

# Legislativní příloha

## odborného časopisu

### Správní právo

**Ročník IV**

**I-II/2022**

**Vedoucí redaktorka:**

PhDr. Mgr. Simona Ulčová, Ph.D.

**Redakční rada:**

JUDr. Václav Henych (předseda)

JUDr. Jitka Morávková (místopředsedkyně)

prof. JUDr. Jan Filip, CSc.

prof. JUDr. Aleš Gerloch, CSc.

prof. JUDr. Jan Kysela, Ph.D., DSc.

Mgr. Peter Mišúr

JUDr. Josef Vedral, Ph.D.

JUDr. Pavel Zářecký, CSc.

Mgr. Klára Pondělíčková

**OBSAH:**

**ZE SOUDNÍCH ROZHODNUTÍ..... II**

**Technická redaktorka a tajemnice redakce:**

Michaela Pšeničková

**AUTOŘI V TOMTO ČÍSLE:**

**Mgr. Michaela Glozygova (mg),**

Kancelář veřejného ochránce práv, Brno

**Mgr. Adam Herma (ah),**

Kancelář veřejného ochránce práv, Brno

**Ing. Mgr. Jana Pecková Hodečková, (jph),**

Kancelář veřejného ochránce práv, Brno

**Mgr. Martin Šaroch, (mš)**

Nejvyšší správní soud

# ZE SOUDNÍCH ROZHODNUTÍ

## ČESKÁ REPUBLIKA

Smyslem této rubriky je poskytnout čtenářům základní informace o vybraných rozhodnutích Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu. Nebudou zde prezentována veškerá rozhodnutí zmiňovaných soudních institucí, nýbrž pouze zásadní rozhodnutí Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, která mají významnější souvislost s oblastí správního práva a zároveň obecnějšími otázkami normotvorby.<sup>1)</sup>

## ÚSTAVNÍ SOUD

**Proces přezkumu právních předpisů se nedá obejít zásahovou žalobou.**

Nález Ústavního soudu ze dne 4. 1. 2022, **sp. zn. Pl. ÚS 34/21**, [www.usoud.cz](http://www.usoud.cz).

*Zásahová žaloba, přezkum právních předpisů, krizové opatření vlády,*

**Ústavní stížnost se zamítá.**

[...]

22. V posuzované věci vyšly správní soudy z toho, že krizové opatření, jehož účinky samy o sobě měly představovat dle mínění stěžovatele zásah ve smyslu § 82 soudního řádu správního, je právním předpisem. [...] **Jádrem sporu je otázka, zda a za jakých podmínek se lze proti právnímu předpisu, resp. jeho přímým „účinkům“, „důsledkům“, „dopadům“ apod., bránit žalobou ve správním soudnictví. Stěžovatel se domnívá, že tak lze činit prostřednictvím zásahové žaloby, správní soudy tento názor nesdílejí.**

23. Nutno přitom říci, že názor soudů vyslovený v napadených rozhodnutích plně odpovídá rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 264/2020-51. V něm rozšířený senát vyložil, že „[n]ormotvornou činnost ani samotné důsledky obecně formulované právní normy ... nelze považovat za zásah“. Dle rozšířeného senátu „všechny základní typy správních žalob vyžadují, aby existovalo konkrétní zkrácení práv žalobce“, přičemž správní řád nezná actio popularis. Aby pojmově mohlo jít o zásah ve smyslu § 82 soudního řádu správního, „musí být přímo zasažena práva daného žalobce, který musí přesně specifikovat, jak bylo zasaženo přímo do jeho práv, kým a kdy“. Jak nadto rozšířený senát dodal, „[p]ůvodcem zásahu musí být správní orgán“ ve smyslu § 4 písm. a) soudního řádu správního.

24. [...] Dle rozšířeného senátu oproti tomu nelze za zcela konzistentní považovat judikaturu samotného Ústavního soudu. Na to poukazuje i stěžovatel, který v této souvislosti argumentuje zejména usnesením sp. zn. Pl. ÚS 1/21, v němž bylo poznamenáno, že „[s]právní soudy ... připustily,

---

<sup>1)</sup> Není-li uvedeno jinak, zvýraznění v textu provedli autoři.

že za určitých mimořádných okolností je možné se zásahovou žalobou bránit před konkrétními důsledky, které vyvolává krizové opatření s povahou právního předpisu“ (Ústavní soud zde odkazoval primárně na rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 14 A 45/2020-141 ze dne 11. 11. 2020).

25. Ústavní soud nicméně nikdy nevyslovil, že by se proti krizovému opatření jako právnímu předpisu, resp. „konkrétním důsledkům, které vyvolává“, bylo skutečně možné bránit některou z žalob ve správním soudnictví. Přímo v usnesení sp. zn. Pl. ÚS 1/21 [...] Ústavní soud uvedl, že je zejména na Nejvyšším správním soudu, aby vyložil, „zda a případně za jakých podmínek se lze bránit zásahovou žalobou proti konkrétním důsledkům krizového opatření“. [...]

26. Přesně to Nejvyšší správní soud od té doby učinil. Jednak již v rozsudku č. j. 9 As 296/2020-69 ze dne 4. 2. 2021 konstatoval, že „absenci pravomoci k přezkumu jiného právního předpisu pochopitelně nelze obcházet teoretickou konstrukcí, podle které lze v řízení o zásahové žalobě ... přezkoumat a případně konstatovat nezákonnost účinků právního předpisu ve sféře jednotlivce“. [...] Je pravda, že ve zmiňovaném rozsudku Nejvyšší správní soud teoreticky ponechal určitý prostor pro další judikaturní vývoj, neboť poznamenal, že k přístupu městského soudu ve věci sp. zn. 14 A 45/2020 nepovažuje za vhodné se vyjadřovat. Jakýkoli zbývající prostor však byl v rámci soustavy soudů definitivně zaplněn výše citovaným rozsudkem rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, který výslovně uvedl, že s názorem městského soudu nemůže souhlasit.

27. Ústavní soud nyní může konstatovat, že považuje výše shrnuté závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, o které se nyní napadený rozsudek téhož soudu opírá, za zcela logické a vyčerpávající. [...] **V souladu s čl. 87 odst. 1 písm. a) a b) Ústavy pak o zrušení zákonů a jiných právních předpisů rozhoduje Ústavní soud, přičemž zákon může stanovit, že o zrušení jiných právních předpisů rozhoduje Nejvyšší správní soud [...]. Úvaha, že tuto pravomoc Ústavního soudu krajské soudy obejdou tím, že sice formálně vzato nebudou rozhodovat o zrušení právních předpisů, ale dovodí si pravomoc rozhodovat o právních předpisech (patrně včetně zákonů, jak upozornil rozšířený senát) jako o zásazích, přičemž normotvorným orgánům by snad následně v intencích § 87 odst. 2 soudního řádu správního přikazovaly, aby si právní předpis zrušily samy, a zakazovaly jim přijímání obsahově stejných předpisů v budoucnu, je zcela neudržitelná a postrádá ústavní oporu** (to stejné platí i o možnosti, že by soudy „jen“ vyjímaly žalobce z budoucích dopadů právního předpisu, čímž by navíc docházelo k porušení zásady rovnosti).

28. Je možno poznamenat, že dokonce ani Ústavní soud sám nedisponuje pravomocemi, které by si na základě tohoto výkladu přisuzovaly správní soudy první instance. Jak Ústavní soud nespočetněkrát uvedl, právní předpisy je možno před Ústavním soudem napadnout pouze za dodržení podmínek § 64 odst. 1 až 3 zákona o Ústavním soudu, tedy podle pravidel řízení ve věcech

přezkumu ústavnosti a zákonnosti právních předpisů [...], což nelze obcházet tím, že by jednotlivec právní normu v právním předpise označil za jiný zásah orgánu veřejné moci s odkazem na § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu [...]. Obcházet to pak pochopitelně nejde ani tím, že by se formálně vzato za zásah nepovažoval samotný právní předpis, nýbrž jeho „účinky“ [...].

30. **Názor Městského soudu v Praze vyjádřený v rozsudku č. j. 14 A 45/2020-141, že krajské soudy mají pravomoc rozhodovat o právních předpisech, resp. o jejich „účincích“ jako o zásazích ve smyslu § 82 soudního řádu správního, je tedy excesem,** který – jak už poznamenal rozšířený senát Nejvyššího správního soudu – patrně pramenil z přílišné inspirace Evropským soudem pro lidská práva. Ovšem Evropský soud pro lidská práva je mezinárodním tělesem, jehož pravomoci jsou zakotveny v mezinárodní smlouvě a nemají bezprostřední vliv na pravomoci vnitrostátních soudů smluvních stran.

31. Žalobou podle § 82 soudního řádu správního se tedy přímo proti krizovému opatření, jako právnímu předpisu, bránit nelze, a to ani tak, že se napadnou jeho přímé „účinky“, „důsledky“ apod. **Bránit se oproti tomu lze, jak uvedl Nejvyšší správní soud ve vyjádření k ústavní stížnosti, proti účinkům konkrétním a individuálním a proti jiným orgánům veřejné moci, než je vláda jako orgán, který krizové opatření jako právní předpis přijal.** V podmínkách posuzované věci to znamená, že se stěžovatel teoreticky mohl bránit proti silničním kontrolám, kterým byl dle ústavní stížnosti podrobován. To však neučinil. Namítá-li pak v řízení o ústavní stížnosti, že měl před odmítnutím žaloby dostat možnost doplnit okolnosti konkrétního zásahu, tak ze spisu městského soudu je patrné, že se stěžovatel přezkumu určitého konkrétního zásahu (konkrétní kontroly, které byl podroben) nedomáhal. Stěžovatelův záměr byl jasný, tedy podat žalobu proti důsledkům krizového opatření a proti vládě, tedy orgánu, který krizové opatření vydal, jako žalované. [...]

32. Jakkoli se stěžovateli může zdát ochrana v podobě žaloby toliko proti konkrétnímu a individualizovanému zásahu orgánů veřejné moci nedostatečná, tato podoba ochrany není rozporná s čl. 36 odst. 2 Listiny (který zaručuje soudní ochranu proti rozhodnutím orgánů veřejné správy), přičemž je nutno souhlasit s rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu, že „[s]oudy si nemohou své kompetence libovolně rozšiřovat s tím, že to bude v zájmu nějakého vyššího dobra. Expanzivní výklad soudních pravomocí by nepřispěl k ochraně zákonnosti a hodnot právního státu, ale naopak k erozi těchto hodnot a k právní anarchii“. Na tom nic nemění ani stěžovatelovy odkazy na „doporučení mezinárodních lidskoprávních institucí“, neboť jak bylo řečeno, pravomoci soudů jako orgánů veřejné moci stanoví zákon (čl. 91 odst. 2 Ústavy), nikoli „doporučení“, ať už kohokoli.

33. Ostatně ochrana v podobě správní žaloby proti konkrétním a individualizovaným zásahům orgánů veřejné moci není a ani během nouzového stavu nebyla jedinou ochranou dotčených práv. Jednak samotné

trvání nouzového stavu, během něhož vláda krizová opatření vydávala, záviselo na vůli Poslanecké sněmovny (čl. 5 a 6 ústavního zákona o bezpečnosti České republiky), jednotlivá opatření navíc mohla být jako právní předpisy napadena k tomu oprávněnými subjekty u Ústavního soudu. Není přitom podstatné, jak uvádí stěžovatel, že „nemůže za to, že senátoři ani poslanci nenapadli krizová opatření týkající se omezení pohybu“, neboť tato forma obrany nebyla až na výjimky svěřena jednotlivcům, nýbrž jejich voleným zástupcům, a tedy bylo a je pouze na jejich uvážení, zda návrh Ústavnímu soudu podají, či nikoli.

(ah)

### **Posouzení délky řízení při rozhodování o zadostiučinění za nemajetkovou újmu vzniklou v důsledku průtahů v řízení**

Nález Ústavního soudu ze dne 22. 2. 2022, sp. zn. IV. ÚS 2404/21, [www.nalus.usoud.cz](http://www.nalus.usoud.cz)

*vyřízení věci bez zbytečných průtahů, rozhodování o zadostiučinění, nemajetková újma, nesprávný úřední postup, daňové řízení*

I. Usnesením Nejvyššího soudu ze dne 14. května 2021 č. j. 30 Cdo 3922/2020-181, usnesením Městského soudu v Praze ze dne 20. března 2020 č. j. 53 Co 97/2020-151, usnesením Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 10. prosince 2019 č. j. 18 C 52/2015-141 a rozsudkem Nejvyššího soudu ze dne 29. května 2019 č. j. 30 Cdo 1838/2017-125, bylo porušeno právo stěžovatele na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem zaručené v čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.

II. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 14. května 2021 č. j. 30 Cdo 3922/2020-181, usnesení Městského soudu v Praze ze dne 20. března 2020 č. j. 53 Co 97/2020-151, usnesení Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 10. prosince 2019 č. j. 18 C 52/2015-141 a rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. května 2019 č. j. 30 Cdo 1838/2017-125 se ruší.

### *Předmět řízení*

Stěžovatel se žalobou domáhal po vedlejší účastnici (Ministerstvu financí) finančního zadostiučinění za nemajetkovou újmu, která mu vznikla v důsledku nepřiměřené délky odvolacího řízení vedeného před Finančním ředitelstvím pro hlavní město Prahu. Celková doba odvolacího řízení o žádosti o převedení přeplatku na dani z přidané hodnoty činila 6 let, 9 měsíců a 9 dnů.

Obvodní soud pro Prahu 1 i Městský soud v Praze přisvědčil závěru stěžovatele, že došlo k porušení jeho práva na vyřízení věci bez zbytečných průtahů. Oba soudy však zamítly jeho žalobu v části, v níž se domáhal přiznání peněžní náhrady ve výši 86 250 Kč s příslušenstvím.

Nejvyšší soud zrušil rozsudky obou soudů a věc vrátil Obvodnímu soudu pro

Prahu 1 k dalšímu projednání s tím, že na daňové řízení nedopadá článek 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod. V úvahu tedy připadá pouze odškodnění stěžovatele za nesprávný úřední postup.

V další fázi řízení Obvodní soud pro Prahu 1 vyzval stěžovatele k tomu, aby odstranil vady žaloby, resp. aby vymezil jednotlivé průtahy v řízení a určil, jakou částku z celkové sumy 86 250 Kč požaduje za konkrétní průtahy. Jelikož stěžovatel na výzvu soudu nereagoval, Obvodní soud pro Prahu 1 žalobu stěžovatele usnesením odmítl.

Stěžovatel následně neuspěl se svým odvoláním ani dovoláním. Nejvyšší soud ve svém usnesení mj. uvedl, že mu je znám nálezný Ústavního soudu ze dne 14. 10. 2020, sp. zn. II. ÚS 570/20, který byl vydán v mezidobí. Nicméně konstatoval, že předmětem posuzovaného řízení nebylo žádné základní právo nebo svoboda zaručené Ústavou nebo Listinou.

#### *Posouzení ústavní stížnosti*

19. (...) důvody, podle nichž obecné soudy nevyhověly stěžovatelově žalobě, se v průběhu řízení měnily. Původně obecné soudy konstatovaly porušení stěžovatelova práva způsobené nesprávným úředním postupem orgánu veřejné moci, ale jeho žalobu zamítly toliko co do požadované formy zadostičinění. Následně došlo s odkazem na závazný právní názor Nejvyššího soudu k odmítnutí stěžovatelovy žaloby s tím, že nedostatečně specifikoval, u kterých rozhodnutí shledává průtahy, a jakou částku za takové průtahy požaduje. V pořadí druhém rozhodnutí v dané věci Nejvyšší soud reflektoval závěry v mezidobí vydaného nálezu sp. zn. II. ÚS 570/20 s tím, že i stěžovatel by se mohl domáhat zadostičinění za nepřiměřeně dlouhé řízení před finančním ředitelstvím, nicméně to jen za podmínky, že by takovým řízením bylo dotčeno některé ze stěžovatelových základních práv nebo svobod, což Nejvyšší soud neshledal. O několik měsíců později Nejvyšší soud uvedenou úvahu rozvinul v (...) rozsudku sp. zn. 30 Cdo 3118/2020, a to v návaznosti na nálezný sp. zn. II. ÚS 570/20 a v návaznosti na rozsudek velkého senátu Nejvyššího soudu ze dne 9. 12. 2020 sp. zn. 31 Cdo 2402/2020, když uvedl, že již nadále nebude při posuzování nároků na náhradu nemajetkové újmy způsobené nepřiměřenou délkou řízení rozhodné, zda toto řízení spadá do věcné působnosti čl. 6 odst. 1 Úmluvy, či nikoliv. Bude rozhodné pouze to, zda jde o správní řízení, jehož předmětem je základní právo nebo svoboda, neboť u nich vyplývá právo na přiměřenou délku řízení z čl. 38 odst. 2 Listiny. S ohledem na podstatu posuzované věci uzavřel, že daňové řízení, včetně daňové kontroly, se mimo jiné dotýká ústavním pořádkem zaručeného práva na ochranu vlastnictví a práva na informační autonomii jednotlivce.

20. Tento závěr je podle Ústavního soudu z určujícího hlediska – tedy hlediska možného zásahu do základních práv, svobod, jakož ústavních principů zaručených ústavněprávním pořádkem daňovému subjektu – souladný i s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2014



sp. zn. 9 Afs 72/2012, podle něhož může nezákonné nakládání s daňovým přeplatkem daňového subjektu orgánem daňové správy znamenat porušení principů ovládajících demokratický právní stát. Z další judikatury Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudek ze dne 20. 11. 2019 č. j. 2 Afs 73/2019-64) lze dovodit, že dispozice s daňovým přeplatkem daňovým subjektem může být jedním ze způsobů plnění daňových povinností. Je-li daňovému subjektu v takové dispozici orgánem daňové správy bráněno, podléhá postup správce daně přezkumu (...).

21. Ústavní soud se neztotožňuje se závěrem Nejvyššího soudu, jenž zdůraznil i ve svém vyjádření k ústavní stížnosti, že činnost správce daně by mohla neústavně zasáhnout do základních práv stěžovatele jen tehdy, šlo-li by v daném řízení o vyměření či zjištění daně, neboť stěžovatel nemůže být pro samotnou povahu omezení dispozic s přeplatkem na dani nepřipustně omezen při plnění svých daňových a jiných obdobných povinností. O tom, že tato Nejvyšším soudem použitá distinkce mezi rozsudkem sp. zn. 30 Cdo 3118/2020 a napadeným usnesením Nejvyššího soudu (kdy v první věci podle Nejvyššího soudu základní práva a svobody byly předmětem řízení a ve druhé věci nikoliv) není přesvědčivá, svědčí podle Ústavního soudu i skutečnost, že ani sama vedlejší účastnice neshledává určující rozdíl mezi řízeními, z nichž vzešla naposledy odkazovaná rozhodnutí Nejvyššího soudu. Podle vedlejší účastnice se naopak obě řízení týkala téhož, kdy na jejich počátku stála dokonce prakticky identická dovolací argumentace obou daňových subjektů jako dovolatelů.

22. Ústavnímu soudu v řízení o posuzované ústavní stížnosti nepřísluší autoritativně přezkoumávat rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 3118/20 (...). Nejvyšší soud podle názoru Ústavního soudu přesvědčivě vysvětlil nejen důvody, pro něž nutno vyžadovat přiměřenou délku řízení i před jinými orgány než soudy ve smyslu čl. 6 Úmluvy, navazuje-li na takové řízení soudní přezkum, ale s ohledem na nález sp. zn. II. ÚS 570/20 též dovodil, že čl. 38 odst. 2 Listiny musí být vykládán autonomně v tom smyslu, že zaručuje řízení bez průtahů i přiměřenou délku řízení jako takovou, a že zaručuje projednání věci v přiměřené době ve všech správních řízeních, v nichž jde o základní právo nebo svobodu bez ohledu na to, zda na ně navazuje soudní přezkum či nikoli.

23. Tyto závěry Nejvyššího soudu neodporují nálezu sp. zn. II. ÚS 819/18, neboť v něm se Ústavní soud zabýval nikoliv kontrolou orgány finanční správy, ale tím, že během celého trvání kontroly byla zadržována (...) sporná i nesporná část nadměrného odpočtu DPH. To, že z čl. 11 odst. 5 Listiny lze podle vedlejší účastnice dovodit, že daňová kontrola - je-li prováděna v souladu se zákonem a ústavními principy - je kryta akceptovatelnou výjimkou pro zásah do základních práv (svobod), není rozsudkem Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 3118/2020 jakkoliv zpochybněno. Nikoliv přílehlavé je v této souvislosti zdůraznění uvedené Nejvyšším soudem v jeho vyjádření, že i podle nálezu ze dne 18. 5. 2021 sp. zn. Pl. ÚS 23/20 (...); bod 40. nespadá daňové řízení s odkazem na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva do kategorie

rozhodování o občanských právech a svobodách. Nejvyšší soud ve vyjádření v daném kontextu již nezmínil, že v bodě 41. téhož nálezu Ústavního soudu se výslovně uvádí – právě v souladu s nálezem sp. zn. II. ÚS 570/20 a v souladu s rozsudkem Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 3118/20 - že **daňové řízení spadá pod ochranu práv a svobod zaručených Listinou a pod ochranu principů vlastních uspořádání společnosti v demokratický právní stát**. Ústavní soud výše vysvětlil, že principy, práva a svobody zaručené ústavním pořádkem se projeví v souladu s odkazovanou judikaturou Nejvyššího správního soudu i v eventuální (ne)možnosti daňového subjektu nakládat s daňovým přeplatkem na dani ve prospěch splnění jiné daňové povinnosti.

24. Poukaz Nejvyššího soudu na údajnou bagatelní výši stěžovatelova přeplatku, jímž chtěl právě za účelem plnění svých daňových povinností disponovat, nelze považovat za relevantní, mimo jiné proto, že veřejné (daňové) právo hranice, jímž zákonodárce omezil prostřednictvím majetkového censu podávání opravných prostředků v civilním řízení, nepoužívá. Navíc, v řízení, z něhož vzešla ústavní stížností napadená rozhodnutí, nejde o samotný přeplatek (jeho výši), ale o eventuální odškodnění v penězích za nesprávný úřední postup, a to v částce, která není bagatelní ani z hlediska přípustnosti dovolání v civilním řízení. Na údajnou bagatelnost nutno podle Ústavního soudu v perspektivě dané věci nahlížet i tak, že zákon spojuje s nesplněním (resp. s neúplným splněním) daňové povinnosti sankce, jež mohou původní nedoplatek na dani v rozsahu, jenž lze srovnat s částkou označenou zákonodárcem pro jiné účely jako bagatelní, značně překonat.

25. Ústavní soud nepředjímá výsledek rozhodnutí o (ne)poskytnutí zadostiučinění v penězích (a jeho výši) za eventuální nepřiměřenou délku řízení. Podstatná je skutečnost, že **i ve stěžovatelově věci se uplatní princip incidentní retrospektivity nových (ev. změněných) právních názorů vytvořených judikaturními změnami** [srov. k tomu náleze ze dne 5. 8. 2010 sp. zn. II. ÚS 3168/09 (...)]. **Právní názor, že rozhodující podmínkou při posuzování nároků na náhradu nemajetkové újmy způsobené nepřiměřenou délkou řízení bude pouze to, zda jde o správní řízení, v němž je dotčeno základní právo nebo svoboda** (neboť v takovém případě vyplývá právo na přiměřenou délku řízení přímo z čl. 38 odst. 2 Listiny), **musí být proto aplikován na všechna probíhající řízení**.

26. Vzhledem k výše uvedeným zjištěním Ústavní soud shledal, že napadeným rozsudkem Nejvyššího soudu a navazujícími usneseními obecných soudů došlo k porušení práva stěžovatele na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem zaručeného v čl. 36 odst. 3 Listiny. Z těchto důvodů proto (...) ústavní stížnosti částečně vyhověl a tato napadená rozhodnutí (...) zrušil (II. výrok). (...).

(mg)



## NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD

### **Daňové řízení: elektronická dražba nemovité věci; výhrady proti udělení příklepu; doručování rozhodnutí o příklepu**

*Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 7. 12. 2021, č. j. 55 Af 4/2021-23, <http://nssoud.cz>*

*označení podání vs. posouzení podání podle skutečného obsahu, materiální posuzování procesních úkonů, nemožnost bezbřehé interpretační svobody správních orgánů, rozpor mezi označením a skutečným obsahem podání, vnitřní rozpor podání, výzva k odstranění vad podání, samostatné podání vs. doplnění podání*

**I. Správce daně musí umožnit osobám zúčastněným na dražbě uplatnit před udělením příklepu výhrady proti udělení příklepu, i když je dražba nemovité věci prováděna elektronickým způsobem (§ 199 odst. 3 věta druhá ve spojení s § 194a odst. 3 daňového řádu).**

**II. Rozhodnutí o příklepu se doručuje podle § 222 odst. 4 daňového řádu osobě zúčastněné na dražbě, která proti udělení příklepu vznesla výhrady, v nichž namítla, že jí nebylo umožněno učinit dražební podání.**

Jde o elektronickou dražbu nemovité věci (pozemků) podle § 194a a násl. daňového řádu, k níž se přihlásilo 14 osob zúčastněných na dražbě, z toho 4 se staly dražiteli (učinily dražební podání). Poté, co správce daně vydal rozhodnutí o udělení příklepu v elektronické dražbě nemovité věci ve prospěch vydražitelky, zaslal žalobce správci daně e-mailovou zprávu s žádostí o sdělení čísla účtu pro učinění nabídky předražku a o zaslání odkazu na elektronickou úřední desku, kde bylo zveřejněno rozhodnutí o příklepu. Svou žádost po pěti dnech zopakoval. Správce daně reagoval přípisem, jímž žalobci sdělil, že daňový řád neobsahuje úpravu předražku a § 336ja o. s. ř. se neužije. Nevyhověl ani požadavku na sdělení odkazu na elektronickou úřední desku či zaslání kopie rozhodnutí o příklepu, neboť toto rozhodnutí se doručuje pouze osobám uvedeným v § 222 odst. 4 daňového řádu (zde mj. vydražiteli a dražiteli, který proti udělení příklepu vznesl výhrady).

Výhrady podané žalobcem proti udělení příklepu považoval správce daně za bezpředmětné, o čemž žalobce přípisem vyrozuměl. Žalobce přípis považoval za rozhodnutí, a proto doručil správci daně podání nazvané „odvolání proti rozhodnutí správce daně o udělení příklepu vydražiteli“. Správce daně toto podání vyhodnotil jako předem avizované doplnění dříve podaných výhrad a řízení zastavil z důvodu zjevné právní nepřípustnosti, neboť dražební řád neumožňuje v elektronické dražbě vznést výhrady. Žalobce podal odvolání, v němž mj. namítal, že jeho druhé podání bylo výslovně označeno jako odvolání a jednoznačně směřovalo proti rozhodnutí o příklepu. Správce daně jej zcela svévolně (v rozporu s výslovným označením podání i jeho obsahem) posoudil jako doplnění výhrad proti udělení příklepu. Žalovaný (OFŘ) odvolání žalobce zamítl, přičemž uvedl,

že odvolání žalobce proti rozhodnutí o příklepu bylo správně posouzeno jako doplnění odvolání ve věci výhrad proti dražebnímu postupu, neboť žalobce předem avizoval doplnění výhrad a postrádal aktivní legitimaci pro podání odvolání proti rozhodnutí o příklepu. Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu.

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

[...]

[32] Žalobci je třeba přisvědčit též v tom, že správní orgány nesprávně vyhodnotily jeho podání ze dne 9. 5. 2020. Správní orgány k němu sice správně přistoupily tak, že jej posuzovaly z hlediska jeho skutečného obsahu bez ohledu na jeho označení (§ 70 odst. 2 daňového řádu). Dospěly však k nesprávnému závěru, že mezi jeho označením a skutečným obsahem existuje rozpor. Podání je označeno jako odvolání proti rozhodnutí správce daně o udělení příklepu vydražiteli. Žalobci nelze vytýkat, že toto rozhodnutí neoznačil datem vydání a číslem jednacím, neboť uvedené údaje neznal, jelikož mu nebylo doručeno, ač žádal o jeho zpřístupnění (třeba jen odkazem na úřední desku, je-li na ní zveřejněno). Žalobce zcela konkrétně označil dražbu, v níž mělo být rozhodnutí o příklepu vydáno. Není proto žádných rozumných pochyb o tom, jaké rozhodnutí je napadáno. V závěru podání žalobce jasně uvedl, že se domáhá zrušení rozhodnutí správce daně o příklepu. Tento návrh sice neodpovídá možnostem, jak může odvolací orgán rozhodnout o odvolání proti rozhodnutí o příklepu (§ 223 odst. 3 daňového řádu), to však nemění nic na tom, že z něj je zřejmé, co žalobce podáním sleduje (zrušení rozhodnutí o příklepu, tedy správně jeho změnu v tom smyslu, že se příklep neuděluje). Obsahem podání pak je argumentace, kterou žalobce poukazuje na pochybení správce daně v průběhu dražby a která podle něj opodstatňuje zrušení rozhodnutí o příklepu. Je tedy zřejmé, že obsah podání odpovídá jeho formálnímu označení, jedná se o odvolání proti rozhodnutí o příklepu. Rozhodnutí o příklepu obecně lze napadnout právě odvoláním (§ 223 daňového řádu).

[33] Požadavek materiálního posuzování procesních úkonů neznamená bezbřehou interpretační svobodu správce daně; posuzování obsahu bez ohledu na označení podání přichází v úvahu pouze v situaci, kdy samotný obsah podání splňuje zákonné náležitosti a podání je (jinak) určité a srozumitelné, tedy není vnitřně rozporné. Případné rozpory, nejasnosti a otázky je nutné odstranit výzvou k odstranění vad podání podle § 74 daňového řádu (viz rozsudek NSS ze dne 31. 10. 2018, č. j. 9 Afs 356/2017-45).

[34] Správní orgány zcela nepochopitelně učinily z určitého a srozumitelného podání, které splňovalo zákonné náležitosti právně přípustného opravného prostředku proti rozhodnutí o příklepu, zcela jiné podání, *nota bene* podle jejich názoru právně nepřípustné. Pokud snad měly pochybnosti, a to s ohledem na kontext jednotlivých procesních úkonů v dané věci (žalobcem dříve avizované doplnění výhrad proti udělení příklepu), měly žalobce vyzvat

k odstranění vad podání podle § 74 daňového řádu, což ovšem neučinily. Správce daně zatížil řízení vadou, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí, jestliže podání ze dne 9. 5. 2020 posoudil jako doplnění podání ze dne 9. 4. 2020. Správce daně měl s podáním ze dne 9. 5. 2020 naložit jako se samostatným podáním (odvoláním proti rozhodnutí správce daně o příklepu). Tuto vadu řízení žalovaný napadeným rozhodnutím neodstranil, naopak ji aproboval.

### **Daňové řízení: neúčinnost zajišťovacího příkazu; zásada *ne bis in idem***

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 1. 2022, č.j. 9 Afs 148/2019-49, <http://nssoud.cz>

*zajišťovací příkaz, účinnost vs. existence správního aktu, suspendace či zánik účinnosti, neúčinnost zajišťovacího příkazu ex lege, vydání druhého zajišťovacího příkazu, konkurence správních rozhodnutí, překážka věci rozhodnuté (res administrata), negativní rozhodnutí, non bis in idem, rozhodováním „na jeden pokus“*

**Pokud se zajišťovací příkaz stane neúčinným, protože odvolací orgán nevydal rozhodnutí o odvolání do 30 dnů (§ 168 odst. 1 daňového řádu), nemůže správce daně za stejných skutkových okolností a navazujících právních závěrů vydat další zajišťovací příkaz vztahující se k témuž období.**

V této věci je řešena možnost správce daně vydat druhý zajišťovací příkaz při neúčinnosti prvního zajišťovacího příkazu z důvodu nevydání rozhodnutí o odvolání v zákonné lhůtě.

Správce daně vydal zajišťovací příkaz, kterým žalobkyni uložil složit jistotu na úhradu daně z přidané hodnoty. Proti tomu podala žalobkyně odvolání, o kterém žalovaný nerozhodl v zákonem určené třicetidenní lhůtě (§ 168 odst. 1 daňového řádu), takže zajišťovací příkaz se stal neúčinným. Správce daně následně vydal další zajišťovací příkaz, kterým uložil žalobkyni opět povinnost složit jistotu ve stejné výši. Odvolání proti tomuto rozhodnutí bylo zamítnuto žalovaným v žalobou napadeném rozhodnutí ze dne 30. 12. 2014. Městský soud v Praze rozhodnutí žalovaného zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Konstatoval, že žalovaný a správce daně porušili zásadu zákonnosti (a další zásady) tím, že vydali druhý zajišťovací příkaz k zajištění totožné, dosud nestanovené, daně.

Žalovaný (stěžovatel) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností. V ní mimo jiné namítal nedostatečný závěr městského soudu ohledně porušení zásady *ne bis in idem* při vydání druhého zajišťovacího příkazu. Jestliže první zajišťovací příkaz se stal neúčinným, nemohl nabýt právní moci, a proto nemohla existovat překážka věci pravomocně rozhodnuté ve smyslu zásady *ne bis in idem* dle § 101 odst. 4 daňového řádu. Podle stěžovatele bylo možné po neúčinnosti prvního zajišťovacího příkazu, který nevyvolával žádné

právní účinky, vydat druhý zajišťovací příkaz na tutéž daňovou povinnost a ze stejného důvodu. Oba zajišťovací příkazy si nemohly konkurovat.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[...]

### **III.b Res administrata u zajišťovacích příkazů**

[21] K této kasační námitce stěžovatele vyplývají ze spisového materiálu správce daně následující relevantní skutečnosti. Dne 6. 10. 2014 vydal správce daně (první) zajišťovací příkaz podle § 167 daňového řádu ve spojení s § 103 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (dále jen „ZDPH“). Ten byl doručen dne 7. 10. 2014 do datové schránky žalobkyně. Téhož dne podala žalobkyně odvolání, které doplnila dne 10. 10. 2014 a 26. 10. 2014. Rozhodnutí o odvolání bylo vydáno dne 5. 11. 2014. Administrativní chybou stěžovatele bylo nicméně odesláno do datové schránky jiné společnosti. Následně dne 27. 11. 2014 odeslal stěžovatel žalobkyni úřední záznam, ve kterém konstatoval neúčinnost prvního zajišťovacího příkazu z důvodu vadného doručení rozhodnutí o odvolání, a to ke dni 7. 11. 2014. Ze shodných vyjádření žalobkyně a stěžovatele pak vyplývá, že toto odvolací řízení bylo rozhodnutím ze dne 27. 11. 2014 zastaveno.

[...]

[22] Dne 27. 11. 2014 vydal správce daně, a téhož dne doručil, podle § 167 daňového řádu druhý zajišťovací příkaz. Žalobkyně se dne 4. 12. 2014 odvolala a toto podání doplnila dne 9. 12. 2014. O tomto odvolání rozhodl stěžovatel napadeným rozhodnutím dne 30. 12. 2014.

[23] Předně Nejvyšší správní soud uvádí, že institut zajišťovacího příkazu představuje díky své mimořádné razantnosti velmi vážný zásah do majetkové sféry daňového subjektu a jedná se tak o jednu z nejzazších forem postupu, které má správce daně k dispozici. Vydání a realizace zajišťovacího příkazu může během mimořádně krátké doby všestranně paralyzovat dosud běžně fungující podnikatelský subjekt a nevratně jej poškodit či zničit (rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 11. 2009, č. j. 9 Afs 13/2008-90, č. 2001/2010 Sb. NSS, bod 23, nebo usnesení NSS ze dne 20. 10. 2016, č. j. 2 Afs 108/2016-96, bod 15). Logickou konsekvencí pak jsou přísné podmínky kladené zákonodárcem na správce daně pro jeho využití.

[24] V projednávaném případě dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že správce daně nemůže po marném uplynutí lhůty pro vyřízení odvolání podle § 168 odst. 1 daňového řádu a z toho vyplývajících neúčinnosti vydaného zajišťovacího příkazu vydat z týchž důvodů další zajišťovací příkaz vztahující se k témuž zdaňovacímu období.

[25] Zprv je nutné se zabývat otázkou, jaké konkrétní důsledky plynou z marného uplynutí lhůty v § 168 odst. 1 daňového řádu, jehož relevantní část zní „[p]okud není vydáno rozhodnutí o odvolání proti zajišťovacímu příkazu do 30 dnů ode dne, kdy bylo podáno, zajišťovací příkaz se stává neúčinným [...]“.

[26] Z citovaného ustanovení daňového řádu i z judikatury vyplývá, že nevydá-li odvolací orgán rozhodnutí do 30 dnů, zajišťovací příkaz se stane neúčinným *ex lege* a nevyvolává žádné právní následky. Odvolací orgán pak přichází o možnost ve věci rozhodnout meritorně. Pokud by tak i přesto učinil, zajišťovací příkazy „neobživnou“ (rozsudek NSS ze dne 27. 8. 2020, č. j. 1 Afs 103/2019-87, bod 17).

[27] Závěr o důsledku neúčinnosti potvrzuje i právní teorie. Účinným je totiž takový správní akt, který již způsobuje zamýšlené důsledky (u konstitutivních aktů ukládajících povinnost je nutné tuto povinnost plnit). Účinnost pravidelně splývá s právní mocí správního aktu. V zákonem stanovených případech může být účinnost dodatečně suspendována či zaniknout, a to i samostatně (srov. Hendrych, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 157–158.).

[28] Je tak zřejmé, že po marném uplynutí 30denní lhůty pro rozhodnutí o odvolání pozbývá zajišťovací příkaz bez dalšího *ex lege* svoji účinnost, tj. schopnost vyvolávat právní účinky. Neznamená to ovšem, že by přestal existovat či nikdy nevznikl jako individuální právní akt – v takových případech se používá právní fikce „*hledí se na něj, jakoby nebyl vydán*“. Zajišťovací příkaz je v takovém případě vydaným rozhodnutím (srov. § 101 odst. 2 daňového řádu), u kterého „pouze“ není nutné plnit jím uložené povinnosti a nelze je ani vynutit.

[29] Zadruhé je třeba vyřešit otázku aplikovatelnosti § 101 odst. 4 daňového řádu, dle kterého „[...] uložit stejnou povinnost lze ze stejného důvodu témuž příjemci rozhodnutí pouze jednou“. Jinými slovy, zda neúčinný zajišťovací příkaz zakládá překážku *rei administratae*. Dle Nejvyššího správního soudu tomu tak je.

[30] Předně je nutné uvést, že zajišťovací příkaz je rozhodnutím, kterým se příjemci ukládá povinnost. To vyplývá přímo z § 167 odst. 2 daňového řádu, dle kterého „[z]ajišťovacím příkazem správce daně uloží daňovému subjektu úhradu v příkazu uvedené částky“. Z toho je pak i zřejmé, že nejde o negativní rozhodnutí (tj. zamítnutí žádosti o přiznání nějakého práva), kde se překážka *res administrata* neuplatní.

[31] Důvodem, proč tato překážka následně neodpadla při pozbytí účinnosti prvního zajišťovacího příkazu, je specifická situace v případě zajišťovacích příkazů.

[32] Zde se do popředí dostává jejich již výše zmiňovaná razance a navazující přisnost zákonné úpravy (krátké lhůty pro rozhodnutí o odvolání, případná neúčinnost *ex lege*, apod.). Bylo by proti smyslu úpravy zajišťovacích příkazů a zásadám legality a hospodárnosti dát stěžovateli za pravdu. U potřeby rychle postavit najisto zákonnost zajišťovacího příkazu v odvolacím řízení stojí v popředí „*nutnost zkrátit období právní nejistoty daňového subjektu na minimum. Důvodnost odvolání má být posouzena bezodkladně, zjevně bez většího doplňování podkladů, nepochybně i proto, aby se daňovému subjektu v rozumném čase otevřela cesta pro případný soudní přezkum.*“ (viz rozsudek NSS ze dne 31. 10. 2016, č. j. 2 Afs 239/2015-66, č. 3541/2017 Sb. NSS, bod 50).



[33] Není přípustitelné, aby správce daně toto období právní nejistoty prodlužoval, a to obzvláště za situace, kdy k neúčinnosti zajišťovacího příkazu došlo z důvodu chyby na jeho straně (odeslání rozhodnutí o odvolání jinému daňovému subjektu). *Ad absurdum* by mohla při tomto výkladu nastat situace, kdy by správce daně vždy, po neúčinnosti předchozího zajišťovacího příkazu kvůli nevydání odvolacího rozhodnutí, znovu vydal totožný zajišťovací příkaz, a to opakovaně. V takovém případě by byla přísná lhůta pro rozhodnutí odvolání fakticky odstraněna a daňový subjekt by nikdy nedosáhl přezkumu zákonnosti ani uvolnění zajištěných prostředků.

[34] Argument stěžovatele, že si první a druhý zajišťovací příkaz vzájemně nekonkurují, tak není správný. První zajišťovací příkaz založil překážku věci rozhodnuté a i přes svoji následnou neúčinnost ji stále tvoří. Druhý zajišťovací příkaz tak nemohl být podle § 101 odst. 4 daňového řádu vydán.

[35] Relevantní námitkou nemůže být ani zastavení odvolacího řízení. Samotné zastavení odvolacího řízení totiž představuje toliko procesní ukončení odvolacího řízení, což nemá dopad na existenci prvostupňového rozhodnutí (zajišťovacího příkazu). Jinými slovy, zastavením odvolacího řízení nedochází k odstranění prvostupňového rozhodnutí, které zakládá překážku věci rozhodnuté.

[36] Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že ani případné zrušení prvního zajišťovacího příkazu by na nemožnosti vydat druhý zajišťovací příkaz v daně věci nic nezměnilo. Zrušit by jej bylo možné pouze pro nezákonnost, a to buďto přímo v odvolacím řízení [§ 116 odst. 1 písm. b) daňového řádu], anebo následně v přezkumném řízení (§ 121 odst. 1 daňového řádu). Obnova řízení je vyloučena (§ 168 odst. 2 daňového řádu). V takovém případě však platí obecný závěr Nejvyššího správního soudu o možném následujícím postupu při zrušení zajišťovacího příkazu správním soudem nebo odvolacím orgánem, a to že správce daně má „*pochopitelně obecně možnost vydat zajišťovací příkazy nové, ovšem ohledně téže daně a zdaňovacího období založené na jiných skutkových okolnostech nebo právních závěrech*“ (rozsudek NSS č. j. Afs 239/2015-66, bod 59 a rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17. 9. 2021, č. j. 17 Af 3/2019-49, bod 46.). To vychází z úvahy, že bylo-li vydání zajišťovacího příkazu za jedné skutkových okolností a navazujících právních závěrů shledáno nezákonným, není možné na těch stejných skutkových okolnostech a právních závěrech vydat zajišťovací příkaz v souladu se zákonem.

[37] Přisvědčit pak nelze ani nepřiléhavosti judikatury uváděné městským soudem. Z úvah zde činěných Nejvyšším správním soudem je zřejmé, že rozsudek č. j. 2 Afs 239/2015-66 obsahuje důležitá východiska pro projednávanou věc.

[38] Důvodný není ani odkaz stěžovatele na pojem „neúčinnost“ v § 74 odst. 3 daňového řádu při neodstranění vad podání. To způsobuje zánik povinnosti správce daně s podáním zacházet jako s účinným od počátku, jelikož není vůbec způsobilé projednání (odst. 1 tohoto ustanovení). Výsledkem je pak



negativní vyřízení věci (nebylo rozhodnuto o právech či povinnostech), které nemá způsobilost založit překážku věci rozhodnuté. Oproti tomu u neúčinných zajišťovacích příkazů existuje rozhodnutí ukládající povinnost, které pouze nemá účinky (bod [28] tohoto rozsudku). Při hodnocení neúčinnosti zajišťovacích příkazů je nutné přihlížet k jejich specifikům, jak byla popsána výše.

[39] Nejvyšší správní soud rekapituluje, že rozhodování o zajišťovacích příkazech je rozhodováním „na jeden pokus“. Za jedné skutkových okolností a navazujících právních závěrů je možné vydat pouze jeden zajišťovací příkaz. Ten založí překážku věci rozhodnuté (§ 101 odst. 4 daňového řádu), bez ohledu na případné pozbytí jeho účinnosti podle § 168 odst. 1 daňového řádu. Jeho případné zrušení pro nezákonnost pak taktéž znemožňuje vydat též zajišťovací příkaz.

[...]

### **Provoz na pozemních komunikacích: způsobilý podklad pro zápis bodů do bodového hodnocení řidiče**

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 1. 2022, č. j. 9 As 189/2021-24, <http://nssoud.cz>

*záznam bodů v bodovém hodnocení řidiče, řízení o námitkách proti provedení záznamu bodů v registru, trestní příkaz jako podklad, (ne)způsobilost podkladu k záznamu bodů, nesprávné právní posouzení skutku, přezkum správnosti a zákonnosti aktů orgánů veřejné moci, zásada presumpce správnosti aktů orgánů veřejné moci, nemožnost správního orgánu učinit si úsudek o tom, zda byl spáchán trestný čin, přeštek nebo jiný správní delikt*

**Správní orgány nejsou oprávněny zpochybnit trestní příkaz vydaný českým trestním soudem z důvodu tvrzené chybné aplikace rozhodných právních předpisů a nepřihlížet k němu jako ke způsobilému podkladu dle § 123b zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, při zápisu bodů do bodového hodnocení řidiče či následně v rámci řízení o námitkách proti zápisu bodů.**

Správní orgán I. stupně zamítl žalobcovy námitky a potvrdil provedený záznam dvanácti bodů v bodovém hodnocení řidiče. Žalovaný zamítl odvolání žalobce. Městský soud v Praze rozhodnutí stěžovatele zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Zjistil, že záznam sedmi z celkových dvanácti bodů byl žalobci zapsán na základě trestního příkazu Obvodního soudu pro Prahu 2, jímž byl uznán vinným za trestný čin ublížení na zdraví. Spáchal jej na Slovensku tím, že v důsledku nepřiměřené rychlosti nedokázal bezpečně zabrzdit před kolonou motorových vozidel, vybočil do protisměru, kde se střetl s protijedoucím osobním motorovým vozidlem, čímž porušil zákon o silničním provozu, přičemž v důsledku střetu utrpěly dvě osoby zranění mající charakter těžké újmy na zdraví, dvě osoby utrpěly zranění mající

charakter ublížení na zdraví a jedna osoba byla lehce poraněna. V daném případě postupovaly české orgány činné v trestním řízení vůči žalobci dle zásady personality trestního práva, jelikož užily české trestní právo na čin spáchaný na Slovensku. Dle judikatury Nejvyššího soudu, pokud zavinění obviněného spočívá v porušení pravidel provozu na pozemních komunikacích, nelze na věc použít pravidla provozu na pozemních komunikacích platná na území České republiky, ale je třeba použít pravidla platná na území toho státu, kde byl trestný čin spáchán. Český trestní soud tak neměl hodnotit porušení povinností řidiče na území Slovenské republiky dle českého zákona o silničním provozu, ale dle pravidel platných na území Slovenské republiky. Jde tak o vadu právní kvalifikace jednání žalobce. České správní orgány totiž přičetly žalobci „české“ body za jednání spáchané na Slovensku. Dle městského soudu nelze řidiči připsat body za jednání, kterého se dopustil v zahraničí a které odporovalo povinnostem dle tamních právních předpisů. Zákon o silničním provozu ukládá řidičům povinnosti, které lze vynucovat pouze na území České republiky, a zároveň nestanoví, že by řidič byl povinen „česká“ pravidla dodržovat i v zahraničí. Žalovaný proto neměl hodnotit trestní příkaz jako podklad způsobitý k záznamu sedmi bodů. Žalovaný (stěžovatel) podal kasační stížnost.

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

[...]

[16] Spornou otázkou v projednávaném případě je, zdali v tomto ohledu správní orgány mohly hodnotit výše uvedený trestní příkaz jako podklad nezpůsobilý pro záznam bodů. V řízení o námitkách proti provedení záznamu bodů v evidenční kartě řidiče se posuzuje pouze to, zda byly záznamy bodů provedeny v souladu se zákonem, tj. zda podkladem pro záznam bylo pravomocné rozhodnutí, které vydal příslušný orgán, či zda počet zaznamenaných bodů odpovídá spáchanému přestupku (srov. rozsudek NSS ze dne 27. 3. 2019, č. j. 1 As 61/2019-24). Dle výše uvedeného rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 16/2010-105 k tomu, aby mohl správní orgán provést záznam v evidenční kartě řidiče, je nutné, aby rozhodnutí o přestupku bylo srozumitelné a aby z něj jednoznačně vyplývaly skutečnosti umožňující konstatovat dosažení dvanácti bodů. Co se však týče samotného aktu, na jehož základě byl záznam proveden, platí pro něj presumpce správnosti a není na správních orgánech, resp. správním soudu, aby se zabývaly jeho zákonností a správností.

[17] Nejvyšší správní soud souhlasí se závěrem uvedeným v bodě 56 napadeného rozsudku, že rozhodnutí o přestupku nelze akceptovat jako způsobilý podklad pro bodový záznam, pokud trpí zásadní vadou spočívající např. v nicotnosti nebo nesrozumitelnosti. Dle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2013, č. j. 7 As 100/2010-65, č. 2837/2013 Sb. NSS, lze za nicotný považovat akt, který vykazuje tak závažné vady, že vůbec není schopen vyvolat jakékoliv právní účinky.

Za nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost lze dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 5 As 39/2010-6, č. 2145/2010 Sb. NSS, považovat taková rozhodnutí, která „postrádají základní zákonné náležitosti, z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto, [...] jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním, která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné“. Daný trestní příkaz však intenzity výše uvedených vad zjevně nedosahuje.

[18] Nejvyšší správní soud v bodě 17 rozsudku ze dne 4. 12. 2013, č. j. 6 As 67/201316, konstatoval, že správní orgán v řízení o záznamu bodů do evidenční karty řidiče „zásadně nepřezkoumává správnost a zákonnost aktů orgánů veřejné moci, na základě kterých byl záznam proveden, neboť na tyto akty je třeba nahlížet jako na správné, zákonné a nezměnitelné, a to až do okamžiku, než je příslušný orgán veřejné moci zákonem předvídaným postupem prohlásí za nezákonné a zruší je“ (zvýraznil NSS). V tomto postupu se uplatňuje zásada presumpce správnosti aktů orgánů veřejné moci. Dle tohoto rozsudku též platí, že orgánu příslušnému k řízení o námitkách proti záznamu bodů do registru řidičů nepřísluší přezkum skutkového stavu a právní kvalifikace rozhodnutí vydaného v jiném řízení. Nesouhlas se skutkovými závěry a právním posouzením obsaženým v rozhodnutí o přestupku tedy nelze úspěšně uplatňovat v námitkovém řízení, jelikož směřuje proti pravomocným rozhodnutím vydaným jiným orgánem v jiném řízení (srov. rozsudek NSS ze dne 8. 3. 2018, č. j. 9 As 144/2017-27). Takové tvrzení lze uplatnit jen v opravných prostředcích směřovaných přímo proti rozhodnutí o přestupku. Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2018, č. j. 6 As 377/2017-57, platí, že i kdyby bylo rozhodnutí o přestupku nezákonné, například proto, že by vycházelo z nesprávného právního posouzení skutku, nejednalo by se o důvod pro zrušení záznamu bodů v evidenční kartě řidičů.

[19] Správní orgány tudíž mohly v projednávaném případě například přezkoumat, zdali nabyl trestní příkaz právní moci či zda byl vydán příslušným orgánem. Nemohly však provést přezkum právní kvalifikace jednání, kterého se žalobce dopustil, a nemohly posoudit, zdali Obvodní soud pro Prahu 2 podřadil jeho jednání pod správnou právní normu, jelikož to náleží pouze trestnímu soudu. Ostatně i z § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu jasně plyne, že správní orgán si „nemůže učinit úsudek o tom, zda byl spáchán trestný čin, přestupek nebo jiný správní delikt a kdo za něj odpovídá“. Pokud žalobce nesouhlasil s tím, jak byl jeho čin posouzen, měl možnost proti trestnímu příkazu podat odpor, na jehož základě by došlo ke zrušení trestního příkazu a trestní řízení by pokračovalo. O dané možnosti byl v trestním příkazu poučen. Tuto možnost však nevyužil, a trestní příkaz tak nabyl právní moci. Námitku nesprávného právního posouzení v pravomocném rozhodnutí poté nemohl úspěšně uplatnit až v námitkovém řízení.

[20] Odkaz městského soudu na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 118/2011-103 ohledně toho, že pro záznam bodů není způsobilým

jakýkoliv podklad, není zcela příléhavý pro projednávanou věc, jelikož v tehdejší případě nebyly součástí správního spisu pokutové bloky, z nichž jedině bylo možné zjistit, pro jaký přestupek bylo tehdejší blokové řízení vedeno, a bez nichž tak nebylo možné dospět k závěru, z jakého jednání byl tehdejší stěžovatel skutečně shledán vinným. V projednávané věci ovšem byl trestní příkaz součástí správního spisu. Judikatura Nejvyššího správního soudu uvedená v bodě 58 napadeného rozsudku týkající se zpochybnění skutečností uvedených v podkladu pro záznam bodů se nezabývala tím, zda došlo k podřazení pod správnou právní normu. Rozsudek ze dne 26. 9. 2019, č. j. 3 As 298/2017-23, se týkal otázky, zda o spáchání přestupku projednaného v blokovém řízení vypovídají oznámení o uložení pokuty za ně (bez doložení alespoň kopií jednotlivých pokutových bloků), a zda tedy lze na jejich základě zaznamenat body. Rozsudek ze dne 2. 6. 2021, č. j. 6 As 174/2019-44, se týkal toho, že si správní orgány nemusejí vyžádat originály pokutových bloků, aby se vypořádaly s námitkami proti zápisu bodů, které jsou paušální, typizované, uplatňované šablonovitě ve všech případech bez ohledu na konkrétní skutkové okolnosti, takže je lze i bez vyžádání originálů pokutových bloků hodnotit jako nevěrohodné. K odkazu na usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 10. 2017, č. j. 4 As 165/2016-46, č. 3656/2018 Sb. NSS, v bodě 67 rozsudku městského soudu je třeba uvést, že v tehdejší věci se jednalo o řízení o přestupku a nikoliv řízení o záznamu bodů, ve kterém je přezkum samotného rozhodnutí o přestupku mnohem omezenější.

[21] Uvádí-li městský soud v bodě 68 napadeného rozsudku, že se Obvodní soud pro Prahu 2 dopustil vadné právní kvalifikace, je třeba připomenout závěr z výše uvedeného rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 67/2013-16, že správním orgánům nepřísluší v řízení o námitkách proti zápisu bodů přezkoumávat právní kvalifikaci spáchaného činu. Dle bodu 19 rozsudku č. j. 6 As 377/2017-57 může řidič úspěšně brojit proti záznamu bodů pouze tehdy, pokud „nebyly pro záznam naplněny zákonné podmínky vyplývající z § 123b odst. 1 a 2 zákona o silničním provozu. Musí tedy tvrdit, že vůbec neexistuje pravomocné rozhodnutí o přestupku, případně že mu nebyl zapsán počet bodů danému přestupku odpovídající.“ V projednávané věci však není sporné, že existuje pravomocné rozhodnutí o trestném činu, které vydal příslušný soud. Žalobce též netvrdil, že mu měl být správně zapsán nižší počet bodů. Nejvyšší správní soud proto shledal důvodnou námitku, že správní orgány nebyly v daném případě oprávněny zpochybnit trestní příkaz vydaný Obvodním soudem pro Prahu 2 z důvodu tvrzené chybné aplikace rozhodných právních předpisů a nepřihlížet k němu z hlediska zapsání bodů.

### **Územní a stavební řízení: Společenství vlastníků jednotek; účastník řízení**

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2022, č. j. 10 As 26/2021-50, <http://nssoud.cz>

*společné územní a stavební řízení, účastenství společenství vlastníků jednotek, zákonné povinnosti SVJ – správa domu a pozemku, stavební záměr na sousedním*

*pozemku či stavbě, věcné právo k nemovitostem, přímé dotčení společných částí sousedních nemovitostí spravovaných SVJ*

**Společenství vlastníků jednotek je účastníkem společného územního a stavebního řízení podle § 94k písm. e) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, jde-li v řízení o záměr na sousedním pozemku či stavbě, kterým mohou být přímo dotčeny společné části nemovitosti spravované společenstvím vlastníků jednotek.**

Spor byl v této věci o jedinou právní otázku: o účastenství společenství vlastníků jednotek (SVJ) ve společném územním a stavebním řízení.

Správní orgány ve správním řízení třem SVJ nepřiznaly postavení účastníků řízení, a proto žalovaný jejich odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí zamítl jako nepřípustné. Krajský soud v Plzni rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Dovodil, že i když stavební zákon v rozhodném znění výslovně nestanovil účast SVJ ve společném územním a stavebním řízení (na rozdíl od předchozí úpravy účinné do 31. 12. 2012), může být SVJ účastníkem tohoto řízení, pokud mohou být společným povolením přímo dotčeny společné části sousedních nemovitostí spravované tímto společenstvím. Soud odmítl právní názor žalovaného, že účastenství žalobců jako SVJ je podle § 94k písm. e) stavebního zákona vyloučeno už jen tím, že žalobcům nesvědčí žádné věcné právo k sousedním nemovitostem. Žalovaný měl zkoumat, zda mohou být společné části nemovitostí spravované žalobci přímo dotčeny stavebním záměrem, či nikoli. Žalovaný (stěžovatel) podal kasační stížnost.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[...]

[11] Jedinou spornou otázkou v této věci je, zda a za jakých okolností mohou být v postavení účastníků ve společném územním a stavebním řízení SVJ vykonávající správu v bytových domech, v jejichž sousedství se má stavební záměr uskutečnit. Nejvyšší správní soud má za to, že krajský soud posoudil tuto otázku správně.

[12] Podle § 94k stavebního zákona (ve znění účinném od 1. 1. 2018) je účastníkem společného územního a stavebního řízení

- a) stavebník,
- b) obec, na jejímž území má být požadovaný stavební záměr uskutečněn,
- c) vlastník stavby, na které má být požadovaný stavební záměr uskutečněn, není-li sám stavebníkem, nebo ten, kdo má ke stavbě jiné věcné právo, není-li sám stavebníkem,
- d) vlastník pozemku, na kterém má být požadovaný stavební záměr uskutečněn, není-li sám stavebníkem, nebo ten, kdo má jiné věcné právo k tomuto pozemku,
- e) osoba, jejíž vlastnické právo nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám



anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být společným povolením přímo dotčeno.

[13] Podle civilního práva je společenství vlastníků „*právníká osoba založená za účelem zajišťování **správy domu a pozemku**; při naplňování svého účelu je způsobilé nabývat práva a zavazovat se k povinnostem*“ (§ 1194 odst. 1 věta první občanského zákoníku), v mezích svého účelu právně jedná s vlastníky jednotek i s třetími osobami (§ 1196 odst. 1 občanského zákoníku).

[14] „**Správa domu a pozemku** zahrnuje vše, co nenáleží vlastníku jednotky a co je v zájmu všech spoluvlastníků nutné nebo účelné pro řádnou péči o dům a pozemek jako funkční celek a zachování nebo zlepšení společných částí. Správa domu a pozemku zahrnuje i činnosti spojené s údržbou a opravou společných částí, přípravou a prováděním změn společných částí domu nástavbou, přístavbou, stavební úpravou nebo změnou v užívání, jakož i se zřízením, udržováním nebo zlepšením zařízení v domě nebo na pozemku sloužících všem spoluvlastníkům domu“ (§ 1189 odst. 1 občanského zákoníku). Činnostmi týkajícími se správy domu a pozemku se rozumí též výkon činností vztahujících se k uplatňování ochrany práv vlastníků jednotek [§ 8 písm. f) nařízení vlády č. 366/2013 Sb., o úpravě některých záležitostí souvisejících s bytovým spoluvlastnictvím]. Osobou odpovědnou za správu domu a pozemku je společenství vlastníků (§ 1190 občanského zákoníku).

[15] Krajský soud dospěl v napadeném rozsudku k závěru, že ačkoli stavební zákon v rozhodném znění výslovně nestanovil účast SVJ ve společném územním a stavebním řízení, může být SVJ účastníkem tohoto řízení podle § 94k písm. e) stavebního zákona, pokud mohou být společným povolením **přímo dotčeny společné části sousedních nemovitostí spravované tímto společenstvím**.

[16] Krajský soud považoval z hlediska účastenství SVJ za rozhodnou okolnost, zda může stavební záměr přímo zasáhnout to, co společenství *ex lege* spravuje, tedy společné části domu a pozemku. Podle krajského soudu není právně významné, že SVJ není přísně vzato vlastníkem ani nemá jiné věcné právo k těmto nemovitým věcem, protože vzhledem k oprávněním a povinnostem SVJ ke společným částem je nutné mu k dosažení tohoto cíle poskytnout i potřebná procesní práva. V tomto pohledu na procesní práva SVJ jsou správní i civilní soudy zajedno. I civilní soudy totiž přiznávají aktivní procesní legitimaci SVJ k ochraně proti zásahům do spravovaných společných částí v případech negatorních (zápůrčích) žalob, které jsou jinak vyhrazeny výlučně vlastníkům.

[17] Krajský soud tyto závěry dovodil z civilní judikatury Nejvyššího soudu (rozsudky ze dne 11. 4. 2012, sp. zn. 29 Cdo 3269/2010, č. 106/2012 Sb. NS; ze dne 3. 4. 2018, sp. zn. 26 Cdo 3553/2017; a ze dne 11. 9. 2019, sp. zn. 26 Cdo 379/2019, č. 70/2020 Sb. NS) i ze správní judikatury Nejvyššího správního soudu (rozsudky ze dne 22. 6. 2011, č. j. 1 As 38/2011-146, č. 2513/2012 Sb. NSS; ze dne 31. 3. 2014, č. j. 4 As 149/2013-31, č. 3089/2014 Sb. NSS; ze dne 9. 2. 2017, č. j. 4 As 212/2016-55; ze dne 19. 4. 2018, č. j. 2 As 105/2018-26; a ze dne 25. 8. 2020, č. j. 2 As 426/2018-49), kterou v napadeném rozsudku



podrobně rozebral. Nejvyšší správní soud z citované judikatury shrnuje následující podstatné závěry.

[18] Z civilní judikatury vyplývá, že společenství vlastníků jako právnická osoba *sui generis* zřízená výlučně pro správu společných prostor má právní osobnost i svéprávnost (byť omezenou na stanovený předmět činnosti) a při zajišťování správy domu a pozemku, za niž odpovídá, nejedná z pouhého pověření vlastníků jednotek, nýbrž vykonává svá práva a povinnosti, „jako by sama byla vlastníkem“ (rozsudek 26 Cdo 3553/2017). Nejvyšší soud proto dovodil oprávnění společenství vlastníků podat žaloby ve věcech správy společných částí domu a pozemku, ačkoli občanský zákoník v těchto věcech přiznává aktivní legitimaci výlučně vlastníkům [negatorní žalobu podle § 1042 občanského zákoníku proti osobě, která neoprávněně zasahuje do práv vlastníků jednotek ke společným částem domu; žalobu na vydání bezdůvodného obohacení, které získala třetí osoba užíváním společných částí domu nebo i jednotek ve spoluvlastnictví všech vlastníků jednotek (členů společenství) na základě neplatné nájemní smlouvy (či bez právního důvodu); žalobu k odvrácení hrozící újmy na společných částech domu podle § 2903 odst. 2 občanského zákoníku].

[19] Z této judikatury vycházejí i správní soudy. Jestliže zákonodárce uložil společenství vlastníků určité povinnosti vztahující se ke správě společných částí domu, je třeba mu též poskytnout příslušná procesní práva, aby se mohlo domáhat ochrany hmotných práv (srov. bod 25 rozsudku NSS ze dne 31. 3. 2014, č. j. 4 As 149/2013-31). Podobně jako v civilním právu je proto třeba přiznat společenství za určitých okolností procesní práva, která stavební zákon výslovně přiznává jen vlastníkům či osobám s jiným věcným právem: a to tehdy, může-li společné povolení (stavební záměr, provádění stavby) přímo zasáhnout společné části domu či pozemku, které společenství *ex lege* spravuje. V této konkrétní věci to znamená ověřit účastenství žalobců v postavení SVJ podle § 94k písm. e) stavebního zákona kritériem možného přímého dotčení. Tytéž závěry však obdobně platí pro účastenství SVJ v územním a stavebním řízení podle § 85 a § 109 tohoto zákona.

[20] Hlavní argument magistrátu na podporu jeho postoje, že společenství vlastníků nemůže být účastníkem společného řízení (s výjimkou situací, kdy by bylo společenství stavebníkem), je poukaz na novelu stavebního zákona č. 350/2012 Sb., s jejíž účinností (1. 1. 2013) byla společenství vlastníků vypuštěna z taxativního výčtu účastníků územního a stavebního řízení.

[21] Stavební zákon ve znění do 31. 12. 2012 označoval za účastníky územního řízení v § 85 odst. 1 žadatele a obec, na jejímž území má být požadovaný záměr uskutečněn. Podle odst. 2 byli účastníky dále

a) vlastník pozemku nebo stavby, na kterých má být požadovaný záměr uskutečněn, není-li sám žadatelem, nebo ten, kdo má jiné věcné právo k tomuto pozemku nebo stavbě, nejde-li o případ uvedený v písmenu d),

b) osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo

sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčeno,

c) osoby, o kterých tak stanoví zvláštní právní předpis,

d) **společenství vlastníků jednotek** podle zvláštního právního předpisu; v případě, že společenství vlastníků jednotek podle zvláštního právního předpisu nemá právní subjektivitu, vlastník, jehož spoluvlastnický podíl na společných částech domu činí více než jednu polovinu.

[22] Podobně účastníky stavebního řízení tehdy byli (§ 109 odst. 1):

a) stavebník,

b) vlastník stavby, na níž má být provedena změna či udržovací práce, není-li stavebníkem, nejde-li o případ uvedený v písmenu g),

c) vlastník pozemku, na kterém má být stavba prováděna, není-li stavebníkem,

d) vlastník stavby na pozemku, na kterém má být stavba prováděna, a ten, kdo má k tomuto pozemku nebo stavbě právo odpovídající věcnému břemenu, mohou-li být jejich práva navrhovanou stavbou přímo dotčena,

e) vlastník sousedního pozemku nebo stavby na něm, může-li být jeho vlastnické právo navrhovanou stavbou přímo dotčeno,

f) ten, kdo má k sousednímu pozemku právo odpovídající věcnému břemenu, může-li být toto právo navrhovanou stavbou přímo dotčeno,

g) **společenství vlastníků jednotek** podle zvláštního právního předpisu ve stavebním řízení, které se týká domu nebo společných částí domu anebo pozemku; v případě, že společenství vlastníků jednotek podle zvláštního právního předpisu nemá právní subjektivitu, vlastník, jehož spoluvlastnický podíl na společných částech domu činí více než jednu polovinu.

[23] Důvodová zpráva k novele č. 350/2012 Sb., účinné od 1. 1. 2013, k tomu uvádí, že postavení SVJ jako účastníků územního a stavebního řízení se neosvědčilo. V řízeních budou moci i nadále vystupovat jednotliví vlastníci bytů.

[24] Ani odkaz na důvodovou zprávu k novele nemůže magistrátu prospět. Zatímco v rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 149/2013-31 odvodil soud účastenství SVJ v územním řízení přímo z tehdejšího § 85 odst. 2 *písm. d)* [bod 26 rozsudku], v pozdějším rozsudku 4 As 212/2016, v němž soud vykládal stavební zákon rovněž ve znění do konce roku 2012, soud shledal, že společenství vlastníků se mohlo účastnit územního řízení na základě § 85 odst. 2 *písm. b)* [s přihlédnutím k *písm. d)*], tedy jako **osoba, jíž náleží vlastnické nebo jiné věcné právo** k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich, neboť ve sporném územním řízení mohly být přímo dotčeny společenstvím spravovaný pozemek a společné části domu (viz body 18 a 21 rozsudku; věcně šlo o psí hřiště, které mělo vyrůst před domem v klidové zóně obytného území, a společenstvím namítanou zvýšenou hlukovou zátěž). Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku vykládá § 85

odst. 2 písm. d) stavebního zákona jako „výslovné zdůraznění skutečnosti, že účastníky územního řízení v režimu jednotlivých písmen § 85 odst. 2 stavebního zákona mohou být právě i společenství vlastníků jednotek. Toto ustanovení se přitom vedle písm. a), u něž dochází ve vztahu ke společným prostorám k přímé substituci vlastníků jednotek, projevuje též v případě účastenství podle písm. b), kde společenství vlastníků jednotek může vystupovat vedle vlastníků jednotek“ (bod 18 rozsudku 4 As 212/2016).

Také ve své pozdější judikatuře dovodil soud účast SVJ tentokrát ve stavebním řízení z § 109 písm. b) stavebního zákona ve znění po novele č. 350/2012 Sb., podle něhož je účastníkem „*vlastník stavby, na níž má být provedena změna, není-li stavebníkem*“ (bod 29 a 30 rozsudku NSS 2 As 426/2018).

[25] Je pravda, že důvodová zpráva se společenstvími vlastníků jednotek jako s účastníky stavebního a územního řízení nepočítá s výjimkou situací, kdy je SVJ v roli stavebníka. Ani to však nemůže zvrátit ucelený a logický výklad, k němuž civilní a správní soudy postupně dospěly v systematickém kontextu právního řádu. Pro soud je závazný text právních předpisů, nikoli text důvodové zprávy. Důvodová zpráva sice pomáhá přiblížit úmysl zákonodárce, ovšem i ten je jen jedním z výkladových vodítek, k nimž soud přihlíží, a nikoli vodítkem jediným. Platí-li, že civilní soudy a následně správní soudy (minimálně po novele stavebního zákona č. 350/2012 Sb.) dospěly ke svým závěrům v situaci, v níž ani text zákona s účastenstvím SVJ (v případě civilního práva s aktivní legitimací) výslovně nepočítal, tím méně může tyto závěry účinně zpochybnit text důvodové zprávy, která rovněž s účastenstvím SVJ výslovně nepočítá.

[26] Z důvodové zprávy plyne, že zákonodárce opravdu chtěl vypustit ze zákona SVJ jako účastníky územního a stavebního řízení. Nevedlo ho však k tomu zjištění, kterého by si dříve nebyl vědom, totiž to, že SVJ nemá žádná vlastnická práva (to jistě za předchozí úpravy nevadilo). Ke změně zákona jej motivovala úvaha, podle níž účast SVJ v řízení stejně nemohla zamezit účasti jednotlivých spoluvlastníků v bytovém domě:

*„Původním záměrem vypouštění ustanovení bylo nahradit velký počet účastníků územního řízení v případech staveb rozdělených na jednotky společenstvem vlastníků jednotek. [...] Praxe ukázala, že samostatné vymezování společenství vlastníků jednotek jako účastníka stavebního řízení je nejen nadbytečné, ale i zavádějící...“*

[27] Tato „negativní“ motivace zákonodárce (SVJ lze z okruhu účastníků vypustit, protože jednotlivé vlastníky je tak jako tak nutné v řízení ponechat) však nemůže zabránit soudu, aby si o postavení SVJ v řízení (územním, stavebním či společném) učinil samostatnou úvahu. Ostatně viz rozsudek 4 As 212/2016 citovaný v bodě [24] shora, který spatřoval základ procesních práv SVJ především v § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona navzdory tomu, že na SVJ tehdy pamatoval speciální § 85 odst. 2 písm. d). Ustanovení písmena b) přitom svým textem odpovídá nyní účinnému § 94k písm. e) stavebního zákona a mluví o osobách, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo pozemkům může být přímo dotčeno. Jádrem této soudní úvahy jsou povinnosti SVJ, které se vztahují ke správě společných částí

domu a které společenstvím vlastníků ukládá zákon. Je na soudu, aby odstranil nejistotu vzniklou vypuštěním speciálního ustanovení mířícího na SVJ a svým výkladem zajistil společenstvím vlastníků taková procesní práva, která jim umožní domáhat se v omezeném rozsahu ochrany hmotných práv, k níž je zákon povolal.

[28] Nemůže obstát ani argument magistrátu, že stavební úřady ve své rozhodovací praxi vykládají účastenství SVJ odlišně, či tvrzení, že podle stejného výkladu postupuje a školí úředníky i ministerstvo pro místní rozvoj. Správní orgány jako orgány moci výkonné jsou ve svém postupu vázány právními předpisy a současně tím, jak předpisy vyložily soudy.

[29] Magistrát nesprávně vkládá do úst krajskému soudu názor, že z judikatury Nejvyššího správního soudu lze obecně v jakékoli situaci dovodit procesní práva pro SVJ na úrovni vlastníků nemovitosti či pozemku (bod 3 kasační stížnosti). Nic takového krajský soud netvrdí, nic takového nevyplývá ani z judikatury Nejvyššího správního soudu. Procesní práva SVJ jsou naopak úzce navázána na omezený účel existence SVJ. Jak již bylo opakovaně řečeno, SVJ se mohou stát účastníky tehdy, mohou-li být přímo dotčeny společné části spravované společenstvím. Analogie s civilní judikaturou je proto případná: SVJ sice vlastníkem není, je ale nutné přiznat mu procesní práva k tomu, aby mohlo uskutečňovat účel, za kterým bylo zřízeno, a domáhat se právě v tomto rozsahu svých hmotných práv. Jeho postavení je v tomto smyslu specifické a úzce ohraničené, nikoli „na stejné úrovni a ve stejném rozsahu, jako mají vlastníci nemovitosti“, jak tvrdí magistrát. Krajský soud ani Nejvyšší správní soud nejsou s magistrátem ve přímě o to, že cokoli přesahuje úroveň správy pozemku a společných částí domu, náleží v řízení hájit spoluvlastníkům nemovitosti či osobám s věcným právem k ní.

[30] Magistrát ve svých námitkách opakovaně zdůrazňuje, že stavební zákon odvíjí účastenství v řízení od vlastnického či jiného věcného práva k sousedním stavbám nebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich, a takové právo společenství nenáleží. To je pravda, ale právě o to v této věci jde. Krajský soud ani Nejvyšší správní soud se nepokouší v rozporu s platnou právní úpravou uměle vytvořit vlastnická práva u subjektu, který je nemá, jak magistrát tvrdí. Soud jen přiznává společenství procesní práva v tom rozsahu, aby mohlo splnit své zákonem stanovené povinnosti ve vztahu ke správě domu. Jelikož stavební zákon na tuto situaci výslovně nepamatuje, bere si soud na pomoc ustanovení týkající se vlastníků nemovitosti či osob s jiným věcným právem podle § 94k písm. e), pod které v omezeném rozsahu SVJ vtahuje. Samostatné účastenství SVJ ve společném řízení odpovídá účelu jeho existence.

[31] Nejvyšší správní soud ani nesdílí obavy magistrátu z duplicitní ochrany vlastnického práva. NSS již dříve vyslovil, že účast SVJ v řízení podle stavebního zákona je možná vedle účasti jednotlivých vlastníků (rozsudek NSS č. j. 4 As 149/2013-31). Je dokonce účelná zejména tehdy, nelze-li přesně a jednoznačně určit, zda se určitý zásah týká pouze jednotlivých bytových jednotek, domu jako celku nebo společných částí domu (bod 30 rozsudku

2 As 426/2018). Nejvyšší správní soud nerozumí tomu, jak tato otázka souvisí se zásadou rovnosti podle § 7 odst. 1 správního řádu. Neshledává, že by tak mohla vzniknout nerovnost mezi subjekty; naopak tento přístup umožňuje širší a efektivnější ochranu hmotných práv všech (spolu)vlastníků i ve vztahu ke společným částem domu. I kdyby v řízení vystupovali jak společenství, tak vlastníci, a každý z nich by teoreticky uplatňoval vlastní rozdílné zájmy, ničemu to z pohledu správního řízení nevadí. Jen by bylo na stavebním úřadu, aby vypořádal i možné protichůdné námitky jednotlivých účastníků.

[32] Na ustanovení stavebního zákona o účastenství (§ 94k) navazuje také § 94n odst. 3 stavebního zákona, podle něhož

*„[o]soba, která je účastníkem řízení podle § 94k písm. c) až e), může uplatňovat námitky proti projednávanému stavebnímu záměru, dokumentaci, způsobu provádění a užívání stavebního záměru nebo požadavkům dotčených orgánů, **pokud jimi může být přímo dotčeno jeho vlastnické nebo jiné věcné právo k pozemku nebo stavbě.** [...] **K námitkám, které nesplňují uvedené požadavky, se nepřihlíží.** Účastník řízení ve svých námitkách uvede skutečnosti, které zakládají jeho postavení jako účastníka řízení, a důvody podání námitek.“*

[33] Magistrát namítá, že námitky a odvolací důvody, které uplatnili žalobci, jsou ve smyslu citovaného § 94n odst. 3 stavebního zákona nelegitimní, neboť jsou *„koncipovány nad rámec možného přímého dotčení jejich práv“*, které by mohlo nastat podle názoru magistrátu jen tehdy, pokud by stavební záměr zasáhl do pozemku či budovy ve správě SVJ.

[34] Nejvyšší správní soud předně podotýká, že § 94n odst. 3 stavebního zákona je třeba ve vztahu k SVJ vykládat v duchu výše vyslovených závěrů, tedy přistupovat v tomto případě k SVJ jako k účastníku řízení podle § 94k písm. e) stavebního zákona. To znamená, že společenství může uplatňovat námitky proti projednávanému stavebnímu záměru, dokumentaci, způsobu provádění a užívání stavebního záměru nebo požadavkům dotčených orgánů, pokud se může společné povolení přímo dotknout spravované společné části domu či pozemku.

[35] Nejvyšší správní soud (ani krajský soud) se však nemůže touto otázkou zabývat jako první. Je na magistrátu, aby nově posoudil námitky žalobců podle jejich obsahu a nejprve vyhodnotil, zda námitky splňují kritérium přímého dotčení společných částí sousedních nemovitostí spravované těmito společenstvími, a jsou tedy způsobilé založit účastenství žalobců ve společném řízení. Pokud dospěje k závěru, že žalobci účastníky jsou, ve druhé fázi o nich věcně rozhodne.

[36] Otázkou *přímého dotčení „sousedů“* se Nejvyšší správní soud zabýval například v rozsudcích ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 80/2008-68, č. 1787/2009 Sb. NSS; ze dne 31. 7. 2013, č. j. 7 As 17/2013-25, č. 2932/2013 Sb. NSS; či ze dne 5. 12. 2019, č. j. 1 As 397/2019-103). Z nich lze obdobně vyjít i v této věci. Mimo jiné z nich vyplývá, že přímým dotčením lze rozumět především dotčení různými imisemi, například stíněním, hlukem, prachem, pachem, zápachem,



kouřem, vibracemi, světlem apod., a dále například zvýšenou intenzitou dopravy v místě stavby vzhledem k jejímu účelu. Přímé dotčení tedy neznamená jen přímé fyzické dotčení na společných částech domu či pozemku.

[...]

(mš)

## NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD

### **Opatření obecné povahy: vyloučení účastnictví v řízení; nemožnost nahlížet do spisu; nezákonný zásah**

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 12. 5. 2021, č. j. 18 A 79/2020-34, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

*opatření obecné povahy, nahlížení do spisu, odepření nahlížení do spisu, účastnictví ve správním řízení, nezákonný zásah*

I. V případě opatření obecné povahy (zde mimořádných opatření Ministerstva zdravotnictví podle zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví) nepřichází v úvahu přiměřená aplikace institutu účastnictví ve správním řízení podle § 27 správního řádu (nejsou zde žádní blíže určení účastníci). Nahlížení do spisu ze strany účastníka řízení ve smyslu § 38 odst. 1 správního řádu tak z povahy věci u opatření obecné povahy nepřichází v úvahu. V případě odepření nahlížení požadovaného z titulu účastnictví tak pojmově vůbec nelze hovořit o nezákonném zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s.

II. V případě opatření obecné povahy nepřipadá v úvahu ani aplikace § 28 odst. 1 správního řádu, tj. rozhodování o tom, že někdo není účastníkem řízení o návrhu opatření obecné povahy. Možný nezákonný zásah spočívající v nevydání rozhodnutí podle § 28 odst. 1 správního řádu je tak pojmově vyloučen.

1. Žalobce podal dne 20. 8. 2020 žádost o umožnění nahlížení do spisové dokumentace vedené ve věci mimořádných opatření žalovaného vydaných dne 19. 8. 2020. Svoji žádost zdůvodnil tak, že své právo nahlížet do spisu odvozuje od § 27 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 38 odst. 1 správního řádu.

2. Žalovaný [...] žádosti nevyhověl a poukázal na to, že v řízení o vydání opatření obecné povahy nelze hovořit o účastnících řízení, protože se § 27 správního řádu vůbec nepoužije. [...] [Ž]alobce [...] uplatnil proti postupu žalovaného stížnost.[...] [a] vyzval [ho] k upuštění od nezákonného zásahu. [...] [Ž]alobce [se] domáhal přijetí opatření proti nečinnosti ve věci neumožnění výkonu práv účastníka řízení (nahlížení do spisu) a s tím spojené nečinnosti při vydání rozhodnutí, že žalobce není účastníkem řízení o předmětných mimořádných opatřeních podle § 28 správního řádu.

6. Ministr [...] zdůraznil, že pokud nelze hovořit o správním řízení a o použití § 27 správního řádu, z logiky věci se nepoužije ani § 28 správního řádu, neboť



jeho použití se odvíjí od existence správního řízení. Žalobce proto není opomenutým účastníkem či osobou, jehož účastenství je sporné, proto vůbec nebylo namístě vydávat usnesení podle § 28 odst. 1 správního řádu. [...]

7. [...] [Ž]alobce [se] proti postupu žalovaného bránil žalobou [...], v níž se domáhal prohlášení (deklarace), že žalovaný nezákonně zasáhl (zároveň dovozoval, že zásah stále trvá) do jeho práv tím, že mu neumožnil nahlédnout do spisu, že nevydal rozhodnutí, že není účastníkem řízení, a že ministr v této věci nepřijal opatření proti nečinnosti. [...]

## II. Posouzení žaloby Městským soudem v Praze [...]

14. První otázkou, kterou si [...] musí soud v případě zásahové žaloby položit, je, zda jednání žalovaného vůbec může z povahy věci představovat nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. (viz rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015 – 160, č. 3687/2018 Sb. NSS, jenž byl sice později zrušen nálezem Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, tyto závěry však zpochybněny nebyly). Za situace, kdy jednání popsané v žalobě nemůže být vzhledem ke své povaze, povaze jeho původce či jiným okolnostem „zásahem“ ve smyslu legislativní zkratky v § 82 s. ř. s., musí být taková žaloba odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. – chybí zde totiž podmínka řízení spočívající v přijatelném tvrzení nezákonného zásahu. Odmítnout žalobu z uvedeného důvodu lze podle rozšířeného senátu tehdy „je-li nemožnost, aby v žalobě tvrzené jednání bylo nezákonným zásahem, zjevná a nepochybná. Soud zde bude přihlížet též k závěrům ustálené judikatury, která dále vysvětluje, které úkony veřejné správy nezákonným zásahem nejsou a nemohou být (např. jednotlivé procesní úkony správního orgánu, které směřují k vydání rozhodnutí a samy o sobě nepředstavují zásah do práv účastníka řízení [...]). Existuje-li rozumná pochybnost, [...] je třeba zkoumat další „procesní“ podmínky věcné projednatelnosti žaloby, a pokud jsou splněny, žalobu věcně projednat.“

15. [...] [Soud] dospěl k závěru, že **v jejich případě již prima facie nelze o nezákonném zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s. pojmově hovořit.**

16. [...] [S]právní soudy již v minulosti opakovaně posuzovaly otázku, zda odepření nahlízet do správního spisu může pojmově představovat nezákonný zásah. Dospěly přitom k závěru, že **odepření nahlédnutí do spisu může být (výjimečně a s přihlédnutím k okolnostem věci) samostatným nezákonným zásahem.** V této souvislosti lze z novější judikatury ve finančních věcech připomenout např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2018, č. j. 9 Afs 85/2016 - 51, v němž ten výslovně připustil, že „odepření práva nahlízet do spisu ... může v určitých případech samo o sobě zasáhnout do práv daňového subjektu. Půjde o případy, ve kterých bude daňovému subjektu v rozporu se zákonem znemožněno nahlízet do podstatné části daňového spisu, což má za důsledek zásah do práva na spravedlivý proces, event. o případy, kdy správce daně opakovaně a hrubě poruší pravidla pro zpřístupnění daňového spisu“. V rozsudku ze dne 12. 7. 2018,

č. j. 2 As 93/2016 - 138, pak užití těchto závěrů připustil kasační soud i pro jiné (než daňové) správní řízení (konkrétně se jednalo o řízení před katastrálními úřady). Výslovně zmínil, že „i neumožnění nahlédnout do spisu může být podle okolností nezákonným zásahem, který se nemusí projevit pouze jako vada řízení, jež by mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé, nýbrž může pro toho, komu je nahlédnutí odepřeno, podle okolností (opět spíše výjimečně) představovat samostatnou újmu na právech s reálnými dopady, a tedy případně ... být nezákonným zásahem.“

17. Ani v posledně citovaném rozsudku však Nejvyšší správní soud neopustil **požadavek, že je nutné i na půdorysu odepření nahlížení do spisu vždy nejprve posuzovat, zda tvrzené jednání vůbec může představovat nezákonný zásah. [...]**

18. V tomto ohledu soud nemohl odhlédnout od **zvláštní povahy procesu vydávání mimořádných opatření podle ZOVZ**, jež se odlišuje od případů řešených v citovaných rozhodnutích. V prvé řadě přitom podotýká, že mezi účastníky není sporné, že tato mimořádná opatření jsou **opatřeními obecné povahy. [...]**

19. Pokud se tedy žalobce domáhá nahlížení do spisu ve věci těchto mimořádných opatření s odkazem na § 27 správního řádu, který upravuje účastenství jen ve správním řízení (nikoli při všech postupech podle správního řádu), je potřeba nejprve posoudit, zda se toto ustanovení při vydávání opatření obecné povahy vůbec může uplatnit.

20. Obecná úprava opatření obecné povahy a jejich vydávání je obsažená v části šesté správního řádu, přičemž ta o účastenství ani o vedení, resp. zpřístupnění spisové dokumentace nehovoří. Lze proto vyjít z § 174 odst. 1 správního řádu, podle kterého pro řízení podle této části platí obdobně ustanovení části první a přiměřeně ustanovení části druhé, obsahující obecnou úpravu správního řízení (vč. § 27, resp. § 38). Pouze přiměřené použití úpravy správního řízení vychází z toho, že řízení o návrhu opatření obecné povahy není správním řízením ve smyslu § 9 správního řádu [...]. **Přiměřené použití ustanovení o správním řízení tak u opatření obecné povahy bude připadat v úvahu jen tam, kde to odpovídá povaze tohoto správního aktu a kde je-to v dané souvislosti nezbytné.**

21. Přestože přitom platí, že u opatření obecné povahy, mimořádná opatření dle ZOVZ nevyjímaje, je správní spis veden (blíže viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2021, č. j. 4 As 301/2020 - 147), **o účastenství v řízení ve smyslu § 27 správního řádu zde vůbec hovořit nelze.** Řízení o návrhu opatření obecné povahy totiž **nemá své konkrétní účastníky, což je dáno tím, že opatření obecné povahy dopadá na blíže neurčený okruh dotčených osob.** [Doktrína] i v případě obecné úpravy opatření obecné povahy vylučuje přiměřené použití § 27 správního řádu s odůvodněním, že řízení o vydání opatření obecné povahy účastníky nemá (viz Vedral J. Správní řád - komentář. 2. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 1382). Na podkladě územních plánů, jakožto opatření obecné povahy, pak obdobně

i judikatura stojí na závěru, že při jejich pořizování a vydávání žádní předem určení účastníci řízení nejsou. Existuje zde okruh blíže neurčených, tzv. dotčených osob, které mohou podle svého procesního postavení uplatňovat připomínky nebo námitky (viz rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2016, č. j. 5 As 85/2015 – 36, č. 3460/2016 Sb. NSS, bod 30).

22. [...] [V] případě opatření obecné povahy vůbec nepřichází v úvahu přiměřená aplikace institutu účastenství ve správním řízení podle § 27 správního řádu (nejsou zde žádní blíže určení účastníci). Tento závěr je pak v případě mimořádných opatření ještě podepřen skutečností, že podle § 94a odst. 2 věta druhá ZOVZ se o návrhu těchto opatření **ani žádné „řízení“** podle části šesté správního řádu nevede, což také znamená, že v jejich případě není možné vůbec uplatnit ani námitky a připomínky. Tím spíše je proto nesmyslné dovozovat účastenství v postupu jejich vydávání.

23. **Pokud přitom vůbec nelze uvažovat o účastenství v řízení, nelze pojmově hovořit ani o právech účastníků řízení.** Nahlížení do spisu ze strany účastníka řízení (resp. z titulu účastenství) ve smyslu § 38 odst. 1 správního řádu tak z povahy věci vůbec nepřichází v úvahu. Dotčení žalobce na právech účastníka řízení, kterých se dovolává, lze tak označit za a priori vyloučené – v tomto směru nelze vytýkané jednání pojmově za nezákonný zásah vůbec označit.

24. [...] [V]zhledem k absenci možnosti se na procesu vydávání mimořádných opatření jakkoli podílet a vyjadřovat se k nim je zde z povahy věci **vyloučen i možný právní zájem k nahlížení do spisu ve smyslu § 38 odst. 2 správního řádu.** V tomto směru ostatně žalobce nic konkrétního nenamítal a nesnesl žádné konkrétní důvody, o něž svůj zájem na nahlížení do spisu opírá. Setrval jen ve zcela obecné rovině poukazující na to, že jsou mu těmito opatřeními stanoveny povinnosti, přičemž tuto skutečnost navíc vždy spojoval s tím, že je účastníkem řízení. Kdyby přitom soud bez dalšího na tento argument přistoupil, vedlo by to k absurdnímu a nesmyslnému závěru, že by zde právní zájem svědčil v zásadě všem osobám v České republice. [...]

25. [...] [V] případě mimořádných opatření logicky nepřipadá v úvahu ani aplikace § 28 odst. 1 správního řádu, tj. rozhodování o tom, že někdo není účastníkem řízení o návrhu opatření obecné povahy. Rovněž v tomto případě je tak možný nezákonný zásah pojmově vyloučen. [...]

27. Soud předně poukazuje na to, že předmětné ustanovení je z povahy věci úzce provázáno s vlastním vymezením účastenství ve správním řízení (§ 27). Pakliže se toto vymezení v případě opatření obecné povahy neuplatní (o účastnících řízení zde nelze vůbec hovořit), nelze předpokládat rozhodování o tom, že někdo je či není účastníkem řízení. K tomu lze ve shodě se žalovaným doplnit, že § 28 odst. 1 správního řádu navíc předpokládá vydání usnesení tehdy, pokud o účastenství v řízení existují pochybnosti. Pokud ovšem žádné pochybnosti nejsou (v případě mimořádných opatření z povahy věci ani být nemohou), správní orgán

usnesení vůbec nevydává. Ani z tohoto pohledu tak vydání požadovaného usnesení nepřichází v úvahu.

28. [...] [I] kdyby snad žalovaný rozhodl o tom, že žalobce není účastníkem řízení, neznamenalo by to, že se povinnosti ukládané mimořádnými opatřeními na žalobce nevztahují – takové rozhodnutí by tak bylo zcela bezobsažné, neboť na jeho postavení by se tím nic nezměnilo. Soud proto i zde uzavírá, že vydání usnesení podle § 28 odst. 1 správního řádu o tom, že žalobce není účastníkem řízení ve věci vydání mimořádných opatření dle ZOVZ, se zásahovou žalobou domáhat nelze.

29. [...] [S] ohledem na judikaturu Ústavního soudu [soud] rovněž zvažoval, zda by nepřicházela v úvahu změna žaloby na žalobu nečinnostní ve smyslu § 79 a násl. s. ř. s. a zda by tedy neměl žalobce v tomto ohledu poučit. Dospěl však k závěru, že **vydání usnesení podle § 28 odst. 1 správního řádu se na daném skutkovém půdorysu rozhodně nelze domoci ani prostřednictvím nečinnostní žaloby.** Soud v první řadě poukazuje na rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 26. 8. 2004 č. j. 52 Ca 28/2004 - 67, č. 362/2004 Sb. NSS, který na podkladě účastenství podle starého stavebního zákona (zákon č. 50/1976 Sb.) dovedl, že **procesní rozhodnutí (nyní usnesení) o tom, že osoba je či není účastníkem řízení nelze považovat za rozhodnutí ve věci samé ve smyslu § 79 s. ř. s.** (Nejvyšší správní soud pak na tyto závěry odkazoval např. v rozsudku ze dne 4. 12. 2019, č. j. 6 Ads 118/2019 - 40).

30. **Soud přitom nepřehlédl, že v jiných rozhodnutích Nejvyšší správní soud připustil, že negativní usnesení dle § 28 odst. 1 správního řádu může být za určitých okolností rozhodnutím podle § 65 s. ř. s.** (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2013, č. j. 4 As 13/2013 - 26, a ze dne 2. 7. 2015, č. j. 9 As 222/2014 - 147, č. 3288/2015 Sb. NSS). Tato rozhodnutí se ale vůbec nevyjadřují k tomu, zda je možné se vydání předmětného usnesení (vždy) domáhat prostřednictvím nečinnostní žaloby. Především pak lze poukázat na závěry posledně citovaného rozsudku, v němž Nejvyšší správní soud uzavřel, že pokud správní orgán vydal rozhodnutí o účastenství podle § 28 odst. 1 správního řádu v době, kdy již takové rozhodnutí nemohl vydat (správní řízení zde již bylo skončeno), nejedná se o rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. Obdobnou optikou totiž nemůže jít o rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. ani v nyní posuzované věci, v níž vydání rozhodnutí dle § 28 odst. 1 správního řádu s ohledem na vše shora uvedené také nepřichází v úvahu. Z tohoto pohledu lze proto obranu cestou nečinnostní žaloby považovat za zcela irelevantní.

31. Výše popsané závěry pak podle soudu nutně dopadají i na třetí žalobcem identifikovaný zásah, který měl podle něj spočívat v nesprávném postupu ministra zdravotnictví, jenž žalobci neposkytl náležitou ochranu proti nečinnosti při odepření nahlížení do spisu, potažmo nevydání rozhodnutí podle § 28 odst. 1 správního řádu. Jestliže tyto aspekty postupu žalovaného nemohou být nezákonným zásahem, nemůže jím být ani to, že ministr v tomto směru kroky žalovaného nenapravit (žalobci věcně nevyhověl). Zde

by bylo ostatně sporné i to, zda lze v případě úkonu, představujícího z pohledu žalobce prostředek ochrany proti tvrzenému zásahu žalovaného, spatřovat další samostatný zásah správního orgánu ve smyslu § 82 s. ř. s.

32. S ohledem na vše výše uvedené proto Městský soud v Praze uzavírá, že nebyly splněny podmínky řízení o žalobě, přičemž tento nedostatek je neodstranitelný. Proto žalobu podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl. [...]

### **Ochrana veřejného zdraví: nařízení protiepidemických opatření telefonickým sdělením**

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2021, čj. 10 As 229/2021-31, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

**Krajská hygienická stanice musí o protiepidemických opatřeních podle § 64 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, rozhodnout dle správního řádu (§ 67 odst. 1 citovaného zákona); zejména tato opatření (např. karanténa) nelze stanovit jen telefonicky.**

*nařízení karantény, písemné rozhodnutí, absence zákonného podkladu, nezákonný zásah, trvajících zásah*

[1] Žalobci se žalobou u krajského soudu domáhali určení, že výzva a vynucování toho, aby žalobce a) absolvoval karanténu a PCR test na přítomnost covidu-19 ve dnech 15. - 17. 9. 2020, byl nezákonný zásah.

[2] Krajský soud v záhlaví označeným rozsudkem rozhodl, že výzva žalované, aby žalobce a) ve dnech 15. - 17. 9. 2020 absolvoval karanténu a PCR test na přítomnost covidu-19, byla nezákonná (výrok I), zamítl žalobu ve vztahu k žalobkyni b) [...]

[3] Krajský soud konstatoval, že **žalovaná [krajská hygienická stanice] může nařídit podle § 64 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, protiepidemická opatření pouze rozhodnutím podle správního řádu (§ 67 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví)**. Žalovaná dne 15. 9. 2020 telefonicky kontaktovala žalobkyni b) a žalobcům z pozice orgánu ochrany veřejného zdraví oznámila, že žalobce a) je v karanténě a musí se dostavit k PCR testu, aniž byla jakákoli protiepidemická opatření dle § 64 zákona o ochraně veřejného zdraví ze strany žalované či ze strany poskytovatele zdravotních služeb vydána. Tím žalovaná **vedla žalobce v omyl a dopustila se nezákonného jednání**. U žalobců totiž navodila zdání **závažnosti vyřčených sdělení a nutnosti jejich respektování a dodržování, přestože pro to neexistoval zákonný podklad**. Podle krajského soudu sdělení žalované směřovalo přímo vůči žalobci a). Zásah do práv žalobkyně b), která jej specifikuje jako nutnost pečovat o nezletilého žalobce a) po dobu, kdy byl nucen setrvat doma, je však podle krajského soudu **pouze zásahem zprostředkovaným**, který nepramení přímo z postupu žalované, ale je závislý i na jiných skutečnostech, např. na rozložení péče o nezletilého žalobce a) v rodině. [...]

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem [...]



[9] Žalobce a) navštěvoval v rozhodné době Mateřskou školu v Hamrech nad Sázavou. Dne 15. 9. 2020 obdržela žalobkyně b) e-mail z mateřské školy, že dne 4. 9. 2020 zde bylo dítě, které následně bylo 15. 9. 2020 pozitivně testováno na covid-19, a proto bude rodiče dětí kontaktovat hygienická stanice.

[10] Téhož dne telefonicky kontaktovala žalobkyni b) zaměstnankyně stěžovatelky paní K. a oznámila jí, že žalobce a) **je v karanténě** z důvodu kontaktu s pozitivně testovaným dítětem v mateřské škole a že bude muset absolvovat PCR test, jehož termín žalobkyni b) sdělí následující den. Žalobkyni b) bylo rovněž sděleno, že má kontaktovat dětskou lékařku, která jí vystaví karanténu, pokud by potřebovala ošetřovné. K dotazu žalobkyně b), zda obdrží písemné rozhodnutí o nařízení karantény, žalovaná odvětila, že ona takové rozhodnutí nevydává.

[11] Dne 16. 9. 2020 matku žalobce a) - žalobkyni b) telefonicky kontaktovala opět paní K., že se má s žalobcem a) dostavit k odběru 18. 9. 2020 v odběrovém místě [...].

[12] Dne 17. 9. 2020 se žalobkyně b) spojila s MUDr. U., popsala jí situaci v mateřské škole a lékařka si poznamenala, kdy má jít žalobce a) na test. E-mailem z 18. 9. 2020 dětská lékařka sdělila žalobkyni b), že o epidemiologické situaci v mateřské škole nemá žádné bližší informace od stěžovatelky, proto nemůže posoudit správnost nařízených opatření. [...].

[13] [...] [S]těžovatelka žalobkyni b) v e-mailu ze 17. 9. 2020 sdělila, že ona karanténu žalobci a) nenařizovala. Domnívala se, že k tomu je příslušná pediatrička. K nutnosti podrobení se PCR testu dodala, že žalobce a) je povinen dostavit se k indikovanému PCR testu. V daném e-mailu zaznělo: „Pokud se nedostavíte, je KHS kraje Vysočina oprávněna Vám tuto povinnost uložit rozhodnutím, pokud se ani tomuto rozhodnutí nepodrobíte, je KHS kraje Vysočina oprávněna vynutit plnění této povinnosti prostředky danými příslušnou právní úpravou (např. předvedení Policií České republiky). Pokud byste uvedenou povinnost dobrovolně nesplnila, dopustila byste se současně přestupku dle § 92k odst. 3 písm. a) zákona o ochraně veřejného zdraví“ (viz č. l. 8 správního spisu).

[14] Žalobci a) byla dne 22. 9. 2020 rozhodnutím uložena povinnost dostavit se k PCR testu.[...]

[18] NSS předně konstatuje, že se ztotožňuje s posouzením věci krajským soudem. Krajský soud se věcí detailně zabýval a jeho odůvodnění NSS nemá co vytknout. [...]

[19] Pokud chtěla stěžovatelka uložit žalobci a) některé z protiepidemiologických opatření (§ 64 zákona o ochraně veřejného zdraví), musela o tom ve smyslu § 67 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví rozhodnout podle správního řádu (viz bod 52 napadeného rozsudku). Stěžovatelka však nevydala ve dnech 15. 9. - 17. 9. 2020 žádné rozhodnutí o nařízení karantény ani o povinnosti dostavit se k PCR testu. Proto je nutné posoudit, zda telefonický hovor ze dne 15. 9. 2020 lze vnímat jako



**nařízení karantény a povinnosti podrobit se PCR testu, nebo se jednalo o pouhé doporučení.**

[20] Nelze než souhlasit s krajským soudem, že z **telefonického hovoru ze dne 15. 9. 2020 by každá průměrně vzdělaná osoba pochopila, že stěžovatelka uložila žalobci a) povinnost setrvat doma v karanténě a podrobit se PCR testu.** Stěžovatelka žalobkyni b) vysvětlila, proč musí žalobce a) setrvat v karanténě, od kdy dokdy má karanténa trvat, a sdělila jí také informace ohledně testování (viz záznam telefonického hovoru, který byl proveden jako důkaz při jednání před krajským soudem). Uvedené nelze chápat pouze jako doporučení či nezávazné sdělení.

[21] Krajský soud přiléhavě odkázal na nálezn Ústavního soudu ze dne 18. 2. 2010, sp. zn. I. ÚS 1849/08, podle něhož správním orgánem zvolený způsob výkonu veřejné moci, který s sebou nese zásah do základních práv osob, musí odpovídat zákonu a obstát z hlediska principu proporcionality.

[22] [...] [T]elefonický pokyn stěžovatelky, kterým byla žalobci a) uložena povinnost setrvat doma v karanténě a podrobit se PCR testu, nelze pro absolutní nedostatek písemné formy považovat za rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. – je proto správný závěr krajského soudu, že **se jedná o zásah (resp. pokyn) ve smyslu § 82 s. ř. s.**

[23] [...] [S]těžovatelka omezila osobní svobodu žalobce a), a to nezákonným způsobem, jednala tzv. ultra vires. Protiepidemická opatření podle § 64 zákona o ochraně veřejného zdraví stěžovatelka tedy nařídila nezákonným způsobem a u žalobců navodila domněnku závaznosti vyřčených sdělení a nutnosti jejich respektování a dodržování. Stěžovatelka se proto vůči žalobci a) dopustila nezákonného zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s. (podrobněji viz body 55 – 57 napadeného rozsudku).

[24] [...] NSS uvádí, že si je vědom nelehké situace stěžovatelky a její postup je do značné míry pochopitelný. NSS ovšem nemůže rezignovat na znění zákona a případně dotvářet zákon tím, že by vytvářel výjimky, kdy není třeba rozhodnutí podle § 67 zákona o ochraně veřejného zdraví vydávat, neboť **nemůže nahrazovat roli zákonodárce** (srov. např. rozsudek ze dne 7. 8. 2018, čj. 8 Afs 25/2018-32, bod 27).

[25] NSS [...] konstatuje, že v projednávaném případě se jednalo o **trvajících zásah**. Stěžovatelka u žalobců vyvolala dojem, že žalobce a) je povinen podrobit se PCR testu a do té doby zůstat doma v karanténě. Telefonickým hovorem [...] tedy stěžovatelka vyvolala stav, který trval až [...] do doby, než bylo matce žalobce a) – žalobkyni b) – e-mailem stěžovatelkou sděleno, že „karanténu Vašemu synovi nenařizovala“, resp. do doby, kdy se žalobce a) měl dostavit k provedení PCR testu (18. 9. 2020). [...] Telefonátem ze dne 15. 9. 2020, kdy byla nezákonným způsobem uložena žalobci a) povinnost zůstat v karanténě a podrobit se PCR testu, byl vyvolán nezákonný zásah, který trval až do 17. 9. 2020. [...]

[27] [...] Zákonná úprava a ani jiná systémová opatření zjevně

nepředpokládala stav, jaký v té době nastal v souvislosti s šířením nemoci covid-19, a stěžovatelka byla chtě nechtě objektivně nucena postupovat nestandardně (a v tomto případě bohužel i nezákonně). Přes závěr o nezákonnosti posuzovaného zásahu tak NSS jednání stěžovatelky v této věci nevnímá jako její selhání (či selhání její konkrétní zaměstnankyně), ale spíše jako důsledek dosavadní zákonné úpravy a určitých systémových nedostatků.

[28] Na závěr zbývá v této souvislosti pro úplnost dodat, že NSS s ohledem na okolnosti této věci zvažoval při hodnocení nezákonnosti daného zásahu též míru jeho intenzity. Při posouzení této otázky však NSS dovedl, že **nezákonné uložení povinnosti, která představuje zásadní omezení práva svobodu pohybu v délce několika dní, nelze považovat za zásah jen mírné intenzity, který by jen minimálně zasáhl do práv stěžovatele a).**

(jph)

#### **Opatření obecné povahy: vyloučení účastenství v řízení; nemožnost nahlížet do spisu; nezákonný zásah**

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 12. 5. 2021, č. j. 18 A 79/2020-34, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

*opatření obecné povahy, nahlížení do spisu, odepření nahlížení do spisu, účastenství ve správní řízení, nezákonný zásah*

I. V případě opatření obecné povahy (zde mimořádných opatření Ministerstva zdravotnictví podle zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví) nepřichází v úvahu přiměřená aplikace institutu účastenství ve správním řízení podle § 27 správního řádu (nejsou zde žádní blíže určení účastníci). Nahlížení do spisu ze strany účastníka řízení ve smyslu § 38 odst. 1 správního řádu tak z povahy věci u opatření obecné povahy nepřichází v úvahu. V případě odepření nahlížení požadovaného z titulu účastenství tak pojmově vůbec nelze hovořit o nezákonném zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s.

II. V případě opatření obecné povahy nepřipadá v úvahu ani aplikace § 28 odst. 1 správního řádu, tj. rozhodování o tom, že někdo není účastníkem řízení o návrhu opatření obecné povahy. Možný nezákonný zásah spočívající v nevydání rozhodnutí podle § 28 odst. 1 správního řádu je tak pojmově vyloučen.

1. Žalobce podal dne 20. 8. 2020 žádost o umožnění nahlížení do spisové dokumentace vedené ve věci mimořádných opatření žalovaného vydaných dne 19. 8. 2020. Svoji žádost zdůvodnil tak, že své právo nahlížet do spisu odvozuje od § 27 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 38 odst. 1 správního řádu.

2. Žalovaný [...] žádosti nevyhověl a poukázal na to, že v řízení o vydání opatření obecné povahy nelze hovořit o účastnících řízení, protože se § 27 správního řádu vůbec nepoužije. [...] [Ž]alobce [...] uplatnil proti postupu

žalovaného stížnost.[...] [a] vyzval [ho] k upuštění od nezákonného zásahu. [...] [Ž]alobce [se] domáhal přijetí opatření proti nečinnosti ve věci neumožnění výkonu práv účastníka řízení (nahlížení do spisu) a s tím spojené nečinnosti při vydání rozhodnutí, že žalobce není účastníkem řízení o předmětných mimořádných opatřeních podle § 28 správního řádu.

6. Ministr [...] zdůraznil, že pokud nelze hovořit o správním řízení a o použití § 27 správního řádu, z logiky věci se nepoužije ani § 28 správního řádu, neboť jeho použití se odvíjí od existence správního řízení. Žalobce proto není opomenutým účastníkem či osobou, jehož účastenství je sporné, proto vůbec nebylo namístě vydávat usnesení podle § 28 odst. 1 správního řádu. [...]

7. [...] [Ž]alobce [se] proti postupu žalovaného bránil žalobou [...], v níž se domáhal prohlášení (deklarace), že žalovaný nezákonně zasáhl (zároveň dovozoval, že zásah stále trvá) do jeho práv tím, že mu neumožnil nahlédnout do spisu, že nevydal rozhodnutí, že není účastníkem řízení, a že ministr v této věci nepřijal opatření proti nečinnosti. [...]

## II. Posouzení žaloby Městským soudem v Praze [...]

14. První otázkou, kterou si [...] musí soud v případě zásahové žaloby položit, je, zda jednání žalovaného vůbec může z povahy věci představovat nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. (viz rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015 - 160, č. 3687/2018 Sb. NSS, jenž byl sice později zrušen náležením Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, tyto závěry však zpochybněny nebyly). Za situace, kdy jednání popsané v žalobě nemůže být vzhledem ke své povaze, povaze jeho původce či jiným okolnostem „zásahem“ ve smyslu legislativní zkratky v § 82 s. ř. s., musí být taková žaloba odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. – chybí zde totiž podmínka řízení spočívající v přijatelném tvrzení nezákonného zásahu. Odmítnout žalobu z uvedeného důvodu lze podle rozšířeného senátu tehdy „je-li nemožnost, aby v žalobě tvrzené jednání bylo nezákonným zásahem, zjevná a nepochybná. Soud zde bude přihlížet též k závěrům ustálené judikatury, která dále vysvětluje, které úkony veřejné správy nezákonným zásahem nejsou a nemohou být (např. jednotlivé procesní úkony správního orgánu, které směřují k vydání rozhodnutí a samy o sobě nepředstavují zásah do práv účastníka řízení [...]). Existuje-li rozumná pochybnost, [...] je třeba zkoumat další „procesní“ podmínky věcné projednatelnosti žaloby, a pokud jsou splněny, žalobu věcně projednat.“

15. [...] [Soud] dospěl k závěru, že **v jejich případě již prima facie nelze o nezákonném zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s. pojmově hovořit.**

16. [...] [S]právní soudy již v minulosti opakovaně posuzovaly otázku, zda odepření nahlížení do správního spisu může pojmově představovat nezákonný zásah. Dospěly přitom k závěru, že **odepření nahlédnutí do spisu může být (výjimečně a s přihlédnutím k okolnostem věci) samostatným nezákonným zásahem.** V této souvislosti lze z novější judikatury ve finančních věcech připomenout např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2018,

č. j. 9 Afs 85/2016 - 51, v němž ten výslovně připustil, že „odepření práva nahlížet do spisu ... může v určitých případech samo o sobě zasáhnout do práv daňového subjektu. Půjde o případy, ve kterých bude daňovému subjektu v rozporu se zákonem znemožněno nahlížet do podstatné části daňového spisu, což má za důsledek zásah do práva na spravedlivý proces, event. o případy, kdy správce daně opakovaně a hrubě poruší pravidla pro zpřístupnění daňového spisu“. V rozsudku ze dne 12. 7. 2018, č. j. 2 As 93/2016 - 138, pak užití těchto závěrů připustil kasační soud i pro jiné (než daňové) správní řízení (konkrétně se jednalo o řízení před katastrálními úřady). Výslovně zmínil, že „i neumožnění nahlédnout do spisu může být podle okolností nezákonným zásahem, který se nemusí projevit pouze jako vada řízení, jež by mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé, nýbrž může pro toho, komu je nahlédnutí odepřeno, podle okolností (opět spíše výjimečně) představovat samostatnou újmu na právech s reálnými dopady, a tedy případně ... být nezákonným zásahem.“

17. Ani v posledně citovaném rozsudku však Nejvyšší správní soud neopustil **požadavek, že je nutné i na půdorysu odepření nahlížení do spisu vždy nejprve posuzovat, zda tvrzené jednání vůbec může představovat nezákonný zásah. [...]**

18. V tomto ohledu soud nemohl odhlédnout od **zvláštní povahy procesu vydávání mimořádných opatření podle ZOVZ**, jež se odlišuje od případů řešených v citovaných rozhodnutích. V prvé řadě přitom podotýká, že mezi účastníky není sporné, že tato mimořádná opatření jsou **opatřeními obecné povahy. [...]**

19. Pokud se tedy žalobce domáhá nahlížení do spisu ve věci těchto mimořádných opatření s odkazem na § 27 správního řádu, který upravuje účastenství jen ve správním řízení (nikoli při všech postupech podle správního řádu), je potřeba nejprve posoudit, zda se toto ustanovení při vydávání opatření obecné povahy vůbec může uplatnit.

20. Obecná úprava opatření obecné povahy a jejich vydávání je obsažená v části šesté správního řádu, přičemž ta o účastenství ani o vedení, resp. zpřístupnění spisové dokumentace nehovoří. Lze proto vyjít z § 174 odst. 1 správního řádu, podle kterého pro řízení podle této části platí obdobně ustanovení části první a přiměřeně ustanovení části druhé, obsahující obecnou úpravu správního řízení (vč. § 27, resp. § 38). Pouze přiměřené použití úpravy správního řízení vychází z toho, že řízení o návrhu opatření obecné povahy není správním řízením ve smyslu § 9 správního řádu [...]. **Přiměřené použití ustanovení o správním řízení tak u opatření obecné povahy bude připadat v úvahu jen tam, kde to odpovídá povaze tohoto správního aktu a kde je-to v dané souvislosti nezbytné.**

21. Přestože přitom platí, že u opatření obecné povahy, mimořádná opatření dle ZOVZ nevyjímaje, je správní spis veden (blíže viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2021, č. j. 4 As 301/2020 - 147), **o účastenství v řízení ve smyslu § 27 správního řádu zde vůbec hovořit nelze.** Řízení

o návrhu opatření obecné povahy totiž **nemá své konkrétní účastníky**, což je **dáno tím, že opatření obecné povahy dopadá na blíže neurčený okruh dotčených osob**. [Doktrína] i v případě obecné úpravy opatření obecné povahy vylučuje přiměřené použití § 27 správního řádu s odůvodněním, že řízení o vydání opatření obecné povahy účastníky nemá (viz Vedral J. Správní řád - komentář. 2. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 1382). Na podkladě územních plánů, jakožto opatření obecné povahy, pak obdobně i judikatura stojí na závěru, že při jejich pořizování a vydávání žádní předem určení účastníci řízení nejsou. Existuje zde okruh blíže neurčených, tzv. dotčených osob, které mohou podle svého procesního postavení uplatňovat připomínky nebo námitky (viz rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2016, č. j. 5 As 85/2015 - 36, č. 3460/2016 Sb. NSS, bod 30).

22. [...] [V] případě opatření obecné povahy vůbec nepřichází v úvahu přiměřená aplikace institutu účastenství ve správním řízení podle § 27 správního řádu (nejsou zde žádní blíže určení účastníci). Tento závěr je pak v případě mimořádných opatření ještě podepřen skutečností, že podle § 94a odst. 2 věta druhá ZOVZ se o návrhu těchto opatření **ani žádné „řízení“** podle části šesté správního řádu nevede, což také znamená, že v jejich případě není možné vůbec uplatnit ani námitky a připomínky. Tím spíše je proto nesmyslné dovozovat účastenství v postupu jejich vydávání.

23. **Pokud přitom vůbec nelze uvažovat o účastenství v řízení, nelze pojmově hovořit ani o právech účastníků řízení.** Nahlížení do spisu ze strany účastníka řízení (resp. z titulu účastenství) ve smyslu § 38 odst. 1 správního řádu tak z povahy věci vůbec nepřichází v úvahu. Dotčení žalobce na právech účastníka řízení, kterých se dovolává, lze tak označit za a priori vyloučené – v tomto směru nelze vytýkané jednání pojmově za nezákonný zásah vůbec označit.

24. [...] [V]zhledem k absenci možnosti se na procesu vydávání mimořádných opatření jakkoli podílet a vyjadřovat se k nim je zde z povahy věci **vyloučen i možný právní zájem k nahlížení do spisu ve smyslu § 38 odst. 2 správního řádu**. V tomto směru ostatně žalobce nic konkrétního nenamítal a nesnesl žádné konkrétní důvody, o něž svůj zájem na nahlížení do spisu opírá. Setrval jen ve zcela obecné rovině poukazující na to, že jsou mu těmito opatřeními stanoveny povinnosti, přičemž tuto skutečnost navíc vždy spojoval s tím, že je účastníkem řízení. Kdyby přitom soud bez dalšího na tento argument přistoupil, vedlo by to k absurdnímu a nesmyslnému závěru, že by zde právní zájem svědčil v zásadě všem osobám v České republice. [...]

25. [...] [V] případě mimořádných opatření logicky nepřipadá v úvahu ani aplikace § 28 odst. 1 správního řádu, tj. rozhodování o tom, že někdo není účastníkem řízení o návrhu opatření obecné povahy. Rovněž v tomto případě je tak možný nezákonný zásah pojmově vyloučen. [...]

27. Soud předně poukazuje na to, že předmětné ustanovení je z povahy věci úzce provázáno s vlastním vymezením účastenství ve správním řízení (§ 27).



Pakliže se toto vymezení v případě opatření obecné povahy neuplatní (o účastnících řízení zde nelze vůbec hovořit), nelze předpokládat rozhodování o tom, že někdo je či není účastníkem řízení. K tomu lze ve shodě se žalovaným doplnit, že § 28 odst. 1 správního řádu navíc předpokládá vydání usnesení tehdy, pokud o účastenství v řízení existují pochybnosti. Pokud ovšem žádné pochybnosti nejsou (v případě mimořádných opatření z povahy věci ani být nemohou), správní orgán usnesení vůbec nevydává. Ani z tohoto pohledu tak vydání požadovaného usnesení nepřichází v úvahu.

28. [...] [I] kdyby snad žalovaný rozhodl o tom, že žalobce není účastníkem řízení, neznamenaloby to, že se povinnosti ukládané mimořádnými opatřeními na žalobce nevztahují – takové rozhodnutí by tak bylo zcela bezobsažné, neboť na jeho postavení by se tím nic nezměnilo. Soud proto i zde uzavírá, že vydání usnesení podle § 28 odst. 1 správního řádu o tom, že žalobce není účastníkem řízení ve věci vydání mimořádných opatření dle ZOVZ, se zásahovou žalobou domáhat nelze.

29. [...] [S] ohledem na judikaturu Ústavního soudu [soud] rovněž zvažoval, zda by nepřicházela v úvahu změna žaloby na žalobu nečinnosti ve smyslu § 79 a násl. s. ř. s. a zda by tedy neměl žalobce v tomto ohledu poučit. Dospěl však k závěru, že **vydání usnesení podle § 28 odst. 1 správního řádu se na daném skutkovém půdorysu rozhodně nelze domoci ani prostřednictvím nečinnosti žaloby**. Soud v první řadě poukazuje na rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 26. 8. 2004 č. j. 52 Ca 28/2004 - 67, č. 362/2004 Sb. NSS, který na podkladě účastenství podle starého stavebního zákona (zákon č. 50/1976 Sb.) dovodil, že **procesní rozhodnutí (nyní usnesení) o tom, že osoba je či není účastníkem řízení nelze považovat za rozhodnutí ve věci samé ve smyslu § 79 s. ř. s.** (Nejvyšší správní soud pak na tyto závěry odkazoval např. v rozsudku ze dne 4. 12. 2019, č. j. 6 Ads 118/2019 - 40).

30. Soud přitom nepřehlédl, že v jiných rozhodnutích Nejvyšší správní soud připustil, že **negativní usnesení dle § 28 odst. 1 správního řádu může být za určitých okolností rozhodnutím podle § 65 s. ř. s.** (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2013, č. j. 4 As 13/2013 - 26, a ze dne 2. 7. 2015, č. j. 9 As 222/2014 - 147, č. 3288/2015 Sb. NSS). Tato rozhodnutí se ale vůbec nevyjadřují k tomu, zda je možné se vydání předmětného usnesení (vždy) domáhat prostřednictvím nečinnosti žaloby. Především pak lze poukázat na závěry posledně citovaného rozsudku, v němž Nejvyšší správní soud uzavřel, že pokud správní orgán vydal rozhodnutí o účastenství podle § 28 odst. 1 správního řádu v době, kdy již takové rozhodnutí nemohl vydat (správní řízení zde již bylo skončeno), nejedná se o rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. Obdobnou optikou totiž nemůže jít o rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. ani v nyní posuzované věci, v níž vydání rozhodnutí dle § 28 odst. 1 správního řádu s ohledem na vše shora uvedené také nepřichází v úvahu. Z tohoto pohledu lze proto obranu cestou nečinnosti žaloby považovat za zcela irelevantní.

31. Výše popsané závěry pak podle soudu nutně dopadají i na třetí žalobcem identifikovaný zásah, který měl podle něj spočívat v nesprávném postupu ministra zdravotnictví, jenž žalobci neposkytl náležitou ochranu proti nečinnosti při odepření nahlížení do spisu, potažmo nevydání rozhodnutí podle § 28 odst. 1 správního řádu. Jestliže tyto aspekty postupu žalovaného nemohou být nezákonným zásahem, nemůže jím být ani to, že ministr v tomto směru kroky žalovaného nenapravit (žalobci věcně nevyhověl). Zde by bylo ostatně sporné i to, zda lze v případě úkonu, představujícího z pohledu žalobce prostředek ochrany proti tvrzenému zásahu žalovaného, spatřovat další samostatný zásah správního orgánu ve smyslu § 82 s. ř. s.

32. S ohledem na vše výše uvedené proto Městský soud v Praze uzavírá, že nebyly splněny podmínky řízení o žalobě, přičemž tento nedostatek je neodstranitelný. Proto žalobu podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl. [...]

### **Ochrana veřejného zdraví: nařízení protiepidemických opatření telefonickým sdělením**

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2021, č.j. 10 As 229/2021-31, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

**Krajská hygienická stanice musí o protiepidemických opatřeních podle § 64 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, rozhodnout dle správního řádu (§ 67 odst. 1 citovaného zákona); zejména tato opatření (např. karanténa) nelze stanovit jen telefonicky.**

*nařízení karantény, písemné rozhodnutí, absence zákonného podkladu, nezákonný zásah, trvající zásah*

[1] Žalobci se žalobou u krajského soudu domáhali určení, že výzva a vynucování toho, aby žalobce a) absolvoval karanténu a PCR test na přítomnost covidu-19 ve dnech 15. - 17. 9. 2020, byl nezákonný zásah.

[2] Krajský soud v záhlaví označeným rozsudkem rozhodl, že výzva žalované, aby žalobce a) ve dnech 15. - 17. 9. 2020 absolvoval karanténu a PCR test na přítomnost covidu-19, byla nezákonná (výrok I), zamítl žalobu ve vztahu k žalobkyni b) [...]

[3] Krajský soud konstatoval, že žalovaná [krajská hygienická stanice] může nařídit podle § 64 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, protiepidemická opatření pouze rozhodnutím podle správního řádu (§ 67 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví). Žalovaná dne 15. 9. 2020 telefonicky kontaktovala žalobkyni b) a žalobcům z pozice orgánu ochrany veřejného zdraví oznámila, že žalobce a) je v karanténě a musí se dostavit k PCR testu, aniž byla jakákoli protiepidemická opatření dle § 64 zákona o ochraně veřejného zdraví ze strany žalované či ze strany poskytovatele zdravotních služeb vydána. Tím žalovaná uvedla žalobce v omyl a dopustila se nezákonného jednání. U žalobců totiž navodila zdání závaznosti vyřčených sdělení a nutnosti jejich respektování a dodržování, přestože pro to neexistoval zákonný podklad. Podle krajského soudu sdělení žalované

směřovalo přímo vůči žalobci a). Zásah do práv žalobkyně b), která jej specifikuje jako nutnost pečovat o nezletilého žalobce a) po dobu, kdy byl nucen setrvat doma, je však podle krajského soudu **pouze zásahem zprostředkovaným**, který nepramení přímo z postupu žalované, ale je závislý i na jiných skutečnostech, např. na rozložení péče o nezletilého žalobce a) v rodině. [...]

### III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem [...]

[9] Žalobce a) navštěvoval v rozhodné době Mateřskou školu v Hamrech nad Sázavou. Dne 15. 9. 2020 obdržela žalobkyně b) e-mail z mateřské školy, že dne 4. 9. 2020 zde bylo dítě, které následně bylo 15. 9. 2020 pozitivně testováno na covid-19, a proto bude rodiče dětí kontaktovat hygienická stanice.

[10] Téhož dne telefonicky kontaktovala žalobkyni b) zaměstnankyně stěžovatelky paní K. a oznámila jí, že žalobce a) **je v karanténě** z důvodu kontaktu s pozitivně testovaným dítětem v mateřské škole a že bude muset absolvovat PCR test, jehož termín žalobkyni b) sdělí následující den. Žalobkyni b) bylo rovněž sděleno, že má kontaktovat dětskou lékařku, která jí vystaví karanténu, pokud by potřebovala ošetřovné. K dotazu žalobkyně b), zda obdrží písemné rozhodnutí o nařízení karantény, žalovaná odpověděla, že ona takové rozhodnutí nevydává.

[11] Dne 16. 9. 2020 matku žalobce a) - žalobkyni b) telefonicky kontaktovala opět paní K., že se má s žalobcem a) dostavit k odběru 18. 9. 2020 v odběrovém místě [...].

[12] Dne 17. 9. 2020 se žalobkyně b) spojila s MUDr. U., popsala jí situaci v mateřské škole a lékařka si poznamenala, kdy má jít žalobce a) na test. E-mailem z 18. 9. 2020 dětská lékařka sdělila žalobkyni b), že o epidemiologické situaci v mateřské škole nemá žádné bližší informace od stěžovatelky, proto nemůže posoudit správnost nařízených opatření. [...].

[13] [...] [S]těžovatelka žalobkyni b) v e-mailu ze 17. 9. 2020 sdělila, že ona karanténu žalobci a) nenařizovala. Domnívala se, že k tomu je příslušná pediatrička. K nutnosti podrobení se PCR testu dodala, že žalobce a) je povinen dostavit se k indikovanému PCR testu. V daném e-mailu zaznělo: „Pokud se nedostavíte, je KHS kraje Vysočina oprávněna Vám tuto povinnost uložit rozhodnutím, pokud se ani tomuto rozhodnutí nepodrobíte, je KHS kraje Vysočina oprávněna vynutit plnění této povinnosti prostředky danými příslušnou právní úpravou (např. předvedení Policií České republiky). Pokud byste uvedenou povinnost dobrovolně nesplnila, dopustila byste se současně přestupku dle § 92k odst. 3 písm. a) zákona o ochraně veřejného zdraví“ (viz č. l. 8 správního spisu).

[14] Žalobci a) byla dne 22. 9. 2020 rozhodnutím uložena povinnost dostavit se k PCR testu.[...]

[18] NSS předně konstatuje, že se ztotožňuje s posouzením věci krajským

soudem. Krajský soud se věci detailně zabýval a jeho odůvodnění NSS nemá co vytknout. [...]

[19] Pokud chtěla stěžovatelka uložit žalobci a) některé z protiepidemiologických opatření (§ 64 zákona o ochraně veřejného zdraví), musela o tom ve smyslu § 67 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví rozhodnout podle správního řádu (viz bod 52 napadeného rozsudku). Stěžovatelka však nevydala ve dnech 15. 9. - 17. 9. 2020 žádné rozhodnutí o nařízení karantény ani o povinnosti dostavit se k PCR testu. Proto je nutné posoudit, zda telefonický hovor ze dne 15. 9. 2020 lze vnímat jako nařízení karantény a povinnosti podrobit se PCR testu, nebo se jednalo o pouhé doporučení.

[20] Nelze než souhlasit s krajským soudem, že z telefonického hovoru ze dne 15. 9. 2020 by každá průměrně vzdělaná osoba pochopila, že stěžovatelka uložila žalobci a) povinnost setrvat doma v karanténě a podrobit se PCR testu. Stěžovatelka žalobkyni b) vysvětlila, proč musí žalobce a) setrvat v karanténě, od kdy dokdy má karanténa trvat, a sdělila jí také informace ohledně testování (viz záznam telefonického hovoru, který byl proveden jako důkaz při jednání před krajským soudem). Uvedené nelze chápat pouze jako doporučení či nezávazné sdělení.

[21] Krajský soud přílehavě odkázal na nález Ústavního soudu ze dne 18. 2. 2010, sp. zn. I. ÚS 1849/08, podle něhož správním orgánem zvolený způsob výkonu veřejné moci, který s sebou nese zásah do základních práv osob, musí odpovídat zákonu a obstat z hlediska principu proporcionality.

[22] [...] [T]elefonický pokyn stěžovatelky, kterým byla žalobci a) uložena povinnost setrvat doma v karanténě a podrobit se PCR testu, nelze pro absolutní nedostatek písemné formy považovat za rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. – je proto správný závěr krajského soudu, že **se jedná o zásah (resp. pokyn) ve smyslu § 82 s. ř. s.**

[23] [...] [S]těžovatelka omezila osobní svobodu žalobce a), a to nezákonným způsobem, jednala tzv. ultra vires. Protiepidemická opatření podle § 64 zákona o ochraně veřejného zdraví stěžovatelka tedy nařídila nezákonným způsobem a u žalobců navodila domnění závaznosti vyřčených sdělení a nutnosti jejich respektování a dodržování. Stěžovatelka se proto vůči žalobci a) dopustila nezákonného zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s. (podrobněji viz body 55 – 57 napadeného rozsudku).

[24] [...] NSS uvádí, že si je vědom nelehké situace stěžovatelky a její postup je do značné míry pochopitelný. NSS ovšem nemůže resignovat na znění zákona a případně dotvářet zákon tím, že by vytvářel výjimky, kdy není třeba rozhodnutí podle § 67 zákona o ochraně veřejného zdraví vydávat, neboť **nemůže nahrazovat roli zákonodárce** (srov. např. rozsudek ze dne 7. 8. 2018, čj. 8 Afs 25/2018-32, bod 27).

[25] NSS [...] konstatuje, že v projednávaném případě se jednalo o **trvající zásah**. Stěžovatelka u žalobců vyvolala dojem, že žalobce a) je povinen podrobit

se PCR testu a do té doby zůstat doma v karanténě. Telefonickým hovorem [...] tedy stěžovatelka vyvolala stav, který trval až [...] do doby, než bylo matce žalobce a) – žalobkyni b) – e-mailem stěžovatelkou sděleno, že „karanténu Vašemu synovi nenařizovala“, resp. do doby, kdy se žalobce a) měl dostavit k provedení PCR testu (18. 9. 2020). [...] Telefonátem ze dne 15. 9. 2020, kdy byla nezákonným způsobem uložena žalobci a) povinnost zůstat v karanténě a podrobit se PCR testu, byl vyvolán nezákonný zásah, který trval až do 17. 9. 2020. [...]

[27] [...] Zákonná úprava a ani jiná systémová opatření zjevně nepředpokládala stav, jaký v té době nastal v souvislosti s šířením nemoci covid-19, a stěžovatelka byla chtě nechtě objektivně nucena postupovat nestandardně (a v tomto případě bohužel i nezákonně). Přes závěr o nezákonnosti posuzovaného zásahu tak NSS jednání stěžovatelky v této věci nevnímá jako její selhání (či selhání její konkrétní zaměstnankyně), ale spíše jako důsledek dosavadní zákonné úpravy a určitých systémových nedostatků.

[28] Na závěr zbývá v této souvislosti pro úplnost dodat, že NSS s ohledem na okolnosti této věci zvažoval při hodnocení nezákonnosti daného zásahu též míru jeho intenzity. Při posouzení této otázky však NSS dovodil, že **nezákonné uložení povinnosti, která představuje zásadní omezení práva svobodu pohybu v délce několika dní, nelze považovat za zásah jen mírné intenzity, který by jen minimálně zasáhl do práv stěžovatele a).**

(mš)

### **Rízení před správními soudy: přezkum zákonnosti a ústavnosti krizového opatření a vyhlášení nouzového stavu; překročení základních materiálních a procedurálních limitů**

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21. 9. 2021, č. j. 8 A 26/2021-42, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

*krizové opatření vlády, nouzový stav, přezkum zákonnosti a ústavnosti krizového opatření, přezkum zákonnosti a ústavnosti vyhlášení nouzového stavu, materiální a procedurální limity vyhlášení či prodloužení nouzového stavu*

Správní soud může v rámci posouzení zákonnosti a ústavnosti krizového opatření vydaného vládou v době nouzového stavu, které je právním předpisem sui generis a k němuž je tudíž oprávněn na základě čl. 95 odst. 1 Ústavy, posoudit rovněž zákonnost, resp. ústavnost vyhlášení samotného nouzového stavu, neboť trvání nouzového stavu (jeho řádné vyhlášení či prodloužení) je skutečnost, která zakládá kompetenci vlády k vydání takového krizového opatření. Při tomto postupu soud přezkoumává, nejen zda byl nouzový stav formálně vyhlášen, ale rovněž zda nebyly překročeny základní materiální a procedurální limity, které k jeho vyhlášení či prodloužení stanoví ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky. Při takovém přezkumu ale soud postupuje zdrženlivě,



**a to s ohledem na široký prostor pro politické uvážení vlády a Poslanecké sněmovny a s respektem k primární kontrolní úloze Poslanecké sněmovny; omezí se tedy na eliminaci závažných porušení materiálních a procedurálních podmínek, příp. zneužití institutu nouzového stavu.**

[1] Na den 7. 3. 2021 byla na 14. hodinu na Staroměstském náměstí v Praze svolána demonstrace iniciativy „Chcipl pes“. Žalobce měl v úmyslu se této hromadné akce zúčastnit a realizovat své Listinou základních práv a svobod (dále jen „Listina“) zaručené právo se shromažďovat a své právo vyjádřit svůj názor. Žalobce uvedl, že se ke Staroměstskému náměstí dostavil [...], přičemž zjistil, že všechny veřejné komunikace jsou zahrazeny zábranami strážnými [...] strážníky obecní policie. [...] Bylo mu pouze sděleno, že přístup všem osobám do prostor náměstí je zakázán, neboť „v místě shromáždění se nachází moc osob“. [...]

[3] Dle žalobce tím, že mu nebyl umožněn příslušníky Policie ČR a strážníky obecní policie vstup do prostor Staroměstského náměstí a tedy ani účast na řádně svolaném a řádně schváleném shromáždění, aniž by bylo příslušníky policie nebo obecní policie v této věci vydáno jakékoli úřední rozhodnutí, žalovaní společně přímo zasáhli do jeho Listinou zaručených základních a politických práv a svobod, a to do práva na svobodu pohybu, práva shromažďovacího a práva na svobodu projevu a tato práva mu byla nezákonně upřena, a to jinak, než úředním rozhodnutím. [...]

[5] Žalobce spatřuje nezákonnost shora popsaného zásahu v tom, že tyto úkony byly vykonány na základě krizového opatření vydaného formou usnesením vlády ze dne 26. února 2021 č. 198, o přijetí krizového opatření, publikovaného ve Sb. pod č. 98/2021, kterým byl zakázán „volný pohyb osob na území celé České republiky v době od 05:00 hod. do 20:59 hod.“ s určitými výjimkami zde uvedeným. [...]

[6]. Toto krizové opatření však bylo vydáno v návaznosti na unesení vlády ČESKÉ REPUBLIKY ze dne 26. února 2021 č. 196, publikovaném pod č. 96/2021 Sb., kterým vláda v souladu s čl. 5 a 6 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, vyhlásila pro území České republiky z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru/označovaný jako SARS CoV-2/ na území České republiky NOUZOVÝ STAV na dobu 30 dnů od 00:00 hodin dne 27. února 2021, které však žalobce považuje za nezákonné [...]

[7] Nouzový stav platil na území České republiky nepřetržitě, od 5. 10. 2020, kdy byl vyhlášen usnesením vlády ze dne 30. 9. 2020 č. 957 publikovaným pod č. 391/2020 Sb. Podle tohoto usnesení vláda v souladu s čl. 5 a 6 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, vyhláší pro území České republiky z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru (označovaný jako SARS CoV-2) na území České republiky nouzový stav na dobu od 00:00 hodin dne 5. října 2020 na dobu 30 dnů. Následně byl usneseními vlády se souhlasem Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky nouzový stav prodloužen [...].

[8] S dalším prodloužením nouzového stavu nevyslovila Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky na své 83. schůzi dne 11. 2. 2021 souhlas. [...] Nouzový stav tak byl vyhlášen opakovaně po vyslovení nesouhlasu Poslanecké sněmovny ČR s vyhlášením nouzového stavu a dokonce po zrušení nouzového stavu Poslaneckou sněmovnou ke dni 27. 02. 2021, **tedy v rozporu s čl. 6 odst. 2 ústavního zákona o bezpečnosti České republiky**, dle kterého lze nouzový stav vyhlásit nejdéle na dobu 30 dnů a jeho prodloužení je možné pouze po předchozím souhlasu poslanecké sněmovny a dle čl. 5 odst. 4 může Poslanecká sněmovna nouzový stav zrušit. [...]

[11] Je-li tedy nouzový stav vyhlášen v rozporu se zákonem, potom všechny navazující úkony je nutné považovat za se zákonem **rozporné**, tedy včetně navazujících krizových opatření vlády, a tedy také všech úkonů příslušníků PČR a strážníků MPHMP vykonávaných na jejich základě. [...]

[Posouzení soudem]

[40] Žalobce se [...] fakticky domáhá pouze toho, aby soud přezkoumal zákonnost usnesení vlády ČR ze dne 26. 2. 2021 č. 196, kterým byl vyhlášen pro území České republiky z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s [...] SARS CoV-2 na území České republiky nouzový stav na dobu 30 dnů od 00:00 hodin dne 27. února 2021. [...]

[41] [...] Krizové opatření vlády, kterým se mimo jiné omezuje svoboda shromažďovací, je v souladu s judikaturou Ústavního soudu třeba považovat za tzv. **jiný právní předpis** (srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, body 41 až 46; nebo usnesení ze dne 5. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 10/20, body 17 až 19) čili právní předpis sui generis (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2021, č. j. 9 As 264/2020-51, body 40 až 46), jeho obsah je totiž obecný jak předmětem regulace, tak třídou subjektů, na které dopadá. Jedná se přitom o podzákonný právní předpis, jehož zákonnost a ústavnost obecné soudy mohou samy posoudit a případně takový předpis neaplikovat – viz čl. 95 odst. 1 Ústavy (srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 26. 1. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 1/21, bod 20, a jiné). [...]

[43] [...] [Ž]alobce samotné krizové opatření vlády nenapadá co do jeho obsahu (tedy nezpochybňuje ústavnost jeho jednotlivých ustanovení po stránce materiální), ale namítá, že nebyly splněny podmínky pro vydání takového krizového opatření, a sice že zde nebyl nouzový stav vyhlášený v souladu s pravidly zakotvenými v ústavním zákoně č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky („ČR“). [...]

[45] Městský soud na základě čl. 95 odst. 1 Ústavy zajisté může (a musí) při přezkumu krizového opatření vlády vydaného na základě § 5 a § 6 krizového zákona zkoumat, zda vůbec vláda měla kompetenci k jeho vydání, tedy zda v době, pro kterou bylo vydáno, trval nouzový stav. Otázkou ale je, jaký rozsah by tento přezkum měl mít, zda se má soud omezit jen na zkoumání

toho, jestli vláda o vyhlášení nouzového stavu skutečně rozhodla, resp. jestli bylo takové její rozhodnutí vyhlášeno v souladu s čl. 12 ústavního zákona o bezpečnosti ČR ve Sbírce zákonů, anebo zda má zkoumat i to, jestli vláda dodržela podmínky, které ústavní zákon o bezpečnosti ČR pro vyhlášení nouzového stavu stanoví.

[46] Tyto podmínky jsou dvojího druhu, a sice **materiální a procedurální**. **Materiální** podmínky jsou zakotveny v čl. 5 odst. 1 a 2 ústavního zákona o bezpečnosti ČR, vláda podle těchto ustanovení může vyhlásit nouzový stav pouze za určitých okolností, konkrétně v případě živelních pohrom, ekologických nebo průmyslových havárií, nehod nebo jiného nebezpečí, které ve značném rozsahu ohrožují životy, zdraví nebo majetkové hodnoty anebo vnitřní pořádek a bezpečnost. Naopak je ale stanoveno, že nouzový stav nemůže být vyhlášen z důvodu stávky vedené na ochranu práv a oprávněných hospodářských a sociálních zájmů. **Procedurální** podmínky jsou potom upraveny zejména v čl. 5 odst. 4 a čl. 6 odst. 2 ústavního zákona, které zakotvují parlamentní kontrolu nad udržováním nouzového stavu. Poslanecká sněmovna má tak jednak pravomoc nouzový stav kdykoliv zrušit (čl. 5 odst. 4), současně bez jejího předchozího souhlasu nelze nouzový stav vyhlásit na dobu delší než 30 dnů (resp. ho nelze po uplynutí 30 dnů dále prodloužit).

[47] Ústavní soud se v nedávné době zabýval možností **tzv. abstraktního přezkumu usnesení vlády, jímž se vyhláší nouzový stav**. Poprvé tomu tak bylo v usnesení Pl. ÚS 8/20 v rámci řízení o ústavní stížnosti, později v usnesení ze dne 16. 3. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 12/21, v této věci Ústavní soud rozhodoval o návrhu skupiny 35 senátorů. [...]

[49] Městský soud právě rekapitulovaným závěrům Ústavního soudu rozumí především tak, že usnesení vlády, jímž se vyhláší nouzový stav a kterým se fyzickým a právnickým osobám nestanoví žádná práva a povinnosti (nebo se jejich práva a povinnosti nemění), **není způsobilé samostatného, tzv. abstraktního přezkumu, neboť se nejedná o právní předpis a ústavní ani jiné předpisy nedávají Ústavnímu soudu pravomoc k přezkumu** (a případnému zrušení) takového specifického ústavního aktu.

[50] Městský soud se ale nachází v dosti odlišné pozici, než v jaké se nacházel Ústavní soud. Žalobce v nyní projednávané věci nenapadá usnesení vlády o vyhlášení nouzového stavu (městský soud neprojednává návrh na jeho zrušení), žalobce brojí proti konkrétnímu zásahu správního orgánu, ke kterému došlo v důsledku vyhlášení nouzového stavu (v návaznosti na vyhlášení nouzového stavu bylo přijato krizové opatření, kterým bylo omezeno právo shromažďovací; policisté a strážníci při naplňování tohoto krizového opatření zasáhli do práv žalobce tím, že mu znemožnili účast na konkrétním shromáždění). V takovém případě ale již usnesení vlády, kterým se vyhláší nouzový stav, **není aktem, který by pro adresáty práva neměl žádné důsledky, ale naopak je aktem, na jehož podkladu je velmi citelně zasahováno do jejich základních a jiných práv** (zde konkrétně do práva

shromažďovacího). Vyhlášením nouzového stavu totiž došlo k aktivaci krizových pravomocí vlády a dalších orgánů veřejné správy podle krizového zákona.

[51] [...] Městský soud tedy konstatuje, že vláda (a rovněž Poslanecká sněmovna) má velmi široký prostor pro politické uvážení stran vyhlášení, udržování a ukončení nouzového stavu; tento prostor ale – jak vyplývá z odkazovaných ustanovení ústavního zákona o bezpečnosti ČR – **není bezbřehý, má své materiální i procedurální mantinely**, jejichž dodržování obecné soudy v rámci přezkumu konkrétního krizového opatření podle čl. 95 odst. 1 Ústavy, které by mělo být v konkrétní věci aplikováno, nemohou odmítnout přezkoumat. V případě, že by tak učinily, by totiž otevíraly prostor pro zneužití institutu nouzového stavu ze strany vlády, resp. politické většiny v Poslanecké sněmovně. [...].

[52] Podle čl. 4 odst. 2 Listiny mohou být meze základních práv a svobod za podmínek stanovených Listinou upraveny pouze zákonem. Zákon je přitom akt zákonodárné moci – parlamentu, jež svou legitimitu odvozuje přímo z voleb (přímá demokratická legitimita) – který je současně přijímán ve významně reglementovaném a do značné míry transparentním procesu (zákonodárný proces). Mimořádné pravomoci vlády (a dalších orgánů) v době trvání nouzového stavu podle krizového zákona potom představují výjimku z uvedeného pravidla, neboť meze základních práv mohou být v takové době do určité míry stanoveny i krizovými opatřeními (obdobně usnesení Ústavního soudu Pl. ÚS 10/20, bod 16); demokratická legitimita vlády, která tato opatření typicky přijímá, je ale pouze zprostředkovaná, přijímání těchto opatření je v zásadě bezprocedurální a mnohem méně transparentní. Tato výjimka, která je ústavně aprobována čl. 6 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti České republiky, podle něhož vláda současně s vyhlášením nouzového stavu musí vymezit, která práva stanovená ve zvláštním zákoně a v jakém rozsahu se v souladu s Listinou základních práv a svobod omezují a které povinnosti a v jakém rozsahu se ukládají, ale nemůže být zneužívána. Právě soudy, které jsou podle čl. 90 Ústavy povolány k ochraně práv a podle čl. 36 Listiny potom zvláště k ochraně základních práv, musí garantovat, že k tomu nedojde, resp. nemohou v takovém případě odepřít poskytnout jednotlivci ochranu.

[53] Městský soud tedy konstatuje, že má na podkladě čl. 95 odst. 1 Ústavy v rámci přezkumu konkrétního krizového opatření pravomoc přezkoumat nejen otázku, zda byl nouzový stav skutečně (formálně) vyhlášen, ale má pravomoc přezkoumat i to, jestli byly splněny podmínky pro jeho vyhlášení či prodloužení. [...].

[54] Městský soud tedy přistoupil k přezkumu vyhlášení nouzového stavu [...] Městský soud konstatuje – s ohledem na trvání koronavirové pandemie v dané době, kterážto skutečnost je obecně známa – že **nedošlo k porušení materiálních podmínek** pro vyhlášení nouzového stavu, konečně žalobce ani nic v tomto ohledu nenamítá.

[55] Pokud jde o **procedurální** podmínky, [...] [v]láda skutečně v průběhu

podzimu a zimy opakovaně se souhlasem Poslanecké sněmovny prodloužila nouzový stav původně vyhlášený s účinností od 5. 10. 2020 usnesením vlády ze dne 30. 9. 2020 č. 957 publikovaným pod č. 391/2020 Sb.; následně ale Poslanecká sněmovna s jeho dalším prodloužením již nesouhlasila, a ten tak skončil dnem 14. 2. 2021. V reakci na to ale vláda (bez souhlasu Poslanecké sněmovny) vyhlásila na návrh hejtmánů usnesením ze dne 14. 2. 2021 č. 125 publikovaným pod č. 59/2021 Sb. nouzový stav nový, a to s účinností od následujícího dne. Parlament poté přijal návrh tzv. pandemického zákona (ten byl následně vyhlášen pod č. 94/2021 Sb.); Poslanecká sněmovna v návaznosti na jeho projednání přijala dne 18. 2. 2021 usnesení, kterým využila svoji pravomoc podle čl. 5 odst. 4 ústavního zákona o bezpečnosti ČR a rozhodla o zrušení nouzového stavu ke dni účinnosti tzv. pandemického zákona, nejpozději však k 27. 2. 2021. O několik dní později, 26. 2. 2021, ale **v důsledku nepříznivého vývoje pandemické situace přijala usnesení č. 1539, kterým aprobovala vládou zamýšlené vyhlášení dalšího nouzového stavu. Vláda [...] nouzový stav znovu opravdu vyhlásila.**

[56] Městský soud konstatuje, že v daném případě **nebyla při vyhlášení nového nouzového stavu obejita Poslanecká sněmovna, která v reakci na aktuální vývoj pandemické situace zcela zřejmě usnesením č. 1539 ze dne 26. 2. 2021 přehodnotila své dřívější negativní stanovisko k dalšímu udržování nouzového stavu a s tímto souhlasila.** Ačkoliv se uvedený postup může zdát poněkud kostrbatý, nedošlo k žádnému flagrantnímu porušení procedurálních podmínek pro vyhlášení (resp. udržování) nouzového stavu, neboť nebyla obejita vůle Poslanecké sněmovny.

[57] S ohledem na právě řečené městský soud konstatuje, že nedospěl k závěru o protizákonnosti či protiústavnosti vyhlášení nouzového stavu; nezákonným neshledává tedy ani krizové opatření vlády vyhlášené pod č. 113/2021 Sb., a tudíž ani posuzovaný zásah policistů a strážníků vůči žalobci. [...]

### **Pandemický zákon: proměnlivost vědeckých poznatků; odborná úvaha tvůrce mimořádných opatření; protilátky proti onemocnění covid-19**

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20.10.2021, č.j. 8 Ao 22/2021-183, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

*přezkum mimořádného opatření, odůvodnění mimořádného opatření, vědecké poznatky, protilátky proti onemocnění covid-19*

**I. Při přezkumu mimořádného opatření (§ 13 zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění covid-19) soud u uplatněných návrhových bodů zkoumá, zda odpůrcem zvolené řešení má alespoň rámcovou oporu v odůvodnění napadeného opatření a je opřeno o odborné podklady svědčící zvolenému řešení. Odpůrce je současně v soudním řízení oprávněn předložit další argumenty či podklady, které podporují argumentaci a podklady v napadeném opatření již obsažené.**



**Pokud nejsou vědecké poznatky k určité otázce ustálené nebo se výrazně různí, pak je na odpůrci, který z obdobně relevantních poznatků a názorů zvolí. I pokud by se soud domníval, že by se on sám přikláněl k jinému možnému řešení, nepřísluší mu, aby do této odborné úvahy odpůrce vstupoval. Navrhovatel, má-li jeho návrh být důvodný, naopak musí předestřít dostatečně silné argumenty, případně předložit podklady (obsahem i formou) takové odborné úrovně, že budou s to vyvrátit podklady, z nichž vycházel odpůrce.**

II. Nelze-li na základě relevantních vědeckých podkladů dostupných v době vydání mimořádného opatření dle zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění covid-19, ztotožnit imunitu proti onemocnění covid-19 s laboratorně naměřenými protilátkami proti této nemoci, pak takové mimořádné opatření není bez dalšího nezákonné, upřednostňuje-li osoby, které získaly imunitu očkováním nebo laboratorně prokázaným onemocněním covid 19 oproti osobám s laboratorně prokázanými protilátkami proti této nemoci.

[1] Navrhovatel se návrhem na zrušení opatření obecné povahy podaným u NSS domáhá zrušení čl. I bodu 16 mimořádného opatření odpůrce ze dne 26. 8. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-23/MIN/KAN. [...] Mimořádné opatření stanovilo s účinností od 1. 9. 2021 podmínky pro vstup osob do některých vnitřních a venkovních prostor [...] nebo pro účast na hromadných akcích nebo jiných činnostech [...], přičemž podle napadeného čl. I bodu 16 je (zjednodušeně řečeno) vyžadováno: a) absolvování RT-PCR vyšetření na přítomnost viru SARS-CoV-2 s negativním výsledkem, a to nejdéle před 7 dny, b) absolvování rychlého antigenního testu (RAT) na přítomnost antigenu viru SARS-CoV-2 s negativním výsledkem, a to provedeného zdravotnickým pracovníkem nejdéle před 72 hodinami, c) uplynutí nejméně 14 dní od dokončeného očkovacího schématu, a to schváleným léčivým přípravkem, d) prodělání laboratorně potvrzeného onemocnění covid-19, jestliže uplynula doba izolace a od prvního pozitivního testu neuplynulo více než 180 dní, e) podstoupení RAT na přítomnost antigenu viru SARS-CoV-2 určeného pro sebetestování na místě, a to s negativním výsledkem, případně prokázání podstoupení takového testu za dozoru zdravotnického pracovníka prostřednictvím online služby nejdéle před 24 hodinami, rovněž s negativním výsledkem potvrzeným poskytovatelem zdravotních služeb, anebo f) v případě osoby ve škole nebo školském zařízení doložením čestného prohlášení anebo potvrzením školy o absolvování RAT na přítomnost antigenu viru SARS-CoV-2 určeného pro sebetestování, a to s negativním výsledkem. [...]

[5] Navrhovatel uvedl, že napadeným opatřením je přímo dotčen, neboť je v jeho důsledku omezován v běžném životě. V říjnu 2020 prodělal onemocnění covid-19 a v březnu 2021 podstoupil test na protilátky s výsledkem IgG 8,32. V červenci téhož roku podstoupil test znovu, tentokrát s výsledkem IgG 6,45, což je stále více než šestinásobek hodnoty 1 značící pozitivitu. Navrhovatel se proto cítí být diskriminován, neboť napadené mimořádné opatření rozdílně zachází s různými skupinami lidí, kteří jsou

teoreticky vůči onemocnění covid-19 odolní. Osoby, u nichž se pozitivní hodnoty protilátek pouze předpokládají s ohledem na absolvování očkování anebo pozitivní PCR test, se nemusí podrobovat testování jakožto podmínce pro využívání řady služeb. [...]

[Posouzení soudem]

[31] Návrh není důvodný.

[32] [...] NSS uplatňuje při přezkumu opatření obecné povahy tzv. **pětikrokový test** vymezený v rozsudku z 27. 5. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS. Jelikož je však od 1. 1. 2012 soud [...] vázán rozsahem a důvody návrhu (před tímto datem tomu tak nebylo a soud prováděl vždy celý test), provádí jen kroky tohoto testu, které odpovídají rozsahu a důvodům návrhů (srov. bod 39 rozsudku NSS z 31. 8. 2018, č. j. 1 As 49/2018-62, [...]).

[35] **Soud si je vědom odborné povahy podkladů, východisek i závěrů, na kterých je vystavěno odůvodnění napadeného opatření (a ostatně i argumenty účastníků). Soudní moci nepřísluší věcně rozhodovat namísto správních orgánů. Tím spíše to platí pro rozhodování otázek, které jsou sporné i ve vědecké komunitě, resp. vědecké poznání o nich doposud není ustálené.** Jak již NSS vyslovil např. ve vztahu k otázce efektivity antigenního testování, tedy z hlediska odbornosti v podobné situaci jako je ta nyní projednávaná, soud se má zabývat tím, zda mimořádná opatření odpůrce vycházejí ze „solidních vědeckých základů“, nejsou „svévolná či nesmyslná“, přičemž nelze čekat na definitivní rozřešení určité vědecké otázky. NSS již v této souvislosti uzavřel, že „je v souladu se zásadou předběžné opatrnosti, pokud ministerstvo volí určitou cestu boje s virem, je-li rozumná pravděpodobnost, že tato cesta může být efektivní. V každém případě to nejsou soudy, kdo by měl rozhodovat svou povahou vysoce odborné otázky tohoto typu. Naopak, v těchto otázkách, kde vědecká debata prodělává bouřlivý vývoj, sluší soudní moci zdrženlivost. Soudci tohoto soudu nevědí, zda je plošné antigenní testování tou nejlepší možnou cestou. Postačí, že ministerstvo ukáže, že jeho opatření v těchto věcech mají solidní vědeckou podporu a rozumnou cestu k dosažení cíle představují“ (rozsudek ze dne 20. 5. 2021, č. j. 10 Ao 1/2021-148). [...]

[36] Výše uvedená specifika soudního přezkumu [...] nicméně nelze vykládat tak, že by soud neměl ověřovat, zda je odůvodnění napadeného opatření opřeno o relevantní zdroje, není vnitřně rozporné či nelogické apod. (a to samozřejmě i z hlediska odborného). Opačný výklad by totiž z povahy věci fakticky vylučoval soudní přezkum mimořádných opatření. Shora citovaná východiska tedy nelze vnímat tak, že by s odkazem na „přílišnou odbornost“ řešené problematiky mohl odpůrce vydávat opatření, která by nebyla opřena o aktuální vědecké poznatky, případně následně libovolně nahrazovat chybějící odůvodnění či teprve zpětně dohledávat podklady, které by souzněly s jím zvoleným řešením. Podstatné je, zda odpůrcem zvolené řešení má alespoň rámcovou oporu v odůvodnění napadeného mimořádného opatření, které je opřeno o odborné podklady svědčící zvolenému řešení. Pokud nejsou vědecké

poznatky ustálené nebo se vědecké názory výrazně různí, pak je na odpůrci, který z obdobně relevantních vědeckých poznatků a názorů zvolí. I pokud by se soud domníval, že by se on sám přikláněl k jinému možnému řešení, nepřísluší mu, aby do této odborné úvahy odpůrce vstupoval. Tím by **popíral dělbů moci**, neboť by si osoboal právo věcně rozhodovat namísto toho, aby pouze přezkoumal zákonnost rozhodnutí odpůrce. **Odpůrce je zároveň v soudním řízení oprávněn předložit další argumenty či podklady**, které podporují argumentaci a podklady obsažené již v napadeném mimořádném opatření. Lze si jistě představit i takové situace, kdy nelze po odpůrci požadovat, aby si domýšlel jakoukoliv myslitelnou argumentaci, která proti opatření může být vznesena. V takovém případě je na odpůrci, aby až v řízení před soudem svou argumentaci obhájil (srov. např. bod [21] shora již citovaného rozsudku č. j. 9 Ao 13/2021-36). Následně je na navrhovateli, aby svými argumenty postoje odpůrce vyvrátil. Navrhovatel musí předestřít dostatečně silné argumenty, případně předložit podklady (obsahem i formou) takové odborné úrovně, že budou s to vyvrátit podklady, z nichž vycházel odpůrce (a to podklady relevantní v době vydání napadeného opatření).

[38] K otázce diskriminace osob s prokázanými protilátkami v důsledku mimořádných opatření odpůrce se již zdejší soud ve své judikatuře opakovaně vyjádřil. Ve výše již vícekrát zmiňovaném rozsudku č. j. 6 Ao 21/2021-23, v němž přezkoumával obdobné (dřívější) mimořádné opatření odpůrce, v této souvislosti především uzavřel, že „důvodem, proč se osoby, které prodělaly onemocnění COVID-19 nebo se proti němu nechaly očkovat, nemusejí před návštěvou restaurace, kulturní či sportovní akce a podobně testovat, a prokazovat tak, že nepřenášejí virus SARS-CoV-2, je předpoklad odpůrce, že tyto osoby mají dostatek protilátek proti onemocnění COVID-19, a tudíž je u nich nízké riziko (re)infekce tímto virem. V tomto kontextu je postavení osob, které mají laboratorně naměřeny protilátky proti onemocnění COVID-19, s těmito osobami přinejmenším v obecné rovině srovnatelné (...). Je zřejmé, že s osobami s laboratorně naměřenými protilátkami, mezi něž náleží i navrhovatel, zachází odpůrce rozdílně oproti osobám, které prodělaly onemocnění COVID-19 či které se proti němu nechaly očkovat, a to způsobem, který jim jde k tíži.“ [...]

[42] Jak již bylo výše zmíněno, v řízení o návrhu na přezkum mimořádných opatření může odpůrce v reakci na argumentaci navrhovatele před soudem dovysvětlit řešení přijaté v opatření. Odůvodnění nyní napadeného opatření se s ohledem na výše uvedené jevílo částečně rozporné, proto soud považoval za nutné nejprve vyjasnit právě tuto otázku. [...]

[43] Stejně jako ve věci sp. zn. 9 Ao 13/2021 začátek odůvodnění nyní přezkoumávaného mimořádného opatření k bodu I/16 hovoří o okruhu osob, které „chorobu již prodělaly, a předpokládá se, že dle stávajících mezinárodních doporučení ... mají v době do 180 dní od zachytu onemocnění dostatečnou hladinu protilátek, která ve většině případů ochrání před reinfekcí“ (str. 27 odůvodnění opatření, zvýraznění provedl NSS). Nicméně tato argumentace se již v dalším textu neobjevuje a odpůrce na str. 28 odůvodnění mimo jiné dovodil,

že, „nelze uznat přítomnost protilátek proti viru SARS-CoV-2 jako doklad pro vstup do některých vnitřních a vnějších prostorů nebo účast na hromadných akcích nebo jiných činnostech“ [...].

[44] Ve prospěch „vyloučení“ osob s protilátkami ze zvýhodněné skupiny očkovaných a vyléčených osob pak odpůrce argumentuje v odůvodnění napadeného opatření dalšími důvody. Zaprvé popisuje, že oproti osobám, které prodělaly laboratorně potvrzené onemocnění covid-19, u osob s prokázanými protilátkami nelze určit počátek, od něhož lze počítat dobu 180 dní, kterou považuje za dobu, po níž platí „fikce bezinfekčnosti“. Vychází dále z toho, že testy na protilátky nemusí být průkazné, neboť mohou detekovat přítomnost protilátek vůči jiným druhům koronaviru (tzv. falešná pozitivita), a to včetně běžného nachlazení. Stejně tak mohou detekovat protilátky i u osob, u nichž aktuálně onemocnění covid-19 probíhá a které mohou být infekční. Testy na protilátky (a jejich výsledky) navíc nejsou standardizované. Podle odpůrce dále není známa protektivní hladina protilátek, tedy hodnota, která je jasným ukazatelem imunity vůči nákaze. Není pak ani známo, po jak dlouhou dobu protilátky v těle zůstanou, tedy je možné, že nebudou detekovatelné poměrně krátce po jejich zjištění. Odpůrce v této souvislosti dále zmiňuje i to, že zatímco pozitivní sérologický výsledek na protilátky může naznačovat předchozí infekci, nemusí zaručit ochranu před (re)infekcí způsobenou nově se objevující variantou koronaviru. [...]

[45] [...] Při jednání u soudu odpůrce vyjasnil, že shora citované kritérium odlišující osoby, které prodělaly onemocnění covid-19, a osoby s laboratorně naměřenými protilátkami, spočívající v „dostatečné hladině protilátek“, je součástí odůvodnění napadeného mimořádného opatření toliko s ohledem na zjednodušení vysvětlení obranyschopnosti organismu proti onemocnění covid-19. NSS k tomu uvádí, že nepovažuje za vhodné, aby odpůrce v rámci jednoho z klíčových východisek odůvodnění používal nejednoznačné pojmy či formulace, které (byť třeba i užité z hlediska avizovaného lepšího porozumění ze strany laiků) mohou být v kontextu celého odůvodnění matoucí. Uvedené platí tím spíše, pokud již bylo odpůrci známo nejen z předchozích soudních řízení, že problematika možné diskriminace osob s laboratorně naměřenými protilátkami je odbornou i laickou veřejností sledována s velkou pozorností. K odstranění možného rozporu v odůvodnění by samozřejmě nepostačovalo, pokud by odpůrce pouze uvedl, že jím zvolené pojmy jsou zjednodušující. Pro soudní přezkum je podstatné, zda upřesněné vysvětlení odpůrce má v odůvodnění napadeného mimořádného opatření další oporu.

[46] Východisko odpůrce, podle něhož imunitu proti onemocnění covid-19 nelze ztotožňovat s laboratorně naměřenými protilátkami proti uvedené nemoci (neboť taková imunita je komplexní reakcí organismu), v odůvodnění napadeného mimořádného opatření oporu má. Především lze poukázat již na obecnou část odůvodnění napadeného mimořádného opatření, z něhož mimo jiné plyne, že „pokles sérových protilátek v rekonvalescenci ... nemusí odrážet samotné slábnutí imunity, ale spíše stažení (contraction) imunitní odpovědi

s vývojem a přetrváváním virově specifických, dlouho žijících B buněk v kostní dřeni“ (str. 13 napadeného mimořádného opatření). Přičemž v rámci dalšího (zvláštního) odůvodnění k napadené části (čl. I bod 16) mimořádné opatření mimo jiné vychází z toho, že „imunitní ochrana proti koronaviru u většiny jedinců přetrvává 6 měsíců. [...]

[49] Jde-li o **samotné posuzování diskriminace** skupiny osob z hlediska jejich bezinfekčnosti ve smyslu mimořádných opatření odpůrce, NSS již v opakovaně zmiňovaném rozsudku č. j. 6 Ao 21/2021-23 mimo jiné připomněl, že podle čl. 1 odst. 1 Listiny základních práv a svobod jsou lidé svobodní a rovni v důstojnosti i v právech, přičemž dané ustanovení zakotvuje princip, který Ústavní soud nazývá neakcesorickou rovností v právech. [...] Při posouzení toho, zda došlo k porušení čl. 1 odst. 1 Listiny, je pak třeba zkoumat: 1) zda jde o různé subjekty, které se nacházejí ve stejné nebo srovnatelné situaci, 2) zda je s nimi zacházeno rozdílným způsobem, 3) zda je odlišné zacházení dotčenému jednotlivci nebo skupině k tíži a 4) zda takové zacházení není projevem libovůle, tedy zda má legitimní cíl a je s to jej dosáhnout (srov. nálezn ze dne 22. 1. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 32/17). [...]

[51] Ve vztahu k prvnímu okruhu shora vymezených otázek, [...] NSS především akceptoval náhled odpůrce, podle něhož imunitu proti onemocnění covid-19 nelze ztotožňovat s laboratorně naměřenými protilátkami proti uvedené nemoci, neboť imunita je komplexní reakcí organismu. Na tom, kdy již naměřené protilátky představují dostatečnou imunitu, není vědecká shoda a zároveň je měření protilátek problematické i z dalších důvodů. Mezi ně patří (jak již bylo výše uvedeno) mimo jiné nestandardizované postupy pro jejich měření, možná falešná pozitivita v návaznosti na nákazu jiným koronavirem (například běžné nachlazení) nebo to, že protilátky značí akutně probíhající infekci. Soud má v této souvislosti za to, že tento závěr odpůrce (jež má oporu i v samotném odůvodnění napadeného mimořádného opatření), **není ve smyslu výše citované judikatury „svévolný či nesmyslný“ a lze pro něj najít oporu v podkladech, na nichž odpůrce založil odůvodnění napadeného mimořádného opatření či je předložil v řízení před soudem. Odpůrcem zvolené řešení je tedy opřeno i o vědecké poznatky.** Otázce, proč neuznává přítomnost protilátek jako doklad bezinfekčnosti, se odpůrce věnoval v odůvodnění podrobně, přičemž k příslušné (zvláštní) části odůvodnění připojil odkazy (*pozn. autora: zde jsou vyjmenované závěry či doporučení odborných autorit*). [...]

[53] K prokázání toho, že by se na navrhovatele mělo hledět jako na osobu, která by ve smyslu napadené části mimořádného opatření měla mít výjimku, předložil navrhovatel [odbornou zprávu] [...], podle níž „protilátky IgG, které mají ochrannou funkci proti koronaviru, se tvoří u většiny osob, které prodělaly onemocnění s klinickými projevy a jsou detekovatelné také u osob s asymptomatickým průběhem infekce. IgG protilátky mohou přetrvávat po velmi dlouhou dobu [...]

[55] S ohledem na východiska a specifika přezkumu mimořádných opatření



[...] je třeba konstatovat, že odpůrce v případě protilátek vycházel z doporučení FDA a ECDC, která v řízení před soudem doplnil ještě doporučením AACC. Zdravotní ústav se sídlem v Ostravě, při veškerém respektu k němu, nemůže být považován za srovnatelnou odbornou autoritu. Nebyla tak relevantně vyvrácena východiska odpůrce, pokud jde o postavení osob s naměřenými protilátkami a osob, které jsou očkovány nebo prodělaly onemocnění covid-19. [...]

[56] Výše uvedené tedy dává odpověď na otázku, zda lze srovnávat postavení osob, u nichž jsou „pouze“ prokázány protilátky proti viru SARS-CoV-2, s osobami, které nemoc prodělaly či s osobami vakcinovaným. V případě osob, u nichž byly „pouze“ prokázány protilátky, totiž s ohledem na aktuální stav vědeckého poznání nelze bez dalšího předpokládat existenci imunity proti onemocnění covid-19 v tom smyslu, jak z ní vychází odpůrce v napadeném opatření a jak je popsán v tomto rozsudku výše [...].

[60] [...] [B]ez jednoznačných vědeckých poznatků nemůže [role soudu] spočívat v určení, zda v případě onemocnění covid-19 je kvalitnější či dlouhodobější imunita postinfekční, či postvakcinační. Pokud existují v době vydání opatření různé obdobně relevantní vědecké poznatky, pak lze v obecné rovině říci, že je odpovědností odpůrce, které z nich vezme za základ svého opatření. Za této situace je v nynější věci úkolem soudu zhodnocení toho, zda se osoba po prodělání daného onemocnění (stejně jako navrhovatel před déle než 180 dny) nachází ve srovnatelném postavení jako osoba proti danému onemocnění očkovaná, jak plyne z výše popsaného diskriminačního testu vycházejícího z citované judikatury Ústavního soudu. NSS v tomto ohledu dospěl k závěru, že se o stejné situace nejedná, přičemž skutečnost, že odpůrce favorizuje imunitu postvakcinační, má svůj odraz v odůvodnění napadeného opatření, resp. v podkladech a východiscích, které se navrhovateli nepodařilo vyvrátit.[...]

[72] S ohledem na výše uvedené tedy NSS dospěl k závěru, že se navrhovateli nepodařilo vyvrátit východiska a podklady odpůrce, na nichž ve sporné části mimořádné opatření založil, pokud jde o srovnatelnost postavení osob po prodělaném onemocnění covid-19 a osob po vakcinaci. Není-li tedy v nyní projednávané věci dán předpoklad srovnatelného postavení obou zmíněných skupin osob, není již na místě zabývat se dalšími kroky diskriminačního testu, jak jej vymezil Ústavní soud ve výše citované judikatuře. [...]

### **Stanovení poplatku za delší dobu studia na vysoké škole osobě, která již nemá status studenta**

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2021, č.j. 8 As 111/2020-40, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz) .

*poplatek za delší dobu studia, člen akademické obce, dosah pravomocí vysoké školy*

**Vysoká škola v rámci své samosprávné působnosti vymezené zákonem č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, může rozhodovat o stanovení poplatku**

za delší dobu studia [§ 68 odst. 1 písm. f) ve spojení s § 58 odst. 3 citovaného zákona] i vůči osobě, která v době vydání již nemá status studenta, a není tedy členem akademické obce dané vysoké školy, např. proto, že ukončila studium (§ 61 odst. 2 téhož zákona).

[1] Rozhodnutím z 15. 11. 2016, č. j. 4159/SP-KV/F3/2016, žalovaná stanovila ve smyslu § 58 odst. 3 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění účinném od 1. 9. 2016, a článku 24 Statutu Vysoké školy ekonomické v Praze z 1. 9. 2016, žalobci **poplatek za překročení standardní doby studia** zvětšené o jeden rok ve výši 21 000 Kč, a to za dalších (již druhých, pozn. NSS) započatých šest měsíců studia počínajících dnem 20. 10. 2016 (dále „rozhodnutí o stanovení poplatku“).

[2] Odvolání žalobce rektorka žalované v záhlaví uvedeným rozhodnutím zamítla a potvrdila rozhodnutí o stanovení poplatku. Žalobce se žalobou podanou u Městského soudu v Praze domáhal vyslovení nicotnosti napadeného rozhodnutí i jemu předcházejícího rozhodnutí o stanovení poplatku, eventuálně zrušení obou uvedených správních rozhodnutí.

[3] Městský soud výše uvedeným rozsudkem žalobu zamítl. Předně neshledal takové nedostatky správních rozhodnutí, jež by způsobovaly jejich nicotnost. [...]

[18] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že je důvodná.

[19] Nejvyšší správní soud se na prvním místě zabýval námitkou, zda vysoká škola v rámci své samosprávné působnosti vymezené zákonem o vysokých školách může rozhodovat o stanovení poplatku za delší dobu studia osobě, jež v době nabytí právní moci rozhodnutí již nemá status studenta dané vysoké školy, tj. není členem akademické obce, neboť ukončila studium. Odpověď na otázku má totiž přímý dopad na další postup soudu a posouzení ostatních námitek.

[20] Podle § 3 zákona o vysokých školách akademičtí pracovníci a studenti vysoké školy tvoří akademickou obec vysoké školy.

[21] Podle § 6 odst. 1 písm. f) a m) zákona o vysokých školách do samosprávné působnosti veřejné vysoké školy patří zejména: f) rozhodování o právech a povinnostech studentů a m) stanovení výše poplatků spojených se studiem.

[22] Podle § 58 odst. 3 zákona o vysokých školách studuje-li student ve studijním programu déle, než je standardní doba studia zvětšená o jeden rok v bakalářském nebo magisterském studijním programu, stanoví mu veřejná vysoká škola poplatek za studium, který činí za každých dalších započatých šest měsíců studia nejméně jedenapůlnásobek základu [...].

[23] Podle § 68 odst. 1 písm. f) zákona o vysokých školách vysoká škola rozhoduje o právech a povinnostech studenta ve věci vyměření poplatku

spojeného se studiem podle § 58 odst. 3 a 4. Podle odst. 2 věty první téhož ustanovení je účastníkem řízení o právech a povinnostech studenta podle tohoto zákona pouze student. [...]

[24] Na základě čistě jazykového výkladu uvedených ustanovení by se nabízel závěr, že vysoká škola (její orgány) může rozhodnout o stanovení poplatku za delší dobu studia pouze vůči studentovi, tj. osobě, která je aktuálně členem akademické obce dané vysoké školy. Uvedené ustanovení je však nezbytné vykládat nejen s ohledem na jeho jazykové vyjádření, **ale i s ohledem na jeho účel a na podstatu institutu poplatkové povinnosti za delší studium** (obdobně rozsudek NSS z 6. 2. 2020, č. j. 7 Azs 267/2019 - 19, č. 3999/2020 Sb. NSS, bod 19 a další tam citovaná rozhodnutí).

[25] Obecně sice platí logický předpoklad, že samosprávný subjekt disponuje rozhodovací pravomocí pouze nad svými členy (např. § 18 zákona č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře, ve znění pozdějších předpisů, či rozsudek NSS z 15. 8. 2012, č. j. 3 Ads 29/2012 - 23, č. 2773/2013 Sb. NSS). To však neznamená, že nemohou existovat výjimky, jsou-li předvídatelné, důvodné a účelné.

[26] V rozsudku č. j. 7 As 46/2013 - 34, se Nejvyšší správní soud zabýval smyslem a účelem institutu poplatkové povinnosti, přičemž uvedl, že je „delší bezplatné studium nebo další bezplatné studium nad možnostmi společnosti. Takové omezení má racionální důvody, a to umožnit bezplatný přístup k vysokoškolskému vzdělání zásadně každému, kdo k tomu má příslušné schopnosti, v jednom studijním programu, resp. na sebe navazujících programech, pokud studium absolvuje ve stanovené přiměřené době, a naopak zpoplatnit studium dalšího studijního programu, resp. na sebe navazujících programů, a studium, které trvá déle než po stanovenou přiměřenou dobu. Z hlediska intenzity je omezení základního práva velmi zdrženlivé, nemá diskriminační povahu a sleduje zcela legitimní účel. Spravedlivé a společensky účelné rozdělení prostředků na vysokoškolské vzdělání mezi ty, kteří na toto vzdělání aspirují. Zákonodárce tak při stanovení poplatku za studium v mezích ústavních mantinelů využívá své zmocnění pro regulaci přístupu k vysokému školství“.

[27] Z hlediska rozsahu či dosahu pravomocí vysoké školy, resp. obecně kteréhokoli samosprávného subjektu, je důležité brát v úvahu charakter toho kterého rozhodování o právech a povinnostech. **Řízení o stanovení poplatku je proto nutno odlišovat od kárných či disciplinárních řízení, jež mají kvazitrestní povahu**, a která skutečně lze vést pouze s osobou, mající status studenta. Proto se podle § 69 odst. 2 zákona o vysokých školách disciplinární řízení zastaví, mj. pokud osoba, vůči níž je vedeno, přestala být studentem. Řízení o stanovení poplatku spojeného se studiem však obdobné ustanovení o zastavení řízení z důvodu pozbytí statusu studenta neobsahuje. Zákonodárce tak počítal s možností, že takové řízení může pravomocně skončit až v době, kdy déle studující osoba již nebude studentem, neboť studium některým ze zákonem předvídaných způsobů ukončila (§ 61 odst. 2

zákona o vysokých školách). Tomu odpovídá i povaha řízení o stanovení poplatku.

[28] Samosprávné subjekty mohou obecně regulovat chování, resp. upravovat práva a povinnosti i nečlenů (usnesení NSS z 25. 2. 2011, č. j. 5 Ao 1/2011 - 22, č. 2465/2012 Sb. NSS). [...] [Z]ákon o vysokých školách upravuje práva a povinnosti osob, jež nejsou studenty, např. § 50 upravuje pravidla přijímacího řízení, včetně práv a povinností uchazečů o vysokoškolské studium. Právě rozhodování o přijetí či nepřijetí k vysokoškolskému studiu je příkladem, kdy zákon o vysokých školách počítá s tím, že vysoká škola rozhoduje o právech a povinnostech osob, které nemají status studenta, tedy osob, jež nejsou členy akademické obce, vůči nimž primárně míří pravomoci vysoké školy. Stejně tak v případě přerušení studia nemá osoba formálně status studenta, přesto zákon o vysokých školách upravuje práva a povinnosti takové osoby a počítá s možností rozhodování o opětovném zápisu do studia (§ 54 zákona o vysokých školách).

[29] Mohou-li být práva a povinnosti osob, jež nejsou členy samosprávného subjektu, upravena na základě zákonného zmocnění stavovskými předpisy, jež mají charakter prováděcích (podzákonných) právních předpisů (usnesení Ústavního soudu z 2. 12. 2008, sp. zn. IV. ÚS 1373/07, bod 5), pak jistě může být upraveno rozhodování o právech a povinnostech takových osob přímo zákonem (argument od menšího k většímu).

[30] Podle Nejvyššího správního soudu zákon o vysokých školách předvídatelným způsobem počítá s rozhodováním o stanovení poplatku za delší studium i vůči osobě, jež v době vydání rozhodnutí již nemá status studenta a není tedy členem akademické obce dané vysoké školy. Jak uvedeno výše, jedná se o legitimní, důvodnou a účelnou právní úpravu regulující jinak bezplatné vysokoškolské studium. [...]

[44] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů dospěl k názoru, že kasační stížnost je důvodná, a v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. napadený rozsudek městského soudu zrušil. [...]

### **Kompetenční spory: příspěvková organizace poskytující sociální služby; nevrchnostenská správa; soukromoprávní povaha vztahu mezi příjemcem a poskytovatelem sociální služby**

Usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 30. 11. 2021, č. j. **Konf 17/2020-15**, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz) .

*nevrchnostenská správa, smlouva o poskytování sociálních služeb, určení neplatnosti ukončení pobytu v zařízení poskytující sociální služby*

**I. Příspěvková organizace poskytující sociální služby na základě oprávnění dle § 78 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, je právnickou osobou veřejného práva, která vykonává nevrchnostenskou správu prostředky soukromého práva.**

II. Vztah mezi příjemcem a poskytovatelem sociální služby dle § 91 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, je soukromoprávní.

[1] Návrhem doručeným 26. 11. 2020 zvláštnímu senátu zřízenému podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů (dále „zákon o některých kompetenčních sporech“), se Krajský soud v Brně, jako soud rozhodující ve správním soudnictví, domáhal, aby zvláštní senát rozhodl spor o pravomoc podle § 1 odst. 1 písm. b) zákona o některých kompetenčních sporech. Spor vznikl mezi ním a Okresním soudem Brno-venkov a Krajským soudem v Brně, jako soudy rozhodujícími v občanském soudním řízení, **ve věci žaloby na uložení povinnosti uzavřít smlouvu o poskytování sociálních služeb a na určení neplatnosti ukončení pobytu v zařízení Domov pro seniory Předklášteří.[...]**

[11] Předmětem sporu je vztah mezi poskytovatelem sociální služby a jejím uživatelem. Zvláštní senát se nejprve zaměřil na povahu sociálních služeb, poté na povahu subjektů, mezi kterými vznikl spor, a následně na jejich vztah samotný.

[12] Zákon o sociálních službách upravuje podmínky poskytování pomoci a podpory fyzickým osobám v nepříznivé sociální situaci prostřednictvím sociálních služeb a příspěvku na péči. O příspěvku na péči se rozhoduje v řízení o příspěvku dle § 23 a násl. zákona o sociálních službách. Naopak o poskytování sociální služby uzavírá osoba v nepříznivé sociální situaci (§ 1 odst. 1 zákona o sociálních službách) **smlouvu s poskytovatelem sociálních služeb** dle § 91 zákona o sociálních službách. Dle § 91 odst. 3 téhož zákona může poskytovatel sociálních služeb **odmítnout uzavřít smlouvu o poskytování sociálních služeb pouze v taxativně vyjmenovaných případech; za splnění zákonných podmínek zde tedy existuje právní nárok na uzavření smlouvy**. O případném neuzavření smlouvy vydá poskytovatel na žádost osoby **oznámení** (§ 91 odst. 7 zákona o sociálních službách). Dle § 91 odst. 5 zákona o sociálních službách se pro uzavírání smlouvy o poskytnutí sociální služby a na právní vztahy vzniklé z této smlouvy použijí ustanovení občanského zákoníku.

[13] Dle Ústavního soudu mají osoby se zdravotním postižením nacházející se v nepříznivé sociální situaci veřejné subjektivní právo na dostupnost vhodných služeb sociální péče plynoucí Konf 17/2020 z § 38 zákona o sociálních službách, kterým je na zákonné úrovni prováděno několik základních práv osob se zdravotním postižením (nález z 23. 1. 2018, sp. zn. I. ÚS 2637/17).

[14] Celá oblast sociálních služeb je obecně výkonem veřejné správy, stát zajišťuje podmínky jejich poskytování a plní tím svůj úkol ve veřejném zájmu. Jde o provedení závazků státu plynoucích z Listiny základních práv a svobod a mezinárodních smluv.

[15] V projednávané věci je poskytovatelem sociální služby Domov pro seniory Předklášteří, příspěvková organizace, zřízená Zřizovací listinou příspěvkové organizace Jihomoravského kraje, [...]. Příspěvková organizace



byla zřízena za účelem poskytování sociálních služeb v souladu se zákonem o sociálních službách. [...]

[16] Příspěvková organizace je formálně samostatnou právnickou osobou, jak plyne z § 23 odst. 1 písm. b) zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Materiálně by však také bylo možné o příspěvkové organizaci hovořit jako o organizační složce územního samostatného celku, které zákon přiznává právní osobnost (Kopecký, P. K povaze příspěvkové organizace územního samosprávného celku. Správní právo, č. 4, roč. 2020). Zřizování příspěvkových organizací spadá do samostatné působnosti územního samosprávného celku a patří mezi pravomoci vyhrazené zastupitelstvu. Do svého vlastnictví může nabýt jen výslovně vyjmenovaný majetek (§ 27 odst. 7 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů), jinak hospodaří se svěřeným majetkem, jehož není vlastníkem. [...] Lze uzavřít, že příspěvkové organizace jsou právnické osoby veřejného práva zřizované k trvalému plnění veřejných úkolů, obecně jde o samostatné veřejné ústavy.

[17] Sociální služby lze poskytovat jen na základě **veřejnoprávního oprávnění**, které vzniká rozhodnutím o registraci dle § 78 zákona o sociálních službách. To může být uděleno osobě veřejného nebo soukromého práva, která pak dobrovolně plní úkol ve veřejném zájmu. Nejde tedy o činnost provozovanou výlučně osobami práva veřejného. [...] [

18] Obecně není příspěvková organizace správním orgánem; mohlo by jí sice být zákonem svěřeno rozhodování o právech a povinnostech, ale v projednávané věci tomu tak není. Žalovaný nevydává autoritativní rozhodnutí o poskytování sociálních služeb, nerozhoduje jednostranně o právech a povinnostech, nemá ani jiné mocenské postavení. Žádný zákon neupravuje jeho působnost jako správního orgánu na úseku sociálních služeb. Dle zvláštního senátu nelze ve věci vycházet ani z historické koncepce „moci ústavní“, protože užívání veřejného ústavu, kterým je domov pro seniory, je dobrovolné (srov. Beran, K. Pojem veřejného ústavu. Právník, č. 9, roč. 2005).

[19] V projednávané věci jde o **správu věcí veřejných v nejširším slova smyslu**, nejde však o správu vrchnostenskou, ale nevvrchnostenskou. Vrchnostenská a nevvrchnostenská správa se rozlišuje dle toho, zda stát (obec apod.) může adresátům jednostranně určovat, co je pro něj právem a co není (Hoetzel, J. Československé správní právo. Praha: Melantrich, 1937, s. 15.). Vrchnostenská správa, též výsostná, nařizovací, zásahová, je výrazem pro administrativně-právní vztahy v činnosti veřejné správy, které se realizují právními formami veřejného práva (Hendrych, D. a kol., Právnický slovník. 3. vydání. C. H. Beck, 2009.). Vrchnostenskou správu lze také charakterizovat jako jednostranné oprávnění autoritativně zasahovat zákonem svěřenými prostředky do právního postavení adresátů veřejné správy, případně deklarovat jejich práva a povinnosti. Naopak správu nevvrchnostenskou, též sociální, je možné charakterizovat jako činnost obdobnou té, kterou provozují soukromníci (Weyr, F. Funkce státní. In Hácha, E. a kol. Slovník veřejného práva

československého. Svazek I. Reprint původního vydání. Praha: Eurolex Bohemia, 2000, s. 700.). Prostředky, kterými je nevrchnostenská správa vykonávána, jsou soukromoprávní.

[20] Ve věci je předmětem sporu povinnost uzavřít smlouvu o poskytnutí sociálních služeb a deklarování neplatnosti ukončení pobytu v zařízení poskytovatele sociálních služeb, který byl rovněž poskytován na základě smlouvy. Oba nároky tedy mají původ v úpravě smlouvy o poskytování sociálních služeb dle § 91 zákona o sociálních službách. Smlouva je typický občanskoprávní institut a v projednávané věci představuje právě onen prostředek výkonu nevrchnostenské správy. **O veřejnoprávní smlouvu se v projednávané věci jednat nemůže; jednak nespadá pod žádný typ vymezený v části páté správního řádu, a dále zde jako smluvní strana nevystupuje správní orgán, ani (potenciální) účastníci správního řízení.** Na povaze smlouvy dle § 91 zákona o sociálních službách nic nemění ani to, že na její uzavření je za splnění zákonných podmínek právní nárok; smluvní přímus nečiní věc veřejnoprávní.

[21] Dle § 91 odst. 5 zákona o sociálních službách se pro uzavírání smlouvy o poskytnutí sociální služby a na právní vztahy vzniklé z této smlouvy použijí ustanovení občanského zákoníku. Občanský zákoník se zde uplatní přímo, nikoliv pouze přiměřeně, jak je tomu u veřejnoprávních smluv dle § 170 spr. ř. Rovněž z tohoto důvodu je nutné považovat smlouvu o poskytování sociálních služeb za **soukromoprávní**.

[22] Zvláštní senát dále upozorňuje, že nelze zaměňovat vztah mezi státem (resp. krajem) a jednotlivcem na straně jedné se vztahem poskytovatele sociálních služeb a žadatele na straně druhé. Úvaha krajského soudu jako soudu odvolacího, který odkázal na nález Ústavního soudu z 23. 1. 2018, sp. zn. I. ÚS 2637/17, a k projednávané věci uvedl, že jde o věc veřejného práva a přichází zde v úvahu zásahová žaloba proti Jihomoravskému kraji, tedy není správná. Ústavní soud sice vytvořil žalovatelné veřejné subjektivní právo, ale výslovně právě vůči kraji, který má jeho realizaci zajišťovat. [...].

[23] Závěry zvláštního senátu lze shrnout následovně. Oblast sociální péče je obecně výkonem veřejné správy, ale je zde potřeba rozlišovat několik úrovní. Projednávaná věc se týká nejnižší úrovně, smlouvy, respektive vztahu mezi poskytovatelem a příjemcem sociální služby. Žalovaný je právnickou osobou veřejného práva, konkrétně veřejným ústavem, který vykonává úkol ve veřejném zájmu, k čemuž byl zřízen aktem veřejné moci. Žalovaný není správním orgánem a vykonává nevrchnostenskou správu prostředky soukromého práva. Vztah mezi příjemcem a poskytovatelem sociální služby je soukromoprávní. Řešení sporů povstalých z těchto vztahů tedy spadá do pravomoci soudů v občanském soudním řízení (viz § 7 odst. 1 o. s. ř.). Konf 17/2020

[24] Z uvedených důvodů je k rozhodnutí o věci dána pravomoc soudu v občanském soudním řízení[...].

## **Veřejné zdravotní pojištění: rozhodnutí o námitkách proti výkazu nedoplatků; možnost podání odvolání**

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20.7.2021, č.j. 3 Ads 305/2019-28, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

*výkaz nedoplatků na pojistném na veřejné zdravotní pojištění, rozhodnutí o námitkách, odvolání*

**Proti rozhodnutí o námitkách proti výkazu nedoplatků vydanému dle § 53 odst. 2 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, nelze podat odvolání.**

[1] Výkazem nedoplatků ze dne 16. 2. 2018, [...] oznámila žalovaná žalobci dluh na pojistném na veřejné zdravotní pojištění [...] ve výši 60.538 Kč a předspsala mu penále 20.958 Kč. Proti tomuto výkazu podal žalobce námitky, které žalovaná zamítla rozhodnutím [...]. Žalobu proti posledně uvedenému rozhodnutí odmítl Krajský soud v Ostravě usnesením ze dne 11. 7. 2018, č. j. 78 Ad 4/2018-26, a věc postoupil rozhodčímu orgánu žalované. Konstatoval, že po podání námitek proti výkazu nedoplatků ve věcech pojistného na zdravotní pojištění (§ 53 odst. 4 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění; dále jen „zákon o veřejném zdravotním pojištění“) se na další řízení vztahují plně obecné předpisy o správním řízení, a dovodil, že proti rozhodnutí o námitkách proti výkazu nedoplatků **je přípustné odvolání**.

[2] Rozhodčí orgán žalované následně rozhodnutím [...] zrušil rozhodnutí žalované o námitkách proti prvnímu výkazu nedoplatků, neboť žalovaná nerozhodla o námitkách ve třicetidenní lhůtě podle § 53 odst. 5 zákona o veřejném zdravotním pojištění, v důsledku čehož tento výkaz pozbyl podle citovaného ustanovení platnosti.

[3] Dne 12. 10. 2018, vydala žalovaná v pořadí druhý výkaz nedoplatků [...]. Námitky proti druhému výkazu nedoplatků žalovaná zamítla rozhodnutím [...]. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které rozhodčí orgán žalované rozhodnutím [...] zamítl a odvoláním napadené rozhodnutí potvrdil. Rozhodnutí rozhodčího orgánu žalované napadl žalobce žalobou u Krajského soudu v Ostravě, který ji rozsudkem ze dne 30. 8. 2019, č. j. 78 Ad 1/2019-15, zamítl.

[4] Krajský soud se neztotožnil s námitkou, že žalovaná nebyla oprávněna vydat druhý výkaz nedoplatků proto, že první výkaz nedoplatků byl zrušen rozhodnutím rozhodčího orgánu žalované ze dne 30. 8. 2018, a v dané věci tedy existovala překážka věci pravomocně rozhodnuté.[...]

[11] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou, v jakém procesním režimu se odehrává vydání výkazu nedoplatků a zejména navazující řízení o námitkách proti němu; tedy zda a v jakém rozsahu se na tento postup použije správní řád, či zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád (dále jen „daňový řád“), případně zda na něj lze tyto procesní předpisy vůbec aplikovat[...]

[12] Jakkoli se odvozy na veřejné zdravotní pojištění, jakož i do ostatních pojistných systémů (systém sociálního zabezpečení), svým charakterem opakujících se plateb do veřejných rozpočtů podobají daním, **o daň ve smyslu legislativní zkratky zakotvené v § 2 odst. 3 daňového řádu se nejedná.** Podle tohoto ustanovení, se daní pro účely tohoto zákona rozumí peněžité plnění, které a) zákon označuje jako daň, clo nebo poplatek, b) pokud zákon stanoví, že se při jeho správě postupuje podle tohoto zákona, nebo c) peněžité plnění v rámci dělené správy. Pouze daně ve smyslu této zákonné definice jsou předmětem správy daní a řídí se procesním režimem daňového řádu (§ 1 odst. 1 a § 2 odst. 1 tohoto zákona). O tom, že pojistné na veřejné zdravotní pojištění není označeno jako daň, nemůže být s ohledem na dikci § 1 zákona č. 592/1992 Sb., o pojistném na veřejné zdravotní pojištění (dále jen „zákon o pojistném“), pochyb; citované ustanovení tuto platbu explicitně označuje jako „pojistné“. Naplněna není ani definice podle § 2 odst. 3 písm. b) daňového řádu, protože zákon o veřejném zdravotním pojištění ani zákon o pojistném výslovně nestanoví, že se při správě pojistného použije daňový řád. Vyloučeno je konečně i zahrnutí pojistného do kategorie peněžitého plnění v rámci dělené správy [§ 2 odst. 3 písm. c) a § 161 daňového řádu]. Nejedná se totiž ani o dělenou správu procesní, tj. o případ uložení platební povinnosti k peněžitému plnění určenému do veřejného rozpočtu orgánem veřejné správy (respektive vzniku platební povinnosti ze zákona), při jehož placení se postupuje na základě výslovného zákonného odkazu podle daňového řádu [viz výše k § 2 odst. 3 písm. b) daňového řádu], ani o dělenou správu věcnou, tj. o situaci, kdy ke správě, respektive vymáhání tohoto peněžitého plnění je příslušný jiný správní orgán než ten, který platební povinnost k peněžitému plnění uložil (srov. § 17 odst. 1 zákona o pojistném a § 53 odst. 9 zákona o veřejném zdravotním pojištění). **Daňový řád tedy na vydání výkazu nedoplatků a na něj navazující námitkové řízení dle zákona o veřejném zdravotním pojištění nedopadá.**

[13] Zbývá posoudit, zda se na postup při vydání výkazu nedoplatků a jeho přezkum v námitkovém řízení aplikuje **správní řád.** Podle § 53 odst. 7 zákona o veřejném zdravotním pojištění platí, že **na řízení o vydání výkazu nedoplatků se nevztahují obecné předpisy o správním řízení.** Nejvyšší správní soud má za to, že citované ustanovení je třeba vykládat tak, že z režimu správního řádu je vyloučeno **jak vydání samotného výkazu nedoplatků, tak navazující námitkové řízení.** Vydání výkazu nedoplatků ostatně de facto žádné řízení nepředchází; to je iniciováno teprve podáním námitek v osmidenní lhůtě od doručení výkazu nedoplatků (§ 53 odst. 4 zákona o veřejném zdravotním pojištění).

[14] Vyloučení aplikace obecných předpisů o správním řízení ovšem neznamená, že by postup zdravotní pojišťovny při vydání výkazu nedoplatků a jeho přezkumu byl zcela vyňat z dosahu správního řádu. Podle § 177 odst. 1 tohoto zákona totiž platí, že i v případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že se správní řád nepoužije, ale sám úpravu odpovídající zásadám obsaženým v § 2 až 8 správního řádu neobsahuje, použijí se při výkonu veřejné správy **základní zásady činnosti správních orgánů** uvedené v citovaných ustanoveních.

[15] Zásada dvojinstančnosti správního řízení mezi výše uvedené základní zásady správního řízení nicméně nespadá. Právo na řádný opravný prostředek je dovozováno judikaturou Evropského soudu pro lidská práva z čl. 2 odst. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod [...], jakožto zaručení možnosti přezkumu výroku o vině nebo trestu v řízení o „trestním obvinění“ ve smyslu čl. 6 odst. 2 Úmluvy. V nyní projednávané věci je ovšem žalobou napadené rozhodnutí výsledkem postupu žalované při správě pojistného na veřejné zdravotní pojištění, nikoli završením sankčního řízení.

[16] Nezbytnost přezkumu rozhodnutí o námitkách v odvolacím správním řízení nelze dovodit ani z ustanovení § 180 odst. 1 správního řádu, podle kterého tam, kde se podle dosavadních právních předpisů postupuje ve správním řízení tak, že správní orgány vydávají rozhodnutí, aniž tyto předpisy řízení v celém rozsahu upravují, **postupují v otázkách, jejichž řešení je nezbytné, podle tohoto zákona včetně části druhé.** Jestliže totiž zvláštní zákon nepředpokládá, že by v jeho režimu vydané rozhodnutí mohlo být ve správním řízení přezkoumáno odvolací správní instancí (přičemž se nejedná o případ uvedený v předchozím odstavci), není nezbytné za pomoci citovaného ustanovení existenci odvolacího řízení konstruovat; ostatně celá řada správních řízení je podle zvláštní úpravy vedena toliko v jediné instanci.

[17] Lze tedy konstatovat, že pokud se na vydání výkazu nedoplatků a řízení o námitkách proti němu se neužijí obecná ustanovení o správním řízení, přičemž právo podat řádný opravný prostředek proti rozhodnutí správního orgánu není základním principem správního řízení, a není ani jeho nezbytným předpokladem, neexistuje pro možnost podat odvolání proti rozhodnutí o námitkách proti výkazu nedoplatků vydanému podle § 53 odst. 2 zákona o veřejném zdravotním pojištění zákonná opora.

[18] To ostatně vyplývá i z § 53 odst. 10 věty první zákona o veřejném zdravotním pojištění, podle něhož o odvolání proti rozhodnutí zdravotní pojišťovny podle odstavce 1 rozhoduje rozhodčí orgán pojišťovny, přičemž odkazovaný odst. 1 obsahuje taxativní výčet agend, v nichž zdravotní pojišťovna postupuje podle správního řádu. Zákon o veřejném zdravotním pojištění tedy rozhodčímu orgánu zdravotní pojišťovny, jako druhostupňovému orgánu, zakládá věcnou příslušnost (§ 10 správního řádu) pouze k rozhodování o odvoláních proti konkrétně vyjmenovaným rozhodnutím, podléhajícím procesnímu režimu správního řádu (§ 53 odst. 1 zákona o veřejném zdravotním pojištění), nikoli proti rozhodnutí o námitkách proti výkazu nedoplatků, zakotveném v § 53 odst. 5 zákona o veřejném zdravotním pojištění.

[19] Pokud tedy v nyní projednávané věci rozhodčí orgán žalované přezkoumal v odvolacím řízení rozhodnutí o námitkách proti (zde druhému) výkazu nedoplatků, postupoval bez zákonné opory, která by mu pro takový postup zakládala věcnou příslušnost, potažmo pravomoc. [...]Vzhledem k tomu, že rozhodčí orgán žalované rozhodoval ve věci, v níž neměl podle



§ 53 odst. 1 a 10 zákona o veřejném zdravotním pojištění založenu věcnou příslušnost, je žalobou napadené rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí žalované o námitkách proti druhému výkazu nedoplatků nicotné.[...]

[22] Zrušením rozsudku krajského soudu a vyslovením nicotnosti napadeného rozhodnutí se věc vrací do okamžiku pravomocného skončení řízení o námitkách proti druhému výkazu nedoplatků, proti němuž je přípustná žaloba ve správním soudnictví. Nejvyšší správní soud nemá pochyb o tom, že **rozhodnutí o námitkách je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.** V tomto ohledu lze přiměřeně vycházet z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2019, č. j. 1 Afs 271/2016-53, č. 3873/2019 Sb. NSS, kde se kasační soud zabýval povahou námitek proti exekučnímu příkazu podle § 159 daňového řádu. Rozšířený senát v tomto usnesení vyslovil, že i rozhodnutím o námitce se mohou autoritativně zakládat, měnit či rušit povinnosti daňového subjektu v souvislosti s exekucním řízením, protože prvostupňový správce daně může s exekucním příkazem naložit podobně, jako odvolací orgán s rozhodnutím prvního stupně, tj. zcela či zčásti námitce vyhovět, a tedy zrušit napadený úkon (či jeho část), nebo jej změnit či zjednat nápravu jiným způsobem, anebo námitky zamítnout a ponechat exekuční příkaz v platnosti. Podobně je tomu u rozhodnutí o námitkách dle § 53 odst. 5 zákona o veřejném zdravotním pojištění, podle něhož zdravotní pojišťovna výkaz nedoplatků buď potvrdí, nebo jej zruší. I rozhodnutí o námitkách se tedy přímo dotýká právní sféry plátce pojistného, a proto jej (jako konečné rozhodnutí v námitkovém řízení) stěžovatel může napadnout správní žalobou. [...]

*(jph)*

POZNÁMKY: