

## U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátu složeném z předsedy Josefa Baxy a soudců Zdeňka Kühna, Tomáše Foltase, Petra Mikeše, Barbary Pořízkové, Aleše Roztočila a Karla Šimky v právní věci žalobkyně: **Česká republika - Úřad vlády České republiky**, se sídlem nábřeží Edvarda Beneše 128/4, Praha 1, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, se sídlem Masarykova 427/31, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 2. 2015, čj. 5588/15/5000-10470-711175, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 5. 2018, čj. 5 Af 14/2015-22,

### t a k t o :

- I. Stát jako právnická osoba (veřejnoprávní korporace) je aktivně legitimován k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního), pokud v posuzovaném veřejnoprávním vztahu nevystupoval ve vrchnostenském postavení. Pro aktivní legitimaci státu je bez významu, zda napadené rozhodnutí bylo vydáno v rámci správního trestání.
- II. Věc se v r a c í k projednání a rozhodnutí osmému senátu.

### O d ů v o d n ě n í :

#### I. Jádru sporu a dosavadní postup ve věci

##### I. 1. *Jádru sporu*

[1] Spornou otázkou nynějšího případu jsou hranice aktivní žalobní legitimace státu jako veřejnoprávní korporace ve správním soudnictví, zejména v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu.

##### I. 2. *Rozhodné skutkové okolnosti a průběh předchozích řízení*

[2] Finanční úřad pro hlavní město Prahu (správce daně) vyměřil Úřadu vlády odvod ve výši přes 551 mil. Kč za porušení rozpočtové kázně z důvodu porušení předpisů o zadávání veřejných zakázek. Úřad vlády totiž bez výběrového řízení zadal zakázku na zajištění audiovizuálního vybavení pro akce konané v rámci předsednictví ČR v Radě EU v první polovině roku 2009 společnosti PROMOPRO, spol. s r. o. Odvolání Úřadu vlády proti tomuto platebnímu výměru žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 29. 10. 2014.

[3] Následně dne 2. 12. 2014 správce daně vydal platební výměr, jímž Úřad vlády vyrozuměl o zákonné povinnosti uhradit penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně podle § 44a odst. 8 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech (rozpočtová pravidla). Žalovaný platební výměr na penále potvrdil rozhodnutím ze dne 23. 2. 2015.

[4] Úřad vlády se proti odvodu za porušení rozpočtové kázně bránil žalobou, kterou Městský soud v Praze zamítl rozsudkem ze dne 23. 10. 2017, čj. 5 Af 90/2014-49. NSS pak rozsudkem ze dne 28. 11. 2018, čj. 9 Afs 365/2017-36, rozsudek městského soudu zrušil a žalobu směřující proti odvodu za porušení rozpočtové kázně odmítl.

[5] Další žalobou se žalobkyně bránila proti rozhodnutí žalovaného ve věci penále, které je předmětem nyní posuzované věci. Městský soud žalobu zamítl v záhlaví označeným rozsudkem ze dne 16. 5. 2018, čj. 5 Af 14/2015-22. Uvedl, že v době vydání platebního výměru na penále existovalo pravomocné rozhodnutí, kterým byl žalobkyni stanoven odvod za porušení rozpočtové kázně. Za prodlení s úhradou odvodu je porušitel rozpočtové kázně povinen zaplatit penále ve výši jedno promile z částky odvodu za každý den prodlení, nejvýše však do výše tohoto odvodu. Správce daně proto správně vydal platební výměr na související penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně. Městský soud dodal, že se nemohl zabývat žalobními námitkami poukazujícími na nezákonnost vyměření odvodu za porušení rozpočtové kázně. Ty lze posuzovat pouze v řízení týkajícím se samotného odvodu.

### I. 3. Rozhodné argumenty v kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[6] Žalobkyně (dále také „stěžovatelka“) napadla rozsudek městského soudu kasační stížností. Stěžovatelka plně respektuje závěr městského soudu, že v řízení týkajícím se penále nelze vypořádávat námitky ohledně zákonnosti samotného odvodu. Je nicméně přesvědčena, že zákonnost penále plně závisí na zákonnosti odvodu. Jestliže rozhodnutí, kterým byl stanoven odvod, trpí nezákonností, nemůže obstát ani rozhodnutí týkající se penále. Podle stěžovatelky je platební výměr na odvod za porušení rozpočtové kázně nezákonný. Důvody jeho nezákonnosti popsala v kasační stížnosti směřující proti odvodu (řízení před NSS pod sp. zn. 9 Afs 365/2017), na což odkazuje. Vzhledem k nezákonnosti odvodu je pak nezákonné i rozhodnutí, kterým bylo uloženo penále. Z uvedených důvodů stěžovatelka navrhla, aby NSS napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[7] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s rozsudkem městského soudu.

## II. Důvody pro postoupení věci rozšířenému senátu

[8] Při předběžném projednání věci osmý senát zjistil, že v judikatuře NSS existuje rozpor ohledně otázky, kdy je stát (případně jeho organizační složka) oprávněn podat žalobu podle § 65 a násl. s. ř. s.

[9] Z § 2 s. ř. s. vyplývá, že správní žalobu mohou podat „pouze“ fyzické nebo právnické osoby. Podobně byl koncipován i § 244 odst. 1 o. s. ř., ve znění do 31. 12. 2002. Osmý senát v této souvislosti zmínil i zákon č. 36/1876 ř. z., o zřízení správního soudu, a na něj navazující judikaturu. Současná právní úprava výslovně neuvádí, že by se ochrany u správních soudů mohl domáhat i stát, resp. jeho organizační složky. Lze však upozornit na § 33 odst. 6 s. ř. s., který uvádí, že je-li účastníkem stát, jedná za něj ten, o němž to stanoví zvláštní zákon. Z uvedeného lze dovodit, že účastníkem řízení před správními soudy (tj. i žalobcem) může být i stát, za který by jednal ten, o němž to stanoví zvláštní zákon.

[10] Judikatura se oprávněním státu podat správní žalobu zabývala a dovodila, že stát může žalobu podat, neboť jej v určitých situacích lze považovat za právnickou osobu *sui generis*. Zásadní je v této souvislosti rozsudek NSS ze dne 11. 11. 2004, čj. 2 As 36/2004-46, č. 477/2005 Sb. NSS, ve kterém se soud zabýval otázkou, zda je Česká republika – Ministerstvo obrany oprávněna podat správní žalobu proti rozhodnutí Ministerstva životního prostředí, jímž byla Ministerstvu obrany uložena pokuta ve výši 2.000.000 Kč za porušení povinností týkajících se emisních limitů podle zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší. V tomto rozsudku NSS shledal, že pokud stát nevystupuje ve vrchnostenském postavení, lze jej považovat za právnickou

osobu dle § 2 s. ř. s., která je nadána veřejnými subjektivními právy. Zde výslovně odmítl tezi, že pokud se jedná o veřejnoprávní vztah, jehož důsledkem je uložení veřejnoprávní povinnosti, nemůže stát vystupovat jako subjekt práv, neboť stát je zároveň nositelem moci, tzn. nachází se ve vrchnostenském postavení vůči ostatním subjektům. NSS dále vysvětlil, proč „*nesdílí případnou velmi zjednodušující námitku, že při uložení pokuty státnímu orgánu pojmově nemůže jít o zásah do jeho práv, neboť nikomu nemůže vzniknout újma – v podstatě se pouze předmětná finanční hodnota převede do „jiné kapsy“ státního rozpočtu, tzn. jedná se o vnitřní finanční pohyb v rámci jednoho subjektu.*“

[11] NSS v rozsudku 2 As 36/2004 dále uvedl, že:

„aktivní legitimace státu k podání žaloby ve správním soudnictví musí být nazírána jednotně ve všech potenciaálních srovnatelných případech, k nimž může v praktickém životě dojít. V tomto směru existuje řada případů, kdy správním rozhodnutím může dojít i k výrazně intenzivnějšímu zásahu do vlastnického práva (typicky např. ve stavebním řízení) a kdy vyloučení soudního přezkumu by bylo zjevně nekoncepční a nelogické. Nelze rovněž přehlédnout, že stát je pouze jednou z veřejnoprávních korporací (vedle územní a profesní samosprávy) a že právní režim těchto korporací by měl být principiálně srovnatelný. Rovněž z této skutečnosti lze přesvědčivě dovodit, že v případech, kdy se stát nenachází ve vrchnostenském postavení – byť se jedná o vztah veřejnoprávní – jej není možno zbavit soudní ochrany. Nejvyšší správní soud akcentuje rovněž skutečnost, že jakkoliv projednávaná problematika může vzbuzovat zdání, že se jedná výhradně o případ kompetenčního konfliktu *sui generis* v rámci jednoho subjektu (tzn. státu), může v konkrétním případě nabýt též dimenzi lidskoprávní. Pokud je totiž pravomocným správním rozhodnutím založena např. povinnost zaplatit uloženou pokutu, vzniká tím zaměstnavateli škoda, jejíž náhradu může zaměstnavatel požadovat po odpovědném zaměstnanci (§ 172 a násl. zákoníku práce). Je přitom zjevné, že když by přezkumu nezávislým soudem nepodléhalo samotné rozhodnutí o uložení pokuty, v jehož rámci by byla posouzena jeho zákonnost, není dán v rámci regresního vztahu odpovídající procesní prostor pro zjišťování toho, zda v konkrétním případě skutečně vůbec došlo k porušení právních předpisů. Z hlediska lidskoprávního se proto v takovémto případě ochrana proti samotnému regresnímu nároku jeví jako neefektivní, což potvrzuje nutnost umožnění soudního přezkumu již samotného sankčního správního rozhodnutí. Konečně Nejvyšší správní soud ve svých úvahách nemohl opomenout ani určitou plasticitu náhledu na instituci státu. Jakkoliv se totiž v projednávané věci jedná o případ konfliktu mezi ústředními orgány státní správy, tzn. o konflikt v rámci výhradně exekutivní složky moci, může v praxi dojít i ke konfliktu mezi různými složkami státní moci, kdy žalovaným může být příkladmo soud, Rada pro rozhlasové a televizní vysílání, Česká národní banka nebo Nejvyšší kontrolní úřad. Z povahy věci je patrné, že v těchto případech konfliktu napříč jednotlivými složkami státní moci vystupuje potřeba konečného rozhodnutí, učiněného nezávislým arbitrem (kterým může být reálně toliko soud), výrazně intenzivně.“

[12] NSS tedy ve věci 2 As 36/2004 uzavřel, že se stát (tam reprezentovaný Ministerstvem obrany) mohl proti rozhodnutí vydanému jiným údem veřejné moci bránit žalobou; bylo nutné jej považovat za právnickou osobu *sui generis* nadanou veřejnými subjektivními právy. Do těchto práv bylo zasaženo, neboť odčerpáním majetkové hodnoty byl žalobce (organizační složka státu) připraven o dispoziční právo k této hodnotě. Osmý senát k tomu dodal, že dotčení na veřejných subjektivních právech organizační složky státu NSS v rozsudku 2 As 36/2004 shledal již na základě odčerpání majetkové hodnoty z rozpočtové kapitoly Ministerstva obrany, a to bez ohledu na to, že k tomuto odčerpání došlo na základě pokuty za správní delikt, tj. v oblasti správního trestání (viz výše citovanou část rozsudku 2 As 36/2004).

[13] Na uvedený rozsudek navazuje řada rozsudků NSS, které rovněž připouští k věcnému přezkumu žaloby podané státem, resp. jeho organizačními složkami (viz rozsudky ze dne 30. 3. 2006, čj. Na 349/2003-21, č. 1650/2008 Sb. NSS; ze dne 23. 9. 2009, čj. 2 Afs 49/2009-71; ze dne 27. 1. 2010, čj. 2 Afs 64/2009-109; či ze dne 22. 1. 2013, čj. 9 Aps 5/2012-56, č. 2811/2013 Sb. NSS). Např. v rozsudku 2 Afs 49/2009 soud akcentoval východiska rozsudku 2 As 36/2004 a dodal, že za rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. lze považovat například rozhodnutí, kterým by byla orgánu státní správy udělena pokuta, či rozhodnutí o stanovení daně („*rozhodnutí o vyměření daně je totiž nade vše pochybnost rozhodnutím, které zasahuje veřejná subjektivní hmotná práva a podléhá proto soudnímu přezkoumání ve správním soudnictví*“). Podpůrně lze zmínit i další rozsudky, např. ze dne 29. 9. 2016, čj. 2 Afs 148/2016-145, v němž se soud zabýval otázkou,

zda je Regionální rada regionu soudržnosti Severozápad (orgán vykonávající působnost v oblasti veřejné správy, na jehož vztah ke státu se obdobně vztahují ustanovení o přenesené působnosti krajů) oprávněna brojit žalobou podle § 65 a násl. s. ř. s. proti rozhodnutí, kterým jí byl uložen odvod za porušení rozpočtové kázně podle rozpočtových pravidel. Toto rozhodnutí opětovně převzalo závěry rozsudku 2 As 36/2004, a to jak ve vztahu k podmínce nevvrchnostenského postavení, tak ve vztahu k podmínce dotčení veřejných subjektivních práv žalobkyně (stěžovatelky): „*stěžovatelka v nyní posuzovaném případě nevystupovala vrchnostensky, nebyla v pozici správního orgánu prvního stupně.*“ Obdobně viz i rozsudek ze dne 19. 10. 2016, čj. 3 Afs 127/2016-137, který rovněž vychází z rozsudku 2 As 36/2004.

[14] Lze tedy shrnout, že judikurní linie započatá rozsudkem 2 As 36/2004 umožňovala státu, resp. jeho organizačním složkám domáhat se ochrany v řízení podle § 65 a násl. s. ř. s. Oprávnění podat žalobu (odvozené od dotčení veřejných subjektivních práv žalobce) přitom dovozovala bez dalšího z toho, že došlo k odčerpání majetkové hodnoty (organizační složka ztratila dispoziční oprávnění k této hodnotě). Nepovažovala za relevantní, z jakého právního důvodu k odčerpání majetkové hodnoty došlo (např. že se tak stalo na základě uložení pokuty za správní delikt). Za rozhodnutí přezkoumatelné v rámci žaloby podané státem považovala i rozhodnutí o stanovení daně, či rozhodnutí ve věci odvodu za porušení rozpočtové kázně (jako specifický druh rozhodnutí o stanovení daně).

[15] Osmý senát nicméně při předběžném projednání věci zjistil, že existuje i odlišná judikurní linie NSS. Tu představuje např. rozsudek ze dne 28. 11. 2018, čj. 9 Afs 365/2017-36. NSS tímto rozsudkem zrušil rozsudek městského soudu a odmítl žalobu Úřadu vlády směřující proti rozhodnutím, kterými mu byl uložen odvod za porušení rozpočtové kázně (na jehož základě vznikla Úřadu vlády povinnost uhradit penále, kterého se týká věc nyní posuzovaná osmým senátem). NSS ve věci 9 Afs 365/2017 shledal, že platební výměr na odvod za porušení rozpočtové kázně (resp. rozhodnutí o odvolání proti tomuto platebnímu výměru) nezasahuje do veřejných subjektivních práv žalobce, a není proto rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Uvedený závěr odůvodnil tím, že stěžovatel (Úřad vlády České republiky) je organizační složkou státu; servisní organizací vrcholného orgánu moci výkonné – vlády. Odvod za porušení rozpočtové kázně – uložený stěžovateli finanční správou, která přináležejí taktéž do moci výkonné – v takové situaci ve své podstatě představuje převod peněžních prostředků v rámci jednoho subjektu (státu). Jde dokonce o převod v rámci téže mocenské složky (moci výkonné). Peněžní prostředky náleží jednomu subjektu (státu), a to bez ohledu na to, zda byl odvod proveden či nikoliv. Nedochozí tedy k převodu vlastnického práva k těmto prostředkům. Odvod uložený Úřadu vlády je proto nutno chápat jako určité „organizační“ a „interní“ rozpočtové opatření uvnitř jedné složky státního organismu (moci výkonné). Úlohou správních soudů ovšem není rozhodovat o řešení interních problémů či konfliktů uvnitř moci výkonné, *nota bene* konfliktů, kde jednou ze stran je servisní organizace vlády a druhou ze stran orgány finanční správy. Soud proto v odkazovaném rozsudku dospěl k závěru, že stěžovatel (Úřad vlády) nemohl být zkrácen na veřejných subjektivních právech.

[16] V odkazovaném rozsudku 9 Afs 365/2017 dále NSS uvedl, že si je vědom předchozí judikatury, která však zkrácení veřejných subjektivních práv státu dovodila v situaci, kdy byla organizační složka státu postižena sankcí za správní delikt (jako tomu bylo např. v rozsudku 2 As 36/2004). Odvod za porušení rozpočtové kázně však není sankcí za správní delikt.

[17] Dle osmého senátu z toho plyne, že v rozhodovací činnosti NSS se vytvořily dvě linie judikatury. První linie (představovaná rozsudkem 2 As 36/2004 a na něj navazující judikaturou) považuje stát v situacích, ve kterých nevystupuje vrchnostensky, za právnickou osobu *sui generis* (jak by ostatně bylo lze dovolit z některých výše citovaných ustanovení, např. z § 36 odst. 3 s. ř. s.). V takových situacích uvedená linie judikatury dovozuje, že stát je nadán veřejnými subjektivními právy. Za dotčení veřejných subjektivních práv státu (resp. za něj jednajících organizační složky státu) poté považuje zásah do dispozičního práva organizační složky

k majetkové hodnotě odčerpané napadeným rozhodnutím. Současně tato linie nepovažuje za podstatné, že vlastníkem daného majetku je formálně nadále jeden a tentýž subjekt (stát), jakož ani to, že k převodu majetkových hodnot dochází v rámci moci výkonné. Stejně tak nezohledňuje, jakým způsobem došlo k odčerpání majetku (zda se tak stalo např. v oblasti správního trestání uložením pokuty za správní delikt); za dotčení veřejných subjektivních práv žalobce považuje odčerpání majetku jako takové. Z této judikatury současně vyplývá, že k žalobě státu jsou soudně přezkoumatelná i rozhodnutí o stanovení daně a rozhodnutí o odvodu za porušení rozpočtové kázně.

[18] Druhá linie (představovaná rozsudkem 9 Afs 365/2017 a v něm zmiňovanou judikaturou) dospívá k odlišným závěrům. Za stěžejní považuje to, zda došlo či nedošlo ke správnímu trestání. Z rozsudku 2 As 36/2004 (ani z další na něj navazující judikatury) však nelze dovodit, že by příkládal jakýkoliv význam skutečnosti, že k přesunu majetkových hodnot došlo při správním trestání.

[19] Předkládající senát je tudíž názoru, že v současné době existuje v otázce podmínek přípustnosti žaloby podané státem (jeho organizační složkou) rozporná judikatura.

[20] Bez vyřešení této otázky přitom nemůže osmý senát rozhodnout o kasační stížnosti, neboť není zřejmé, jakými okolnostmi se má řídit při posouzení oprávnění Úřadu vlády podat žalobu (uvedenou skutečnost je přitom soud povinen zkoumat *ex officio*). Zda má za zásadní bez dalšího považovat, že penále ve své podstatě představuje odčerpání majetku žalobkyně (jak učinil rozsudek 2 As 36/2004), či zda má zkoumat, spadá-li posuzovaná věc do oblasti správního trestání (ve smyslu rozsudku 9 Afs 365/2017). Osmým senátem posuzovaná věc se navíc týká penále vzniklého na základě odvodu, o kterém bylo rozhodnuto rozsudkem 9 Afs 365/2017. Penále závisí na odvodu. Jedná se o akcesorický právní institut, který je spjat s vlastním odvodem; odvod je jeho nutným předpokladem a veškeré změny týkající se odvodu mají vliv i na penále.

[21] S ohledem na rozpor v judikatuře NSS proto osmý senát předložil rozšířenému senátu k rozhodnutí tuto otázku: **V jakých případech lze připustit žalobu podanou státem (jeho organizační složkou) k věcnému přezkumu? Je pro tuto otázku rozhodné, zda bylo napadené rozhodnutí vydáno v rámci správního trestání?**

### III. Posouzení věci rozšířeným senátem

#### III.1. Právomoc rozšířeného senátu

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

[23] V nynější věci předkládající osmý senát přesvědčivě vysvětlil, že v judikatuře je vskutku rozpor. Judikatura započatá rozsudkem ze dne 11. 11. 2004, čj. 2 As 36/2004-46, č. 477/2005 Sb. NSS, dává aktivní procesní legitimaci státu k podání žaloby proti jakémukoliv rozhodnutí spadajícímu pod § 65 odst. 1 s. ř. s. Nijak nerozlišuje, zda jde o žalobu proti rozhodnutí ve věcech správního trestání nebo ve věcech jiných (viz body [10] až [13] shora). Již samotný restriktivní výklad „zakladatelského“ judikátu 2 As 36/2004 jen na věci správního trestání je v rozporu s jeho odůvodněním. Toto odůvodnění podává příklady žalobní legitimace ve věcech, které mají daleko ke správnímu trestání, především pak jasně deklaruje, že stát „je pouze jednou z veřejnoprávních korporací (vedle územní a profesní samosprávy)“ a „právní režim těchto korporací by měl být principiálně srovnatelný“, tedy všechny tyto veřejnoprávní korporace musí mít stejný přístup k soudu. Pokud judikát zmiňuje správní trestání, činí to v podstatě jen pro umocnění předchozích vývodů a poukazuje na absurdní dopady, dle nichž by stát neměl možnost se bránit proti

rozhodnutím ve věcech správního trestání před soudem (tyto úvahy proto třeba vnímat jako *argumentum ad absurdum*). Rovněž samotná právní věta, publikovaná pod č. 477/2005 Sb. NSS, zní – v souladu s odůvodněním – obecně a nějaké správní trestání vůbec nezmiňuje: „*Stát je aktivně legitimován k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu za splnění podmínek stanovených v § 65 odst. 1 s. ř. s., pokud v posuzovaném veřejnoprávním vztahu nevystupoval ve vrchnostenském postavení.*“

[24] Ani další judikatura nikdy neomezovala žalobní legitimaci státu jen na tyto sankční věci, byť je pravda, že věci správního trestání dominují (nepočtené) judikatuře, kde je žalobcem stát (srov. výčet některých rozsudků v bodě [13] shora). Další judikatura, týkala-li se věcí správního trestání, neměla zapotřebí opakovat rozsáhlou argumentaci, kterou rozvedl rozsudek 2 As 36/2004, a vesměs na tento judikát již bez dalšího odkazovala. Občasné náznaky širokého pojetí aktivní žalobní legitimace státu nicméně plynou z některých rozsudků, např. z rozsudku ze dne 23. 9. 2009, čj. 2 Afs 49/2009-71, na který rovněž upozornil předkládající senát. Tento rozsudek zmiňuje právo státu žalovat před správními soudy rozhodnutí o vyměření daně. V jiném rozsudku NSS potvrdil odmítnutí žaloby podané obcí jako povinným subjektem podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, nikoliv proto, že v dané věci nešlo o správní trestání, ale proto, že „*povinný subjekt zde vystupuje jako správní orgán, tj. vykonavatel, a nikoliv adresát veřejné správy, který je vázán „rozhodnutím“ žalovaného, jakožto nadřízeného správního orgánu, o stížnosti na postup povinného subjektu právě při výkonu veřejné správy*“ (rozsudek ze dne 13. 9. 2013, čj. 5 As 124/2011-126, č. 2958/2014 Sb. NSS).

[25] Stejným směrem jde i další judikatura, která např. dovodila, že stát (Ministerstvo obrany) není aktivně legitimován k podání žaloby proti rozhodnutí, které shledalo vojáka zdravotně nezpůsobilým k výkonu předpokládaného služebního zařazení dle § 4 odst. 3 písm. c) vyhlášky č. 357/2016 Sb., o zdravotní způsobilosti k výkonu vojenské činné služby, přestože tím vojákovi v důsledku zániku jeho služebního poměru vzniká vůči státu nárok na výsluhový příspěvek dle § 132 zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání (rozsudek ze dne 3. 4. 2019, čj. 2 As 225/2018-17). Ani zde NSS neargumentoval tím, že nejde o věc správního trestání. Naopak zdůraznil, že

„[n]yní však žalovaná v pozici správního orgánu [Ústřední vojenská nemocnice – Vojenská fakultní nemocnice Praha] vrchnostensky posuzovala zdravotní stav vojáka, který imanentně souvisí s jeho způsobilostí vykonávat vojenskou službu, čímž zároveň rozhodovala o jeho právech, pročež tento měl v předmětném správním řízení postavení (jediného) jeho účastníka. Stěžovatel naopak v tomto řízení nikterak nevystupoval, tj. nebyl jeho účastníkem (na rozdíl od situace v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2004, čj. 2 As 36/2004-49), neboť přímo samo napadené rozhodnutí mu nezakládalo, neměnilo či nerušilo práva anebo povinnosti ani se jím neprohlášovalo, zda taková práva nebo povinnosti má anebo nemá (srov. § 9 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů), protože se týkalo výhradně vojáka. Stěžovatel proto nemohl být vydáním napadeného rozhodnutí dotčen na svých veřejných subjektivních právech, poněvadž mu přímo jím nebyla uložena žádná veřejnoprávní povinnost.“

(bod 12 rozsudku 2 As 225/2018).

NSS v tomto judikátu dále vysvětlil, že k založení aktivní legitimace státu nestačí ani to, že napadené rozhodnutí má na stát dopady nepřímé, spočívající ve vzniku nároku na výsluhový příspěvek.

[26] Proti této první linii judikatury stojí linie opačná, zastávaná v podstatě jen třetím senátem. Jde o rozsudek ze dne 28. 11. 2018, čj. 9 Afs 365/2017-36 (přes původní spisovou značku rozhodoval po změně rozvrhu práce tuto věc třetí senát), který myšlenkově navazuje na rozsudky ze dne 6. 4. 2017, čj. 3 As 92/2016-33, a ze dne 12. 8. 2015, čj. 3 As 182/2014-34. Tato judikatura sice rozsudek 2 As 36/2004 zmiňuje, v rozporu s jeho zněním jej však omezuje na věci správního trestání. Z toho pak činí závěry, že stát reprezentovaný organizační složkou nemůže podat žalobu proti „běžnému“ správnímu rozhodnutí, neboť takovým rozhodnutím nedošlo k zásahu do žádných práv – vyměření odvodu nedošlo ke změně vlastnického práva (rozsudek

9 Afs 365/2017, bod 31; rozšířený senát k tomu podotýká, že druhý senát se v rozsudku 2 As 36/2004 rozsáhle věnuje i této otázce – viz bod [10] shora).

[27] Třetí senát pak z tohoto restriktivního výkladu učinil v rozsudku 9 Afs 365/2017 jisté úzce vymezené výjimky v bodě 32: „*výše uvedené nemusí platit všeobecně. Může docházet např. k situacím, kdy odvod zasáhne do autonomie činnosti organizační složky státu v rozporu s ústavním principem dělby moci, tedy pokud by organizační složka státu byla součástí moci soudní [...], moci zákonodárné nebo by byla vybavena ústavním či zákonným atributem nezávislosti na moci výkoné [srovnej k tomu čl. 97 a 98 Ústavy České republiky nebo § 17 odst. 3 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon)].“ I v těchto oblastech však popírá zásah do subjektivních práv státu, ale hovoří o „*fikci dotčení na veřejných subjektivních právech*“ (viz rozsudek 9 Afs 365/2017, bod 32).*

[28] Rozšířený senát nadto objevil při předběžné rešerši další rozpor. Rozhodovací praxe totiž odlišně vykládá základní předpoklad pro aktivní žalobní legitimaci státu, totiž otázku, kdy stát vystupuje ve vrchnostenském postavení (a proto žalobu podat nemůže), a kdy naopak ve vrchnostenském postavení nevystupuje (a proto má veřejná subjektivní práva, jejichž ochrany se může domáhat též v řízení před správními soudy). K tomu více body [51] až [53] níže.

[29] Rozšířený senát tedy shrnuje, že rozpor v judikatuře je skutečně dán. Nadto třeba podotknout, že zvláštností nynějšího rozporu je, že nyní posuzovaná věc s věcí řešenou rozsudkem 9 Afs 365/2017 úzce souvisí. V obou případech se řeší v podstatě stejná kauza, ve věci 9 Afs 365/2017 stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně, ve věci nynější penále za prodlení s úhradou téhož odvodu. Je nepochybné, že rozpor brání osmému senátu nynější věc rozhodnout, neboť jedna linie judikatury mu říká, že nemá přihlížet k otázce, zda ve věci jde o správní trestání, naopak druhá linie judikatury mu aktivní legitimaci státu podat žalobu omezuje právě jen na věci správního trestání (a několik dalších výjimek, v nynější věci však nepoužitelných).

[30] Pravomoc rozšířeného senátu je tedy dána.

### III.2. Právní názor rozšířeného senátu

#### *Úvahy historicko-komparativní*

[31] Otázka, zda může stát v pozici veřejnoprávní korporace jako adresát správního rozhodnutí podat žalobu ve správním soudnictví, není žádnou novinkou počátku 21. století. Rezovala ve středoevropském prostoru již na sklonku 19. století, krátce poté, co bylo moderní správní soudnictví v rakouské části monarchie vytvořeno. A již na počátku 20. století byla také tato otázka vyřešena.

[32] Zákon č. 36/1876 ř. z., o zřízení správního soudu, v § 2 větě první stroze stanovil, že správnímu soudu *přísluší nalézáti v každém případě, když kdo praví, že mu bylo protizákonným rozhodnutím nebo opatřením některého úřadu správního v právích jeho ublíženo*. Nejpozději na začátku 20. století existoval v tehdejší rakouské části monarchie konsensus, že stát má právo žalovat podle tohoto zákona. To tehdejší správní soud stvrdil například plenárním nálezem ze dne 3. 10. 1910:

„Stát jest jako subjekt práv a povinností, jež neplynou z jeho výsostného postavení, legitimován ke stížnosti před soudem správním i tehdy, když rozhodnutí nebo opatření učiněno bylo od toho ministerstva, do jehož oboru působnosti spadá současně i správa agendy, jež tato práva a povinnosti objímá.“

[české znění citováno dle časopisu Právník č. 5/1912, s. 238; originální verze viz Popelka č. 3141 (Judikatenbuch des Verwaltungsgerichtshofes, Manz, Wien 1913, s. 665-668, včetně pestrého výčtu prejudikatury počínaje již rokem 1883 – srov. Budwinski 1696)].

[33] Stejnou koncepci následně převzal též prvorepublikový nejvyšší správní soud. Emil Hácha na počátku 30. let k této otázce přistupoval jako k dávno vyřešené. Proto jen suše konstatoval, že „[s]tátnost státu jako právního subjektu do aktů státního úřadu není nic zvláštního“ (HÁCHA, E. Nejvyšší správní soud. In: Slovník veřejného práva čsl. Sv. II. Brno, 1932, s. 827 násl., na s. 869, s odkazem na Popelkovu sbírku č. 3141). Stát se podle rakouské a posléze československé judikatury mohl dovolat ochrany těch svých práv, která nevyvěrají z jeho vrchnostenského (výsostného) postavení.

[34] Po obnovení správního soudnictví v roce 1992 upravoval následujících deset let nyní rozhodnou otázku § 247 odst. 1 o. s. ř., ve znění zákona č. 519/1991 Sb., podle něhož v žalobě proti rozhodnutí musela fyzická nebo právnická osoba tvrdit, že byla na svých právech zkrácena rozhodnutím správního orgánu, a žádat, aby soud přezkoumal zákonnost tohoto rozhodnutí.

[35] K otázce aktivní legitimace státu pro podání žaloby se záhy po obnovení správního soudnictví vyslovil Vrchní soud v Praze. Dospěl k závěru, že stát je aktivně legitimován k žalobě proti rozhodnutí správního orgánu jen tehdy, „*tvrdí-li zkrácení na subjektivních oprávněních či povinnostech, vyvěrajících z právního vztahu soukromého práva, jehož je účastníkem; jen v takovém vztahu je stát právnickou osobou ve smyslu ustanovení § 247 odst. 1 o. s. ř.*“ (rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 22. 12. 1995, sp. zn. 6 A 96/94, Soudní judikatura ve věcech správních č. 213/1998).

[36] Toto rozhodnutí bylo terčem akademické kritiky, neboť vycházelo z nesprávných premis. Vrchní soud totiž postavil své závěry na tezi, že pojem právnické osoby „*je výlučně pojmem soukromého (především majetkového) práva; pro úvahu o "právnických osobách veřejného práva" tu schází jakákoli opora v pozitivním právu a také moderní česká právní nauka se k nim staví odmítavě. Jinak řečeno, v právních vztazích veřejného práva není stát jako právnická osoba definován.*“ (viz cit. rozsudek 6 A 96/94). Např. autoři prvního komentáře k soudnímu řádu správnímu tento názor odsuzují, uvádějí, že právnickou osobou je i stát (Česká republika), pokud vystupuje jako účastník právních vztahů, „*tedy i jiných právních vztahů, než jsou vztahy občanskoprávní.*“ „*Stát tedy může být v postavení právnické osoby žalobcem podle § 65 odst. 1 (podobně může být stěžovatelem v ústavním soudnictví) stejně jako jiné právnické osoby (např. bylo-li mu jako stavebníkovi odmítnuto stavební povolení, byl-li mu za porušení povinností vlastníka stavby uložen trest za správní delikt apod.); žalobní legitimaci však stát nemá v postavení veřejné moci, tedy jako subjekt práv a povinností, které vyvěrají z jeho vrchnostenského postavení.*“ (VOPÁLKA, V. – MIKULE, V. - ŠIMŮNKOVÁ, V. – ŠOLÍN, M. *Soudní řád správní. Komentář.* Praha: C. H. Beck 2004, s. 149-150).

[37] Nutno navíc upozornit, že (nesprávná) teze, podle níž veřejné právo pojem právnické osoby nezná, je dnes již překonána i výslovným textem pozitivního práva. Obecně prohlašuje stát za právnickou osobu např. § 6 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích: *Pokud stát vystupuje jako účastník právních vztahů, je právnickou osobou* (v soukromoprávní oblasti pak totéž činí § 21 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník: *Stát se v oblasti soukromého práva považuje za právnickou osobu*; v § 21 tak činil i předchozí zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník).

#### *Aktivní žalobní legitimace státu podle soudního řádu správního*

[38] Soudní řád správní, účinný od roku 2003, se v § 65 odst. 1 k žalobní legitimaci státu přímo nevyjadřuje, říká pouze, že žalobou se může domáhat zrušení rozhodnutí každý, [k]do tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení. Podle § 2 s. ř. s. pak platí, že ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem a rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví tento zákon. Z toho plyne, že žalobu podle § 65 odst. 1 může podat jen právnická či fyzická osoba (na jiné logice je postaven např. § 66 s. ř. s., který se však nynější věci nijak netýká).



[39] Zákon s účastí státu na řízení před správním soudem přesto výslovně počítá. Předkládající senát správně upozorňuje na § 33 odst. 6 s. ř. s., dle něhož je-li účastníkem stát, jedná za něj ten, o němž to stanoví zvláštní zákon (poznámka pod čarou tu odkazuje na § 7 zákona č. 219/2000 Sb. , o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích). Ustanovení § 3 zákona č. 219/2000 Sb. vymezuje organizační složky státu; podle § 7 téhož zákona pak za stát právně jedná vedoucí organizační složky, již se toto právní jednání týká, pokud zvláštní právní předpis nebo tento zákon nestanoví jinak. Subjektem práva je však stát, nikoliv daná organizační složka.

[40] Ustanovení § 33 odst. 6 s. ř. s. se z logiky věci může týkat státu jako strany žalující. Na straně žalovaného totiž vystupuje nikoliv stát jako takový, ale správní orgán jako reprezentant veřejné správy (vykonavatel veřejné správy), kterému způsobilost být účastníkem řízení a procesní způsobilost dává zákon v § 33 odst. 2, respektive § 33 odst. 3 s. ř. s.

[41] Právě již shora obsažně zmiňovaný rozsudek 2 As 36/2004 se již necelé dva roky po účinnosti soudního řádu správního k problematice aktivní legitimace státu ve správním soudnictví podrobně vyjádřil. Výslovně odmítl jako zjednodušující předchozí judikaturu Vrchního soudu v Praze, která omezovala žalobní legitimaci státu jen na zásah do takových práv či povinností, které vyvěraly z právního vztahu soukromého práva, jehož je stát účastníkem. NSS upozornil, že veřejné právo pojem právnické osoby zná. Druhý senát uzavřel, že stát je aktivně legitimován k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu za splnění podmínek stanovených v § 65 odst. 1 s. ř. s., pokud v posuzovaném veřejnoprávním vztahu nevystupoval ve vrchnostenském postavení (jak již rozšířený senát vysvětlil v bodě [23] shora, jakkoliv se rozsudek 2 As 36/2004 týkal správního trestání, jeho právní argumentace je široká a rozhodně neomezuje aktivní legitimaci státu k podání žaloby podle § 65 odst. 1 s. ř. s. jen na věci správního trestání).

[42] Rozšířený senát se ztotožňuje s názorem druhého senátu ve věci 2 As 36/2004, na který ostatně navázala početná judikatura (srov. bod [13] a body [24] násl. shora). Argumenty třetího senátu, omezující aktivní legitimaci státu k podání žaloby podle § 65 odst. 1 s. ř. s. na úzké oblasti správního trestání a několik málo oblastí jiných, nemají oporu ani v textu, ani v logice soudního řádu správního. Nedává smysl, aby práva státu podléhala soudní ochraně jen v oblasti správního trestání, nikoliv však v oblasti daňové apod.

[43] Druhý senát především správně vyšel ze stanoviska pléna Ústavního soudu ze dne 9. 11. 1999, sp. zn. Pl. ÚS-st. 9/99 (ST 9/16 SbNU 372) ve věci aktivní procesní legitimace státního orgánu k podání ústavní stížnosti. V tomto stanovisku v části III. Ústavní soud uvedl:

„Pokud stát vystupuje v právních vztazích v pozici subjektu veřejného práva, čili jako nositel veřejné moci, z povahy věci není a ani nemůže být nositelem (subjektem) základních práv a svobod. Přístup opačný by znamenal popření smyslu základních práv a svobod tak, jak byly zformovány staletým vývojem evropské a anglosaské kultury. Z pohledu teoretického takovýto postup znamená popření fundamentálního rozdílu mezi pojmy oprávnění (subjektivního práva) a pravomoci (kompetence), jenž je akceptován v postavení paradigmatu právního myšlení v dosahu evropské kontinentální a anglosaské právní kultury.“

[44] Ze stanoviska pléna Ústavního soudu tedy plyne rozlišení dvojí role státu. Jednak tam, kde vystupuje ve své vrchnostenské funkci, tedy jako nositel veřejné moci, jednak tam, kde vystupuje v jiné než vrchnostenské funkci. V situaci první stát nemá žádná subjektivní práva, má jen pravomoci. Stát tu svými orgány autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech adresátů veřejných práv a povinností. V situaci druhé se naopak stát nalézá v roli srovnatelné s jakýmkoliv jiným účastníkem právních vztahů. Subjektivní práva a povinnosti tu z povahy věci má, a proto v případě zásahu do těchto práv ani nejde o nějakou „fikci“ dotčení na právech.

[45] Je-li stát adresátem veřejnoprávního působení některého správního orgánu, neliší se formálně jeho postavení od postavení jiných osob, o kterých takový orgán rozhoduje. Rozšířený senát se v tomto ztotožňuje se svým předchůdcem, starorakouským správním soudem,

dle něhož stát v pozici právnické osoby může podat správní žalobu dokonce i proti rozhodnutí vydanému správním orgánem, který se nachází uvnitř organizační složky, která jménem státu určité rozhodnutí žaluje (viz bod [32] shora). Má-li stát v určité právní situaci veřejná subjektivní práva, nelze je dále členit dle toho, zda jde o práva v oblasti správního trestání, nebo zda jde „jen“ o běžné správní rozhodování apod. Stát buď v těchto vztazích práva má, či nemá; třetí možnost není.

[46] Rozšířený senát podotýká, že právě uvedené pochopitelně přiměřeně dopadá i na jiné veřejnoprávní korporace, jako jsou korporace územní (obce či kraje) či zájmové (např. profesní komory). I ty mohou napadat správní rozhodnutí, která vydaly „jejich“ správní orgány, pokud zasahují do jejich veřejných subjektivních práv.

[47] Argumentace, že žaloba státu proti správnímu orgánu je nesmyslná, neboť stát vede spor sám se sebou, není korektní. Rozšířený senát upozorňuje, že ve své judikatuře opakovaně odmítl takové pojetí státu, které vnímá stát jako jedinou osobu s jednotným zájmem (srov. k tomu v poněkud jiném kontextu názor, který upozornil na weberovské pojetí byrokracie, vlastní moderním demokraciím, založené na neosobní struktuře a neosobním rozhodování, a na komplexní vnitřní organizační struktuře ústředních správních úřadů, třebaže se tyto úřady mohou navenek jevit monoliticky, viz k tomu usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 5. 2014, čj. 8 Ans 2/2012-278, č. 3071/2014 Sb. NSS, *CG Holding*, bod 54).

[48] Rozšířený senát v tomto taktéž souhlasí s názorem druhého senátu v rozsudku 2 As 36/2004, který razantně odmítl „velmi zjednodušující námitku“, že akt správního orgánu zasahující do majetkové sféry státu pojmově nemůže založit zásah do práv, „*neboť nikomu nemůže vzniknout újma – v podstatě se pouze předmětná finanční hodnota převede do „jiné kapsy“ státního rozpočtu, tzn. jedná se o vnitřní finanční pohyb v rámci jednoho subjektu.*“ Vlastnické právo je dotčeno v případě zasažení kterékoliv jeho složky, tzn. nikoliv jen v případě práva držet předmět vlastnictví. Stát hospodaří v rámci zákonné úpravy, vymezené každoročně schvalovaným zákonem o státním rozpočtu. Konstrukce tohoto zákona vychází z myšlenky rozdělení rozpočtu do jednotlivých rozpočtových kapitol, tyto kapitoly vyjadřují okruh působnosti a odpovědnosti ústředních orgánů státní správy a dalších organizačních složek státu (viz § 10 rozpočtových pravidel). Právě v tomto směru spatřuje rozšířený senát ve shodě s rozsudkem 2 As 36/2004 dotčení na vlastnickém právu státu ve smyslu práva užívat a nakládat s předmětem vlastnictví. Jakkoliv tedy v důsledku uložení pokuty, uložení odvodu, doměření daňové či obdobné finanční povinnosti nezaniklo vlastnické právo státu k příslušné finanční hodnotě, byl o tuto hodnotu zkrácen rozpočet dotčeného státního orgánu. V konečném důsledku tato hodnota nemohla být využita v souladu s předem stanoveným účelem (viz § 45 rozpočtových pravidel). Tím zjevně došlo k zásahu do dispozičního práva státu k této hodnotě a v tomto ve smyslu § 2 s. ř. s. spatřuje rozšířený senát zásah do veřejných subjektivních práv stěžovatelky jako státu, jehož jménem jedná příslušná organizační složka.

[49] Rozšířený senát shrnuje, že pro účely soudní kontroly podle soudního řádu správního nedává žádný rozumný smysl rozlišovat, zda do právní sféry státu bylo zasaženo v rámci správního trestání, daňové povinnosti, rozhodnutí v oblasti stavebního práva, či v jakékoliv jiné veřejnoprávní oblasti.

#### *Kdy stát ne/ vystupuje ve vrchnostenském postavení*

[50] Právo státu žalovat v řízení před správními soudy závisí na vyřešení otázky, zda stát v určitém veřejnoprávním vztahu vystupoval ve vrchnostenském (mocenském) postavení. Pro zodpovězení této otázky není podstatné, zda byl stát postižen za jednání, kterého se „jeho“ správní orgán dopustil při výkonu veřejné moci. Jinak řečeno, není podstatné, zda práva státu byla zkrácena správním rozhodnutím, které reagovalo na předchozí aktivity státu při výkonu veřejné moci, nebo naopak na aktivity jiné. Klíčové je, že v následném řízení, kde nějaký správní

orgán rozhoduje o porušení zákona, již stát nebo jeho orgán nevystupuje mocensky, ale naopak jako „běžný“ adresát veřejnoprávního působení správního orgánu.

[51] Klasickým příkladem mohou být nejrůznější rozhodnutí či zásahy Úřadu na ochranu osobních údajů. Ty nezřídka směřují proti státu či jeho orgánům při výkonu veřejné moci: srov. třeba rozsudek ze dne 22. 1. 2013, čj. 9 Aps 5/2012-56, č. 2811/2013 Sb. NSS, kde NSS uložil krajskému soudu projednat zásahovou žalobu finančního úřadu (státu), ve které se tento finanční úřad bránil proti kontrole Úřadu pro ochranu osobních údajů ve spisové agendě finančního úřadu. Tedy činnost státu, která byla předpokladem pro kontrolu Úřadu, byla nepochybně výkonem vrchnostenské funkce finančního úřadu. Rozšířený senát však opakuje, že v následném poměru „kontrolovaný finanční úřad vs. Úřad pro ochranu osobních údajů“ byla pozice státu – reprezentovaného finančním úřadem – srovnatelná s jakýmkoliv jiným kontrolovaným subjektem. Stát (finanční úřad) ve vztahu k Úřadu pro ochranu osobních údajů nevystupoval mocensky, ale jako „běžný“ adresát veřejnoprávního působení správního orgánu.

[52] Takovýchto příkladů z judikatury by bylo možno jmenovat více. Např. rozsudek ze dne 30. 9. 2013, čj. 4 As 86/2012-28, řešil žalobu Ministerstva vnitra proti žalovanému Úřadu pro ochranu osobních údajů, a to v souvislosti se správním deliktem podle zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, který mělo ministerstvo spáchat v souvislosti s vedením informačního systému evidence obyvatel (rozšířený senát poznamenává, že správně měla být jako žalobkyně uvedena Česká republika – Ministerstvo vnitra). Vedení tohoto informačního systému je nesporně výkonem vrchnostenské funkce státu, nicméně pro projednání věci správními soudy byla jistě klíčová skutečnost, že v řízení o správním deliktu ministerstvo již žádné vrchnostenské funkce z povahy věci nevykonávalo.

[53] Rozšířený senát proto odmítá opačný přístup třetího senátu, který chápe obdobné situace v podstatě jen jako specifické kompetenční spory mezi státními orgány. Třetí senát totiž vyhodnotil o dva roky později podobný případ, kdy Úřad pro ochranu osobních údajů uložil ministerstvu nápravné opatření, tak, že žalujícímu ministerstvu „*nebyla rozhodnutím stěžovatele uložena veřejnoprávní povinnost, jež by vyplývala z postavení státu jako právnické osoby, sporným mezi oběma zúčastněnými úřady byl a je pouze výklad a způsob provádění jednoho kompetenčního ustanovení školského zákona*“. Věc se proto „*týká výhradně činnosti „uvnitř“ státní správy bez zjevných výstupů navenek. V tomto případě se však už nejedná o žádnou ochranu veřejných subjektivních práv státu jako právnické osoby, ale soud je tu správními úřady povoláván jako jakýsi nezávislý arbitr k rozhodnutí sporu o výklad zákona pro jeho další aplikaci při výkonu jim svěřené pravomoci a působnosti. To je ovšem již mimo rámeček působnosti vymezené zákonem pro činnost správních soudů, a tedy i mimo rámeček podmínek řízení o žalobě*“ (viz rozsudek ze dne 12. 8. 2015, čj. 3 As 182/2014-34, srov. též opakovaně cit. rozsudek 9 Afs 365/2017, bod 24).

[54] Takovýto pohled je však nesprávný, neboť nepřipustně směšuje roli státu v jeho pozici vrchnostenské (autoritativní rozhodování o právech a povinnostech) a v jeho roli subjektu právních vztahů (adresáta veřejnoprávních povinností). Pokud stát nebo jiná veřejnoprávní korporace vystupuje v roli veřejné moci, jistě nemá žádná subjektivní práva. Právě proto např. nepochybně platí, že správní orgán nižšího stupně nemůže v případě nesouhlasu s rozhodováním odvolacího orgánu podat správní žalobu (viz takto již usnesení ze dne 15. 4. 2003, čj. 7 A 32/2002-23, č. 32/2003 Sb. NSS). Eventuální rozpor v právních názorech mezi instančně vyšším a instančně nižším orgánem uvnitř veřejné moci je vyřešen subordinací, tedy vztahem nadřízenosti a podřízenosti. Níže postavený správní orgán nemá žádné „subjektivní právo na uplatnění pravomoci“, ostatně již jen samotné právě uvedené spojení je vnitřně rozporné. Pokud pak jde o kompetenční spor mezi úřady, které nejsou navzájem v postavení subordinace, ani zde nejde o žádná subjektivní práva, ale o spor o výkon pravomoci (spor o právo objektivní) ve smyslu § 97 násl. s. ř. s. Ve všech těchto případech vystupují státní orgány jako vykonavatelé veřejné moci. O nějakých subjektivních právech a povinnostech tu vůbec nelze mluvit.

[55] Od případů uvedených v předchozím bodě však třeba odlišit případy, kdy správní orgán rozhoduje autoritativně o nějakém „údu“ státní moci. V takovémto případě nejde o kompetenční

spor v žádném možném významu toho slova, ale o (vertikální) veřejnoprávní vztah mezi veřejnou mocí a státem jako adresátem veřejnoprávního působení. Stát je tu z pohledu soudního řádu správního subjektem, který k ochraně svých práv coby veřejnoprávní korporace může podat správní žalobu.

[56] Třetí senát nemá v rozsudku 3 As 182/2014 pravdu, že v obdobných situacích nedochází k ukládání veřejnoprávní povinnosti státu. Je tomu přesně naopak. Obdobné kontroly či na ně navazující rozhodnutí, ať již formou opatření nebo rozhodnutí o správním deliktu, ukládají povinnosti státu, respektive jeho organizační složce: zaměstnanci této organizační složky musí již během kontroly něco strpět, něco vykonat, něčeho se zdržet apod. Jak již rozšířený senát vysvětlil, nejde proto o žádný kompetenční spor, ale o klasický vertikální vztah: orgán veřejné moci versus adresát veřejnoprávního působení.

[57] Třetí senát připouští žalobu státu „*pouze na ty věci, v nichž má obdobné postavení jako ostatní právnické osoby, tedy na případy, kdy stojí jakoby vně státní moci jako jeden ze subjektů, vůči němuž je moc státu uplatňována*“ (viz bod [53] shora). S touto premisou rozšířený senát souhlasí. Stát vskutku může podat správní žalobu tam, kde vystupoval nikoliv jako vykonavatel veřejné moci, ale jako nositel povinností, které by v obecné rovině mohly být stanoveny všem právnickým osobám bez rozdílu. V obou uvedených případech, tedy v rozsudcích 9 Aps 5/2012 a 3 As 182/2014, však ve skutečnosti postavení kontrolovaného státu (jeho orgánu) bylo zcela srovnatelné s jakoukoliv jinou kontrolovanou právnickou osobou (jistě i jiné osoby vedoucí nějaké záznamy a databáze mohly být Úřadem pro ochranu osobních údajů kontrolovány za podobných podmínek).

[58] Rozšířený senát pro pořádek dodává, že aktivní legitimace státu k žalobě podle § 65 odst. 1 s. ř. s. není neomezená. Je třeba souhlasit se závěry rozsudku 2 As 225/2018 (cit. v bodě [25] shora), že nerozhodoval-li správní orgán přímo o právech a povinnostech státu, k žalobní legitimaci státu nestačí, že rozhodnutí správního orgánu má snad na stát nějaký nepřímý, zpravidla finanční dopad.

#### *Aktivní legitimace k podání žaloby v nynějším případě*

[59] Má-li rozšířený senát aplikovat shora uvedené úvahy, je zjevné, že uložením odvodu organizační složce státu v řízení daňovém dochází k zásahu do majetkových práv a povinností státu jako veřejnoprávní korporace, reprezentovaného jeho organizační složkou jako účastníkem (subjektem) daňového řízení.

[60] Rozšířený senát konečně zvážil, kdo je aktivně legitimován k podání žaloby v této věci. Jak si správně povšiml třetí senát v rozsudku 9 Afs 365/2017, bodě 16, zákon (rozpočtová pravidla) výslovně ukládá povinnost k odvodu za porušení rozpočtové kázně nikoli státu jako právnické osobě, ale právě jen té jeho organizační složce, která rozpočtovou kázeň porušila. Třetí senát odkázal na § 44a odst. 1 rozpočtových pravidel, podle něhož organizační složka státu, která porušila rozpočtovou kázeň, je povinna provést prostřednictvím místně příslušného finančního úřadu odvod za porušení rozpočtové kázně. Podle § 44a odst. 11 věty druhé rozpočtových pravidel porušitel rozpočtové kázně má při správě odvodů za porušení rozpočtové kázně postavení daňového subjektu.

[61] Rozšířený senát citovaná ustanovení rozpočtových pravidel hodnotí tak, že zákon tu vytváří limitovanou subjektivitu organizační složky státu *jen* pro řízení o správě odvodů za porušení rozpočtové kázně. Rozhodnutím o odvodu a navazujícím rozhodnutím o penále je však na majetkových právech dotčen stát ve své pozici veřejnoprávní korporace, což se musí projevit též v jeho žalobní legitimaci. Žalobcem v této věci je stát (tedy stěžovatelka Česká republika – Úřad vlády České republiky), nikoliv Úřad vlády jako organizační složka státu. Omezená subjektivita organizační složky státu pro řízení podle rozpočtových pravidel nemá přesahy do procesní subjektivity v řízení před správními soudy ve smyslu § 33 odst. 2 s. ř. s.

### III.3. *Shrnutí*

[62] Výklad druhého senátu, který je nyní potvrzen i rozšířeným senátem, důsledně navazuje na myšlenkové tradice judikatury správních soudů působících do roku 1952 v bývalém Československu a do roku 1918 v rakouské části monarchie (srov. body [31] až [33] shora). Je též v souladu s většinovým postojem judikatury NSS. Shora podaný výklad má oporu i v české právní vědě. Judikát 2 As 36/2004 byl opakovaně podpořen názory vědy správního práva (MIKULE, V. - KOPECKÝ, M. in: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 383, pozn. č. 1217, kde je tento judikát výslovně vyzdvižen jako napravení předchozí nesprávné judikatury Vrchního soudu v Praze; srov. též komentář cit. v bodě [36] shora, který myšlenkově judikát 2 As 36/2004 předešel, a z něhož druhý senát sám vycházel).

[63] Nadto tento výklad není ničím neobvyklým ani z pohledu komparativního. Ve většině států EU se k obdobnému výkladu dospívá judikaturou (Německo, Polsko, Nizozemsko apod.), některé státy aktivní žalobní legitimaci státu řeší detailněji. Například estonský soudní řád správní v § 44 odst. 4 výslovně stanoví, že vláda, orgány územní samosprávy nebo právnická osoba veřejného práva mohou napadnout žalobou jiný správní orgán za účelem ochrany svých práv včetně práv vlastnických a práv vycházejících z veřejnoprávních smluv.<sup>1</sup>

[64] Rozšířený senát proto shrnuje, že stát jako právnická osoba (veřejnoprávní korporace) je aktivně legitimován k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 odst. 1 s. ř. s.), pokud v posuzovaném veřejnoprávním vztahu nevystupoval ve vrchnostenském postavení. Pro aktivní legitimaci státu je bez významu, zda napadené rozhodnutí bylo vydáno v rámci správního trestání.

### IV. Další postup ve věci

[65] Rozšířený senát posoudil spornou právní otázku. V souladu s § 71 odst. 1 Jednacího řádu NSS rozhodl usnesením jen o této otázce a věc vrací osmému senátu, který o ní rozhodne v souladu s vysloveným právním názorem.

[66] Současně rozšířený senát napravil označení žalující strany (stěžovatelky), kterou není Úřad vlády České republiky, ale Česká republika, reprezentovaná svým Úřadem vlády (srov. body [59] až [61] shora).

**Poučení:** Proti tomuto usnesení **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 18. února 2020

Josef Baxa  
předseda rozšířeného senátu

---

<sup>1</sup> Anglická verze dostupná [online] na <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/521032019005/consolide>.