

ŽURNÁL

SPRÁVNEHO SÚDNICTVA

odborný recenzovaný časopis Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky

2/2024
III. ROČNÍK



NAJVYŠŠÍ
SPRÁVNÝ SÚD
SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Žurnál správneho súdnictva je odborný recenzovaný časopis, ktorý vydáva Kancelária NSS SR. Primárne zameranie časopisu je správne právo a správne súdne konanie.

Recenzenti odborných článkov a vedeckých štúdií uverejnených v tomto čísle:

JUDr. Anita Filová
JUDr. Michal Matulník, PhD.
Mgr. Michal Novotný
JUDr. Petra Príbelská, PhD.
Prof. JUDr. Juraj Vačok, PhD.
JUDr. Juraj Vališ, LL.M.

Redakčná rada:

prof. JUDr. PhDr. Peter Potásch, PhD. - predseda
JUDr. Katarína Benczová
Mgr. Ing. Katarína Ferenčáková
JUDr. Ida Hanzelová
Mgr. Ing. Jarmila Jendrušáková
Mgr. Michal Novotný
JUDr. Zuzana Šabová, PhD.
JUDr. Marián Trenčan
prof. JUDr. Juraj Vačok, PhD.

Zodpovedná redaktorka:

Mgr. Ing. Jarmila Jendrušáková

Tajomníčka časopisu:

Mgr. Soňa Havlíková

Editorka:

Mgr. Soňa Havlíková

Vydavateľ:

Kancelária Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky
Trenčianska 56/A
821 09 Bratislava 3
IČO: 53857097
DIČ: 2121511700
ISSN 2730-0722

Príhovor

Vážené čitateľky, vážení čitatelia,

beriete do ruky ďalšie číslo odborného časopisu Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky, ktoré završuje jeho tretí ročník – rok 2024. Dovoľte mi, aby som sa Vám v jeho úvode prihovril nielen ako člen redakčnej rady, ale aj ako sudca poverený v rozvrhu práce sledovaním rozhodovacej činnosti v disciplinárnej agende.

V decembri 2024 sa zavŕšilo prvé trojročné funkčné obdobie disciplinárnych senátov najvyššieho správneho súdu. Celkovo deväť predsedov a členov disciplinárnych senátov sme sa počas týchto troch rokov vyrovnávali s novou disciplinárnou agendou, ktorú má náš súd vpísanú priamo v čl. 142 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky. Okrem úlohy vybaviť disciplinárne veci prevzaté z disciplinárnych senátov zriadených pôvodne pri Súdnej rade Slovenskej republiky stála pred nami úloha vyriešiť mnohé otvorené otázky celkom nového právneho predpisu – Disciplinárneho súdneho poriadku, ktorým sa disciplinárne konania mali uviesť do života. Hoci časť disciplinárnych konaní ešte neskončila, možno už teraz konštatovať, že v prvom trojročnom období sme v disciplinárnych senátoch vybavili približne 200 vecí. Popri tom 10 predsedov a sudcov odvolacích disciplinárnych senátov, ktorých úlohou je v určitých, zákonom vymedzených prípadoch preskúmať disciplinárne rozhodnutia, za rovnaké obdobie vybavili 7 vecí. Myslím, že „dvestosedmička“ je za tri roky úctyhodné číslo. Okrem samotnej rozhodovacej činnosti sa nám za tento čas podarilo šesť zásadnejších rozhodnutí uverejniť v samostatnom čísle našej Zbierky stanovísk a rozhodnutí. Preto som presvedčený, že náš súd sa tejto agendy zhostil čestne a dôstojne.

Bolo by však veľmi skreslené vnímať činnosť Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky len cez

Odborné články / vedecké štúdie uverejňované v časopise Žurnál správneho súdnictva prechádzajú v súlade so štatútom časopisu anonymným recenzným konaním (dva recenzenti).

Za jazykovú stránku odborných článkov a vedeckých štúdií – vrátane ich cudzojazyčných častí, resp. za jazykovú stránku iných cudzojazyčných príspevkov uverejnených v odbornom časopise – zodpovedajú autori.

Vydavateľ / redakčná rada nezodpovedá za obsah odborných článkov a vedeckých štúdií. Právne názory v nich obsiahnuté sú názormi autora / autorov a ich publikovanie v časopise žiadnym spôsobom nepredstavuje všeobecný súhlas vydavateľa, najvyššieho správneho súdu alebo jednotlivých členov redakčnej rady, resp. sudcov najvyššieho správneho súdu s článkom, jeho obsahom a závermi.

Vybrané informácie, údaje a označenia sú v časopise skracované a / alebo anonymizované.

disciplinárne veci. Aj obsah predkladaného čísla Žurnálu správneho súdnictva svedčí o tom, že náš súd je aktívny nielen v rozhodovacej činnosti vo všetkých svojich agendách, ale aj vo vnútroštátnej a medzinárodnej spolupráci. Ide, na jednej strane, o činnosť v Asociácii štátnych rád a najvyšších správnych súdov Európskej únie (ACA-Europe) a Medzinárodnej asociácii najvyšších správnych súdov (IASAJ), ktoré okrem iného umožňujú našim sudcom stáť na správnych súdoch iných štátov, ale aj nášmu súdu privítať na stáži ich sudcov. Predkladané číslo (okrem informácie o seminári ACA-Europe) prináša aj pohľad na dve také návštevy – nášho sudcu v Thajsku a sudkyne z Grécka na našom súde. Aktívna je aj spolupráca nášho súdu s českým a poľským najvyšším správnym súdom, takže si v tomto čísle môžete prečítať aj správu z trojstranného stretnutia ich sudcov. Na druhej strane rozvíja náš súd aj spoluprácu s jednotlivými správnymi súdmi, o čom svedčí nielen podpis memoránd o spolupráci, ale aj dvojdnové odborné podujatie Dni správneho súdnictva, na ktorom sudcovia nášho súdu a sudcovia správnych súdov intenzívne diskutovali o mnohých odborných otázkach. O jeho význame a úspešnosti svedčí nielen vysoká účasť spomedzi sudcov, ale aj osobná prítomnosť a pozdravy predsedníčky Súdnej rady Slovenskej republiky, predsedu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, ministra spravodlivosti Slovenskej republiky a generálneho prokurátora. Konečne, znakom rozvíjajúcich sa kontaktov je aj účasť predsedu Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky na valnom zhromaždení Združenia sudcov Slovenska. Predkladané číslo ponúka správy zo všetkých týchto podujatí.

Hoci spolupráca nášho súdu s inými inštitúciami doma i v zahraničí je dôležitá, jeho hlavnou úlohou bolo, je a zostáva súdenie – teda rozhodovanie v jednotlivých veciach, ktoré patria do jeho právomoci či príslušnosti podľa ústavy, zákonov, ale aj právnych aktov Európskej únie. Rozhodovanie znamená aplikáciu práva a tá predpokladá jeho výklad, teda riešenie

právných problémov prakticky celej šírky právneho poriadku, počnúc (obrazne povedané) „archívniectvom“ a končiac „životným prostredím“. Dôležitú súčasť nášho odborného časopisu tak predstavujú odborné príspevky, ktoré sa zaoberajú takýmito právnymi otázkami – od kultúrnych pamiatok cez daňové špecifiká cezhraničného pôsobenia agentúr práce až po pohľad na postavenie vyššieho súdneho úradníka v správnom súdnictve. Náhoda zrejme chcela, že všetky tri príspevky sú zahraničného pôvodu – od českých autorov. Preto by som rád povzbudil kolegov či už z najvyššieho správneho súdu, ale aj správnych súdov, aby do budúcich čísel časopisu prispeli aj pohľadmi na právne problémy nášho vlastného právneho poriadku. Určite ich vo svojej rozhodovacej praxi nachádzajú a riešia viac než dost. Odbornú časť predkladaného čísla uzatvárajú informácie o rozhodovacej praxi Súdneho dvora, ako aj o domácej legislatíve.

Prajem Vám, vážené čitateľky a vážení čitatelia, príjemné a poučné čítanie, ale tiež všetko dobré v novom roku 2025.

Quod felix, faustum, fortunatumque sit.

Mgr. Michal Novotný

*Sudca Najvyššieho správneho súdu
Slovenskej republiky*



Vybrané podmienky uverejňovania rukopisov v odbornom časopise

1. Zodpovednému redaktorovi odborného časopisu: *Žurnál správneho súdnictva – odborný časopis Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky* (ďalej len „časopis“) je potrebné poslať **rukopis** v elektronickej podobe vo formáte Word **podľa šablóny, ktorá je prílohou týchto pokynov** (Príloha č. 1). Autor píše text na celú šírku riadkov (ENTER sa používa až na konci odsekov). Dôležité úvahy je možné zvýrazniť tučným písmom. Je potrebné rozlišovať medzi 1 a 0, resp. I a O. Zátvorky sú vždy okrúhle, t. j. „()“, nie „/“. Pri uvádzaní písmena v prameni práva sa používa „|“, t. j. „písm. a)“, nie „písm. a/“. Používa sa font Times New Roman, veľkosť 12, riadkovanie 1,0. Skratky je potrebné zaviesť pri ich prvom použití v diele, uvedené sa nevzťahuje na ustálené textové skratky.
2. Časopis je tvorenými nasledovnými materiálnymi zložkami:
 - a) odborné články,
 - b) vedecké štúdie,
 - c) legislatíva a normotvorba,
 - d) rozhodovacia prax a judikatúra.
3. Odborný článok spravidla nepresahuje rozsah 15 normostrán a má jednoduchšie vnútorné členenie ako vedecká štúdia. Vedecká štúdia sa vnútorne člení na rozsiahlejšie ucelené textové jednotky a jej rozsah spravidla nepresahuje 25 normostrán. Bližšie vymedzenie jednotlivých materiálnych zložiek časopisu sa nachádza v čl. 6 ods. 4 Štatútu odborného časopisu Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „Štatút“) (príloha č. 2).
4. Odborný článok a vedecká štúdia obsahujú nasledovné časti:
 - a) **Názov článku v slovenskom jazyku a anglickom jazyku**, ktorý musí byť výstižný, presný a zároveň odborné pútavý.
 - b) **Označenie autora, resp. autorov a ich príslušnosť k určitej inštitúcii** (vrátane funkcie) **v slovenskom jazyku a anglickom jazyku**. Autorský kolektív musí byť jasne definovaný; prvý autor (vedúci autorského kolektívu) dohliada a zodpovedá za použitie údajov a za výsledky analýz, ich správnu prezentáciu a zostavuje konečný text.
 - c) **Abstrakt v slovenskom jazyku a anglickom jazyku** – stručný popis článku o **rozsahu 150 – 300 slov**.
 - d) **Kľúčové slová v slovenskom jazyku a anglickom jazyku**.
 - e) **Hlavný text** (Hlavný text vedeckej štúdie sa člení na úvod, jadro a diskusiu. K tomu pozri čl. 6 ods. 7 Štatútu).
 - f) **Záver** – obsahuje krátky sumár zistení autora, resp. autorského kolektívu, ďalej jasné dôvody, ako predmetná práca rozvíja poznatky v odbore, v čom vidí autor, resp. autorský kolektív prínos odborného článku alebo vedeckej štúdie.
 - g) **Použité zdroje, bibliografia** – uvedenie zdrojov, z ktorých autor, resp. autorský kolektív vychádzal a ktoré použil (Bibliografické odkazy, resp. citácie sa uvádzajú v súlade s normou STN ISO 690: Dokumentácia – Bibliografické odkazy. Obsah, forma a štruktúra a STN ISO 690, Informácie a dokumentácia. Bibliografické citácie. Časť 2: Elektronické dokumenty alebo ich časti. K tomu pozri čl. 7 Štatútu.).
5. Odborný článok aj vedecká štúdia môžu obsahovať poďakovanie, prípadne prílohy.
6. Autori sú zodpovední za správne označenie diela a za obsah rukopisu (najmä, že rukopisom sa nezasahuje do autorských práv tretích osôb). Rovnako nesú zodpovednosť za výsledky svojich analýz, resp. výskumu, ktoré budú zverejnené v časopise. Za vecnú stránku diela zodpovedajú v plnom rozsahu autori.
7. Autori nemajú nárok na honorár alebo na akékoľvek iné peňažné alebo nepeňažné plnenie titulom uverejnenia rukopisu.
8. Odborné články / vedecké štúdie prechádzajú anonymným recenzným konaním v súlade so štatútom odborného časopisu.

Úplné znenie štatútu odborného časopisu *Žurnál správneho súdnictva*, ktorým sa riadi publikovanie článkov a štúdií v tomto časopise, nájdete [TU](#).



6/ *Aktuality*

6 [*Aktuality z domova*](#)

8 [*Aktuality zo zahraničia*](#)

10/ *Odborné články a vedecké štúdie*

10 [*Zásah do vlastnických práv vlastníka nemovitosti při ochraně prostředí kulturní památky ve světle recentní judikatury*](#)

JUDr. Monika Horáková, Ph.D.

19 [*Vyšší soudní úředník v české justici, zejména ve správním soudnictví*](#)

JUDr. Soňa Pospíšilová, Ph.D .

33 [*Daňověprávní specifika při přeshraničním působení agentur práce*](#)

JUDr. Roman Vybíral, Ph.D.

43/ *Legislatíva a normotvorba*

43 [*Zmeny v oblasti daní v súvislosti s konsolidáciou verejných financií*](#)

Mgr. Samuel Vaššo

46/ *Rozhodovacia prax a judikatúra*

46 [*Heslo „Od řeky k moři bude Palestina svobodná“ před správními soudy a meze shromažďovacího práva*](#)

Prof. JUDr. Jakub Handrlica, Ph.D., DSc.

Aktuality z domova

Dni správneho súdnictva 2024

26. - 27.09.2024

Najvyšší správny súd SR v spolupráci s Justičnou akadémiou SR a s účasťou zástupcov súdnych inšancií správneho súdnictva zorganizoval v priestoroch Detašovaného pracoviska Justičnej akadémie SR a Inštitútu vzdelávania Ministerstva spravodlivosti SR v Omšeni prvýkrát podujatie s názvom Dni správneho súdnictva 2024.

Podpis memoránd medzi Najvyšším správnym súdom SR a troma správnymi súdmi

27.09.2024

Podpis memoránd o vzájomnej spolupráci medzi Najvyšším správnym súdom SR a jeho Kanceláriou a správnymi súdmi v Bratislave, Banskej Bystrici a Košiciach sa uskutočnil v Omšeni počas historicky prvých Dní správneho súdnictva.

Trilaterálne stretnutie českého, poľského a slovenského najvyššieho správneho súdu

**30.09. -
02.10.2024**

Trojstretnutie usporiadal Najvyšší správny súd SR. Delegáciu zástupcov Najvyššieho správneho súdu ČR na čele s predsedom Karlem Šimkou, delegáciu Najvyššieho správneho súdu PR na čele s predsedom Jacekom Chlebnyim a sudcu Súdneho dvora EÚ Miroslava Gavalca privítal na pôde Najvyššieho správneho súdu SR predseda Pavol Nad'. Cieľom stretnutí je zabezpečiť pravidelný dialóg sudcov najvyšších správnych súdov a výmenu aktuálnych poznatkov či výziev v rozhodovacej činnosti (najvyšších) správnych súdov.

Stáž sudkyne zo Štátnej rady Gréckej republiky na Najvyššom správnom súde SR

10.2024

V októbri 2024 absolvovala na Najvyššom správnom súde SR týždňovú stáž Eirini Spanaki zo Štátnej rady Gréckej republiky. Stáž sa uskutočnila v rámci programu stáží Medzinárodnej asociácie najvyšších správnych súdov (IASAJ), ktorej je Najvyšší správny súd SR členom od roku 2022.

***Predseda Najvyššieho správneho súdu SR sa 07. - 08.11.2024
zúčastnil hlavného zhromaždenia Združenia
sudcov Slovenska***

Predseda Najvyššieho správneho súdu SR Pavol Nad' vystúpil na zhromaždení so svojím príhovorom, v ktorom zdôraznil dôležitosť jednotného a silného justičného systému. Taktiež ocenil iniciatívu podpísania memoranda o spolupráci medzi Združením sudcov Slovenska a Najvyšším správnym súdom SR.

Aktuality zo zahraničia

Súdny dvor EÚ rozhodol o prejudiciálnych otázkach predložených Najvyšším správny súdom SR

29.07.2024

Dňa 22.03.2023 predložil Najvyšší správny súd SR Súdnemu dvoru EÚ prejudiciálne otázky týkajúce sa výkladu článku 47 (Právo na účinný prostriedok nápravy a na spravodlivý proces) a článku 51 (Rozsah pôsobnosti) Charty základných práv EÚ. Podstatou otázok bol rozsah aplikácie Charty, ako aj záruk v súdnom konaní, v ktorom sa preskúmavajú rozhodnutia Výboru Národnej rady SR na preskúmanie rozhodnutí Národného bezpečnostného úradu a rozhodnutia Národného bezpečnostného úradu. Súdny dvor EÚ rozhodol o prejudiciálnych otázkach vo veľkej komore dňa 29.07.2024. Existencia rozhodnutia v tejto veci umožňuje senátu Najvyššieho správneho súdu SR pokračovať v konaní, ktoré bolo až do rozhodnutia európskeho súdu prerušené. Rozsudok Súdneho dvora EÚ vo veci C-185/23 je možné nájsť [tu](#).

Sudkyňa Najvyššieho správneho súdu SR vystúpila na konferencii na tému Aktuálne otázky utečeneckého a cudzineckého práva

14. - 15.11.2024

Predsedníčka senátu Najvyššieho správneho súdu SR Elena Berthotyová sa zúčastnila vedeckej konferencie „Aktuálne otázky utečeneckého a cudzineckého práva“, ktorú v priestoroch Sály Otakara Motejla zorganizoval ombudsman ČR. V prednáške „Utečenecké vlny a utečenci v judikatúre Najvyššieho správneho súdu SR“ sa Elena Berthotyová venovala nielen utečeneckým vlnám, dopadu tých ostatných na rozhodovacie činnosti tunajšieho súdu vo veciach azylu, ale predovšetkým oboznámila účastníkov konferencie s najvýznamnejšími rozhodnutiami publikovanými v Zbierke stanovísk a rozhodnutí Najvyššieho správneho súdu SR. Išlo najmä o riešenie právnych otázok týkajúcich sa príslušnosti k sociálnej skupine podľa zákona o azyle, informácií o krajine pôvodu, perspektívnosti rozhodovania o azyle, zásade *audiatur et altera pars* (nech je vypočutá aj druhá strana), zásade najlepšieho záujmu dieťaťa v konaní o udelení azylu.

Podpredseda Najvyššieho správneho súdu SR sa zúčastnil na seminári ACA-Europe vo Versailles

29.11.2024

Združenie štátnych rád a najvyšších správnych súdov EÚ (ACA-Europe) zorganizovalo v spolupráci so Štátnou radou Francúzska seminár na tému „Etika a výber sudcov na najvyššie správne súdy a štátne rady“, ktorého sa za Najvyšší správny súd SR zúčastnil jeho podpredseda Marián Trenčan. Účastníci diskutovali v troch diskusných blokoch o problematike etiky v súdnictve.

Stáž sudcu Najvyššieho správneho súdu SR na Najvyššom správnom súde Thajského kráľovstva

**25.11. -
06.12.2024**

Predseda senátu Najvyššieho správneho súdu SR Peter Potásch sa zúčastnil pracovného pobytu na Najvyššom správnom súde Thajského kráľovstva, ktorý bol realizovaný v rámci členstva tunajšieho súdu v Medzinárodnej asociácii najvyšších správnych súdov (IASAJ). Účelom pobytu bola najmä vzájomná výmena informácií k pozitívnoprávnym úpravám oboch štátov vo vybraných oblastiach správneho práva tvoriacich predmet rozhodovacej činnosti oboch správnych súdov, a to tak z hmotnoprávneho, ako aj procesnoprávneho hľadiska.

Zásah do vlastnických práv vlastníka nemovitosti při ochraně prostředí kulturní památky ve světle recentní judikatury

Interference with the property rights of the property owner in the protection of the environment of a cultural landmark in the light of recent judgments
Unacceptability of a cassation complaint in the Czech legal order

JUDr. Monika Horáková, Ph.D.

Abstrakt: Česká republika je státem, který chrání své kulturní bohatství a především své kulturní památky zejména prostřednictvím zákonných nástrojů, které má k dispozici. Zákonná úprava poskytuje oporu pouze pro řešení užšího okruhu problémů aplikační praxe, proto až judikatura, v některých případech velmi četná a podrobná, přináší řešení těchto problémů v tom rozsahu a obsahu, který je pro orgány státní památkové péče nezbytný. Článek je věnován vymezení pojmu prostředí kulturní památky a jeho ochrany, charakteristice ochrany vlastnických práv jak vlastníka kulturní památky, tak vlastníka sousední nemovitosti. Dále budou přiblíženy podmínky zásahu do vlastnických práv těchto osob ve vztahu k ochraně prostředí kulturní památky, se zaměřením na jejich výklad v judikatuře správních soudů.

Klíčové slova: ochrana kulturních památek, vlastník kulturní památky, prostředí kulturní památky, judikatura, Nejvyšší správní soud

Summary: The Czech Republic is a state that protects its cultural wealth and, in particular, its cultural landmarks by means of the legal instruments at its disposal. However, legal regulations can only help to solve a narrow range of problems of application practice, therefore only judgments, in some cases very numerous and detailed, provide solutions to these problems in the scope and content required by the state conservation authorities. The article is devoted to the definition of the concept of the cultural landmark environment and its protection, the characteristics of the protection of the property rights of both the owner of the cultural landmark and the owner of the neighbouring property. Furthermore, the conditions of interference with the property rights of these persons in relation to the protection of the environment of a cultural landmark are presented, with a focus on their interpretation in the judgments of administrative courts.

Keywords: protection of cultural landmark, owner of a cultural landmark, environment of a cultural landmark, judgments, Supreme Administrative Court

Úvod

Česká republika chrání své kulturní bohatství tím, že především poskytuje ochranu svému památkovému fondu pro-

střednictvím aplikace ústavního pořádku, zákona o státní památkové péči a dalších právních předpisů a podzákonné právní úpravy. Vytváření a ochrana kulturního bohatství je jedním z veřejných zájmů, chrá-

Zásah do vlastnických práv vlastníka nemovitosti ...

něných zákonem.¹ Zákonná úprava ale není vyhovující a v praxi přináší její stručnost a zastaralost mnohé problémy. Řešení přináší její změna, která je ovšem rovněž komplikovaná především v tom, že je vázána na změny zejména Stavebního zákona, a účinnosti má nabýt k 1. 1. 2025. Tato právní úprava, a v návaznosti na ni aplikační praxe vytváří zásadní problémy mezi ochranou kulturních památek jako státem garantovaným veřejným zájmem na ochraně kulturního bohatství a ochranou vlastnických práv vlastníka kulturní památky a ochranou vlastnických práv osob, které sice nejsou vlastníky kulturní památky, ale nemovitosti, která se nachází v blízkosti kulturní památky a je součástí či tvoří její prostředí. Tyto zájmy bývají rozporné a nejde jen o pouhé odlišnosti, ale z hlediska realizace péče o kulturní památky vznikají takové právní problémy, které nemohou řešit orgány státní památkové péče, ale až moc

soudní ve správním soudnictví. I v uvozeném případě až Nejvyšší správní soud České republiky, s využitím prejudikatury, vymezil pojem prostředí kulturní památky a omezení vlastnických práv třetích osob ve vztahu k jeho ochraně.

Ochrana vlastnických práv vlastníka kulturní památky a vlastníka nemovitosti v jejím prostředí

„Každý má právo vlastnit majetek.“ Vlastnické právo je v České republice na ústavní úrovni chráněno článkem č. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a je nedotknutelné, jednotné a univerzální.² Je právem absolutním, které ale může být omezeno.³ Chráněno je již konstituované vlastnické právo. Konkrétní způsoby ochrany soudnictví jsou zakotveny v zákoně č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších

1. Ochranu provádí stát prostřednictvím ochrany kulturních památek. Jde o již existující, tedy vytvořené kulturní statky. Její principy obsahuje již ústavní pořádek České republiky, Ústava České republiky zakotvuje potřebu ochrany kulturního bohatství už v Preambuli a Listina základních práv a svobod ve svém článku 34 odst. 2 zakotvuje ochranu kulturního bohatství a zajištění přístupu k němu a v článku 35 odst. 3 zakotvuje limity ochrany kulturních památek a zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o státní památkové péči“), v § 2. Více DIENSTBIER, Filip., HORÁKOVÁ, Monika. Správa kultury III.- Památková péče. In: SLÁDEČEK, Vladimír, POUPEROVÁ, Olga, MADLEŇÁKOVÁ, Lucia akol. Správní právo – zvláštní část. Vybrané kapitoly. 3. vydání. Praha: Leges, 2022., s. 383-385.
2. Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů, (dále jen „Listina základních práv a svobod“).
3. Čl. 11 odst. 3 Listiny základních práv a svobod zakotvuje limity výkonu vlastnického práva, a ochrana kulturních památek jako veřejný zájem chráněný zákonem mezi takové limity patří. Je na místě aplikovat test proporcionality v jeho třech kritériích při posuzování přípustnosti zásahu do vlastnického práva, a to kritérium vhodnosti (nebo taky naplnění účelu), kritérium potřebnosti a kritérium přiměřenosti (proporcionalita v užším smyslu). Více KÜHN, Zdeněk. In: KÜHN, Zdeněk, KRATOCHVÍL, Jan, KMEC, Jiří, Kosař, David a kolektiv: Listina základních práv a svobod. Velký komentář. Praha: Leges, 2022, s. 604-605. Je nutno poukázat na vazbu na § 1045 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů. Dále srov. nález Ústavního soudu ze dne 11.7.1995, sp. zn. I. ÚS 187/1994 Sb., Dostupné na www.nalus.usoud.cz.

Zásah do vlastnických práv vlastníka nemovitosti ...

předpisů.

Vlastnictví kulturní památky je chráněno jako speciální statek.⁴ Předmětem vlastnického práva může být movitá či nemovitá věc, která je prohlášena za kulturní památku s podmínkou, že musí jít o věc hmotnou, nemateriální kulturní statky jsou chráněny odlišně.⁵

To, že je věc prohlášena za kulturní památku, je pro jejího vlastníka zásadní, neboť dochází ke změně jejího právního pojetí a jeho právního postavení. Vlastnictví kulturní památky omezuje rozsah jeho vlastnického práva ve smyslu omezení jeho dispozičního a užívacího práva a zakládá nové povinnosti.⁶ Již podle čl. 11 odst. 3 a čl. 35 odst. 3 Listiny základních práv a svobod je odlišnost tohoto postavení nutno chápat v navýšení povinností vlastníka, která jsou odrazem základní teze, která je obsažena v ustanovení § 9 odst. 1 zákona o státní památkové péči, že vlastník je povinen „... *pečovat o její zachování, udržovat ji v dobrém*

stavu a chránit ji před ohrožením, poškozením, znehodnocením nebo odcizením...“ Vlastník může kulturní památku držet, užívat, požívat i zcizit, ale je třeba vzít v potaz, že právo držet kulturní památku může být v souladu s ustanovením § 15 odst. 2 omezeno ve vztahu k movitým kulturním památkám, a to jak stanovením způsobu nakládání s movitou kulturní památkou, tak uložením povinnosti ji uložit na nezbytně nutnou dobu do úschovy, kdy limitem je stanovení délky úschovy a dosažení účelu, kterým je ochrana movité kulturní památky zejména před poškozením a zničením. A z toho plyne rovněž to, že vlastník kulturní památky ji nesmí zničit, pokud by tak učinil, dopustil by se přestupku.

Zásahem do vlastnického práva ke kulturní památce je v § 19 zákona o státní památkové péči zakotvené předkupní právo státu. Dotčený vlastník je povinen přednostně nabídnout státu ke koupi movitou kulturní památku a národní kulturní pa-

4. Zásadním pramenem je Úmluva o ochraně světového kulturního dědictví, sdělení Federálního ministerstva zahraničních věcí č. 159/1991 Sb., o přijetí Úmluvy o ochraně světového kulturního dědictví. Dále pak Haagská úmluva na ochranu kulturních statků za ozbrojeného konfliktu, a to vyhláška ministra zahraničních věcí č. 94/1958 Sb., o Úmluvě na ochranu kulturních statků za ozbrojeného konfliktu. Dále Evropská kulturní úmluva, sdělení Federálního ministerstva zahraničních věcí č. 290/1990 Sb., o Evropské kulturní úmluvě, Úmluva o ochraně archeologického dědictví Evropy (Archeo úmluva), úmluva o ochraně architektonického dědictví Evropy (Granadská úmluva) a Úmluva o ochraně a podpoře rozmanitosti kulturních projevů. Více HORÁKOVÁ, Monika. Postavení vlastníka kulturní památky nejen v řízení o prohlášení věci za kulturní památku. In: FRUMAROVÁ, Kateřina, MELOTÍKOVÁ, Petra. (eds.): Pocta Vladimíru Sládečkovi. Praha: Leges, 2024, s. 139-140.
5. ZÍDEK, Martin, TUPÝ, Michal, KLUSOŇ, Jiří. Zákon o státní památkové péči. Praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 9. Zákon o státní památkové péči nepředpokládá ochranu nemohutných kulturních památek. Jsou označovány jako nemateriální kulturní statky a jsou chráněny Úmluvou o zachování nemateriálního dědictví, která byla v České republice publikována pod č. 39/2009 Sb. m. s. Kulturní památky musí být zapsány v Ústředním seznamu kulturních památek České republiky.
6. Srov. nález Ústavního soudu ze dne 10.3.1999, sp. zn. Pl. ÚS 25/98, a sp. zn. I. ÚS 35/1994 k ústavnosti omezení vlastnického práva vlastníka kulturní památky a dále k uplatnění principu racionality. Dostupné na www.nalus.usoud.cz. Více BLAŽKOVÁ, Kristina. In: KÜHN, Zdeněk, KRATOCHVÍL, Jan, KMEC, Jiří, KOSAŘ, David a kolektiv: Listina základních práv a svobod. Velký komentář. Praha: Leges, 2022, s.1223.

Zásah do vlastnických práv vlastníka nemovitosti ...

mátku.⁷ Zásadním zásahem do vlastnických práv je vyvlastnění kulturní památky.⁸

Povinnost vlastníka kulturní památky „pečovat“ obsahuje povinnost provádět její údržbu v nezbytně nutném rozsahu a provést případnou obnovu a plnit nápravná opatření.⁹ Povinnosti ohlašovací a oznamovací jsou pro vlastníka zásadní v případě převodu vlastnictví kulturní památky na jinou osobu či předání věci k provedení obnovy. Rovněž podle ustanovení § 12 odst. 1 je vlastník povinen bez zbytečného odkladu oznámit ohrožení nebo poškození kulturní památky orgánu státní památkové péče.¹⁰

Výhodnější právní postavení zaujímá vlastník věci, která není prohlášena za kulturní památku. Omezení vlastníka kulturní památky nejsou kompenzována, ačkoli zákon tuto kompenzaci předpokládá, a to formou náhrad, buď ve formě příspěvku na zvýšené náklady spojené s péčí o kulturní památku, nebo ve formě bezplatné odborné pomoci při obnově kulturní památky.

Vlastnické právo může být v souvislosti s prováděním péče o kulturní památku omezeno i vlastníku věci, která není kulturní památkou, ale již bylo zahájeno Ministerstvem kultury správní řízení o prohláše-

ní této věci za kulturní památku. Rovněž lze omezit vlastnické právo vlastníku věci nemovité, která nepoživá ochrany kulturní památky, ale nachází se v prostředí kulturní památky, a díky tomu je rovněž, i když méně intenzivně, chráněna.

Prostředí kulturní památky jako neurčitý právní pojem

Pojem prostředí kulturní památky nalezneme zakotvený v Mezinárodní chartě o zachování a restaurování památek a sídel (Benátská charta z roku 1964), která ve svém čl. 7 stanoví, že „*památku není možné oddělit od historie, které je dokladem, a od prostředí, ve kterém se nachází*“.¹¹ Zákon o státní památkové péči se institutem prostředí kulturní památky zabývá prostřednictvím ustanovení § 11 odst. 2, § 14 odst. 1 a v § 17 odst. 1 a 3, ale neobsahuje jeho definici. Jedná se o neurčitý právní pojem, kdy jeho obsah odvisí od posouzení orgánem aplikujícím právo, v našem případě orgánem státní památkové péče nebo soudem, může být měněn a stejně tak se může měnit i jeho rozsah. Posuzovaný obsah se ale vždy váže na kulturní památku, v jejíž blízkosti se nachází, a její památkovou hod-

7. Povinnost se nevztahuje na nemovité kulturní památky.

8. Podle § 15 odst. 3. zákona o státní památkové péči.

9. § 9 zákona o státní památkové péči, více ZÍDEK, Martin, TUPÝ, Michal, KLUSOŇ, Jiří. Zákon o státní památkové péči. Praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 70-71. Dále podle § 12 zákona o státní památkové péči, a v návaznosti na to podle §13 a §14 zákona o státní památkové péči. Ve vazbě na § 11 odst. 2 zákona o státní památkové péči více SLÁDEČEK, V. Obecné správní právo. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 187.

10. Podle § 9 odst. 4, více usnesení Ústavního soudu ze dne 21.6.2017, sp. zn. I. ÚS 1504/17. Dostupné na www.nalus.usoud.cz. ZÍDEK, Martin, TUPÝ, Michal, KLUSOŇ, Jiří. Zákon o státní památkové péči. Praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 111.

11. Dostupné na www.mkcr.cz.

Zásah do vlastnických práv vlastníka nemovitosti ...

notu, na souvislosti historické nebo např. architektonické, kdy změna prostředí by tak vedla ke snížení buď její hodnoty, autenticity či kvality vzhledu.¹²

Z uvedeného vyplývá, že předmětem ochrany je nejen kulturní památka samotná, ale i její okolí, jehož je součástí, ale pokud by nedošlo prostřednictvím realizace zásahu do prostředí kulturní památky ke snížení její hodnoty, tento zásah, pokud je realizován v souladu se zákonem, nemůže být zakázán.¹³

V praxi mohou nastat dvě situace. V rámci první z nich je vlastník kulturní památky rovněž vlastníkem věci, která tvoří součást prostředí kulturní památky a je tedy povinen, pokud hodlá realizovat zásah do prostředí kulturní památky, vyžádat si závazné stanovisko orgánu státní památkové péče, obdobně jakoby zasahoval do samotné kulturní památky. Pokud je vlastníkem věci nacházející se v prostředí kulturní památky osoba odlišná od vlastníka kulturní památky, tento uvedenou povinností ne-

ní zatížen.¹⁴

K ochraně území v blízkosti kulturní památky slouží rovněž ochranné pásmo. S pojmem prostředí kulturní památky není možné jej, vzhledem k jejich účelu, zaměnit. Ochranné pásmo, vymezené podle § 17 zákona o státní památkové péči, slouží k ochraně nemovité kulturní památky a musí být vždy vyhlášeno obecním úřadem obce s rozšířenou působností formou opatření obecné povahy.

K zásadní judikatuře Nejvyššího správního soudu k zásahu do prostředí kulturní památky

Výše uvedené problémy se odrážejí v judikatuře Nejvyššího správního soudu.

Jako zásadní bych uvedla rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2024, č.j. 5 As 17/2022-156.¹⁵ Rozsudek se týká tzv. Fuchsovy vily v Brně. Tato je nemovitou kulturní památkou, která je řádně za-

-
12. ZÍDEK, Martin, TUPÝ, Michal, KLUSOŇ, Jiří. Zákon o státní památkové péči. Praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s.94-95. Srov. Stanovisku Ministerstva kultury, památkové inspekce pod č.j. MK 7778/2023 OPI ze dne 27. 3. 2023, s. 5. Dostupné na www.mkcr.cz.
 13. Zpravidla se ochrana prostředí bezprostředně týká nemovité kulturní památky, většinou jde o stavby, ale není vyloučeno, že by šlo o nezastavěné území (pozemek) jako např. forma krajiny (Lednicko – Valtický areál), či např. zahrady (Kroměřížské zahrady). Vyloučeny nejsou ani movité kulturní památky. Podmínkou je, že se jedná o kulturní památky zapsané do Ústředního seznamu kulturních památek České republiky.
 14. Jde o postup podle § 11 odst. 2 zákona o státní památkové péči, který lze aplikovat pouze na řízení, která jsou zahajována ex officio, z iniciativy orgánu státní památkové péče. Kdyby šlo o řízení návrhová, např. o povolení obnovy, tento zásah by byl posuzován v rámci tohoto řízení. Podstatou je uložení povinnosti fyzickým nebo právnickým osobám, jejichž činnost by mohla způsobit nepříznivé změny stavu kulturní památky nebo jejího prostředí, nebo ohrožují zachování nebo společenské uplatnění kulturní památky, se této činnosti zdržet, případně ji zrealizovat v souladu se stanovenými podmínkami (např. použití těžkého stavebního stroje). Tato otázka je rovněž řešena ve Stanovisku Ministerstva kultury, památkové inspekce pod č.j. MK 7778/2023 OPI ze dne 27. 3. 2023, dostupné na www.mkcr.cz.
 15. Tento rozsudek byl publikován ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod číslem 4594/2024 v čísle 5/2024. Dostupné na www.nssoud.cz.

Zásah do vlastnických práv vlastníka nemovitosti ...

psána v Ústředním seznamu kulturních památek České republiky. Podstatou rozhodování Nejvyššího správního soudu bylo posouzení rozhodnutí Úřadu městské části města Brna, odboru stavebního, který je stavebním úřadem, kterým schválil stavební záměr stavebníka spočívající ve změně dokončené stavby pro bydlení, kdy šlo o nástavbu a stavební úpravy a dále novou výstavbu zpevněné plochy pro parkování osobních vozidel na pozemku, který bezprostředně přiléhá ke zmíněnému bytovému domu. Tato stavba bezprostředně sousedí s Fuchsovou vilou. Proti rozhodnutí stavebního úřadu byla podána odvolání, která byla příslušným správním orgánem zamítnuta. Vlastník Fuchsovy vily a Statutární město Brno podali žaloby ke Krajskému soudu v Brně, soud je projednal společně a rozhodnutí stavebního úřadu zrušil a vrátil k dalšímu řízení.¹⁶ Důvodem se stalo posouzení příslušných závazných stanovisek orgánů státní památkové péče, která shledal jako nezákonná, a to z toho důvodu, že se podle něj jednalo o nesprávné posouzení bezprostřední souvislosti domu s kulturní památkou ve smyslu § 11 odst.2 zákona o státní památkové péči.¹⁷ Šlo o závěry, že stavba netvoří prostředí kulturní památky Fuchsova vila, ačkoliv je jasná úzká souvislost staveb, neboť se jedná o dvojdom a jeho dvě součásti, byť ve vlastnictví různých vlastníků. Krajský soud stanovil, že stavba musí být považována za prostředí kulturní památky, protože zásahy do ní sa-

motné mohou být k tíži samotné kulturní památce Fuchsova vila a mohou snížit její historickou hodnotu. Vyjádřil se rovněž k míře a intenzitě ochrany, která má být poskytnuta prostředí kulturní památky v tom smyslu, že nekonkuruje ochraně samotné zapsané kulturní památky, ale měla by zohlednit respekt k charakteru chráněného objektu. Proti rozsudku Krajského soudu v Brně byly podány kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud se tak musel vypořádat se zpochybněním závěru Krajského soudu v Brně o nezákonnosti závazných stanovisek, s navrhovanou kolizí ochrany prostředí kulturní památky podle § 11 odst. a odst. 2 zákona o státní památkové péči a tvrzeným nesplněním oznamovací povinnosti Národního památkového ústavu, kdy vlastník nemovitosti tvrdil, že Národní památkový ústav při konzultaci před koupí nemovitosti jej ujistil, že nemovitost nepodléhá památkové ochraně. Nejvyšší správní soud kasační stížnosti zamítl a v odůvodnění uvedl zásadní výklad k pojmu prostředí kulturní památky, který lze velmi dobře zobecnit a může tvořit základ aplikační praxe. V odůvodnění v ustanoveních 45 až 48 shrnuje základy právní úpravy, z teoretického vymezení je základní ustanovení 49, kde se vyjadřuje k neurčitosti pojmu prostředí kulturní památky. Dále dle ustanovení 54 potvrdil tvrzení stěžovatelů o nemožnosti použití ustanovení § 11 odst. 1 zákona o státní památkové péči na vydávání závazných stanovisek.¹⁸ Zásadními jsou ustanovení 56

16. Viz rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 9.12.2021, čj. 30 A 75/2021-239. Dostupné na www.nssoud.cz.

17. Šlo o text zákona účinný do 31.12.2023, v aktuálním účinném znění jde o § 11 odst. 1. Závazné stanovisko orgánu státní památkové péče je nutným podkladem pro rozhodnutí příslušného správního orgánu, zde stavebního úřadu.

18. SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 187.

Zásah do vlastnických práv vlastníka nemovitosti ...

a 57 odůvodnění, kde Nejvyšší správní soud shledal, že k dotčení zájmu na ochraně nebo zachování kulturní památky může dojít také zásahem do jejího prostředí a pokud nebyl stavební záměr posouzen také z hlediska vlivu na prostředí Fuchsovy vily, šlo o postup v rozporu s § 11 odst. 2 zákona o státní památkové péči.¹⁹

Dalším rozsudkem, na který bych poukázala, je rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4.10.2024, č.j. 7 As 9/2024-64. Rozsudek se týká způsobu využití pozemku a míry ochrany sousedního prostředí, neboť ačkoliv byl pozemek v územním plánu zahrnut do zastavitelné plochy, vzhledem k realizaci konkrétního záměru, v tomto případě umístění stavby, lze deklarovat potřebu ochrany hodnoty území spočívající v jeho nezastavěnosti. Zde se jedná o kulturní památku představovanou Městskou památkovou zónou Horažďovice, v jejímž bezprostředním sousedství se nachází příslušný pozemek, který není součástí památkové zóny, ani není prohlášen za kulturní památku a stěžovatel na něm chtěl zrealizovat záměr- stavbu bytového domu s parkovištěm. Realizace záměru nebyla stěžovateli povolena. Stěžovatel namítal, že předmětný pozemek je v územním plánu obce vymezen jako zastavitelná plocha. Krajský soud rozhodl, že zařazení pozemku do zastavitelné plochy nezakládá nárok na povolení stavebního záměru právě z tohoto důvodu. Jde pouze o možnost, kdy musí dojít

ke splnění zákonem stanovených podmínek.²⁰ Stejně tak nelze uplatnit zásadu legitimního očekávání, neboť územní plán je základní koncepcí území pro plochy, nikoliv pro jednotlivé pozemky. Je tedy možné, aby byla realizace konkrétního stavebního záměru nepřijatelná. Správní orgán je oprávněn rozhodnout o nepřijatelnosti tohoto stavebního záměru, i když je pozemek umístěn dle územního plánu v zastavitelném území. V našem sledovaném záměru šlo o pozemek zahrady, která náležela k barokní zemědělské usedlosti a v minulosti na ní žádná zástavba neexistovala. Předmětem ochrany je původní vzhled zahrady (pozemku), tedy nezastavěnost. Zahrada ve své podobě je součástí urbanistické kompozice a nezastavěnost představuje jednu z historických hodnot prostoru a její zastavění by vedlo k zásahu do charakteru památkové zóny.²¹ Nejvyšší správní soud se rovněž vypořádal s aplikací testu proporcionality, kdy stěžovatel zpochybňoval převahu veřejného zájmu na ochraně architektonického dědictví nad ochranou soukromého zájmu stěžovatele na výstavbě bytových domů. Kritéria testu vhodnost, potřebnost byla naplněna, kritérium přiměřenosti nikoli, soukromý zájem převáží zájem veřejný na památkové ochraně nemůže.²² Tento rozsudek Nejvyššího správního soudu potvrzuje hodnotu nezastavěného prostoru, tak, jak se již soudy vyslovily, jako např. v rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne

19. Dostupné na www.nssoud.cz.

20. Srov. Usnesení Ústavního soudu ze dne 10.4.2018. sp. zn. IV. ÚS 3548/17. Dostupné na www.nalus.usoudcr.cz.

21. Více rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4.10.2024, č.j. 7 As 9/2024-64, s. 3. Dostupné na www.nssoud.cz.

22. Tamtéž, s. 4.

Zásah do vlastnických práv vlastníka nemovitosti ...

13.5.2021, č.j. 22 A 15/2020-70²³ ve vazbě na dne 10.4.2018, sp. zn. IV. ÚS 3548/17. již zmíněné usnesení Ústavního soudu ze

Záver

Cílem článku bylo poukázat prostřednictvím dvou vybraných judikátů na zásadní roli judikatury správních soudů při řešení problémů vzniklých v rámci aplikační praxe při ochraně prostředí kulturní památky, a to na příkladu vybraných rozsudků a usnesení Nejvyššího správního soudu.

Byl vymezen pojem prostředí kulturní památky a role judikatury v jeho ochraně. Vzhledem k tomu, že právní úprava ochrany kulturních památek není celistvá, moderní a vykazuje mnohé nedostatky, i v tomto případě bylo nutné čerpat z judikatury, která vyřešila některé sporné otázky. Prostřednictvím stručného vymezení zakotvení ochrany vlastnického práva jsem poukázala na specifika ochrany vlastníka kulturní památky, a to s ohledem na ochranu samotného vlastnictví a ochranu příslušného statku, tedy kulturní památky. Poukázala jsem na změnu právního stavu chráněného statku, pokud se stane kulturní památkou, a v souvislosti s tím na navýšení povinností vlastníka statku, tedy i na změnu jeho právního postavení a je nutné uvést, že nejde o změnu ku prospěchu, neboť kompenzace, které zákon o státní památkové péči spojuje s touto vyšší zátěží vlastníka, neodpovídají ani co se týče příspěvku na úhradu fakticky vynaložených nákladů na péči o kulturní památku. Při samotném výkonu ochrany kulturní památky však mohou být zasažena i vlastnická práva třetích osob, tedy vlastníků sousedních nemovitostí, pokud se tyto nemovitosti nacházejí v „prostředí“ kulturní památky. Byla provedena charakteristika tohoto neurčitého pojmu v souvislosti s tím, že vlastník takovéto nemovitosti může být zasažen stejnými či obdobnými povinnostmi jako vlastník kulturní památky, ačkoliv v jeho případě o kulturní památku nejde, ani nepůjde. A i přesto tato nemovitost požívá obdobné ochrany jako kulturní památka, z důvodu své polohy. Vlastníci takovýchto nemovitostí jsou omezeni na svých vlastnických právech, neboť namítají, z hlediska uplatnění principu proporcionality, převahu svého práva na ochranu vlastnictví nad právem na ochranu kulturních památek a ochrany svých práv se domáhají ve správním soudnictví a právě až Nejvyšší správní soud rozhodl v rámci rozebrané judikatury o způsobu a intenzitě ochrany vlastnických práv.

Role judikatury správních soudů je při řešení právních problémů souvisejících s ochranou prostředí kulturní památky zásadní. Vzhledem k problémům s novým stavebním zákonem judikatura bude muset intenzivně pokračovat především ve své jednotící roli a i nadále řešit problémy související s absentující právní úpravou.

23. Dostupné na www.nssoud.cz. Více informace z Památkové inspekce ze dne 24.10.2024, s. 4. Dostupné na www.mkcr.cz.

Zásah do vlastnických práv vlastníka nemovitosti ...

Zoznam použitej literatúry:

1. FRUMAROVÁ, K., MELOTÍKOVÁ, P. (eds.): Pocta Vladimíru Sládečkovi. Praha: Leges, 2024, 496 s.
2. KÜHN, Zdeněk, KRATOCHVÍL, Jan, KMEC, Jiří, Kosař, David a kolektiv: Listina základních práv a svobod. Velký komentář. Praha: Leges, 2022,
3. SLÁDEČEK, V. Obecné správní právo. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019,
4. SLÁDEČEK, V., POUPEROVÁ, O., MADLEŇÁKOVÁ, L. a kolektiv: Správní právo-zvláštní část (vybrané kapitoly). 3. vydání. Praha: Leges, 2022,
5. ZÍDEK, M., TUPÝ, M., KLUSOŇ, J. Zákon o státní památkové péči. Praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019.

JUDr. Monika Horáková, Ph.D.

Odborná asistentka na katedře Správního práva a Finančního práva Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci

Assistant Professor at the Department of Administrative Law and Financial Law, Faculty of Law, Palacký University in Olomouc

Vyšší soudní úředník v české justici, zejména ve správním soudnictví

Senior court officer in the Czech judiciary, particularly in an administrative justice

JUDr. Soňa Pospíšilová, Ph.D.

Abstrakt: Vyšší soudní úředníci tvoří v české justici významnou součást středního odborného personálu soudů, stejně jako ve většině evropských demokratických zemí. Postavení vyšších soudních úředníků není ústavně zakotveno, ale je svěřeno zákonné právní úpravě. Kromě zákona o vyšších soudních úřednících jde zejména o zákony upravující soudní organizaci a procesní předpisy, upravující řízení ve věcech Ústavou České republiky svěřených k rozhodování soudům. Na úkony soudu realizované vyšším soudním úředníkem dohlíží vždy soudce, k němuž jsou rozvrhem práce přiděleni. Cílem článku je přiblížit obecné postavení a působnost vyšších soudních úředníků v české justici, se zaměřením na jejich úlohu v soudním řízení správním. Autorka přitom představí závěry relevantní soudní judikatury, týkající se činnosti vyšších soudních úředníků a významné nálezy Ústavního soudu, které měly na podobu právní úpravy vyšších soudních úředníků v Česku zásadní vliv.

Klíčové slova: vyšší soudní úředník, soud, rozvrh práce, předseda senátu, asistent soudce, judikatura, Nejvyšší správní soud, Ústavní soud

Summary: Senior judicial officers form a significant part of the middle-level professional staff of the Czech judiciary, as in most European democracies. The position of senior judicial officers is not enshrined in the Constitution of the Czech Republic, but is regulated by law. In addition to the Senior Judicial Officers Act, these include, in particular, acts regulating the organisation of the courts and procedural regulations governing the procedure in matters entrusted to the courts by the Constitution. The activities of senior judicial officers are always supervised by the judge to whom they are assigned by the court assignment schedule. The aim of the article is to present the general position and scope of senior court officers in the Czech judiciary, with a focus on their role in administrative court proceedings. The author will present the conclusions of relevant judgments concerning the activities of the senior judicial officers and important judgment cases of the Constitutional Court, which had a significant influence on the form of legal regulation of senior court officers in the Czech Republic.

Keywords: senior judicial officer, court, court assignment schedule, chair of the senate, judge's assistant, judgments, Supreme Administrative Court, Constitutional Court

Úvod

Vyšší soudní úředníci působí v české justici už bezmála 30 let. Snahy o vznik této

specifické funkce jakožto osoby, bezprostředně se podílející na výkonu soudní pravomoci, našly po roce 1989 legislativního vyjádření v zákoně č. 189/1994 Sb., o

Vyšší soudní úředník v české justici ...

vyšších soudních úřednicích.¹ Inspirací pro vznik funkce vyššího soudního úředníka byla rakouská a německá právní úprava postavení soudního úředníka (*Rechtspfleger*), založená na myšlence, že kromě soudců se na rozhodování soudů mohou podílet také další odborně erudované soudní osoby, speciálně pro tyto účely kvalifikačně vzdělané a prakticky vyškolené, podléhající dohledu a kontrole soudce. Historicky pak právní úprava navázala na prvo-republikovou československou úpravu postavení soudních úředníků před nástupem změn v roce 1948. Kořeny právní úpravy bychom přitom mohli najít už v dobách rakousko-uherské monarchie.²

Právní úprava soudnictví a postavení soudních osob, včetně vyšších soudních úředníků, se po roce 1989 postupně měnila a vyvíjela, stejně jako právní úprava správního soudnictví byla významně ovlivněna derogující nálezy Ústavního soudu. V současné době postavení, pravomoci a úlohu vyšších soudních úředníků v soudním systému v České republice upravuje zákon č. 121/2008 Sb., o vyšších soudních úřednicích a vyšších úřednicích státního zastupitelství a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „zákon o VSÚ“). Tento zákon nahradil zákon o vyšších soudních úřednicích z roku 1994 a kromě vyšších soudních úředníků

konstituoval nově i vyšší úředníky státního zastupitelství, jejich postavením se však v tomto článku zabývat nebudu.

Přestože se vyšší soudní úředníci přímo podílejí na nezávislém rozhodování soudů, Ústava České republiky o nich výslovně nehovoří. Umožňuje však, aby se na rozhodování soudů podíleli vedle soudců též další občané (srov. čl. 94 odst. 2 Ústavy ČR). Samotné postavení vyšších soudních úředníků ponechává na úpravě běžných zákonů. Kromě výše zmíněného speciálního zákona o VSÚ je klíčovým také zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů³ (dále jen „zákon o soudech a soudcích“) a zejména procesní předpisy, upravující soudní řízení podle jednotlivých druhů soudní pravomoci, tedy občanské soudní řízení, trestní soudní řízení a soudní řízení správní.

Úmyslem zákonodárce při vytvoření funkce vyššího soudního úředníka bylo umožnit oproštění soudců od vyřizování některých jednodušších soudních věcí a soudcům ponechat rozhodování typově obtížnějších případů. K možnosti nápravy vadných rozhodnutí vyšších soudních úředníků zákon stanovuje zjednodušené mechanismy, spočívající zejména v možnosti revize rozhodnutí soudcem. Pokud se

1. Podrobnou úpravu přijímacího řízení, organizace, podmínek a průběhu studia obsahovala Instrukce Ministerstva spravedlnosti ze dne 23. března 1999, čj. M-435/99, o přijímání ke studiu vyšších soudních úředníků, organizaci, podmínkách a průběhu tohoto studia (studijní řád), později i Statut Justiční akademie ze dne 22. prosince 2005, č.j. 2802/I/-2005-JA.
2. GRYGAR, J. Zákon o vyšších soudních úřednicích a vyšších úřednicích státního zastupitelství. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017, Předmluva.
3. Zákon o soudech a soudcích mezi soudní osoby, tedy osoby bezprostředně se podílející na výkonu soudní pravomoci, řadí kromě soudců a přísedících vyšší soudní úředníky, soudní tajemníky, soudní vykonavatele, asistenty soudců a justiční kandidáty.

Vyšší soudní úředník v české justici ...

i poté účastník řízení rozhodne rozhodnutí v jeho věci rozporovat, využívá možnosti soudní ochrany u soudů vyšší instance. Někdy se věc dostane až k posouzení Nejvyššímu soudu nebo Nejvyššímu správnímu soudu, v případě tvrzeného zásahu do ústavně garantovaného práva i k Ústavnímu soudu. V judikatuře se pak často setkáváme s objasněním právního postavení vyšších soudních úředníků v situacích, kdy praktická aplikace právní úpravy přináší výkladové nejasnosti.

S ohledem na zaměření tohoto časopisu jsem se v článku rozhodla po obecném vymezení postavení vyšších soudních úředníků zaměřit na jejich působnost ve správním soudnictví. Přiblížím přitom také závěry vybrané judikatury správních soudů a nálezů Ústavního soudu, které měly zásadní vliv na aktuální právní úpravu postavení vyšších soudních úředníků.

Předpoklady pro výkon funkce vyššího soudního úředníka

Vyšší soudní úředník je oprávněn provádět v zákonem stanoveném rozsahu úkony soudu, které jsou mu svěřeny v občanském soudním řízení, v soudním řízení správním, v trestním řízení a v jiné činnosti soudu. „Vzhledem ke svěřeným pravomocem v oblasti rozhodování a k možnosti provádět úkony dosud vykonávané soudci... považoval zákonodárce za nezbytné stano-

vit přísné kvalifikační a další předpoklady pro zastávání funkce.“⁴

Prvním předpokladem, který musí podle zákona o VSÚ uchazeč o funkci vyššího soudního úředníka splňovat, je, že se jedná o občana České republiky, druhým předpokladem je bezúhonnost a třetím je kvalifikační předpoklad vzdělání. Zákon o VSÚ stanoví vlastní konstrukci pojmu bezúhonnost, nelze tedy vycházet z definic pojmu bezúhonnosti v ustanoveních jiných právních předpisů.⁵ Podmínku bezúhonnosti nesplňuje ten, kdo byl pravomocně odsouzen pro trestný čin z nedbalosti za jednání související s výkonem práce u soudu nebo pro trestný čin spáchaný úmyslně, nehledí-li se na něj podle zvláštního právního předpisu nebo rozhodnutí prezidenta republiky, jako by nebyl odsouzen.⁶

Pokud jde o kvalifikační předpoklad vzdělání, ten je stanoven alternativně. Jedná se buď o úspěšné ukončení studia vyšších soudních úředníků nebo studia vyšších úředníků státního zastupitelství, anebo ukončené vysokoškolské vzdělání absolvováním bakalářského nebo magisterského studijního programu v oblasti práva na vysoké škole. V srovnání se zákonem č. 189/1994 Sb., o vyšších soudních úřednících, je současná právní úprava kvalifikačního předpokladu vzdělání příznivější, protože umožňuje se o funkci vyššího soudního úředníka ucházet také vysokoškolsky právnicky vzdělaným obča-

4. GRYGAR, J. Zákon o vyšších soudních úřednících a vyšších úřednících státního zastupitelství. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017, s. 8.

5. Tamtéž, s. 9.

6. Viz § 2 odst. 3 zákona o VSÚ.

Vyšší soudní úředník v české justici ...

nům.⁷

Podle předchozí právní úpravy bylo studium vyšších soudních úředníků koncipováno výlučně resortně, od roku 1995 tak bylo organizované Ministerstvem spravedlnosti prostřednictvím jeho vzdělávací instituce, Justiční školy v Kroměříži. Justiční akademii, zřízené zákonem o soudech a soudcích v roce 2002, jako další pod Ministerstvem spravedlnosti spadající vzdělávací instituci, byla svěřena příprava a organizace vzdělávacích akcí pro soudce, státní zástupce, justiční a právní čekatele, asistenty soudců a další osoby, působící v justici.⁸ Se zřízením Justiční akademie úzce souvisela také právní úprava vzdělávání soudců, zavádějící institut povinného periodického hodnocení jejich odborné způsobilosti s důsledkem možného skončení soudcovského mandátu.⁹ Tato právní úprava byla záhy po jejím přijetí Ústavním soudem shledána v rozporu s ústavně garantovanou soudcovskou nezávislostí pro potencialitu nepřijatelných zásahů moci výkonné do moci soudní a jako taková byla zrušena.¹⁰

Justiční škola byla po 10 letech své existence opatřením ministra spravedlnosti zrušena a od roku 2006 bylo vzdělávání vyšších soudních úředníků svěřeno Justiční akademii se sídlem v Kroměříži. Ta se tak stala jedinou resortní vzdělávací institucí, která po zrušení Justiční školy začala zajišťovat kromě kvalifikačního i další odborné vzdělávání vyšších soudních úředníků. Ke studiu vyšších soudních úředníků může být přijat uchazeč, který splňuje alespoň úplné středoškolské vzdělání zakončené maturitní zkouškou a byl ke studiu doporučen předsedou soudu. Specifikem studia je, že jeho účastníci jsou po dobu studia v pracovním poměru k České republice u příslušného soudu. O úspěšném ukončení studia vydává Ministerstvo spravedlnosti osvědčení.

Stejně jako podle předchozí právní úpravy bylo řádné studium vyšších soudních úředníků koncipováno jako tříleté, složené z poloviny z teoretické výuky realizované na Justiční akademii, z poloviny z praktické přípravy, vykonávané u soudu.

-
7. Ministerstvo spravedlnosti k tomu uvádí, že právnické vzdělání je možno uznávat pouze v kontextu struktury studijních oborů stanovených pro Českou republiku. Vysokoškolským vzděláním získaným řádným ukončením studia v magisterském studijním programu v oblasti práva na vysoké škole v České republice je třeba rozumět vysokoškolské právnické vzdělání v magisterském studijním programu "Právo a právní věda", obor "právo", na vysoké škole s akreditací v České republice. Oborem "právo" je přitom třeba rozumět právo české. Uvedené je třeba přiměřeně aplikovat též na splnění kvalifikačního předpokladu vysokoškolského vzdělání získaného absolvováním bakalářského studijního programu v oblasti práva na vysoké škole v České republice (pro pozici vyšší soudní úředník). Srov. Stanovisko Ministerstva spravedlnosti k interpretaci právní úpravy kvalifikačního předpokladu vysokoškolského právnického vzdělání pro přístup k právnickým profesím, dostupné na <https://justice.cz/en/web/msp/dulezite-informace/-/clanek/stanovisko-ministerstva-spravedlnosti-k-interpretaci-pravni-upravy-kvalifikacniho-predpokladu-vysokoskolskeho-pravnickeho-vzdelani-pro-pristup-k-pra-1>
8. § 129 až § 133 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích.
9. § 134 až § 163 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích.
10. Nález Ústavního soudu ze dne 18. června 2002 ve věci návrhu na zrušení některých ustanovení zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů, uveřejněný ve Sbírce zákonů pod č. 349/2002 Sb.

Vyšší soudní úředník v české justici ...

Zákon o VSÚ po přechodnou dobu umožňoval získat kvalifikaci pro funkci vyššího soudního úředníka též ve zkráceném studiu, určeném zaměstnancům soudů, splňujícím stanovené předpoklady pro funkci vyššího soudního úředníka za podmínky, že vykonávali nepřetržitě po dobu nejméně tří let funkci soudního tajemníka. S ohledem na praxí nabyté zkušenosti soudních tajemníků zkrácené studium zahrnovalo pouze teoretickou výuku po dobu 12 měsíců, a to formou deseti studijních soustředění trvajících vždy jeden týden v měsíci. Zkrácené studium vyšších soudních úředníků bylo možné realizovat do konce roku 2013. Pro trvajícím zájem zaměstnanců soudů v pozici soudních tajemníků a jeho nižší nákladnost ve srovnání s tříletým řádným studiem bylo přímou novelou zákona o VSÚ č. 163/2013 Sb., studium vyšších soudních úředníků zkráceno na polovinu.¹¹ V současné době tedy kvalifikační studium vyšších soudních úředníků trvá nejméně 18 měsíců, je realizováno formou výukových soustředění v celkové délce nejméně 120 dnů. Obsah a rozsah studia, včetně

úpravy podmínek přijetí a závěrečné zkoušky, stanoví studijní řád, vydaný Ministerstvem spravedlnosti po projednání s Justiční akademií.¹²

Postavení a pravomoc vyššího soudního úředníka, jeho vztah k soudci

Listinou základních práv a svobod zaručené právo na zákonného soudce¹³ spolu s Ústavou předvídanou možností zapojit do rozhodovací činnosti soudů i jiné, od soudců odlišné, občany¹⁴, je judikaturou i komentářovou literaturou vykládáno vždy s důrazem na dodržování ústavně garantovaných práv účastníků soudních řízení. Základní pravidla pro přidělování věcí, které mají být u soudu projednány a rozhodnuty, obsahuje zákon o soudech a soudcích v § 41 až § 45. Nástrojem realizace práva na zákonného soudce je rozvrh práce každého soudu, který vydává předseda soudu po projednání se soudcovskou radou na období kalendářního roku, s operativní možností jeho případných změn.¹⁵ Rozvrh práce je

11. Podle důvodové zprávy k zákonu č. 163/2013 Sb., bylo zkrácení studia vyšších soudních úředníků na Justiční akademii na 1,5 roku a jeho zpřístupnění stávajícím zaměstnancům zařazeným k výkonu práce u soudu na pracovním místě soudního tajemníka motivováno rovněž snahou lépe reagovat na potřeby soudů a vytvořit užší vazby na konkrétní personální situaci na soudech.
12. Instrukce Ministerstva spravedlnosti ze dne 27. listopadu 2013, č. j. 167/2012-OJ-ORGV, o přijímání ke studiu vyšších soudních úředníků a vyšších úředníků státního zastupitelství, organizaci, podmínkách a průběhu tohoto studia (studijní řád).
13. Čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů): „Nikdo nesmí být odňat svému zákonnému soudci. Příslušnost soudu i soudce stanoví zákon.“
14. Čl. 94 odst. 2 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů: „Zákon může stanovit, ve kterých věcech a jakým způsobem se na rozhodování soudů podílejí vedle soudců i další občané.“
15. V průběhu kalendářního roku může předseda soudu rozvrh práce změnit jen, vyžaduje-li to potřeba nového rozdělení práce u soudu, opět po projednání se soudcovskou radou. Na úřední desce soudu je uvedeno, kde je rozvrh práce na soudu uložen a v jakou dobu lze do něj nahlížet a činit z něj opisy a

Vyšší soudní úředník v české justici ...

veřejně přístupný. V rozvrhu práce se zejména jmenovitě určují soudci tvořící senát, samosoudci, přísedící, asistenti soudců, vyšší soudní úředníci, soudní tajemníci a soudní vykonavatelé, kteří budou působit v jednotlivých soudních odděleních. Ústavní soud doslova uvedl, že pro obecné soudy je rozvrh práce „zákonem“, základním kamenem jejich rozhodovací činnosti (nálezy I. ÚS 1171/14, bod 19, a I. ÚS 1206/14, bod 19).¹⁶ „Při přidělování soudní agendy musí být splněny dvě zásadní podmínky: a) pravidla přidělování soudní agendy musí být stanovena přímo v rozvrhu práce (formální aspekt) a b) tato pravidla musí být transparentní, obecná a musí obsahovat záruky proti případnému zneužití (materiální aspekt).“¹⁷

K ústavnosti oprávnění vyšších soudních úředníků jako jiných osob, odlišných od soudců, podílet se na rozhodovací činnosti soudů, se Ústavní soud vyjadřoval v několika svých nálezech. Buď je jednalo o ústavní přezkum zákonnosti dílčích ustanovení zákona o VSÚ, nebo se tak stalo v řízeních o ústavní stížnosti spojených s návrhem na zrušení § 11 zákona o VSÚ. Původně nabádal Ústavní soud přistupovat k využití nesoudcovského rozhodování restriktivně a vyšší soudní úředníky doporučoval zapojovat pouze jako pomocníky soudce.¹⁸ Po jím iniciované změně právní

úpravy, kdy od 1. 1. 2014 je účinný přezkumný mechanismus k rozhodnutí vyššího soudního úředníka podle § 9 zákona o VSÚ i ve správním soudnictví, svůj právní názor změnil. Ve svém nálezu ze dne 30. 7. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 32/1 v bodě 57 uvádí následující: „Ústavní soud se provedeným výkladem v souladu s § 13 zákona o Ústavním soudu odchyluje od právního názoru vysloveného v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 31/10, že úkony soudu mající povahu rozhodnutí musí provádět vždy soudce svým vlastním jménem a na svou vlastní odpovědnost. Podle tohoto nálezu mohou vyšší soudní úředníci konat samostatně pouze úkony, které nepřekračují jejich pomocnou roli, tedy především úkony jednoduché a rutinní povahy (nález sp. zn. Pl. ÚS 31/10, zejména body 35, 42 a 43). Takto kategorický výklad podle Ústavního soudu nadále není udržitelný. Vychází totiž z nesprávného předpokladu, že rozhodnutí vyššího soudního úředníka ve své podstatě nahrazuje rozhodování soudce, ačkoli podle platného zákona o vyšších soudních úřednících jde o pouhé doplnění soudního řízení umožňující rychlejší projednání věci, které se – na rozdíl od dřívější zákonné úpravy – nikterak nedotýká ústavních požadavků vztahujících se k rozhodování soudů. Jak již bylo opakovaně uvedeno, účastník řízení se může bez ohledu na toto oprávnění vždy domoci soudní ochrany

výpisy. Rozvrh práce musí být veřejně přístupný též způsobem umožňujícím dálkový přístup. Srov. § 2 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 37/1992 Sb., o jednacím řádu pro okresní a krajské soudy, ve znění pozdějších předpisů.

16. KMEC, J. Právo na zákonného soudce a právo na řádné projednání věci (čl. 38). In KÜHN, Z., KRATOCHVÍL, J., KMEC, J., KOSAŘ, D., ANTOŠ, M. a kol. Listina základních práv a svobod: Velký komentář. Komentátor. Praha: Leges, 2022, s. 1481.
17. Nález Ústavního soudu ze dne 15. 6. 2016, sp. zn. I. ÚS 2769/15, bod 43.
18. Nálezy Ústavního soudu ze dne 23. 2. 2010, sp. zn. III. ÚS 1531/09 a ze dne 22. 5. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 31/10.

Vyšší soudní úředník v české justici ...

podle čl. 90 Ústavy a čl. 36 odst. 1 Listiny tím, že jeho věc bude projednána a rozhodnuta nezávislým a nestranným soudcem některým ze způsobů podle čl. 94 Ústavy.“ Ústavní soud přitom zdůraznil, že rozhodnutí soudu může vydat jiná osoba než soudce, pokud ústavním pořádkem není věc svěřena přímo soudci a zároveň existuje možnost přezkumu takto vydaného rozhodnutí soudcem.

Pro postavení vyššího soudního úředníka je klíčový jeho vztah k soudci. Vyšší soudní úředník totiž nepracuje zcela samostatně, ale v rámci soudního oddělení ustanoveného při senátu nebo samosoudci.¹⁹ Předsedové senátu či samosoudci v soudních odděleních vykonávají ve vztahu k vyšším soudním úředníkům působnost plynoucí z úpravy v § 5 - § 9 zákona o VSÚ. Kromě vázanosti zákonem při výkonu činnosti je vyšší soudní úředník povinen svou činnost vykonávat v souladu s pokyny, které mu udělil příslušný předseda senátu nebo samosoudce (dále jen „předseda senátu“). Obsah pokynu nesmí odporovat zákonu, pokud by se tak stalo, lze jeho splnění odmítnout.²⁰ Vyšší soudní úředník je povinen zachovávat mlčenlivost o všech skutečnostech, o nichž se dozvěděl v souvislosti s výkonem soudnictví, tato povinnost trvá i

po skončení pracovního poměru. Této povinnosti může být vyšší soudní úředník zproštěn předsedou soudu.²¹

Vyšší soudní úředník vykonává úkony soudu v rámci soudního oddělení, do kterého byl na základě rozvrhu práce zařazen. Rozvrh práce musí být vždy konkrétní a určovat, ve kterých věcech, typech řízení a při jaké činnosti soudu vyšší soudní úředník provádí jednotlivé úkony soudu a jmenovitě též, pod kterého předsedu senátu je v rámci soudního oddělení vyšší soudní úředník přiřazen. Rozvrh práce také upravuje pravidla pro zastupování soudců a soudních osob, včetně vyšších soudních úředníků, pro případ, že nemohou provést úkony ve věci z důvodu nepřítomnosti nebo vyloučení anebo z jiných vážných důvodů. O vyloučení vyššího soudního úředníka z provedení úkonů soudu v dané věci z obdobných důvodů, které jsou stanoveny pro vyloučení soudce, rozhoduje předseda senátu s tím, že do doby jeho rozhodnutí může vyšší soudní úředník činit jen úkony, které nesnesou odkladu.²² Za vyloučeného vyššího soudního úředníka předseda senátu určí v souladu s rozvrhem práce jiného vyššího soudního úředníka nebo jinou soudní osobu se stejným nebo obdobným rozhodovacím oprávněním, zejména asistenta soud-

19. GRYGAR, J. Zákon o vyšších soudních úřednících a vyšších úřednících státního zastupitelství. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017, s. 12.

20. Tamtéž, s. 11.

21. § 5 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti ČR č. 37/1992 Sb., o jednacím řádu pro okresní a krajské soudy, ve znění pozdějších předpisů.

22. Důvody pro vyloučení vyššího soudního úředníka z projednávání a rozhodnutí věci v soudním řízení správním upravuje § 8 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů. Důvodem vyloučení může být jen poměr k věci, k účastníkům nebo k jejich zástupcům, ne však okolnosti, které spočívají v postupu vyššího soudního úředníka v řízení o projednávané věci nebo v jeho rozhodování v jiných věcech.

Vyšší soudní úředník v české justici ...

ce.²³

Vyšší soudní úředník je v případě právně či skutkově složitých úkonů nebo úkonů, k jejichž provedení není vůbec oprávněn, povinen věc předložit předsedovi senátu, který buď věc ponechá vyššímu soudnímu úředníkovi a instruuje jej písemným pokynem ohledně jejího provedení nebo věc vyřídí namísto něj. Kritériem pro delegaci věci na předsedu senátu je tedy náročnost věci a potřeba provedení jednotlivého úkonu, k němuž není vyšší soudní úředník oprávněn. Předložení věci předsedovi senátu však neznamená následné vyloučení vyššího soudního úředníka z provádění dalších úkonů ve věci, k nimž je ze zákona oprávněn ve smyslu § 11 či § 12 zákona o VSÚ.

Opačným postupem je atrakce věci předsedou senátu, pokud věc svou složitostí (skutkovou, právní) přesahuje limity odborné kvalifikace vyššího soudního úředníka. Dochází tak k odnětí věci vyššímu soudnímu úředníkovi předsedou senátu z důvodu její právní nebo skutkové složitosti, věc pak vyřizuje předseda senátu ve své působnosti. Předseda senátu si také může vyhradit provedení úkonů uvedených v § 11 a § 12 zákona o VSÚ.²⁴

Rozsah činnosti vyššího soudního úředníka je vymezen v Hlavě II. zákona o VSÚ. Může provádět, nestanoví-li zvláštní

zákon jinak, v občanském soudním řízení, v soudním řízení správním a v trestním řízení veškeré úkony soudu prvního stupně, s výjimkou úkonů uvedených v ustanoveních § 11 a 12 tohoto zákona, jako je například vedení jednání ve věci samé, rozhodování ve věci samé formou rozsudku, rozhodování o předběžném opatření, rozhodování a provádění úkonů při jednání soudu v hlavním líčení, veřejném zasedání a neveřejném zasedání, vydání trestního příkazu, příkazu k zatčení. Negativním výčtem je upraven rozsah úkonů vyššího soudního úředníka jak v občanském soudním řízení a v soudním řízení správním (§ 11), tak i jeho úkonů v trestním soudním řízení (§ 12).

Vyšší soudní úředník vykonává vedle rozhodovací činnosti i tzv. jinou činnost soudu (§ 14), tato působnost zahrnuje různorodé úkony, které souvisí se soudním řízením. Jedná se o:

- vydávání úředních potvrzení o skutečnostech známých ze spisu v souvislosti s občanským soudním řízením, soudním řízením správním a s trestním řízením,
- vyhotovování statistických listů a provádění dalších prací v oboru statistiky,
- vydávání úředních opisů, výpisů nebo potvrzení z některých soudy vedených veřejných rejstříků,²⁵

23. GRYGAR, J. Zákon o vyšších soudních úřednících a vyšších úřednících státního zastupitelství. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017, s. 19.

24. Tamtéž, s. 23.

25. Jedná se o obchodní rejstřík, insolvenční rejstřík, rejstřík obecně prospěšných společností a rejstřík společenství vlastníků jednotek. Srov. § 14 písm. c) zákona o VSÚ. Veřejné rejstříky vedou krajské soudy podle § 75 zákona č. 304/2013 Sb., o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob a o evidenci svěřenských fondů, místně příslušné podle sídla v obvodu příslušného krajského soudu. Webové stránky rejstříkových soudů jsou k dispozici na <https://or.justice.cz/ias/ui/soudy>. Insolvenční rejstřík upravuje § 419 a násl. zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon),

Vyšší soudní úředník v české justici ...

- vyřizování dotazů a připomínek účastníků řízení, jejich zástupců, obhájců a dalších osob, týkajících se průběhu řízení v jednotlivých věcech.

Projevem garance právní jistoty osob v pozici účastníků soudního řízení, v nichž soud reprezentuje vyšší soudní úředník, je zakotvení mechanismů přezkumu rozhodnutí vydaného vyšším soudním úředníkem podle § 9 zákona o VSÚ. Proti rozhodnutí vyššího soudního úředníka lze podat různé typy opravných prostředků, a to odvolání, námitky a stížnost, k přezkumu rozhodnutí je příslušný předseda senátu. Platí tedy pravidlo, že jakékoli rozhodnutí vyššího soudního úředníka je přezkoumatelné, neboť je proti němu vždy přípustný opravný prostředek, o němž rozhoduje soudce soudu prvního stupně.²⁶

Porovnáním procesní úpravy rozsahu pravomocí v jednotlivých typech řízení před soudem lze dospět k závěru, že vyšší soudní úředníci mohou provádět v řízení veškeré soudní úkony soudu prvního stupně, až na taxativně stanovené výjimky.²⁷ Grygar uvádí, že zásadně by mělo platit, že vyšší soudní úředník vykonává v soudním

oddělení, do něhož je rozvrhem práce zařazen, veškeré zákonem svěřené pravomoci (§ 11 a § 12), výjimkou jsou pouze případy delegace věci předsedovi senátu (§ 7) nebo atrakce věci předsedou senátu (§ 8).²⁸

Role vyšších soudních úředníků v soudním řízení správním vychází z jejich zákonem o VSÚ a zvláštními zákony vymezených kompetencí. Pro řízení ve správním soudnictví se použije zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, který v § 64 upravuje přiměřené použití první a třetí části zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů. Ve správním soudnictví jednají a rozhodují krajské soudy a Nejvyšší správní soud. V prvním stupni je správní soudnictví vykonáváno na osmi krajských soudech. „*Záleží na předsedovi soudu, zda rozvrhem práce umožní výkon správního soudnictví i na pobočkách a případně v jakém rozsahu. Některé pobočky vykonávají správní soudnictví (olomoucká pobočka Krajského soudu v Ostravě, pardubická pobočka Krajského soudu v Hradci Králové) a jiné nikoliv.*“²⁹ Krajský soud zpravidla rozhoduje ve specializovaných

ve znění pozdějších předpisů. Insolvenční rejstřík je dostupný na <https://portal.gov.cz/informace/insolvencni-rejstrik-INF-128>

26. Ústavní soud to opakovaně potvrzuje, např. aktuálně ve svém nálezu ze dne 15. 5. 2024, sp. zn. IV. ÚS 3229/23 v bodě 27 uvádí: „Zákon o vyšších soudních úřednících dnes již vylučuje, aby soudní řízení skončilo rozhodnutím vydaným vyšším soudním úředníkem bez možnosti podat proti němu opravný prostředek, o němž by rozhodoval soudce. Samotným oprávněním vyššího soudního úředníka se tak nevyčerpává funkce soudu při poskytování ochrany právům podle čl. 90 Ústavy, neboť účastník řízení má vždy možnost podat buď řádný opravný prostředek, nebo námitky podle § 9 odst. 2 zákona o vyšších soudních úřednících.“
27. Srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 11. 2020, čj. 8 As 120/2020-41, bod 36.
28. GRYGAR, J. Zákon o vyšších soudních úřednících a vyšších úřednících státního zastupitelství. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017, s. 13.
29. KOUDELKA, Z. Organizace správního soudnictví. In FRUMAROVÁ, K. GRYGAR, T. a kol. Správní soudnictví. Praha: Leges, 2022, s. 121.

Vyšší soudní úředník v české justici ...

senátech složených z předsedy a dvou soudců. Specializovaní samosoudci rozhodují pouze ve věcech stanovených v § 31 odst. 2 soudního řádu správního. Zdůraznění specializace soudců pro správní soudnictví lze vnímat jako snahu o eliminaci praxe, kdy soudci správního úseku bývají pověřováni také civilním nebo trestním soudnictvím. Ústavní soud tuto praxi však připustil.³⁰ S funkcí vyššího soudního úředníka se setkáváme u krajských soudů, jimž je svěřena prvostupňová agenda ve správním soudnictví, až na výjimky prvoinstančního rozhodování Nejvyššího správního soudu. U celkem osmi krajských soudů vykonávalo podle výroční zprávy o stavu české justice za rok 2023 funkci vyšších soudních úředníků 303 osob. Na Nejvyšším správním soudě vyšší soudní úředníci nepracují. Oprávnění činit jednotlivé úkony soudního řízení správního z pověření soudce Nejvyššího správního soudu zde mají asistenti soudců,³¹ kterých bylo v roce 2023 na Nejvyšším správním soudě celkem 79.³² Vyšších soudních úředníků přitom Ministerstvo spravedlnosti aktuálně celkově eviduje 1333, asistentů soudců 1105.

Judikatura vztahující se k vyšším soudním úředníkům

Zaměříme-li se na vývoj aktuální právní úpravy vyšších soudních úředníků od jejího přijetí v roce 2008, zjistíme, že nejrozsáhlejší změny se zákona o VSÚ dotkly v roce 2013. Kromě výše zmíněné změny kvalifikačního studia na Justiční akademii šlo o derogující nálezy Ústavního soudu ze dne 22. 5. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 31/10,³³ jímž Ústavní soud zrušil ustanovení § 11 zákona o VSÚ. Jednalo se o ustanovení upravující, jaké úkony soudy prvního stupně může, nestanoví-li zvláštní zákon jinak, provádět vyšší soudní úředník v občanském soudním řízení a v soudním řízení správním. Ustanovení § 10 zákona o VSÚ v tehdejší znění totiž umožňovalo vyšším soudním úředníkům rozhodovat v určitých věcech, ale § 11 oproti tomu některé úkony z pravomoci vyššího soudního úředníka vyjímал. Ústavní soud shledal tato dvě ustanovení ve zcela zjevném rozporu. V tomto nálezu ještě Ústavní soud roli vyššího soudního úředníka vyhodnotil jako převážně pomocnou, svůj přísný názor však později ve své judikatuře přehodnotil.³⁴ Základním pravidlem ústavního charakteru je podle názoru Ústavního soudu vyjádřeném v tomto nálezu

-
30. Jednalo se o rozhodování Krajského soudu v Českých Budějovicích ve věci platnosti voleb ve Strakonici. Body 20 a 70 odůvodnění nálezu Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2019, sp. zn. I. ÚS 4178/18.
 31. § 14 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů.
 32. Výroční zpráva o stavu českého soudnictví za rok 2023, Ministerstvo spravedlnosti ČR, 27. 9. 2024, dostupná na <https://justice.cz/en/web/msp/rozcestnik/-/clanek/ministerstvo-spravedlnosti-predstavilo-vyrocní-statistickou-zpravu-za-rok-2023>
 33. Uvedený nálezy Ústavního soudu byl uveřejněný ve Sbírce zákonů pod č. 224/2013 Sb., s účinky ke dni 31.12.2013. Návrh na zrušení § 11 zákona o VSÚ podal podle § 64 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu Vrchní soud v Praze v souvislosti se svou rozhodovací činností podle § 95 odst. 2 Ústavy.
 34. Viz zejména nálezy Ústavního soudu ze dne 30. 7. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 32/18, aktuálně též nálezy Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2024, sp. zn. IV. ÚS 3229/23.

Vyšší soudní úředník v české justici ...

výkon soudnictví soudcem, podíl ostatních osob na něm je výjimkou z pravidla a je třeba k ní přistupovat restriktivně. Dále zdůraznil, že mají-li se na výkonu soudnictví podílet i jiné osoby než soudci, nesmí tím být ohrožena odborná ani celková úroveň výkonu soudnictví. „*Soudnictví je činnost, kterou u soudů vykonávají soudci... důvodem k tomu jsou garance osobní i věcné nezávislosti, jakož i osobní předpoklady a odborná úroveň soudce.*“³⁵ Při úpravě účasti jiných osob na výkonu soudnictví musí mít zákonodárce na zřeteli, že snaha o urychlení řízení a „odbrevení“ soudců má své limity a nikdy nesmí vést k tomu, aby se ze soudnictví stala prázdná forma. Úloha vyšších soudních úředníků je vykonávána v součinnosti se soudci a je pomocné povahy s tím, že soudcům má být ulehčeno od úkonů jednoduchých a rutinních. Ústavní soud přitom zdůraznil, že proti úkonům, jež lze vyššímu soudnímu úředníkovi svěřit, musí být zachována účinná možnost obrany. Právní úprava obsažená v § 9 zákona o VSÚ tomu však v době rozhodování Ústavního soudu nevyhovovala z důvodu absence prostředku obrany účastníků řízení proti rozhodnutí vyššího soudního úředníka ve správním soudnictví.

Zákonodárce reagoval na uvedený plenární náleží Ústavního soudu novelizací zákona o VSÚ, a to zákonem č. 293/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. S účinností od 1. 1. 2014 byl uvedenou novelou

zákona o VSÚ § 10 zcela zrušen a vložen byl nový § 11 s rozšířeným výčtem případů, ve kterých vyšší soudní úředník nemá rozhodovací pravomoc. Novela také zavedla nový typ opravného prostředku proti rozhodnutí vyššího soudního úředníka do občanského soudního procesu a do soudního řízení správního, a to námitky proti těm rozhodnutím, proti nimž není odvolání přípustné (srov. § 9 odst. 2). Grygar tyto námitky podle mého názoru přiléhavě označuje jako „quasi odvolání“ a ve svém komentáři k zákonu o VSÚ též identifikuje základní odchylky námitkového řízení oproti řízení o odvolání.³⁶

Mezi soudní osoby odlišné od soudce se kromě vyšších soudních úředníků řadí také asistenti soudců. Původně právní úprava se zapojením asistentů soudců počítala jen u Ústavního soudu, Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu. Novela zákona o soudech a soudcích č. 79/2006 Sb., umožnila, aby i soudci vrchního, krajského nebo okresního soudu mohl být jmenován asistent soudce.³⁷ Asistenta soudce podle § 36a zákona o soudech a soudcích jmenuje předseda příslušného soudu na návrh soudce, o jehož asistenta se jedná; asistenta soudce odvolává předseda soudu i bez návrhu. Funkce asistenta soudce se považuje za zrušenou, zanikne-li funkce příslušného soudce. Kvalifikačním předpokladem pro vznik funkce asistenta soudce je vysokoškolské vzdělání v magisterském studijním programu v oblasti práva na vysoké škole v České republice, dále

35. Cit. náleží Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 31/10, bod 41.

36. Blíže GRYGAR, J. Zákon o vyšších soudních úřednících a vyšších úřednících státního zastupitelství. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017, s. 26-34.

37. ZAHRADNÍKOVÁ, R. Organizace justičního systému. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007, s. 73.

Vyšší soudní úředník v české justici ...

musí jít o občana, který je bezúhonný. Podmínku bezúhonnosti nesplňuje ten, kdo byl pravomocně odsouzen za trestný čin, pokud se na něj nehledí, jako by odsouzen nebyl. Asistent soudce vykonává jednotlivé úkony soudního řízení z pověření soudce, pokud tak stanoví zvláštní zákon nebo rozvrh práce.

Je výslovně stanoveno oprávnění asistenta soudce podílet se na rozhodovací činnosti soudu v rozsahu stanoveném zákonem o VSÚ a pravidlo, že na jeho postavení se přiměřeně použijí ustanovení upravující postavení vyšších soudních úředníků. Proto i rozhodovací činnost soudů a judikatorní závěry k ní se zpravidla vztahují k činnosti vyšších soudních úředníků nebo asistentů soudců, jejichž úkony a rozhodování v konkrétních věcech je účastníky řízení rozporováno. Jako příklady judikaturou zmiňovaných úkonů vyššího soudního úředníka a asistenta soudce v soudním řízení správním v řízení u krajského soudu lze uvést zejména:

- doručování žaloby žalovanému,
- vyrozumívání osoby zúčastněné na řízení o probíhajícím řízení,
- pravomoc rozhodnout o návrhu na ustanovení zástupce,
- pravomoc vyzvat usnesením k zaplacení soudního poplatku,
- pravomoc rozhodovat o prodloužení soudcovské lhůty,
- pravomoc rozhodovat o žádosti o

osvobození od soudních poplatků.³⁸

Z hlediska kariérního růstu vyšších soudních úředníků bych ráda zmínila, že zákon umožňuje přístup k funkci soudce i vyšším soudním úředníkům a asistentům soudců. Právní úprava prošla i v této věci určitým vývojem. Nejprve zákonodárce počítal s možností doplňování soudcovského stavu touto cestou z řad stávajících vyšších soudních úředníků, kteří splňují podmínku vysokoškolského právnického vzdělání v magisterském studijním programu a pěti-letou praxí ve funkci vyššího soudního úředníka. V současné době vyšší soudní úředník, který splňuje kvalifikační předpoklad vysokoškolského vzdělání v magisterském studijním programu v oblasti práva na vysoké škole v ČR a právní praxi po dobu tří let, může požádat Ministerstvo spravedlnosti o vykonání odborné justiční zkoušky.³⁹ Zahradníková k tomu zmiňuje, že dle zákona bylo dříve vyžadováno, aby vykonával funkci vyššího soudního úředníka po dobu nejméně 5 let, jiná právní praxe nebyla uznatelná.⁴⁰

Nejvyšší správní soud se k otázce kariérního postupu vyšších soudních úředníků a asistentů soudců vyjadřoval již vícekrát. V usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 11. 2020, čj. 8 As 120/2020-41, bod 36, uvedl: „V případě asistentů soudců (a nejen jich), kteří mají vysokoškolské právnické vzdělání, je obecně známou skutečností, že zpravidla usilují o složení profesní odborné zkoušky, která by

38. Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 11. 2020, čj. 8 As 120/2020-41, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2023, čj. 6 As 247/2023-25, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2024, čj. 9 Ads 101/2024-21.

39. § 111 odst. 1 zákona o soudech a soudcích.

40. ZAHRADNÍKOVÁ, R. Organizace justičního systému. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007, s. 72 -73. Viz § 117 zákona o soudech a soudcích, ve znění účinném do 31. 12. 2021, před novelizací zákonem č. 218/2021 Sb.

Vyšší soudní úředník v české justici ...

jim umožnila přístup k některému z judičiálních povolání. Získání potřebných zejména procesních dovedností je velmi důležité a praktické zkušenosti a návyky těchto zaměstnanců soudů při tom hrají klíčovou roli. Dohled soudce nad jejich procesní činností, případně regulovaný stanovením konkrétního rozsahu pravomoci vykonávané z pověření (ale i bez takového pověření), je zajištěn, stejně jako opravný prostředek proti takovému úkonu provedenému jinou soudní osobou než soudcem.“

Zájemců o vykonání odborné justiční zkoušky mezi vyššími soudními úředníky nebylo dříve z důvodu přísnějšího kvalifikačního předpokladu vzdělání a minimálně pětileté praxe mnoho. Po změně právní úpravy lze očekávat zvýšený zájem o přístup k povolání soudce i ze strany vyšších soudních úředníků. V loňském roce se ve věci nepřipuštění k odborné justiční zkoušce obrátila na příslušný správní soud uchazečka o složení odborné justiční zkoušky, která doložila jak předepsanou právní praxi vyšší soudní úřednice, tak podmínku magisterského vysokoškolského vzdělání v oblasti práva na vysoké škole v ČR. Ministerstvo spravedlnosti jí odbornou justiční zkoušku neumožnilo vykonat s argumentací, že podmínku tříleté právní praxe lze dosáhnout výkonem činnosti výhradně po dokončení vysokoškolského vzdělání. Vyšší soudní úřednice v tom spatřovala zásah do svých práv, proti kterému se bránila žalobou na ochranu před nezákonným zása-

hem Ministerstva spravedlnosti a žádala o vyslovení jeho nezákonnosti. Městský soud v Praze shledal žalobu důvodnou a postupem podle § 87 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního určil, že žalovaný zásah byl nezákonný. „Soud dospěl k závěru, že do právní praxe dle § 110 odst. 3 zákona o soudech a soudcích se započítává též doba výkonu funkce vyššího soudního úředníka, kterou vykonal předtím, než získal vysokoškolské vzdělání řádným ukončením studia v magisterském studijním programu v oblasti práva na vysoké škole v České republice.“⁴¹ Tento názor následně potvrdil i Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 20. 12. 2023, čj. 9 As 258/2023-33, jímž kasační stížnost Ministerstva spravedlnosti zamítl.⁴²

Mám za to, že po změně právní úpravy a zkrácení požadované právní praxe na tři roky, jakož i změně systému výběrového řízení a přípravy justičních kandidátů, se soudcovská profese otevírá stále širšímu okruhu právníků. Restriktivní výklad právní úpravy, který zvolilo Ministerstvo spravedlnosti v uvedeném případě vyšší soudní úřednice, absolventky studia vyšších soudních úředníků na Justiční akademii a Právnícké fakulty Západočeské univerzity v Plzni s téměř sedmiletou praxí, sklidil v soudním řízení správním oprávněnou kritiku. S vyššími soudními úředníky jako uchazeči o funkci soudce proto musí Ministerstvo spravedlnosti do budoucna počítat.

41. Cit. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 10. 2023, čj. 11 A 86/2023-34, bod. 45.

42. Z uvedeného rozsudku Nejvyššího správního soudu, publikovaného ve Sbírce NSS pod č. 4567/2024, cituji právní větu: „Pro účely odborné justiční zkoušky se doba výkonu funkce vyššího soudního úředníka, kterou vykonal předtím, než získal vysokoškolské vzdělání řádným ukončením studia v oblasti práva na vysoké škole v České republice, započítává do právní praxe dle § 110 odst. 3 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích.“

Vyšší soudní úředník v české justici ...

Závěr

Průvodním jevem reorganizace soudnictví v první polovině devadesátých let byla přetíženost soudců v důsledku rozšiřování kompetence soudů a růst nápadu soudních agend. Zřízením funkce vyšších soudních úředníků byly vytvořeny zákonné předpoklady pro jejich zapojení do rozhodovací a jiné činnosti soudů v úzké součinnosti se soudci. Jejich úloha ve správním soudnictví spočívá v dílčích úkonech soudu v prvostupňovém řízení u krajských soudů, u Nejvyššího správního soudu nepůsobí. Předpoklady, které musí splňovat kandidát na funkci vyššího soudního úředníka, jsou stanoveny poměrně přísně. Původně zákon vycházel z širokého nastavení působnosti vyšších soudních úředníků a do budoucna počítal se zavedením jejich služebního poměru, k tomu však nikdy nedošlo.⁴³ Právní úprava prošla i vlivem soudní judikatury rozsáhlými změnami, na které jsem se snažila v článku poukázat. Ustálená judikatura Ústavního soudu považuje odbřemenění soudců od rozhodování jednoduchých věcí za ústavně legitimní cíl. Vyšší soudní úředníci jsou pro řádné fungování justice, i na úseku správního soudnictví, podle mého názoru jednoznačně přínosem.

Zoznam použitej literatúry:

1. FRUMAROVÁ, K. GRYGAR, T. a kol. Správní soudnictví. Praha: Leges, 2022
2. GRYGAR, J. Zákon o vyšších soudních úřednících a vyšších úřednících státního zastupitelství. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017
3. KÜHN, Z., KRATOCHVÍL, J., KMEC, J., KOSAR, D., ANTOŠ, M. a kol. Listina základních práv a svobod: velký komentář. Komentátor. Praha: Leges, 2022
4. ZAHRADNÍKOVÁ, R. Organizace justičního systému. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007

JUDr. Soňa Pospíšilová, Ph.D.

Odborná asistentka Katedry správního práva a finančního práva Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci

Assistant Professor of Department of Administrative Law and Financial Law, Faculty of Law, Palacký University in Olomouc

43. Platy vyšších soudních úředníků jsou dlouhodobě podhodnocené. Nedostatečné materiální ohodnocení zaměstnanců soudů, včetně vyšších soudních úředníků, bylo začátkem října 2024 důvodem třídní stávky justičního personálu. Vyšších soudních úředníků aktuálně eviduje Ministerstvo spravedlnosti 1333, asistentů soudců 1105.

Daňověprávní specifika při přeshraničním působení agentur práce

Tax law specifics of cross-border activities of employment agencies

JUDr. Roman Vybíral, Ph.D.

Abstrakt: Příspěvek¹ se zabývá daňověprávními specifiky přeshraničního působení agentur práce se zaměřením na mezinárodní smlouvy o zamezení dvojího zdanění a český zákon o daních z příjmů. Text je rozdělen na dva vzájemně provázané tematické okruhy. První okruh se zabývá identifikací specifík vzniku stálé provozovny u agentur práce. V této části se příspěvek zaměří na popis a možné přístupy k rozhodujícím specifickým přeshraničního působení agentur práce, a to jak se zaměřením na pojetí smluv o zamezení dvojího zdanění, tak českého vnitrostátního práva. Druhá část se věnuje popisu vztahu právního a ekonomického zaměstnavatele, a to opět na základě analýzy klíčových ustanovení smluv o zamezení dvojího zdanění a českého zákona o daních z příjmů. Obecné otázky budou místy ilustrovány na příkladu přeshraničního provozování agentury práce v případě, kdy je hlavní sídlo agentury umístěné na území Slovenské republiky a organizační složka na území České republiky. Cílem příspěvku je posoudit, zda současná právní úprava obsažená ve smlouvách o zamezení dvojího zdanění a v zákoně o daních z příjmů vykazuje aplikační nejasnosti a v případě, že ano, pokusit se navrhnout možná řešení.

Klíčové slova: agentura práce, stálá provozovna, daň z příjmů, přeshraniční pronájem pracovní síly

Summary: The paper deals with the tax law specifics of cross-border operations of employment agencies with a focus on international double taxation treaties and the Czech Income Taxes Act. The text is divided into two interrelated thematic areas. The first part deals with identification of the specifics of the formation of a permanent establishment by employment agencies. In this part, the paper will focus on the description and possible approaches to the crucial specifics of cross-border operation of employment agencies, both focusing on the concept of double tax treaties and Czech domestic law. The second part is devoted to a description of the relationship between the legal and economic employer, based on an analysis of the key provisions of double tax treaties and the Czech Income Taxes Act. The general issues will be locally illustrated with the example of a cross-border operation of an employment agency with its registered office in the territory of the Slovak Republic and an organisational unit in the territory of the Czech Republic. The aim of the paper is to assess whether the current legislation contained in the double tax treaties and the Income Taxes Act has application uncertainties and, if so, to try to suggest possible solutions

Keywords: employment agency, permanent establishment, income tax, cross-border labour hire

1. Tento text byl zpracován autorem v rámci programu Cooperatio/LAWS realizovaného v roce 2024 na Právnické fakultě Univerzity Karlovy.

Daňověprávní specifika při přeshran. působení agentur práce

Úvod

K přípravě tohoto příspěvku vedl místy nejednotný výklad praxe orgánů finanční správy, který se týká zdaňování příjmů agenturních zaměstnanců zahraničních agentur práce, které plynou z výkonu zaměstnání na území ČR. V oblasti agenturního zaměstnávání vstupuje do hry významné specifikum spočívající v tom, že agenturní zaměstnanci, kteří vykonávají závislou činnost u různorodých zaměstnavatelů, z hlediska daňového formálně nadále vystupují jako zaměstnanci příslušné agentury práce. Není tedy překvapivé, že právě u agentur práce coby významných daňových subjektů v minulosti vyvstávala řada sporných otázek, přičemž některé z nich byly v mezích objasněny novelizací právní úpravy a jiné byly částečně řešeny prostřednictvím výkladových stanovisek. Některé otázky však nadále zůstávají z výkladového hlediska otevřené a nevyřešené. Konkrétně může jít zejména o nejednotný výklad právně neurčitých pojmů a vzájemný nesoulad mezi normami mezinárodního práva a práva vnitrostátního. V první části se příspěvek zaměřuje na popis a možné přístupy k rozhodujícím specifikům přeshraničního působení agentur práce, a to jak se zaměřením na pojetí smluv o zamezení dvojího zdanění, tak českého vnitrostátního práva. Jednotným jmenovatelem této části přitom bude institut stálé provo-

zovny. Druhá část se věnuje popisu vztahu právního a ekonomického zaměstnavatele, a to opět na základě analýzy klíčových ustanovení smluv o zamezení dvojího zdanění a zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZDP“).

Specifika vzniku stálé provozovny u agentur práce

Případný vznik stálé provozovny je z pohledu tradičního mezinárodního daňového práva, jehož součástí je přirozeně rovněž *Smlouva mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o zamezení dvojímu zdanění a zabránění daňovému úniku v oboru daní z příjmu a z majetku* (dále jen „SZDZ ČR-SR“)², považován za zcela klíčový atribut pro posouzení daňověprávních dopadů. V českém právu platí standardní princip aplikační přednosti norem obsažených v mezinárodních smlouvách před normami obsaženými ve vnitrostátních pramenech práva.³ Někdy tedy logicky mohou nastat spory ohledně vymezení určitého konceptu (např. konceptu stálé provozovny), jehož obsah mohou vnímat mezinárodní smlouvy o zamezení dvojího zdanění a vnitrostátní předpisy odlišně. Cílem této části je identifikovat specifika konceptu stálé provozovny, se kterými se lze u agentur práce setkat, a popsat jejich dopady do praxe, a to na pří-

2. Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 100/2003 Sb. m. s., o sjednání Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o zamezení dvojímu zdanění a zabránění daňovému úniku v oboru daní z příjmu a z majetku.
3. Čl. 10 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky uvádí, že „Vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva.“

Daňověprávní specifika při přeshran. působení agentur práce

kladu znění SZDZ ČR-SR a ZDP.

Podle čl. 5 odst. 1 SZDZ ČR-SR se **stálou provozovnou** standardně rozumí „trvalé místo nebo zařízení k výkonu činnosti, jehož prostřednictvím je zcela nebo zčásti vykonávána činnost podniku.“. Odst. 2 téhož článku jako příklad stálých provozoven uvádí např. místo vedení části podniku, pobočku nebo kancelář. Čl. 5 odst. 4 písm. e) SZDZ ČR-SR nadto výslovně vylučuje z definice stálé provozovny „trvalé místo nebo zařízení k výkonu činnosti, které se udržuje pouze za účelem vykonávání jakékoliv jiné činnosti, která má pro podnik přípravný nebo pomocný charakter“. Uvedená textace tedy ve vztahu k činnosti agentur práce nevykazuje explicitní specifika.

Vznik stálé provozovny je však nutno posuzovat **materiálně**, nikoliv ryze formálně. S ohledem na to, že stálá provozovna se nezakládá, nýbrž vzniká v důsledku faktické činnosti entity, je nezbytné podrobně analyzovat povahu činnosti daného subjektu na území druhého státu. Tato povaha činnosti přitom může být u agentur práce velmi různorodá (může spočívat v ryze formálním zastoupení jako podmínky pro výkon činnosti na daném území, může vykonávat propagační činnost, může uzavírat samotné pracovní smlouvy a vést navazující agendu apod.). U agentur práce je přitom velmi obtížné říci, kde již k naplnění podmínek stálé provozovny dochází a kde ještě ne. Jako příklad z četné judikatury českého Nejvyššího správního soudu lze uvést např.

rozsudek, v němž soud deklaruje, že „(k) objasnění rozhodných skutečností přitom **nepostačí**, že zde jsou **kupní smlouvy a související faktury za prodej zboží a že platby za dané zboží byly poukázány na český bankovní účet žalobce.**“⁴ a že „(a)ni předmětné **faktury tudíž neprokazují, že by žalobce měl v ČR zřízenou stálou provozovnu, resp. **nevylučují, že odštěpný závod žalobce plní „pouze“ funkce dle čl. 5 odst. 3 SZDZ.****“⁵. U agentur práce působících přeshraničně (v ČR např. prostřednictvím odštěpného závodu) přitom bývá typické, že tyto určitou faktickou činnost vykonávají. Je přitom otázkou, zda lze určit jasnou hranici pro naplnění institutu stálé provozovny právě v sektoru agenturního zaměstnávání. Jak se uvádí v zápise z jednání Koordinačního výboru s Komorou daňových poradců ČR ze dne 22. 2. 2012, „(v) souvislosti s mezinárodním pronájmem pracovní síly by v úvahu přicházela především stálá provozovna typu **kancelář, příp. dílna a službová stálá provozovna, za podmínky, že by byla činnost daňového nerezidenta (formálně-právního zaměstnavatele) vykonávána na území České republiky.**“⁶. Formálně-právním zaměstnavatelem je v daném případě agentura práce.

Nejen u zahraničních agentur práce bývá jako jedna z podmínek pro udělení povolení k činnosti na území jiného státu to, že jsou povinny založit určitou formu právního zastoupení. Bez splnění této podmínky nemohou na území daného státu vykonávat

4. Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu, č.j. 7 Afs 173/2020 – 27, ze dne 7. 1. 2021.

5. Tamtéž.

6. Viz [Financnisprava.gov.cz](https://financnisprava.gov.cz). Zápis z jednání Koordinačního výboru s Komorou daňových poradců ČR ze dne 22.2.2012. Online, 2012. Dostupné z: https://financnisprava.gov.cz/assets/cs/prilohy/d-prispevky-kv-kdp/2012KV_KDP_22_2_2012.pdf [cit. 2024-11-10].

Daňověprávní specifika při přeshran. působení agentur práce

svou činnost. Pokud jde o příklad formálního zastoupení v České republice, toto může mít formu tzv. **odštěpného závodu** ve smyslu § 503 odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „NOZ“), včetně organizační složky zahraniční osoby zapsané v obchodním rejstříku. V roce 2021 vykonávalo prostřednictvím této formy svou činnost na území ČR 28 zahraničních agentur práce.⁷ Odštěpný závod přitom nemá právní osobnost a nemůže tak sám o sobě vstupovat do právních vztahů. Z hlediska institutu stálé provozovny se zde nabízejí dvě teoretické otázky. První otázkou je to, zda platným právem vynucené působení na území druhého státu jakožto podmínka tohoto působení má právní relevanci co do vymezení stálé provozovny. Druhou otázkou je ta, zda jsou automaticky veškeré aktivity vykonávané na území druhého státu fakticky (nikoliv právně) přičitatelné právě odštěpnému závodu.

Pokud jde o první otázku, Generální finanční ředitelství uvádí, že „**(p)ojem pobočka, případně odštěpný závod či organizační složka, nelze zaměňovat s pojmem stálá provozovna. (...) Je-li na území České republiky zřízena organizační složka / odštěpný závod zahraničního subjektu, neznamená to automaticky, že tomuto subjektu v České republice vzniká stálá provozovna.**“⁸. Uvedený text přitom nerozlišuje za-

stoupení dobrovolné a zastoupení povinné. Občasnou zkratkou praxe přitom někdy bývá považování odštěpného závodu za stálou provozovnu zahraniční společnosti bez bližší analýzy důvodu vzniku (např. ryze formální podmínka pro působení na území daného státu) a náplně činnosti (např. agenda čistě administrativní nebo podpůrné povahy). Případná nesprávná aplikace institutu stálé provozovny má přitom významné dopady do daňové roviny. Odštěpný závod zahraniční agentury práce např. nemusí naplňovat znaky stálé provozovny proto, že pro agenturu práce vykonává např. toliko činnosti přípravného nebo pomocného charakteru (tedy konkrétně např. ve smyslu čl. 5 odst. 4 písm. e) SZDZ ČR-SR). Je třeba dojít k závěru, že **povinné zřízení zastoupení na území jiného státu není optikou mezinárodního daňového práva a institutu stálé provozovny rozhodující**, a to mj. s ohledem na princip zjištění materiální pravdy.

Pokud jde o druhou otázku, problematika přičitatelnosti aktivit odštěpnému závodu v praxi činí výkladové obtíže. Konkrétně to lze uvést na příkladu, kdy dva agenturní zaměstnanci (vykonávající svou činnost např. v ČR) uzavřou pracovní smlouvu se zahraniční agenturou práce, přičemž k uzavření jedné dojde na území sídla agentury práce (např. na území SR) a k uzavření druhé na území druhého stá-

7. Viz Uradprace.cz. Seznam PO a FO s platným povolením ke zprostředkování zaměstnání dle § 60 odst. 1 zákona č. 435/2024 Sb. Online, 2021. Dostupné z: https://www.uradprace.cz/documents/37855/1985546/%C4%8C.j.+UPCR-2021-111995_P%C5%99%C3%ADloha.zip/7d18092e-e572-2e59-4d0e-0de98387350a [cit. 2024-11-10].
8. Viz Financnisprava.gov.cz. Metodický pokyn k postupu při zdaňování příjmů daňových nerezidentů z činností vykonávaných prostřednictvím stálé provozovny. Online, 2019. Dostupné z: https://financnisprava.gov.cz/assets/cs/prilohy/ms-prime-dane/Metodicky_pokyn_k_SP.PDF [cit. 2024-11-10].

Daňověprávní specifika při přeshran. působení agentur práce

tu, kde agentura práce působí prostřednictvím odštěpného závodu (např. na území ČR). Spory ohledně přičitatelnosti příjmů se týkají toho, zda lze pod činnost odštěpného závodu podřadit rovněž činnost prvního ze zaměstnanců, jehož vazba na odštěpný závod je mnohem menší (případně žádná) než u druhého zaměstnance. Je zajímavé, že daňové právo tuto materiální přičitatelnost samu o sobě neřeší a je tak třeba řešení problému odsunout na vyšší stupeň, a to stupeň případného vzniku stálé provozovny (k bližším daňovým dopadům na straně agentury práce coby právního zaměstnavatele viz dále).

Generální finanční ředitelství se k otázce výše uvedené přičitatelnosti dříve vyjádřilo tak, že *„(p)okud (...) je možné pronájem pracovní síly uskutečňovat ze zahraničí a zahraniční subjekt v ČR tedy prostřednictvím zde vzniklé organizační složky ve skutečnosti vůbec svou podnikatelskou činnost, která je zapsána např. v obchodním rejstříku, nevykonává, jsme toho názoru, že daná organizační složka sice stálou provozovnu pro účely daní z příjmů představuje, avšak je za dané situace velmi obtížné alokovat jí nějaké zisky, které by zde podléhaly zdanění.“*⁹ Tento závěr osobně považuji za přinejmenším předčasné a diskutabilní, neboť bez bližší analýzy povahy zastoupení na území druhého

státu by nemělo být možné dojít k závěru, že podmínky pro vznik stálé provozovny byly naplněny. Bez ohledu na výše uvedené je zřejmé, že otázka přičitatelnosti nemusí jít ruku v ruce se vznikem stálé provozovny.

Právní vs. ekonomický zaměstnavatel a dopady do daňové roviny

V oblasti agenturního zaměstnávání hraje významnou roli vztah mezi právním a tzv. ekonomickým zaměstnavatelem. Zatímco v pozici právního zaměstnavatele vystupuje agentura práce¹⁰, v roli tzv. ekonomického zaměstnavatele vystupuje zaměstnavatel, k němuž je agenturní zaměstnanec dočasně přidělen. *„Pronajatý zaměstnanec vykonává práci pod vedením a podle pokynů ekonomického zaměstnavatele, je zařazen do jeho organizační struktury a odevzdává mu výsledky své práce. Riziko spojené s vykonávanou prací, stejně jako užitek z této práce, nese plně ekonomický zaměstnavatel. Mzdu však nadále pronajatému zaměstnanci obvykle vyplácí jeho formálně právní zaměstnavatel, který je také jediný, s nímž má zaměstnanec uzavřenou pracovní smlouvu.“*¹¹ Vztah právního a ekonomického zaměstnavatele v mezinárodním daňovém právu bývá často upra-

9. Viz [Financnisprava.gov.cz](https://financnisprava.gov.cz). Zápis z jednání Koordinačního výboru s Komorou daňových poradců ČR ze dne 22.2.2012. Online, 2012. Dostupné z: https://financnisprava.gov.cz/assets/cs/prilohy/d-prispevky-kv-kdp/2012KV_KDP_22_2_2012.pdf [cit. 2024-11-11].
10. V českém právu je tato role zakotvena v § 307a zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů.
11. Viz Moravec, L. a Jehličková, L. Zdanění příjmů zahraničních pracovníků v ČR. In *Práce a mzda*, č. 3/2018. ISSN 0032-6208. Dostupné z <https://www.praceamzda.cz/clanky/3649/zdaneni-prijmu-zahranicnich-pracovniku-v-cr>.

Daňověprávní specifika při přeshran. působení agentur práce

ven v člancích smluv o zamezení dvojího zdanění zabývajícími se zdaněním příjmů ze závislé činnosti. V oblasti mezinárodního pronájmu pracovní síly bývá dále obvyklé, že „je mezi oběma společnostmi sjednána **smlouva o pronájmu pracovní síly**, to znamená předmětem obchodněprávního vztahu je zde samotný zaměstnanec a nikoli služba či dílo“¹².

Pokud jde o SZDZ ČR-SR, je co do vymezení práv na zdanění příjmů agenturnícha zaměstnanců klíčovým čl. 14 odst. 1, který uvádí, že „(p)laty, mzdy a jiné podobné odměny, které pobírá rezident jednoho smluvního státu z důvodu zaměstnání, podléhají s výhradou ustanovení článků 15, 17 a 18 zdanění jen v tomto státě, pokud zaměstnání není vykonáváno ve druhém smluvním státě. Je-li tam zaměstnání vykonáváno, mohou být odměny z něj pobírané zdaněny v tomto druhém státě.“ a odst. 2, který uvádí, že „(o)dměny, které pobírá **rezident jednoho smluvního státu** z důvodu zaměstnání vykonávaného **ve druhém smluvním státě**, podléhají bez ohledu na ustanovení odstavce 1 zdanění jen v prvně zmíněném státě, jestliže **všechny následující podmínky jsou splněny**:

- a) příjemce je zaměstnán ve druhém státě po jedno nebo více období nepřesahující v úhrnu 183 dny v jakémkoliv dvanáctiměsíčním období začínajícím nebo končícím v příslušném daňovém roce, a
- b) odměny jsou vypláceny zaměstnavatelem nebo za zaměstnavatele, který není rezidentem druhého státu, a

- c) odměny nejdou k tíži stále provozovny, kterou má zaměstnavatel v druhém státě.“.

Odst. 4 téhož článku přitom uvádí, že „(v)ýraz „**zaměstnavatel**“ zmíněný v odstavci 2 písm. b) označuje **osobu, která má právo na vykonanou práci a která nese odpovědnost a riziko spojené s vykonáváním práce**.“.

Z uvedeného plyne, že výraz „zaměstnavatel“ je v rámci smluv o zamezení dvojího zdanění používán jak v právním, tak ekonomickém smyslu. V této souvislosti vystává výkladová otázka, jak nahlížet na pojem „zaměstnavatel“, příp. „zaměstnání“ v případě, kdy smlouvy o zamezení dvojího zdanění tyto pojmy blíže nedefinují. Jazyková a logická metoda výkladu by měla vést k závěru, že není-li výslovně uvedeno jinak, myslí se těmito pojmy toliko právní zaměstnavatel (tedy agentura práce), resp. zaměstnanecký vztah mezi agenturním zaměstnancem a agenturou práce (tedy vztah formálně právní, nikoliv ekonomický). Moravec s Jehličkovou k tomu uvádějí, že „v případě mezinárodního pronájmu pracovní síly se otázka splnění časového testu neřeší a od prvního dne vykonávání práce u ekonomického zaměstnavatele má, i v případě smluvních států, nárok na zdanění příjmů pronajátého pracovníka stát, ve kterém je činnost vykonávána, tedy stát, kde sídlí ekonomický zaměstnavatel. Je tomu tak proto, že tento ekonomický zaměstnavatel neboli uživatel práce je považován za zaměstnavatele ve smyslu výše uvedené definice používané jak

12. Viz Moravec, L. a Jehličková, L. Mezinárodní pronájem pracovní síly (versus vyslání zaměstnance do zahraničí). In Práce a mzda, č. 2/2017. ISSN 0032-6208. Dostupné z: <https://www.praceamzda.cz/clanky/3818/mezinarodni-pronajem-pracovni-sily>.

Daňověprávní specifika při přeshran. působení agentur práce

v ustanovení SZDZ (...).¹³. Autoři jinými slovy naznačují, že každý výkon činnosti agenturního zaměstnance na území místa výkonu práce musí vést ke zdanění právě v této zemi jakožto v zemi místa výkonu ekonomického zaměstnání. S uvedenými závěry lze přitom polemizovat.

Časové kritérium 183 dní je kritériem objektivním, tedy toto nepochybně naplněno být může a nemusí. Druhé kritérium spočívá v tom, že jsou odměny vypláceny daňovým nerezidentem druhého státu, resp. za tohoto daňového nerezidenta (zde např. ČR), a je tedy nutné analyzovat daňový domicil ekonomického zaměstnavatele. Např. SZDZ ČR-SR vymezuje daňového rezidenta ve svém čl. 4 odst. 1 jako „osobu, která je podle právních předpisů tohoto státu podrobena v tomto státě zdanění z důvodu svého bydliště, trvalého pobytu, **místa vedení nebo jakéhokoli jiného podobného kritéria**“. Je přitom zřejmé, že ne všichni ekonomičtí zaměstnavatelé působící na území ČR tyto podmínky musí naplňovat. Třetí podmínka spočívá v absenci stálé provozovny zaměstnavatele (myšleno právního zaměstnavatele, tedy agentury práce) na území ČR. K tomu, že ne každé působení zahraniční agentury práce na území druhého státu vyvolá vznik stálé provozovny, viz výše. Z uvedeného plyne, že ne každý výkon agenturního zaměstnání u ekonomického zaměstnavatele musí být podle SZDZ ČR-SR zdaněn právě na území státu výkonu zaměstnání (myšleno ekonomického zaměstnání) a je tedy nezbytné posuzovat všechna

tři kritéria individuálně u každého agenturního zaměstnance.

Z pohledu českého práva je důležitým ustanovením § 6 odst. 2 ZDP (mj. označující plátce příjmu zkratkou „zaměstnavatel“), které ve vazbě k tuzemským ekonomickým zaměstnavatelům, u nichž agenturní zaměstnanci vykonávají činnost, ve větě druhé a třetí uvádí, že „**(z)aměstnavatelem je i poplatník uvedený v § 2 odst. 2 nebo v § 17 odst. 3, u kterého zaměstnanci vykonávají práci podle jeho příkazů, i když příjmy za tuto práci jsou na základě smluvního vztahu vypláceny prostřednictvím osoby se sídlem nebo bydlištěm v zahraničí. Z hlediska dalších ustanovení zákona se takto vyplácený příjem považuje za příjem vyplácený poplatníkem uvedeným v § 2 odst. 2 nebo v § 17 odst. 3.**“. Tato definice má své důležité návaznosti zejm. v § 38c odst. 2 ZDP, který definuje **plátce daně** mj. tak, že „(v) případě uvedeném v § 6 odst. 2 ve větě druhé a třetí není **plátcem daně** poplatník uvedený v § 2 odst. 3 a v § 17 odst. 4 s výjimkou poplatníka se sídlem nebo bydlištěm v jiném členském státě Evropské unie nebo státě tvořícím Evropský hospodářský prostor, který má na území České republiky organizační složku, jejímž předmětem činnosti je zprostředkování zaměstnání na základě povolení podle zákona upravujícího zaměstnanost; takový poplatník je plátcem daně.“.

Z uvedeného tedy plyne, že hlavním rozlišujícím znakem pro podřazení zahraniční agentury práce s organizační složkou na území ČR pod koncept plátce daně je to,

13. Viz Moravec, L. a Jehličková, L. Zdanění příjmů zahraničních pracovníků v ČR. In Práce a mzda, č. 3/2018. ISSN 0032-6208. Dostupné z <https://www.praceamzda.cz/clanky/3649/zdaneni-prijmu-zahranicnich-pracovniku-v-cr>.

Daňověprávní specifika při přeshran. působení agentur práce

zda má sídlo na území EHP nebo mimo něj. Případné rezidentství samotného agenturního zaměstnance, stejně jako povaha ekonomického zaměstnavatele, je tedy z pohledu vnitrostátního práva irelevantní. Z pohledu daňových povinností samotných agenturních zaměstnanců je definice plátce daně významná zejména ve vazbě na § 38h ZDP, který upravuje vybírání a placení záloh na daň a daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti, příp. u zahraničních zaměstnanců v kombinaci s § 22 odst. 1 písm. b), podle něhož mohou být u daňových nezřetělených ČR na území ČR zdaněny příjmy ze závislé činnosti, tedy včetně příjmů agenturních zaměstnanců.

Výše uvedené nicméně platí za podmínky naplnění textace § 38c odst. 2 ZDP, na kterou je potřeba se zaměřit v kontextu výše popsané formy zastoupení zahraniční (např. slovenské) agentury práce na území ČR. Zahraniční agentura práce bude považována za plátce daně podle ZDP pouze tehdy, pokud má na území České republiky **organizační složku, jejímž předmětem činnosti je zprostředkování zaměstnání** na základě povolení. Výkladovým problémem je přitom otázka, zda podřazení činnosti všech agenturních zaměstnanců vykonávajících činnost na území ČR pod tuto organizační složku (resp. odštěpný závod) odůvodní samotná existence organizační složky (resp. odštěpného závodu) na území ČR, nebo zda je potřeba posuzovat zvlášť zaměstnance působící na základě smlouvy uzavřené prostřednictvím organizační složky (resp. odštěpného závodu) a zaměstnan-

ce působící na základě smlouvy uzavřené v zahraničním místě sídla agentury práce (např. v SR). V praxi se tato otázka příliš neřeší a vychází se z premisy, že jakýkoliv právní vztah týkající se zahraniční agentury práce je automaticky přiřítelný jeho odštěpnému závodu na území ČR.

V této souvislosti se nabízí otázka, zda není vhodnější vykládat dané ustanovení materiálně, a to tak, že pouze tehdy, došlo-li k uzavření příslušné pracovní smlouvy na území ČR, došlo rovněž k naplnění § 38c odst. 2 ZDP. Je tedy otázkou, do jaké míry by u agenturních zaměstnanců měla hrát roli následující kritéria: i) místo podpisu pracovní smlouvy (včetně lokalizace kontrahenta), ii) místo výkonu činnosti, iii) samotná existence formálního zastoupení na území ČR, případně iv) jiné kritérium (např. vedení účetní a daňové agendy apod.). Platné právo jednoznačnou odpověď nenabízí a je tedy nezbytné využít vhodné metody výkladu. Osobně se kloním k příliš extenzivnímu výkladu a že je třeba ji doplnit o prvky z varianty i) nebo ii). Osobně se přikláním spíše k variantě i), neboť parametr místa uzavírání smluv je v mezinárodním daňovém právu běžně používaným kritériem a má své opodstatnění. Tento názor je v souladu s názorem Generálního finančního ředitelství, které ve vztahu k variantě ii) nepřímou uvádí, že „(v)lastní činnost pronajatého zaměstnance nezakládá vznik stálé provozovny zahraničního právního zaměstnavatele“¹⁴ a neměla by tedy být analogicky rozhodujícím kritériem ani v otázce plátcovství daně. V úvahu přichází i případ-

14. Viz [Financnisprava.gov.cz](https://financnisprava.gov.cz). Zápis z jednání Koordinačního výboru s Komorou daňových poradců ČR ze dne 22.2.2012. Online, 2012. Dostupné z: https://financnisprava.gov.cz/assets/cs/prilohy/d-prispevky-kv-kdp/2012KV_KDP_22_2_2012.pdf [cit. 2024-11-14].

Daňověprávní specifika při přeshran. působení agentur práce

ná aplikace varianty iv), pakliže její obsah bude natolik relevantní, že tuto vazbu náležitě odůvodní.

Domnívám se tedy, že by opět mělo docházet k podrobnému zkoumání veškerých okolností vzniku pracovněprávního vztahu mezi agenturou práce a agenturním zaměstnancem, což se však v praxi někdy

neděje. Z pohledu mezinárodních smluv o zamezení dvojího zdanění je tato otázka o to komplikovanější, neboť samotné zastoupení v ČR prostřednictvím odštěpného závodu automaticky nezakládá stálou provozovnu jakožto klíčový koncept mj. z pohledu daňových povinností zahraničních agenturních zaměstnanců.

Záver

Na základě provedené analýzy dospívám k několika závěrům, které ne zcela reflektují současnou praxi finanční správy. První závěr spočívá v tom, že institut stálé provozovny se ne vždy rovná zastoupení zahraničních agentur práce (v ČR typicky ve formě odštěpného závodu) a že ani samotné uzavírání pracovních smluv prostřednictvím těchto zastoupení ani výkon činnosti agenturních zaměstnanců na území druhého státu nemusí vést ke vzniku stálé provozovny agentury práce. Tento závěr je umocněn tím, že zřízení zastoupení v zahraničí plní často podmínku výkonu činnosti na území ČR, avšak ne výhradně ve vztahu ke všem agenturním zaměstnancům. Klíčovým je mnohdy prvek přičitatelnosti aktivit (příjmů) agentury práce, resp. jejímu zahraničnímu zastoupení. Dále byly identifikovány rozdíly mezi právním a ekonomickým zaměstnavatelem, včetně posouzení rozdílných daňových domicilů u každého z nich. Ani zde podle mého názoru nelze dospět k jednoznačnému závěru ohledně jednotné kategorizace daňových dopadů u všech agenturních zaměstnanců. Svou roli sehrává jak povaha ekonomického zaměstnance, způsob a místo založení právního vztahu mezi agenturou práce a agenturním zaměstnancem, tak i doba výkonu práce na území druhého státu. Dané závěry vedou k nezbytnosti značné kazuistiky při posuzování aplikace příslušných ustanovení smluv o zamezení dvojího zdanění a vnitrostátních předpisů.

Zoznam použitej literatúry:

1. Moravec, L. a Jehličková, L. Zdanění příjmů zahraničních pracovníků v ČR. In *Práce a mzda*, č. 3/2018. ISSN 0032-6208. Dostupné z <https://www.praceamzda.cz/clanky/3649/zdaneni-prijmu-zahranicnich-pracovniku-v-cr>.
2. Viz Moravec, L. a Jehličková, L. Mezinárodní pronájem pracovní síly (versus vyslání zaměstnance do zahraničí). In *Práce a mzda*, č. 2/2017. ISSN 0032-6208. Dostupné z: <https://www.praceamzda.cz/clanky/3818/mezinarodni-pronajem-pracovni-sily>.

Daňověprávní specifika při přeshran. působení agentur práce

3. *Financnisprava.gov.cz. Zápis z jednání Koordinačního výboru s Komorou daňových poradců ČR ze dne 22.2.2012. Online, 2012. Dostupné z: https://financnisprava.gov.cz/assets/cs/prilohy/d-prispevky-kv-kdp/2012KV_KDP_22_2_2012.pdf.*
4. *Financnisprava.gov.cz. Metodický pokyn k postupu při zdaňování příjmů daňových ne-rezidentů z činností vykonávaných prostřednictvím stálé provozovny. Online, 2019. Dostupné z: https://financnisprava.gov.cz/assets/cs/prilohy/ms-prime-dane/Metodicky_pokyn_k_SP.PDF.*
5. *Uradprace.cz. Seznam PO a FO s platným povolením ke zprostředkování zaměstnání dle § 60 odst. 1 zákona č. 435/2024 Sb. Online, 2021. Dostupné z: https://www.uradprace.cz/documents/37855/1985546/%C4%8C.j.+UPCR-2021-111995_P%C5%99%C3%ADloha.zip/7d18092e-e572-2e59-4d0e-0de98387350a.*
6. *Rozsudek Nejvyššího správního soudu, č.j. 7 Afs 173/2020 – 27, ze dne 7. 1. 2021.*

JUDr. Roman Vybíral, Ph.D.

Odborný asistent Katedry finančního práva a finanční vědy Právnické fakulty Univerzity Karlovy, Praha

Assistant professor at the Department of Financial Law and Financial Science of the Charles University, Prague

Zmeny v oblasti daní v súvislosti s konsolidáciou verejných financií

Mgr. Samuel Vaško

Úvod

Od 1. januára 2025 nadobudne účinnosť novela zákona č. 222/2004 Z. z. o dani z pridanej hodnoty (ďalej ako „zákon o DPH“). Podstatou tejto novely je okrem iného zmena sadzieb DPH. Toto opatrenie je súčasťou balíčka opatrení v rámci konsolidácie verejných financií. V rámci tohto článku sa budeme ďalej venovať aj zavedeniu dane z finančných transakcií.

Zmeny v sadzbách DPH

Asi najvýznamnejšou zmenou v oblasti dane z pridanej hodnoty je zmena základnej sadzby podľa § 27 ods. 1 z 20 % na 23 %. Zvýšenie základnej sadzby DPH o 3 percentuálne body môže mať nezanedbateľný dopad na bežných spotrebiteľov. V rámci tejto novely sa menia aj znížené sadzby DPH podľa § 27 ods.2 a ods. 3 zákona o DPH. Pre

väčšiu prehľadnosť uvádzame tieto zmeny v tabulke nižšie.

Znížená sadzba 19 % DPH sa v zmysle § 27 ods. 2 zákona o DPH uplatňuje na tovary uvedené v prílohe č. 7 bode 1 okrem dovážaného tovaru, pri ktorom sa daň priznáva a platí podľa § 68cb a služby uvedené v prílohe č. 7a bode 1.¹ Patria sem hlavne potraviny², elektrická energia a iné.³

Znížená sadzba 5 % DPH sa podľa § 27 ods. 2 uplatňuje na tovary uvedené v prílohe č. 7 bodoch 2 a 3 okrem dovážaného tovaru, pri ktorom sa daň priznáva a platí podľa § 68cb a služby uvedené v prílohe č. 7a bode 2. Ako už bolo spomenuté vyššie, patria sem hlavne vybrané potraviny ako napr. mlieko, maslo, mäso, vybrané druhy zeleniny, vybrané lieky a zdravotnícke pomôcky a ďalšie.⁴

Čo sa týka konkrétneho vplyvu na verejné financie vyjadreného v číslach, tak vďaka zvýšeniu základnej sadzby DPH získa štát (na základe odhadov, ktoré sú ob-

Druh sadzby DPH	2024	2025
Základná sadzba	20 %	23 %
Znížená sadzba podľa § 27 ods. 2	10 %	19 %
Znížená sadzba podľa § 27 ods. 3	5 %	5 %

1. § 27 ods. 2 zákona o DPH

2. S výnimkou potravín na ktoré sa uplatňuje znížená sadzba 5 %.

3. Pre kompletný zoznam pozri prílohu č. 7 a č. 7a zákona č. 222/2004 Z. z.

4. Pre kompletný zoznam pozri prílohu č. 7 a č. 7a zákona č. 222/2004 Z. z.

Zmeny v oblasti daní v súvislosti s konsolidáciou ...

siahnuté v dôvodovej správe k novele zákona o DPH) v roku 2025 zhruba 1,35 mld. eur a v rokoch 2026 a 2027 sa odhadované zvýšenie príjmov v spojitosti s týmto opatrením pohybuje na úrovni 1,4 mld. eur. Ako už bolo spomenuté vyššie, niektoré sadzby DPH sa v tomto baličku opatrení znižujú, čo bude mať logicky negatívny dopad na štátny rozpočet. Zmenou, ktorá najviac negatívne zasiahne štátny rozpočet je znížená sadzba (5 %) na vybrané potraviny s predpokladaným výpadkom v štátnom rozpočte na úrovni zhruba 190 mil. eur na rok 2025 alebo znížená sadzba na vybrané lieky a zdravotnícke pomôcky približne 100 miliónov eur. Aj napriek týmto výpadkom príjmov, ktoré nemožno považovať za zanedbateľné, môžeme vo všeobecnosti konštatovať, že celkovo opatrenia v oblasti DPH prinesú do štátnej kasy budúci rok približne 920 mil. eur.⁵

Transakčná daň

Ako sme už uviedli vyššie v rámci konsolidácie verejných financií od 1. januára 2025 nadobúda účinnosť zákon č. 279/2024 Z. z. o dani z finančných transakcií, ktorý zavádza do slovenského právneho poriadku daň z finančných transakcií alebo tzv. transakčnú daň. Subjekty tejto dane sú vymedzené v § 3 uvedeného zákona, teda daňovníkom na účely tejto dane je: „... fyzická osoba – podnikateľ, právnická osoba alebo organizačná zložka zahraničnej osoby, ktorá je používateľom platobných služieb poskytovateľa platobných slu-

žieb vykonávajúceho finančné transakcie (ďalej len „poskytovateľ“) a ktorá má sídlo alebo miesto podnikania v tuzemsku, má platobný účet u poskytovateľa platobných služieb so sídlom v tuzemsku alebo vykonáva činnosť v tuzemsku.“ Z okruhu subjektov tejto dane sú vylúčené napríklad obce a vyššie územné celky, rozpočtové a príspevkové organizácie, cirkvi, občianske združenia, nadácie a ďalšie.⁶

Čo sa týka sadzby dane je vo výške 0,4 % z každej bezhotovostnej transakcie, pričom maximálna výška dane je stanovená na 40 eur čo v praxi znamená, že všetky transakcie nad 10.000 eur budú zdanené touto sumou. V prípade výberu hotovosti, či už z bankomatu alebo bankového účtu je sadzba dane stanovená na 0,8 % z vyberanej sumy, a to bez limitu na rozdiel od predošlej sadzby. V prípade, ak má subjekt účet v tuzemskej banke, tak výpočet tejto dane a jej následnú zrážku vykoná banka. Problém môže nastať v prípade, ak má podnikateľ účet v zahraničnej banke. V tomto prípade zodpovedá za jej výpočet a následné zaplatenie priamo podnikateľ, tak ako to ustanovuje § 3 ods. 3 bod 3 zákona č. 279/2024 Z. z..

Aj napriek tomu, že zákon č. 279/2024 Z. z. nadobudne účinnosť 1. januára 2025, povinnosť zriadenia si transakčného účtu pre subjekty podliehajúce transakčnej dani je v zmysle § 13 tohto zákona stanovená do 31. marca 2025. Z hľadiska vplyvu na štátny rozpočet podľa dôvodovej správy k zákonu č. 279/2024 Z. z. by táto daň mala priniesť do štátneho rozpočtu v roku 2025 sumu

5. Dôvodová správa k zákonu č. 278/2024 Z. z.

6. § 3 zákona č. 279/2024 Z. z.

Zmeny v oblasti daní v súvislosti s konsolidáciou ...

zhruba 500 miliónov eur a v nasledujúcich rokoch zhruba 750 miliónov eur. Otázne je či budú tieto čísla zodpovedať realite pretože zavedenie tejto dane by mohlo motivovať podnikateľov viac využívať hotovosť v platobnom styku.

Záver

V tomto článku sme sa snažili priblížiť čitateľom aspoň niektoré z opatrení, ktoré boli prijaté v súvislosti s konsolidáciou verejných financií, pričom sme sa zamerali hlavne na problematiku dane z pridanej hodnoty a transakčnej dane, ktoré možno považovať za najviac významne z hľadiska pozitívneho vplyvu na štátny rozpočet.

Mgr. Samuel Vaško

Analytik Oddelenia analytických činností Kancelárie Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky

Legal Analyst of the Analytical Department of the Office of the Supreme Administrative Court of the Slovak Republic

Heslo „Od řeky k moři bude Palestina svobodná“ před správními soudy a meze shromažďovacího práva

Prof. JUDr. Jakub Handrlica, Ph.D., DSc.

Nejvyšší správní soud se zabýval (ne)zákonností zákazu shromáždění na podporu hesla „Od řeky k moři bude Palestina svobodná.“ Ve svém rozsudku ze dne 28. 8. 2024, č.j. 1 As 15/2024 – 33 konstatoval, že jakýkoliv zákaz shromáždění je vážným zásahem do ústavně garantovaných práv pokojně se shromažďovat a svobody projevu, neboť v důsledku takového zásahu nelze tato práva realizovat. Z toho plyne, že k zákazu shromáždění nelze přistupovat preventivně a ohlášená shromáždění zakázat v důsledku tolika potenciálních nebezpečí. Shromáždění lze zakázat jenom ze zákonem stanovených důvodů, které ovšem musí být v každém konkrétním případě prokazatelně naplněny. V pochybnostech musí být rozhodnuto ve prospěch výkonu shromažďovacího práva. Uvedené podmínky nebyly v daném případě naplněny a Nejvyšší správní soud proto nezákonnost zákazu uvedeného shromáždění potvrdil.

Úvod

Listina základních práv a svobod řadí shromažďovací právo mezi práva politická a zaručuje jeho výkon pokojným způsobem.¹ Co se týče další úpravy výkonu shromažďovacího práva, Listina odkazuje na zákonnou úpravou. Listina v této souvislosti stanovuje², že toto právo lze omezit zákonem v případech shromáždění na veřejných místech, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, ochranu veřejného pořádku, zdraví, mravnosti, majetku nebo pro bezpečnost státu. V Listině je současně zakotven limit pro zákonnou úpravu shromažďovacího práva, a to v tom smyslu, že

shromáždění nesmí být podmíněno povolením orgánu veřejné správy.³

Výkon shromažďovacího práva je v rovině zákonné úpravy detailně specifikován v zákonu o právu shromažďovacím (ShrZ).⁴ Ten ve svém úvodním ustanovení výslovně deklaruje, že výkon shromažďovacího práva „slouží k využívání svobody projevu a dalších ústavních práv a svobod, k výměně informací a názorů a k účasti na řešení veřejných a jiných společných záležitostí vyjádřením postojů a stanovisek.“⁵ Právní úprava přitom administrativní režim pro výkon shromažďovacího práva rozděluje do tří kategorií:

1. Absolutní zákaz výkonu shromažďovacího práva: Shromáždění v blízkosti

1. Listina základních práv a svobod, čl. 19 odst. 1 („Právo pokojně se shromažďovat je zaručeno.“)
2. Ibid, čl. 19 odst. 2.
3. Dále srov. Šimíček, V. Čl. 19. Shromažďovací právo. In: Wagnerová, E., Šimíček, V., Langášek, T., Pospíšil, I. a kol. Listina základních práv a svobod. 2. vyd., Praha: Wolters Kluwer, 2023, s. 485 – 500.
4. Zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím.
5. § 1 odst. 2 ShrZ.

Heslo „Od řeky k moři bude Palestina svobodná“ ...

budov Parlamentu České republiky, a to v místech vymezených v příloze ShrZ jsou *absolutně* zakázána.⁶

2. Výkon shromáždovacího práva v oznamovacím režimu: Mimo případů ad 1) platí, že shromáždění musí být příslušnému orgánu *oznámeno*⁷ a to minimálně 5 dnů před jeho konáním. Zákonná úprava přitom obsahuje taxativní výčet důvodů, pro které má příslušný orgán oznámené shromáždění zakázat.⁸ Důvody ospravedlňující zákaz oznámeného shromáždění jsou různé. Jedná se buď o *nevhodnost zvoleného místa* (v případě místa plánovaného shromáždění, kde by účastníkům hrozilo nebezpečí⁹, nebo místa, kde by nutné omezení dopravy bylo v rozporu se zájmem obyvatelstva¹⁰), o *nevhodnost zvoleného času* (kolize s jiným shromážděním na stejném místě v daný čas¹¹), anebo o *právně nepřipustnou podobu shromáždění* (v případech, kdy by účel shromáždění směřoval k výzvě¹²: (a) popírat nebo omezovat osobní, politická nebo jiná práva osob, (b) dopouštět se násilí nebo hrubé neposlušnosti, anebo (c) jinak porušovat ústavu a zákony). Zatímco v případě prvních dvou situací dochá-

zí pouze k omezení shromáždění z hlediska zvoleného místa a času, v případě třetí kategorie je důsledkem uplatněného zákazu *nemožnost* shromáždění uskutečnit. O zákazu shromáždění musí příslušný orgán rozhodnout do 3 dnů ode dne jeho oznámení.¹³ Odvolání proti tomuto rozhodnutí zákon vylučuje.¹⁴ Oznamovatel se proti zakazu může bránit žalobou proti rozhodnutí ve správním soudnictví, o které by soud měl rozhodnout do 3 dnů od podání žaloby.¹⁵

3. Volný režim výkonu shromáždovacího práva: U některých typů shromáždění veřejný zájem nevyžaduje jejich kontrolu ze strany veřejné správy. Jedná se např. o shromáždění pořádaná právníky osobami přístupných jen jejich členům či pracovníkům a jmenovitě pozvaným hostům, nebo o shromáždění, pořádaná církvemi nebo náboženskými společnostmi v kostele nebo v jiné modlitebně. V těchto případech se oznámení nevyžaduje.¹⁶

V případě, který si dává za cíl stručně představit tento článek, se jednalo o oznámení shromáždění, které se mělo konat dne 5. 12. 2023 od 13:00 do 15:00 před budovou Ministerstva vnitra České republiky

6. § 1 odst. 4 ShrZ.

7. § 4 odst. 1 ShrZ.

8. § 10 odst. 1 a 2 ShrZ.

9. § 10 odst. 2 písm. a) ShrZ.

10. § 10 odst. 2 písm. a) ShrZ.

11. § 10 odst. 2 písm. b) ShrZ.

12. § 10 odst. 1 písm. a) až c) ShrZ.

13. § 11 odst. 1 ShrZ.

14. § 11 odst. 1 *in fine* ShrZ.

15. § 11 odst. 3 ShrZ.

16. § 4 odst. 1 ShrZ.

Heslo „Od řeky k moři bude Palestina svobodná“ ...

v Praze, a to za účelem „*Demonstrace na podporu hesla „From the River to the Sea, Palestine will be free“ – „Od řeky k moři bude Palestina svobodná“ v jeho nenásilné původní podobě za rovnost, svobodu a spravedlnost pro všechny lidi, žijící od řeky Jordán ke Středozemnímu moři.*“ Shromáždění bylo svoláno na toto místo, protože Ministerstvo vnitra veřejně deklarovalo svůj záměr používání hesla „*Od řeky k moři bude Palestina svobodná*“ do budoucna kriminalizovat. Magistrát hlavního města Prahy jako příslušný orgán, jemuž bylo shromáždění oznámeno, toto shromáždění rozhodnutím ze dne 30. 11. 2023 *zakázal*. Oznamovatel se proti tomuto zákazu bránil žalobou u věcně a místně příslušného správního soudu, kterým byl Městský soud v Praze a věc byla následně řešena na základě kasační stížnosti, podané Magistrátem, před Nejvyšším správním soudem.

Rád bych tímto příspěvkem širší odborné veřejnosti představil rozhodnutí správních soudů v této věci. Ačkoliv byla jejich pozornost věnována primárně (ne) zákonnosti oznamovatelem napadeného zákazu shromáždění, závěry vyslovené správními soudy v této věci mají i širší význam pro výkon práva shromažďovacího. Nezanedbatelný je i jejich význam pro budoucí legislativní činnost v této oblasti, zejména pro případné úvahy o kriminalizaci hesla „*Od řeky k moři bude Palestina svobodná*“. Na závěr bych rád uvedl několik poznámek k významu analyzované judikatury ve vztahu k výkonu svobody projevu ve vztahu k postojům a názorům, které ani majoritní část veřejnosti, ani exekutiva stá-

tu nesdílí.

(Ne)zákonnost zákazu shromáždění před správními soudy

Předmětem řízení před správními soudy byl zákaz shromáždění na podporu hesla „*Od řeky k moři bude Palestina svobodná*“, o kterém rozhodl Magistrát.¹⁷ Magistrát tak učinil na základě § 10 odst. 1 písm. a) ShrZ, jelikož dle jeho právního názoru účel shromáždění směřoval k *výzvě popírat nebo omezovat osobní, politická nebo jiná práva osob pro jejich národnost, pohlaví, rasu, původ, politické nebo jiné smýšlení, náboženské vyznání*. Jelikož se jednalo o zákaz z důvodu *právně nepřípustné podoby shromáždění*, nepřicházelo v úvahu ani stanovení jiného místa, nebo času. Své rozhodnutí Magistrát opřel o stanovisko Ministerstva vnitra k problematice protiizraelských demonstrací ze dne 15. 11. 2023, č.j. MV-199872-1/OBV-2023, podle kterého je podstatou výše uvedeného hesla otázka územní suverenity nad prostorem mezi řekou Jordán a Středozemním mořem. V této souvislosti Magistrát zákaz shromáždění odůvodnil tak, že výše uvedené heslo používají organizace a hnutí, která v minulosti volala, či stále volají po úplném zničení státu Izrael. Heslo „*Od řeky k moři bude Palestina svobodná*“ Magistrát ve svém rozhodnutí ztotožnil s požadavkem na ukončení nejenom židovské suverenity, ale také židovské etnicity v regionu, a to za jakoukoliv cenu, násilí nevyjímaje. Magistrát ve svém rozhodnutí dále poukázal na skutečnost, že i hnutí Hamás deklarovalo ve své revidované chartě z r. 2017 osvobození od

17. Rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 30. 11. 2023, č.j. MHMP 2503664/2023.

Heslo „Od řeky k moři bude Palestina svobodná“ ...

řeky po moře jako svůj cíl. Heslo „*Od řeky k moři bude Palestina svobodná*“ tak Magistrát dal do přímé souvislosti s teroristickými útoky hnutí Hamás ze dne 7. 10. 2023 a tím zákaz shromáždění odůvodnil.

Oznamovatel se proti tomuto zakazu bránil žalobou u věcně a místně příslušného správního soudu, kterým byl Městský soud v Praze. Ten se detailněji věnoval zjištění významu hesla „*Od řeky k moři bude Palestina svobodná*“. Za tímto účelem byl soudem stanoven znalec *ad hoc*, který se ovšem s výše nastíněnou interpretací uvedeného hesla neztotožnil. Z vyhotoveného znaleckého posudku vyplynulo, že existuje až pět různých významů výše uvedeného hesla, z nichž ovšem jenom dva významy jsou spojeny s výzvou k násilí vůči příslušníkům židovského národa. Informační význam hesla tedy dle znaleckého posudku závisí od kontextu a osobních názorů toho, kdo jej hlásá. Ze znaleckého posudku v této souvislosti vyplynulo, že v České republice převládá spíše mírnější smysl tohoto hesla. Znalec současně připomněl, že v České republice nejsou vyšší počty sympatizantů teroristických praktik, či extrémistických uskupení. Ztotožnění hesla „*Od řeky k moři bude Palestina svobodná*“ výlučně s hnutím Hamás a s teroristickými útoky ze dne 7. 10. 2023 je tedy zjednodušující. Heslo „*Od řeky k moři bude Palestina svobodná*“ tedy dle znaleckého posudku nemá stejný charakter, jako např. symbol svastiky, který je po druhé světové válce bezvýhradně spojen se zločiny nacistického režimu.

Městský soud se ve svém rozhodnutí¹⁸ opřel o výše uvedený znalecký posudek a vytkl Magistrátu dvojí (byť na sebe navazující) pochybení. Za první Magistrátem přijatý závěr o *převažujícím významu hesla v jeho extremistické podobě* shledal soud nedostatečně podloženým a nesprávným.¹⁹ Ačkoliv svolavatel sám deklaroval účel shromáždění jako podporu hesla v jeho nenásilné podobě, Magistrát mu vtiskl podporu extrémismu, proti kterému se svolavatel shromáždění sám staví. Za druhé, Městský soud vytkl Magistrátu to, že *nezohlednil celkový kontext používání hesla a svolaného shromáždění*. Zde uvedl, že při posuzování zákonnosti zakazu shromáždění je nutné vzít v úvahu také to, že předchozí propalestinské demonstrace proběhly v klidné a bezproblémové atmosféře. Nebyly zohledněny ani jiné okolnosti používání hesla, zejména časovou prodlevu mezi teroristickým útokem Hamásu a datem oznámeného shromáždění, osobu svolavatele atd.²⁰ Jenom uvedeným způsobem by bylo možné ztotožnit toto heslo s výzvou *popírat nebo omezovat osobní, politická nebo jiná práva osob pro jejich národnost, pohlaví, rasu, původ, politické nebo jiné smýšlení, náboženské vyznání* ve smyslu § 10 odst. 1 písm. a) ShrZ, jelikož dle jeho právního názoru účel shromáždění směřoval k výzvě. S ohledem na uvedené proto Městský soud v Praze deklaroval²¹ *nezákonnost* zakazu ohlášeného shromáždění.

Magistrát se proti rozhodnutí Městského soudu v Praze bránil kasační stížností,

18. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 18. 12. 2023, č.j. 14 A 166/2023-84.,

19. Ibid, odst. 49. až 66.

20. Ibid, odst. 67. až 72.

21. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 18. 12. 2023, č.j. 14 A 166/2023-84.

Heslo „Od řeky k moři bude Palestina svobodná“ ...

ve které se domáhal jeho zrušení. V této souvislosti uvedl, že je i nadále toho názoru, že podpora hesla směřuje k výzvě *popírat nebo omezovat osobní, politická nebo jiná práva osob pro jejich národnost, pohlaví, rasu, původ, politické nebo jiné smýšlení, náboženské vyznání* ve smyslu § 10 odst. 1 písm. a) ShrZ.

Ve věci kasační stížnosti rozhodoval Nejvyšší správní soud. Ten ve svém rozsudku²² konstatoval, že *stěžovatel (= Magistrát) v kasační stížnosti nijak nerozporoval argumentaci městského soudu, podle níž neměl svůj závěr o převažujícím extrémistickém významu hesla dostatečně podložen. V rámci věcné argumentace ohledně samotného významu hesla se stěžovatel dle Nejvyššího správního soudu omezil jen na obecný nesouhlas s Městským soudem, aniž by přímo a adresně reagoval na konkrétní důvody, které Městský soud v odůvodnění svého rozhodnutí uvedl.*²³ Klíčové skutkové závěry Městského soudu o i) *existenci více různých významů hesla, z nichž ne všechny jsou radikální, a současně, že ii) v českém prostředí nepřevládá extremistická podoba hesla, tak nebyly stěžovatelem zpochybněny.*²⁴ Nejvyšší správní soud zde vyslovil názor, že za uvedené skutkové situace zcela obstojí požadavek Městského soudu, aby pro učinění závěru, že má být heslo používáno v jeho radikálním, genocidním významu, bylo přihlédnuto ke všem okolnostem, za kterých je heslo pronášeno. Takový závěr odpovídá ustálené rozhodovací praxi soudů, která u svobody projevu zdůrazňuje, že po-

vahu projevu je nutné hodnotit právě v *celém jeho kontextu*. Pro dokreslení kontextu lze na tomto místě ještě uvést, že sám svolavatel shromáždění ve svém vyjádření ke kasační stížnosti připomenul, že od 18. 12. 2023, kdy byl rozsudek Městského soudu vyhlášen, bylo heslo „Od řeky k moři bude Palestina svobodná“ opakovaně na shromážděních skandováno, přičemž nedošlo k jakémukoliv ohrožení pro českou demokratickou společnost.²⁵

Na tomto místě je možné ještě poukázat na další dva body z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, které jsou v diskutované věci relevantní:

Za prvé, Nejvyšší správní soud konstatoval, že svolavatel mohl mít ke konání shromáždění *legitimní důvod*. Jak bylo uvedeno již výše, shromáždění bylo svoláno před budovu Ministerstva vnitra z toho důvodu, že toto ministerstvo veřejně deklarovalo svůj záměr používání hesla „Od řeky k moři bude Palestina svobodná“ do budoucna kriminalizovat. Nejvyšší správní soud v této souvislosti uvedl, že *„pokud má být (...) vedena veřejná diskuse a kritizován přístup státu, který chce do budoucna určitě víceznačné heslo chápat výlučně v jeho radikálním, nepřijatelném významu, a z toho důvodu jej sankcionovat prostředky trestního práva, nenabízí se mnoho jiných vhodných prostředků k dosažení uvedeného cíle, než je právě svolání shromáždění před budovou příslušného orgánu státní moci, a to v době, kdy je tato snaha aktuální.“*²⁶

22. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2024, č.j. 1 As 15/2024 – 33.

23. Ibid, odst. 20.

24. Ibid, odst. 24.

25. Ibid, odst. 15.

26. Ibid, odst. 36.

Heslo „Od řeky k moři bude Palestina svobodná“ ...

Za druhé, Nejvyšší správní soud uvedl, že výše uvedenými závěry není zpochybněna možnost příslušného správního orgánu ve výjimečném případě zakázat shromáždění z důvodu jeho *skutečného* (a nikoli oznámeného) účelu. V těchto případech ovšem platí, že je to příslušný správní orgán, který vždy musí odlišnost skutečného účelu od účelu oznámeného prokázat.²⁷

Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu

Ačkoliv se Nejvyšší správní soud zabýval primárně otázkou zákonnosti zákazu shromáždění k podpoře hesla „Od řeky k moři bude Palestina svobodná“, ve svém rozhodnutí vyslovil i několik závěrů, které mají širší relevanci. Ta se týká jak uskutečňování pro-palestinských demonstrací obdobné povahy v budoucnosti, tak i výkonu shromažďovacího práva obecně. Jedná se o následující:

Při hodnocení projevu je nezbytné vycházet z premisy, že projev je zásadně *přípustný*. Ochrany totiž obecně požívají i šokující projevy, použité k rozproudění veřejné diskuse. Případné omezení svobody projevu je tak pouze výjimkou, kterou je nutno interpretovat *restriktivně* a lze ji ospravedlnit pouze *kvalifikovanými okolnostmi*.²⁸

Právo shromažďovací představuje součást práva na svobodu projevu v širším smyslu. Jeho prostřednictvím dochází ke *kolektivnímu výkonu svobody projevu*. Z toho plyne, že nelze přistoupit k apriornímu zákazu shromáždění ve smyslu § 10 odst. 1 písm. a) ShrZ *pouze* z důvodu, že shromáždění bylo svoláno za účelem víceznačného hesla, když některé významy jsou sice prokazatelně extremistické, resp. genocidní, ovšem tento význam není *jednoznačně dominantní*.²⁹

Zákaz shromáždění z důvodů vymezených v § 10 odst. 1 ShrZ je vážným zásahem do ústavně zaručeného práva pokojně se shromažďovat a svobody projevu, protože jeho důsledkem je nemožnost tato práva vykonat. Právě to je důvodem, proč k zákazu shromáždění z těchto důvodů *nelze přistupovat preventivně* v reakci na *toliko potenciální nebezpečí*.³⁰ Přitom platí, že jakékoliv omezení politických práv je třeba posuzovat s *krajní obezřetností*. V pochybnostech o tom, jestli důvody pro zákaz shromáždění naplněny byly, nebo ne, je musí být rozhodnuto *ve prospěch výkonu shromažďovacího práva*.³¹

Výše uvedené ovšem nevylučuje, že je možné stanovit podmínky shromáždění, či zasáhnout na místě, a to v případě že během shromáždění nastanou okolnosti, které by jinak odůvodňovaly zákaz shromáždění.³²

27. Ibid, odst. 37. až 39.

28. Ibid, odst. 25. Srov. také náleze Ústavního soudu ze dne 15. 3. 2005, sp. zn. I. ÚS 367/03.

29. Ibid, odst. 29 a 30.

30. Ibid, odst. 33.

31. Ibid.

32. § 12 odst. 2 až 5 ShrZ.

Heslo „Od řeky k moři bude Palestina svobodná“ ...

Poznámky na závěr

Politická reprezentace, stejně jako většinové veřejné mínění v České republice, jsou orientovány tradičně silně pro-izraelsky. To platilo nejenom v posledních desetiletích, ale i v posledních měsících, které byly poznamenány teroristickým útokem hnutí Hamás ze dne 7. 10. 2023, následnými operacemi izraelských ozbrojených sil v pásmu Gazy a nejnověji i eskalací konfliktu na jihu Libanonu. Tento silný pro-izraelský postoj se zrcadlí nejenom v hlasování České republiky na fórech mezinárodních organizací, ale také ve veřejných vyjádřeních předních politiků a ve způsobu, jakým je problematika konfliktu na Blízkém východě prezentována v médiích. Názorový proud, který se identifikuje s propalestinskou perspektivou situace na Blízkém východě je v menšině. Na tomto půdorysu je nutné vnímat i význam diskutovaných rozhodnutí správních soudů.

Skutečností je, že heslo „Od řeky k moři bude Palestina svobodná“ zajisté nekonvenuje současné zahraničně-politické orientaci současné české exekutivy. Tomu odpovídají i avizované snahy exekutivy toto heslo kriminalizovat. Právní úprava ovšem přiznává svobodu i takovým projevům, které nejsou se oficiálním stanoviskem exekutivy, resp. s většinovým názorem ve společnosti v souladu, a to za předpokladu, že se jedná o projevy, které nejsou právní úpravou výslovně zapovězeny. K interpretaci zákazu je třeba v prostředí právního státu přistupovat vždy restriktivním způsobem. Analyzovaná rozhodnutí přitom dokazují, že správní soudnictví představuje efektivní nástroj ochrany vůči nezákonným jednáním veřejné správy i v těch případech, kdy se jedná o projevování názoru, který je jak marginální, tak i exekutivou odmítaný.

Prof. JUDr. Jakub Handrlica, Ph.D., DSc.

Vedoucí katedry správního práva a správní vědy, Právnická fakulta, Univerzita Karlova, Praha

Head of the Department of Administrative Law and Administrative Science, Faculty of Law, Charles University, Prague



VYDAVATEĽ:

**Kancelária Najvyššieho správneho
súdu Slovenskej republiky**

Trenčianska 56/A

821 09 BRATISLAVA 3

IČO: 53857097

DIČ: 2121511700

ISSN 2730-0722

Web: nssud.sk