklady, popřípadě nebylo vůbec možné.*

[28] Podle § 124c odst. 1 písm. a) zákona o silničním provozu, *je-li policista oprávněn vybrat kauci a řidič kauci na výzvu nesloží, přikáže policista řidiči jízdu na nejbližší místo z hlediska bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích vhodně k odstavení vozidla a zajistí vozidlo použitím technického prostředku nebo jeho odtazením.*

[29] Podle § 124c odst. 4 zákona o silničním provozu ve znění účinném do 31. 12. 2023 (nyní § 124c odst. 5 zákona o silničním provozu) *policie neprodleně vrátí zadržované tabulky registrační značky vozidla nebo volní zajištěné vozidlo řidiči nebo jeho provozovateli, jestliže a) byla složena kauce, b) řidič nebyl v řízení o přestupku shledán vinným z jeho spáchání, c) byla zaplacená pokuta a náklady řízení uložené v řízení o přestupku, nebo d) zanikla odpovědnost za přestupek.*

[30] Ze shrnuté zákonné úpravy vyplývá, že § 124c zákona o silničním provozu používá pojem „zajištění“ vozidla, nikoli však pojem „zadržování“ vozidla. Zajistí-li policie vozidlo, pak toto vozidlo zůstává zajištěno do okamžiku, než je policie uvolní, a jeho zajištění tak trvá po celou dobu jeho „zadržování“. Krajský soud ale pojem „zajištění“ nepoužil ve smyslu vyjádření stavu, kdy je vlastník nebo provozovatel zajištěného vozidla omezen ve výkonu svých práv k němu, nýbrž v užším smyslu jako faktický úkon, kterým zajištění vzniká, ať už je spojeno s použitím technického prostředku nebo odtazením. Jinak řečeno, krajský soud při přezkumu „zajištění“ vozidla posuzoval to, zda k němu byly splněny podmínky v době, kdy k němu policie přistoupila, zatímco v „zadržování“ vozidla spatřoval stav, kdy toto zajištění dále trvá.

[31] Krajský soud toto rozlišení učinil s poukazem na právní názor vyslovený v nálezu Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 1568/18, podle něhož v případě vybrání kauce podle § 124a odst. 1 zákona o silničním provozu je nutné rozlišovat *„zásah spočívající v samotném vybrání kauce a zásah spočívající v jejím následném zadržování. V prvním případě jde o zásah jednorázový; ve druhém případě jde o zásah trvajícím, spočívající v udržování tvrzeného protiprávního stavu“* (bod 15 cit. nálezu). Toto rozlišení pro účely posouzení běhu lhůty pak převzal také Nejvyšší správní soud v navazujícím rozsudku čj. 10 As 355/2017-101, který dodal, že vybrání kauce je jednorázovým zásahem policie, zatímco její zadržování je trvajícím zásahem správního orgánu, který je příslušný k vedení řízení o přestupku. Byly to dva zásahy, z nichž původcem každého z nich byl jiný správní orgán. Správní orgán příslušný k vedení řízení o přestupku nebyl tím, kdo provedl vybrání kauce, a sám nebyl ani oprávněn posuzovat, zda při jejím vybrání policie postupovala zákonným způsobem.

[32] Podle krajského soudu je třeba stejným způsobem rozlišovat zásahy označené jako „zajištění“ a „zadržování“ vozidla, jde-li o zajištění vozidla ve smyslu § 124c zákona o silničním provozu. Nejvyšší správní soud tento názor nicméně nesdílí. Takovéto rozlišení totiž nemá základ v rozhodné zákonné úpravě. Zajištění vozidla policií podle § 124c odst. 1 písm. a) uvedeného zákona je ve vztahu k jeho vlastníkovu nebo provozovateli zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s., který počíná okamžikem, kdy je vozidlo zajištěno použitím technického prostředku nebo odtazeno, a trvá až do jeho uvolnění. Nelze rozlišit provedení zajištění vozidla a jeho následné zadržování jako

dva relativně samostatné zásahy, neboť jde o jeden trvající zásah. Po celou dobu zajištění vozidla musí být splněny podmínky stanovené v § 124c odst. 1 písm. a) ve spojení s § 124a odst. 1 zákona o silničním provozu a zároveň nesmí být dán žádný z důvodů pro uvolnění zajištěného vozidla podle § 124c odst. 5 tohoto zákona.

[33] Na rozdíl od výběru a zadržování kauce nemá „zajištění“ a „zadržování“ vozidla odlišného původce. Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem musí vždy směřovat vůči tomu správnímu orgánu, který je původcem zásahu (srov. rozsudek NSS ze dne 17. 9. 2024, čj. 9 Azs 42/2024-46, č. 4643/2024 Sb. NSS, bod 29), při „zajištění“ vozidla a jeho následném „zadržování“ je ale původcem stejný správní orgán, a tudíž ani z tohoto hlediska není takovéto rozlišení zásahů nezbytné.

[34] Za této situace nebyl důvod k tomu, aby krajský soud po stěžovateli požadoval upřesnění žalobního návrhu způsobem, jak to učinil ve své výzvě. Stěžovatel se původní žalobou zjevně domáhal ochrany před nezákonným zásahem spočívajícím v zajištění vozidla, které trvalo ode dne 12. 6. 2023. Tím, že krajský soud rozlišil „zajištění“ a „zadržování“ vozidla jako dva relativně samostatné zásahy, stěžovatele určitým způsobem zmátl. V rozporu s požadavky na vymezení žalobního návrhu, které nepřímo vyplývají z § 87 odst. 2 věty první s. ř. s., požadoval, aby se stěžovatel domáhal ochrany před jedním tvrzeným nezákonným zásahem současně deklaratorní i záporní zásahovou žalobou. Před zajištěním vozidla jako trvajícím zásahem se však mohl domáhat ochrany jen záporní zásahovou žalobou.

[35] Jelikož výzva krajského soudu byla založena na nesprávném právním názoru o dvou relativně samostatných zásazích žalovaného, Nejvyšší správní soud přisvědčil tvrzení stěžovatele o její nezákonnosti. Z tohoto důvodu krajský soud neměl k upřesnění žalobního návrhu provedenému na základě jeho výzvy přihlížet (srov. rozsudek NSS ze dne 6. 9. 2021, čj. 5 As 462/2019-35, č. 4257/2021 Sb. NSS, bod 41). Odmítl-li výrokem I napadeného rozsudku jako opožděnou žalobu v části, v níž se stěžovatel – po zmíněném upřesnění žalobního návrhu domáhal určení nezákonnosti „zajištění“ vozidla dne 12. 6. 2023, rozhodl tak o deklaratorní zásahové žalobě, která vůbec nebyla předmětem jeho řízení. Nemohl tak být dán ani důvod pro její odmítnutí podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. jako návrhu podaného opožděně. Tím je opodstatněn závěr o nezákonnosti uvedeného výroku napadeného rozsudku.

[36] Stěžovatel se žalobou domáhal výlučně ochrany proti tvrzenému trvajícímu nezákonnému zásahu žalovaného, který spočíval v zajištění vozidla. Nejvyšší správní soud se ztotožnil s námitkou stěžovatele, že krajský soud se při rozhodování o jeho žalobě měl zabývat i námitkami zpochybnujícími splnění podmínky podle § 124c odst. 1 písm. a) ve spojení s § 124a odst. 1 zákona o silničním provozu, včetně toho, zda žalovaný mohl po řidiči požadovat zaplacení kauce v určené výši. Tím, že tak neučinil, je napadený rozsudek nezákonným i ve výroku II, kterým krajský soud zamítl záporní zásahovou žalobu stěžovatele. Tento výrok, kterým byla žaloba zamítnuta v části týkající se „zadržování“ vozidla, je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Nadto vycházel z upřesnění žaloby, k němuž krajský soud neměl přihlížet.

## **Informace: vlastnoruční podpis úřední osoby jako osobní údaj a údaj vypovídající o její úřední činnosti**

k § 8a odst. 2 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím

k čl. 4 bodu 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; v textu jen „GDPR“)

**I. Pokud osobní údaj vyžádaný podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, vypovídá přímo o výkonu veřejné moci úřední osobou ve smyslu § 8a odst. 2 tohoto zákona, není zapotřebí žádné další posuzování přiměřenosti jeho zpracování spočívajícího ve zpřístupnění třetím osobám.**

**II. Vlastnoruční podpis úřední osoby na písemném vyhotovení správního rozhodnutí může být osobním údajem týkajícím se identifikovatelné fyzické osoby dle čl. 4 bodu 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady 2016/679 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů. Je nicméně rovněž údajem o funkcionáři nebo zaměstnanci veřejné správy, který vypovídá o jeho úřední činnosti ve smyslu § 8a odst. 2 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2025, čj. 1 As 300/2024-41)

**Prejudikatura:** rozsudky velkého senátu Soudního dvora ze dne 13. 5. 2014, *Google Spain a Google* (C-131/12), a ze dne 5. 6. 2018, *Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein* (C-210/16); rozsudky Soudního dvora ze dne 27. 9. 2017, *Puškár* (C-73/16), a ze dne 20. 12. 2017, *Nowak* (C-434/16).

**Věc:** Z. S. proti Krajskému úřadu Karlovarského kraje o poskytnutí informace, o kasační stížnosti žalobce.

V projednávané věci Nejvyšší správní soud dovodil, že grafické znázornění vlastnoručního podpisu oprávněné úřední osoby na písemném vyhotovení správního rozhodnutí je možné považovat za osobní údaj týkající se identifikovatelné fyzické osoby dle čl. 4 bodu 1 GDPR. Zpracování tohoto osobního údaje ve formě jeho poskytnutí třetí osobě je však nezbytné pro splnění právní povinnosti, která se na správce vztahuje, respektive pro splnění úkolu prováděného správcem při výkonu veřejné moci, které jsou v českém právu stanoveny § 8a odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím. Podpis úřední osoby na správním rozhodnutí je údajem o funkcionáři nebo zaměstnanci veřejné správy, který vypovídá o jeho úřední činnosti.

Žalobce požádal Městský úřad Sokolov coby povinný subjekt podle zákona o svobodném přístupu k informacím o poskytnutí kopie usnesení o zastavení řízení vedeného povinným subjektem ve věci přestupku třetí osoby, a to včetně doložky právní moci, informace o dni vypravení a doručení vyžádaného usnesení. Povinný subjekt žalobci poskytl část požadovaných informací. Rozhodnutím ze dne 18. 3. 2024 nicméně částečně odmítl žalobci poskytnout informaci, pokud jde o osobní údaje fyzické osoby, které se rozhodnutí týkalo (její jméno a příjmení, datum narození, adresu bydliště, registrační značku silničního vozidla) a podpis úřední osoby nacházející se na usnesení.

Žalobce napadl toto rozhodnutí odvoláním. Anonymizaci osobních údajů dotčené fyzické osoby akceptoval. S odkazem na § 8a odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím však nesouhlasil se začerněním podpisu úřední osoby na poskytnutém usnesení. Dle názoru žalobce je podpis úřední osoby údajem o veřejné osobě, který vypovídá o její veřejné činnosti. Žalovaný rozhodnutím ze dne 24. 4. 2024 odvolání zamítl a rozhodnutí povinného subjektu potvrdil, a to s odkazem na § 8a a § 8b odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím. Zdůraznil, že podpis úřední osoby je osobní údaj, který je v praxi zneužitelný. Povinný subjekt proto dle názoru žalovaného postupoval správně, když podpis úřední osoby neposkytl, a to rovněž z důvodu povinnosti respektovat osobní a soukromý život úřední osoby.

Krajský soud v Plzni žalobu rozsudkem ze dne 16. 10. 2024, čj. 77 A 21/2024-43, zamítl. Úvodem připustil, že napadené rozhodnutí trpí vadou, neboť vychází z právní úpravy, která v době rozhodování již neplatila – konkrétně zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, a nikoliv zákona č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů, který měl žalovaný na projednávanou věc aplikovat. Krajský soud však přesto nepovažoval za nezbytné zrušit rozhodnutí žalovaného, neboť z něj byl schopen seznat jeho úvahu ohledně aplikace výjimky § 8a odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím v relevantním znění.

Krajský soud následně přistoupil k samotné aplikaci § 8a odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím tak, jak byla upřesněna novější judikaturou Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 30. 7. 2024, čj. 1 As 93/2024-26). Za prvé, krajský soud dovodil, že vlastnoruční podpis je osobním údajem fyzické osoby. Za druhé, tento osobní údaj je údajem o zaměstnanci veřejné správy, což bylo v dané věci rovněž splněno. Krajský soud nicméně došel k závěru, že podpis úřední osoby nenaplnuje podmínku třetí, tedy že by daný osobní údaj (podpis) vypovídal o úřední činnosti, funkčním či pracovním zařazení dané osoby.

Krajský soud připustil, že podpis oprávněné úřední osoby je povinnou náležitostí písemného vyhotovení správního rozhodnutí dle § 69 správního řádu. Jeho absence může založit nezákonnost nebo i nicotnost správního rozhodnutí. Nicméně z vlastního provedení podpisu úřední osoby se není možné dozvědět o úřední činnosti

dané úřední osoby nic. Informace ve smyslu § 8a odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím jsou obsaženy již v samotném jmeně a příjmení oprávněné osoby a její identifikace v záhlaví či podpisové části správního rozhodnutí (mimo vlastnoručního podpisu). V projednávané věci tak byla tato informace poskytnuta v podobě identifikace úřední osoby na písemném vyhotovení správního rozhodnutí jako „*J. S., referent oddělení správních deliktů, oprávněná úřední osoba*“. Určité provedení vlastnoručního podpisu úřední osoby na správním rozhodnutí však tuto výpovědní hodnotu nemá.

Krajský soud proto uzavřel, že ani při poskytnutí vlastnoručního podpisu úřední osoby by stejně žalobce nebyl s to ověřit, zda je pod rozhodnutím vskutku podepsána oprávněná úřední osoba. Úřední osoba totiž může v pracovním životě používat jiné provedení podpisu než v životě osobním. Konkrétní provedení podpisu tak nemá vlastní informační hodnotu. Navíc informaci o skutečnosti, že bylo předmětné správní rozhodnutí podepsáno, žalobce vlastně dostal, neboť vlastní provedení podpisu na jemu poskytnuté listině bylo začerněno. Pokud by se na tomto vyhotovení podpis vůbec nenacházel, nebylo by ani co začernovat. Tudíž existence začerněného čtverečku na poskytnuté kopii písemného vyhotovení tak žalobci vlastně potvrdila, že bylo úřední osobou podepsáno.

Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost.

Za prvé, stěžovatel zdůraznil, že krajský soud založil důvody pro zamítnutí žaloby na odlišných úvahách, než které vyjádřili povinný subjekt a žalovaný ve svých rozhodnutích. Oba správní orgány ve svých rozhodnutích odkazovaly na jiná právní ustanovení, než na kterých krajský soud založil své rozhodnutí, tedy nikoliv na § 8a odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím. Stěžovatel v této souvislosti odkázal na setrvalou judikaturu správních soudů, že není úlohou soudu „doodůvodňovat“ správní rozhodnutí za žalovaného. Nosné důvody rozhodnutí správního orgánu nemohou zaznít teprve v rozsudku správního soudu.

Za druhé, stěžovatel zdůraznil, že podpis oprávněné úřední osoby na rozhodnutí vypovídá o úřední činnosti, funkčním či pracovním zařazení dané osoby, tedy splňuje i třetí podmínku § 8a odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím. Úřední osoba vyhotovuje svůj podpis na rozhodnutí v pracovní době; za podepisování dokumentů je placena z veřejných zdrojů; podpis svědčí o autorství dokumentu či jeho autorizaci, k čemuž je oprávněná úřední osoba povolána dle právního předpisu, který povinnost k podpisu rozhodnutí předepisuje (§ 67 odst. 2, § 69 odst. 1 správního řádu). Podepsání rozhodnutí je tedy úředním postupem; tedy též úřední činností. Vypovídá právě o skutečnosti, že úřední osoba rozhodnutí autorizovala a svým způsobem za něj „převzala zodpovědnost“. Nelze tedy přijmout argument, že by podpis nic nevyprávěl o úřední činnosti dané osoby.

Žalovaný se ztotožnil s právním názorem krajského soudu. Podtrhl, že z kasační stížnosti jsou zřejmé osobní zájmy žalobce na zjištění podpisu úřední osoby. Tyto osobní zájmy jsou v rozporu s poskytováním informací dle zákona o svobodném přístupu k informacím. Vlastnoruční podpis úřední osoby je součástí soukromí člověka. Žalovaný dále podtrhl, že dle [žalovaným však blíže nespecifikovaného] ustanovení GDPR musí být pro poskytnutí požadované informace splněny tři podmínky: 1) osobní údaj se musí týkat v zákoně zmíněného subjektu údajů, tj. veřejně činné osoby; 2) osobní údaj vypovídá o veřejné nebo úřední činnosti, funkčním nebo pracovním zařazení; a 3) povinný subjekt údaje poskytne pouze tehdy, pokud při posuzování žádosti nedospěje k závěru, že ochrana soukromí subjektu údajů převažuje nad veřejným zájmem na poskytnutí informace.

Stěžovatel v replice k vyjádření žalovaného mimo jiné rozporoval, že by měl osobní zájem na „zjištění“ podpisu úřední osoby. Zdůraznil, že úřední osobu nezná, nikdy s ní nepřišel do styku. Svoji zvědavost směřuje k povinnému subjektu, u kterého má podezření, že některé písemnosti antedatoval, k čemuž využil jinou osobu, neboť příslušná úřední osoba v daném období již na úřadě nepracovala. Stěžovatel se rovněž podívoval nad třetí podmínkou zpřístupnění požadované informace, zmíněnou žalovaným, která nejenom že nefiguruje ani v rozhodnutí žalovaného, ale ani v rozsudku krajského soudu.

Závěrem stěžovatel odkázal na usnesení ze dne 1. 11. 2023, čj. 10 As 102/2023-43, kterým Nejvyšší správní soud předložil Soudnímu dvoru předběžné otázky týkající se aplikačního rámce GDPR s ohledem na osobní údaje jednatelů právnických osob. Dle jeho názoru je situace u úředních osob, které rovněž nejednají ve své „osobní“ kapacitě, ale jako zástupci veřejnoprávní korporace, obdobná.

V doplnění své kasační argumentace ze dne 20. 1. 2025 pak stěžovatel odkázal na rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 4. 11. 2024, čj. MV-144220-6/ODK-2024, kde v bodech 29–31 ministerstvo v jiné věci coby odvolací orgán zaujalo názor, že grafická podoba vlastnoručního podpisu úřední osoby je osobním údajem dané fyzické osoby, nicméně tento údaj spadá pod § 8a odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím, a povinný subjekt v dané věci jej proto měl poskytnout.

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

### Z odůvodnění:

[17] Nejvyšší správní soud přitakal stěžovateli již v jeho první kasační námitce. Oba správní orgány založily odůvodnění svých rozhodnutí na nesprávné (v předmětné době již neaplikovatelné) právní úpravě. Pro posuzovanou věc klíčový § 8a odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím žádný ze správních orgánů nezohlednil. Nemohl proto ani provést korektní subsumpci a vyhodnocení naplnění relevantních zákonných kritérií tohoto ustanovení, kterými se nezabýval. Byť tedy Nejvyšší správní soud kvituje pragmatickou snahu krajského soudu zbytečně nerušit správní rozhodnutí i přes zjevné právní vady, „seznatelnost“ úvahy správních orgánů v dané věci, jak ji provedl krajský soud v bodě 40 a násl. napadeného rozsudku, v zásadě skutečně znamená, že věcná argumentace relevantní právní úpravou zazněla poprvé až v rozsudku krajského soudu.

[18] Již tato skutečnost by sama o sobě zakládala důvod pro zrušení rozsudku krajského soudu i rozhodnutí žalovaného. V projednávané věci nicméně Nejvyšší správní soud považuje z důvodů procesní ekonomie za účelné vyjádřit se i k podstatě věci, tedy možnosti žalovaného odmítnout s odkazem na GDPR a § 8a odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím poskytnutí vlastnoručního podpisu úřední osoby na kopii správního rozhodnutí, kterou poskytl na základě informačního dotazu třetí osoby. Byť relevantní argumentace aplikovatelnou právní úpravou zazněla vskutku až před krajským soudem, oba účastníci řízení měli možnost se k těmto otázkám v řízení před soudem i Nejvyšším správním soudem vyjádřit, což také podrobně učinili.

[19] Nejvyšší správní soud úvodem předesílá, že vlastnoruční provedení podpisu fyzické osoby (úřední osoby) na správním rozhodnutí bude pro účely projednávané věci považovat za osobní údaj dle čl. 4 bodu 1 GDPR, který je zpracováván zpřístupněním dle čl. 4 bodu 2 GDPR. Nejedná se nicméně o otázku nespornou: stěžovatel odkázal na možnou analogii s otázkou předloženou Nejvyšším správním soudem Soudnímu dvoru usnesením ze dne 1. 11. 2023, čj. 10 As 102/2023-43. V této dosud nerozhodnuté věci (vedené před Soudním dvorem jako C-710/23) se Nejvyšší správní soud první předloženou otázkou dotázal, zda zpřístupnění jména, příjmení, podpisu a kontaktních údajů fyzické osoby coby jednatele či odpovědného zástupce právnické osoby, učiněné výlučně za účelem identifikace (osoby oprávněné jednat jménem určité) právnické osoby, tedy vlastně v rámci právního jednání samotné právnické osoby, je zpracováním „osobních údajů“ o dané fyzické osobě podle čl. 4 bodu 1 GDPR.

[20] Logika citované a nyní projednávané věci je v určitém ohledu skutečně obdobná: v obou případech není cílem zpracování osobních údajů získat informace o *určité fyzické osobě*, která jedná jménem právnické osoby (ať se již jedná o obchodní korporaci, či veřejnoprávní korporaci či orgán jakéhokoliv typu), ale identifikovat jednání právnické osoby, která pouze prostřednictvím dané fyzické osoby jedná. Ani v projednávané věci se stěžovatel nedotazoval na informace o jakékoliv identifikovatelné fyzické osobě; chtěl pouze získat kopii správního rozhodnutí, na které je podpis úřední osoby vykonávající veřejnou moc. Stejnou logikou by § 8a odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím bylo možné vnímat jako aplikující se pouze na informační žádosti o veřejně činných osobách, tedy vůbec se nevztahující na situace, kdy určitá fyzická osoba coby osoba úřední státní moc sama přímo vykonává. Pod § 8a odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím by pak spadaly pouze dotazy týkající se identifikovaných fyzických osob (kupř. jaké odměny pobíral zaměstnanec XY za minulý rok?), nikoliv dotazy týkající se přímo výkonu veřejné moci (kupř. jaký je obsah rozhodnutí správního orgánu?). V prvním případě je informace o fyzické osobě cílem informačního dotazu. V druhém případě je cílem informačního dotazu jednání právnické osoby či korporace, do kterého daná fyzická osoba vstupuje pouze z titulu výkonu své funkce v dané osobě. Nejedná se tak o informaci o fyzické osobě, ale o informaci o jednání osoby právnické, respektive orgánu veřejné moci.

[21] Na druhou stranu je však rovněž pravdou, že přístup Soudního dvora k výkladu již tak široce pojatého „osobního údaje“ dle GDPR je profylaktický až bezbřehý (viz rozsudek velkého senátu ze dne 13. 5. 2014, *Google Spain a Google*, C-131/12, bod 53, jakož i rozsudek ze dne 27. 9. 2017, *Puškář*, C-73/16, bod 38). Nejinak je tomu u výkladu ostatních definičních pojmů GDPR, jako jsou kupříkladu „osobní údaje“, anebo „zpracovávání“ či „správce“, který je velice široký (rozsudky velkého senátu *Google Spain a Google*, bod 34, jakož i ze dne 5. 6. 2018, *Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein*, C-210/16, bod 28). Je rovněž pohříchu abstraktně definiční, odtržen od jednotlivého procesu zpracování, který by měl definovat rámec zpracování osobních údajů skrze smysl a účel dané operace.

[22] Klíčové pro odlišení nyní projednávané věci od probíhajícího řízení o předběžné otázce ve věci C-710/23 je nicméně skutečnost, že pro tam projednávanou otázku podstatný úvodní bod č. 14 preambule k GDPR se vztahuje pouze na komerční právnické osoby, nikoliv na veřejnoprávní korporace. Nezdá se tudíž, že by incidenční poskytování osobních údajů v úředních dokumentech, a to včetně údajů o samotných úředních osobách, mělo být mimo působnost GDPR. Tuto skutečnost potvrzuje rovněž čl. 86 GDPR, který (patrně dále nad rámec titulu čl. 6 GDPR?) zdůrazňuje možnost přístupu veřejnosti k úředním dokumentům, a to včetně osobních údajů v těchto údajích obsažených. Právě přístup veřejnosti k informacím o veřejně činné osobě je rovněž předmětem detailní vnitrostátní úpravy prostřednictvím zákona o svobodném přístupu k informacím, což je opět úprava, která s ohledem na fyzické osoby jednající za komerční právnické osoby chybí.

[23] Za těchto okolností proto Nejvyšší správní soud neshledal důvod pro přerušení řízení dle § 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s. za účelem vyčkání rozhodnutí Soudního dvora ve věci C-710/23.

[24] Skutečnost, že informace psané rukou mohou obsahovat dodatečné, grafologické informace o dané osobě, Soudní dvůr již rovněž potvrdil, byť v mírně odlišném kontextu. V rozsudku ze dne 20. 12. 2017, *Nowak*, C-434/16, bodě 37, Soudní dvůr vnímal rukou psané odpovědi účastníka odborné zkoušky jako údaje o jeho osobě, které zachycují nejenom jeho myšlenkové pochody, úsudek a kritické myšlení, ale rovněž jeho grafologické informace, které vnímal jako samostatný typ osobního údaje o dané fyzické osobě.

[25] Nicméně i pokud by (nepřímé) poskytnutí informací o identifikovatelné fyzické osobě coby osobě úřední v rámci informačního dotazu bylo zpracováváním osobních údajů o této osobě, pak se v případě poskytnutí vlastnoručního provedení podpisu jedná o poskytnutí informace, která vypovídá o úřední činnosti dané osoby ve smyslu § 8a odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím, respektive čl. 6 odst. 1 písm. c), případně e) GDPR.

[26] Jak již konstatoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 7. 2024, čj. 1 As 93/2024-26, střet práva na informace s ochranou osobních údajů řeší § 8a zákona o svobodném přístupu k informacím. Podle § 8a odst. 1 tohoto zákona platí, že *informace týkající se osobnosti, projevů osobní povahy, soukromí fyzické osoby a osobní údaje povinný subjekt poskytne jen v souladu s právními předpisy, upravujícími jejich ochranu*. Tímto předpisem se dnes kromě občanského zákoníku především GDPR. Ustanovení § 8a odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím však stanoví zvláštní pravidlo vůči § 8a odst. 1 téhož zákona: *Povinný subjekt poskytne osobní údaje o veřejně činné osobě, funkcionáři nebo zaměstnanci veřejné správy, které vypovídají o jeho veřejné nebo úřední činnosti nebo o jeho funkčním nebo pracovním zařazení*.

[27] Povinný subjekt proto poskytne informaci při současném splnění tří zákonných podmínek: 1) musí jít o osobní údaj týkající se 2) zaměstnance veřejné správy a 3) vypovídající o jeho úřední činnosti nebo o jeho funkčním nebo pracovním zařazení.

[28] Žalovaný se mýlí, pokud ve svém vyjádření ke kasační stížnosti dovozuje podmínku další, tedy že informace podle § 8a odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím bude poskytnuta pouze tehdy, pokud povinný subjekt nedospěje při posuzování žádosti k závěru, že ochrana soukromí subjektu údajů převažuje nad veřejným zájmem na poskytnutí informace.

[29] Je jistě pravdou, že přiměřenost při nakládání s osobními údaji je vlastní celému GDPR coby právnímu předpisu, a to přinejmenším v horizontálním ustanovení „minimalizace údajů“ dle čl. 5 odst. 1 písm. c) GDPR (zásady zpracování osobních údajů). Česká republika nicméně § 8a odst. 2 zákona o svobodném přístupu

k informacím přijala specifickou vnitrostátní úpravu předvídanou čl. 6 odst. 2 a 3 GDPR, přičemž otázku *přiměřenosti rozsahu* poskytování osobních údajů upravila již na úrovni legislativní: pokud se osobní údaj týká veřejné osoby a rovněž vypovídá o její veřejné činnosti, pak se předpokládá, že je jeho poskytnutí přiměřené. Poskytnutí relevantní informace o veřejně činné osobě, která vypovídá o její úřední činnosti, je totiž *ex lege* nezbytné s ohledem na účel, pro který je daná informace poskytována: informování veřejnosti o činnosti veřejné správy a jejích výstupech. Pokud daný osobní údaj pod toto vymezení spadne, další, samostatné posuzování přiměřenosti se neprovádí.

[30] Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že podpis oprávněné úřední osoby je nezbytnou obsahovou náležitostí písemného vyhotovení správního rozhodnutí podle § 69 správního řádu. Doplnuje nicméně, ve shodě se stěžovatelem, že tento *podpis vypovídá o úřední činnosti dané úřední osoby*. Tím je naplněna rovněž třetí podmínka výše citovaného § 8a odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím. Ostatně krajský soud ve své argumentaci ani neosvětluje, o čem jiném by podpis oprávněné úřední osoby na správním rozhodnutí dle jeho názoru vlastně vypovídal. Patrně se z povahy věci nebude jednat o projev osobní povahy či soukromí fyzické osoby ve smyslu § 8a odst. 1 uvedeného zákona, který se coby projev intimní sféry fyzické osoby nahodile zhmotnil na správním rozhodnutí. Jediným důvodem pro podpis úředního dokumentu je status dané fyzické osoby coby osoby úřední. Jedná se o potvrzení projevu vůle oprávněné úřední osoby, že daná listina skutečně obsahuje její rozhodnutí, což svým podpisem v rámci výkonu své funkce stvrzuje.

[31] Byť je § 8a odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím výjimkou z obecné ochrany projevů osobní povahy § 8a odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, a obecně ochrany soukromí fyzické osoby podle GDPR, respektive občanského zákoníku, v kontextu svobodného přístupu k informacím nelze toto ustanovení vykládat natolik zužujícím způsobem, aby došlo k vyprázdňení jeho obsahu. Proto bude obecně platit, že pokud dochází v rámci výkonu veřejné moci k incidenčnímu sdělení osobního údaje úřední osoby, pokud je sdělení dané informace o úřední osobě nezbytné pro řádný výkon veřejné správy, pak tento údaj bude spadat pod § 8a odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím.

[32] Opačný přístup při výkladu třetí podmínky § 8a odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím, spočívající v dodatečném ověřování subjektivní vypovídající hodnoty sdělení osobního údaje o úřední osobě pro žadatele o informaci, by mohl dříve či později vést rovněž k závěru, že správní orgán nemůže vést ústní jednání, neboť v jeho rámci dochází k zpřístupňování osobních údajů úřední osoby, a to dokonce zvláštní kategorie citlivých biometrických údajů – tedy zevní biometrický popis úřední osoby či záznam jejího hlasu (čl. 9 odst. 1 GDPR). Pokud by se ústní jednání již muselo konat, pak by patrně bylo přiměřené, aby úřední osoba seděla v místnosti plně zahalena či za plentou a její hlas byl digitálně pozměněn, neboť účastník řízení, který s ní bude jednat poprvé, si rovněž nemůže ověřit, zda jmenovka na stolku před úřední osobou či na dveřích její kanceláře odpovídá skutečnosti, a je přeci zapotřebí chránit soukromí úředních osob.

[33] Lapidárně řečeno, pokud se daná informace *skutečně týká veřejné osoby při výkonu veřejné funkce*, pak taková osoba žádného práva na soukromí nepožívá. Výkon veřejné moci není soukromou záležitostí veřejných osob. Na druhou stranu pochopitelně platí, že existuje celá škála informací o úřední osobě soukromé povahy, která nevypovídá o její úřední činnosti. Zda je úřední osoba fanouškem FC Baník Ostrava, zda hraje ve volném čase fotbal nebo golf, či zda má na zahradě bazén, nebude vypovídat ničem o její úřední činnosti. Žádná z těchto informací nebude bez dalšího informací o úřední činnosti úřední osoby v kontextu § 8a odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím.

[34] Z těchto důvodů spekulace krajského soudu na téma, zda žadatel o informaci obecně či stěžovatel v jednání věci zvláště něco z daného provedení podpisu zjistí či nezjistí, zda mu k něčemu bude či nebude, nejsou namístě. Jediným relevantním zjištěním je, zda podpis úřední osoby na správním rozhodnutí vypovídá o úřední činnosti dané osoby. Pokud ano, není úlohou ani povinného subjektu, ani správních soudů, hodnotit účelnost či smysluplnost informačních dotazů žadatelů, a to ani obecně, ani ve specifickém rámci výkladu § 8 odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím. Jejich úlohou je pouze posoudit, zda daný žadatel může daný typ informace obdržet. Ostatně žadatel není povinen sdělovat účel či cíl svého informačního dotazu.

[35] To samé platí i o spekulacích jak správních orgánů, tak krajského soudu na téma možné zneužitelnosti znalosti vlastnoručního provedení podpisu úřední osoby jakýmkoliv žadatelem, který jej získá. I za předpokladu, že „úřední“ podpis úřední osoby by byl stejný jako její podpis „civilní“, tak nic nebrání dané úřední osobě, pokud by využívání plné verze svého jediného podpisu v úředním styku vnímala jako problém, aby jí vyhotovované správní rozhodnutí podepisovala pouze elektronicky.

[36] V tomto ohledu Nejvyšší správní soud uzavírá, že pod vyžádaným usnesením povinného subjektu, založeným ve spise krajského soudu, je kromě označení úřední osoby „*J. S., referent oddělení správních deliktů*“, podpisu úřední osoby a otisku úředního razítka, rovněž připojena kurzívou poznámka „*oprávněná úřední osoba elektronicky podepsáno*“. S ohledem na skutečnost, že jde o soudní spis v tištěné podobě, není možné ověřit, zda se jedná skutečně o vlastnoruční podpis oprávněné úřední osoby, anebo zda je tento podpis pouze zvolenou grafickou vizualizací digitálně (elektronicky) podepsaného dokumentu, čemuž by nasvědčovala poznámka „elektronicky podepsáno“. V každém případě však opět platí, že pokud by úřední osoba vnímala poskytování grafického znázornění svého vlastnoručního podpisu jako problémové, může zvolit elektronický podpis, a to ideálně ve verzi, která nezobrazí v digitálním podpisu grafické provedení podpisu vlastnoručního.

## 4674

### Nemocenské pojištění zaměstnanců: účast na nemocenském pojištění studentů vykonávající sportovní činnost v rámci přípravy na reprezentační činnost

#### Důchodové pojištění: náhradní doba pojištění

k § 2 odst. 2 zákona č. 54/1956 Sb., o nemocenském pojištění zaměstnanců, ve znění účinném do 30. 6. 1990<sup>1)</sup>

k § 13 odst. 1 a 2 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění

k § 8 odst. 2 zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění účinném do 31. 12. 1995<sup>2)</sup>

**Studentům, kteří soustavně a dlouhodobě vykonávali pod vedením Československého svazu tělesné výchovy sportovní činnost v rámci systematické přípravy československého reprezentačního družstva na olympijské hry v rozsahu bránícím reálnému plnění studijních povinností a jimž byla za tuto činnost vyplácena pravidelná odměna ve formě tzv. sportovního stipendia přesahující limit pro výdělek z tzv. příležitostného zaměstnání, vznikla účast na nemocenském pojištění též podle § 2 odst. 2 zákona č. 54/1956 Sb., o nemocenském pojištění zaměstnanců, ve znění účinném do 30. 6. 1990.**

**Třebaže těmto studentům nelze podle § 13 odst. 2 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, zohlednit jako náhradní dobu pojištění dobu studia přesahující šest let po dosažení věku 18 let rozvolněného z důvodu zapojení do přípravy na reprezentační činnost, souběžná doba placené činnosti v československém reprezentačním družstvu jim zakládá dle § 13 odst. 1 téhož zákona ve spojení s § 8 odst. 2 zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění účinném do 31. 12. 1995 a § 2 odst. 2 zákona o nemocenském pojištění zaměstnanců uznatelnou dobu pojištění.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2025, čj. 7 Ads 74/2024-61)

**Prejudikatura:** č. 1865/2009 Sb. NSS.

**Věc:** Z. P. proti České správě sociálního zabezpečení o změnu výše starobního důchodu, o kasační stížnosti žalované.

<sup>1)</sup> S účinností od 1. 1. 2009 zrušen a nahrazen zákonem č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění.

<sup>2)</sup> S účinností od 1. 1. 2012 zrušen a nahrazen zákonem č. 3296/2011 Sb., o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením a o změně souvisejících zákonů.

Žalobce požádal o přiznání starobního důchodu ode dne 5. 4. 2010. Rozhodnutím ze dne 8. 6. 2010 mu žalovaná vyhověla. V návaznosti na podané námítky žalovaná rozhodnutím ze dne 5. 10. 2010 starobní důchod žalobce zvýšila, nicméně nevyhověla žalobcovu požadavku, aby mu byla započtena též doba prodlouženého studia od 4. 2. 1972 do 1. 12. 1973 (z důvodu sportovní přípravy a reprezentace ČSSR na XX. letních olympijských hrách 1972 v Mnichově; dále jen „olympijské hry“), s odkazem na § 13 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění, který bez jakékoliv výjimky neumožňuje zohlednit dobu studia po dosažení věku 18 let přesahující šest let trvání.

Dne 14. 10. 2022 žalobce požádal podle § 56 odst. 1 písm. b) zákona o důchodovém pojištění o změnu výše starobního důchodu s tím, že mu období od 4. 2. 1972 do 1. 12. 1973 mělo být zhodnoceno jako doba zaměstnání, jelikož v tomto období nebyl jen studentem vysoké školy, ale hlavně se věnoval ve veřejném zájmu reprezentační sportovní činnosti. Žalobce poukázal na závěrečné stanovisko Veřejného ochránce práv (dále jen „VOP“) ze dne 16. 5. 2022, podle nějž lze dovodit, že v době reprezentační sportovní činnosti odpovídal jeho vztah k Českému svazu tělesné výchovy (dále jen „ČSTV“) pracovníprávnímu vztahu, jenž podléhal nemocenskému pojištění podle § 2 odst. 2 zákona o nemocenském pojištění zaměstnanců. Rozhodnutím ze dne 16. 11. 2022 žalovaná tuto žádost zamítla.

Rozhodnutím ze dne 11. 1. 2023 žalovaná zamítla námítky žalobce. V odůvodnění znovu poukázala na § 13 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění a na to, že žalobci již byla zohledněna náhradní doba pojištění odpovídající době studia od 5. 2. 1966 do 4. 2. 1972, tedy maximální možná. Žalovaná setrvala na svém stanovisku adresovaném dne 20. 1. 2022 VOP, že zhodnocení doby studia žalobce po 4. 2. 1972 předpisy o důchodovém pojištění neumožňují. Z hlediska § 2 odst. 2 zákona o nemocenském pojištění zaměstnanců byl rozhodný obsah činností, které pracovník pro příslušného zaměstnavatele vykonával, přičemž sportovní činnost ve formě přípravy na vrcholové světové soutěže podle žalované neodpovídala pracovnímu poměru ve smyslu § 27 a násl. zákona č. 65/1965 Sb., zákoníku práce, ve znění účinném do 31. 12. 1988. V případě žalobce nebylo doloženo žádné smluvní ujednání, byť jen přibližující se zákonným požadavkům na pracovní smlouvu, žalobce byl studentem vysoké školy. Žalobce zjevně nebyl ani jmenován jako vedoucí pracovník, ostatně jmenování by musel provést orgán nadřízený ČSTV a není jasné, kdo by to měl být. To, že žalobce vykonával sportovní činnost podle pokynů, nevylučuje, že činnost byla vykonávána na dobrovolné bázi. Sportovní činnost je samozřejmě třeba vykonávat osobně a podle pokynů trenéra, ale to z ní ještě nečiní výkon práce. Dobrovolnost činnosti nevylučuje ani poskytování určitých hmotných kompenzací, přičemž stipendia poskytovaná žalobci nemohou být považována za mzdu, jež by měla zajišťovat jeho životní potřeby. Z běžně dostupných zdrojů vyplývá, že před listopadem 1989 nebyla právně upravena existence profesionálního sportu a sportovců. Systém vycházel z toho, že sportovci se své činnosti věnují vedle svého zaměstnání. I když fakticky vrcholový sport včetně systému přípravy a výchovy sportovců existoval, žalované nepřislouží blíže posuzovat formální stránky se stránkou faktickou. Zhodnocení sporné doby jako doby zaměstnání by podle žalované představovalo postup *praeter legem*, jímž by překročila své pravomoci.

Proti rozhodnutí žalované podal žalobce žalobu, v níž uvedl, že sportovní činnost vykonával v kolektivu ostatních sportovců, z nichž někteří byli formálně zaměstnání, ač zaměstnání fakticky nevykonávali a jejich mzda byla zaměstnavatelům refundována státem. Jejich činnost je považována za výkon zaměstnání, zatímco u něj tomu tak není, čímž se cítí být diskriminován. Svou činností přispíval k plnění úkolů ČSTV podle pokynů funkcionářů ČSTV, státního trenéra a vedení sekce kanoistiky, a i když neměl s ČSTV sjednanou mzdu, byl za svou činnost fakticky odměňován státem zřízeným stipendiem pro vrcholové sportovce ve výši 600 Kčs měsíčně a vedle toho dostával i materiální plnění (bezplatná doprava, ubytování, strava, zčásti též ošacení, obuv a další vybavení). Příjem žalobce přesahoval rozhodný minimální příjem pro účast na nemocenském pojištění zakotvený v § 6 odst. 2 zákona o nemocenském pojištění zaměstnanců a podle jiných předpisů pojištěn nebyl. Žalobce konal práci osobně v době a na místech určených zaměstnavatelem a udržoval pracovní výkonnost, jinak by byl z reprezentačního družstva vyřazen. Je obecně známo, že sportovní činnosti se vrcholoví sportovci musejí věnovat naprostou většinu svého času a že tréninky a účast na soutěžích jim fakticky neumožňují vykonávat vedle sportovní činnosti ještě další výdělečnou činnost. Žalobce byl do reprezentačního družstva vybrán, což dokládá uvedení jeho jména v příloze č. 3 Zprávy pro vládu ČSSR o nezbytných opatřeních pro zajištění přípravy sportovců na olympijské hry 1972 (dále jen „zpráva pro vládu“) připojené k usnesení vlády ze dne 1. 9. 1971, č. 233 (dále jen

„usnesení vlády č. 233/1971“), a tímto výběrem byl založen jeho vztah k ČSTV, aniž by bylo nutné uzavírat pracovní smlouvu. Jednalo se o specifické jmenování, bližší spíše volbě. Pouze v tomto aspektu se jeho vztah k ČSTV lišil od běžného pracovního poměru a na takové případy dopadal § 2 odst. 2 zákona o nemocenském pojištění zaměstnanců. V případě žalobce lze použít i § 6 odst. 2 zákona č. 101/1964 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění účinném do 31. 12. 1975, který umožnil hodnotit jako zaměstnání i případy, jež by zakládaly účast na nemocenském pojištění v době vzniku nároku na důchod. V současnosti by činnost žalobce byla buď výkonem zaměstnání, samostatné výdělečné činnosti anebo by byla vykonávána ve služebním poměru u armády či policie, a tudíž by byla dobou pojištění, a nikoliv náhradní dobou pojištění. Činnost žalobce přitom nebyla srovnatelná s amatérskými sportovci, kteří nedostávali pravidelnou odměnu, natožpak odpovídající mzdě z pracovního poměru na plný úvazek, a nebyli státem podporováni tak, aby se mohli soustředit pouze na sportovní činnost.

Krajský soud v Ústí nad Labem rozsudkem ze dne 18. 3. 2024, čj. 54 Ad 2/2023-81, žalobě vyhověl a napadené rozhodnutí zrušil. Připomněl, že socialistická ideologie nepřipouštěla existenci profesionálního sportu a profesionálních sportovců, přesto profesionální sport a přípravu sportovců stát mohutně podporoval, jak plyne též z usnesení vlády č. 233/1971. V rámci socialistické ideologie byli vrcholoví sportovci prezentováni jako amatéři, kteří se sportu věnují vedle svého zaměstnání. Tuto práci nicméně fakticky v podstatě nevykonávali, neboť se věnovali sportovní přípravě. Cílem režimu bylo těžit z momentu, kdy socialistický pracující vítězí nad kapitalistickým profesionálem. Touto optikou, tedy tím, že v socialistickém Československu formálně neexistoval profesionální sport a profesionální sportovci, ačkoli fakticky profesionální sportovci existovali, bylo podle krajského soudu nutné pohlížet i na případ žalobce, který vykonával v období od 4. 2. 1972 do 1. 12. 1973 činnost reprezentanta ČSSR ve vodním slalomu. Krajský soud dovodil, že v rámci reprezentace sice žalobce neměl uzavřenou pracovní smlouvu, ale jeho vztah k ČSTV byl dle § 27 odst. 4 zákoníku práce založen jmenováním, jež je namísto uzavření smlouvy realizováno buď ústním sdělením zaměstnavatele, nebo předáním písemného jmenování.

Shodně se žalobcem krajský soud konstatoval, že jeho činnost odpovídala § 35 odst. 1 zákoníku práce. Činností v reprezentačním družstvu přispíval k plnění úkolu ČSTV zajistit úspěšnou vrcholovou reprezentaci Československa na mezinárodních soutěžích, za reprezentační činnost dostával vedle materiálních plnění i odměnu v podobě sportovního stipendia v letech 1971 až 1973 ve výši 600 Kčs měsíčně. Tvzení žalované, že žalobci bylo vypláceno stipendium za studium, bylo před soudem vyvráceno čestnými prohlášeními dalších členů reprezentačního družstva a ani neodpovídá obsahu správního spisu, z něhož jednoznačně vyplývá, že žalobce měl 4. ročník vysoké školy rozložen do 2 let studia a že mu bylo povoleno opakování 5. ročníku z důvodu zařazení žalobce do užšího reprezentačního družstva ve vodním slalomu; je tak zjevné, že se žalobce studiu 4. a 5. ročníku vysoké školy mohl věnovat toliko okrajově z důvodu reprezentační činnosti, která byla v tehdejší době zájmem státu, a že jeho hlavní činností v letech 1971 až 1973 byla činnost reprezentanta ve vodním slalomu, který se mj. připravoval na olympijské hry, které se konaly v roce 1972. ČSTV ukládal žalobci pracovní úkoly (tréninkové plány), za tuto práci byl žalobce odměňován a ČSTV mu vytvářel podmínky pro úspěšné plnění pracovních úkolů žalobce a dodržoval právní předpisy upravující jeho činnost. Plnil tedy povinnosti zaměstnavatele. Žalobce pak při sportovní činnosti postupoval podle pokynů zaměstnavatele, resp. nadřízených pracovníků (trenérů, funkcionářů ČSTV), konal práci osobně, v době k tomu zaměstnavatelem určené a v místech určených zaměstnavatelem a udržoval pracovní kázeň (jinak by byl z reprezentačního družstva vyřazen). Plnil tedy povinnosti zaměstnance.

Oproti tomu sport provozovaný na amatérské úrovni lidé vykonávají jako volnočasovou aktivitu, tedy jako doplněk ke svým pracovním či studijním povinnostem, nejde o sportovní činnost zaměřenou na co nejlepší výsledky a rekreační sportovci sportují maximálně několik hodin týdně. Toto rozlišení mezi reprezentační (profesionálně) a amatérsky vykonávanou sportovní činností považuje soud za obecně známou skutečnost. Argumentovala-li žalovaná možností vykonávat uvedenou činnost na dobrovolné bázi, považuje to krajský soud za zlehčování činnosti žalobce. O tom, že u žalobce šlo o sportovní činnost, která vyžadovala dlouhodobou každodenní přípravu, svědčí např. skutečnost, že se žalobce účastnil dlouhodobé finální užší přípravy reprezentačního družstva ve vodním slalomu v době od 15. 3. do 15. 9. 1972 nebo že byl vybrán k účasti na olympijské hry, kterých se účastní nejlepší sportovci v daných disciplínách z jednotlivých zemí. Na základě výše uvedeného soud uzavírá, že reprezentační činnost žalobce ve vodním slalomu v letech 1971 až 1973 vykonával dle pokynů zaměstnavatele, osobně, v době k tomu zaměstnavatelem určené a v místech určených zaměstnavatelem, udržoval pracovní

kázeň, a plnil tak povinnosti zaměstnance. Sportovní činnost žalobce tak splňovala podmínky pro to, aby byla považována za zaměstnání dle § 27 zákoníku práce, a žalobce proto byl v průběhu jejího výkonu zaměstnancem dle § 2 odst. 2 zákona o nemocenském pojištění zaměstnanců, tj. byl i důchodově pojištěn. Podle krajského soudu se žalovaná při hodnocení skutkových okolností vůči žalobci dopustila přepjaté formalistického výkladu aplikovaných právních předpisů. Účel zákona č. 101/1964 Sb., historie jeho vzniku a systematické souvislosti hovoří jasně ve prospěch žalobce.

Krajský soud také považoval za nespravedlivé, že sportovci, kteří při výkonu činnosti reprezentanta ČSSR byli formálně zaměstnaní, mají sportovní činnost započtenou jako dobu důchodového pojištění, zatímco žalobce jakožto vysokoškolský student nikoliv. Podotkl přitom, že podle tehdejších předpisů bylo studium také dobou zaměstnání, takže pro zachování důchodových nároků nebyla patrná potřeba žalobce formálně zaměstnat.

Žalovaná (stěžovatelka) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, v níž namítala, že krajský soud do svého rozsudku převzal toliko úvahy VOP, se kterými již před podáním žádosti zřetelně nesouhlasila. „Činnost sportovního reprezentanta Československé republiky“ nebyla (a není) dobou pojištění ani podle tehdejší právní úpravy, ani podle současné právní úpravy. Argument, že podle současné právní úpravy by nějaká činnost byla činností osoby samostatně výdělečně činné či zaměstnáním, není důvodem pro to, aby stěžovatelka tuto činnost posoudila jako dobu zaměstnání podle právních předpisů již neúčinných, které nikdy takovouto činnost za dobu zaměstnání nepovažovaly. V dávkovém spise není založen jediný doklad, který by tvrzení VOP o tom, že ČSTV plnil povinnosti zaměstnavatele či žalobce povinnosti zaměstnance, potvrzoval, jedná se čistě o uměle vytvořenou konstrukci ze strany VOP za účelem docílení toho, aby žalobci byla sporná doba zhodnocena jako doba pojištění. Pokud VOP dovedl vznik pracovního poměru jmenováním, pak opomenul celé znění § 27 odst. 4 zákoníku práce, podle něhož mohl být jmenováním založen pracovní poměr u vedoucích pracovníků jmenovaných do jejich funkce orgánem nadřízeným organizaci, v níž měl pracovník svou funkci vykonávat. Toto ustanovení tedy bez jakýchkoliv pochyb cílilo na jinou skupinu vztahů. Žalobce nebyl zcela zjevně jmenován jako vedoucí pracovník a nebyl do této funkce vedoucího pracovníka jmenován orgánem, který by byl nadřízen ČSTV.

Stěžovatelka namítala, že ač krajský soud tvrdil, že účel zákona č. 101/1964 Sb., historie jeho vzniku a systematické souvislosti hovoří jasně ve prospěch žalobce, reálně se historií vzniku a účelem tohoto zákona v odůvodnění napadeného rozsudku vůbec nezabýval. Není zřejmé, jak by účel zákona č. 101/1964 Sb. mohl hovořit jasně ve prospěch žalobce, když účelem tohoto zákona nebylo považovat reprezentační sportovní činnost za dobu zaměstnání a historie vzniku tohoto zákona se reprezentační činnosti sportovců též nikterak nedotýká. Stejně tak není zřejmé, jaká ustanovení (a jakých právních předpisů) měl krajský soud na mysli, když odkazoval na stěžovatelčin přepjaté formalistický výklad „aplikovaných právních předpisů“.

Žalobce se od počátku sporu domáhal hodnocení doby vysokoškolského studia v období od 4. 2. 1972 do 1. 12. 1973, tj. v rozsahu delším než prvních šest let tohoto studia po dosažení 18 let věku. Myšlenku, že by se toto období alternativně mohlo posoudit jako doba zaměstnání, mu vnukl až VOP. Žalobce o této době jako o době zaměstnání nikdy neuvažoval, a to z toho zřejmého objektivního důvodu, že o zaměstnání se dle tehdejších právních předpisů nikdy nejednalo a s největší pravděpodobností by se nejednalo o zaměstnání ani v současnosti.

Krajský soud aplikovaná ustanovení vykládal zcela nepřipadně a v rozporu s jejich účelem. Ustanovení § 2 odst. 2 zákona o nemocenském pojištění zaměstnanců bylo přijato za účelem zajistit nemocenské pojištění pracovníkům, jejichž pracovní poměr nebyl platný pro nedostatek předepsaného souhlasu závodního výboru Revolučního odborového hnutí nebo odboru pracovních sil Okresního národního výboru. Po vydání zákoníku práce se od těchto souhlasů upustilo a tím pozbyvalo na významu i citované ustanovení, které následně dopadalo kupř. na osoby, které sjednaly pracovní smlouvu a neměly přitom způsobilost k právním úkonům a ani souhlas svého zákonného zástupce, anebo případně, kdy za organizaci uzavírající pracovní smlouvu učinil právní úkon někdo, kdo k tomu nebyl oprávněn nebo překročil meze svého oprávnění, či kdy některá podstatná náležitost nebyla uvedena v pracovní smlouvě (např. druh práce), ale jinak byl zcela jasný úmysl stran uzavřít pracovní poměr. Účelem tohoto ustanovení ale nebylo zajistit účast na nemocenském pojištění osobám, které by byly bývaly pojištěny jako osoby samostatně výdělečně činné o desítky let později v budoucnosti.

Obdobně § 6 odst. 2 část věty za středníkem zákona č. 101/1964 Sb. mířil podle stěžovatelky na zcela jiné situace, než dovozoval krajský soud. Podle tohoto ustanovení se jako doba zaměstnání pro účely důchodového zabezpečení hodnotilo zaměstnání, ve kterém nebyl pracovník účasten nemocenského pojištění, protože nebyl zaměstnavatelem přihlášen k nemocenskému pojištění, ačkoliv měl být přihlášen, a dále zaměstnání, ve kterém pracovník nebyl účasten nemocenského pojištění, neboť zaměstnání podle tehdy platných předpisů nezakládalo účast na nemocenském pojištění, avšak zakládalo ji v době předpisů platných v době vzniku nároku na důchod (tj. v době účinnosti zákona č. 101/1964 Sb.). Jednalo se o situace, kdy např. podle předpisů platných před účinností zákona č. 101/1964 Sb. nezakládalo účast na nemocenském pojištění tzv. vedlejší zaměstnání, např. zaměstnání uklízeček, školnic, správcových domů apod.

Ustanovení se tedy podle stěžovatelky vůbec nedotýkalo sportovních reprezentantů či sportovní reprezentativní činnosti, neboť ČSTV ve vztahu k těmto sportovcům nikdy nevystupoval jako zaměstnavatel, takže na žalobce nelze pohlížet jako na pracovníka, který měl být k nemocenskému pojištění přihlášen, či jako na pracovníka, jehož zaměstnání podle právních předpisů platných před 1. 1. 1965 nezakládalo účast na nemocenském pojištění, avšak zakládalo ji v době vzniku nároku na důchod (mysleno samozřejmě po dobu účinnosti zákona č. 101/1964 Sb.). Zákonem č. 101/1964 Sb. došlo sice ke změně koncepce, resp. „přechodu“ z pojistných dob na dobu zaměstnání, tím se však nerozumělo, že jako doba zaměstnání bude hodnocena jakákoliv činnost. Účelem tohoto zákona tedy nebylo zajistit sportovním reprezentantům účast na důchodovém zabezpečení, nově se důchodové zabezpečení rozšířilo toliko na vojáky z povolání a příslušníky bezpečnostních sborů. To, že „*v socialistickém Československu formálně neexistoval profesionální sport a profesionální sportovci, ačkoliv fakticky profesionální sportovci existovali*“, nemůže nikterak zpětně změnit účel zákona č. 101/1964 Sb. či pasovat československý ústřední sportovní svaz do role zaměstnavatele jednotlivých sportovních reprezentantů pouze z toho důvodu, že zákon č. 101/1964 Sb. byl poplatný své době a výkon sportovní činnosti nepovažoval za dobu účasti na zabezpečení, jako kupř. u umělců.

Pokud krajský soud odkázal na § 27 odst. 1 až 4 zákoníku práce, podle nichž vznikl pracovní poměr uzavřením pracovní smlouvy, volbou nebo jmenováním, naprosto podle stěžovatelky pominul díkci tohoto ustanovení, které na případ žalobce zjevně nedopadá. Jmenováním mohl být založen pracovní poměr jen u vedoucích pracovníků jmenovaných do jejich funkce orgánem nadřazeným organizaci, v níž má pracovník svou funkci vykonávat. Žalobce ale nebyl vedoucím pracovníkem jmenovaným do funkce a Československý svaz kanoistiky, který dle sdělení ČSTV Karlově univerzitě ze dne 8. 1. 1971 zařadil žalobce do reprezentačního družstva ČSSR ve vodním slalomu a sjezdu, nebyl orgánem nadřazeným ČSTV, jelikož přípravu sportovců na olympijské hry zastrešoval právě ČSTV a Svazarm.

Stejně tak nepřipadně krajský soud podle stěžovatelky na případ žalobce aplikoval § 35 odst. 1 zákoníku práce. Vzhledem k tomu, že pracovní poměr mezi žalobcem a ČSTV nevznikl ani na základě pracovní smlouvy, ani jmenováním podle § 27 odst. 4 zákoníku práce, nemohl se podle stěžovatelky v případě žalobce uplatnit ani § 35 odst. 1 tehdejšího zákoníku práce. Reprezentační sportovní družstvo není pracovní kolektiv zaměstnanců pracujících u téhož zaměstnavatele, ale jedná se o kolektiv sportovců, který reprezentoval Československo na mezinárodních soutěžích. Nespojovala je práce (zaměstnání) pro „zaměstnavatele“ ČSTV, ale reprezentování Československa v různých sportovních disciplínách. Sportovní činnost žalobce nebyla zaměřena na plnění cílů ČSTV, ale na jeho sportovní reprezentační činnost. Jediný vztah, který s ČSTV měl, byl dán tím, že ČSTV byl tehdejší vládou zvolen (spolu se Svazarmem) jako ústřední svaz, který měl koordinovat přípravu sportovců na olympijské hry.

Stipendium, tj. peněžitá podpora určená studentům, nebylo (a ani dnes není) vypláceno podle zákoníku práce, ale bylo upraveno samostatnými předpisy (výnosem ministerstva školství ČSSR ze dne 21. září 1978, posléze nahrazeným vyhláškou č. 113/1980 Sb.). Stěžovatelka poukázala na to, že ani jedno z čestných prohlášení neuvádí, že by se jednalo o příjem, který by vyplácel ČSTV, naopak všichni svědkové potvrdili, že se jednalo o stipendium vyplácené vysokoškolským studentům zařazeným do reprezentačního družstva, a jeden z nich přímo uvedl, že „sportovní stipendium“ ve výši 600 Kčs bylo žalobci vypláceno v pokladně Fakulty tělesné výchovy a sportu Univerzity Karlovy.

Při označení ČSTV jako „zaměstnavatele“ se krajský soud mylil, protože podle usnesení vlády č. 233/1971 politickou a sportovně technickou přípravu vybraných sportovců zajišťovalo Ministerstvo obrany a Ministerstvo vnitra, včetně lékařského zázemí, uvolnění finančních prostředků zajišťovalo Ministerstvo financí, ministři školství měli zajistit, aby příslušné školy vytvořily vybraným studujícím sportovcům optimální podmínky jako jsou individuální studijní plány, ubytování, stravování apod., Fakulty tělesné výchovy a sportu v Praze a v Bratislavě měly ČSTV poskytnout pomoc odbornými pracovníky při finálové přípravě sportovců na olympijské hry, ministři zdravotnictví měli zajistit na základě požadavku ČSTV a ústředního výboru Svazarmu péči o zdraví vybraných sportovců a pro tyto účely vybavení pracovišť, která zajišťovala lékařsko-pedagogické sledování reprezentantů. Podle zprávy pro vládu přípravu reprezentantů sice řídil ÚV ČSTV a u branně technických sportů (sportovní střelba, biatlon) ÚV Svazarmu, ale tuto přípravu zajišťovali „*převážně dobrovolní pracovníci*“. Zpráva pro vládu též potvrzuje, že „*v ČSSR není dosud vytvořena zásadní koncepce zabezpečování vrcholového sportu a sportovní reprezentace, nejsou stanoveny konkrétní vztahy, dále podpora a pomoc státu, resortů, hospodářských organizací, národních výborů a dalších institucí*“. K materiálnímu plnění, které měl žalobce dostávat od domnělého zaměstnavatele (zajištění ubytování, stravy, ošacení, obuvi a dalších pracovních pomůcek, např. na dlouhodobých soustředěních), stěžovatelka též dodala, že pokud žalobce nějaké z těchto „plnění“ obdržel, pak nikoliv proto, že by byl zaměstnancem ČSTV, ale proto, že se účastnil mezinárodních soutěží. Ošacení československé sportovní reprezentace na olympijské hry nikdy nebylo pracovním oděvem ČSTV.

Podle stěžovatelky nebylo nikterak prokázáno, že by ČSTV plnil ve vztahu k žalobci povinnosti zaměstnavatele, neboť mu stanovoval tréninkové plány, ukládal mu, jakou činnost a kdy má vykonávat, tj. „přiděloval mu práci“. Skutečnost, že žalobce osobně vykonával sportovní činnost dle pokynů trenérů, není automaticky znakem závislé pracovní činnosti, resp. důkazem o vzniku pracovního poměru mezi žalobcem a ČSTV, neboť činnost dle pokynů lze vykonávat i mimo pracovní poměr. Krajský soud také směřoval dnešní náhled na reprezentační (sportovní) činnost vrcholových sportovců s tehdejšími podmínkami, kdy se „amatérská“ a reprezentační sportovní činnost v podstatě prolínala. Teze žalobce, že řada reprezentačních sportovců byla ve sporném období zaměstnána jen formálně, platila možná v období příprav na vrcholové soutěže, nikoliv však po celou dobu jejich sportovní činnosti, kdy ji řada tehdejších sportovců vykonávala i při svém civilním zaměstnání. Výkon sportovní činnosti na dobrovolné bázi (stejně jako činnost většiny trenérů) navíc odpovídá tehdejší historické realitě. Stěžovatelka tedy nebagatelizovala sportovní činnost žalobce ani jeho sportovní úspěchy, ale poukazovala na to, že výkon této sportovní činnosti se v tehdejší době nepovažoval za výkon zaměstnání, resp. za pracovní poměr mezi sportovcem a tehdejším ústředním tělovýchovným svazem (a v podstatě by se za takový pracovní poměr u profesionálních sportovců nepovažoval ani dnes).

Také dovozoval-li by krajský soud, že pokud by žalobce byl sportovním reprezentantem v dnešní době, byl by v době vysokoškolského studia profesionálním sportovcem zaměstnaným dle zákoníku práce či by tuto činnost vykonával jako OSVČ, jednalo by se jen o čistou spekulaci. Teoreticky by měl na výběr z několika možností – a) profesionální (inominátní) smlouva s příslušným sportovním klubem, b) OSVČ, c) nezávislé povolání, příp. d) pracovní poměr u sportovního klubu, e) členství ve sportovní asociaci za účelem výkonu daného sportu a účasti na soutěžích [bez zásadního právního ukotvení dle bodů a), b), c), d), srov. kupř. juniorskou reprezentaci v průběhu studia]. Prakticky by však výběr z těchto možností byl velmi zúžen, neboť by byl podmíněn existencí sportovního klubu, který by uzavřel profesionální nebo pracovní smlouvu s takovým sportovcem pouze z titulu výkonu reprezentace na vrcholových soutěžích ve vodním slalomu. Je ustálen názor, že výkon činnosti profesionálního sportovce není automaticky závislou prací a samo případné autonomní podřízení profesionálního sportovce pravidlům sportovního klubu nečiní z jejich vztahu vztah pracovněprávní, a to dokonce „*ani tehdy, pokud by se smluvně podřídili zákoníku práce*“ (Lisse, L. *Sportovní právo. Rozhodování sporů v oblasti sportu v ČR*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 54). Činnost sportovce se sice pojmově vymezí závislé činnosti velmi blíží, nicméně nedosahuje její intenzity a vymyká se zákoníku práce např. způsobem odměňování, způsobem ukončení smlouvy, povinností účastnit se marketingových aktivit klubu nebo systémem sankcí za nedodržení smlouvaných povinností (viz rozsudky NSS ze dne 29. 11. 2011, čj. 2 Afs 16/2011-78, č. 2510/2012 Sb. NSS, ze dne 21. 1. 2014, čj. 1 Afs 73/2011-167, č. 3016/2014 Sb. NSS, či ze dne 13. 7. 2017, čj. 6 Afs 278/2016-54, č. 3612/2017 Sb. NSS).

Stěžovatelka též zdůraznila, že ani u jedné z uvedených možností, tj. ani v případě pracovního poměru, by zaměstnavatelem sportovního profesionála (tedy ani žalobce) nebyl národní sportovní svaz typu tehdejšího ČSTV (kupř. Fotbalová asociace České republiky nezaměstnává profesionální fotbalisty činné u jednotlivých sportovních klubů, stejně tak jako Český svaz kanoistů nezaměstnává sportovce ve vodním slalomu nebo kanoistice za účelem výkonu „zaměstnání“ sportovního reprezentanta na vrcholových soutěžích). Pokud by bylo uvažováno o podřízení režimu zákoníku práce, pak vždy mezi sportovcem a sportovním klubem, nikoliv sportovním svazem, a to navíc zpravidla u kolektivních sportů, nikoliv individuálních. Ustavením ČSTV do pozice zaměstnavatele žalobce se krajský soud snaží změnit historicko-politickou realitu tehdejší doby a *de facto* obejít pozdější novelu zákona o důchodovém pojištění, která omezila zápočet doby studia jako náhradní doby pojištění, a v podstatě tím zasahuje i do vztahů mezi sportovními svazy a profesionálními sportovci v současnosti.

Výklad a aplikaci právních předpisů platných v 70. letech minulého století ale nelze podle stěžovatelky upravovat „na míru“ pojištěncům jen z toho důvodu, že o třicet let později byla přijata novela zákona o důchodovém pojištění, která z fiskálních důvodů zaujala přísnější náhled na hodnocení náhradních dob pojištění (zde doby studia po 18. roce věku pojištěnce). Tato novela přitom dopadá na všechny pojištěnce s datem vzniku nároku na důchod po 1. 1. 2004, u nichž z určitého důvodu trvala doba středoškolského a vysokoškolského studia po 18. roce věku déle než šest let (a netýká se pouze „liknavých“ či „podprůměrných“ studentů, jak naznačuje VOP); doba studia od 1. 1. 2010 se pak nepovažuje za náhradní dobu pojištění vůbec. Výklad právních předpisů by se neměl řídit společenským postavením pojištěnce v té které době, jeho sportovními výsledky ani úvahami nad tím, jakým způsobem by byl pojištěnec účasten nemocenského pojištění, pokud by reprezentační sportovní činnost vykonával v dnešní době, anebo by nebyl vysokoškolským studentem.

Krajský soud navíc sám přiznal, že žalobce nebylo třeba v letech 1971 až 1973 ze strany státu a „pohledu tehdejších právních předpisů“ nechat formálně zaměstnat, neboť doba studia žalobce znamenala dobu zaměstnání. Pokud tedy žalobce podle tehdejšího zákoníku práce nebyl zaměstnán, neboť byl student, není podle stěžovatelky zřejmé, z jakého důvodu krajský soud v rozporu s tím současně dovozuje, že sportovní činnost žalobce v reprezentačním družstvu ČSSR splňovala podmínky pro to, aby byla považována za zaměstnání z pohledu § 27 zákoníku práce. Ostatně pokud by platila teze krajského soudu, že ČSTV plnil roli zaměstnavatele, nemuseli by se ostatní sportovci, kteří nebyli studenty, nechat (slovy krajského soudu) „formálně“ zaměstnat, ale stačilo by, aby zůstali v „pracovněprávním vztahu“ u ČSTV.

Stěžovatelka dále upozornila, že pokud by platila teze krajského soudu, že žalobce byl zaměstnancem ČSTV z důvodů uvedených v odůvodnění rozsudku, pak by za zaměstnance museli být považováni i ostatní sportovci, a to patrně na dobu neurčitou. V podstatě každý sportovní svaz, jehož členem sportovec byl (je) a v rámci své sportovní činnosti (by) vykonával svou činnost podle pokynů trenérů a funkcionářů, bylo mu poskytováno ubytování při soutěžích, strava, ošacení (dres), obuv, případně odměny za medailové umístění atd., by byl zaměstnavatelem tohoto sportovce. Navíc i v amatérském sportu na regionální úrovni sportovci fungují v obdobném režimu, tzn. postupují podle pokynů trenéra, dodržují tréninkové plány, účastní se soutěží, byt jen okresních, krajských či celorepublikových, a obvykle fungují i jako vzory chování pro děti a mládež, motivují je k pohybu a smysluplnému trávení volného času. Při aplikaci právních předpisů nemůže být rozlišujícím kritériem to, zda se sportovec účastní vnitrostátních nebo mezinárodních soutěží či zda vedle sportovní činnosti vykonává též jiné povolání. Totéž se týká i trenérů, kteří před rokem 1989 vykonávali činnost trenéra většinou dobrovolně, a juniorských sportovců, kteří mohou dosahovat též významných sportovních úspěchů, což by se u aktivit po roce 1985 při pobírání plnění, které mělo dle krajského soudu „charakter podobný mzdě“, muselo projevit i ve vyměřovacích základech, rozsahu získaných náhradních dob atd.

Argumentace krajského soudu o vzniku pracovního poměru „jmenováním“ by navíc dopadala i na sportovce – reprezentanty, kteří byli „formálně“ zaměstnání, neboť pro vznik pracovněprávního vztahu mezi nimi a ČSTV by splňovali úplně stejné podmínky jako žalobce; souběžný pracovní poměr přitom zákoník práce umožňoval a práva a povinnosti z těchto pracovních poměrů se posuzovaly samostatně (srov. § 69 zákoníku práce). Přitom § 2 odst. 2 zákona o nemocenském pojištění zaměstnanců platil (byť v mírně modifikované podobě) až do 31. 12. 2008.

Na žalobce dle názoru stěžovatelky tedy nelze nahlížet jako na zaměstnance ČSTV jen proto, že on byl vysokoškolský student (a jiní sportovci nikoliv) a dokládat to údajným splněním podmínek tehdejšího zákoníku práce pro vznik pracovního poměru. Účelovost výkladu krajského soudu je ostatně patrná i z toho, že údajná doba zaměstnání mezi žalobcem a ČSTV v podstatě „kopíruje“ nezhodnocenou dobu studia.

Žalobce ve vyjádření považoval za nespravedlivé a odporující jeho legitimním očekáváním, že mu doba, kdy byl československým reprezentantem v kanoistice, nebyla zhodnocena jako doba důchodového pojištění. Přístup stěžovatelky vede k tomu, že jeho kolegové, kteří byli formálně zaměstnání, ale zaměstnání fakticky vůbec nevykonávali, mají celou dobu reprezentační činnosti zhodnocenu jako dobu zaměstnání, zatímco žalobce nikoliv, ač pobíral stejnou odměnu a v obou případech byla hlavní náplní jejich činnosti vrcholová sportovní činnost. Ačkoliv sporné období mu původně bylo uznáno za dobu zaměstnání, po přijetí zákona č. 425/2003 Sb. o tuto dobu pojištění žalobce přišel a zákonodárce mu nedal žádnou možnost, aby tuto dobu pojištění mohl znovu získat např. dobrovolnou účastí na důchodovém pojištění [§ 6 odst. 1 písm. b) zákona o důchodovém pojištění se týká pouze doby studia po 1. 1. 1996].

Žalobce poukázal na text Komplexní zprávy o přípravě a účasti sportovců ČSSR na XX. olympijských hrách v Mnichově (dále jen „komplexní zpráva“) projednané dne 4. 11. 1972 na schůzi představenstva ČSTV, kterou přikládá a navrhuje k důkazu s tím, že potvrzuje úvahy krajského soudu. V kapitole věnované finančnímu zabezpečení přípravy na olympijské hry se zde uvádí, že byly pokryty všechny požadavky mj. na výkonnostní příspěvky reprezentantům, což jsou podle žalobce právě stěžovatelkou zmiňovaná „sportovní stipendia“. Nejednalo se tedy o finanční plnění od vysoké školy, ale o prostředky speciálně vyčleněné ze státního rozpočtu na „výplaty“ sportovcům. Z tohoto dokumentu vyplývá, že u vybraných sportovců vznikl stav *de facto* zaměstnanecký a že celý proces přípravy byl zabezpečován centrálně, včetně finančního zabezpečení, a byl podřízen Vládní komisi pro Olympijské hry 1972.

Žalobce měl za to, že krajský soud i VOP správně jeho případ podřadili pod „záchranné“ ustanovení § 2 odst. 2 zákona o nemocenském pojištění zaměstnanců definující důchodově pojištěnou kategorii osob, jejichž činnost obsahově odpovídala pracovnímu poměru, ale z nějakého důvodu (obvykle nesprávného postupu zaměstnavatele) u nich pracovní poměr nevznikl.

Stěžovatelka v replice poukázala na to, že vyjádření potvrzuje její stanovisko, že propagovaný výklad je jen snahou účelově obejít důsledky zákona č. 425/2003 Sb. Žalobce nemohl legitimně očekávat, že doba, kdy byl československým reprezentantem v kanoistice, mu bude zhodnocena jako doba zaměstnání (pojištění), neboť tato doba nebyla dobou zaměstnání (pojištění) ani podle právních předpisů účinných v době, kdy tuto činnost vykonával, ani podle právních předpisů pozdějších. Není zřejmé, o jaké ustanovení právního řádu či rozhodnutí soudu opírá své přesvědčení, že „*období od 4. 2. 1972 do 1. 12. 1973 mu bylo původně uznáno za dobu zaměstnání (tj. dobu důchodového pojištění)*“. Rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 11. 2013, čj. 4 Ads 111/2012-135, a ze dne 12. 12. 2019, čj. 9 Ads 375/2018-38, potvrzují, že pro zápočet doby studia jako náhradní doby pojištění je rozhodující znění zákona účinné ke dni vzniku nároku na důchod. Nelze vycházet z právní úpravy před vznikem nároku na důchod, jakož ani z právní úpravy účinné v době studia.

Stěžovatelka varovala, že argumentace krajského soudu je aplikovatelná na jakýkoliv případ nastalý kdykoliv v minulosti (ČSTV existoval až do roku 1989), v současnosti i v budoucnu (sportovní asociace na přípravě sportovců nadále participují), neboť v zájmu všech sportovních reprezentantů bude, aby byla doba jejich studia hodnocena nad rámec zákonem limitovaných šesti let tohoto studia, popř. aby jim byla doba studia vůbec hodnocena jako taková s argumentací, že jejich sportovní reprezentační činnost v době studia (podpořená úspěchy na republikovém i mezinárodním poli) byla vlastně dobou zaměstnání u „zastřešující“ organizace.

Komplexní zpráva podle stěžovatelky pak nemá žádnou relevanci, protože spornou otázkou není, jakými cestami a financemi byla zajištěna příprava sportovců vybraných na přípravu na olympijské hry (které trvaly od 26. 8. 1972 do 11. 9. 1972), ale to, zda mezi ČSTV a žalobcem vznikl a zanikl pracovní poměr v období od 4. 2. 1972 do 1. 12. 1973, resp. zda tento poměr měl obsah zaměstnaneckého pracovního poměru. Navíc je nutno podotknout, že financování přípravy na olympijské hry zajišťoval stát, příprava byla zabezpečována centrálně Vládní komisí pro Olympijské hry 1972, další činnosti (přípravu reprezentantů) zajišťovali ČSTV, Svazarm,

ústřední orgány, sportovní svazy a specializovaná pracoviště. Není tedy zřejmé, u jaké organizace by měl být žalobce z titulu výkonu své reprezentační činnosti vlastně zaměstnán, natožpak proč by poměr sportovců k ČSTV měl mít obsah zaměstnaneckého pracovního poměru právě jen u žalobce – studenta (a nikoliv u ostatních sportovců, u nichž byl poměr k ČSTV obdobný, ne-li totožný) a proč by tento poměr k ČSTV měl u žalobce trvat ještě více než rok po ukončení olympijských her.

Byť žalobce vnímal svou situaci jako křivdu, stěžovatelka měla za to, že dopady různých životních rozhodnutí a událostí nastalých v individuálních případech na důchodové nároky v budoucnu nelze „napravit“ obházením právních předpisů *ad hoc* výkladem, nadto v rozporu s jejich účelem. V této souvislosti odkazuje na nález Ústavního soudu ze dne 12. 12. 2000, sp. zn. II. ÚS 376/2000, č. 187/2000 Sb. ÚS, podle něhož v případě předpisů o sociálním zabezpečení, resp. důchodového pojištění není možné použít rozšiřující výklad právních předpisů. Upozornila též na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, čj. 4 Ads 13/2010-80, podle něž se započítání toliko šesti let studia po dosažení věku 18 let bez výjimky uplatní na všechny žadatele o starobní důchod bez ohledu na to, zda studovali před účinností zákona o důchodovém pojištění nebo po ní. Diskriminací rozhodně nelze shledat v tom, že po dobu studia, kdy se pojištěnci nepodíleli na financování systému důchodového pojištění (zabezpečení), tak za ně fakticky učinil stát. Naopak právě v této skutečnosti lze spatřovat legitimní důvod pro omezení rozsahu náhradních dob, neboť takové opatření má za následek snížení znevýhodnění osob, jež do systému důchodového pojištění (zabezpečení) přispívaly svými odvody. Objektívni důvody, pro které pojištěnec nemohl dokončit studium v šestileté lhůtě od dosažení věku 18 let, nelze brát při hodnocení doby studia v úvahu, avšak ani v této skutečnosti nelze spatřovat projev diskriminace, neboť jednotlivé podmínky potřebné pro vznik nároku na starobní důchod musí být formulovány obecně a nemohou pamatovat na všechny situace, které by jejich naplnění mohly objektivně bránit.

V duplice žalobce připomněl, že ze zprávy pro vládu plyne, že jedním z hlavních úkolů bylo zabezpečit vybraným sportovcům dostatek času pro přípravu, ubytování a stravování. U zaměstnaných sportovců to bylo řešeno refundací mzdy zaměstnavateli sportovce z prostředků pro tento účel poskytovaných ze státního rozpočtu ČSTV. U sportovců – studentů vysokých škol bylo vládou uloženo Ministerstvu školství zajistit podmínky pro jejich přípravu. V době přípravy na olympijské hry bylo prakticky nemožné účastnit se výuky a nebylo možné ani pracovat na diplomové práci. Podle tehdy platných předpisů však nebylo možné přerušit studium na 2 roky přípravy na olympijské hry, neboť každá osoba starší 18 let musela mít v občanském průkazu potvrzení o zaměstnání nebo studiu. Z tohoto důvodu bylo zcela výjimečně rozhodnuto, že si mohou tito studenti prodloužit studium až o dva roky, přičemž podle předložených dokladů byla žádost o prodloužení studia zaslána přímo ČSTV jako organizací vládou pověřenou k zajištění přípravy na olympijské hry. Splnění úkolů uvedených ve zprávě pro vládu přitom potvrzuje komplexní zpráva. Z těchto dokumentů tak podle žalobce jasně vyplývá, že období dvou let přípravy na olympijské hry odpovídá pracovněprávnímu vztahu zaměstnavatele a zaměstnance.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

[39] V první řadě je třeba dát žalované za pravdu, pokud jde o posouzení nemožnosti započtení sporného období od 4. 2. 1972 do 1. 12. 1973 jako náhradní doby či doby pojištění z titulu studia žalobce na vysoké škole. I když žalobce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti vnímá důsledky přijetí zákona č. 425/2003 Sb., jímž bylo zakotveno nové pravidlo hodnocení dob studia pro účely podmínek vzniku nároku na starobní důchod, jako nespravedlivé odnětí již získaných dob pojištění, ve skutečnosti žádným takovým právním nárokem žalobce nedisponoval.

[40] V předchozích právních předpisech upravujících důchodové zabezpečení se za dobu zaměstnání (náhradní dobu) skutečně považovala celá doba studia po skončení povinné školní docházky [§ 8 odst. 1 písm. f) zákona č. 100/1988 Sb., § 10 odst. 1 písm. d) zákona č. 121/1975 Sb., o sociálním zabezpečení, § 6 odst. 1 bod 4 zákona č. 101/1964 Sb., a § 6 odst. 2 písm. a) zákona č. 55/1956 Sb., o sociálním zabezpečení]. Tak tomu bylo i v původním znění zákona o důchodovém pojištění, který v § 13 odst. 1 původně stanovil, že *za dobu pojištění se považují též doby zaměstnání získané před 1. lednem 1996 podle předpisů platných před tímto dnem*. Teprve novelou zákona o důchodovém pojištění provedenou zákonem č. 425/2003 Sb. byly s účinností od 1. 1. 2004 z pravidla

v § 13 odst. 1 vyloučeny doby studia po dosažení věku 18 let a do ustanovení § 13 odst. 2 byla vložena věta druhá, podle níž se za náhradní dobu pojištění považuje též doba studia získaná před 1. lednem 1996 podle předpisů platných před tímto dnem, a to po dobu prvních šesti let tohoto studia po dosažení věku 18 let.

[41] Touto změnou právní úpravy doba studia získaná před účinností zákona o důchodovém pojištění změnila svou právní povahu a pro účely vzniku nároku na dávku důchodového pojištění a stanovení její výše získala povahu náhradní doby pojištění, a to maximálně v délce šesti let po dovršení 18. roku věku pojištěnce. Zbývající doba studia se již do celých roků pojištění, z nichž se podle § 34 odst. 1 věty první zákona o důchodovém pojištění stanoví výše procentní sazby starobního důchodu, nepromítá, není-li souběžně kryta jinou pojištěnou dobou. Podle věty druhé téhož ustanovení se navíc takto redukováná náhradní doba pojištění pro stejné účely započítává pouze v rozsahu 80 %. Stěžovateli byl v souladu s jeho žádostí přiznán starobní důchod od 5. 4. 2010, takže v projednávané věci byla aplikována tato pro něho méně výhodná nová právní úprava, jež nově hodnotila dobu studia získanou před její účinností. Uvedený postup však nemá retroaktivní povahu, neboť nárok na důchod vzniká dnem splnění podmínek stanovených zákonem o důchodovém pojištění, jak vyplývá z jeho § 54 odst. 1. Na starobní důchod má přitom podle § 28 téhož zákona pojištěnec nárok až tehdy, když získal potřebnou dobu pojištění a dosáhl stanoveného věku, popřípadě splňuje další podmínky stanovené v zákoně o důchodovém pojištění.

[42] Stěžovatel přitom dosáhl důchodového věku až v roce 2010, předtím mu tedy nárok na starobní důchod nenáležel. Jak v tomto směru bylo vysvětleno v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, čj. 4 Ads 131/2010-80, „jednotlivé podmínky pro vznik nároku na starobní důchod a na stanovení způsobu výpočtu jeho výše nelze nahlížet jako na vzniklé právní vztahy, na které by dopadal zákaz zpětné účinnosti právních norem ve smyslu nemožnosti změny těchto podmínek. Naopak tyto podmínky je zapotřebí považovat toliko za právní skutečnosti tedy za okolnosti, s nimiž právní normy spojují vznik nároku na starobní důchod a pomocí nichž se určuje výše této dávky. Jedná se přitom o složené právní skutečnosti, neboť vznik nároku na starobní důchod a možnost stanovení jeho výše jsou zákonem podmíněny existencí několika jednotlivých právních skutečností, přičemž příslušné následky vznikají až splněním poslední z nich. Proto teprve až po splnění všech zákonných podmínek nutných pro vznik nároku na starobní důchod a pro možnost stanovení jeho výše lze hovořit o vzniku právního vztahu důchodového pojištění, na základě něhož má pojištěnec právo na tuto dávku důchodového pojištění.“ Stanovení podmínek pro vznik nároku na starobní důchod, jakož i způsob stanovení jeho výše, je přitom v dispozici zákonodárce, který je může novou právní úpravou měnit i v neprospěch pojištěnců, neboť v opačném případě by nemohl reagovat na aktuální společenské, ekonomické či sociální poměry, a neměl by tak nástroje pro udržení funkčnosti systému důchodového pojištění a zajištění příslušných sociálních práv všech pojištěnců.

[43] Jak tedy správně stěžovatelka připomněla, pro zápočet doby studia jako náhradní doby pojištění do celkové doby pojištění je rozhodující znění zákona účinné ke dni vzniku nároku na starobní důchod. Nelze při něm vycházet z právní úpravy dřívější, účinné v době, která je započítávána jako náhradní doba pojištění, tj. v daném případě ze zákona o sociálním zabezpečení z roku 1964 (viz rozsudek NSS ze dne 1. 11. 2013, čj. 4 Ads 111/2012-135, bod 21; ústavní stížnost proti němu byla odmítnuta usnesením Ústavního soudu ze dne 30. 1. 2014, sp. zn. I. ÚS 3751/13).

[44] Je ovšem pravdou, že napadený rozsudek žalovanou nezavázal, aby žalobci uznala dobu jeho sportovní přípravy v reprezentačním družstvu jako náhradní dobu pojištění ani jako pojištěnou dobu (doba zaměstnání) z titulu studia; krajský soud měl totiž za to, že tato doba byla dobou pojištěnou jednak z titulu výkonu zaměstnání ve smyslu § 2 odst. 2 zákona o nemocenském pojištění zaměstnanců ve spojení s § 6 odst. 2 částí věty před středníkem zákona č. 101/1964 Sb. a jednak i z pohledu části věty za středníkem téhož ustanovení.

[45] Podle § 6 odst. 2 zákona č. 101/1964 Sb. se doba pracovního (učebního) poměru (pracovní činnosti) hodnotí jako doba zaměstnání, pokud pracovní poměr (pracovní činnost) zakládá nebo zakládala nemocenské pojištění podle předpisů platných pro pracovníky; nebyl-li pracovník účasten nemocenského pojištění proto, že nebyl k pojištění přihlášen, nebo proto, že zaměstnání nezakládalo podle předpisů tehdy platných nemocenské pojištění, hodnotí se zaměstnání pro účely tohoto zákona, jestliže by zakládalo účast na nemocenském pojištění podle předpisů platných v době vzniku nároku na důchod.

[46] Nejvyšší správní soud musí provést korekci právního názoru krajského soudu ve vztahu k možnosti aplikace § 6 odst. 2 části věty za středníkem zákona č. 101/1964 Sb. Krajský soud vede úvahu k tomu, zda by činnost žalobce ve sporném období zakládala účast na nemocenském pojištění podle předpisů platných v současné době, resp. přesněji řečeno podle právní úpravy účinné k datu, od něž žalobce žádal přiznání starobního důchodu, jakoby měla stěžovatelka při vydání napadeného rozhodnutí aplikovat § 6 odst. 2 část věty za středníkem zákona č. 101/1964 Sb. Tato úvaha ovšem není správná. Stěžovatelka se totiž při rozhodování o žádosti žalobce byla povinná řídit ustanoveními zákona o důchodovém pojištění. Již dávno zrušený zákon č. 101/1964 Sb. se při jejím rozhodování mohl uplatnit jen do té míry, v jaké jeho užití vyžadoval (a současně připouštěl) samotný zákon o důchodovém pojištění.

[47] Podle již zmiňovaného § 13 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění se za dobu pojištění považují též doby zaměstnání získané před 1. lednem 1996 podle předpisů platných před tímto dnem, s výjimkou doby studia po dosažení věku 18 let; jde-li však o dobu zaměstnání v cizině před 1. květnem 1990, hodnotí se tato doba, jen pokud bylo za ni zapláceno pojistné, a to nejdříve ode dne zaplacení pojistného. Předpisem platným před 1. lednem 1996 se v tomto případě rozumí zákon č. 100/1988 Sb. Podle jeho § 6 odst. 1 písm. a) jsou důchodového zabezpečení účastní zaměstnanci v pracovním poměru. V této souvislosti § 8 odst. 2 zákona č. 100/1988 Sb. stanovil, že se pracovní poměr hodnotí jako zaměstnání, pokud zakládal nemocenské pojištění; nezakládal-li pracovní poměr nemocenské pojištění v době svého trvání, hodnotí se jako zaměstnání, jestliže by zakládal nemocenské pojištění podle předpisů platných v době vzniku nároku na důchod. To platí obdobně pro učební poměr, členství ve výrobním družstvu a činnosti uvedené v odstavci 1 písm. b), d) a h). V úvahu proto přichází pravidlo zakotvené v § 8 odst. 2 části věty za středníkem zákona č. 100/1988 Sb., a nikoliv § 6 odst. 2 část věty za středníkem zákona č. 101/1964 Sb., jež se nepřesně dovolával krajský soud, jelikož zákon č. 101/1964 Sb. byl zrušen již dne 1. 1. 1976. Toto pravidlo je nicméně v principu podobné pravidlu obsaženému v zákoně č. 101/1964 Sb. Přesto se však nemůže zcela uplatnit, a to proto, že jeho uplatnění limituje samotný zákon o důchodovém pojištění.

[48] Podle § 104 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění totiž platilo, že doby zaměstnání před 1. lednem 1996, u nichž podle předpisů platných před tímto dnem byla stanovena podmínka, aby zakládaly nemocenské pojištění,<sup>36)</sup> se považují za dobu pojištění (§ 13 odst. 1), jen pokud zakládaly nemocenské pojištění v době svého trvání. Poznámka pod čarou<sup>36)</sup> přitom přímo odkazuje na § 8 odst. 2 zákona č. 100/1988 Sb. Z přechodného ustanovení § 104 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění tak nutně plyne, že stěžovatelka má pravdu, že k úpravě nemocenského pojištění aktuální v době přiznání starobního důchodu přihlížet nelze. Toto rozšiřující pravidlo obsažené v dřívějších právních předpisech totiž zákonodárce vědomě nepřevzal. Pro možnost uznání sporného období jako doby pojištění (zaměstnání) je tak rozhodné výlučně to, zda činnost žalobce zakládala nemocenské pojištění ve sporném období od 4. 2. 1972 do 1. 12. 1973.

[49] Je tedy třeba se soustředit na výklad v té době platného ustanovení § 2 odst. 2 zákona o nemocenském pojištění zaměstnanců, podle něž je zaměstnancem ve smyslu tohoto zákona také, kdo je činný pro socialistický sektor v poměru, který má obsah zaměstnaneckého pracovního poměru, avšak není takto označen nebo nemá všechny náležitosti předepsané pro vznik zaměstnaneckého pracovního poměru; předchozí ustanovení neplatí, jestliže taková osoba je z důvodu této činnosti pojištěna již podle jiných předpisů o nemocenském pojištění.

[50] Toto ustanovení bylo ve sporném období potvrzováno i § 40 odst. 2 vyhlášky č. 102/1964 Sb., který stanovil, že jako pracovníci jsou též důchodově zabezpečeni pracující, kteří jsou činní pro socialistickou organizaci v poměru, který má obsah pracovního poměru, není však takto označen nebo nemá všechny náležitosti předepsané pro vznik pracovního poměru. Toto ustanovení neplatí pro občany, kteří jsou zabezpečeni podle zákona o sociálním zabezpečení družstevních rolníků a předpisů vydaných podle něho.

[51] Podle § 2 odst. 1 písm. a) zákona o nemocenském pojištění zaměstnanců totiž platilo, že podle tohoto zákona jsou pojištěni zaměstnanci, pokud jsou činní v Československé republice. Ustanovení § 2 odst. 3 písm. a) zákona o nemocenském pojištění zaměstnanců, podle kterých jsou podle tohoto zákona dále pojištěni studenti vysokých škol a vědeckí aspiranti, se naopak v případě žalobce použít nedá, jelikož jeho aplikovatelnost pro důchodové nároky vznikající po 31. 12. 2003 vylučuje již dříve zmíněné novelizované ustanovení § 13 zákona o důchodovém pojištění.

[52] Stěžovatelka namítá, že § 2 odst. 2 zákona o nemocenském pojištění zaměstnanců se používal pouze na určité specifické případy, které blíže ve své kasační stížnosti vyjmenovává. V tomto omezujícím aplikačním přístupu se ovšem Nejvyšší správní soud se stěžovatelkou nemůže shodnout. Ustanovení § 2 odst. 2 zákona o nemocenském pojištění totiž bylo formulováno obecně a jeho věcný rozsah tak nelze limitovat jen na případy, které v minulosti ze své praxe zmiňuje, nýbrž mohlo dopadat i na jakékoliv další situace, které odpovídaly jeho obecně pojaté hypotéze.

[53] Nejvyšší správní soud neholdá vyvracet přesvědčení stěžovatelky, že zákonodárce při formulaci § 2 odst. 2 zákona o nemocenském pojištění zaměstnanců rozhodně nepomýšlel na to, aby touto cestou zajistil nemocenské pojištění profesionálním sportovcům připravujícím se na olympijskou reprezentaci své země. V tom má samozřejmě pravdu, zejména v dobovém kontextu, kdy se z ideologických důvodů existence profesionálního sportu ani nepřipouštěla (v tomto znění bylo vykládané ustanovení přijato již v roce 1956), takže každý sportovec musel být zaměstnancem či studentem, popř. příslušníkem ozbrojených složek, což jim ovšem podle tehdejších předpisů zajišťovalo uznatelnost takového období pro účely důchodového zabezpečení.

[54] Vzhledem k nemožnosti duplicitního započtení dob pojištění (zaměstnání) za totéž období (srov. § 14 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění) a centrálně nařízené uvolnění připravujících se vrcholových sportovců ze zaměstnání (spojené s refundací mezd) a ze studijních povinností, jež je rámcově předznamenáno v usnesení vlády č. 233/1971 a jeho příloze (individuální studijní plány apod. pro zúčastněné studenty; povolání na tzv. dobrovolné vojenské cvičení v období 1. 10. 1971 – 1. 8. 1972), v té době postrádalo významu se zamýšlet nad tím, zda by příprava olympioniků mohla představovat vedle jejich studia či zaměstnání (jež však s ohledem na časovou náročnost tréninku patrně nebyly reálné v té době vykonávány) samostatný titul pro účast na nemocenském pojištění, a tedy samostatný důvod účasti na důchodovém zabezpečení, jelikož formální status sportovců (studium, zaměstnání, zařazení do ozbrojených složek) a na něj navázanou účast na důchodovém zabezpečení oficiálně nikdo nezpochybňoval.

[55] Teprve novela zákona o důchodovém pojištění provedená zákonem č. 425/2003 Sb. s účinností od 1. 1. 2004, která se nepříznivě dotkla tehdejších studentů, jejichž studium přesáhlo svou délkou 6 let po 18. roku věku, vytvořila potřebu se zabývat možností zhodnocení tréninkového období též pohledem § 2 odst. 2 zákona o nemocenském pojištění zaměstnanců, které má povahu jakéhosi „záchranného“ ustanovení. Je přitom nutno konstatovat, že aplikace tohoto ustanovení nemůže být považována za obcházení pravidla nově zakotveného v § 13 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění, jestliže podmínky § 2 odst. 2 zákona o nemocenském pojištění zaměstnanců jsou naplněny. Jde jen o to, že vzhledem k nemožnosti zohlednění (snadněji prokazatelně) doby studia se důchodově zohlední souběžný jiný titul zakládající doby pojištění (zaměstnání), samozřejmě byly-li skutečně naplněny zákonem stanovené definiční podmínky.

[56] Aplikací § 2 odst. 2 zákona o nemocenském pojištění zaměstnanců, jenž jen s dílčími formulačními změnami platil až do konce roku 2008 [a též § 5 písm. a) bodu 15 zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, do něž bylo příslušné pravidlo následně převzato], se Nejvyšší správní soud zabýval, byť až v kontextu soudobějším, např. v rozsudku ze dne 15. 5. 2015, čj. 6 Ads 136/2012-72, v němž uzavřel: „*Citovaná ustanovení obou zákonů tedy vztahují účast na nemocenském pojištění též na ty osoby, jejichž pracovněprávní vztah platně nevznikl. Jinými slovy, obě ustanovení povyšují fakticitu pracovněprávního vztahu nad jeho (soukromoprávní) normativitu. Aniž by mechanicky přebíralo dopady soukromoprávních formalit, chrání veřejné právo ve vztahu k de facto zaměstnanci jeho veřejnoprávní status a z toho mu plynoucí nároky.*“

[57] Nejvyšší správní soud již dříve potvrdil, že pro účast na nemocenském (a potažmo důchodovém) pojištění není nezbytnou podmínkou platné uzavření pracovněprávního vztahu, nýbrž může dostačovat faktický rozsah a povaha vykonávané činnosti spolu s rozsahem odměňování za takovou činnost. Účast na nemocenském i důchodovém pojištění totiž platné právo připouštělo i tam, kde žádný pracovněprávní vztah nevznikl, ale fakticky byla odpovídající činnost vykonávána v rozsahu, který vylučuje posouzení vztahu jako obdobného pouze tzv. příležitostnému zaměstnání (dle § 6 zákona o nemocenském pojištění zaměstnanců nepřesahujícího 7 kalendářních dnů či nedosahujícího ani odměny 400 Kč měsíčně), jež účast na nemocenském pojištění nezakládalo.

[58] Z hlediska jednotlivých podmínek pro aplikaci § 2 odst. 2 zákona o nemocenském pojištění zaměstnanců přitom není v tomto případě sporu o tom, že žalobce nebyl ve sporném období „nemocensky pojištěn podle jiných předpisů“; v té době byl jakožto student vysoké školy považován za nemocensky pojištěného podle § 2 odst. 3 písm. a) zákona o nemocenském pojištění zaměstnanců (tj. podle téhož, nikoliv podle jiného předpisu). Je tedy třeba posoudit, zda žalobce byl činný pro socialistický sektor, respektive pro socialistickou organizaci a zda svou činnost vykonával v poměru, který obsahově odpovídá pracovnímu poměru.

[59] Pokud jde o pojem socialistické organizace, ty byly definovány v § 18 zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku, ve znění do 31. 12. 1991, jako *státní, družstevní a společenské organizace, jakož i jiné organizace, jejichž činnost přispívá k rozvoji socialistických vztahů*. Nejvyšší správní soud nemá pochyb o tom, že ČSTV, jakožto jediná uznaná dobrovolná tělovýchovná organizace, na niž byly dle § 2 zákona č. 68/1956 Sb., o organizaci tělesné výchovy, přeneseny činnosti rušeného Státního výboru pro tělesnou výchovu a sport při vládě republiky Československé a Slovenského výboru pro tělesnou výchovu a sport při sboru pověřenců a výborů pro tělesnou výchovu a sport zřizovaných národními výbory, byl jednou ze socialistických organizací. I když formálně nebyl založen státem, stát, resp. komunistická strana měly na jeho ustavení a fungování zcela zásadní vliv. Ostatně ČSTV byl ustaven právě za účelem naplnění role stanovené zákonem č. 68/1956 Sb. (viz např. PEŠTÁK, M. *Československý svaz tělesné výchovy – krajský výbor Karlovy Vary 1947–1960*. Plzeň: Státní oblastní archiv v Plzni, 2016).

[60] Pokud jde o charakteristiky pracovního poměru, Nejvyšší správní soud opakuje, že rozhodující je *obdobnost* vztahu mezi žalobcem a ČSTV, nikoliv naplnění všech charakteristik pracovního poměru v zákoníku práce. Jejich kompletní splnění by totiž znamenalo, že mezi žalobcem a ČSTV vznikl pracovní poměr, v důsledku čehož by se ani § 2 odst. 2 zákona o nemocenském pojištění zaměstnanců nepoužil – žalobce by byl v takovém případě nemocensky pojištěn přímo podle § 2 odst. 1 písm. a) zákona o nemocenském pojištění zaměstnanců jakožto zaměstnanec v pracovním poměru. Spor o to, zda vztah žalobce vznikl jmenováním, popř. volbou podle § 27 odst. 3 či 4 zákoníku práce, tak není namístě, jelikož žalobce ani netvrdil, že by mezi ním a ČSTV skutečně pracovní poměr odpovídající normám pracovního práva vznikl. Hovořil-li krajský soud v souvislosti s trváním stěžovatelky na prokázání všech definičních prvků pracovního poměru o přepjatém formalismu, nemůže mu Nejvyšší správní soud v zásadě nic vytknout, byť s ohledem na její argumentaci nelze vyloučit ani stěžovatelčino nepochopení smyslu a účelu ustanovení § 2 odst. 2 zákona o nemocenském pojištění zaměstnanců. Podstatná pro jeho aplikaci je pouze dostatečná míra podobnosti činnosti žalobce pro československou reprezentaci s obvyklými parametry pracovněprávního vztahu, nikoliv jejich bezpodmínečné naplnění.

[61] Podle § 27 odst. 1 zákoníku práce se pracovník v pracovním poměru *podílí v kolektivu pracovníků svou prací za mzdu podle pokynů organizace na plnění jejich úkolů a účastní se na rozvoji, řízení a kontrole její činnosti*.

[62] Dále pak podle § 35 odst. 1 zákoníku práce platilo, že *ode dne, kdy vznikl pracovní poměr,*

*a) je organizace povinna přidělovat pracovníku práci podle pracovní smlouvy, platit mu za vykonanou práci mzdu podle mzdových předpisů, popřípadě kolektivních smluv, vytvářet podmínky pro úspěšné plnění jeho pracovních úkolů a dodržovat ostatní pracovní podmínky stanovené právními předpisy nebo kolektivní nebo pracovní smlouvou;*

*b) je pracovník povinen podle pokynů organizace konat osobně práce podle pracovní smlouvy ve stanovené pracovní době a dodržovat pracovní kázeň.*

[63] Na půdorysu citované právní úpravy Nejvyšší správní soud považuje (v poměrech platných před rokem 1989) za dostatečně obdobný stav pracovněprávnímu poměru pro účely § 2 odst. 2 zákona o nemocenském pojištění zaměstnanců situaci, kdy fyzická osoba soustavně a dlouhodobě vykonávala osobně činnost podle pokynů socialistické organizace (resp. k ní příslušejících osob) vědomě jí přidělující úkoly (práci) a vytvářející jí pro splnění těchto úkolů nezbytné pracovní podmínky (včetně případného poskytování pracovních pomůcek, pracovních prostor apod.), vznikalo-li jí za tuto činnost právo na odměnu ve výši zakládající u běžného pracovního poměru účast na nemocenském pojištění. Pokud jde o tuto odměnu, samotná skutečnost, že není vyplácena přímo socialistickou organizací přidělující úkoly, ještě neznamená, že by nebyly naplněny podmínky § 2 odst. 2 zákona o nemocenském pojištění zaměstnanců. Dostačuje, je-li tato odměna sice vyplácena jiným subjektem, ale je obsahově spjata s vykonávanou prací – tj. ten, kdo takovou činnost nevykonává, na ni nemá nárok, popřípadě její výše též závisí na rozsahu a výsledcích pracovní činnosti.

[64] Tyto podmínky se přitom jeví být u žalobce naplněny. V příloze č. 3 zprávy pro vládu byl žalobce jmenovitě uveden jako jeden z vybraných sportovců k přípravě na olympijské hry, konkrétně z řad studujících a školských pracovníků a pro sportovní odvětví kanoistika. V příloze č. 4 zprávy pro vládu byl přitom jako odpovědný trenér za olympijskou přípravu kanoistů určen M. M., ústřední trenér ČSTV, a dobrovolný trenér K. J. Na s. 15 zprávy pro vládu pak bylo uvedeno, že přípravu vybraných kolektivů a jednotlivců řídí ústřední výbor ČSTV (s výjimkou střelby a biatlonu). Zásadní role ČSTV je pak potvrzována i usnesením vlády č. 233/1971, jež se pod bodem 5 obrací na právě na předsedu ústředního výboru ČSTV s doporučením, aby všestranně zabezpečil přípravu československých účastníků na olympijské hry a předložil vládě do 31. 12. 1971 informativní zprávu o průběhu a problémech olympijské přípravy, stejně jako pod bodem 3 ukládané úkoly jednotlivým členům vlády, aby mj. zajišťovali vytvoření podmínek pro přípravu sportovců podle požadavků ústředního výboru ČSTV a (v případě ministra financí) uvolnili nezbytné prostředky na zabezpečení olympijské přípravy mj. v případě, že je nebudě možné uhradit z rozpočtových prostředků ČSTV. Žalobcem předložené dokumenty tak potvrzovaly jeho slova, že v rámci přípravy na reprezentaci osobně v reprezentačním družstvu vykonával tréninkovou činnost podle pokynů státního trenéra (což byl podle zprávy pro vládu trenér ČSTV), vedení sekce kanoistiky a funkcionářů ČSTV, a tím přispíval k plnění úkolů ČSTV (viz zmíněný bod 5 usnesení vlády č. 233/1971), který mu k tomu vytvářel materiální podmínky (ubytování, strava, ošacení aj.).

[65] Žalobce se podle svých slov v podstatě každodenně v rozsahu, jenž mu bránil se věnovat studiu, věnoval tréninku, popřípadě absolvoval kvalifikační a další soutěže v rámci přípravy na reprezentaci Československa na olympijských hrách, čemuž shromážděné důkazy silně nasvědčují. Krajský soud zde správně poukázal na vyznění a dopisy ČSTV ze dne 8. 1. 1971 a 7. 2. a 14. 3. 1972 založené ve správním spisu, týkající se žalobce a adresované Univerzitě Karlově, jež výslovně zmiňují mj. termín uží přípravy reprezentačního družstva ve vodním slalomu v období od 15. 3. do 15. 9. 1972 a požadují umožnění prodloužení a rozložení studia. Konkrétně bylo dokumenty z archivu Univerzity Karlovy doloženo rozložení 4. ročníku do dvou let studia a povolení opakování 5. ročníku, přičemž je evidentní, že to nebylo vyvoláno špatnými studijními výsledky (doložený index ukazuje opak), nýbrž právě potřebou uvolnění pro výkon reprezentační činnosti. Nejednalo se tedy o činnost krátkodobou, nahodilou či zvládnutelnou ve volném čase vedle studia, ale o celodenní dlouhodobou činnost. Není ani pravdou, že by tvrzení žalobce byla zcela nepodložená. Nejedná se sice o důkazy přímé, avšak ve spojení s obecně známou skutečností, že v posledních desetiletích již nelze dost dobře dosahovat špičkových sportovních výsledků na olympijské úrovni bez důkladné přípravy vykonávané *de facto* na plný úvazek, ve svém souhrnu tvrzení žalobce potvrzují.

[66] Žalobce též doložil, že pobíral stipendium ve výši 600 Kčs měsíčně, což odpovídalo částce 800 Kčs hrubého uvedené na evidenčním listu důchodového pojištění. V průběhu řízení před krajským soudem přitom z čestných prohlášení osob přicházejících v úvahu jako svědci vyplynulo, že stipendium žalobci sice bylo (stejně jako i jiným reprezentantům – studentům) vypláceno na pokladně Fakulty tělesné výchovy a sportu Univerzity Karlovy, ale šlo o sportovní, a nikoliv studijní stipendium. Tato čestná prohlášení s úředně ověřenými podpisy výslovně zmiňují, že stipendium v této výši pobírala většina studujících členů reprezentačních družstev, a to právě za tuto sportovní činnost. Pan L. R. pak ve svém prohlášení zmínil, že s ohledem na své vítězství na mistrovství světa v roce 1970 mu bylo toto sportovní stipendium zvýšeno na částku 900 Kč. Tím tedy byla prokázána souvislost poskytované odměny právě s vykonávanou sportovní činností, a dokonce možnost jejího navýšení v závislosti na mimořádné „pracovní“ úspěchy.

[67] Námitky stěžovatelky založené na vytrhávání dílčích jednotlivých znaků faktického vztahu žalobce k ČSTV ve sporném období a na poukazování na to, že ten který konkrétní znak může mít i jiné zdůvodnění, v tomto směru Nejvyšší správní soud nepovažuje za důvodné. Rozhodné je totiž množství jednotlivých charakteristik činnosti žalobce pro ČSTV, které ve svém souhrnu potvrzují, že jeho činnost vykazovala klíčové parametry podobné zaměstnaneckému poměru. I když jeden konkrétní znak by mohl mít i jiné vysvětlení, stěží by to platilo o všech současně.

[68] Namítá-li tak stěžovatelka, že sportovci jako žalobce reprezentovali Československo, takže nepracovali pro ČSTV, je třeba konstatovat, že není nijak výjimečné, aby práce pro konkrétního zaměstnavatele byla spojena s reprezentací někoho jiného. Zaměstnavatel může např. vykonávat činnost obchodního či právního

zástupce, a jeho zaměstnanci tak mají za úkol reprezentovat zastupovaný subjekt; v dobovém kontextu lze zmínit např. podniky zahraničního obchodu. Stejně tak není výjimkou, pokud zaměstnání souzní s osobními aspiracemi zaměstnance, takže ten výkonem činnosti pro zaměstnavatele současně naplňuje své vlastní ambice. Jen to, že žalobce při reprezentaci chtěl dosahovat osobních sportovních úspěchů, neznamená, že to současně nebyly též sportovní úspěchy pro Československo a ČSTV, jemuž byla celostátně organizace sportovní činnosti svěřena. Právě toto svření organizace sportovní činnosti ČSTV (obecně zákonem č. 68/1956 Sb. a posléze i konkrétně pro přípravu na olympijské hry usnesením vlády č. 233/1971) propojuje zájmy československého státu s činností ČSTV jakožto pomyslného zaměstnavatele, takže i poskytnutí československých reprezentačních dresů a hrazení cest a ubytování na sportovních soutěžích ze strany ČSTV může být nepochybnou analogií poskytnutí pracovního oděvu a cestovních náhrad zaměstnanci.

[69] Skutečnost, že vláda uložila jednotlivým ministrům zajistit ve svých resortech, aby bylo ČSTV vycházeno při přípravě reprezentantů na olympijské hry vstříc, stejně jako svření přípravy některých sportovců do rukou Svazarmu také nijak nepochybuje, že trénink reprezentačních kanoistů měl na starosti právě ČSTV. Skutečnost, že předtím v Československu neexistovala jasná koncepce zabezpečování vrcholového sporu, pak byla právě důvodem, proč bylo vydáno usnesení vlády č. 233/1971 a byly začleněny jednotlivé resorty a socialistické organizace (včetně právě ČSTV), čímž tato koncepce začala být vytvářena.

[70] I když samozřejmě plnění pokynů trenérů či osobní výkon sportovní činnosti nemusí být a ve většině případů ani nebude obdobné výkonu zaměstnání, právě dlouhodobost a rozsah výkonu této činnosti odpovídající plnému úvazku při současném pravidelném odměňování za tuto činnost umožňuje v případě sportovců zařazených do reprezentačního družstva jejich činnost odlišit od běžného amatérského sportu a připodobnit ji k zaměstnání. Nejde přitom o to, zda skutečně bylo dosaženo významných sportovních úspěchů (to se skutečně může podařit i sportovcům amatérským, vykonávajícím sport ve svém volném čase, kteří také poslouchají pokyny trenérů), ale právě o to, zda se jednalo o placenou a v podstatě každodenní činnost na celý úvazek.

[71] Stěžovatelka tudíž nemá pravdu ani v tom, že by pak musel být za zaměstnance považován každý sportovec vykonávající činnost podle pokynů trenérů, který případně dostane odměnu za medailové umístění, protože jejich činnost takového časového rozsahu nedosahovala, přičemž zmiňovaná odměna byla podmíněna výhradně umístěním na stupních vítězů, nikoliv pouhou účastí na soutěži, natožpak jen přípravou na takovou účast. Lze ostatně zmínit, že z obecně dostupných zdrojů se podává, že samotný žalobce nedosáhl na olympijskou medaili (viz např. <https://www.olympics.com/en/athletes>), pravidelné sportovní stipendium mu ale bylo setrvale vypláceno až do 30. 6. 1973, takže nelze hovořit o (jednorázové) odměně za medailové umístění.

[72] To, co bylo umožněno tehdejšími členům reprezentačního družstva, tj. faktické uvolnění ze zaměstnání, služby v ozbrojených silách či studia, v dobové realitě v podstatě nikomu jinému umožněno nebylo. Bez toho přitom nebylo možné vykonávat sportovní činnost v rozsahu, jež by byla zaměstnaneckému poměru připodobitelná. Každý byl povinen po dokončení povinné školní docházky pracovat či studovat, jinak mohl být stíhán pro trestný čin příživnictví. Sportovní činnost pak nebyla právně přípustným svobodným povoláním. Právě proto bylo také nutné, aby bylo oficiální cestou (usnesením vlády) „posvěceno“, že vybraní studenti, zaměstnanci a příslušníci ozbrojených složek nebudou na přednáškách, pracovištích či vojenských útvech, ale budou se v „pracovní době“, resp. době studia věnovat organizované sportovní přípravě.

[73] Navíc nehrozil ani souběh pracovních poměrů. V první řadě již proto, že činnost v reprezentačním družstvu sama o sobě pracovní poměr ve smyslu zákoníku práce nezakládala, ale pouze mu byla do té míry podobná, že mohla založit účast na nemocenském pojištění ve smyslu § 2 odst. 2 zákona o nemocenském pojištění zaměstnanců. Navíc v případě sportovců uvolněných ze zaměstnání ze zprávy pro vládu vyplývá, že tito sportovci měli nadále vyplácenu mzdu v zaměstnání, která byla zaměstnavatelům refundována. Samostatná pravidelná odměna za sportovní činnost (vedle mzdy) zde tak chyběla a nebyl splněn významný definiční prvek pro uznání sportovní činnosti jako podléhající nemocenskému pojištění dle § 2 odst. 2 zákona o nemocenském pojištění zaměstnanců. Tak tomu bylo jen v případě studentů, kteří ze samotného studia (z hlediska nemocenského pojištění relevantní) příjem neměli, a právě zařazení do reprezentačního družstva jim odměnou za jejich soustavnou sportovní přípravou činnost přinášelo pravidelný příjem v podobě sportovního stipendia.

[74] Stěžovatelka v závěru své kasační stížnosti ale správně poukazuje na to, že krajský soud svou právní úvahu o uznatelnosti přípravy žalobce jako činnosti zakládající účast na nemocenském pojištění dle § 2 odst. 2 zákona o nemocenském pojištění zaměstnanců aplikoval na případ žalobce paušálně a uznal z tohoto důvodu jako dobu pojištění celé sporné období 4. 2. 1972 – 1. 12. 1973 přesně odpovídající nezhodnocené době studia, ačkoliv celé toto období nemohlo odpovídat pouze přípravě a účasti na olympijských hrách, neboť ty proběhly ve dnech 26. 8. – 11. 9. 1972. Nejvyšší správní soud postrádá rozumné důvody, proč by se žalobce měl připravovat na tyto olympijské hry ještě více než rok po jejich ukončení. Na tuto námitku stěžovatelky přitom žalobce nijak nereagoval.

[75] Na část sporného období po 11. 9. 1972 argumentace krajského soudu zjevně nedopadá a zde lze stěžovatelce přisvědčit, že ve správním spise absentují dostatečné konkrétní důkazy o trvání placené sportovní přípravy žalobce v rámci reprezentačního družstva v míře dostatečné pro založení účasti na nemocenském pojištění ve smyslu § 2 odst. 2 zákona o nemocenském pojištění zaměstnanců.

[76] Naopak lze poukázat na částečné kopie výkazu o studiu předložené v průběhu řízení před krajským soudem a na kopii vysvědčení o státní závěrečné zkoušce založenou ve správním spisu, z nichž vyplývá, že žalobce ve školním roce 1972/1973 absolvoval řadu přednášek a cvičení a posléze v roce 1973 řadu zkoušek včetně obhajoby diplomové práce a státní závěrečné zkoušky, což se jeví být v rozporu se žalobcem tvrzeným rozsahem sportovní přípravy v reprezentačním družstvu. I když podle evidenčního listu o době zaměstnání a výdělku založeného ve správním spise žalobce pobíral až do 30. 6. 1973 příjem odpovídající 800 Kčs hrubého měsíčně, samotné pobírání sportovního stipendia není dostačujícím prvkem pro založení účasti na nemocenském pojištění dle § 2 odst. 2 zákona o nemocenském pojištění zaměstnanců, neboť současně musí být přítomna sportovní činnost v rozsahu připodobitelném k pracovnímu poměru, k čemuž pro období po skončení olympijských her důkazy chybí, resp. dostupné důkazy takový rozsah činnosti spíše zpochybňují, jelikož žalobce podle nich byl schopen se věnovat plnohodnotnému studiu na vysoké škole.

[77] Na toto studium, ač tehdy bylo považováno za dobu zaměstnání, by přitom dopadalo ustanovení § 13 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění, jelikož studium žalobce nebylo v době reprezentační přípravy přerušeno (k tomu došlo pouze faktickou cestou) a trvalo více než 6 let – dle evidenčního listu o době zaměstnání a výdělku od 1. 9. 1966 do 30. 6. 1973, podle vysvědčení o státní závěrečné zkoušce nicméně byla poslední zkouška vykonána dokonce až 5. 11. 1973.

[78] Rozsah, v němž má být žalobci započtena doba pojištění z titulu účasti v reprezentačním družstvu a odměňované sportovní přípravy „na plný úvazek“ podřaditelné pod § 2 odst. 2 zákona o nemocenském pojištění zaměstnanců, tudíž zůstává v období po skončení olympijských her neprokázán. Byť Nejvyšší správní soud nevylučuje, že profesionální příprava v obdobném rozsahu mohla pokračovat déle např. z důvodu přípravy na reprezentaci Československa na mistrovstvích světa, reálně k takové činnosti ve správním spise chybí odpovídající důkazy a dostupné důkazy spíše nasvědčují, že v tomto období již žalobce nejen formálně, ale i fakticky plnil své studijní povinnosti. Důkaz předložený žalobcem až v řízení o kasační stížnosti (komplexní zpráva) se přitom věnuje již podle svého názvu zhodnocení přípravy a účasti sportovců na olympijských hrách, nikoliv časově následujícím událostem, proto Nejvyšší správní soud nenařizoval jednání, aby touto listinou provedl dokazování.

[79] Lze tedy shrnout, že závěry krajského soudu obstojí pouze zčásti. Hlavní důvod, resp. směr argumentace krajského soudu vedoucí ke zrušení napadeného rozhodnutí (nezákonnost úvahy žalované, že činnost žalobce v reprezentačním družstvu v žádném případě nemůže být zhodnocena jako doba pojištění) nicméně v kasačním přezkumu obstál. Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost zamítl a v dílčí části nesprávné důvody krajského soudu nahradil svými. Pro správní orgán je tak závazný právní názor krajského soudu korigovaný právním názorem Nejvyššího správního soudu (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 14. 4. 2009, č. 8 AfS 15/2007-75, č. 1865/2009 Sb. NSS).

[80] Závěry Nejvyššího správního soudu může stěžovatelka promítnout postupem podle § 56 odst. 1 písm. c) zákona o důchodovém pojištění, nicméně v takovém řízení musí dát prostor žalobci, aby případně mohl tvrdit a navrhnout důkazy, jež by dokládaly povahu a rozsah jeho činnosti ve sporném období po skončení olympijských her.