

SBÍRKA  
ROZHODNUTÍ  
NEJVYŠŠÍHO  
SPRÁVNÍHO  
SOUDU

11 2018 / XVI. ROČNÍK / 30. 11. 2018

## OBSAH

<b>3790.</b> Řízení před soudem: přezkoumatelnost aktů a úkonů prezidenta republiky ve správním soudnictví ....	724
Školství: jmenování profesorem; jmenování prezidentem .....	724
<b>3791.</b> Řízení před soudem: ochrana před nezákonným zásahem; nezákonný zásah do práv jednotlivce při zasedání zastupitelstva obce .....	731
<b>3792.</b> Správní trestání: účinnost přechodného ustanovení .....	734
<b>3793.</b> Daňové řízení: přezkumné řízení; právní nárok na zahájení přezkumného řízení .....	738
<b>3794.</b> Pozemní komunikace: řízení o omezení veřejného přístupu na účelovou komunikaci.....	741
<b>3795.</b> Veřejné zdravotní pojištění: úhrada léčivých přípravků.....	744
<b>3796.</b> Služební poměr: náhrada škody .....	755
<b>3797.</b> Ochrana životního prostředí: posuzování vlivů záměru na životní prostředí; neomezený časový rozsah provozu záměru.....	758
<b>3798.</b> Horní právo: stanovení dobývacího prostoru: posuzování vlivu na životní prostředí.....	762
<b>3799.</b> Ochrana spotřebitele: diskriminace; nájem bytu.....	767
<b>3800.</b> Svobodný přístup k informacím: podkladová informace; odepření poskytnutí informace.....	771
<b>3801.</b> Mezinárodní ochrana: doplňková ochrana; vážná újma .....	775

## Řízení před soudem: přezkoumatelnost aktů a úkonů prezidenta republiky ve správním soudnictví

### Školství: jmenování profesorem; jmenování prezidentem

k § 6 odst. 1 písm. h), § 73 a § 74 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, ve znění zákonů č. 147/2001 Sb., č. 552/2005 Sb. a č. 110/2009 Sb.

k čl. 54 odst. 3 Ústavy

k § 180 odst. 1 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

**I. Prezident republiky při jmenování profesorů podle § 73 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, ve znění účinném do 31. 8. 2016, rozhodoval jako správní orgán *sui generis*, a správní soudy tedy mají pravomoc jeho rozhodnutí přezkoumávat. Článek 54 odst. 3 Ústavy, dle něhož je prezident republiky z výkonu své funkce neodpovědný, se vztahuje jen na osobu vykonávající úřad prezidenta republiky, a nelze je vykládat tak, že by prezident republiky jako ústavní a správní orgán nebyl odpovědný za zákonnost svých rozhodnutí.**

**II. Podle § 74 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, ve znění účinném do 31. 8. 2016, prováděly hodnocení zákonných předpokladů jmenování kandidáta profesorem odborná hodnotící komise a příslušné vědecké rady veřejné vysoké školy. Jelikož jmenování profesorů podle § 6 odst. 1 písm. h) citovaného zákona ve znění účinném do 31. 8. 2016 [dnes § 6 odst. 1 písm. i)] spadá do samosprávné působnosti vysoké školy, nemůže žádný orgán moci výkonné, tedy ani prezident republiky, nezávisle na předchozím posouzení příslušných orgánů vysoké školy posuzovat způsobilost uchazeče o jmenování profesorem. Orgány moci výkonné tedy vychází z posouzení provedeného orgány vysoké školy a jejich role spočívá v ověření, zda předchozí proces proběhl v souladu se zákonem.**

**III. Na postup prezidenta republiky při jmenování profesorů se v souladu s § 180 odst. 1 správního řádu, ohledně otázek, jejichž řešení je nezbytné, vztahuje správní řád. Okruh aplikovatelných ustanovení správního řádu je však vzhledem ke specifickému postavení prezidenta republiky v řízení o jmenování profesorů značně omezený. Rozhodnutí prezidenta o nejmenování navrženého kandidáta profesorem musí být především srozumitelné a musí obsahovat přezkoumatelnou úvahu o jeho skutkových a právních důvodech.**

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 4. 2018, čj. 10 A 174/2016-143)<sup>\*)</sup>

**Prejudikatura:** č. 73/2004 Sb. NSS, č. 905/2006 Sb. NSS, č. 906/2006 Sb. NSS, č. 1717/2008 Sb. NSS a č. 3104/2014 Sb. NSS.

**Věc:** a) doc. RNDr. Ivan O., CSc., b) doc. Pd. Dr. Ing. Jiří F., Ph. D., c) Univerzita Karlova proti prezidentu republiky o jmenování profesorů.

Žalobou ze dne 26. 9. 2016 se žalobce a) a žalobkyně c) domáhali zrušení rozhodnutí žalovaného v části, jíž rozhodl nejmenovat žalobce a) profesorem. Žalobci uvedli, že napadené rozhodnutí trpí řadou formálních vad, neboť je rozhodnutím toliko v materiálním smyslu. Rozhodnutí žalovaného postrádá náležitosti správního aktu definované v § 68 správního řádu, neboť neobsahuje výrok, odůvodnění ani poučení účastníků. Za druhé žalobci namítli, že i negativní rozhodnutí prezidenta republiky musí být ve smyslu článku 63 odst. 3 Ústavy kontrasignováno předsedou vlády, aby bylo platné.

Žalobce a) ve své žalobě dále uvedl, že splnil všechny podmínky pro jmenování profesorem podle § 74 zákona o vysokých školách. Žalobce a) úspěšně prošel celým jmenovacím řízením, což vyústilo v návrh vědecké rady

\*) Nejvyšší správní soud zastavil řízení o kasační stížnosti usnesením ze dne 21. 6. 2018, čj. 1 As 170/2018-52.

žalobkyně c) na jeho jmenování profesorem. Pokud žalovaný podle tohoto návrhu nepostupoval, nepřipustně zasáhl do autonomie žalobkyně c) jakožto vysoké školy.

Žalobce b) a žalobkyně c) se žalobou ze dne 16. 11. 2016 domáhali zrušení rozhodnutí žalovaného v části, jíž rozhodl nejmenovat profesorem žalobce b). I v této žalobě žalobci namítali vady napadeného rozhodnutí v materiálním smyslu, které je dle jejich názoru nesrozumitelné, jelikož obsahuje formulaci „*tímto dopisem potvrzují své rozhodnutí*“. Není však jasné, o jaké původní rozhodnutí se mělo jednat. Napadené rozhodnutí též nebylo adresováno žalobci b) a žalobkyni c), nýbrž ministryni školství, což lze taktéž považovat za jeho vadu.

Ve zbytku žaloby týkající se žalobce b) uplatňovali totožné námitky, které byly uplatněné v žalobě vztahující se k žalobci a). Též žalobce b) zrekapituloval, že úspěšně prošel jmenovacím řízením ve smyslu § 74 zákona o vysokých školách a byl vědeckou radou žalobkyně c) navržen ke jmenování profesorem.

Žalovaný ve vyjádření ze dne 29. 12. 2016 navrhl zamítnutí žaloby proti rozhodnutí o nejmenování žalobce b) profesorem. Uvedl jednak, že § 73 zákona o vysokých školách mu světuje pravomoc rozhodnout o jmenování profesorem, což znamená, že jeho úlohou není pouze automatické podepisování jmenovacích aktů.

Dále žalovaný uvedl, že jelikož je hlavou státu, je nutné na výkon jeho pravomocí hledět specificky. Pokud v některých případech, jako například postup při jmenování profesorem, není přesně stanovena forma prezidentského aktu, je na žalovaném, aby zvolil formu, jíž uzná za vhodnou. Žalovaný měl za to, že pokud se při jmenování profesorem dozví o informacích, které zpochybňují splnění požadavků ke jmenování určitého kandidáta, je oprávněn sám posoudit, že jej profesorem jmenovat nelze. Přitom uvedl, že má pochybnosti o akademických a vědeckých kvalitách žalobce b).

Žalovaný měl za to, že dle článku 54 odst. 3 Ústavy, který zakotvuje jeho neodpovědnost, nemůže být žádným jiným státním orgánem volán k odpovědnosti. Výkon jeho pravomocí musí být vnímán jako výkon prerogativ hlavy státu.

Pokud jde o vytýkané formální vady, uvedl žalovaný, že se na jmenování profesorem nevztahuje správní řád. Rozhodnutí o nejmenování profesorem tedy není správním aktem a nemůže být podrobeno přezkumu správními soudy. Stejně tak dle jeho názoru negativní rozhodnutí ve věci jmenování profesorů nepotřebuje ke své platnosti kontrasignaci předsedy vlády.

Žalovaný zdůraznil, že není povinen bez dalšího jmenovat profesorem kohokoliv, kdo je vysokou školou navržen. V případě žalobce b) pak shledal, že podmínky pro jmenování profesorem nesplňuje; k tomu odkázal na skutečnost, že Univerzita Karlova odmítla zodpovědět jeho dotazy ohledně akademické a vědecké činnosti žalobce b).

Žalobci b) a c) v replice ze dne 29. 1. 2018 poukázali na náleze Ústavního soudu ze dne 7. 11. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 12/17, a především pak na odlišná stanoviska k němu.

Ve vyjádření ze dne 23. 4. 2018 žalovaný navrhl též zamítnutí žaloby proti rozhodnutí o nejmenování žalobce a) profesorem. Plně přitom odkázal na důvody, jež byly uvedeny ve vyjádření k žalobě žalobce b). Některé aspekty své argumentace zdůraznil, zejména pak skutečnost, že jmenování profesorem je jeho výlučnou pravomocí, do níž mu nemůže být zasahováno.

Unesením ze dne 12. 4. 2018, čj. 10 A 174/2016-125, soud řízení o obou žalobách spojil ke společnému projednání. Vyslovil názor, že napadené rozhodnutí, byť má formu dopisu, a neobsahuje tedy výroky, je materiálně rozhodnutím o třech na sobě nezávislých otázkách. Žalovaný totiž tímto jediným dopisem rozhodl o nejmenování tří osob profesory, mezi nimi žalobce a) a b). Jelikož se však žalobci v petitech svých žalob výslovně domáhali vždy zrušení celého rozhodnutí, ačkoliv zjevně nebyli na svých právech dotčeni všemi jeho částmi a ani to netvrdili, vyzval je soud, nechť upraví žalobní návrhy tak, že se budou domáhat vždy pouze zrušení té části napadeného rozhodnutí, která se jich týká; tedy v případě žalobce a) jeho nejmenování profesorem, v případě žalobce b) jeho nejmenování profesorem a v případě žalobkyně c) nejmenování žalobců a) a b) profesory.

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

## Z odůvodnění:

## V.

## Posouzení Městským soudem v Praze

## Charakter rozhodování prezidenta o jmenování profesorem

[31] Městský soud v Praze musel nejprve zvážit, jaký charakter má výkon pravomoci prezidenta republiky jmenovat profesory, a v návaznosti na tuto úvahu posoudit námitku žalovaného, že se vůbec nejedná o správní rozhodnutí, které může být podrobeno přezkumu správními soudy.

[32] Nejprve je třeba předeslat, že řízení o jmenování žalobců a) a b) profesory se řídilo do vydání napadeného rozhodnutí § 73 a § 74 zákona o vysokých školách ve znění do 31. 8. 2016. Z tohoto právního stavu ve smyslu § 75 odst. 1. s. ř. s. soud vycházel.

[33] Podle § 73 zákona o vysokých školách ve znění do 31. 8. 2016: „*Profesora pro určitý obor jmenuje prezident republiky na návrh vědecké rady vysoké školy podaný prostřednictvím ministra.*“ V daném řízení to je dle vysokoškolského zákona ministr školství.

[34] Ustanovení § 74 zákona o vysokých školách upravuje v podrobnostech podmínky ke jmenování profesorem a řízení, v němž se tyto podmínky posuzují, a to nejprve odbornou hodnotící komisí, následně pak vědeckými radami fakulty a univerzity.

[35] Výchozím bodem úvahy o pravomoci prezidenta republiky jmenovat profesory je článek 2 odst. 3 Ústavy, dle něž lze státní moc vykonávat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.

[36] Nelze souhlasit s argumentací žalovaného, že by zákonnost výkonu pravomoci prezidenta nemohla být předmětem soudního přezkumu v jiném řízení než v řízení o velezradě kvůli článku 54 odst. 3 Ústavy, dle něž není prezident z výkonu své funkce odpovědný. Toto ustanovení Ústavy se totiž vztahuje výlučně na osobní odpovědnost osoby, která úřad prezidenta vykonává, nikoliv však na prezidenta republiky jako státní orgán. Prezident republiky tedy nemůže být za jednání při výkonu své funkce trestně stíhán ani za ně nemůže odpovídat soukromoprávně. To ovšem nic nemění na tom, že prezident republiky jako státní orgán je vždy při výkonu pravomocí vázán ústavními i obyčejnými zákony, a zákonnost jeho postupu je příslušnými právními prostředky přezkoumatelná.

[37] Vázanost prezidenta republiky jako státního orgánu Ústavou a zákony se odráží ve slibu prezidenta republiky, který je stanoven v článku 59 odst. 2 Ústavy, a obsahuje závazek prezidenta zachovávat Ústavu a zákony České republiky. Již za první Československé republiky přitom bylo postavení prezidenta republiky vykládáno tak, že je zavázán dodržovat právní řád. I Ústavní listina z roku 1920, stejně jako soudobá Ústava České republiky, totiž obsahovala ustanovení o neodpovědnosti prezidenta, a zároveň vyžadovala, aby se prezident slibem zavázal dodržovat všechny zákony. Tím byl prezident dle prvorepublikové nauky zavázán a odpověden právní řád dodržovat (Janeček, R. *Odpovědnost prezidenta republiky a vlády*. Brno: Barvič & Novotný, 1922, s. 58.).

[38] I soudobá komentářová literatura vychází z toho, že prezident republiky je při výkonu svých pravomocí vázán zákony. Jak uvádí T. Herc, „[n]eodpovědnost prezidenta republiky neznamena absence jeho povinnosti jako orgánu státní moci postupovat vždy jen na základě zákona a v jeho mezích a stejně tak nebrání ani soudnímu přezkumu jeho aktů. Podstatou tohoto přezkumu totiž není uplatňování odpovědnosti vůči osobě prezidenta republiky, nýbrž posouzení zákonnosti jím vydaného aktu nebo jeho postupu za účelem poskytnutí ochrany veřejným subjektivním právům jednotlivců“ (Herc, T. In: Rychetský, P. a kol. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 537–538; obdobně též Vyhnanek, L. In: Šimíček, V. a kol. *Ústava České republiky*. Praha: Linde, 2010, s. 667–668).

[39] Též V. Sládeček považuje neodpovědnost prezidenta za výkon jeho pravomocí za tzv. neodpovědnost osobní a zdůrazňuje, že „*funkci jistého korektivu může plnit [...] slib prezidenta republiky zachovávat Ústavu a zákony*“ (Sládeček, V. In: Sládeček, V. a kol. *Ústava České republiky. Komentář*. 2. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s.

561). Tentyž autor dodává, že slibu prezidenta republiky je „*třeba rozumět tak, že bude zachovávat Ústavu a zákony při všech aktech vyplývajících z jeho úřadu*“ (tamtéž, s. 587).

[40] Správní soudy již v minulosti přezkoumávaly postup prezidenta republiky, a to v kauzách týkajících se jmenování soudců. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 4. 2006, čj. 4 Aps 3/2005-35, č. 905/2006 Sb. NSS, pravomoci prezidenta republiky se dělí na ty, při jejichž výkonu má prezident postavení správního úřadu *sui generis*, a ty, které vykonává jako ústavní orgán. Aby bylo možno dospět k závěru, že prezident v určité věci rozhoduje jako správní orgán, musí být kumulativně splněny dvě podmínky. Jednak musí být výkon takové pravomoci vázán zákonem, jednak jím musí zasahovat do veřejných subjektivních práv konkrétních osob.

[41] V návaznosti na uvedená kritéria lze poukázat na závěry Ústavního soudu, který v řízení o ústavní stížnosti proti rozhodnutím správních soudů o nečinnosti žalobě žalobce a) a žalobkyně c) jednoznačně dospěl k závěru, že nyní napadeným rozhodnutím prezident „*učinil jednoznačný úkon, který byl způsobilý zasáhnout právní sféru stěžovatelů*“ (nález Ústavního soudu ze dne 7. 11. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 12/17, bod 24).

[42] Uvedeným plenárním nálezem bylo dle názoru městského soudu mimo jiné překonáno odmítací usnesení Ústavního soudu ze dne 18. 5. 2000, sp. zn. III. ÚS 641/99, kde senát Ústavního soudu dospěl k závěru, že jmenování profesorů není rozhodováním o právech a povinnostech, které by podléhalo přezkumu ve správním soudnictví.

[43] Lze připustit, že v odborné komentářové literatuře existují spory o tom, kde má být dělící linie mezi akty prezidenta jako správního úřadu, tedy přezkoumatelné ve správním soudnictví, a akty prezidenta jako ústavního orgánu. Primárně se však i nauka přiklání k závěru zastávanému Nejvyšším správním soudem, že soudně přezkoumatelná jsou všechna rozhodnutí prezidenta, která jsou způsobilá zasáhnout do práv a svobod jednotlivců (Herc, T. In: Rychetský, P. a kol. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 537–538; Vyhnánek, L. In: Filip, J. a kol. *Ústava České republiky*. Praha: Linde, 2010, s. 669). Vyskytuje se též názor, že dalším kritériem, k němuž by mělo být přihlíženo, je otázka, zda je daná pravomoc prezidentovi svěřena přímo Ústavou, anebo jen obyčejným zákonem (Sládeček, V. In: Sládeček, V. a kol. *Ústava České republiky. Komentář*. 2. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 601). Jak bude podrobněji vyloženo níže, ať už by soud při posouzení pravomoci prezidenta jmenovat profesory vycházel ze kterékoli z uvedených dvou dělících linií, musel by vždy dospět k závěru, že se jedná o pravomoc prezidenta jako správního, nikoliv ústavního orgánu.

[44] Řízení ke jmenování profesorem je zákonodárcem upraveno v § 74 zákona o vysokých školách, kde jsou stanoveny podmínky, které musí kandidát ke jmenování splnit, a zároveň je detailně upraven proces, kterým se splnění těchto podmínek zkoumá.

[45] Zákonnými podmínkami jsou dle § 74 odst. 1 zákona o vysokých školách „*pedagogická a vědecká nebo umělecká kvalifikace uchazeče*“ a skutečnost, že je uchazeč „*význačnou a uznávanou vědeckou nebo uměleckou osobností ve svém oboru*“. Dalším, formálním předpokladem, je předchozí jmenování docentem. Odborné kvality uchazeče podle § 74 odst. 5 zákona o vysokých školách posuzuje nejprve *ad hoc* jmenovaná odborná komise, která podrobně zkoumá pedagogickou, vědeckou a publikační činnost uchazeče a jeho osobnost jako takovou. Své závěry uvádí ve stanovisku, které slouží jako podklad pro vědeckou radu, a tajným hlasováním se usnází na doporučení, zda má být uchazeč ke jmenování navržen. Rozhodující je však tajné hlasování ve vědeckých radách veřejné vysoké školy dle § 74 odst. 6 zákona o vysokých školách. Projde-li uchazeč tímto postupem úspěšně, je návrh na jmenování profesorem doručen ministru školství, který jej pak předá prezidentovi ke jmenování dle § 73 zákona o vysokých školách.

[46] Podstatná jsou i další ustanovení zákona o vysokých školách, a to § 6 odst. 1 písm. h) ve znění do 31. 8. 2016 [dnes § 6 odst. 1 písm. i)], dle něž řízení ke jmenování profesorem spadá do samosprávné působnosti vysoké školy, přičemž podle § 6 odst. 3 zákona o vysokých školách mohou státní orgány zasahovat do činnosti veřejné vysoké školy jen na základě a v mezích zákona a způsobem zákonem stanoveným.

[47] Jak z textu, tak ze systematického řazení uvedených ustanovení je zřejmé, že úmyslem zákonodárce bylo, aby odborné kvality uchazeče byly zkoumány orgány veřejné vysoké školy. Jen vědecká rada a odborná hodnotící komise, které jsou personálně obsazeny uznávanými odborníky v příslušných oborech, nikoliv ministr školství či prezident republiky tak mohou komplexně posoudit odborné i morální kvality uchazečů. Role orgánů moci výkonné v celém procesu potom spočívá pouze v tom, že mají kontrolovat, zda předchozí proces v rámci vysoké školy proběhl v souladu se zákonem.

[48] Zákon nelze vykládat v tom smyslu, že by ministr školství, vláda či prezident republiky mohli nezávisle na předchozím posouzení vědeckých rad vysoké školy přezkoumávat, zda je uchazeč dostatečně odborně či morálně způsobilý. K posouzení odborných kvalit uchazeče nejsou odborně vybavení, a (i kdyby případně funkci prezidenta či ministra školství vykonávala osobnost, kterou by bylo možné za odborníka na příslušnou vědeckou oblast považovat) takové posuzování není zákonem vyhrazeno jim, ale právě orgánům veřejné vysoké školy. Navíc, pokud by bylo připuštěno, aby orgány moci výkonné věcně rozhodovaly o tom, kdo může být profesorem, jednalo by se o zjevné popření autonomie veřejných vysokých škol, do níž jmenovací řízení zákonodárce výslovně zařadil. V neposlední řadě by takové pojetí mohlo vést k nepřipustným zásahům do svobody vědeckého bádání a umělecké tvorby, která je zaručena článkem 15 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Z hlediska této ústavně garantované svobody by totiž bylo nežádoucí, aby byl každý akademik, který v budoucnu pomýšlí na jmenování profesorem, při své vědecké, umělecké, publikační a jiné veřejné činnosti svázán vědomím, že jeho vědecké, umělecké či pedagogické kvality budou jednou posuzovány nejen apolitickými orgány veřejné vysoké školy, ale též politicky obsazenými orgány moci výkonné.

[49] Ustanovení § 73 zákona o vysokých školách ve znění do 31. 8. 2016 (ale tím spíše i ve znění aktuálním, upřesněném) tedy nelze interpretovat jinak, než že prezidentovi a vládě při jmenování profesorů světuje pouze pravomoc posoudit zákonnost jmenovacího procesu, tedy toho, zda navržený kandidát úspěšně prošel, či neprošel předchozími fázemi jmenovacího řízení. Posouzení ostatních podmínek ke jmenování profesorem, tedy především zda je uchazeč dostatečně kvalifikován a zda je významnou a uznávanou osobností ve svém oboru, totiž zákon světuje právě orgánům vysoké školy, které v předchozích fázích jmenovacího řízení rozhodují. Tím není dotčeno oprávnění orgánů moci výkonné, tedy ministra školství, případně prezidenta, ověřit, zda proces výběru kandidáta proběhl v souladu se zákonem.

[50] Tím se jmenování profesorů do určité míry odlišuje od ústavně zakotvené pravomoci prezidenta jmenovat soudce. V případě jmenování soudců Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 5. 2008, čj. 4 Ans 9/2007-197, č. 1717/2008 Sb. NSS, uvedl, že prezident republiky při úvaze o jmenování soudců může posuzovat splnění zákonných podmínek uchazeči, a to včetně jejich zkušeností a morálních vlastností. Od jmenování profesorů je však jmenování soudců odlišné ve třech ohledech. Za prvé soudce, na rozdíl od profesora, je ústavním činitelem moci soudní, a může tedy existovat zájem na posuzování kvalit uchazeče o tuto funkci prezidentem republiky jako orgánem moci výkonné. Za druhé v případě jmenování soudců, opět na rozdíl od profesorů, neexistuje zákonný postup, který by jiným orgánům odlišným od prezidenta světoval posuzování odborných a morálních kvalit uchazeče. Za třetí, při jmenování soudců do úvahy nevstupuje výše zmíněná svoboda vědeckého bádání a umělecké činnosti ani autonomie veřejných vysokých škol.

[51] Ani tvrzení žalovaného, že jmenování profesorů je prerogativou hlavy státu, do níž jiné orgány nemožou zasahovat, zjevně neobstojí. Teorii prerogativ hlavy státu jako pozůstatků historických výlučných pravomocí panovníka v české odborné literatuře zastává zejména V. Pavlíček. I tento autor, na jehož výklad pravomocí prezidenta republiky se žalovaný ve vyjádření k žalobě ostatně výslovně odkazoval, však mezi různými pravomocemi prezidenta rozlišuje. Zatímco některé pravomoci skutečně považuje za prerogativy hlavy státu, jejichž uplatňování nelze přezkoumávat (typicky se jedná o udělování milostí, viz Pavlíček, V. Znovu k institutu milosti. In: Vanduchová, M. a kol. *Pocta Otovi Novotnému k 80. narozeninám*. Praha: Wolters Kluwer, 2008, s. 236), jiné pravomoci podle něj povahu prerogativ nemají. V komentáři k Ústavě V. Pavlíčka se přitom k pravomoci jmenování profesorů výslovně uvádí: „*Jiným příkladem je jmenování vysokoškolských profesorů na základě návrhu předloženého ministrem. [...] Obsah těchto jmenovacích práv třeba posuzovat v souladu se samostatným pojetím vysokých škol [...] a přikládat mu význam především symbolický a deklaratorní*“ (Pavlíček V., Hřebejk, J. *Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 1. díl. Ústavní systém*. Praha: Linde, 1998, s. 236).

[52] Pokud jde o stanovisko citovaného V. Pavlíčka, které bylo vypracováno přímo pro potřeby žalovaného v tomto soudním řízení, konstatuje soud následující. Odborné právní stanovisko není důkazem o skutkových okolnostech věci, takže slouží jako podklad pro úvahu soudu jen v té míře, v jaké je argumentačně přesvědčivé. Pokud jde o závěr, že prezident při jmenování profesorů není správním orgánem, vyložil soud již výše, že prezident správním orgánem, byť specifickým, je. To se opírá o výše citovanou judikaturu vrcholných soudů i významnou část komentářové literatury, a tedy lze názor V. Pavlíčka považovat za doktrinálně překonaný. K závěru uvedenému v posudku, že prezident může při jmenování profesorem rozhodovat libovolně bez ohledu na předchozí závěry orgánů vysoké školy, soudu nezbyvá než upozornit, že ve svém komentáři k Ústavě V. Pavlíček zastával značně odlišný výše citovaný názor, že jmenování profesorů prezidentem má pouze symbolický a deklaratorní význam.

[54] Na základě výše uvedených východisek judikatury a odborné literatury Městský soud v Praze dospěl k jednoznačnému závěru, že při výkonu pravomoci jmenovat profesory podle § 73 zákona o vysokých školách prezident republiky jedná jako správní, nikoliv ústavní orgán. Je tomu tak zejména proto, že jeho rozhodování zasahuje nejen do veřejných subjektivních práv navržených kandidátů, ale též do právní sféry veřejné vysoké školy, která jejich jmenování navrhuje. Splněna je i podmínka, že prezident rozhoduje postupem, který je upraven v zákoně.

[54] Dále je nutno uvést, že jmenování profesorů je pravomocí, která prezidentovi není svěřena Ústavou v článku 62 ani v článku 63 odst. 1, nýbrž pouze zákonem o vysokých školách. Nejde tedy o jednu z pravomocí, kterými je například udělování milostí, jež mají historický původ v prerogativách panovníka jako hlavy státu, a u nichž má část doktríny za to, že jejich výkon nelze ostatními státními orgány přezkoumávat. Jedná se o pravomoc svěřenou zákonodárcem prezidentu republiky ve smyslu článku 63 odst. 2 Ústavy; tato pravomoc by tedy na jedné straně zákonodárcem mohla být svěřena kterémukoliv jinému správnímu úřadu, a na straně druhé je prezident při jejím výkonu vázán stejnými zákonnými pravidly, kterými jsou při výkonu státní správy vázány všechny ostatní správní úřady.

[55] Jak vyplývá ze shora uvedeného, splnění zákonných podmínek ke jmenování profesorem posuzují pouze orgány veřejné vysoké školy, nikoliv orgány moci výkonné. Orgány moci výkonné včetně prezidenta republiky jsou tedy povinny návrhu na jmenování předloženému vysokou školou po řádně provedeném řízení vyhovět, ledaže by zjistily, že uchazeč předchozím zákonným řízením úspěšně neprošel, případně že toto řízení bylo stíženo takovými vadami, jež by mohly mít vliv na jeho výsledek.

[56] Lze tedy uzavřít, že prezident v nyní projednávané věci je správním orgánem a o nejmenování žalobců a) a b) vydal správní rozhodnutí, proti němuž je přípustná žaloba podle § 65 s. ř. s. Soud by měl tedy v řízení o žalobě dále posoudit, zda žalovaný jmenování žalobců a) a b) odepřel v souladu se zákonem.

### Posouzení věci samé

(...)[64] S žalovaným nelze souhlasit v názoru, že na jeho rozhodování o jmenování profesorem správní řád vůbec nedopadá. Uplatní se totiž § 180 odst. 1 správního řádu, podle něž „[t]am, kde se podle dosavadních právních předpisů postupuje ve správním řízení tak, že správní orgány vydávají rozhodnutí, aniž tyto předpisy řízení v celém rozsahu upravují, postupují v otázkách, jejichž řešení je nezbytné, podle tohoto zákona včetně části druhé“.

[65] Zákon o vysokých školách nepochybně je dosavadním právním předpisem ve smyslu citovaného ustanovení, neboť jako celek nabyl účinnosti dne 1. 1. 1999, zatímco správní řád nabyl účinnosti dne 1. 1. 2006. I postup ke jmenování profesorů se tedy navzdory § 74 odst. 7 zákona o vysokých školách, který aplikaci obecných předpisů o správním řízení vylučuje, v nezbytné míře řídí správním řádem. Na tom nemohou nic změnit ani případně pozdější novelizace zákona o vysokých školách, neboť pro aplikovatelnost správního řádu podle jeho § 180 odst. 1 je rozhodný pouze okamžik vzniku zákona jako celku. Uvedený výklad ustanovení § 180 odst. 1 správního řádu podal rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém usnesení ze dne 19. 8. 2014, čj. 6 As 68/2012-47, č. 3104/2014 Sb. NSS, bodech 32–34, přičemž městský soud neshledal v této věci žádné důvody, které by jej opravňovaly se od tohoto sjednocujícího výkladu, jímž jsou dle § 17 s. ř. s. vázány i ostatní senáty Nejvyššího správního soudu, odchýlit.



[66] Soud má však za to, že ačkoliv se správní řád v nezbytné míře na postup prezidenta při jmenování profesorů uplatní, bude tato nezbytná míra úměrná výjimečnosti prezidenta republiky jako správního orgánu *sui generis*. Jelikož, jak bylo uvedeno výše, prezident v řízení o jmenování profesora plní pouze úlohu orgánu, který jmenování vykoná, prošel-li uchazeč řádně řízením před orgány veřejné vysoké školy, není nutné na jeho rozhodování klást takové formální nároky jako na běžné rozhodování správního orgánu. Není tedy třeba vyžadovat, aby rozhodnutí prezidenta, ať už pozitivní či negativní, splňovalo veškeré formální náležitosti podle § 67 a 68 správního řádu, jako je například uvedení formálního výroku, odůvodnění a poučení.

[67] S ohledem na ochranu práv dotčených jednotlivců však je třeba i v případě prezidenta vyžadovat splnění dvou materiálních náležitostí rozhodnutí. Rozhodnutí musí obsahovat jednoznačné „řešení otázky, která je předmětem řízení“, ve smyslu § 68 odst. 2 správního řádu, a „důvody [...] rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při vykladu právních předpisů“, podle § 68 odst. 3 správního řádu.

[68] V případě, kdy prezident dospěje k závěru, že navržený uchazeč zákonným procesem předcházejícím návrhem jmenování veřejnou vysokou školou úspěšně neprošel, či že tento proces byl stížen takovými vadami, jež mohly ovlivnit jeho výsledek, a tento nedostatek neodhalil ani ministr školství, tedy postačí, pokud v aktu, jehož formální náležitosti závisí na jeho vlastní úvaze, jednoznačně vyjádří, koho a z jakých konkrétních důvodů profesorem nejmenuje. Takové důvody se musí opírat o podklady, které by měl žalovaný učinit součástí spisu, jenž ve věci vede.

[69] Proti takovému rozhodnutí v materiálním smyslu pak mohou dotčené osoby podat žalobu podle § 65 s. ř. s. Jelikož však je prezident republiky správním orgánem specifickým, který nevede typické správní řízení, a tedy například nevyrozumívá účastníky o možnosti seznámit se s podklady a podávat vyjádření, mohou dotčené osoby všechny své námitky uplatnit poprvé až v žalobě proti rozhodnutí prezidenta. Postup prezidenta je specifický též tím, že se jedná o akt jmenování, kterým je završeno řízení vedené předtím několika orgány vysoké školy, a tedy prezident přímo s navrženými kandidáty nejedná. Správní soud potom v režimu plné jurisdikce posoudí jejich žalobní námitky.

(...)

[72] Odůvodnění však již napažené rozhodnutí postrádá. Žalovaný v rozhodnutí neuvedl důvody, které jej vedly k tomu, že se s návrhy neztotožnil. Ohledně těchto důvodů odkázal na tiskovou zprávu mluvčího prezidenta republiky zveřejněnou na internetu. Soud konstatuje, že takový postup neodpovídá požadavkům kladeným na odůvodnění rozhodnutí základními zásadami činnosti správních orgánů a judikaturou správních soudů.

[73] Jak uvedl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 23. 3. 2005, č. 6 A 25/2002-42, č. 906/2006 Sb. NSS, žádný správní orgán není v materiálním právním státě nadán absolutním správním uvážením; vždy musí být naopak při svém rozhodování veden kritérii stanovenými v zákoně. Rozšířený senát uvedl, že „i tam, kde vydání rozhodnutí závisí toliko na uvážení správního orgánu, je tento orgán omezen zákazem libovůle, příkazem rozhodovat v obdobných věcech obdobně a ve stejných věcech stejně (různost rozhodování ve stejných či obdobných věcech může být právě projevem ústavně reprobované libovůle), tj. principem rovnosti, zákazem diskriminace, příkazem zachovávat lidskou důstojnost, jakož i povinností výslovně uvést, jaká kritéria v rámci své úvahy použil, jaké důkazní prostředky si opatřil, jaké důkazy provedl a jak je hodnotil, a k jakým skutkovým a právním závěrům dospěl“.

[74] Přímo ve vztahu k prezidentu republiky v roli správního orgánu při výkonu pravomoci jmenování soudců pak Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 5. 2008, č. 4 Ans 9/2007-197, č. 1717/2008 Sb. NSS, vyjádřil následující závěry: „Prezident republiky je orgánem moci výkonné. I na jeho počínání se tudíž bez zbytku vztahuje striktní požadavek uplatňování státní moci jen v případech stanovených zákonem a v jeho mezích (čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, respektive čl. 2 odst. 3 Ústavy). Prezident republiky při jmenování soudců realizuje úvahu svěřenou mu zákonem, která musí zůstat v zákonných mezích. Je vázán co do počtu a obsahu zákonných podmínek a není oprávněn stanovit podmínky vlastní, které by nebyly obsaženy v zákoně samotném. Stejně tak není oprávněn od některé ze zákonných podmínek odhlédnout a jmenovat kandidáta, který by některou z těchto podmínek nespĺňoval.“

*Pokud se prezident republiky rozhodne kandidáta navrženého vládou nejmenovat, pak je povinen jasně a srozumitelně odůvodnit, proč jeho jmenování odmítl.“*

[76] Nedostatek odůvodnění představuje vadu, která ovlivnila zákonnost napadeného rozhodnutí, a tedy se jedná o vadu, pro kterou soud musí rozhodnutí dle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. zrušit. Stejně tak je s ohledem na úplný nedostatek odůvodnění napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[76] Odkaz na mediální vyjádření tiskového mluvčího prezidenta republiky soud jako odůvodnění napadeného rozhodnutí nemůže akceptovat, protože odůvodnění rozhodnutí musí být obsaženo přímo v rozhodnutí samotném (§ 68 odst. 3 správního řádu).

[77] Jako odůvodnění napadeného rozhodnutí ve vztahu k žalobci b) nelze akceptovat ani doplňující tvrzení, které uvedl žalovaný až ve vyjádření k žalobě. Správní orgán nemůže chybějící odůvodnění svého rozhodnutí ve vyjádření k žalobě zhojit (srov. závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2003, čj. 1 A 629/2002-25, č. 73/2004 Sb. NSS). Ani *ex post* žádost žalovaného, který žádal rektora žalobkyně c) o zodpovězení otázek k odborné činnosti žalobce b), nemohla nahradit odůvodnění rozhodnutí o nejmenování žalobce b) profesorem. Nelze totiž dodatečně shromažďovat podklady za účelem odůvodnění rozhodnutí, které již bylo vydáno. Totéž platí pro článek kritizující profesorské řízení žalobce b), na nějž žalovaný odkázal až ve vyjádření k žalobě.

## 3791

### **Řízení před soudem: ochrana před nezákonným zásahem; nezákonný zásah do práv jednotlivce při zasedání zastupitelstva obce**

k § 82 a násl. soudního řádu správního ve znění zákona č. 303/2011 Sb.

k § 16 odst. 2 písm. c) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění zákonů č. 311/2002 Sb. a č. 313/2002 Sb.

**Skutečnost, že předsedající při zasedání zastupitelstva obce nevyzve přítomnou veřejnost k vyjádření k programu, není sama o sobě nezákonným zásahem ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s., neboť nepředstavuje přímý a závazný zásah do práv jednotlivce.**

Nezákonným zásahem může být podle okolností postup, kdy předsedající při zasedání zastupitelstva neumožní konkrétnímu jednotlivci realizovat právo dle § 16 odst. 2 písm. c) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, vyjádřit na zasedání zastupitelstva obce v souladu s jednacím řádem své stanovisko k projednávané věci. Půjde o situace, kdy konkrétní občan požádá o slovo ke konkrétnímu bodu programu nebo v rámci rozpravy před hlasováním o programu a předsedající (či zastupitelstvo) mu neumožní vystoupit výslovným sdělením, uplatněním síly, technickým opatřením (vypnutí mikrofonu apod.), případně jiným obdobným způsobem, a podle okolností též přehlížením. Tyto okolnosti musí být v řízení před soudem prokázány.

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2018, čj. 6 As 48/2018-35)*

**Prejudikatura:** č. 603/2005 Sb. NSS, č. 2206/2011 Sb. NSS.

**Věc:** Lukáš B. proti zastupitelstvu města Ústí nad Labem o ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalobou na ochranu před nezákonným zásahem se žalobce domáhal ochrany před nezákonným zásahem, který měl spočívat v tom, že při zasedání zastupitelstva města dne 21. 9. 2016 předsedající neudělila žalobci slovo při projednávání programu zasedání, přestože si žalobce stoupl k mikrofonu, který je určen pro účast veřejnosti v rozpravě. Žalobce se zároveň domáhal toho, aby soud žalovanému uložil zákaz pokračovat v takovém jednání.

Krajský soud v Ústí nad Labem rozsudkem ze dne 17. 1. 2018, čj. 15 A 180/2016-78, prohlásil nezákonnost zásahu žalovaného spočívajícího v tom, že žalovaný neumožnil žalobci dne 21. 9. 2016 na zasedání zastupitelstva vystoupit v rozpravě k programu zasedání, a současně zakázal žalovanému pokračovat v tomto zásahu.

Krajský soud dospěl k závěru, že občan má dle § 16 odst. 2 písm. c) zákona o obcích právo vyjádřit své stanovisko k programu zasedání zastupitelstva, tedy sdělit svůj názor na to, čím by se mělo zastupitelstvo při svém jednání zabývat, třebaže toto stanovisko není pro zastupitele závazné a nelze je ztotožňovat s návrhem na zařazení bodu programu, k čemuž jsou oprávněni toliko přítomní zastupitelé. Pakliže se tedy občané v souladu s jednacím řádem přihlásí o slovo se svým stanoviskem, mají právo se ke schvalované náplni jednání vyslovit.

Jednací řád žalovaného uvedenou problematiku konkrétně neupravoval, z videozáznamu z jednání zastupitelstva ze dne 21. 9. 2016 však vyplynulo, že respektovaným pravidlem bylo umožnění vystoupení občanů vždy na základě výzvy předsedající.

Primátorka jako předsedající při projednávání programu zasedání zastupitelstva nedala prostor k vyjádření stanovisek občanů, ačkoliv v průběhu jednání tak k jednotlivým bodům programu učinila. Předsedající vyzvala k podávání návrhů na zařazení dalších bodů programu toliko přítomné zastupitele. Svědeckou výpovědí Karla K. bylo prokázáno, že žalobce se předmětného zasedání zastupitelstva od počátku účastnil a dokonce měl v úmyslu se i vyjádřit k jeho programu a učinil tak přistoupením k mikrofonu, což odpovídalo i videozáznamu jednání.

Žalovaný (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, v níž uvedl, že se žalobce účastnil jednání zastupitelstva dne 21. 9. 2016 a v jeho rámci i mnohokrát diskutoval a prezentoval své politické názory. Nebylo však jakkoliv prokázáno, že by se žalobce domáhal udělení slova ke schvalovanému programu jednání a že by mu toto bylo znemožněno. Tato skutečnost nevyplynula ani z výpovědi vyslechnutých svědků, kteří byli nadto členy stejného politického hnutí jako žalobce a měli na výsledku řízení evidentní zájem. Ani z videozáznamu nebylo průkazné, že by se žalobce nacházel u mikrofonu a že by mu primátorka aktivně nepřidělila slovo nebo jinak bránila vystoupit. Primátorka toliko vyzvala, zda má někdo návrh na doplnění programu. Krajský soud zcela bez znalosti místních poměrů dovodil, že primátorka při této výzvě hleděla pouze do míst, kde zasedají zastupitelé. Krajský soud pochybil i tím, že neprovedl jediný důkaz navržený stěžovatelem, a sice důkaz výsledkem předsedající primátorky.

Krajský soud dovodil, že respektovaným pravidlem bylo umožnit vystoupení občanů vždy na základě výzvy předsedajícího schůze. Zákon však nijak neupravuje, jak má předsedající vést zasedání a zda a jak se má přítomných tázat, zda hodlají využít své právo na zasedání vystoupit. Krajský soud tak dovodil porušení povinnosti, která nicméně není nikde stanovena.

K vyjádření stěžovatele žalobce uvedl, že nezákonný zásah spočíval již v tom, že předsedající nevyzvala občany k přihlášení do diskuse k programu jednání, nikoliv až v tom, že nedala slovo žalobci, který se i přes absenci výzvy o slovo hlásil. Mikrofony v části určené pro veřejnost jsou spouštěny až na základě udělení slova, žalobce tudíž bez aktivní výzvy předsedající neměl žádnou možnost, jak v diskusi vystoupit.

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

#### Z odůvodnění:

#### IV.

#### Posouzení kasační stížnosti

(...) [27] Podstatné však je, zda se žalovaný dopustil nezákonného zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s. již tím, že předsedající v rámci projednávání programu zasedání nevyzvala veřejnost k vystoupení k programu jednání. Nejvyšší správní soud má přitom za bezpečně zjištěné, že předsedající se výslovně na veřejnost neobrátila. Tomu odpovídá dle videozáznamu nejen skutečnost, že předsedající hleděla do řad přítomných zastupitelů (jak poznamenal krajský soud), ale též výslovné vyjádření předsedající („*Má někdo návrh na doplnění programu?*“), kde je užít pojem „*návrh*“ odpovídající oprávnění zastupitelů dle § 94 odst. 1 zákona o obcích. Konečně sám žalovaný od počátku řízení stojí za názorem, že občané nemají právo před schválením programu jednání v diskusi vystupovat.

Pokud tedy nyní zároveň tvrdí, že předsedající se uvedenou výzvou obracela i na přítomnou veřejnost, působí takové tvrzení pro vnitřní rozpornost značně nevěrohodně.

[28] Z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu týkající se poskytnutí ochrany před nezákonným zásahem vyplývá, že ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s. musí být kumulativně splněny tyto podmínky: žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem správního orgánu v širším smyslu, který není rozhodnutím (4. podmínka) a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka), srov. např. rozsudky ze dne 17. 3. 2005, čj. 2 Aps 1/2005-65, č. 603/2005 Sb. NSS, ze dne 20. 3. 2013, čj. 6 Aps 11/2012-32, nebo ze dne 28. 5. 2014, čj. 1 Afs 60/2014-48.

[29] Zásahová žaloba chrání proti aktům či úkonům veřejné správy jiným než rozhodnutí, směřujícím proti jednotlivci, které jsou způsobilé zasáhnout sféru jeho práv a povinností a které nejsou pouhými procesními úkony technicky zajišťujícími průběh řízení. Nemusí jít nutně o akty neformální povahy či jen o faktické úkony, nýbrž i o jakékoli jiné konání či opomenutí konat, nelze-li je podřadit pod pojem rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Zásahem proto může být i nezákonná nečinnost spočívající v neučinění nějakého úkonu jiného než rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, sp. zn. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS). V každém případě je však třeba posoudit, zda se jedná o úkon správního orgánu závazné povahy, zasahující do sféry práv a povinností jednotlivce.

[30] Jak uvedl krajský soud, zákon ani jednací řád stěžovatele konkrétně neupravuje účast veřejnosti při projednávání programu zasedání zastupitelstva (jednací řád pouze v § 4 odst. 13 uvádí, že před udělením závěrečného slova předkladateli udělí předsedající slovo občanům, kteří chtějí k projednávanému bodu vyjádřit svá stanoviska). Ani stěžovatel přitom v kasační stížnosti nepochybně, že předsedající pravidelně k jednotlivým bodům programu jednání vyzývá přítomné občany k vyjádření stanoviska (což ostatně vyplývá i z videozáznamu) a tito občané své právo realizují přistoupením k mikrofonu na galerii. Pokud předsedající za této situace nevyzvala veřejnost k vyjádření k programu jednání, jedná se o nevstřícný postup, který jde proti legitimnímu očekávání veřejnosti a znesnadňuje její účast na jednání zastupitelstva.

[31] Tato nevstřícnost spočívající v nedůsledném naplnění pokynu jednacího řádu však dle Nejvyššího správního soudu sama o sobě nedosahuje intenzity nezákonného zásahu, který by přímo a závazně zasáhl do práv a povinností žalobce. Samotná absence vyzvání veřejnosti k vyjádření stanoviska k programu zasedání zastupitelstva není jednáním adresným, tedy jednáním zaměřeným na osobu žalobce. Není ani jednáním dostatečně intenzivním a závazným, jehož účinky by nebylo možné odstranit prostou komunikací s předsedající.

[32] Postup, kdy předsedající při zasedání zastupitelstva neumožní konkrétnímu jednotlivci realizovat právo dle § 16 odst. 2 písm. c) zákona o obcích vyjádřit na zasedání zastupitelstva obce v souladu s jednacím řádem své stanovisko k projednávané věci, může být dle okolností nezákonným zásahem. Půjde o situace, kdy konkrétní občan požádá o slovo ke konkrétnímu bodu programu nebo v rámci rozpravy před hlasováním o programu (srov. obdobně § 93 odst. 4 zákona o obcích) a předsedající (či zastupitelstvo) mu neumožní vystoupit výslovným sdělením, uplatněním síly, technickým opatřením (vypnutí mikrofonu apod.), případně jiným obdobným způsobem, a podle okolností též přehlazením.

[33] Takové okolnosti však v případě žalobce nebyly v řízení před krajským soudem prokázány. Bylo prokázáno pouze to, že žalobce se dne 21. 9. 2016 jednání zastupitelstva účastnil a vystoupil v diskuzi k několika bodům schváleného programu zasedání. Z provedeného dokazování však nelze určit, zda se žalobce při projednávání programu zasedání hlásil o slovo a pokud ano, jakým způsobem tak činil. Tato skutečnost není patrná z videozáznamu, který galerii pro veřejnost vůbec nezabírá a ani ze zvukové stopy není jasné, zda byl žalobce při projednávání programu zasedání nějakým způsobem aktivní. Rovněž svědecké výpovědi neposkytují pro tuto zjištění dostatečnou oporu. Svědek Karel K. uvedl, že na předmětné zasedání si pamatuje pouze matně. Na začátku jednání stál žalobce u mikrofonu, svědek ovšem nevěděl proč. Nepamatoval si ani, zda se žalobce na tomto zasedání účastnil diskuze k některému z projednávaných bodů. Svědkyně Mgr. et Bc. Ladislava F., Ph.D., si nepamatovala ani to, zda se předmětného jednání zastupitelstva účastnila.

[34] Přestože tedy stěžovatel měl vyzvat přítomnou veřejnost též k diskusi k projednávanému programu zasedání zastupitelstva, pouhá absence výzvy předsedající nepředstavuje nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. Důkazy, které byly provedeny v řízení před krajským soudem, neprokazují, zda se žalobce hodlal zapojit do diskuze k projednávanému programu zasedání a zda mu v tomto bylo ze strany stěžovatele nějakým způsobem zabráněno.

## 3792

### Správní trestání: účinnost přechodného ustanovení

k § 20 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích ve znění zákonů č. 6/2002 Sb., č. 62/2002 Sb., č. 78/2002 Sb. a č. 204/2015 Sb.)\*

**Ustanovení § 20 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění zákona č. 204/2015 Sb., část první, čl. I, bod 6. a 7. (o zániku odpovědnosti za přestupek) se aplikuje na přestupky spáchané ode dne 1. 10. 2015.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 9. 2018, čj. 7 As 87/2018-34)*

**Prejudikatura:** nálezy Ústavního soudu č. 30/1995 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 215/94), č. 63/1197 Sb., č. 75/2002 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 611/01), č. 145/2002 Sb., č. 119/2011 Sb. a č. 299/2015 Sb.

**Věc:** Jaroslav P. proti Krajskému úřadu Moravskoslezského kraje o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobce.

Magistrát města Frýdku-Místku (dále jen „správní orgán I. stupně“) uznal dne 26. 10. 2016 žalobce vinným ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. k) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (dále jen „zákon o silničním provozu“). Přestupku se měl dopustit tím, že dne 25. 1. 2016 při řízení motorového vozidla nerespektoval dopravní značku P6 „Stůj, dej přednost v jízdě“ na křižovatce ve Frýdku-Místku a nezastavil vozidlo na takovém místě, odkud měl do křižovatky náležitý rozhled. Porušil tak § 4 písm. c) a § 22 odst. 4 zákona o silničním provozu. Za to mu byla uložena pokuta ve výši 1 600 Kč a povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.

Žalobce se proti rozhodnutí odvolal. Žalovaný rozhodnutím ze dne 31. 7. 2017 snížil pokutu na 1 500 Kč a ve zbytku rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou, kterou Krajský soud v Ostravě zamítl. Soud nepřisvědčil námitce, že došlo k zániku odpovědnosti žalobce za přestupek. Zákonodárce zjevně učinil ve formulaci účinnosti přechodného ustanovení k § 20 zákona o přestupcích, v zákoně č. 204/2015 Sb., chybu. Jediný smysluplný výklad je, že přechodné ustanovení k § 20 zákona o přestupcích nabylo účinnosti ke stejnému dni jako změna právní normy, ke které se vztahuje, tj. k 1. 10. 2015. Správní orgány správně neaplikovaly jednoletou lhůtu pro zánik odpovědnosti.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. Namítal nesprávné posouzení prekluze přestupku. Zákon č. 204/2015 Sb., kterým byl změněn § 20 zákona o přestupcích, obsahuje dvě rozporná pravidla účinnosti. Dle čl. XXVI nabyla změna § 20 účinnosti 1. 10. 2015, přechodné ustanovení k § 20 nicméně výslovně stanoví, že novelizované znění § 20 se použije pouze u přestupků spáchaných ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona. Zákon č. 204/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, zákon č. 269/1994 Sb., o Rejstříku trestů, a některé další zákony (dále jen „novela“) jako celek ovšem nabyli účinnosti až 1. 10. 2016. Tento nežádoucí konflikt je třeba vyřešit pomocí principu přednosti zvláštního ustanovení před obecným. Zvláštním je tu přechodné ustanovení, které upravuje výhradně účinnost změny § 20 na rozdíl od čl. XXVI, který upravuje účinnost celého zákona. Při přijetí výkladu krajského soudu by bylo přechodné ustanovení obsoletní. Zohlednit je třeba i princip, že v pochybnostech se uplatní výklad příznivější pro obviněného. Zákonodárce zjevně učinil chybu, když nevyjmul článek měnící § 20 z výtčtu ustanovení, na něž dopadla dřívější účinnost zákona. Krajský soud tuto námitku řádně nevypořádal.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

(...)[18] Hlavní stížní námitka stěžovatele spočívá v tom, že v posuzovaném případě již uplynula prekluzivní lhůta k projednání přestupku stanovená v § 20 zákona o přestupcích. Dle stěžovatele je na přestupek, který byl spáchán dne 25. 1. 2016, nutné aplikovat § 20 zákona o přestupcích ve znění účinném před změnou provedenou novelou.

[19] Ve znění před novelou stanovil § 20 odst. 1 zákona o přestupcích, že „[p]řestupek nelze projednat, uplynul-li od jeho spáchání jeden rok; nelze jej též projednat, popřípadě uloženou sankci nebo její zbytek vykonat, vztahuje-li se na přestupek amnestie“. Pokud by tedy byl na přestupek stěžovatele aplikován § 20 ve znění před novelou, uplatnila by se na něj jednoletá prekluzivní lhůta.

[20] Novelou byly do § 20 zákona o přestupcích vloženy nové odstavce 2 a 3, které znějí: „Běh lhůty pro projednání přestupku podle odstavce 1 se přerušuje zahájením řízení o přestupku, jakož i vydáním rozhodnutí o přestupku, jímž je obviněný z přestupku uznán vinným; je-li prvním úkonem v řízení vydání příkazu o uložení pokuty, přerušuje se běh lhůty jeho doručením“ (odstavec 2). „Přerušením běhu lhůty pro projednání přestupku podle odstavce 1 začíná běh nové lhůty pro projednání přestupku; přestupek však nelze projednat, uplynuly-li od jeho spáchání dva roky“ (odstavec 3). Novela tedy zavedla institut přerušování běhu prekluzivní lhůty. V důsledku vyjmenovaných skutečností se běh jednoleté prekluzivní doby přeruší a tato začne běžet znovu. Zároveň je však stanovena objektivní prekluzivní lhůta dvou let, jejichž uplynutím zanikne odpovědnost pachatele za přestupek.

[21] Pro rozhodnutí, zda v posuzované věci již došlo k prekluzi přestupku, je nutné posoudit, v jakém znění § 20 aplikovat. Čl. XXVI upravuje účinnost novely tak, že tato nabývá účinnosti prvním dnem čtrnáctého kalendářního měsíce následujícího po jejím vyhlášení (1. 10. 2016). Výjimkou je mimo jiné čl. I bod 6, na jehož základě došlo ke změně § 20 a který nabývá účinnosti již prvním dnem druhého kalendářního měsíce následujícího po vyhlášení novely (1. 10. 2015). Přechodné ustanovení, upravené v čl. II bod 3 novely, pak stanoví, že „[u]stanovení § 20 zákona č. 200/1990 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, o přerušování běhu lhůty zahájením řízení se použije pouze u přestupků spáchaných ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona“.

[22] Dle stěžovatele z čl. XXVI ve spojení s čl. II bodem 3 novely vyplývá, že § 20 ve znění novely bude aplikován až na přestupky spáchané ode dne nabytí účinnosti celé novely, tedy ode dne 1. 10. 2016. Tento závěr stěžovatel opírá o skutečnost, že přechodné ustanovení hovoří o nabytí účinnosti tohoto zákona, tj. zákona jako celku. Stejnou formulaci (nabytí účinnosti tohoto zákona) pak používá i důvodová zpráva ve vztahu k úpravě přerušování prekluze přestupku.

[23] Nejvyšší správní soud se k otázce účinnosti § 20 zákona o přestupcích ve znění novely již vyjádřil v rozsudku ze dne 21. 12. 2017, čj. 3 As 278/2016-39, kde uvedl následující: „Z části první článku II. bodu 3 přechodných ustanovení zákona č. 204/2015 Sb., kterým se mění zákon o přestupcích a o Rejstříku trestů, totiž vyplývá, že ustanovení § 20 zákona o přestupcích, ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona (tj. od 1. 10. 2015) o přerušování běhu lhůty zahájením řízení, se použije pouze u přestupků spáchaných ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona.“ Třetí senát tedy dospěl k závěru, že novelizované znění § 20 zákona o přestupcích se použije již ode dne 1. 10. 2015, nikoliv teprve 1. 10. 2016, jak dovozuje stěžovatel. Nejvyšší správní soud posoudil argumenty stěžovatele, avšak neshledal důvod se od závěrů citovaného rozsudku odchýlit.

[24] Stěžovatel založil svou argumentaci na tom, že na základě jazykového výkladu je třeba konstatovat existenci dvou rozporných pravidel stran účinnosti. Zatímco podle čl. XXVI novely nabývá změna § 20 zákona o přestupcích účinnosti dne 1. 10. 2015, dle čl. II bodu 3 novely (přechodné ustanovení) lze novelizované znění § 20 aplikovat až po 1. 10. 2016. Gramatický výklad však k takovému závěru nevede.

[25] Čl. XXVI novely upravující účinnost jednotlivých ustanovení stanoví: „Tento zákon nabývá účinnosti prvním dnem čtrnáctého kalendářního měsíce následujícího po jeho vyhlášení, s výjimkou ustanovení čl. I bodů 3 až 8, 11 až 16, 17, 18, 23 až 25 a 29, čl. III bodů 1, 4 až 32, 34 až 40, čl. IV a čl. XII bodu 3, která nabývají účinnosti prvním dnem druhého kalendářního měsíce následujícího po jeho vyhlášení.“ Změna § 20 zákona o přestupcích je upravena v čl. I bodu 6 novely. Není tedy pochyb o tom, že samotné novelizované znění § 20 nabylo

účinnosti již dne 1. 10. 2015. Údajný rozpor dle stěžovatele způsobuje čl. II bod 3 novely upravující přechodné ustanovení k § 20. Stěžovatel však přehlíží, že samotný čl. II bod 3 novely není zahrnut mezi ustanoveními, na která dopadá výjimka z obecné účinnosti novely. To znamená, že zatímco novelizované znění § 20 nabylo účinnosti již dne 1. 10. 2015, samotné přechodné ustanovení k § 20 nabylo účinnosti o rok později. Jazykový výklad tedy nepotvrzuje názor stěžovatele o rozporu citovaných ustanovení, neboť vede k závěru, že od 1. 10. 2015 byla účinná změna § 20 zákona o přestupcích, avšak pro tuto změnu nebyla v právním řádu v období od 1. 10. 2015 do 30. 9. 2016 upravena přechodná ustanovení.

[26] Při akceptaci závěru jazykového výkladu (absence přechodných ustanovení ke změně § 20 zákona o přestupcích v období od 1. 10. 2015 do 30. 9. 2016) je nutné vyřešit použití § 20 v novelizovaném znění za pomoci obecných zásad vztahujících se k aplikaci právních norem. Zejména je nutné zohlednit zákaz retroaktivity, který je zakotven v čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod. Ten stanoví, že „[t]restnost činu se posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán. Pozdějšího zákona se použije, jestliže je to pro pachatele příznivější.“ Problematikou zákazu retroaktivity ve vztahu k ostatním právním odvětvím se zabýval Ústavní soud v nálezu ze dne 8. 6. 1995, sp. zn. IV. ÚS 215/94, č. 30/1995 Sb. ÚS., kde zdůraznil, že „[k]e znakům právního státu neoddělitelně patří princip právní jistoty a ochrany důvěry občana v právo. Tento postup zahrnuje zákaz retroaktivity právních norem, resp. jejich retroaktivního výkladu. Tento zákaz, který je pro oblast trestního práva hmotného výslovně formulován v čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, lze pro ostatní právní oblasti dovodit z čl. 1 Ústavy ČR.“ Uvedený závěr Ústavní soud zopakoval v nálezu ze dne 13. 6. 2002, sp. zn. III. ÚS 611/01, č. 75/2002 Sb. ÚS, v němž konstatoval, že zákaz retroaktivity „nelze vztahovat jen na činy kvalifikované jako ‚trestné‘ právem smluvních států Úmluvy, ale na všechny činy, při nichž je fyzická nebo právnická osoba vystavena riziku trestu, který svou povahou a stupněm závažnosti všeobecně spadá do ‚trestní oblasti‘“. Z judikatury Ústavního soudu tedy vyplývá, že zákaz retroaktivity je základním principem a neodmyslitelnou součástí právního státu. V souladu s judikaturou Ústavního soudu je pak nutné zákaz retroaktivity vztahovat nejen na oblast trestního práva, ale mj. také na oblast správního trestání. V souladu se zásadou zákazu retroaktivity pak není možný retroaktivní výklad norem upravujících správní trestání. Ustanovení § 20 zákona o přestupcích upravuje oblast správního trestání, přičemž má hmotněprávní účinky spočívající v prekluzi přestupkového jednání.

[27] Je pravdou, že jazykový výklad vede z legislativně technického hlediska k poměrně nestandardnímu závěru, že přechodné ustanovení ke změně § 20 nabylo účinnosti o rok později než samotná změna § 20. Ani tato skutečnost však nečiní úpravu přechodného ustanovení obsoletní, jak dovozuje stěžovatel. Jak vyplývá z ustálené judikatury Ústavního soudu (srov. zejména náleze ze dne 4. 2. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 21/96, č. 63/1997 Sb., náleze ze dne 12. 3. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 33/01, č. 145/2002 Sb., a náleze ze dne 19. 4. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 53/10, č. 119/2011 Sb.), zákaz retroaktivity se uplatní rozdílně v závislosti na tom, zda se v konkrétním případě změny právní normy jedná o pravou nebo nepravou retroaktivitu. Obecně platí, že zatímco pravá retroaktivita je přípustná pouze výjimečně, v případě nepravé retroaktivity je zásadou její přípustnost. Přechodné ustanovení k § 20 stanoví, že pravidlo o přerušení běhu lhůty zahájením řízení se použije pouze u přestupků spáchaných ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona. Vylučuje tedy nejen pravou, ale i nepravou retroaktivitu. Pokud by v novele citované přechodné ustanovení upraveno nebylo, nabízela by se nutně otázka, zda se nová pravidla o přerušení běhu lhůty pro projednání přestupku uplatní i na lhůty již započaté, avšak ke dni jejich účinnosti neskončené. Přípustnost takového časového působení norem na běh lhůty ostatně potvrdil pro oblast daní Ústavní soud v nálezu ze dne 15. 9. 2015, Pl. ÚS 18/14, č. 299/2015 Sb. Při akceptaci závěru jazykového výkladu (absence přechodných ustanovení ke změně § 20 zákona o přestupcích v období od 1. 10. 2015 do 30. 9. 2016) má tedy přechodné ustanovení v novele z uvedeného důvodu své nezadatelné místo.

[28] Odhlédnout zde nelze ani od specifické povahy přechodných ustanovení. Ta upravují pravidla pro aplikaci nových ustanovení na právní vztahy. Vztah přechodných ustanovení k normě, jejíž aplikaci upravují, je v podstatě akcesorický. Jejich smyslem je řešení případných střetů staré a nové právní normy za účelem ochrany právní jistoty. Vychází přitom z výše uvedené zásady zákazu retroaktivity. Přechodná ustanovení jsou nezbytná zejména za situace, kdy by jejich absence mohla mít vliv na právní vztahy vzniklé před účinností nového ustanovení. V nyní posuzované situaci je zřejmé, že přechodné ustanovení mělo být s ohledem na svůj úzký vztah k ustanovení měnícímu § 20 účinné současně s ním, tedy od 1. 10. 2015. Nezahrnutí přechodného ustanovení do

výjimke uvedených v čl. XXVI je třeba s ohledem na povahu přechodných ustanovení považovat za nedůslednost zákonodárce, který nemohl zamýšlet, aby v období od 1. 10. 2015 do 30. 9. 2016 neplatilo přechodné pravidlo mající toliko akcesorický charakter. Obdobnou nedůsledností je rovněž použití formulace „*ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona*“ v přechodném ustanovení za situace, kdy je účinnost novely dělená. Stěžovatel dovozuje, že je tímto obratem myšlena účinnost novely jako celku, tj. 1. 10. 2016. Takový závěr ovšem nemá žádná opodstatnění. Novela žádnou „*celkovou*“ účinnost neobsahuje. Není tedy důvod, aby muselo být citovaným obratem myšleno právě a pouze pozdější datum účinnosti. Upravuje-li novela dvě data účinnosti, je nutné obrat „*ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona*“ vnímat dvojřetě, a to vždy v závislosti na tom, zda daná norma souvisí s ustanovením, které nabylo účinnosti dne 1. 10. 2015, nebo s ustanovením, které nabylo účinnosti dne 1. 10. 2016. Jak již bylo uvedeno výše, přechodná ustanovení mají akcesorický charakter. Z toho plyne, že daný obrat je v jejich případě nutné vztahovat na účinnost konkrétní normy, k níž se přechodné ustanovení vztahuje. V nyní posuzovaném případě tedy na účinnost změny § 20 zákona o přestupcích, která nastala dne 1. 10. 2015. Opačný výklad by vedl pouze k tomu, že by přechodné ustanovení v podstatě ještě nahrazovalo legisvakantní lhůtu, což však není jeho účelem. Tento účel naplnila ustanovení upravující účinnost, která stanovila, po jaké době od vyhlášení novely ve Sbírce zákonů byla změna § 20 účinná.

[29] Výše uvedené vede k jednoznačnému závěru, že § 20 ve znění novely je možné aplikovat na činy spáchané po jeho účinnosti, tj. po 1. 10. 2015. Nelze proto než konstatovat, že zákon neumožňuje více rovnocenných způsobů výkladu, a nelze tak na věc aplikovat zásadu *in dubio mitius* (při pochybnostech postupovat mírněji).

[30] Pro úplnost lze dodat, že výše uvedené závěry rovněž korespondují s úmyslem zákonodárce vyjádřeným v důvodové zprávě k novele, konkrétně v její části vztahující se k přechodným ustanovením: „*Rízení o přestupcích, která nebyla pravomocně skončena před nabytím účinnosti tohoto zákona, se dokončí podle dosavadních právních předpisů. Jde o standardní ustanovení řešící konflikt mezi stávající procesní úpravou a nově navrhovanou úpravou. Skutečnost, že do evidence přestupků budou zapisovány až přestupky spáchané po dni nabytí účinnosti tohoto zákona, odpovídá primárnímu cíli této etapy zřizování centrální evidence přestupků, kdy mají být evidovány především ty přestupky, jejichž opakované spáchání bude přísněji postihováno. Obdobně úprava přerušení promlčení přestupku se bude aplikovat pouze v případě přestupků spáchaných po účinnosti tohoto zákona.*“ Důvodová zpráva vysvětluje rozdělení účinnosti jednotlivých ustanovení novely následovně: „*Poměrně dlouhá doba legisvakance nutná pro zavedení evidence přestupků se navrhuje v návaznosti na předpokládaný harmonogram realizace technického řešení (viz příložená tabulka, kdy T' je okamžik uzavření smlouvy s dodavatelem, což se odhaduje do 4 měsíců od publikace návrhu zákona ve Sbírce zákonů). Nabytí účinnosti je proto v návrhu rozděleno. Některé změny provedené v zákoně o přestupcích a zákoně o Rejstříku trestů, které se přímo nevztahují na evidenci přestupků, nabudou účinnosti dříve.*“

[31] Z uvedeného je zřejmé, že pozdější účinnost zákonodárce stanovil pro ustanovení týkající se zavedení Rejstříku trestů, a to s ohledem na technickou náročnost faktického vytvoření tohoto rejstříku. Naopak pro ustanovení, která nejsou na technické vytvoření Rejstříku trestů nijak navázána, zákonodárce zjevně stanovil účinnost dřívejší. Změna § 20 zákona o přestupcích nepochybně představuje ustanovení, na něž existence či neexistence Rejstříku trestů nemá žádný vliv. Je proto zřejmé, že úmyslem zákonodárce nebylo účinnost novelizovaného znění § 20 odsouvat až na 1. 10. 2016. Uvedenému závěru ostatně odpovídá rovněž systematika novely, která v čl. II rozlišuje jednotlivá přechodná ustanovení. Z tohoto členění je zřejmý důraz na posunutí účinnosti ustanovení vztahujících se k evidenci přestupků v Rejstříku trestů. Cílem zákonodárce evidentně bylo, aby § 20 nabyl účinnosti prvním dnem druhého kalendářního měsíce následujícího po vyhlášení novely, tedy dne 1. 10. 2015.

[32] Nejvyšší správní soud proto neshledal důvod se od závěru výše citovaného rozsudku třetího senátu odchýlit. Jelikož krajský soud posoudil otázku zániku odpovědnosti za přestupek správně, je tato kasační námitka nedůvodná. (...)



## Daňové řízení: přezkumné řízení; právní nárok na zahájení přezkumného řízení

k § 121 a násl. zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu

**Na zahájení přezkumného řízení dle § 121 a násl. zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, není právní nárok. Nezahájením přezkumného řízení tak nelze zasáhnout do práv daňového subjektu.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2018, čj. 8 Afj 98/2018-52)

**Prejudikatura:** č. 524/2005 Sb. NSS, č. 1113/2007 Sb. NSS a č. 2181/2011 Sb. NSS; stanovisko pléna Ústavního soudu č. 12/2000 Sb. ÚS (sp. zn. Pl. ÚS-St 12/2000).

**Věc:** Mirko M., insolvenční správce dlužníka VIKTORIAGRUPPE Aktiengesellschaft proti Ministerstvu financí o ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce napadl zásahovou žalobou sdělení žalovaného ze dne 14. 7. 2017, kterým byl informován, že na základě jeho podnětu nezahájí přezkumné řízení podle § 121 daňového řádu ve vztahu k rozhodnutí Generálního ředitelství cel ze dne 13. 5. 2014, a kterým žalovaný zároveň odložil podnět na prohlášení posledně zmiňovaného rozhodnutí za nicotné. Žalobce tvrdil, že byl zkrácen na svých právech, jelikož pro nařízení přezkumu, popřípadě k prohlášení nicotnosti, byly splněny zákonné předpoklady.

Městský soud v Praze usnesením ze dne 11. 4. 2018, čj. 10 A 163/2017-24, žalobu odmítl dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jelikož tvrzený zásah se nemohl z povahy věci dotknout právní sféry stěžovatele.

Nicotnost rozhodnutí se dle § 105 odst. 1 daňového řádu prohlašuje z úřední povinnosti. Dle judikatury Nejvyššího správního soudu vykazuje vyslovení nicotnosti znaky dozorcího oprávnění, na jehož výkon nemá daňový subjekt právní nárok. Pokud správce daně nevysloví nicotnost, nezasáhne tím do subjektivního práva osoby, která dala k prohlášení nicotnosti podnět.

Obdobné platí i ve vztahu k podnětu k nařízení přezkoumání rozhodnutí. Nařízení přezkoumání rozhodnutí dle § 121 odst. 1 daňového řádu se taktéž uskutečňuje z moci úřední. Nejvyšší správní soud dovodil, že sdělení dle § 121 odst. 4 daňového řádu o neshledání podnětu k nařízení přezkoumání rozhodnutí, bez ohledu na formu, nemůže zasáhnout do právní sféry adresáta.

V obou případech tak nelze ani teoreticky uvažovat o tom, že by daná sdělení mohla být nezákonným zásahem, neboť nezákonný zásah dle § 82 s. ř. s. v sobě nese definiční znak zásahu do veřejného subjektivního práva.

Žalobce (stěžovatel) v kasační stížnosti namítal, že v posuzované věci není podstatný právní nárok na zahájení přezkumného řízení či vyslovení nicotnosti, ale to, zda byly naplněny podmínky pro nařízení přezkoumání rozhodnutí nebo vyslovení nicotnosti. Při naplnění zákonných podmínek pro zahájení řízení má daňový subjekt subjektivní právo odpovídající povinnosti správce daně zahájit řízení. Městský soud se nezabýval skutkovým obsahem spisu.

Pokud záleží pouze na vůli správce daně, zda nařídí přezkoumání rozhodnutí či nikoliv, může tím vzniknout situace, kdy správce daně přezkumné řízení nezahájí, i když k tomu budou dány zákonné podmínky. To by znamenalo nepřipustnou libovůli správního orgánu, kterou by navíc dle závěru městského soudu nebylo možné podrobit soudní kontrole.

Názor městského soudu zakládá protiústavní nerovnost subjektů v případech, ve kterých bylo zahájeno přezkumné řízení oproti těm, ve kterých zahájeno nebylo, ačkoliv by v obou případech byly k zahájení přezkumu dány zákonné předpoklady.

Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2015, čj. 9 Afj 74/2015-32, plyne, že žaloba ve věci odložení podnětu na prohlášení nicotnosti je „*přezkoumatelná*“. Tímto rozsudkem kasační soud zrušil rozhodnutí městského soudu, který v následujícím rozhodnutí rozhodl rozsudkem ze dne 23. 2. 2016, čj. 11 A 187/2013-66, byť žalobu zamítl.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že postup městského soudu byl správný, pokud se soud nezabýval skutkovými okolnostmi věci, jelikož žalobu odmítl. Podmínkou pro vyslovení nezákonného zásahu je mimo jiné i skutečnost, že úkonem správního orgánu byl postížený přímo zkrácen na svých právech. Judikatura Nejvyššího správního soudu ve vztahu k přezkumnému řízení dle správního řádu dovodila, že na zahájení přezkumného řízení není právní nárok. Vzhledem k podobnosti obou institutů v daňovém řádu i správním řádu je tuto judikaturu možné použít i v posuzované věci. Stěžovatel tvrdí, že byl zkrácen na svých právech, avšak nikde neuvádí, jakým konkrétním způsobem

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

### III.

#### Posouzení Nejvyšším správním soudem

[13] V posuzované věci je sporné, zda odložením podnětu k prohlášení nicotnosti a vyrozměním o nezahájení přezkumného řízení podle daňového řádu je možné zasáhnout do práv podatele.

[14] V § 105 odst. 1 daňového řádu je uvedeno: „Nicotnost rozhodnutí zjišťuje a prohlašuje z moci úřední, a to kdykoliv, správce daně nejbližše nadřízený správcí daně, který rozhodnutí vydal. Jde-li o rozhodnutí, které vydala úřední osoba stojící v čele ústředního správního orgánu, nicotnost rozhodnutí zjišťuje a prohlašuje tato úřední osoba na základě návrhu jí ustanovené komise.“ V odst. 5 stejného ustanovení: „Podnět, který neshledal správce daně oprávněným, odloží a podatele o tom do 30 dnů vyzoomí.“

[15] Pokud jde o nařízení přezkoumání rozhodnutí, je zákonná úprava uvedena v § 121 odst. 1 daňového řádu: „Správce daně z moci úřední nařídí přezkoumání rozhodnutí, jestliže po předběžném posouzení věci dojde k závěru, že rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právními předpisy. K vadám řízení, o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, se nepřihlíží“, a dále v § 121 odst. 4 stejného zákona: „Za podmínek podle odstavce 3 může podnět k přezkoumání rozhodnutí podat kterákoli osoba zúčastněná na správě daní. Pokud o to osoba, která podala podnět, požádá, sdělí jí správce daně, zda shledal podnět důvodným či nikoliv.“

[16] Nejvyšší správní soud předesílá, že správní soudnictví slouží primárně k ochraně veřejných subjektivních práv, nikoliv k ochraně práva objektivního. Žalobu k ochraně veřejného zájmu mohou podat pouze zákonem uvedené osoby (viz např. § 66 s. ř. s.). I pokud je proto nějaké rozhodnutí nebo akt veřejné správy nezákonný, včetně svévole, může jej napadnout pouze ten, do jehož veřejných subjektivních práv bylo zasaženo, popřípadě osoby výslovně oprávněné hájit veřejný zájem za splnění zákonem daných podmínek.

[17] Ve vztahu k prohlášení nicotnosti již Nejvyšší správní soud vyjádřil názor v usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 9. 2010, čj. 7 Ans 5/2008-164, č. 2181/2011 Sb. NSS, dle kterého je prohlášení nicotnosti (resp. ověření neplatnosti rozhodnutí dle předchozí právní úpravy – zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků) svou podstatou nápravným prostředkem dozorcího práva, na jehož výkon a užití není právní nárok. Jak již správně poukázal i městský soud, tuto judikaturu lze užít i na novou úpravu danou v daňovém řádu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2012, čj. 5 Afs 61/2011-47). V případě, že neexistuje veřejné subjektivní právo na určitý úkon, není z povahy věci možné, aby jeho neuplatněním bylo zasaženo do práv podatele (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2009, čj. 1 Ans 4/2009-66).

[18] Ve vztahu k přezkumnému řízení se Nejvyšší správní soud vyjadřoval obdobně již k předchozí právní úpravě dané v § 55b zákona o správě daní a poplatků. V rozsudku ze dne 19. 12. 2006, čj. 1 Afs 56/2004-114, č. 1113/2007 Sb. NSS, uvedl: „*Ustanovení § 55b d. ř. („Na žádost daňového subjektu nebo z úřední povinnosti může být rozhodnutí správce daně, které je v rozporu s právními předpisy nebo se zakládá na podstatných vadách řízení, a okolnosti nasvědčují tomu, že došlo ke stanovení daně v nesprávné výši, zrušeno, nahrazeno jiným nebo změněno“) svou textací i systematickým řazením zřetelně naznačuje, že zákonodárce nepomýšlel na to, žádost konstruovat jako – lhotejný jaký – opravný prostředek, jsoucí v dispozici účastníka řízení. [...] Proto Nejvyšší správní soud setrvává ve shodě s předchozí judikaturou na tom, že přezkoumávání daňových rozhodnutí není opravným*

*prostředkem, ale nápravným prostředkem správního dozoru. [...] neužil-li správní orgán své dozorčí oprávnění, nijak tím nevsáhl do subjektivního práva účastníka řízení (ani kohokoli jiného, kdo podnět k výkonu dozoru případně podal), protože tu žádné subjektivní právo na výkon dozorčího oprávnění není.“* K tomuto závěru dospěl dokonce i za situace, kdy § 55b zákon o správě daní a poplatků mluví výslovně o „návrhu“ účastníka. Ke stejnému závěru dospěl i Ústavní soud ve stanovisku pléna ze dne 19. 12. 2000, sp. zn. Pl. ÚS St 12/2000, č. 12/2000 Sb. ÚS („Vedle toho existují i prostředky jiné, dozorčí, mezi něž patří právě přezkoumání podle § 55b daňového řádu. Ty slouží k ochraně objektivního práva a strana na ně nárok nemá“).

[19] Obdobně se vyjádřil Nejvyšší správní soud i ve vztahu k zahájení přezkumného řízení dle § 95 odst. 1 správního řádu, a to například v již zmíněném rozsudku sp. zn. 1 Ans 4/2009.

[20] Úprava přezkumného řízení v daňovém řádu je svojí povahou (dozorčí funkce) shodná s tou, která byla v zákoně o správě daní a poplatků, stejně tak i s tou, která je ve správním řádu. I zde tak lze proto použít výše uvedenou judikaturu. Přezkumné řízení dle daňového řádu je jednoznačně dozorčí prostředek, na jehož zahájení není právní nárok. Jak již bylo řečeno, pokud neexistuje veřejné subjektivní právo na zahájení přezkumného řízení, není již z povahy věci možné, aby nenařízením přezkoumání rozhodnutí bylo zasaženo do práv daňového subjektu. Stěžovatel se proto mylí, pokud tvrdí, že není podstatný právní nárok, ale to, zda byly naplněny podmínky pro zahájení přezkumného řízení a vyslovení nicotnosti.

[21] Stejně tak není důvodná ani námitka, že městský soud postupoval nesprávně, pokud se nezabýval skutkovými okolnostmi věci. Aby mohla být žaloba podrobena věcnému soudnímu přezkumu, musí splňovat zákonem stanovené náležitosti (viz § 37 odst. 3 s. ř. s.) a musí být nadána určitými vlastnostmi (v posuzovaném případě vymezenými v § 82 s. ř. s.). V případě, že tyto podmínky nesplňuje, popř. nebyly na výzvu soudu doplněny, k věcnému přezkumu vůbec nedojde, tudíž se soud nezabývá ani naplněním zákonných podmínek pro přistoupení k daňovému institutu, ani skutkovými okolnostmi věci (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2004, čj. 5 Azs 43/2003-38, č. 524/2005 Sb. NSS, nebo ze dne 8. 12. 2016, čj. 5 Azs 238/20016-27).

[22] Nejvyšší správní soud nesouhlasí se stěžovatelem, že v případě, kdy jsou dány podmínky pro zahájení přezkumného řízení u dvou podatelů, ale správní orgán jej zahájí pouze u jednoho z nich, dochází mezi těmito dvěma subjekty k nerovnosti. Jak již bylo několikrát řečeno, přezkumné řízení je dozorčí prostředek, na něž není právní nárok. Pokud neexistuje právní nárok, nemůže dojít ani k újmě na veřejných subjektivních právech stěžovatele, bez ohledu na to, zda postup správního orgánu byl nebo nebyl v souladu se zákonem. Nejvyšší správní soud v tomto rozdílu nespátňuje cokoliv protiústavního, jak ostatně dovodil i Ústavní soud v citovaném stanovisku sp. zn. Pl. ÚS-St 12/2000. Ze stejného důvodu je nedůvodná i námitka potenciálně nepřipustné libovůle správních orgánů.

[23] Stěžovatel v podané kasační stížnosti namítal, že není odůvodněný rozdíl mezi zahájením přezkumného řízení a jeho nezahájením ve smyslu dopadu do práv účastníka řízení. Tak tomu však není. V případě zahájení přezkumného řízení se již samotným vydáním rozhodnutí o zahájení přezkumného řízení zasahuje do práv účastníků řízení, jelikož se např. odkládají účinky přezkoumávaného rozhodnutí (s danými výjimkami) a nevznikají úroky (§ 123 odst. 4 daňového řádu), nebo se samotným zahájením přezkumného řízení ohrožují práva nabytá v dobré víře.

[24] K obdobnému závěru je nutné dospět i ve vztahu k řízení o vyslovení nicotnosti. Vyslovením nicotnosti přestává mít dané rozhodnutí jakékoliv účinky a považuje se za nikdy neexistující, a to se zpětnou účinností. Dopad do práv účastníků je tak markantně rozdílný v případech vyslovení a nevyslovení nicotnosti.

[25] Institut obnovy řízení, na který stěžovatel taktéž poukazuje, je pak zcela jiný právní institut než přezkumné řízení. Obnova řízení dle § 117 a násl. daňového řádu je mimořádný opravný prostředek, kterým správce daně obnoví řízení. Z textu zákona je zřejmé, že na tento institut právní nárok existuje (§ 117 odst. 1 daňového řádu: „Řízení ukončené pravomocným rozhodnutím správce daně se obnoví na návrh příjemce rozhodnutí, nebo z moci úřední, jestliže [...]“; § 119 odst. 1 stejného zákona: „Obnovu řízení povolí nebo nařídí správce daně, který ve věci rozhodl v posledním stupni, a neshledá-li důvod povolení obnovy, návrh zamítne“). Judikatura Nejvyššího správního soudu proto správně potvrzuje, že i negativní rozhodnutí o návrhu na zahájení obnovy řízení je přezkoumatelné ve správním soudnictví (např. rozsudek ze dne 9. 7. 2015, čj. 7 Afs 128/2015-28, nebo ze dne 30. 7. 2014, čj. 8 Afs 65/2013).

## Pozemní komunikace: řízení o omezení veřejného přístupu na účelovou komunikaci

k § 7 odst. 1 věta druhá a § 19 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění zákonů č. 80/2006 Sb., č. 186/2006 Sb., č. 311/2006 Sb., č. 152/2011 Sb., č. 196/2012 Sb. a č. 268/2015 Sb.

**V řízení o omezení veřejného přístupu na účelovou komunikaci dle § 7 odst. 1 věta druhá zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, je nutné zvažovat a poměřovat práva a oprávněné zájmy vlastníka komunikace a osob komunikaci využívajících k zajištění přístupu k jejich vlastnictví, a zohlednit případné změny ve způsobu užívání komunikace, k nimž došlo od okamžiku, kdy byla komunikace věnována obecnému užívání (§ 19 zákona o pozemních komunikacích).**

(Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 27. 6. 2018, čj. 30 A 68/2016-107)

**Prejudikatura:** č. 2028/2010 Sb. NSS.

**Věc:** a) Otta K. a b) Libuše K. proti Krajskému úřadu Jihomoravského kraje, za účasti 1) prof. Olgy L., CSc., a 2) městyse Vranov nad Dyjí, o omezení veřejného přístupu na veřejně přístupnou účelovou komunikaci.

Osoba zúčastněná na řízení 2) jako vlastník účelové komunikace p. č. X, v k. ú. Vranov nad Dyjí (dále jen „účelová komunikace p. č. X“) požádala silniční správní úřad o omezení provozu na uvedené účelové komunikaci umístěním dopravní značky „zákaz vjezdu všech motorových vozidel nad 1,2 tuny“ s odůvodněním, že „konstrukce vozovky neodpovídá zatížení vyšších tonáží vozidel. Vozidla s větší tonáží poškozují vozovku, která je ve vlastnictví městyse Vranov nad Dyjí. Špatný technický stav byl projednán s firmou, která provádí opravy místních a účelových komunikací v obci, a ta z technických důvodů není schopna provést opravu úseku této komunikace (složitost terénu, šířka vozovky).“

K žádosti přiložila osoba zúčastněná na řízení 2) *Posouzení místní účelové komunikace*, které stanovilo, že komunikace p. č. X není vhodná pro provoz těžkých vozidel. Autorizovaný inženýr v *Posouzení místní účelové komunikace* doporučil omezit provoz na komunikaci jen pro vlastníky přílehlých nemovitostí a pouze pro osobní motorová vozidla.

Přípisem ze dne 29. 7. 2015 se k žádosti vyjádřila Policie České republiky, Krajské ředitelství Jihomoravského kraje, a k omezením provozu na účelové komunikaci p. č. X připojila své souhlasné stanovisko.

Rozhodnutím ze dne 29. 7. 2015 omezil silniční správní úřad veřejný přístup na veřejně účelové komunikaci nacházející se na pozemku p. č. X. Současně rozhodl o umístění dopravní značky B1 (zákaz vjezdu všech motorových vozidel) s dodatkovou tabulkou E5 (celková hmotnost 3,5 t). Žalovaný citované rozhodnutí k odvolání žalobců rozhodnutím ze dne 6. 11. 2015 zrušil a věc vrátil silničnímu správnímu úřadu k dalšímu řízení.

V novém řízení silniční správní úřad rozhodnutím ze dne 15. 12. 2015 opětovně omezil veřejný přístup na veřejně účelové komunikaci p. č. X, a to pro všechna motorová vozidla s celkovou hmotností přesahující 3,5 t. Odvolání žalobců proti v pořadí druhému rozhodnutí silničního správního úřadu žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 24. 2. 2016.

Žalobci napadli rozhodnutí žalovaného žalobou. Nesouhlasili s odůvodněním silničního správního úřadu, že konstrukce vozovky neodpovídala zatížení vozidel s vyšší tonáží, která poškozovala vozovku ve vlastnictví městyse Vranov nad Dyjí. Odůvodnění žádosti o omezení přístupu nemělo dle žalobců oporu ve znaleckých posudcích. Silniční správní úřad neměl statistické přehledy o počtu a tonáží vozidel, která ročně projela po této komunikaci. Předmětná komunikace sloužila výlučně pro potřeby chůze a jízdy žalobců a osoby zúčastněné na řízení 1). Jediné vozidlo nad 3,5 tuny, které komunikací dvakrát až třikrát ročně projelo, bylo vozidlo žalobců, jímž dováželi tuhá paliva a zajišťovali odvoz jímký.

Osoba zúčastněná na řízení 2) nepředložila dle žalobců jediný důkaz o odmítnutí opravy komunikace. Pokud jedna společnost opravu odmítla, bylo dle žalobců nutné jednat s jinými společnostmi. Správní orgány nevycházely z objektivního skutkového stavu, navíc nezohlednily, že více než 70 % vozovek ve Vranově nad Dyjí je ve

stejném stavu jako předmětná účelová komunikace, jsou zatěžovány daleko více, ale zůstávají bez dopravního omezení.

Silniční správní orgán rozhodnutí o omezení přístupu založil na závěru, že osoba zúčastněná na řízení 2) znaleckým posudkem a rozhodnutím Policie ČR prokázala svůj oprávněný zájem. Uvedené důkazy byly podle žalobců pro závěr o nutnosti omezit veřejný přístup nedostatečné.

Žalobci dále zdůraznili, že předmětná účelová komunikace pokračuje i na další pozemky. Vozovka zpevněného povrchu jízdního pásu na výše uvedených parcelách tvoří jeden funkční celek. Neodpovídalo-li zatížení vyšších tonáží vozidel komunikace na pozemku p. č. X, nemohla tomuto zatížení odpovídat ani konstrukce vozovky na ostatních parcelách. Pozemní komunikace p. č. X slouží ke spojení rodinného domu ve vlastnictví osoby zúčastněné na řízení 1) a rodinného domu ve vlastnictví žalobců. Dále již nikam nepokračuje a končí. Omezení přístupu na veřejnou účelovou komunikaci mělo bezprostřední a vylučný dopad pouze na žalobce, kteří svůj rodinný dům obývali celoročně a neměli k němu jinou možnost přístupu. Osoba zúčastněná na řízení 1) obývala rodinný dům jen v létě, cca 2 měsíce.

Žalovaný v replice zdůraznil, že silniční správní úřad byl vázán předmětem žádosti. Nebyl oprávněn rozhodovat o sousedních pozemcích, na nichž účelová komunikace pokračuje. Vzhledem k tomu, že v předmětné věci šlo o řízení o omezení přístupu na účelovou komunikaci dle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, nikoliv o řízení dle § 142 správního řádu o určení právního vztahu, nebylo nutné zabývat se otázkami, kde tato komunikace končí. V projednávané věci se jednalo o veřejně přístupnou účelovou komunikaci, to však neznamenalo, že by v řízení o omezení přístupu na ni měla být jednostranně zvýhodňována veřejnost vůči vlastníkovi komunikace. Uvedené ustanovení chrání zejména zájmy vlastníka komunikace, který je omezen již obecným užíváním komunikace veřejností.

Žalovaný uzavřel, že v řízení shledal nutnost ochrany oprávněného zájmu městyse Vranov nad Dyjí, coby vlastníka části veřejně přístupné účelové komunikace nacházející se na pozemku p. č. X v k. ú. Vranov nad Dyjí. Bylo zjištěno, že vlivem užívání předmětné komunikace vozidly s vyšší tonáží se kvalita povrchu této komunikace v průběhu času zhoršovala, čímž byl znehodnocován majetek městyse. V řízení nebylo rozhodnuto o úplném zamezení provozu na komunikaci, ale pouze o omezení vjezdu některých vozidel.

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

### **Z odůvodnění:**

#### **VI.**

#### **Posouzení věci soudem**

(...)

#### **VI.C) Námitka nedostatečně zjištěného skutkového stavu**

(...) [40] Podle § 7 odst. 1 věta druhá zákona o pozemních komunikacích „[p]říslušný silniční správní úřad obecního úřadu obce s rozšířenou působností může na žádost vlastníka účelové komunikace a po projednání s Policií České republiky upravit nebo omezit veřejný přístup na účelovou komunikaci, pokud je to nezbytně nutné k ochraně oprávněných zájmů tohoto vlastníka“.

[41] Z citovaného ustanovení vyplývá, že omezit veřejný přístup na účelovou komunikaci lze jen na žádost vlastníka a pokud je to nezbytně nutné k ochraně jeho oprávněných zájmů.

[42] Vlastník účelové komunikace je povinen v žádosti uvést, „proč je omezení veřejného přístupu nezbytné k ochraně jeho oprávněných zájmů (a o které zájmy jde), a dále by měl navrhnout, v jaké míře a jakou formou by měl silniční správní úřad veřejný přístup omezit. Podáním žádosti je zahájeno správní řízení, o němž musí silniční správní úřad vyzoomět ostatní účastníky – kromě vlastníka jimi budou též vlastníci nemovitostí, pro něž daná účelová komunikace plní nutnou komunikační potřebu, neboť jejich práva mohou být rozhodnutím přímo dotčena [...]. Při posouzení žádosti by měl úřad nejprve zhodnotit, zda jsou dány podmínky pro omezení

veřejného přístupu, tedy zda je jeho omezení pro ochranu oprávněných zájmů vlastníka skutečně nutné. [...]. Po vyhodnocení nezbytnosti omezení posoudí úřad dále, jaký rozsah omezení ochrana dotčených zájmů vyžaduje. Přitom musí vzít v úvahu též oprávněné zájmy vlastníků dotčených nemovitostí, k jejichž zpřístupnění daná účelová komunikace slouží“ (srov. Černínová, M. a kol. Zákon o pozemních komunikacích: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015).

[43] Z judikatury vyplývá, že vlastnické právo vlastníka účelové komunikace (městysse Vranov nad Dyjí) používá ústavní ochrany, ovšem obdobná úroveň ochrany musí být poskytnuta i vlastnickým právům osob využívajících komunikaci k přístupu k jejich pozemkům a stavbám, tedy právo žalobců na zajištění přístupu k předmětu jejich vlastnictví, aby mohli své nemovitosti vůbec užívat (přiměřeně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2010, čj. 5 As 3/2009-76, č. 2028/2010 Sb. NSS).

[44] V řízení o omezení veřejného přístupu na účelovou komunikaci dle § 7 odst. 1 věta druhá zákona o pozemních komunikacích je nutné zvažovat a poměřovat práva a oprávněné zájmy vlastníka komunikace a osob komunikaci využívajících k zajištění přístupu k jejich vlastnictví a zohlednit případné změny ve způsobu užívání komunikace, k nimž došlo od okamžiku, kdy byla komunikace věnována k obecnému užívání (§ 19 zákona o pozemních komunikacích). V tomto smyslu je silniční správní orgán povinen zjišťovat skutkový stav. Pokud veřejně přístupná účelová komunikace v minulosti vznikla a vlastník dal souhlas s jejím užíváním veřejností – věnoval ji k obecnému užívání, lze následně rozsah užívání omezit jen ve výjimečných případech, je-li to nezbytně nutné k ochraně oprávněných zájmů vlastníka. Typicky bude žádost o omezení veřejného přístupu úspěšná v případě, že dojde ke změněm ve způsobu obecného užívání komunikace veřejností, s nimiž v době věnovacího aktu (v době, kdy udělil s obecným užíváním komunikace souhlas) vlastník či jeho předchůdce nepočítal. Vlastník se oprávněně může domáhat omezení narůstajícího užívání účelové komunikace do rozsahu odpovídajícího dřívějšímu účelu a záměru.

[46] Oprávněné zájmy vlastníka účelové komunikace, pro jejichž ochranu je nezbytně nutné veřejný přístup omezit, musí být ve správním řízení řádně prokázány. Nepostačí pouhé tvrzení vlastníka účelové komunikace, že jsou jeho oprávněné zájmy veřejným přístupem na komunikaci poškozovány, ale takové tvrzení musí být řádně důkazně podloženo (srov. rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci, ze dne 2. 5. 2017, čj. 59 A 68/2016-58).

[47] Žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že oprávněné zájmy vlastníka komunikace spočívají v právu vlastnit nemovitou věc, která nebude veřejností neúměrně znehodnocována. Skutečnost odůvodňující omezení obecného užívání podle žalovaného bylo „*nadměrné užívání a přetěžování účelové komunikace těžkými vozidly, na základě kterého dochází k poškozování majetku samotného jejího vlastníka*“ (srov. strana 12 napadeného rozhodnutí). Uvedený závěr žalovaný dovodil z *Posouzení místní účelové komunikace* zpracované společností A-Projekt a z vyjádření Policie ČR.

[48] Soud se neztotožňuje se závěry správních orgánů, že ve správním řízení bylo prokázáno, že dochází k poškozování oprávněných zájmů vlastníka. Žádost vlastníka o omezení veřejného přístupu byla podána z důvodu, že „*vozidla s větší tonáží poškozují vozovku*“ a že vozovku nelze opravit. Z odborného posouzení vyplynulo, že „*komunikace není vhodná pro provoz těžkých vozidel – max. osobní vozidla*“. Tvrzení vlastníka o poškozování vozovky obsažené v žádosti o omezení veřejného přístupu v důsledku „*vysokotonážní*“ dopravy nebylo v řízení prokázáno. Z *Posouzení místní účelové komunikace* zpracovaného společností A-Projekt vyplývá toliko skutečnost, že komunikace není vhodná pro provoz těžkých vozidel, nikoliv, že by docházelo k jejímu poškozování právě v důsledku provozu těchto vozidel. Ani z vyjádření Policie ČR takový závěr nelze učinit. Důkazy shromážděné ve správním řízení tak neposkytují oporu pro závěr, že oprávněné zájmy vlastníka jsou poškozovány pohybem vozidel přesahujících 3,5 tuny po komunikaci (viz shora citovaný rozsudek čj. 59 A 68/2016-58). Nebylo rovněž prokázáno, že by současný stav vozovky nebylo možné opravit. Obecné tvrzení vlastníka, že oslovená společnost zabývající se opravami vozovek odmítla předmětnou komunikaci opravit, nesvědčí o tom, že komunikaci opravit nelze. Ze správního spisu nevyplývá, že by vlastník žádal o opravu vozovky a že byl odmítnut z důvodu nemožnosti opravit vozovku pro její polohu, šíři apod. Tvrzení o nemožnosti oprav, které bylo stěžejním důvodem žádosti o omezení přístupu, tak zůstalo nepodložené a dle soudu zástupné. Lze předpokládat, že opravu vozovky

zajistit lze, jde však o to, s jakými náklady, zda lze vynaložení takových nákladů po vlastníkovvi požadovat, či nikoliv. Tyto skutečnosti musí být ve správním řízení prokázány.

[49] Kromě oprávněných zájmů vlastníka nebyla dostatečně prokázána ani nezbytnost omezení veřejného přístupu. V žádosti o omezení přístupu vlastník nevysvětluje, jak se nynější stav změnil od předchozího a proč je v současnosti nutný provoz na dané komunikaci omezit. Pro posouzení veškerých relevantních okolností je přítomná tato skutečnost významná (viz bod 44 shora). Pokud by ke zvýšení dopravy „vysokotonážních“ vozidel na daném úseku došlo, mohla by být žádost úspěšná. Žalobci však ve svých podáních tvrdí, že komunikaci využívají nákladním vozem jen dva až třikrát ročně k zajištění dovozu pevného paliva pro vytápění domu a odvozu jímky. Jejich tvrzení odporuje vyjádření silničního správního úřadu obsaženém v předkládací zprávě k podanému odvolání ze dne 21. 1. 2016. Z něho vyplývá, že žalobci jsou vlastníky kolového traktoru a nákladního vozu Avia a nechávají přes svůj pozemek projíždět lesnický traktor, který nad jejich nemovitostí těží dřevo. Vyjádření žalobců a tvrzení silničního správního úřadu jsou v rozporu. Je tak nezbytné v tomto směru dokazování doplnit a zjistit frekvenci pohybu „vysokotonážních“ vozidel po předmětné komunikaci, případně srovnat stav současný se stavem minulým a ověřit, zda ke zhoršení kvality komunikace mohlo dojít právě v důsledku zvýšení provozu těžkotonážních vozidel. K tomu pravděpodobně nebude nezbytné zpracovávat znalecký posudek či studii, ale zpravidla postačí konání místního šetření a ústního jednání za účasti vlastníka komunikace a osob, které komunikaci využívají k přístupu ke svým pozemkům. I z odborné literatury vyplývá, že silniční správní úřad by měl v řízení o omezení přístupu zpravidla provést místní ohledání předmětné účelové komunikace, nejlépe spojené s ústním jednáním (srov. Černínová, M. a kol. op. cit.).

[50] K námitce, že v řízení nebylo zohledněno vedení veřejné místní účelové komunikace i na dalších pozemcích, soud uvádí, že správní orgány jsou povinny při rozhodování o žádosti o omezení veřejného přístupu zohlednit i širší souvislosti a okolnosti případu. Je pravdou, že silniční správní úřad je vázán rozsahem žádosti, otázku omezení veřejného přístupu však musí posoudit komplexně. V souladu s § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích silniční správní úřad zkoumá i proporcionality a míru zásahu do práv ostatních osob dotčených omezením přístupu na komunikaci, tedy i to, zda není případné omezení zaměřeno účelově jen vůči některým vlastníkům. Ze správního spisu soud účelovost žádosti vlastníka komunikace nezjistil, je však nutné zabývat se i těmito okolnostmi při poměřování oprávněných zájmů vlastníka se zájmy ostatních vlastníků, kteří komunikaci využívají k zajištění přístupu ke svým pozemkům. Není rovněž vyloučeno, aby z případného omezení přístupu vozidel nad 3,5 t byli např. majitelé přílehlých pozemků vyjmuti.

[51] Soud uzavírá, že na základě provedených důkazů nebyla v předcházejícím řízení prokázána nezbytnost omezení veřejného přístupu na komunikaci ani naléhavý právní zájem vlastníka. Soud není oprávněn za současné situace rozhodnutí správních orgánů jakkoliv předvídat. Nejprve bude nutné v popsaném směru doplnit skutkový stav a poté o žádosti rozhodnout. Námitka nedostatečně zjištěného skutkového stavu je tak důvodná. (...)

## 3795

### Věřejné zdravotní pojištění: úhrada léčivých přípravků

k čl. 31 Listiny základních práv a svobod

k příloze č. 2 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění zákonů č. 438/2004 Sb., č. 298/2011 Sb. a č. 369/2011 Sb.

**Zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, umožňuje, aby v rámci jedné a téže skupiny léčivých látek uvedené v příloze č. 2 tohoto zákona, byla plná úhrada zajištěna pro více léčivých přípravků. Využití této možnosti je nezbytné v případech, kdy léčivé přípravky náležející do jedné skupiny léčivých látek vymezené v příloze č. 2 zákona o veřejném zdravotním pojištění netvoří homogenní skupinu vzájemně terapeuticky zaměnitelných léčivých přípravků, ale jedná se o více heterogenních skupin léčivých**

**přípravků patřících do odlišných referenčních skupin, které jsou určeny k léčbě naprosto rozdílných nemocí. S ohledem na právo na bezplatnou zdravotní péči garantované článkem 31 Listiny základních práv a svobod v takových případech nelze při stanovení výše a podmínek úhrady léčivých přípravků poukazovat na existenci jiného plně hrazeného léčivého přípravku z téže skupiny léčivých látek uvedené v příloze č. 2 zákona o veřejném zdravotním pojištění, jestliže tento slouží k léčbě zcela jiného onemocnění než léčivé přípravky, o kterých je rozhodováno.**

*(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 6. 2018, čj. 9 Ad 2/2011-182)*

**Věc:** APOTEX EUROPE B.V. proti Ministerstvu zdravotnictví o úhrady léčivých přípravků.

Rozhodnutím ze dne 15. 11. 2010 zamítl žalovaný odvolání společností SANDOZ s.r.o., Teva Pharmaceuticals CR, s.r.o., Ingers Industrial Solutions s.r.o., AstraZeneca UK Limited, Actavis Group PTC ehf., Medicom International s.r.o. a APOTEX EUROPE B.V. a potvrdil rozhodnutí Státního ústavu pro kontrolu léčiv (dále jen „Ústav“) ze dne 30. 6. 2010 o změně výše a podmínek úhrady léčivých přípravků v zásadě terapeuticky zaměnitelných s léčivými přípravky náležejícími do referenční skupiny č. 67/1 - antiandrogeny p.o.

Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. Žalobce považoval napadené rozhodnutí i rozhodnutí Ústavu za věcně nesprávné a nezákonné, neboť správní orgán při jeho vydání postupoval v rozporu se zákony i prováděcími předpisy, nesprávně a neúplně zjistil skutkový stav a tento chybně zjištěný skutkový stav následně nesprávně posoudil po právní stránce. Dle žalobce byla výše základní úhrady referenční skupiny č. 67/1 - antiandrogeny p.o., stanovena nesprávně a z tohoto důvodu byla rovněž nesprávně stanovena výše úhrady předmětného přípravku.

Výše základní úhrady vychází z neúplně a nesprávně zjištěného skutkového stavu s ohledem na splnění požadavku § 15 odst. 5 a § 39c odst. 5 zákona o veřejném zdravotním pojištění, neboť nezajistí adekvátní řádnou farmakoterapii s plnou úhradou alespoň jednoho léčivého přípravku použitelného pro řádnou farmakoterapii u pacientů, kterým jsou indikovány léčivé přípravky ze skupiny antiandrogenů, tedy u pacientů s karcinomem prostaty. Žalovaný se při stanovení základní úhrady vůbec nezabýval ani faktory, které v jiném rozhodnutí uvádí jako faktory, které je nezbytné brát v úvahu. Nezabýval se ani otázkou použitelnosti nejméně nákladného léčivého přípravku pro řádnou farmakoterapii, ačkoli v jiném rozhodnutí sám dospěl k závěru, že výkladem lze dospět k názoru, že úmyslem zákonodárce je ve skupinách léčivých přípravků uvedených v příloze č. 2 zabezpečit pojištěnci plně hrazený přípravek použitelný pro řádnou farmakoterapii.

Žalovaný se vůbec nezabýval jakoukoliv úvahou, zda léčivý přípravek FASLODEX 250 MG/5 ML INJ SOL 1 X 250 MG/5 ML je použitelný pro řádnou farmakoterapii pacientů, kterým je předmětná skupina přípravků indikována, tedy mužů s karcinomem prostaty. Nezabýval se žádnými jeho vlastnostmi, ani těmi faktory, o kterých v jiných případech uváděl, že je bude nezbytné brát v úvahu. Léčivé přípravky Tamoxifen Ebewe 10mg por tbl nob 100x10mg a FASLODEX 250 MG/5 ML INJ SOL 1 X 250 MG/5 ML nejsou a ani nemohou být nejméně nákladné pro pacienty trpící karcinomem prostaty, protože jsou v indikaci karcinom prostaty zcela neúčinné. Navíc léčivý přípravek Tamoxifen Ebewe 10mg por tbl nob 100x10mg nebyl a ani v současné době není plně hrazen z prostředků veřejného zdravotního pojištění. Léčivý přípravek FASLODEX 250 MG/5 ML INJ SOL 1 X 250 MG/5 ML byl v době vydání napadeného rozhodnutí plně hrazen z toho důvodu, že jeho výše úhrady nebyla stanovena podle zákonných kritérií uvedených v zákoně o veřejném zdravotním pojištění, ale podle právní úpravy platné před dnem 1. 1. 2008.

V důsledku shora popsaného postupu žalovaného dle žalobce došlo i k rozporu s veřejným zájmem na zajištění kvality a dostupnosti zdravotní péče, fungování systému zdravotnictví a jeho stability v rámci finančních možností systému veřejného zdravotního pojištění, jak je vymezen v § 17 odst. 3 zákona o veřejném zdravotním pojištění. Ustanovení § 15 odst. 5 a § 39c odst. 5 téhož zákona je nutno interpretovat s ohledem na jejich smysl a účel a v souladu se smyslem a účelem článku 31 věty druhé Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Je tedy nutno zajistit řádnou péči, tj. rovněž takový léčivý přípravek, který je použitelný pro řádnou farmakoterapii.



Právo na zdravotní péči je možno uplatňovat jen za podmínek, které stanoví zákon. Ten musí vyhovovat obecnému ustanovení článku 4 Listiny, který zákonodárce opravňuje k omezení určitého základního práva zákonem, a zároveň stanoví, že toto omezení musí platit stejně pro stejné případy a vždy musí šetřit podstatu a smysl omezovaného práva či svobody. Zákon upravující práva plynoucí z článku 31 Listiny tak nesmí mít diskriminační povahu. Podmínky, za nichž je možno tato práva uplatňovat, jím musí být stanoveny tak, aby všem občanům byl zajištěn spravedlivý – tedy i vznik možných nerovností vylučující – způsob přístupu ke zdravotní péči přiměřené kvality. Výklad zákona o veřejném zdravotním pojištění zastávaný žalovaným v napadeném rozhodnutí však popírá samu podstatu a smysl práva uvedeného v článku 31 Listiny, neboť z práva na plnou úhradu alespoň jednoho z léčivých přípravků ze skupiny léčivých látek č. 179 přílohy č. 2 (antagonisté hormonů a příbuzné látky používané v onkologii) vylučuje všechny muže s odkazem na plnou úhradu léčivého přípravku použitelného toliko pro ženy. Důvodem přitom je pouhá skutečnost, že antiestrogeny jsou obecně (všude na světě) levnější než antiandrogeny.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že Ústav při kalkulaci základní úhrady referenční skupiny postupoval tak, že porovnal cenové reference přípravků náležejících do posuzované skupiny léčivých látek, tj. přípravků s obsahem flutamidu a bicalutamidu o síle 50 mg. Všechny přípravky zahrnuté do cenové reference byly na trhu v ČR dostupné nejméně 3% podílu spotřeb v léčivé látce. Následně byl vybrán přípravek s nejnižší cenou připadající na obvyklou denní terapeutickou dávku (zaokrouhlenou na 4 desetinná místa matematicky) – referenční přípravek. Ústav posoudil možnost navýšení základní úhrady ve veřejném zájmu s ohledem především na zajištění kvality a dostupnosti poskytování péče a shledal, že zákonné podmínky pro navýšení úhrady s ohledem na veřejný zájem dle § 17 odst. 3 zákona o veřejném zdravotním pojištění a § 13 vyhlášky č. 92/2008 Sb., o stanovení seznamu zemí referenčního koše, způsobu hodnocení výše, podmínek a formy úhrady léčivých přípravků a potravin pro zvláštní lékařské účely a náležitostech žádosti o stanovení výše úhrady (dále jen „vyhláška č. 92/2008 Sb.“), jsou splněny.

Ústav tedy postupoval přesně podle § 39c odst. 2 písm. a) zákona o veřejném zdravotním pojištění a § 13 vyhlášky 92/2008 Sb. a při stanovení úhrady zjistil, že ve skupině přílohy 2 č. 179 zákona o veřejném zdravotním pojištění je plně hrazený přípravek, jímž byl léčivý přípravek Faslodex. Proto nebyl pro stanovení úhrad použit § 39c odst. 5 citovaného zákona a nebyla navýšena úhrada v posuzované skupině přípravků. Bylo zároveň zdůrazněno, že nejméně nákladný přípravek nespadá do posuzované skupiny a úprava úhrady ve smyslu § 39c odst. 5 uvedeného zákona dle nejméně nákladného přípravku nebyla upravena.

Do jednotlivých skupin přílohy č. 2 zákona o veřejném zdravotním pojištění jsou přípravky zařazovány podle různých kritérií (indikace, chemická struktura, délka působení, léková forma atd.). Členění léčivých látek do skupin přílohy č. 2 nemusí odpovídat členění do referenčních skupin a nelze je ani s referenčními skupinami zaměňovat. Jednotlivé léčivé přípravky zařazené do určité skupiny přílohy č. 2 nemusí být v zásadě terapeuticky zaměnitelné a s obdobným klinickým účinkem. V některých skupinách přílohy 2 jsou zařazeny léčivé látky svými indikacemi zcela odlišné.

Pokud by měla být naplněna představa žalobce, že ve skupině přílohy 2 budou jen léčivé látky s obdobnými indikacemi, resp. využitelné pro terapii jednoho onemocnění, musela by příloha 2 zákona o veřejném zdravotním pojištění obsahovat mnohonásobně více skupin. Tento fakt by pak vedl k tomu, že v každé skupině by byl jeden plně hrazený přípravek, což by následně vedlo k velkému dopadu na rozpočet prostředků veřejného zdravotního pojištění.

Podle § 39c odst. 5 zákona o veřejném zdravotním pojištění má být vždy aspoň jeden přípravek v každé skupině přílohy č. 2 plně hrazen. Plná úhrada znamená, že výše úhrady je shodná s cenou léčivého přípravku. Proto se při volbě nejméně nákladného přípravku srovnává pouze cena přípravků a ne další náklady spojené např. s aplikací.

Z výše popsaného postupu lze přesně vyčíst, jak bylo při stanovení úhrady léčivých přípravků postupováno, jaké kroky Ústav učinil a proč a jakými zákonnými ustanoveními se řídil; tento postup se opírá o metodiku, která je součástí spisu, je žalobci známá a podle níž v obdobných případech Ústav vždy postupuje. Žalovaný a Ústav postupovaly v daném řízení v souladu s ústavním pořádkem České republiky, jak jim to jejich postavení správních

úřadů ukládá. V zákoně o veřejném zdravotním pojištění není nikde zmíněno, že by měly být plně hrazeny všechny terapeuticky nezaměnitelné podskupiny léčivých přípravků. Nelze to dovodit ani z článku 31 Listiny, který ponechává na zákonodárci, jak systém veřejného zdravotního pojištění nastaví tak, aby byla zajištěna dostatečná zdravotní péče a zároveň zachována finanční stabilita tohoto systému. Podstatné tedy je, jaký je zaveden systém veřejného zdravotního pojištění v České republice a jaké z něj jednotlivým dotčeným osobám, zejména pacientům, plynou nároky.

Žalobce v podstatě požaduje, aby byla z § 15 odst. 5 a souvisejících ustanovení zákona o veřejném zdravotním pojištění učiněna výjimka v jeho prospěch a v daném řízení porušen § 15 odst. 5 a § 39c odst. 5 téhož zákona, neboť je to pro něj výhodné. Jde o požadavek sice legitimní, ale nezákonný, kterému žalovaný nemůže vyhovět a nastavit takovou praxi, která by byla ve zjevném rozporu se zákonem a navíc vedla k destabilizaci a v konečném důsledku ke zhroucení systému veřejného zdravotního pojištění, jakkoli by se to mohlo zdát vstřícným k pacientům. Ústavní soud judikoval, že jakkoliv není právo na bezplatnou zdravotní péči a zdravotní pomůcky zajištěno absolutně v plném neomezeném rozsahu, je v zásadě článek 31 Listiny respektován do té míry, jakou je možno považovat za stále ještě šetrící podstatu a smysl posuzovaného základního práva z pohledu článku 4 Listiny. Podle názoru žalovaného je použitá právní úprava v souladu nejen s článkem 31, ale i s článkem 4 Listiny a žalovaný se nedopustil pochybení, když ji na daný případ aplikoval tak, jak to činí v jiných obdobných případech. Koneckonců není to žalovaný, kdo je oprávněn posuzovat ústavnost právní úpravy, podle které při výkonu svých pravomocí postupuje, ale je toliko povinen ji respektovat a aplikovat za užití běžných a ověřených výkladových metod.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 11. 11. 2015, čj. 9 Ad 2/2011-102, napadené rozhodnutí zrušil a uložil žalovanému povinnost zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení. V odůvodnění zrušujícího rozsudku se ztotožnil s názorem žalobce, že výklad klíčových ustanovení § 15 odst. 5 a § 39c odst. 5 zákona o veřejném zdravotním pojištění, který v souzené věci žalovaný zaujal, není v souladu se zákonem a zároveň není ani ústavně konformní, neboť ve výsledku popírá právo pacientů mužského pohlaví stížených karcinomem prostaty na bezplatnou zdravotní péči, která je jim garantována článkem 31 Listiny.

Městský soud označil za nesprávný postup Ústavu, který při stanovení výše základní úhrady referenční skupiny č. 67/1 - antiandrogeny, p.o., na základě které pak stanovil vyšší úhrady v řízení posuzovaných léčivých přípravků, nepřistoupil k žalobcem (a jinými odvolateli) požadované úpravě úhrad tak, aby byl plně hrazen nejméně nákladný léčivý přípravek patřící do referenční skupiny č. 67/1 - antiandrogeny, p.o., který zároveň náleží do skupiny č. 179 přílohy 2 zákona o veřejném zdravotním pojištění, neboť vyšel ze zjištění, že existuje plně hrazený přípravek ze skupiny č. 179 přílohy 2 téhož zákona. S poukazem na tento léčivý přípravek Ústav odmítl postupovat podle § 39c odst. 5 zákona o veřejném zdravotním pojištění, přestože si musel být vědom toho, že léčivý přípravek FASLODEX (stejně jako léčivý přípravek Tamoxifen) vůbec nepatří mezi léčivé přípravky spadající do referenční skupiny č. 67/1 - antiandrogeny, p.o., a nelze jej použít k farmakoterapii karcinomu prostaty, k níž jsou přípravky této referenční skupiny určeny.

Striktní trvání Ústavu a potažmo též žalovaného na tom, že přiznání plné úhrady ze zdravotního pojištění někomu z posuzovaných léčivých přípravků referenční skupiny č. 67/1 - antiandrogeny, p.o., brání skutečnost, že ze zdravotního pojištění je již plně hrazen léčivý přípravek FASLODEX, který sice patří do téže skupiny léčivých látek uvedené v příloze č. 2 zákona o veřejném zdravotním pojištění pod číslem 179, avšak nejedná se o přípravek spadající do referenční skupiny č. 67/1 - antiandrogeny, p.o., a nelze jej vůbec použít k farmakoterapii karcinomu prostaty, k níž jsou přípravky referenční skupiny č. 67/1 určeny, označil soud za absurdní. Tento právní názor správních orgánů obou stupňů ve svém důsledku vede k tomu, že žádný z léčivých přípravků referenční skupiny č. 67/1 - antiandrogeny, p.o., užívaných k farmakoterapii karcinomu prostaty, nemá zajištěnou plnou úhradu ze zdravotního pojištění. Tím je všem mužům v České republice stíženým karcinomem prostaty bráněno v přístupu k bezplatné zdravotní péči, kterou jim garantuje článek 31 Listiny, a to s nepříjemným poukazem na existenci plně hrazeného léku určeného k léčbě zcela jiného onemocnění (karcinomu prsu u žen). Ve své podstatě jde o jednání, kterým je jedna skupina onkologických pacientů z důvodu svého pohlaví znevýhodněna oproti druhé skupině v přístupu ke zdravotní péči, což lze označit minimálně za nepřímou diskriminaci ve smyslu § 3 odst. 1 zákona č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací (dále

jen „antidiskriminační zákon“). Výklad zákona o veřejném zdravotním pojištění, který žalovaný zaujal v napadeném rozhodnutí, diskriminačním způsobem popírá právo mužů stížených karcinomem prostaty na bezplatnou zdravotní péči zahrnující alespoň jeden léčivý přípravek plně hrazený ze zdravotního pojištění, který by byl použitelný k farmakoterapii jejich onemocnění.

Městský soud uzavřel, že požadavek na to, aby ze skupiny léčivých látek vymezené v příloze č. 2 zákona o veřejném zdravotním pojištění byl plně hrazen vždy alespoň jeden přípravek použitelný pro řádnou farmakoterapii pacienta, vychází ze základního práva na bezplatnou zdravotní péči, které je garantováno článkem 31 Listiny, a s pomocí ústavně konformního výkladu klíčových ustanovení § 15 odst. 5 a § 39c odst. 5 zákona o veřejném zdravotním pojištění lze tomuto požadavku dostat.

Žalovaný podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 10. 3. 2016, čj. 4 As 292/2015-42, napadené rozhodnutí zrušil a vrátil věc městskému soudu k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud konstatoval, že v posuzované věci se jedná především o posouzení otázky, zda žalovaný postupoval správně, když na základě skutečnosti, že ve skupině č. 179 přílohy č. 2 byl nalezen jiný plně hrazený léčivý přípravek (FASLODEX), dospěl ve vztahu k léčivému přípravku žalobce APO-FLUTAMIDE k závěru, že nelze při stanovení výše úhrady ze zdravotního pojištění postupovat podle § 39c odst. 5 zákona o veřejném zdravotním pojištění. Nejvyšší správní soud odkázal na rozsudek ze dne 29. 10. 2015, čj. 5 As 93/2015-38, v němž se zabýval otázkou, jakým způsobem mají správní orgány aplikovat shora uvedená ustanovení zákona o veřejném zdravotním pojištění.

Nejvyšší správní soud konstatoval, že § 15 odst. 5 zákona o veřejném zdravotním pojištění věta druhá stanoví, že v každé skupině léčivých látek uvedených v příloze č. 2 se ze zdravotního pojištění vždy plně hradí nejméně jeden léčivý přípravek nebo potravina pro zvláštní lékařské účely. Zákon o veřejném zdravotním pojištění tedy umožňuje plnou úhradu více léčivých přípravků z jedné skupiny. K tomu však nemůže dojít postupem podle § 39c odst. 5 téhož zákona. Zákon o veřejném zdravotním pojištění však správním orgánům nestanoví povinnost zohlednit, zda je skupina léčivých látek vzájemně terapeuticky zaměnitelná či nikoli (tj. zda přípravky obsahující tyto léčivé látky jsou rozčleněny do více referenčních skupin). Tato skutečnost proto nehraje při rozhodování správních orgánů o tom, zda se v určité skupině léčivých látek nachází plně hrazený léčivý přípravek, roli, a nejedná se tudíž o pochybení správních orgánů, pokud při stanovení úhrad nepřihlíží ke skutečnosti, že léčivé látky zařazené do téže skupiny dle přílohy č. 2 zákona nejsou vzájemně zaměnitelné z hlediska léčebného využití. Nejvyšší správní soud tedy přisvědčil také této argumentaci žalovaného, neboť z uvedených ustanovení zákona o veřejném zdravotním pojištění povinnost posouzení terapeutické účinnosti/zaměnitelnosti jednotlivých léčivých přípravků v rámci téže skupiny léčivých látek dle přílohy č. 2 k zákonu o veřejném zdravotním pojištění vskutku nevyplývá.

S ohledem na výše uvedené přisvědčil Nejvyšší správní soud také závěru žalovaného, že postup správních orgánů nebyl v rozporu s článkem 31 Listiny. Protichůdná argumentace žalobce i městského soudu vycházející z tohoto článku Listiny je sice dle Nejvyššího správního soudu propracovaná a podrobná, ze zákona o veřejném zdravotním pojištění, který, jak to předpokládá článek 31 Listiny, upravuje podmínky, za nichž občané mají na základě veřejného pojištění právo na bezplatnou zdravotní péči, nicméně nevyplývá, že by měl být plně hrazen alespoň jeden terapeuticky nezaměnitelný léčivý přípravek v každé podskupině léčivých přípravků. Na výše uvedeném nemění nic ani to, že se fakticky jednalo o situaci, kdy žádný z léčivých přípravků referenční skupiny č. 67/1 - antiandrogeny, p.o., užívaných k farmakoterapii karcinomu prostaty, tj. léčbě mužů, neměl zajištěnou plnou úhradu ze zdravotního pojištění. Nejvyšší správní soud připustil, že tato situace, kdy pro ženy léčící se s rakovinou prsu zde byl jeden plně hrazený léčivý přípravek a pro muže léčící se s rakovinou prostaty žádný takový léčivý přípravek plně hrazen nebyl, se může z tohoto úhlu pohledu jevit jako nežádoucí. To však neznamená, že se jednalo o situaci v rozporu s článkem 31 Listiny, kdy by v důsledku úpravy v zákoně o veřejném zdravotním pojištění provádějící výše uvedený článek Listiny byla zdravotní péče pro některé z občanů nedostupná a kdy by byla některá skupina občanů diskriminována. Nejedná se totiž o otázku dostupnosti léčivých přípravků, ale o určení výše úhrady poskytované ze zdravotního pojištění.

Nejvyšší správní soud k tomu dodal, že neshledává (a toto ani žalobce netvrdil), že by právní úprava stanovování úhrad za léčiva z veřejného zdravotního pojištění ani její aplikace správními orgány zasahovala do esenciálního obsahu práva na bezplatnou zdravotní péči dle článku 31 Listiny (rozhodování o úhradách za léčiva je transparentní, je založeno na objektivním kritériu zajištění základního léčebného standardu za rozumné prostředky, a pojištěnci, kteří by vynakládali za doplatky na léčiva velké částky, mají právo na úhradu zaplacených částek nad stanovený limit dle § 16b zákona o veřejném zdravotním pojištění). Tato právní úprava přitom nepochybně sleduje legitimní cíl, kterým je spravedlivé rozdělení prostředků z veřejného zdravotního pojištění pro potřeby zajištění lékařské péče o pojištěnce. Při posouzení racionality právní úpravy a úkonů činěných správními orgány k naplnění sociálních práv mají soudy zachovávat zdrženlivost, jak Nejvyšší správní soud uvedl např. v rozsudku ze dne 27. 1. 2016, čj. 4 Ads 85/2015-87. Při nemožnosti posouzení složitě otázky optimální distribuce prostředků veřejného zdravotního pojištění mezi různé skupiny pojištěnců s různými a často protichůdnými potřebami a zájmy, se soud musí omezit na konstatování, že právní úprava, respektive její aplikace stěžovatelem, není diskriminační a není projevem svévole, libovůle a nerozumnosti nositelů veřejné moci.

Městskému soudu v Praze, který byl podle § 110 odst. 4 s. ř. s. v dalším řízení vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vyjádřeným ve zrušovacím rozhodnutí, nezbylo než žalobu zamítnout. Učinil tak rozsudkem ze dne 31. 5. 2016, čj. 9 Ad 2/2011-146, v němž převzal shora citované závěry Nejvyššího správního soudu, z nichž vyplývá nedůvodnost jednotlivých žalobních bodů.

Proti zamítavému rozsudku Městského soudu v Praze podal žalobce ústavní stížnost. Ústavní soud této ústavní stížnosti vyhověl a nálezem ze dne 17. 4. 2018, sp. zn. III. ÚS 2332/16, rozhodl, že rozsudkem městského soudu byla porušena ústavně zaručená základní práva a svobody žalobce na podnikání podle článku 26 odst. 1 a 2 ve spojení s článkem 31, článkem 3 odst. 1, článkem 4 odst. 3 a 4 Listiny a právo na soudní ochranu podle článku 36 odst. 1 a 2 tamtéž.

Ústavní soud konstatoval, že v minulosti výslovně připustil, že v řízení podle § 39f a násl. zákona o veřejném zdravotním pojištění může dojít k zásahu do práva podnikat zaručeného článkem 26 odst. 1 Listiny (nález Ústavního soudu ze dne 23. 2. 2015, sp. zn. I. ÚS 1251/14, bod 36). Práva podnikat se lze podle článku 41 Listiny domáhat pouze v mezích zákona, který pro ně stanoví podmínky, které však musejí být stanoveny, vykládány a uplatňovány ústavně konformním způsobem (srov. nález Ústavního soudu ze dne 6. 3. 2012 sp. zn. I. ÚS 823/11, bod 27, a tam uvedenou judikaturu). Současně však nelze přehlížet, že Listina v článku 26 odst. 2 hovoří o možnosti omezit výkon určitých povolání a činností, což zahrnuje rovněž zásah do svobody se rozhodnout provozovat taková povolání či takové činnosti. Z ochranné funkce základních práv a svobod v této oblasti proto též plynou pozitivní závazky státu zajistit prostředí pro podnikání a jinou hospodářskou činnost zajišťující rovnost podmínek soutěže v tržním prostředí. To se týká i soutěže při plnění podmínek pro zařazení léčiv podle pravidel § 39c zákona o veřejném zdravotním pojištění, který je třeba vykládat ústavně konformně, bez možného znevýhodnění podnikatelů stanovením podmínek hrazení léčivých přípravků takovým způsobem, který možno považovat za zásah do práv těch, jimž je jejich produkt určen podle pravidel článku 31 ve spojení s článkem 3 odst. 1, článkem 4 odst. 3 a 4 Listiny, tedy bez neodůvodněného znevýhodnění některé ze skupin nositelů práva na ochranu zdraví. Za ústavně konformní výklad je přitom třeba považovat takový výklad, který je souladný s ústavním řádem jako celkem (nález ze dne 23. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 33/10, část V.) vycházející ze zásady jeho koherence, což v posuzovaném případě konkrétně znamená, že porušením práva podnikat a provozovat hospodářskou činnost je i omezení určité skupiny nositelů práva na ochranu zdraví v přístupu k takovému léčivému přípravku.

Z uvedeného je zřejmé, že pro účely posouzení, zda nebylo zasaženo do žalobcova základního práva podnikat, je třeba posoudit, zda městský soud, byť vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, provedl ústavně konformní interpretaci zákona, který při svém rozhodování aplikoval. Z tohoto důvodu je dle Ústavního soudu třeba zabývat se též námitkami žalobce založenými na právu na zdraví a právu na rovné postavení žen a mužů, neboť takové nerovné rozlišování by mohlo vytvářet nerovné podmínky hospodářské soutěže. Aby bylo možno prohlásit interpretaci zákona za ústavně konformní, musí být konformní z hlediska ústavního pořádku jako celku, a tudíž i z hlediska výše uvedených základních práv, která se do podmínek podnikání stěžovatelky nepřímou promítají.

Ústavní soud se proto zabýval posouzením, zda soudem použitý výklad zákona byl v souladu s článkem 31 Listiny. Konstatoval, že v případě základního práva občanů na bezplatnou zdravotní péči a na zdravotní pomůcky podle článku 31 věty druhé Listiny je zákonodárce povinen stanovit podmínky jeho realizace, včetně vymezení, která zdravotní péče a zdravotní pomůcky musí být občanům poskytovány bezplatně, tedy bez toho, aby za jejich poskytnutí vznikla občanům povinnost k jejich přímé úhradě. Podstata a smysl tohoto základního práva budou zachovány tehdy, bude-li občanům zaručeno bezplatné poskytnutí zdravotní péče a zdravotních pomůcek potřebných pro zlepšení nebo zachování jejich zdravotního stavu nebo zmírnění jejich utrpení, a to formou takového ošetření a léčby, jež odpovídají objektivně zjištěným potřebám a požadavkům náležité úrovně a lékařské etiky.

Naplnění práva na bezplatnou zdravotní péči a na zdravotní pomůcky na základě veřejného pojištění podle článku 31 věty druhé Listiny předpokládá, že úhrada z veřejného zdravotního pojištění se bude vztahovat nejen na jednotlivé výkony poskytovatele zdravotnických služeb, nýbrž i na léčivé přípravky a zdravotnické prostředky, jež jsou potřebné k dosažení žádoucího léčebného účinku (nález ze dne 30. 5. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 3/15, bod 137).

V posuzovaném případě dle Ústavního soudu došlo k situaci, kdy určitý léčivý přípravek nebude plně hrazen z důvodu, že ze systému veřejného zdravotního pojištění je již hrazen jiný léčivý přípravek, který slouží k léčbě jiných onemocnění, a je určen jiné skupině pacientů. Při zohlednění výše uvedených premis dovozených judikaturou Ústavního soudu, a při posouzení skutkového stavu v nyní řešené věci Ústavní soud uzavřel, že nelze jako ústavně konformní akceptovat takový rozsudek správních soudů ve formě výkladu tzv. podústavního práva, ze kterého plyne připuštění možnosti, že bude existovat široká (v podstatě přesně vymezená) skupina pacientů trpící onemocněním karcinomu prostaty, které není zajištěna alespoň jedna varianta alespoň jednoho bezplatného poskytnutí zdravotní péče podle článku 31 Listiny. Postup správních orgánů a obecných soudů byl toliko formalistický, když konstatovaly, že „*pokud je ve skupině léčivých látek uvedené v příloze č. 2 zákona o veřejném zdravotním pojištění, alespoň jeden léčivý přípravek plně hrazený ze zdravotního pojištění, není možné postupovat při stanovení úhrady z veřejného zdravotního pojištění podle § 39c odst. 5 tohoto zákona*“, namísto toho, aby zkoumaly skutečný smysl předmětných ustanovení, kterým je - v souladu s článkem 31 Listiny - zajištění bezplatné zdravotní péče pro okruh pacientů trpící typově stejným onemocněním, ale - aniž se současně zabývaly opodstatněností tvrzení žalobce, že jiný prostředek neexistuje.

Ústavní soud shledal, že výklad zákona, který umožňuje dojít k závěru, že určitý léčivý přípravek nemá být plně hrazen z veřejného zdravotního pojištění (v řešeném případě léčivý přípravek proti karcinomu prostaty) pouze z důvodu, že již existuje plně hrazený léčivý přípravek, který slouží k léčbě zcela jiné nemoci (v řešeném případě léčivý přípravek proti karcinomu prsu) jiné omezené a vymezené skupiny pacientů a který objektivně nemůže být užíván jinými pacienty, než právě pacienty trpícími předmětnou nemocí (není tedy léčivým přípravkem terapeuticky zaměřitelným), zasahuje do samotné podstaty a smyslu ústavně zaručeného základního práva na ochranu zdraví dle článku 31 Listiny. Zákonné pravidlo, že z veřejného pojištění má být plně hrazen nejméně jeden léčivý přípravek z určité skupiny léků, je třeba ústavně konformně interpretovat tak, že musí být zohledňovány pouze léčivé přípravky, které jsou terapeuticky zaměřitelné, takže přitom nedochází k neodůvodněnému rozlišování mezi různými skupinami pacientů. Jiný postup je v rozporu s článkem 4 odst. 3 a 4 Listiny.

Na základě výše uvedeného Ústavní soud konstatoval, že jestliže Nejvyšší správní soud založil svůj rozsudek ze dne 10. 3. 2016, čj. 4 As 292/2015-42, kterým byl následně vázán městský soud při vydání napadeného rozhodnutí, na tezi, že zákon nevyžaduje, aby plně hrazeným léčivým přípravkem byl „*léčivý přípravek terapeuticky zaměřitelný s ostatními léčivými přípravky obsahujícími léčivé látky zařazené v téže skupině. Může tak nastat situace, že mezi léčivými přípravky v zásadě terapeuticky zaměřitelnými s obdobnou nebo blízkou účinností a bezpečností a s obdobným klinickým využitím (zařazenými do jedné referenční skupiny ve smyslu vyhlášky č. 384/2007 Sb., o seznamu referenčních skupin) nebude ani jeden léčivý přípravek plně hrazený z veřejného zdravotního pojištění.*“, tak tento výklad přijatý Nejvyšším správním soudem je rozporný s článkem 31 Listiny z důvodů, které Ústavní soud uvedl výše, což se nepřímo promítá do podnikání stěžovatelky, byť ta se nemůže práva na ochranu zdraví přímo dovolávat bez souvislosti se svým podnikáním.

V posuzovaném případě tak došlo k tomu, že napadený rozsudek vůči žalobci uplatnil zákon omezuje jeho právo podnikat způsobem, který není ústavně konformní. Totéž platí pro jeho svobodu rozhodnout se podnikat

formou výroby léčivého přípravku, při jejímž uplatnění má oprávnění očekávat, že bude podnikat za podmínek, které ho v rozporu s článkem 4 odst. 3 Listiny ve spojení s článkem 26 odst. 2 Listiny neznevýhodní. Ústavní soud tak uzavřel, že napadeným rozsudkem došlo k porušení žalobcova základního práva dle článku 26 odst. 1 a 2 Listiny. K tomuto závěru postačilo již samotné zjištění, že interpretace zákona použitá při rozhodování v nyní posuzované věci byla rozporná s článkem 31 Listiny.

Poté, co byl jeho předchozí rozsudek ze dne 31. 5. 2016, čj. 9 Ad 2/2011-146, zrušen nálezem Ústavního soudu ze dne 17. 4. 2018, sp. zn. III. ÚS 2332/16, se městský soud danou věcí znovu meritorně zabýval. Při svém rozhodování již nebyl vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 10. 3. 2016, čj. 4 As 292/2015-42, neboť Ústavní soud tento názor (výklad) shledal rozporným s článkem 31 Listiny. Městský soud v Praze se za této situace „vrátil“ k závěrům, které zaujal již v prvním rozsudku vydaném v této věci, tj. v rozsudku sp. zn. 9 Ad 2/2011, protože tyto závěry plně korespondují s názorem Ústavního soudu o protiústavnosti a diskriminační povaze výkladu příslušných ustanovení zákona o veřejném zdravotním pojištění, z něhož žalovaný při vydání napadeného rozhodnutí vycházel.

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

### Z odůvodnění:

[76] Městský soud má ve shodě s názorem žalobce za to, že výklad klíčových ustanovení § 15 odst. 5 a § 39c odst. 5 zákona o veřejném zdravotním pojištění, který v souzené věci žalovaný zaujal, není v souladu se zákonem a zároveň není ani ústavně konformní, neboť ve výsledku popírá právo pacientů mužského pohlaví stížených karcinomem prostaty na bezplatnou zdravotní péči, která je jim garantována článkem 31 Listiny. Závěr o protiústavnosti tohoto výkladu byl ostatně důvodem, pro který Ústavní soud shora citovaným nálezem ze dne 17. 4. 2018, sp. zn. III. ÚS 2332/16, zrušil zamítavý rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 5. 2016, čj. 9 Ad 2/2011-146.

[77] Je pravdou, že ustanovení § 15 odst. 5 a § 39c odst. 5 zákona o veřejném zdravotním pojištění vztahují požadavek na „nejméně jeden“, resp. „alespoň jeden“ plně hrazený léčivý přípravek nikoliv k referenční skupině léčivých přípravků, tj. ke skupině léčivých přípravků v zásadě terapeuticky zaměnitelných s obdobnou nebo blízkou účinností a bezpečností a obdobným klinickým využitím (§ 39c odst. 1 zákona o veřejném zdravotním pojištění), ale ke skupině léčivých látek uvedených v příloze č. 2 téhož zákona. Žalovanému lze přisvědčit v tom, že léčivé přípravky zařazené do jedné skupiny vzájemně terapeuticky zaměnitelných léčivých přípravků mohou náležet do různých skupin léčivých látek vymezených v příloze č. 2 zákona o veřejném zdravotním pojištění a naproti tomu léčivé přípravky náležející do jedné skupiny léčivých látek uvedené v příloze č. 2 zákona o veřejném zdravotním pojištění mohou patřit do několika odlišných referenčních skupin vzájemně terapeuticky zaměnitelných léčivých přípravků. To je evidentně i případ skupiny č. 179 dle přílohy č. 2 zákona o veřejném zdravotním pojištění, která nese název „*antagonisté hormonů a příbuzné látky používané v onkologii*“. Do této skupiny patří nejen léčivé přípravky referenční skupiny č. 67/1 - antiandrogeny, p.o., užívané k léčbě karcinomu prostaty, ale též léčivé přípravky referenční skupiny č. 66/1 - antiestrogeny, p.o., užívané k léčbě karcinomu prsu (představitelem antiestrogenů je např. výše zmíněný léčivý přípravek Tamoxifen Ebewe 10mg por tbl nob 100x10mg).

[78] V souzené věci Ústav při stanovení výše základní úhrady referenční skupiny č. 67/1 - antiandrogeny, p.o., na základě které pak stanovil výši úhrady v řízení posuzovaných léčivých přípravků, nepřistoupil k žalobcem (a jinými odvolateli) požadované úpravě úhrad tak, aby byl plně hrazen nejméně nákladný léčivý přípravek patřící do referenční skupiny č. 67/1 - antiandrogeny, p.o., který zároveň náleží do skupiny č. 179 přílohy 2 zákona o veřejném zdravotním pojištění, neboť vyšel ze zjištění, že existuje plně hrazený přípravek ze skupiny č. 179 přílohy 2 zákona o veřejném zdravotním pojištění, jímž je léčivý přípravek FASLODEX 250mg/5 ml inj sol 1x250mg/5ml, kód Ústavu 0028059. S poukazem na tento léčivý přípravek Ústav odmítl postupovat podle § 39c odst. 5 zákona o veřejném zdravotním pojištění, přestože si musel být vědom toho, že léčivý přípravek FASLODEX (stejně jako léčivý přípravek Tamoxifen) vůbec nepatří mezi léčivé přípravky spadající do referenční skupiny č. 67/1 antiandrogeny, p.o., a nelze jej použít k farmakoterapii karcinomu prostaty, k níž jsou přípravky této referenční skupiny určeny. Takový postup považuje soud za nezákonný, ba dokonce za protiústavní.

[79] Ustanovení § 15 odst. 5 a § 39c odst. 5 zákona o veřejném zdravotním pojištění nelze vykládat tak, že v každé skupině léčivých látek vymezené v příloze 2 tohoto zákona může být pouze jediný plně hrazený léčivý přípravek. Podle těchto ustanovení se v každé skupině léčivých látek uvedených v příloze č. 2 zákona o veřejném zdravotním pojištění ze zdravotního pojištění vždy plně hradí nejméně jeden, resp. alespoň jeden léčivý přípravek. Zákon v žádném případě nezakazuje, aby plná úhrada byla v rámci jedné a téže skupiny léčivých látek uvedené v příloze č. 2 zákona o veřejném zdravotním pojištění zajištěna pro více léčivých přípravků spadajících do téže skupiny, ba naopak takový stav výslovně předvídá. Pokud by zákonodárce usiloval o to, aby byl z léčivých přípravků patřících do jedné a téže skupiny léčivých látek vymezené v příloze č. 2 zákona o veřejném zdravotním pojištění ze zdravotního pojištění plně hrazen vždy pouze jeden léčivý přípravek, nepoužil by ve zmíněných ustanoveních zákona slova „nejméně“ či „alespoň“. Jejich použitím zákonodárce výslovně připustil možnost, že ze zdravotního pojištění bude plně hrazeno více léčivých přípravků patřících do jedné a téže skupiny léčivých látek vymezené v příloze č. 2 zákona o veřejném zdravotním pojištění. Využití této možnosti je dle názahu soudu nezbytné právě v těch případech, kdy léčivé přípravky náležející do jedné skupiny léčivých látek vymezené v příloze č. 2 zákona o veřejném zdravotním pojištění netvoří homogenní skupinu vzájemně terapeuticky zaměnitelných léčivých přípravků, ale jedná se o více heterogenních skupin léčivých přípravků patřících do odlišných referenčních skupin, jež jsou určeny k léčbě naprosto rozdílných nemocí, a kdy s ohledem na právo na bezplatnou zdravotní péči garantované článkem 31 Listiny nelze poukazovat na existenci jiného plně hrazeného léčivého přípravku z téže skupiny léčivých látek uvedené v příloze č. 2 zákona o veřejném zdravotním pojištění, jestliže tento slouží k léčbě zcela jiného onemocnění než léčivé přípravky, o kterých je rozhodováno.

[80] Striktní trvání Ústavu a potažmo též žalovaného na tom, že přiznání plné úhrady ze zdravotního pojištění některému z posuzovaných léčivých přípravků referenční skupiny č. 67/1 - antiandrogeny, p.o., brání skutečnost, že ze zdravotního pojištění je již plně hrazen léčivý přípravek FASLODEX, který sice patří do téže skupiny léčivých látek uvedené v příloze č. 2 zákona o veřejném zdravotním pojištění pod číslem 179, avšak nejedná se o přípravek spadající do referenční skupiny č. 67/1 - antiandrogeny, p.o., a nelze jej vůbec použít k farmakoterapii karcinomu prostaty, k níž jsou přípravky referenční skupiny č. 67/1 určeny, považuje soud za nezákonné a absurdní. Tento právní názor správních orgánů obou stupňů ve svém důsledku vede k tomu, že žádny z léčivých přípravků referenční skupiny č. 67/1 - antiandrogeny, p.o., užívaných k farmakoterapii karcinomu prostaty, nemá zajištěnou plnou úhradu ze zdravotního pojištění. Tím je všem mužům v České republice stíženým karcinomem prostaty bráněno v přístupu k bezplatné zdravotní péči, kterou jim garantuje článek 31 Listiny, a to s nepřijatelným poukazem na existenci plně hrazeného léku určeného k léčbě zcela jiného onemocnění (karcinomu prsu u žen). Ve své podstatě jde o jednání, kterým je jedna skupina onkologických pacientů z důvodu svého pohlaví znevýhodněna oproti druhé skupině v přístupu ke zdravotní péči. Takové jednání lze vskutku označit minimálně za nepřímou diskriminaci ve smyslu § 3 odst. 1 antidiskriminačního zákona.

[81] Městskému soudu na tomto místě nezbyvá než znovu poukázat na klíčový závěr Ústavního soudu vztahující se k dané věci, podle něhož „*vyklad zákona, který umožňuje dojít k závěru, že určitý léčivý přípravek nemá být plně hrazen z veřejného zdravotního pojištění (v řešeném případě léčivý přípravek proti karcinomu prostaty) pouze z důvodu, že již existuje plně hrazený léčivý přípravek, který slouží k léčbě zcela jiné nemoci (v řešeném případě léčivý přípravek proti karcinomu prsu) jiné omezené a vymezené skupiny pacientů a který objektivně nemůže být užíván jinými pacienty, než právě pacienty trpícími předmětnou nemocí (není tedy léčivým přípravkem terapeuticky zaměnitelným), zasahuje do samotné podstaty a smyslu ústavně zaručeného základního práva na ochranu zdraví dle článku 31 Listiny. Zákonné pravidlo, že z veřejného pojištění má být plně hrazen nejméně jeden léčivý přípravek z určité skupiny léků, je třeba ústavně konformně interpretovat tak, že musí být zohledňovány pouze léčivé přípravky, které jsou terapeuticky zaměnitelné, takže přitom nedochází k neodůvodněnému rozlišování mezi různými skupinami pacientů. Jiný postup je v rozporu s článkem 4 odst. 3 a 4 Listiny.*“

[82] K závěrům, které zaujal Ústavní soud v usnesení ze dne 14. 5. 2009, sp. zn. I. ÚS 591/09, městský soud uvádí, že tyto závěry argumentaci žalovaného nepodporují, neboť Ústavní soud v uvedeném rozhodnutí řešil zcela jinou otázku. Na rozdíl od stěžovatele, který ústavní stížností inicioval řízení v uvedené věci u Ústavního soudu, se žalobce v nyní projednávané věci nedomáhá toho, aby právní úprava zaručila pojištěncům takový plně hrazený lék, který by jim ze zdravotního hlediska nejlépe vyhovoval, nebo aby jim zajistila neomezenou dostupnost

léků v souladu se současnými dostupnými poznatky lékařské vědy. Žalobcová tvrzení jsou zcela odlišná – jsou založena na právu pojištěnců na alespoň jeden plně hrazený léčivý přípravek ve skupině léčivých látek uvedené v příloze č. 2 zákona o veřejném zdravotním pojištění, který by byl použitelný k řádné farmakoterapii jejich onemocnění.

[83] Městský soud nikterak nezpochybnuje obecná východiska, na základě kterých Ústavní soud ve věci vedené pod sp. zn. I. ÚS 591/09 rozhodl. Není pochyb o tom, že systém veřejného pojištění je jako každý pojišťovací systém limitován objemem finančních prostředků na úhradu zdravotní péče, který se získává na základě povinnosti platit pojistné na všeobecné zdravotní pojištění. Tento limitující faktor je přítom přímo obsažen v článku 31, větě druhé Listiny, kdy je nárok občanů na bezplatnou zdravotní péči a na zdravotní pomůcky vázán na ústavní požadavek a rámec veřejného pojištění. Jak rovněž konstatoval Ústavní soud, normativní obsah ústavní normy článku 31 Listiny je omezen článkem 41 odst. 1 Listiny, protože se ho jako práva lze dovolat pouze v mezích zákonů, které toto ustanovení provádějí. Je proto třeba respektovat, že právo na zdravotní péči je možno uplatňovat jen za podmínek, které stanoví zákon. Ten nepochybně musí vyhovovat obecnému ustanovení Listiny, a to článku 4, který zákonodárce opravňuje k omezení určitého základního práva zákonem, a zároveň stanoví, že toto omezení musí platit stejně pro stejné případy a vždy musí šetřit podstatu a smysl omezaného práva či svobody. Zákon upravující práva plynoucí z článku 31 Listiny tak nesmí mít diskriminační povahu, podmínky, za nichž je možno tato práva uplatňovat, jím musí být stanoveny tak, aby všem občanům byl zajištěn spravedlivý – tedy i vznik možných nerovností vylučující – způsob přístupu ke zdravotní péči přiměřené kvality.

[84] Výklad zákona o veřejném zdravotním pojištění, který žalovaný zaujal v napadeném rozhodnutí, je však v příkrém rozporu s požadavky, které musí tento zákon dle Ústavního soudu splňovat. Diskriminačním způsobem totiž popírá právo mužů stížených karcinomem prostaty na bezplatnou zdravotní péči zahrnující alespoň jeden léčivý přípravek plně hrazený ze zdravotního pojištění, který by byl použitelný k farmakoterapii jejich onemocnění. Výklad žalovaného není založen na přípustných, zákonem stanovených mezích základního práva občanů na bezplatnou zdravotní péči, ale uvedené základní právo zcela popírá. Nejedná se o výklad, jenž by pacientům s karcinomem prostaty – slovy Ústavního soudu řečeno – zajišťoval „spravedlivý – tedy i vznik možných nerovností vylučující – způsob přístupu ke zdravotní péči přiměřené kvality.“

[85] Jak ve vztahu k nyní projednávané věci výslovně konstatoval Ústavní soud v nálezu ze dne 17. 4. 2018, sp. zn. III. ÚS 2332/16, „[v]ýklad zákona, upravujícího práva plynoucí z čl. 31 Listiny, tak nesmí mít diskriminační povahu. Podmínky, za nichž je možno právo na bezplatnou zdravotní péči uplatňovat, pak musí být stanoveny tak, aby všem nositelům práva na zdravotní péči byl zajištěn ústavně konformní způsob přístupu ke zdravotní péči, a to rovněž bez rozdílu pohlaví podle čl. 3 odst. 1 Listiny. Nelze tedy akceptovat stav, kdy široké skupině pacientů s onemocněním karcinomu prostaty je – přinejmenším podle tvrzení stěžovatelky (tj. žalobce) – odepřena bezplatná zdravotní péče jen a pouze z toho důvodu, že se ve skupině léčivých látek uvedené v příloze č. 2 zákona o veřejném zdravotním pojištění nachází jiný bezplatný lék na zcela jiné onemocnění, přičemž tento lék je pro ně nepoužitelný.“

[86] K poukazu na rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 11. 2008, z něhož žalobce dovozuje porušení § 2 odst. 4 správního řádu tím, že při rozhodování podobných případů vznikly nedůvodné rozdíly, soud uvádí, že ve zmíněném rozhodnutí žalovaný řešil odlišnou problematiku, týkající se způsobu výběru nejméně nákladného léčivého přípravku. V prvním odstavci na straně 10 rozhodnutí vymezil, jaká kritéria (faktory) kromě ceny je nutno brát při výběru nejméně nákladného léčivého přípravku v úvahu. Tyto závěry správního orgánu dle náhledu soudu nesouvisí s otázkou, která je předmětem sporu v nyní projednávané věci, tj. s otázkou práva pacienta na alespoň jeden plně hrazený léčivý přípravek, jenž by byl použitelný k řádné farmakoterapii jeho onemocnění. Z téhož důvodu neobstojí ani námitka porušení směrnice č. 89/105/EHS, kterou žalobce v této souvislosti vznesl.

[87] Pravdou ovšem je, že v témže rozhodnutí v posledním odstavci na straně 9 žalovaný uvedl, že „[v]ýkladem lze dospět k názoru, že úmyslem zákonodárce je ve skupinách léčivých přípravků uvedených v příloze č. 2 zabezpečit pojištěncům plně hrazený přípravek použitelný pro řádnou farmakoterapii“. Vydáním napadeného rozhodnutí, jímž je pojištěncům stíženým karcinomem prostaty de facto upíráno právo na plně hrazený léčivý přípravek ze skupiny č. 179 přílohy č. 2 zákona o veřejném zdravotním pojištění, který by byl použitelný pro řádnou farmakoterapii jejich onemocnění, však žalovaný tento názor, se kterým se soud ztotožňuje, popřel.



[88] Žalobní tvrzení, podle kterého žalovaný napadeným rozhodnutím odepřel celé mužské populaci možnost přístupu k plně hrazenému léčivému přípravku (použitelnému k řádné farmakoterapii karcinomu prostaty), je bohužel pravdivým konstatováním a soud na něm neshledává nic tendenčního. K tomu lze jen dodat, že žalovaný v průběhu řízení žádný léčivý přípravek ze skupiny č. 179 přílohy č. 2 zákona o veřejném zdravotním pojištění, jenž by byl použitelný k farmakoterapii uvedeného onemocnění a byl by plně hrazen z veřejného pojištění, neoznačil.

[89] V rozsudku ze dne 15. 7. 2015, čj. 10 Ad 23/2010-181, na který poukázal žalovaný při jednání před soudem, se desátý senát správního úseku Městského soudu v Praze vyjádřil k otázce výkladu § 15 odst. 5 ve spojení s § 39c odst. 5 zákona o veřejném zdravotním pojištění pouze nad rámec řešené věci. Úvahy o hmotněprávní aplikaci těchto ustanovení ve vztahu k rozhodnutí správního orgánu, které bylo předmětem jeho přezkumu, označil za předčasné s tím, že nebylo-li v řízení postaveno najisto, zda a jaký léčivý přípravek splňoval podmínky § 15 odst. 5 zákona, nelze přezkoumat úvahy Ústavu a žalovaného vztahující se k případné aplikaci § 39c odst. 5 zákona. Soud nicméně ve zmíněném rozsudku nad rámec věci samé konstatoval, že námitka žalobců předpokládá takový výklad § 15 odst. 5 ve spojení s § 39c odst. 5 zákona, který by ve svém důsledku vedl k tomu, aby byl plně hrazen vždy alespoň jeden přípravek použitelný pro řádnou farmakoterapii, tedy v zásadě vždy alespoň jeden přípravek z příslušné referenční skupiny podle vyhlášky č. 92/2008 Sb. Takový výklad však podle soudu z gramatického výkladu textu zákona nevyplývá a v podobě zastávané žalobci (tedy bezvýjimečně zajištění řádné farmakoterapie u každého pojištěnce) jej nelze dovozovat ani výkladem teleologickým. S poukazem na rozdíl mezi referenčními skupinami a skupinami přílohy č. 2 zákona pak soud dovedl že „zákon, vycházející z jeho gramatického znění, zaručuje plnou úhradu nejméně jednoho léčivého přípravku ze skupin látek podle přílohy č. 2 zákona, nikoliv léčivého přípravku z každé referenční skupiny podle vyhlášky § 39c odst. 1 ve spojení s vyhláškou č. 92/2008 Sb.“

[90] S výkladem § 15 odst. 5 a § 39c odst. 5 zákona o veřejném zdravotním pojištění, který *obiter dictum* zaujal desátý senát správního úseku Městského soudu v Praze v rozsudku ze dne 15. 7. 2015, čj. 10 Ad 23/2010-181, se devátý senát se neztotožňuje, neboť se jedná o čistě gramatický výklad textu právní normy, který navíc nebere v potaz zákonem stanovenou možnost, aby ze zdravotního pojištění bylo plně hrazeno více léčivých přípravků patřících do jedné a téže skupiny léčivých látek vymezené v příloze č. 2 zákona o veřejném zdravotním pojištění (viz výše). Požadavek na to, aby ze skupiny léčivých látek vymezené v příloze č. 2 zákona o veřejném zdravotním pojištění byl plně hrazen alespoň jeden přípravek použitelný pro řádnou farmakoterapii pacientů s karcinomem prostaty, vychází dle devátého senátu ze základního práva na bezplatnou zdravotní péči, které je garantováno článkem 31 Listiny. S pomocí ústavně konformního výkladu klíčových ustanovení § 15 odst. 5 a § 39c odst. 5 zákona o veřejném zdravotním pojištění lze tomuto požadavku dostat.

[91] Městský soud závěrem uvádí, že při přezkumu zákonnosti napadeného rozhodnutí mohl posuzovat pouze ta skutková zjištění a právní závěry, které žalovaný vtělil do odůvodnění napadeného rozhodnutí. Protože to nikdo z účastníků ani netvrdil, soud v řízení o žalobě nezkoumal, zda ke dni vydání napadeného rozhodnutí existoval nějaký plně hrazený léčivý přípravek, který by byl určen pro léčbu pacientů s karcinomem prostaty. Žalobce svými tvrzeními tuto skutečnost výslovně popíral, žalovaný pak tato žalobní tvrzení žádnou relevantní argumentací nepochoybnil a ani v průběhu řízení neoznačil žádný léčivý přípravek ze skupiny č. 179 přílohy č. 2 zákona o veřejném zdravotním pojištění, jenž by byl použitelný k farmakoterapii uvedeného onemocnění a byl k datu vydání napadeného rozhodnutí plně hrazen z prostředků veřejného pojištění. Napadené rozhodnutí je zbudováno na závěru, že není možné přistoupit na žalobcem (a jinými odvolateli) požadovanou úpravu úhrad tak, aby byl plně hrazen nejméně nákladný léčivý přípravek patřící do referenční skupiny č. 67/1 - antian-drogeny, p.o., který zároveň náleží do skupiny č. 179 přílohy 2 zákona o veřejném zdravotním pojištění, protože ve skupině č. 179 přílohy 2 zákona o veřejném zdravotním pojištění již existuje plně hrazený léčivý přípravek FASLODEX 250mg/5 ml inj sol 1x250mg/5ml. O existenci jiného plně hrazeného léčivého přípravku, který by ovšem byl určen pro léčbu pacientů trpících onemocněním karcinomem prostaty, není v napadeném rozhodnutí ani zmínka. Hypotetická možnost existence takového přípravku není způsobitelná zvrátit závěr soudu o nezákonnosti napadeného rozhodnutí, resp. toho právního posouzení věci, které žalovaný vtělil do odůvodnění napadeného rozhodnutí.

## Služební poměr: náhrada škody

k § 98 odst. 1 a 2 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů

**Dle § 98 odst. 1 a 2 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, odpovídá bezpečnostní sbor za škodu, která vznikla příslušníkovi při výkonu služby, v přímé souvislosti s ním nebo pro výkon služby, a která vznikla porušením právní povinnosti, jež sice není v rozporu s právní normou, ale je v rozporu s dobrými mravy.**

*(Podle rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 19. 6. 2018, čj. 22 Ad 10/2017-28)*

**Prejudikatura:** č. 26/1977 Sb. NS.

**Věc:** Vladimíra K. proti Generálnímu řediteli Vězeňské služby ČR o náhradu škody.

Dne 7. 8. 2015 v dopoledních hodinách vznesla žalobkyně vůči svému nadřízenému (vedoucímu oddělení vězeňské stráže Věznice a ústavu pro výkon zabezpečovací detence Opava) požadavek na změnu dosažitelnosti v době víkendu s odkazem na množství již odpracovaných přesčasových hodin a možnost zastoupení některým z jejich spolupracovníků z jiné pracovní směny.

Kolem 12:00 téhož dne se žalobkyně na výzvu svého nadřízeného dostavila do místnosti eskortní směny, kde měla v přítomnosti dalších šesti spolupracovníků a svého nadřízeného podle jeho pokynu přednést opakovaně svůj požadavek na změnu dosažitelnosti. Následná výměna názorů, při které, jak vyplývá ze spisu, měla žalobkyně na rozdíl od ostatních účastníků po celou dobu stát, se měla týkat rozdělení pracovních směn a měla být vedena konfrontačním způsobem.

Po ukončení této schůzky se měla žalobkyně dostavit za jedním ze svých spolupracovníků, který ve své výpovědi potvrdil její silně rozrušený psychický stav. V následujícím týdnu kontaktovala žalobkyně psychiatricku s žádostí o pomoc. Dne 19. 8. 2015 se žalobkyně dostavila na vyšetření. Žalobkyni byla diagnostikována posttraumatická stresová porucha s panickou úzkostí a nařízena medikace. Lékařská zpráva kvalifikovala následek jako akutní depresivní a stresový syndrom potvrzený psychiatrickým pracovištěm (položka 22) a hodnotila jej ve výši 200 bodů. Dne 14. 8. 2015 (pátek) byla žalobkyně uznána práce neschopnou, což bylo zaměstnavateli oznámeno telefonicky dne 16. 8. 2015 (neděle). Pracovní neschopnost trvala do 30. 9. 2015.

V průběhu měsíce srpna kontaktovala žalobkyně s žádostí o prošetření události místopředsedu Nezávislého odborového orgánu Policie ČR. Událost byla následně prošetřena odborem kontroly Generálního ředitelství Vězeňské služby ČR a ve formě informace postoupena Generálnímu řediteli Vězeňské služby ČR. Ze závěrů v informaci obsažených vyplynulo, že pracovní směny nebyly rozloženy zcela rovnoměrně a bylo možné jejich efektivnější plánování, za což je plně odpovědné vedení věznice. Ke konfrontaci ze dne 7. 8. 2015 informace uvedla, že řešení žádosti žalobkyně způsobem, který zvolil její nadřízený, bylo nevhodné.

Dne 29. 3. 2017 nevyhověl ředitel Věznice a ústavu pro výkon zabezpečovací detence Vězeňské služby ČR Opava žádosti žalobkyně o náhradu škody na zdraví ve výši 62 743 Kč, která měla vzniknout v důsledku jednání nadřízeného pracovníka žalobkyně.

Odvolání žalobkyně zamítl Generální ředitel Vězeňské služby ČR dne 2. 6. 2017. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně dne 17. 8. 2017 žalobu.

Žalobkyně byla přesvědčena, že ve spisovém materiálu, zejména pak v prvostupňovém rozhodnutí, je obsažen a vyhodnocen dostatek důkazů potřebných pro prokázání jednání nadřízeného a příčinné souvislosti tohoto jednání a škodlivého následku v podobě zhoršeného psychického stavu.

Skutkový stav byl podle žalobkyně dostatečně prokázán provedeným šetřením orgánu generálního ředitele Vězeňské služby ČR, výpověďmi dvou spolupracovníků žalobkyně, kteří ve výpovědích obsažených ve spisovém

materiálu ke správnému řízení popisují zhoršený psychický stav žalobkyně po návratu z jednání s nadřízeným, výpovědi nadřízeného, který se k jednání měl přiznat a v rozhodnutí ředitele věznice jako orgánu prvního stupně.

Škodlivý následek pak prokázala vedle již zmíněných výpovědí nastalá pracovní neschopnost a zpráva ošetřujícího lékaře, který škodu způsobenou žalobkyní vyčíslil ve výši 200 bodů. Příčinná souvislost je dle žalobkyně nadále zcela zřejmá.

Ředitel věznice ve svém rozhodnutí vyhodnotil zjištěný skutkový stav zcela účelově a své rozhodnutí podřídil obraně svého podřízeného (nadřízeného žalobkyně), aby zamezil odpovědnosti Vězeňské služby ČR za jednání svého zaměstnance. Obdobného zkreslování se pak podle žalobkyně ve svém rozhodnutí dopustil i generální ředitel vězeňské služby v rozhodnutí o odvolání žalobkyně. V rozhodnutí je opomíjena celá řada skutečností. Žalobkyně se k jednání s nadřízeným musela dostavit podle rozkazu nadřízeného a rovněž nežádala o změnu eskortních směn, ale o změnu dosažitelnosti během následujícího víkendu. K lékaři se žalobkyně dostavila již v den následující po jednání s nadřízeným, nikoliv po devíti dnech, jak uvádí rozhodnutí, což bylo známo i nadřízenému, který ji v tentýž den kontaktoval a oznámil jí zahájení kázeňského řízení. Tvrzené přiznání svého podílu na celé situaci je zcela v rozporu s názorem žalobkyně a vyplývá toliko z vyjádření ředitele věznice.

Ve svém vyjádření žalovaný konstatoval, že žalobkyně byla dne 7. 8. 2015 po dobu přibližně 45 minut vystavena výhrůzkám a nevybíravým útokům ze strany spolupracovníků a na základě této skutečnosti uplatnila vůči zaměstnavateli nárok na náhradu škody jako náhradu za ztrátu výdělku představovanou rozdílem mezi služebním příjmem a nemocenskou dávkou. Pracovní neschopnost způsobená zhoršeným psychickým stavem trvala v období od 16. 8. 2015 do 1. 10. 2015.

Skutkový děj nebyl kvalifikován jako pracovní úraz a proto připadá v úvahu posouzení podle § 98 odst. 2 zákona o služebním poměru. Základními podmínkami takového nároku jsou poškození zdraví vzniklé jiným způsobem než služebním úrazem či nemocí, porušení právní povinnosti při výkonu služby nebo v přímé souvislosti s ní, škoda na zdraví příslušníka a příčinná souvislost mezi porušením povinnosti a vzniklou škodou.

K žádnému poškození zdraví žalobkyně v důsledku porušení právních předpisů ze strany nadřízeného a dalších spolupracovníků však podle žalovaného nedošlo, ačkoliv celé jednání lze označit za vybočení z pravidel služební zdvořilosti.

Žalovaný měl dále za to, že skutkový stav byl zjištěn v rozsahu nezbytném pro rozhodnutí dostatečně a bez důvodných pochybností. Veškeré zjištěné důkazy byly řádně posouzeny a rovněž byly vypořádány všechny námitky žalobkyně. Závěry žalobkyně o tom, že příčinná souvislost je v dané věci automaticky prokázána, pokud jsou zjištěny některé nedostatky v postupu nadřízeného, jsou mylné.

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

### Z odůvodnění:

(...)

[23] V dalších žalobních námitkách pak žalobkyně dle názoru krajského soudu přisvědčit lze. Jak žalobkyně, tak žalovaný totožně konstatují, že žalobkyně byla ve výše uvedeném období v pracovní neschopnosti z důvodu dočasně zhoršeného psychického stavu. Žalovaný přitom zpochybňuje formu stanovení způsobené újmy v podobě lékařské zprávy. Obě strany sporu se však ztotožňují se závěrem (jak vyplývá z žaloby, vyjádření k žalobě a také napadeného rozhodnutí), že k verbální konfrontaci dne 7. 8. 2015 došlo v důsledku jednání nadřízeného žalobkyně. Žalovaný na rozdíl od žalobkyně stále trvá na tom, že k újmě na zdraví žalobkyně nedošlo v důsledku porušení právních předpisů nadřízeným. Právě tento závěr žalovaného lze označit za nesprávný. Z výše popsaného šetření odboru kontroly generálního ředitelství jednoznačně vyplývá, že na straně nadřízeného jakožto osoby ve služebním poměru k Vězeňské službě Policie ČR došlo ke zcela zjevnému selhání při projednávání pracovních záležitostí. Vytvoření takto nepřívětivé konfrontační situace, při které je žalobkyně *de facto* donucena vznést v dané situaci odůvodněnou námitku směřující proti organizaci pracovních směn za přítomnosti kolegů, je zcela nesprávným postupem, kterým je za určitých okolností (jakou může být například tvrzená pocitovaná přepracovanost žalobkyně) možné přivodit psychickou újmu, která v konečném důsledku způsobí stav pracovní

neschopnosti. Žalovanému lze sice přisvědčit v jeho úvaze, že se nejedná o škodu na zdraví při pracovním úrazu nebo nemoci z povolání podle § 100 a násl. služebního zákona, závěr o nemožnosti aplikace § 98 odst. 1 a 2 služebního zákona o obecné odpovědnosti za škodu a jinou škodu na zdraví však správný není.

[24] Znění § 98 odst. 1 služebního zákona, který stanovuje podmínky aplikace i pro odstavec 2 téhož ustanovení, lze v nyní projednávané věci obsahově ztotožnit s § 265 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, který v pracovním právu plní v zásadě stejný účel jako dotčené ustanovení služebního zákona. Ustanovení zákoníku práce bylo do současné právní úpravy v téže podobě přeneseno z předcházejícího zákoníku práce, tedy zákona č. 65/1965 Sb. Krajský soud ve své úvaze dospěl k závěru, že judikatura vztahující se k dotčenému ustanovení zákoníku práce je proto aplikovatelná i na nyní projednávaný případ. Z ní pak vyplývá, že odpovědnost zaměstnavatele se zakládá nejen porušením právního předpisu, jak žalovaný ve svém vyjádření k žalobě nesprávně uvádí, ale i porušením právní povinnosti. Takovou právní povinností pak může být nejen povinnost vyplývající z litery zákona, ale i porušení povinnosti mravní, jak se konstatuje již v rozsudku Krajského soudu Praze ze dne 27. 6. 1974, sp. zn. 14 Co 216/74, č. 26/1977 Sb. NS. V rozhodnutí se uvádí: „V ustanovení § 187 odst. 1 zákoníku práce jde o škodu, která vznikla pracovníkovi při plnění pracovních úkolů nebo v přímé souvislosti s ním, a která vznikla porušením právní povinnosti nebo úmyslným jednáním, jež sice není v rozporu s právní normou, ale je v rozporu s pravidly socialistického soužití (nyní úmyslným jednáním proti dobrým mravům). Nerozhoduje, zda k protiprávnosti došlo zaviněným jednáním anebo bez zavinění; nerozhoduje také, zda právní povinnost porušil pracovník organizace nebo jiná osoba nebo jiná organizace. V případech uvedených v ustanovení § 187 odst. 2 zákoníku práce nezáleží na tom, při jaké činnosti vznikla poškozenému škoda. Rozhodné však je, z jakého jednání organizace nebo pracovníků, kteří jednájí jejím jménem, vznikla pracovníkovi škoda.“ Je tedy zjevné, že jednání nadřízeného je v daném případě způsobilé založit odpovědnost zaměstnavatele za škodu.

[25] Vedle porušení právní povinnosti podle obsahu § 98 odst. 1 služebního zákona ve spojení s výše citovanou judikaturou je další podmínkou nezbytnou k založení odpovědnosti zaměstnavatele za způsobenou škodu porušení takové povinnosti při výkonu služby, v přímé souvislosti s ní nebo pro její výkon. Krajský soud dospěl k závěru, že i tato podmínka je naplněna. K události, která zapříčinila zhoršení psychického stavu žalobkyně, došlo totiž, jak vyplývá z napadeného rozhodnutí, v pracovní době, na pracovišti, za situace, která byla vyvolána rozkazem nadřízeného žalobkyně a předmětem jednání byla organizace pracovních směn. V dané situaci se tak jednoznačně jedná o porušení právní povinnosti v přímé souvislosti s výkonem služby a obě podmínky pro založení odpovědnosti zaměstnavatele za škodu podle tohoto ustanovení jsou tak naplněny.

[26] Jak vyplývá z výše uvedeného, na uplatněný nárok na náhradu škody nemá vliv, zda z šetření vyplynula odpovědnost nadřízeného za kázeňský přestupek či nikoliv, podstatné je, zda ke škodě došlo v důsledku porušení povinnosti jako takové. Zcela stejný závěr pak lze učinit i v případě osobního usmíření mezi nadřízeným a žalobkyní, ze kterého není patrný žádný krok žalobkyně směřující k vzdání se nároku na náhradu škody. Jestliže v následujícím správním řízení dojde správní orgán k závěru, že žalobkyně rovněž nese částečnou odpovědnost za způsob, jakým probíhalo jednání, v důsledku kterého došlo k její pracovní neschopnosti, je nezbytné, aby tuto odpovědnost správně a dostatečně odůvodnil.

[27] V závěru považuje krajský soud za nezbytné vytknout správním orgánům prosté konstatování, že žalobkyní předložená lékařská zpráva je jako doklad pro stanovení výše náhrady škody nedostatečná. Byť je pravdou, že zpráva neobsahuje mj. poučení o možnosti přezkumu a nespĺňuje tak parametry posudku, je postup správního orgánu v rozporu s § 180 odst. 1 zákona o služebním poměru a § 56 správního řádu. Vzhledem k předmětu celého správního řízení je vyjasnění charakteru újmy a případně výše způsobené škody nutné považovat za zásadní důkaz pro správné vyhodnocení žádosti žalobkyně. Správní orgán si v dané situaci měl řádně opatřit podklady potřebné pro rozhodnutí a nikoliv stroje konstatovat, že žalobkyní předložená zpráva je nedostatečná.

## Ochrana životního prostředí: posuzování vlivů záměru na životní prostředí; neomezený časový rozsah provozu záměru

k § 4 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění zákonů č. 93/2004 Sb., č. 163/2006 Sb., č. 216/2007 Sb., č. 436/2009 Sb. a č. 39/2015 Sb.

**Změna záměru, který neměl od počátku objektivně omezený časový rozsah provozu, spočívající v prodloužení životnosti zařízení (jeho přizpůsobení novým zákonným požadavkům), nepodléhá obligatornímu posouzení vlivů na životní prostředí, ledaže by vedla k zvýšení aktuální kapacity či rozsahu záměru překračujících zákonem stanovený limit nebo by sama o sobě spadala pod přílohu č. 1 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 9. 2018, čj. 6 As 91/2018-74)

**Prejudikatura:** č. 3502/2017 Sb. NSS; rozsudky Soudního dvora ze dne 24. 10. 1996, Kraaijeveld a další (C-72/95, Sb. rozh., s. I-05403), ze dne 28. 2. 2008, Abraham a další (C-2/07, Sb. rozh., s. I-01197), ze dne 25. 7. 2008 Eccologistas en Acción-CODA (C-142/07, Sb. rozh., s. I-06097) a ze dne 3. 3. 2011, Komise proti Irsku (C-50/09, Sb. rozh., s. I-00873).

**Věc:** Zapsaný spolek Frank Bold Society proti Ministerstvu průmyslu a obchodu, za účasti akciové společnosti Sev.en EC, o posuzování vlivů změny záměru na životní prostředí, o kasační stížnosti žalobce.

Osoba zúčastněná na řízení provozuje tepelnou elektrárnu Chvaletice. Na základě její žádosti vydalo Ministerstvo průmyslu a obchodu, odbor stavební úřad, dne 8. června 2015 stavební povolení na stavbu „*Sekundární denitrifikace bloků B3, B4*“. Tentýž stavební úřad vydal dne 14. března 2016, opět na základě žádosti osoby zúčastněné na řízení, stavební povolení na stavbu „*Rekonstrukce elektrostatických odlučovačů na blocích B3, B4 v 7EC*“. Žalobce podal proti oběma rozhodnutím rozklad, v němž zejména namítal, že měly být předem posouzeny vlivy záměru, který byl oběma napadenými rozhodnutími povolen, na životní prostředí (proces EIA), což se nestalo. Ministr průmyslu a obchodu zamítl dne 15. června 2016 rozklad žalobce proti oběma stavebním povolením.

Tato rozhodnutí napadl žalobce žalobou u Městského soudu v Praze, který ji zamítl rozsudkem ze dne 6. února 2018, čj. 6 A 130/2016-192.

Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, v níž namítal, že rozsudek je v některých bodech nepřezkoumatelný, v jiných trpí špatným právním posouzením věci.

Stěžovatel vycházel z teze, že s ohledem na smysl a účel zákona o posuzování vlivů na životní prostředí je potřeba v něm použitý pojem „*změna záměru*“ vykládat široce, k čemuž také bohatě citoval judikaturu Soudního dvora. Podle stěžovatele záměr osoby zúčastněné na řízení spočíval v celkové renovaci elektrárny Chvaletice. V důsledku této změny by došlo k prodloužení její životnosti v právním slova smyslu – elektrárna, která by k roku 2020 musela s největší pravděpodobností ukončit činnost nebo přinejmenším značně omezit výrobu, protože by přestala splňovat nové emisní limity, by mohla být v důsledku instalace nových technologií provozována nadále přinejmenším po dobu dalších deseti let (tj. do roku 2030). Podle stěžovatele šlo tudíž o časové rozšíření rozsahu záměru spočívající ve skokovém prodloužení doby životnosti daného zařízení. Fakticky by se tím v letech 2020 až 2030 navýšila kapacita elektrárny o celý výkon obou dotčených bloků B3 a B4 (2 x 192 MW), což by znamenalo překročení limitní hodnoty 200 MW podle bodu č. 3.1 přílohy č. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Na tom podle stěžovatele nic nemění argument žalovaného a městského soudu, že stavební povolení elektrárny Chvaletice neobsahuje žádné časové omezení pro její provoz. Životnost zařízení nelze rekonstrukcemi prodloužovat do nekonečna. Záměr rozhodně nemá charakter běžné údržby či opravy, o čemž svědčí nejen vyjádření provozovatele na jeho webových stránkách, ale též fakt, že se má zvýšit objem obestavěného prostoru elektrárny o 5 400 m<sup>2</sup>, tj. o 16 % původního objemu.

Stěžovatel dále poukázal na to, že i když výsledkem záměru má být snížení emisí prachu a dusíku díky instalaci nových čisticích technologií, záměr má zároveň i negativní vliv na životní prostředí, neboť dojde k zvýšení emisí oxidu uhelnatého (CO) o 117 t/rok, zvýšení příspěvku elektrárny k celkové úrovni znečištění ovzduší oxidem siřičitým (SO<sub>2</sub>) o 23–64 % a dále vzniknou zcela nové emise amoniaku (NH<sub>3</sub>) v množství 57 t/rok. Oba záměry měly být posouzeny společně z důvodu jejich spojení do jedné veřejné zakázky, časové a místní souvislosti a s ohledem na jejich synergický vliv na životní prostředí. To se však nikdy nestalo, na rozdíl od toho, co tvrdil ve svém rozsudku městský soud. Ministerstvo životního prostředí se vyjadřovalo pouze k denitrifikaci jako možnému zdroji amoniaku, nikdy ne k celému záměru prodloužení životnosti elektrárny.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti zdůraznil, že jako orgán veřejné moci je vázán zákonem a musí se omezit výhradně na zkoumání, zda změna samotná svou vlastní kapacitou nebo rozsahem dosáhne příslušné limitní hodnoty, popř. zda záměr nemá významný nepříznivý vliv na životní prostředí, což v daném případě nebylo splněno. Z hlediska rozsahu by nedošlo ani ke zvýšení výrobní kapacity elektrárny, ani ke změně výrobního postupu, ale pouze k obměně a doplnění určitých technologických částí tak, aby zařízení i nadále splňovalo legislativní požadavky. Stěžovatelův koncept „*právní životnosti*“ žalovaný odmítl, neboť nemá žádnou oporu v zákoně. Pokud jde o vliv na životní prostředí, ten ve vztahu k denitrifikační technologii hodnotil Krajský úřad Pardubického kraje a neshledal, že by bylo nutné provést zjišťovací řízení. To vychází z faktu, že dopady záměru na životní prostředí budou převážně pozitivní (snížení emisí oxidů dusíku), významné negativní vlivy se nepředpokládají, jak uzavírá i rozptylová studie.

Osoba zúčastněná na řízení uvedla, že by stavebními zásahy nedošlo ke změně původního záměru, tj. hnědouhelné elektrárny. Z hlediska rozsahu či kapacity by elektrárna nadále vyráběla stejné množství energie, jen s menší zátěží pro životní prostředí. Došlo by pouze k výměně již existujících komponentů (elektrostatické odlučovače zachycující prach) a k výstavbě zařízení pro skladování chemických látek sloužících k denitrifikaci výrobního procesu. Obestavěný prostor nehraje z hlediska instalovaného výkonu zařízení žádnou roli. V této souvislosti osoba zúčastněná zpochybnila odkazy stěžovatele na judikaturu Soudního dvora jako dezinterpretující. Tato judikatura nic o „*časovém rozsahu*“ ani době životnosti zařízení neuvádí, ba naopak z ní vyplývá, že za změnu záměru lze považovat toliko změnu fakticky rovnocennou nové výstavbě, jak osoba zúčastněná dovodila ve svém vyjádření rozбором jednotlivých rozsudků Soudního dvora a stanoviska Výboru pro dodržování Aarhuské úmluvy, na které odkazoval stěžovatel.

Na vyjádření žalovaného a osoby zúčastněné reagoval stěžovatel replikou, v níž poukázal na ústavní právo na příznivé životní prostředí a na ústavní příkaz, aby stát dbal o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství. Naopak odmítl snahu žalovaného zaštiťovat se ústavním zákazem činit to, co zákon nepředvídá, neboť v daném případě se stěžovatel na žalovaném domáhá zákonného postupu. Stěžovatel se dále odvolal na obecné právní principy nestrannosti a předvídatelnosti. V této souvislosti poukázal na fakt, že procesem EIA (resp. zjišťovacím řízením) prošla v minulosti řada srovnatelných záměrů, např. denitrifikace elektrárny Třebovice a teplárny Karviná či ekologizace teplárny Chomutov.

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

### Z odůvodnění:

### III.

#### Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[11] Stručně řečeno, Nejvyšší správní soud se ztotožnil s městským soudem v tom směru, že oba záměry (denitrifikace a renovace odprášení na blocích B3 a B4 elektrárny Chvaletice) nedosáhly svou vlastní kapacitou nebo rozsahem příslušné limitní hodnoty, a to ani ve vzájemné kombinaci. Správním orgánům tudíž nevznikla povinnost obligatorně posoudit jejich vliv na životní prostředí podle § 4 odst. 1 písm. a) zákona o EIA. Rozsudek městského soudu však Nejvyšší správní soud vyhodnotil jako částečně nepřezkoumatelný v druhé otázce, totiž zda záměry (zejména záměr denitrifikace výroby) nemohly mít významný negativní vliv na životní prostředí a tudíž

zda k nim nemělo být provedeno zjišťovací řízení podle § 4 odst. 1 písm. b) zákona o EIA. Tento náhled nyní Nejvyšší správní soud podrobněji rozvede.

### IIIa. Změna kapacity nebo rozsahu záměru dosahující limitní hodnoty

[12] Podle § 4 odst. 1 písm. a) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění účinném od 1. dubna 2015 do 31. října 2017, byly předmětem posuzování záměry uvedené v příloze č. 1 k tomuto zákonu kategorii I a změny těchto záměrů, pokud změna záměru vlastní kapacitou nebo rozsahem dosáhne příslušné limitní hodnoty, je li uvedena; tyto záměry a změny záměrů podléhají posuzování vždy. Podle bodu 3.1 přílohy č. 1 k tomuto zákonu kategorii I záměr zařízení ke spalování paliv s tepelným výkonem nad 200 MW podléhá vždy posouzení.

[13] Klíčová pro posouzení věci je tedy úvaha, zda provedená změna elektrárny Chvaletice přesáhla vlastní kapacitou nebo rozsahem limitní hodnotu 200 MW. Zákon hovoří o vlastní kapacitě či rozsahu změny, nepostačuje tedy fakt, že limitní hodnotu přesahuje záměr, k němuž se změna vztahuje. Stěžovatel staví ovšem věc tak, že bez provedených změn by musel být provoz elektrárny od roku 2020 ukončen či podstatně omezen, proto podle něj změna záměru má fakticky kapacitu odpovídající kapacitě obou dotčených výrobních bloků, a to v časovém rozsahu let 2020 až 2030 (při předpokládané životnosti instalovaných technologií 10 let). Takovýto výklad výše citovaných ustanovení je možný, jde však o výklad značně rozšiřující. Při úvahách, zda jde o výklad akceptovatelný, zvažoval Nejvyšší správní soud na jedné straně zájem na účinné a včasné ochraně životního prostředí a s tím související požadavek co nejdříve účasti veřejnosti v příslušných procesech, na straně druhé pak zájem na předvídatelnosti práva a právní jistotě a s tím související požadavek stabilního prostředí pro investory. Po zvážení všech okolností dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že výklad prezentovaný žalobcem se natolik vzdaluje textu zákona, aniž by přitom zároveň naplňoval jeho účel a smysl, že jej akceptovat nelze.

[14] Kapacita je podle náhledu Nejvyššího správního soudu dynamický pojem vyjadřující zejména intenzitu produkce a typicky se týká záměrů výrobní povahy. Rozsah je statický pojem, který se typicky týká nevýrobních záměrů, a vyjadřuje zejména zasaženou plochu, dosah účinků záměru, počet ovlivněných osob či složek životního prostředí, příp. i dobu trvání. Pojem „*rozsah*“ tedy může v případě změn záměrů teoreticky pokrývat i jejich časový dopad (prodloužení existence či působení záměru), avšak jen tehdy, pokud by bylo možné určit jednoznačně a již od počátku zřejmé časové vymezení záměru. To v případě elektrárny Chvaletice není splněno. Její provoz nebyl na začátku omezen ani právně (např. podmínkami vydaných povolení), ani fakticky (např. všeobecně známou nebo výslovně uvedenou dobou životnosti výrobní technologie, ze které by vycházela dříve provedená odborná hodnocení vlivu záměru na životní prostředí). Pro stavební úpravy takovéhoho časově neomezeného záměru, jež mají vést k tomu, že bude elektrárna i nadále splňovat zpřísněné požadavky právních předpisů, tudíž platí totéž, co pro běžnou údržbu a výměny dožívajících částí – nelze je obligatorně podřítit posuzování vlivů na životní prostředí jen proto, že fakticky prodlužují dobu, po kterou bude elektrárna provozována.

[15] Lze si samozřejmě představit, že i instalace čisticí technologie by mohla obligatorně podléhat EIA. Šlo by zejména o případy, v nichž by zvolená technologie čištění sama o sobě spadala mezi záměry vymezené v příloze č. 1 k zákonu o posuzování vlivů na životní prostředí v kategorii I nebo pokud by vedlejším výsledkem jejího nasazení bylo zefektivnění výrobního procesu a tím pádem navýšení aktuální kapacity výroby nad limitní hodnotu (příp. o limitní hodnotu). Samo prodloužení životnosti elektrárny při nezměněném výkonu však nelze z hlediska posuzování vlivů na životní prostředí hodnotit tak, že celá budoucí kapacita výroby elektrárny bude připisána na vrub provedené změně, která pouze umožnila pokračovat elektrárně v provozu i za zpřísněných legislativních podmínek. Smysl posuzování vlivu (některých) změn záměrů na životní prostředí podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí totiž spočívá v tom, že umožňuje příslušným správním orgánům zvážit za účasti veřejnosti takové důsledky, které nemohly být vzaty v úvahu při hodnocení záměru samotného. Pokud však vlivy záměru na životní prostředí v jeho původní podobě (před provedenou změnou) byly posouzeny bez časového omezení, pak změna, jejímž důsledkem je pouhé pokračování provozu či výroby (bez nárůstu její již dříve posouzené kapacity či rozsahu) nemůže obligatorně podléhat posouzení podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí nezakotvuje povinnost pravidelné revize již schválených záměrů, jako to činí zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezení znečištění, o integrovaném registru

znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), což vyplývá z faktu, že cílem EIA je posoudit co nejkomplexněji dopady záměru ještě před jeho realizací.

[16] Nejvyšší správní soud k tomu dodává, že nelze nic zvláštního dovozovat z faktu, že prodloužení životnosti elektrárny bylo „*skokové*“, jak uvádí stěžovatel. Takovýto charakter bude mít každá větší investice, která musí mít určitou návratnost. Z povahy věci vyplývá, že když například provozovatel přistoupí k výměně dosluhující části technologie (jako tomu bylo v daném případě s elektrostatickými odlučovači), vymění ji za novou, jejíž životnost bude odpovídat vynaloženým nákladům na její pořízení a nutně tak „*skokově*“ prodlouží dobu provozu celého zařízení. To však samo o sobě, jak Nejvyšší správní soud vysvětlil výše, nelze považovat za změnu rozsahu či kapacity elektrárny, nebyl-li časový rozsah jejího provozu jako celku od počátku objektivně omezen.

[17] Ačkoliv Nejvyšší správní soud se doposud nevyjadřoval k výkladu § 4 odst. 1 písm. a) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, lze s ohledem na obdobnou textaci interpretované právní úpravy analogicky aplikovat judikaturu týkající se výkladu § 2 písm. i) bodu 1 zákona o integrované prevenci, podle něhož se rozumí „*podstatnou změnou změna v užívání, způsobu provozu nebo rozsahu zařízení, která může mít významné nepříznivé účinky na lidské zdraví nebo životní prostředí; za podstatnou změnu se vždy považuje změna v užívání, způsobu provozu nebo rozsahu zařízení, pokud sama o sobě dosahuje prahových hodnot uvedených v příloze č. 1 k tomuto zákonu*“. Nejvyšší správní soud v minulosti dovedl, že pro výklad tohoto ustanovení je rozhodné pouze to, zda změna v porovnání s předchozími povolenými hodnotami dosahuje prahových hodnot. Skutečnost, že předchozí povolení nebylo plně využíváno a že současně se změnou se přechází z útluhu do plného provozu, nemá vliv na posouzení změny (rozsudek ze dne 16. září 2016, čj. 2 As 92/2016-76, č. 3502/2017 Sb. NSS). Výměnu filtračního zařízení za nové a přístavbu objektů, které slouží k nevýrobním účelům (např. sklady surovin či výrobků), označil Nejvyšší správní soud již v minulosti za příklady změn, jež typicky nemají zvláštní dopad na složky životního prostředí (rozsudek ze dne 3. prosince 2015, čj. 9 As 113/2015-42, bod 39).

[18] Přijaté závěry nejsou v rozporu ani s judikaturou Soudního dvora a stanoviskem Výboru pro dodržování Aarhuské úmluvy, na které poukazyval stěžovatel. Nejvyšší správní soud má za to, že ačkoliv se těchto rozhodnutí dovolávaly obě strany ve svůj prospěch (stěžovatel v podané kasační stížnosti a osoba zúčastněná na řízení ve svém vyjádření k ní), ve skutečnosti není žádné z nich pro nyní posuzovanou právní otázku argumentačně využitelné, a to i při vynaložení veškerého úsilí o zobecnění jejich závěrů.

[19] V rozsudku ze dne 24. října 1996, *Kraaijeveld a další, C-72/95*, se Soudní dvůr vůbec nezabýval kapacitou či rozsahem záměru, ale pouze zodpovídal jako jednu z předběžných otázek dotaz nizozemské Státní rady, zda posouzení mají podléhat i změny záměrů uvedených v Příloze II směrnice Rady ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (85/337/EHS), kam spadala mj. výstavba říčních hrází. Soudní dvůr dospěl k závěru, že i změny takovýchto záměrů posouzení podléhat mají, byť o tom citovaná směrnice v tehdejší znění nic neříkala. Posouzena by tak měla být nejen výstavba zcela nové říční hráze, ale též např. zesílení nebo rozšíření stávající hráze, případně její náhrada hrází novou, ovšem za předpokladu, že by mohla mít signifikantní vliv na životní prostředí. Pro nyní posuzovanou otázku (co lze označit za změnu kapacity či rozsahu záměru tepelné elektrárny) lze z tohoto rozsudku těžko cokoli vyvozovat. Totéž platí o rozsudku Soudního dvora ze dne 3. března 2011, *Komise proti Irsku, C-50/09*, v němž Soudní dvůr pouze dovedl, že i demolice domů nebo jiných staveb mohou představovat „*záměr*“ spadající do působnosti citované směrnice. Možné negativní vlivy demoličních prací lze ovšem těžko srovnávat s potenciálními nepříznivými vlivy ekologizace tepelné elektrárny. Záležit bude vždy na použité technologii a lze si představit, že např. ekologická rizika spojená s odstraňováním dlouholetého skladu nebezpečných chemických látek budou dosahovat nepoměrně vyšší intenzity než úprava výrobní technologie elektrárny.

[20] O něco inspirativnější pro nyní posuzovaný případ by se mohl jevit rozsudek Soudního dvora ze dne 28. února 2008, *Abraham a další, C-2/07*, kde změna záměru spočívala v tom, že bývalé vojenské letiště bylo stavebně upraveno tak, aby nově umožňovalo nepřetržitý provoz civilní nákladní letecké dopravy (byly upraveny a rozšířeny rozjezdové a přistávací dráhy, postavena kontrolní věž, jakož i nové výjezdové pruhy z hlavní dráhy a parkovací plochy). Tato změna měla ovšem zcela zjevně za následek významné a okamžité zvýšení intenzity leteckého provozu a nárůst hluku v okolí letiště. Soudní dvůr zde uzavřel, že kapacita záměru není dána jen délkou přistávací a vzletové dráhy (jež se v daném případě nezměnila), ale za takovou změnu je nutno



považovat všechny stavební práce určené k podstatnému rozšíření činnosti letiště. Nezabýval se nicméně s ohledem na skutkové okolnosti otázkou prodloužení doby provozu letiště, pokud by k němu došlo za nezměněných podmínek, tj. bez zvýšení intenzity provozu. Obdobně v rozsudku Soudního dvora ze dne 25. července 2008, *Eccologistas en Acción CODA, C-142/07*, se Soudní dvůr zabýval otázkou, zda lze záměr zdokonalení téměř celého rychlostního silničního obchvatu Madridu spočívající v přestavbě stávající městské silnice podřídit výše citované směrnici 85/337/EHS. Uvedl, že i když příloha I citované směrnice podřizuje obligatornímu posouzení výslovně jen záměry „*výstavby dálnic a rychlostních silnic*“, lze pod ni podřadit též „*záměr týkající se přestavby silnice, která by byla rovnocenná z hlediska svého rozsahu a svých vlastností výstavbě*“. Nadto doplnil, že i kdyby posuzovaná změna původního záměru tento požadavek nenaplnila, měla by být hodnocena podle přílohy II, která pokrývá změny záměrů, jež by mohly mít závažný negativní vliv na životní prostředí. Ten může spočívat nejen v přímých účincích plánovaných stavebních prací, ale zejména v následném vlivu samotného obchvatu na okolí s ohledem na hustotu osídlení, dosavadní znečištění životního prostředí, ale také vzhledem k případným lokalitám historického, kulturního nebo archeologického významu. Stejně jako v případě *Abraham a další* zde tedy Soudní dvůr řešil situaci, kdy změna záměru bezpochyby rozšiřovala jeho stávající kapacitu a tím zvyšovala jeho negativní účinky na okolí, nikoliv pouze prodlužovala dobu jeho provozu.

[21] Konečně i nález a doporučení Výboru pro dodržování Aarhuské úmluvy, čj. ACCC/C/2009/41 ze dne 17. prosince 2010 týkající se Slovenska se zabýval nesrovnatelnou situací. Bloky 3 a 4 jaderné elektrárny Mochovce, byť byly v roce 1986 stavebně povoleny, nebyly nikdy dostavěny a nebyl tudíž ani povolen jejich provoz. Posuzovaná změna záměru v roce 2008 pak spočívala nejen v tom, že oba bloky měly být dokončeny a uvedeny do provozu, ale i v zásadních změnách instalované technologie (změna paliva, navýšení výkonu apod.), takže se fakticky jednalo o zcela nový projekt. Výbor v bodě 57 svého doporučení výslovně argumentuje „*zvýšeným potenciálním vlivem na životní prostředí*“. Nadto v bodě 58 se vyrovnává i s hypotetickou situací, že by elektrárna Mochovce byla v provozu od roku 1986 a musela by pouze v roce 2008 provést změny, aby vyhověla novým legislativním požadavkům, přičemž Výbor zdůrazňuje, že veškeré změny záměrů jaderných elektráren podléhají požadavkům Aarhuské úmluvy na účast veřejnosti, aniž by pro ně byla stanovena jakákoliv další kritéria nebo limity. To ovšem pro tepelné elektrárny neplatí, jejich změny podléhají obligatornímu posouzení podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí až od stanovené limitní hodnoty výkonu. Z téhož důvodu musí Nejvyšší správní soud odmítnout i stěžovatelův odkaz na předběžné závěry Výboru pro dodržování Aarhuské úmluvy týkající se nizozemské elektrárny Borssele, neboť šlo taktéž o elektrárnu jadernou.

[22] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že pokud nebyl časový rozsah provozu záměru (zde tepelné elektrárny) od počátku objektivně omezen, pak jeho změna spočívající v prodloužení životnosti zařízení díky jeho přizpůsobení novým legislativním požadavkům tak, aby mohl nadále pokračovat jeho provoz (zde výměna prachových filtrů a instalace denitrifikační technologie), nepodléhá obligatornímu posouzení vlivů na životní prostředí, ledaže by taková změna zároveň vedla k navýšení aktuální kapacity či rozsahu záměru překračující zákonem stanovený limit nebo že by sama o sobě (např. v důsledku použité technologie čištění spalin) spadala pod přílohu č. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

## Horní právo: stanovení dobývacího prostoru: posuzování vlivu na životní prostředí

k § 28 odst. 9 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění zákonů č. 541/1991 Sb., č. 168/1993 Sb., č. 315/2001 Sb., č. 386/2005 Sb. a č. 350/2012 Sb. (v textu jen „horní zákon“)

k zákonu č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů rozvojových koncepcí a programů na životní prostředí, ve znění zákonů č. 132/2000 Sb. a č. 100/2001 Sb.)

\*) S účinností od 1. 5. 2004 byl zrušen zákonem č. 93/2004 Sb.

k zákonu č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění zákonů č. 227/2009 Sb., č. 38/20012 Sb., č. 85/2012 Sb., č. 167/2012 Sb. a č. 350/2012 Sb.

**Návrh na stanovení dobývacího prostoru je nutno doložit tak, aby bylo možno mj. osvědčit, že vyhovuje požadavkům stanoveným zvláštními předpisy pro ochranu chráněných zájmů; takovým předpisem vztahujícím se k ochraně životního prostředí je i zákon o posuzování vlivů na životní prostředí (dříve č. 244/1992 Sb., nyní č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí), a proto je potřeba doložit též doklady vztahující se k procesu posuzování vlivu na životní prostředí. Za doložení daných dokladů je odpovědný navrhovatel s tím, že pokud tak neučiní současně s návrhem či posléze k výzvě příslušného obvodního báňského úřadu, musí snést následky v podobě zastavení řízení podle § 28 odst. 9 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství.**

(Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 23. 5. 2016, čj. 30 A 79/2014-117)\*\*)

**Věc:** Společnost s ručením omezeným Křtinský mramor proti Českému báňskému úřadu, za účasti zapsaného spolku PRO Březinu – Prosperita – Rozvoj – Obnova a dalších, o stanovení dobývacího prostoru.

Obvodní báňský úřad pro území krajů Jihomoravského a Zlínského (dále jen „správní orgán I. stupně“) rozhodnutím ze dne 28. 4. 2014 zastavil v souladu s § 28 odst. 9 horního zákona řízení o návrhu žalobkyně na stanovení dobývacího prostoru Březina u Křtin, které bylo zahájeno již v roce 1994.

Důvodem pro zastavení správního řízení bylo nedoplnění návrhu žalobkyně o požadované doklady ve lhůtě stanovené do 1. 3. 2014, k čemuž žalobkyně správní orgán I. stupně vyzvala dne 29. 11. 2013 a současně řízení přerušil do 1. 3. 2014. Do uvedeného data měla žalobkyně ke svému návrhu na stanovení dobývacího prostoru doložit doklady týkající se právem chráněných obecných zájmů, a sice:

- doklad, resp. listinu – vyjádření Okresního úřadu v Blansku, ze kterého vyplývá, že předmětný záměr žalobkyně byl tzv. podlimitním záměrem podle zákona č. 244/1992 Sb.;

- doklad, z něhož bude vyplývat jednoznačný závěr, podle kterého zákona mělo být provedeno posouzení vlivů záměru na životní prostředí (k jeho předložení mělo dojít v součinnosti s Ministerstvem životního prostředí).

Žalobkyně na danou výzvu reagovala podáním ze dne 21. 2. 2014, ve kterém uvedla, že vyjádření Okresního úřadu v Blansku doložit nemůže, neboť se u ní nedochovalo, a že se ohledně otázky, podle kterého zákona je nutno postupovat, obrátila na Ministerstvo životního prostředí, jež se v dané věci dosud nevyjádřilo. Proto žalobkyně rovněž požádala o prodloužení lhůty k doplnění návrhu, což správní orgán I. stupně akceptoval a lhůtu jí prodloužil do 14. 4. 2014.

Ministerstvo životního prostředí ve svém vyjádření ze dne 14. 4. 2014 adresovaném žalobkyni a na vědomí zasláném také správnímu orgánu I. stupně poukázalo na přechodné ustanovení § 24 odst. 2 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, dle kterého se posouzení zahájena před účinností tohoto zákona dokončí podle zákona č. 244/1992 Sb.; to znamená, že veškeré procesy EIA („*Environmental Impact Assessment*“) zahájené podle zákona č. 244/1992 Sb. je nutné vždy dokončit podle pravidel stanovených v tomto zákoně. Dále Ministerstvo životního prostředí doplnilo, že pokud se příslušný úřad, resp. orgán (Okresní úřad v Blansku) vyjádřil v tom smyslu, že posuzování záměru podle zákona č. 244/1992 Sb. nebude prováděno, pak EIA proces neproběhl. Předmětné přechodné ustanovení se však vztahuje jen na případy, kdy proces EIA byl před nabytím účinnosti zákona č. 100/2001 Sb., tj. do 1. 2. 2002, zahájen a současně nebyl k tomuto datu dokončen.

K odvolání žalobkyně žalovaný rozhodnutí I. stupně dne 13. 8. 2014 potvrdil. Žalovaný konstatoval, že žalobkyně v odvolání sama přiznala, že její návrh na stanovení dobývacího prostoru neobsahoval doklad o posouzení vlivu záměru na životní prostředí. Jednalo se přitom o jeden z dokladů, které správní orgán I. stupně požadoval a protože jej ve stanovené lhůtě neobdržel, rozhodl v souladu s horním zákonem o zastavení řízení. Horní zákon neumožňuje pokračovat v řízení, pokud není návrh na stanovení dobývacího prostoru ze strany žadatele doplněn ve stanovené lhůtě. Z tohoto důvodu tedy musel správní orgán I. stupně řízení zastavit, aniž by měl

\*\*) Nejvyšší správní soud zamítl kasační žalobce stížnost proti tomuto rozsudku svým rozsudkem ze dne 29. 3. 2018, čj. 10 As 158/2016-73.

povinnost doplnit spis o doklady ve věci posouzení vlivu na životní prostředí. Podle žalovaného to byla naopak žalobkyně, jejíž povinností v souladu s § 28 odst. 1 písm. d) horního zákona bylo doložit návrh na stanovení dobývacího prostoru s požadovanými doklady, což neučinila. Nezbylo tedy než předmětné řízení zastavit. V tomto ohledu nebylo možné se dovolávat toho, že pokud správní orgán I. stupně neprokázal existenci vyjádření Okresního úřadu v Blansku, mělo posuzování vlivů na životní prostředí pokračovat a bylo třeba ho doplnit, resp. dokončit podle zákona č. 244/1992 Sb.; dle žalovaného bylo v tomto ohledu důkazní břemeno na straně žalobkyně.

Žalobkyně se s uvedeným závěrem žalovaného neztotožnila a podala proti jeho rozhodnutí žalobu, ze které bylo zřejmé, že správní orgán I. stupně v dané věci rozhodoval opakovaně, přičemž jeho předchozí rozhodnutí o zastavení řízení ze dne 29. 5. 2013 bylo zrušeno a věc vrácena k novému projednání rozhodnutím žalovaného ze dne 19. 11. 2013. V této souvislosti žalobkyně odkázala na zrušovací rozhodnutí žalovaného, v jehož odůvodnění na str. 3, odst. 3 bylo uvedeno, že: „[z] předložené dokumentace není patrné, jak byl záměr posuzován. Toto konstatuje i OBÚ v bodě 3 své žádosti na Ministerstvo životního prostředí ze dne 30. dubna 2013 [...]. Žádost OBÚ, zda v takto vedeném řízení je postup žadatele/organizace zákonný (aplikace zákona č. 244/1992 Sb.), však měla obsahovat přímý dotaz k Ministerstvu životního prostředí, neboť dle ustanovení § 27 odst. 1 zákona č. 44/1988 Sb. dobývací prostor stanoví OBÚ v součinnosti s dotčenými orgány.“

V rámci nového projednání však v rozhodnutí o přerušení řízení ze dne 29. 11. 2013 správní orgán I. stupně uvedl, že: „Český báňský úřad konstatoval, že je věcí organizace, aby si s Ministerstvem životního prostředí vyjasnila, podle kterého zákona má být posuzování vlivů na životní prostředí (EIA) provedeno a OBÚ předložila jednoznačný závěr.“ Takové vyjádření bylo podle názoru žalobkyně v přímém rozporu nejen s předcházejícím vyjádřením žalovaného ve zrušujícím rozhodnutí, které bylo pro správní orgán I. stupně závazné, ale i se samotným horním zákonem. Žalobkyně učinila vše pro vydání požadované listiny a navíc se obrátila i na Ministerstvo životního prostředí, o čemž správní orgán I. stupně informovala. Nemohlo jí tedy k tíži datum vydání listiny Ministerstva životního prostředí, pokud za účelem jejího opatření postupovala nad rámec předcházejícího (zrušovacího) rozhodnutí žalovaného, resp. s odkazem na § 27 odst. 1 horního zákona de facto vykonávala i povinnosti samotného správního orgánu I. stupně.

K nedodání vyjádření Okresního úřadu v Blansku, ze kterého vyplynulo, že předmětný záměr žalobkyně byl tzv. podlimitním záměrem dle zákona č. 244/1992 Sb., žalobkyně připomněla své vyjádření směřované správnímu orgánu I. stupně, v němž sdělila, že s ohledem na časový odstup daným vyjádřením nedisponovala. Dále s odkazem na své odvolání sdělila, že dle jejího názoru nemohla být důvodem ukončení předmětného řízení skutečnost, že žalobkyně nedisponuje vyjádřením Okresního úřadu v Blansku, neboť pokud existovalo, musel jím disponovat především právě správní orgán I. stupně s tím, že v případě jeho neexistence předstětel další postup ve svém odvolání.

Žalovaný ve svém vyjádření uvedl, že důvodem zastavení řízení bylo nedoložení dokladů, které po žalobkyni byly požadovány a které se týkaly toho, že předmětný záměr – stanovení dobývacího prostoru Březina u Křtin – prošel tzv. procesem EIA. O skutečnosti, že stanovení dobývacího prostoru předpokládá posouzení vlivu na životní prostředí, žalobkyně věděla a snažila se to obejít prostřednictvím domnělého řízení podle zákona č. 244/1992 Sb. a vyjádření Okresního úřadu v Blansku, které ovšem nedoložila. Nedoložila ani jiné doklady osvědčující její aktivní zajišťování posouzení vlivu na životní prostředí ať už podle zákona č. 244/1992 Sb. nebo podle aktuální právní úpravy, tj. zákona č. 100/2001 Sb. S ohledem na uvedené skutečnosti vycházel správní orgán I. stupně z úvahy, že žalobkyně ztratila na dalším vedení správního řízení zájem.

Posouzení vlivů na životní prostředí byla povinna provést, resp. zajistit žalobkyně, nikoli rozhodující správní orgán I. stupně, který postupoval podle § 28 odst. 1 písm. d), věty druhé, horního zákona. Na základě uvedeného ustanovení si doklady vztahující se k procesu EIA vyžádal od žalobkyně, která však své povinnosti nedostála. V řízení nedoložila doklad o tom, že by se nemělo provést posouzení EIA podle zákona č. 244/1992 Sb. (vyjádření Okresního úřadu v Blansku). Naopak byla opatřena vyjádření Ministerstva životního prostředí ze dne 11. 12. 2012 a ze dne 13. 5. 2013, z nichž jednoznačně vyplynulo, že proces EIA měl být proveden. Na základě toho pak rozhodující správní orgány neměly jinou možnost než řízení zastavit.

Žalobkyně v replice poukázala na znění horního zákona ke dni podání žádosti (účinné od 1. 7. 1988 do 22. 5. 2009), dle kterého sice stále platila možnost příslušného obvodního báňského úřadu stanovit, že se k návrhu (žádosti) přiloží další nezbytné doklady, to se však dle žalobkyně netýkalo dokumentace posuzování vlivů na životní prostředí; tu měl dle jejího názoru doložit ve smyslu § 7 odst. 1 zákona č. 244/1992 Sb. příslušný orgán k posuzování vlivů na životní prostředí. To se dle žalobkyně stalo, neboť dokumentace byla založena ve spise. Řízení EIA bylo prokazatelně zahájeno a vzhledem k okolnostem bylo zřejmé, že nebylo dokončeno. Současně ve vztahu k § 28 odst. d) horního zákona žalobkyně ještě poukázala na vyhlášku č. 172/1992 Sb., o dobývacích prostorech, s tím, že návrh v dané době splňoval všechny náležitosti stanovené v § 2 odst. 3. Ke dni podání žádosti dle žalobkyně tedy nebylo nutno předkládat stanovisko o posouzení vlivů na životní prostředí, nýbrž stačilo ve smyslu § 2 odst. 3 písm. j) vyhlášky o dobývacích prostorech přiložit výsledky projednání návrhu na stanovení dobývacího prostoru s orgány a organizacemi, jímž přísluší ochrana zájmů chráněných zvláštními předpisy, tj. vč. zákona č. 244/1992 Sb. Dále zopakovala, že pokud bylo vydáno vyjádření Okresního úřadu v Blansku k procesu EIA, nemůže jít jeho nedoložení k tíži žalobkyni. Naopak, z jeho neexistence bylo nutno usuzovat, že ač bylo řízení dle zákona č. 244/1992 Sb. zahájeno, nikdy nebylo dokončeno a žalovaný měl přerušit řízení do vydání stanoviska dle § 11 zákona č. 244/1992 Sb.

Krajský soud v Brně žalobu zamítl.

### Z odůvodnění:

(...)

### VII. Posouzení věci soudem

Podstata celé věci stojí na posouzení postupu žalovaného, potažmo správního orgánu I. stupně, který zastavil předmětné správní řízení – o návrhu žalobkyně na stanovení dobývacího prostoru – z důvodu nedoložení požadovaných dokladů ve lhůtě k tomu stanovené (do 1. 3. 2014) a posléze ještě prodloužené (do 14. 4. 2014).

Předpokladem uvedeného postupu je přitom skutečnost, že se jednalo o doklady, které návrh žalobkyně neobsahoval, ačkoli je obsahovat měl. Ve shora provedené rekapitulaci je zmíněno více dokladů, k jejichž doložení byla žalobkyně vyzvána. Nicméně ve světle napadeného rozhodnutí, které spolu s rozhodnutím správního orgánu I. stupně tvoří jeden celek, je podstatným, určujícím doklad, resp. doklady vztahující se k vyhodnocení vlivu na životní prostředí. Stěžejní otázkou pro posouzení projednávané věci je tedy to, zda je nutné k návrhu na stanovení dobývacího prostoru dokládat kromě jiného i výsledek procesu posuzování vlivu na životní prostředí a jaké důsledky má jeho nedoložení.

Proces posuzování vlivů na životní prostředí je specifickým postupem, jehož cílem je předběžné posouzení vlivu koncepce (proces „SEA“ – Strategic Environmental Assessment) či záměru (proces „EIA“ – Environmental Impact Assessment) před samotnou realizací a také minimalizace negativních vlivů na životní prostředí. Při posuzování záměru se jedná již o přesně lokalizovaný záměr – zde: dobývací prostor Březina u Křtin, jehož stanovení navrhla žalobkyně.

Stanovení dobývacího prostoru (a jeho změny či zrušení) upravuje horní zákon v § 27 a § 28 s tím, že řízení v dané věci lze dle § 28 odst. 1 zahájit:

- na návrh (těžební) organizace, tj. právnické a fyzické osoby, která v rámci podnikatelské činnosti při splnění podmínek stanovených právními předpisy vykonává vyhledávání, průzkum nebo dobývání výhradních ložisek nebo jinou hornickou činnost (§ 5a horního zákona) nebo

- z podnětu obvodního báňského úřadu.

Jedná se o řízení, které je složité a často časově náročné nejen v důsledku závažnosti stanovovaných práv a povinností, ale také proto, že je v něm zapojeno mnoho dalších subjektů a dotčených orgánů. S dotčenými orgány přitom – při stanovení dobývacího prostoru a jeho změny – postupuje příslušný obvodní báňský úřad v součinnosti, jak s odkazem na § 27 odst. 1 horního zákona správně poukázala žalobkyně. To ovšem neznamená, že by měl obvodní báňský úřad jako správní orgán I. stupně obstarávat veškeré doklady a dokumenty nutné

ke stanovení dobývacího prostoru. Takový výklad by zcela popřel shora zmíněné způsoby zahájení správních řízení o stanovení dobývacího prostoru, přičemž jde-li o první z nich, tedy řízení zahájené na návrh organizace – zde žalobkyně, je nutné vedle § 27 odst. 1 horního zákona poukázat též na § 27 odst. 5, větu první, horního zákona, jež stanoví, že: „[j]estliže se návrh na stanovení nebo změnu dobývacího prostoru dotýká zájmů chráněných podle zvláštních předpisů, projedná organizace, která má vyhradit ložisko dobývat, podmínky stanovení dobývacího prostoru s orgány a fyzickými a právníckými osobami, jímž přísluší ochrana těchto zájmů, v souladu s těmito předpisy“. A v návaznosti na to je pak také na základě § 28 odst. 1 písm. d) horního zákona nutno k návrhu na stanovení dobývacího prostoru doložit „doklady a dokumentaci stanovenou prováděcími předpisy k tomuto zákonu, popřípadě zvláštními předpisy. Obvodní báňský úřad může stanovit, že se k návrhu přiloží další nezbytné doklady pro spolehlivé posouzení návrhu, především z hlediska ochrany a hospodárného využití vyhradního ložiska, důsledků jeho dobývání, jakož i z hlediska dopadu na právem chráněné obecné zájmy.“

Posledně citovaný § 28 odst. 1 písm. d) horního zákona přitom nedoznal žádné změny od roku 1991, kdy bylo v horním zákoně – novelou provedenou zákonem č. 541/1991 Sb. – normováno mj. nové znění právě § 28 odst. 1, jenž stanovil jednotlivé náležitosti, které je nutné doložit k návrhu na stanovení dobývacího prostoru. Žalobkyně se proto mylí, odkazuje-li na předchozí znění horního zákona, z něhož dovozuje, že neměla povinnost předkládat doklady ohledně posouzení vlivu na životní prostředí. Horní zákon zjevně předpokládal a stále předpokládá aktivitu ze strany organizace – zde žalobkyně, jež navrhuje stanovení dobývacího prostoru, přičemž zákonodárce v § 28 odst. 1 písm. d) horního zákona využil legislativní techniku odkazu na prováděcí, příp. zvláštní předpisy.

Prováděcím předpisem k hornímu zákonu je vyhláška o dobývacích prostorech, která je ve vztahu k otázce posuzování vlivu na životní prostředí konkrétní až ve znění účinném od 1. 1. 2001, kdy došlo k její novelizaci vyhláškou č. 351/2000 Sb. a která v § 2 odst. 4 písm. m) stanoví, že se k návrhu přiloží „stanovisko o posouzení vlivu na životní prostředí, pokud toto posouzení je nutno podle zvláštních právních předpisů provést“. To ovšem neznamená, že dříve nebylo nutno takové stanovisko doložit, resp. osvědčit příslušnému obvodnímu báňskému úřadu, jak proces posuzování vlivu na životní prostředí proběhl, příp. že tohoto procesu není třeba. Skutečnost, že žalobkyně měla povinnost doložit doklad vztahující se k tomu, zda a příp. s jakým výsledkem byl její záměr posouzen z hlediska vlivu na životní prostředí, lze dovodit jak z vyhlášky o dobývacích prostorech ve znění do 31. 12. 2000 [§ 2 odst. 5 písm. e), dle kterého se k návrhu přiloží „rozhodnutí, popřípadě stanoviska orgánů a organizací, jimiž přísluší ochrana jiných zákonem chráněných obecných zájmů podle zvláštních předpisů“], tak především z nezměněného § 28 odst. 1 písm. d) horního zákona.

Na toto klíčové ustanovení navíc navazuje další ustanovení horního zákona, a sice § 28 odst. 6, dle něhož má příslušný obvodní báňský úřad za úkol posoudit předložený návrh zejména z hlediska ochrany a využití nerostného bohatství. Dále posuzuje, zda návrh zohledňuje rozhodnutí o stanovení chráněného ložiskového území a zda vyhovuje jednak všeobecným požadavkům pro výstavbu dolů nebo lomů, jednak požadavkům, které stanoví zvláštní předpisy pro ochranu chráněných zájmů. A těmito předpisy vztahujícími se k ochraně životního prostředí jsou především zákon o posuzování vlivů na životní prostředí – č. 244/1992 Sb., resp. č. 100/2001 Sb., a dále jednotlivé složkové zákony, jako např. zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon) či zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

Z uvedeného je tedy evidentní, že se skutečně jedná o složitý proces posuzování, při kterém musí být zohledněno množství právních předpisů, nevylučuje tzv. EIA předpisy (předpisy pro posuzování vlivů na životní prostředí). Ostatně při stanovení nového dobývacího prostoru se jedná o tak závažný zásah do poměrů v daném území, že si lze jen těžko představit, že by se tento zásah měl obejít bez jakéhokoli posouzení jeho vlivů na životní prostředí.

Ideálně by proto měla každá organizace nejprve nechat posoudit předmětný záměr z hlediska jeho vlivů na životní prostředí a teprve poté podat návrh k příslušnému obvodnímu báňskému úřadu. Ten sice podle § 28 odst. 9 horního zákona může zahájit řízení o stanovení dobývacího prostoru i v případě, že nejsou k dispozici všechny doklady a dokumentace podle odst. 1 písm. d) a e), tj. vč. dokladu o výsledku procesu posuzování vlivů

záměru na životní prostředí, současně však stanoví lhůtu pro doplnění návrhu. Zákon totiž předpokládá, že dané doklady k dispozici budou, tzn. že návrh bude v tomto ohledu doplněn, a to ve stanovené lhůtě.

To se ovšem v nyní posuzovaném případě nestalo, neboť žalobkyně žádný doklad ohledně tzv. procesu EIA – tedy, že byl proces posuzování vlivů na životní prostředí proveden nebo že jeho provedení není třeba – nedoložila. Naopak součástí správního spisu je jednoznačné vyjádření Krajského úřadu Jihomoravského kraje, odboru životního prostředí, ze dne 17. 7. 2012 adresované žalobkyni, z něhož se podává, že předmětný záměr, tj. stanovení nového dobývacího prostoru, bude předmětem procesu posuzování vlivů na životní prostředí. Žalobkyně se sice v tomto směru odkazovala především na vyjádření Okresního úřadu v Blansku, že se jedná o tzv. podlimitní záměr, avšak žádné takové vyjádření, z něhož by byl patrný výsledek procesu posuzování vlivu na životní prostředí, nedoložila. V odvolání dokonce připustila, že proces posuzování vlivů na životní prostředí byl zahájen již v roce 1994, ale dosud nebyl ukončen; jako orgán příslušný k dokončení tohoto procesu označila nyní Městský úřad v Blansku a navrhla, aby ho správní orgán I. stupně vyzval k dokončení dle zákona č. 244/1992 Sb.

Uvedený požadavek vznesený žalobkyní v odvolání ovšem nelze akceptovat a žalovaný rozhodl správně, pokud podané odvolání zamítl a napadené rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil. Skutečnost, že žalobkyně coby navrhovatelka v daném případě nedoložila ke svému návrhu na stanovení dobývacího prostoru doklad potvrzující, že proběhl proces posuzování vlivů tohoto záměru na životní prostředí (příp. že tento proces stále probíhá) totiž nelze přičítat k tíži rozhodujícímu správnímu orgánu, jak se mylně domnívá žalobkyně. Její argumentace mj. i § 7 odst. 1 zákona č. 244/1992 Sb. v tomto ohledu nemůže obstát, neboť citované ustanovení se týká, resp. týkalo zveřejnění a projednání dokumentace o hodnocení vlivů záměru, tedy jedné z fází zákonem předpokládaného postupu posuzování vlivů na životní prostředí, z níž nelze dovodit, že by měl příslušný orgán nahradit aktivitu žalobkyně. Je třeba si uvědomit, že je to právě žalobkyně, kdo podává návrh a kdo má zajistit, že návrh je perfektní, splňující všechny zákonem požadované náležitosti, vč. dokladu ohledně proběhnutí tzv. procesu EIA. A není-li tomu tak, pak je nepochybně nutno takový návrh ve stanovené lhůtě doplnit. Bez toho nelze v předmětném řízení pokračovat, jak správně uvedl žalovaný, a proto také bylo v souzené věci namístež zastavení řízení v souladu s § 28 odst. 9 horního zákona.

A odkazuje-li v žalobě žalobkyně na to, že žalovaný ve zrušovacím rozhodnutí ze dne 19. 11. 2013 uvedl, že: „[...] dle ustanovení § 27 odst. 1 zákona č. 44/1988 Sb. *dobývací prostor stanoví OBÚ v součinnosti s dotčenými orgány*“, nelze než odkázat na shora uvedený rozbor relevantních ustanovení horního zákona, jakož i na to, že v odůvodnění téhož rozhodnutí o odstavci výše, na str. 3, žalovaný konstatuje následující: „[...] *je věcí organizace, aby si s Ministerstvem životního prostředí vyjasnila, podle kterého zákona má být posuzování vlivů na životní prostředí (ELA) provedeno a OBÚ předložila jednoznačný závěr*“. Toto posléze převzal správní orgán I. stupně do odůvodnění rozhodnutí o přerušení řízení ze dne 29. 11. 2013, což mu nelze účinně vyčítat. Jinými slovy – je třeba číst zrušovací rozhodnutí žalovaného v kontextu a nevytrhávat z jeho odůvodnění jen některé části, jako to v žalobě činí žalobkyně.

Totéž pak platí i o právní úpravě, konkrétně § 27 a § 28 horního zákona, které soud rozebral shora s tím, že je nepochybně, že je to žalobkyně coby navrhovatelka v dané věci, kdo je odpovědný za doložení veškerých dokladů a dokumentace s tím, že pokud tak neučiní – současně s návrhem či posléze k výzvě příslušného obvodního báňského úřadu – musí nést následky v podobě zastavení řízení.

## Ochrana spotřebitele: diskriminace; nájem bytu

k § 6 zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění zákonů č. 104/1995 Sb. a č. 36/2008 Sb.

**K diskriminaci spotřebitele (§ 6 zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele) v souvislosti s poptávkou po nájmu bytu může dojít již tím, že je zájemce bez objektivního důvodu poskytovatelem dotazován**

**na národnostní původ. K porušení zákazu diskriminace spotřebitele není vždy nezbytné, aby následovalo odmítnutí prohlídky bytu z důvodu příslušnosti zájemce k určitému etniku či jiné jednání, při kterém by byl diskriminační přístup otevřeně projeven.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 7. 2018, čj. 7 As 190/2017-18)*

**Prejudikatura:** rozsudek pléna ze dne 28. 5. 1985, Abdulaziz, Cabales a Balkandali proti Spojenému království (stížnost č. 9214/80, 9473/81 a 9474/81, Series A, č. 94), rozsudek velkého senátu ze dne 13. 11. 2007, D. H. a ostatní proti České republice (stížnost č. 57325/00, ECHR 2007-IV), rozsudek ze dne 10. 3. 2011, Kiyutin proti Rusku (stížnost č. 2700/10, ECHR 2011), a ze dne 17. 2. 2011, Andrlé proti České republice (stížnost č. 6268/08).

**Věc:** Společnost s ručením omezeným Martini Reality proti České obchodní inspekci o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalované.

Rozhodnutím ze dne 11. 12. 2014 žalovaná částečně změnila a ve zbytku potvrdila rozhodnutí České obchodní inspekce, Inspektorátu Moravskoslezského a Olomouckého kraje (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 29. 9. 2014, kterým byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 20 000 Kč za spáchání správního deliktu podle § 6 ve spojení s § 24 odst. 7 písm. b) zákona o ochraně spotřebitele, tedy porušení zákazu diskriminace spotřebitele při poskytování služeb nebo prodeji výrobků. Žalobkyně se správním deliktu dopustila tím, že dne 4. 4. 2014 ve své provozovně elektronicky odpověděla na e-mailovou poptávku po pronájmu bytu tak, že potřebuje mimo jiné informaci o tom, zda zájemce není romského původu.

Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalované žalobu ke Krajskému soudu v Ostravě. Krajský soud rozhodnutí žalované zrušil rozsudkem ze dne 11. 5. 2017, čj. 22 Ad 4/2015-28 a věc jí vrátil k dalšímu řízení. Uvedl, že k naplnění skutkové podstaty správního deliktu podle § 24 odst. 7 písm. b) zákona o ochraně spotřebitele, by žalobkyně musela vytvořit při poskytování služeb takový stav, kdy je nebo by bylo ve srovnatelné situaci zacházeno s některými spotřebiteli na základě příslušnosti k romskému etniku méně příznivě než s jinou osobou, která k tomuto etniku nepřísluší. Tázat se na etnickou skupinu sice samozřejmě žalobkyni nepřísluší, samotný dotaz však není způsobilý vytvořit stav, kdy je s některými spotřebiteli – příslušníky romského etnika – zacházeno méně příznivě, než s jinou osobou ve srovnatelné situaci. Porušením rovného zacházení by pak byl až případný následný krok, tedy odepření zprostředkování uzavření nájemní smlouvy, popř. odepření zprostředkování prohlídky z důvodu příslušnosti k romskému etniku. K tomu však nedošlo.

Krajský soud nesouhlasil rovněž se závěrem žalované, že samotný dotaz na etnickou příslušnost je ponižující. Nesouhlasil ani s tím, že pro naplnění diskriminace postačuje odlišné zacházení ve srovnatelné situaci z etnického důvodu. Z platné právní úpravy totiž vyplývá, že se musí jednat o zacházení méně příznivé, nikoliv pouze odlišné. V řízení však nebylo zjištěno, že by žalobkyně zacházela z důvodu etnického původu s někým odlišně než s jiným v téže situaci.

Proti rozsudku krajského soudu podala žalovaná (stěžovatelka) kasační stížnost. Nelze podle ní bez dalšího tvrdit, že pouhý dotaz na etnický původ při poskytování služeb nemůže být diskriminací. Žalobkyně byla dotázána ze strany Poradny pro občanství, občanská a lidská práva na to, zda je inzerovaný byt ještě volný. Dotaz byl položen za klientku, která má v péči tři děti a má k dispozici celkovou částku, která je pro pronájem bytu potřebná. Žalobkyně namísto odpovědi požadovala informace, zda se nejedná o klienty romského původu a zda je klientka zaměstnána a má pravidelný příjem. Takové jednání žalobkyně je nepřípustné. Zatímco dotazy na zaměstnání a příjem jsou oprávněné, neboť přímo souvisejí s hrazením nájmu, otázka na etnický původ zájemce o nájem bytu s nájmem bytu vůbec nesouvisí, neměla by být proto položena. Osobám romského původu by měla být zaručena ochrana jejich práv, i pokud jde o rovný přístup ke zboží a službám či k bydlení. Tyto osoby by měly být chráněny před neospravedlnitelným nerovným zacházením.

Již samotný dotaz na etnický původ může představovat dotčení důstojnosti adresáta tohoto dotazu. Nelze se přitom ztotožnit s názorem krajského soudu, že by takový výklad implicitně obsahoval závěr, že by měla být ponižující již příslušnost k etniku. Nic takového z žalobou napadeného rozhodnutí nevyplývá. Žalobkyně vůbec neodpověděla na dotaz, zda je byt volný. Je zcela zřejmé, že odpověď na tento dotaz podmiňovala sdělením

informací o etnickém původu, zaměstnání a příjmu. Zájemce o nájem bytu, kterému je položen nepřipustný dotaz na etnický původ, se může v návaznosti na jednání realitní kanceláře přestat zajímat o daný byt a může být odrazen od dalšího jednání o nájmu bytu. Podle stěžovatelky nelze odhlédnout od praxe na trhu realit, na kterém bývají příslušníci romského etnika znevýhodňováni a již dotaz na etnický původ je v takové souvislosti způsobily vyvolat v adresátovi „*neblabé povity, spotřebitel se může v důsledku takové otázky cítit nepřijemně, může se bát odmítnutí apod.*“.

Stěžovatelka byla přesvědčena, že jednání žalobkyně je třeba posoudit jako porušení zákazu diskriminace podle § 6 a naplnění skutkové podstaty správního deliktu podle § 24 odst. 7 písm. b) zákona o ochraně spotřebitele.

Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že se plně ztotožňuje se závěrem krajského soudu o tom, že diskriminační jednání nebylo zjištěno. Krajský soud vyčerpávajícím způsobem vyložil s odkazem na příslušnou judikaturu, jakým způsobem k tomuto závěru dospěl. Nejednalo se ani o obtěžování podle § 4 odst. 1 zákona č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon), neboť dotaz na romský původ ze strany žalobkyně nebyl činěn se záměrem zájemci snižovat jeho důstojnost nebo zájemci vytvořit nepřátelské, ponižující, zastrahující, pokořující nebo urážlivé prostředí. I dotaz na pravidelný příjem a existenci zaměstnání zájemce je *ad absurdum* diskriminační, neboť i při takovém se může cítit zájemce diskriminován, tedy mohl by odradit zájemce, aby dále projevoval o nájem zájem. Takový výklad podávaný stěžovatelkou je nesmyslný, protože pak už by si strany kontraktu nemohly v rámci předšmluvního jednání klást vůbec žádná otázky. Důležitou skutečností je, že při následné faktické (vlastní) kontrole v sídle žalobkyně ze strany správního orgánu I. stupně nebyla zjištěna žádná diskriminace.

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

### Z odůvodnění:

#### V.

[11] Pro rozhodnutí je podstatné, že nevystávají žádné pochybnosti o zjištěném skutkovém stavu, účastníci takové pochybnosti ani neuplatnili. Ve věci nebylo zpochybňováno, že k odeslání e-mailové zprávy skutečně došlo a že zpráva obsahuje dotaz, zda zájemce o uzavření smlouvy není romského původu. Rovněž nejsou žádné pochybnosti, že žalobkyně byla v pozici podnikatele a že se jednání, které je jí kladeno za vinu, dopustila při poskytování služby, neboť zprostředkovávala zájemcům nájem bytu.

[12] Úvaha o důvodnosti či nedůvodnosti kasační stížnosti se omezuje na posouzení jediné okolnosti, a sice zda k tvrzené diskriminaci došlo již tím, že pracovnice žalobkyně zaslala zájemci o nájem bytu elektronickou zprávu mimo jiné s dotazem na to, zda je romské národnosti, či zda takový dotaz, jakkoli nevhodný, dosud projevem diskriminace není a k případné diskriminaci by mohlo dojít až následně v průběhu jednání o uzavření nájemní smlouvy, či naopak při odmítnutí potenciálního nájemce z důvodu jeho národnosti.

[13] Rovněž je vhodné znovu předeslat, že předmětem přezkumu zákonitosti je rozhodnutí o přestupku za porušení zákona o ochraně spotřebitele, tedy rozhodnutí o veřejnoprávní sankci, nikoli nároky vyplývající z § 10 antidiskriminačního zákona na upuštění od diskriminace, odstranění následků diskriminačního zásahu, popř. nárok na přiměřené zadostiučinění.

[14] Podle § 6 zákona o ochraně spotřebitele platí, že prodávající nesmí při prodeji výrobků nebo poskytování služeb spotřebitele diskriminovat. Podle § 24 odst. 7 písm. b) téhož zákona ve znění ke dni spáchání přestupku se „[p]rodávající dopustí správního deliktu tím, že při prodeji výrobků nebo poskytování služeb poruší zákaz diskriminace spotřebitele podle § 6“.

[15] Pojem diskriminace není v zákoně o ochraně spotřebitele vymezen. S ohledem na princip jednoty právního řádu je třeba při vymezení pojmu diskriminace vycházet z antidiskriminačního zákona. Ten v § 2 odst. 2 rozlišuje diskriminaci přímou a nepřímou. Za diskriminaci se považuje i obtěžování, sexuální obtěžování, pronásledování, pokyn k diskriminaci a navádění k diskriminaci. „*Přímou diskriminací se rozumí takové jednání, včetně opomenutí, kdy se s jednou osobou zachází méně příznivě, než se zachází nebo zacházelo nebo by se zacházelo s jinou*



osobou ve srovnatelné situaci, a to z důvodu rasy, etnického původu, národnosti, pohlaví, sexuální orientace, věku, zdravotního postižení, náboženského vyznání, víry či světového názoru [...]“ (§ 2 odst. 3 antidiskriminačního zákona).

[16] Zákaz diskriminace vyplývá též z článku 3 Listiny základních práv a svobod a rovněž z článku 14 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Podle ustálené judikatury Evropského soudu pro lidská práva se diskriminací rozumí rozdílné zacházení s osobami nacházejícími se ve srovnatelné situaci, které nemá objektivní a rozumné odůvodnění. Musí být prokázáno, že s jinými osobami v analogické nebo v podstatných rysech podobné situaci je zacházeno výhodněji a že tento rozdíl v zacházení je diskriminační (např. rozsudek ze dne 10. 3. 2011, *Kiyutin proti Rusku*, stížnost č. 2700/10, § 59; rozsudek ze dne 17. 2. 2011, *Andrle proti České republice*, stížnost č. 6268/08, § 47; rozsudek velkého senátu ze dne 13. 11. 2007, *D. H. a ostatní proti České republice*, stížnost č. 57325/00, § 175).

[17] Jednotlivé diskriminační důvody přitom nejsou Evropským soudem pro lidská práva považovány za stejně závažné. Za zvlášť závažný důvod vyčleňování je považována rasová diskriminace, přičemž je zapotřebí předložení „velmi závažných důvodů“, které by mohly podobný typ vyčleňování zdůvodnit.

[18] Při dokazování jak přímé, tak nepřímé diskriminace není z pohledu Evropského soudu pro lidská práva významný úmysl osoby, která vyčleňování provádí, nýbrž pouze skutečnost, zda došlo k diskriminaci z některého ze zakázaných důvodů. K prokázání diskriminace tedy není zapotřebí prokázat diskriminační úmysl či jakoukoli podobu zavinění (srov. např. rozsudek pléna ze dne 28. 5. 1985, *Abdulaziz, Cabales a Balkandali proti Spojenému království*, stížnosti č. 9214/80; č. 9473/81 a č. 9474/81, § 91).

[19] Ani antidiskriminační zákon, a tím méně zákon o ochraně spotřebitele, neobsahují podrobnější úpravu, na základě které by bylo možné rozdílně kvalifikovat případný průběh diskriminace v čase, jakási „vývojová stadia“ diskriminace, dle kterých by bylo lze odlišovat od „dokonané“ diskriminace jednání, které dosud diskriminací není, avšak k diskriminaci nepochybně směřuje. Buď je konkrétní zjištěné jednání kvalifikováno jako diskriminační, nebo tomu tak není. Zákon o ochraně spotřebitele pouze obecně stanoví nepřipustnost diskriminace spotřebitele při prodeji výrobků, resp. při poskytování služeb.

[20] Krajský soud založil své rozhodnutí na úvaze, že dotaz na etnickou skupinu zájemce žalobkyni sice nepřislouší, avšak sám o sobě není způsobit vytvořit stav, kdy je s některými spotřebiteli na základě tohoto kritéria zacházeno méně příznivě. Nejvyšší správní soud tomuto názoru nepřisvědčil. Dotaz žalobkyně v sobě sice neobsahoval zřejmou ani skrytou odpověď na to, jaký důsledek bude případná příslušnost k romskému etniku pro případného zájemce mít, současně však rovněž chybí rozumné vysvětlení, proč byl tedy takový dotaz v rámci komunikace o zprostředkování nájmu vlastně položen. Okolnost příslušnosti k romskému původu byla pro další osud zprostředkování nájmu rozhodná. Vyplývá to i z dovětky, že jde o informace, které „standardně požadují majitelé nemovitostí“. Zájemci o byt tak muselo být zřejmé, že otázka jeho příslušnosti k romskému etniku bude hrát podstatnou roli při tom, zda ke zprostředkování nájmu dojde, a to bez jakéhokoli vysvětlení případných objektivních konkrétních důvodů, pro které poskytovatel služby toto kritérium uplatňuje (pokud si takové důvody vůbec lze představit). Nejvyšší správní soud je proto přesvědčen, že k diskriminačnímu jednání ze strany žalobkyně došlo již adresováním předmětného dotazu zájemci. K naplnění skutkové podstaty výše specifikovaného přestupku proto nebyl třeba další vývoj předmětného případu. Pokud by totiž nenásledovala po sdělení o příslušnosti k romskému etniku již žádná aktivita ze strany případného pronajímatele či žalobkyně, nic by to neměnilo na závěru, že pro poskytnutí služby mělo uvedené kritérium význam a bylo rozhodné pro další „osud“ nabízené služby. Nelze rovněž vyloučit, že takto dotázaný spotřebitel od dalšího úsilí o sjednání nájemního vztahu ustoupí právě v důsledku tohoto po právní stránce mimoběžného kritéria. Názor žalobkyně by mohl vést k absurdnímu závěru, že by jednání v počátcích zprostředkovatelského vztahu mohlo být jakkoli nevyhovující z hlediska zákazu diskriminace, avšak dosud nepostížitelné pro absenci bezprostřednosti (žadatel nebyl diskriminován v osobním kontaktu) či chybějící bezprostřední negativní následek (žadatel nebylo výslovně sděleno, že není vhodným nájemcem, protože je Rom). Zcela mimo regulaci by tak zůstala jednání zřetelně způsobitá nepřipustně ovlivnit spotřebitelské jednání žadatele z diskriminačního důvodu, avšak ještě předtím, než je takový důvod bezprostředně vyjeven. To není podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu v souladu s účelem antidiskriminačního zákona, kterým je především právo na rovné zacházení ve vymezených právních vztazích a na to, aby nikdo nebyl v takových vztazích diskriminován (§ 1 odst. 3 antidiskriminačního zákona).

[21] Ke klasifikaci jednání jako diskriminačního proto nebylo třeba, aby následovalo odmítnutí prohlídky bytu z důvodu příslušnosti k určitému etniku, či následně odmítnutí uzavření nájemní smlouvy po jejím provedení, jak žalobkyně namítala v žalobě. Takové jednání, ke kterému však v této věci objektivně nedošlo, by bylo případně hodnotitelné jako diskriminační samostatně, popř. by se konkrétní vyjevený způsob diskriminačního jednání promítl do úvahy o výši sankce za spáchaný přestupek. Rozhodně však nelze takové hypotetické jednání považovat za nezbytnou podmínku směrem k „*dokonání*“ diskriminačního jednání, neboť právní předpisy nedávají pro takový postup jakoukoli oporu. Vždy je třeba hodnotit projevené jednání skrze požadavky stanovené především antidiskriminačním zákonem a uvážit, zda představuje diskriminaci z některého zákonem předpokládaného důvodu či nikoli. To správní orgány v souzené věci učinily.

[22] Skutečností tak zůstává, že zájemce o nájem bytu byl při jednání o zprostředkování služby – nájmu bytu dotazován na etnický původ, který však se zprostředkovanou službou přímo nesouvisí. Takový dotaz byl z povahy věci diskriminační vůči ostatním případným zájemcům odlišného původu. Okolnosti, které by jakkoli odůvodňovaly rozhodnost tohoto kritéria v konkrétním případě, nebyly žalobkyní v řízení tvrzeny. Nebyly shledány rovněž žádné indicie směrem k případné pozitivní diskriminaci. Z žádné okolnosti projednávané věci neplyne, že by příslušnost k uvedenému etniku byla naopak pro potenciálního nájemce výhodou, což by však na druhé straně zavdávalo pochybnosti o neodůvodněné nerovnosti směrem k těm, kteří příslušníky tohoto etnika nejsou.

[23] Tvrzení, že předmětnou informaci standardně požadují majitelé nemovitostí, nemění nic na tom, že poskytovatelem služby byla žalobkyně a právě při jí poskytované službě sdělila uvedené kritérium zákazníkovi a jednala tak diskriminačně.

[24] Podle § 24 odst. 7 písm. b) a § 24 odst. 10 písm. c) zákona o ochraně spotřebitele ve znění účinném ke dni spáchání přestupku bylo možné pachateli za přestupek uložit sankci až do výše 3 000 000 Kč. Pokuta ve výši 20 000 Kč tedy byla uložena při samé spodní hranici zákonného rozpětí. Právě při úvaze o výši sankce, za předpokladu zjištění, že k diskriminaci skutečně došlo, mají místo žalobní námítky, za jakých okolností se tak stalo. Je bezpochyby účelem antidiskriminačního zákona jednak působit proti diskriminaci jako nežádoucímu společenskému jevu a rovněž ochránit před jejími projevy adresáty takové diskriminace. Konkrétní okolnosti diskriminačního jednání mají proto místo při úvaze o konkrétní výši sankce za diskriminační chování za předpokladu, že se o diskriminační jednání skutečně jednalo.

## 3800

### Svobodný přístup k informacím: podkladová informace; odepření poskytnutí informace

k § 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění účinném do 26. 3. 2015

**Požadoval-li žalobce zápisy z jednání žalovaného povinného subjektu o aktuálně zpracovávaných studiích, byla splněna zákonná podmínka odepření podkladové informace před ukončením přípravy rozhodnutí [§ 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím].**

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 8. 12. 2017, čj. 3 A 64/2015-44)\*

**Prejudikatura:** č. 3023/2014 Sb. NSS.

**Věc:** Zapsaný spolek Centrum pro efektivní dopravu proti státní organizaci Správě železniční dopravní cesty o poskytnutí informace.

Žalobce podal dne 12. 2. 2015 u žalované žádost o informaci podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Žádal 1) o poskytnutí seznamu aktuálně zpracovávaných studií proveditelnosti výstavby nebo modernizace železniční dopravní cesty zadaných žalovanou s uvedením názvu studie, názvu jejího zhotovitele a jména a příjmení

\*) Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost žalobce proti tomuto rozsudku svým rozsudkem ze dne 28. 8. 2018, čj. 8 As 18/2018-58.

vedoucího týmu zhotovitele a 2) ke každé položce tohoto seznamu o poskytnutí všech zápisů z výrobních porad, výrobních výborů a kontrolních dnů.

Bodu 1) žádosti žalovaná vyhověla a požadovanou informaci poskytla v dopise ze dne 26. 2. 2015. Ve zbytku žádost odmítla rozhodnutím ze dne 26. 2. 2015 (dále jen „rozhodnutí I. stupně“). Informaci uvedenou v bodě 2) žádosti žalovaná odmítla poskytnout s odůvodněním, že se jednalo o novou informaci, která vznikla při přípravě rozhodnutí povinného subjektu ve smyslu § 11 odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím.

Žalobce podal dne 13. 3. 2015 proti rozhodnutí I. stupně odvolání, které generální ředitel žalované zamítl rozhodnutím ze dne 26. 3. 2015 a rozhodnutí I. stupně potvrdil.

Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalované. Dle žalobce bylo odmítnutí požadované informace nezákonné, neboť ta není informací novou, ale je pouze zápisem provedeným při rozhodování (tj. v protokolu zhmotněnou, zanesenou a zaznamenanou informací), což neznamenal, že se nutně jedná o podklad sloužící k rozhodnutí.

Dle žalobce vazba na studie proveditelnosti, která byla zmíněna v odůvodnění napadeného rozhodnutí, byla zcela nelogická, neboť uzavření studie nemá (zpětný) vliv na konečnou podobu nebo konečný význam informace – zápisu.

Dále žalobce uvedl, že stanoviska subjektů zapojených do zpracování studií nespádají do kategorie ochrany zákona o svobodném přístupu k informacím a že odkaz na ochranu třetích osob, jež mají v rámci procesu tvorby rozhodnutí poskytovat interní, strategické či koncepční informace, je nepřiléhavý. I tyto subjekty zapojené do projednávání studií (zejména orgány státní správy a samosprávy) by byly podle mínění žalobce povinny požadované informace poskytnout, žalobce se však z důvodu úspory času a energie řady těchto míst obrátil na „*sběrné centrum*“ - žalovanou.

Žalobce také vytkl žalované, že odepřela přístup k informacím s odůvodněním absentujícími charakteristikou interní, strategické či koncepční informace, která by byla hodna této ochrany v porovnání s žalobcovým ústavním právem na informace.

Dle mínění žalobce jsou podkladem pro rozhodnutí až hotové studie, resp. jen některé z těchto (dokončených) studií, on však žádal pouze zápisy a nikoli návrhy zápisů nebo rozpracované studie. Žalovaná tak mohla se stejnou logikou tvrdit, že jakákoli informace, která je jí doručena nebo kterou vytvoří, je informací sloužící k učinění rozhodnutí, a proto ji nemůže poskytnout. Žalobce měl za to, že tímto přístupem by byla eliminována kontrola efektivit vynakládání veřejných prostředků, neboť by vše bylo řešeno až po rozhodnutí a nemohla by se věst diskuze o nabízených alternativách či vhodnosti nabízených řešení.

Žalovaná ve svém vyjádření uvedla, že zápisy z výrobních porad, výrobních výborů a kontrolních dnů nejsou pouhým zápisem provedeným při rozhodování, ale jsou nedílnou součástí studií proveditelnosti a procesu jejich zpracování. Tato jednání totiž mohou ovlivnit koncepci a případně výsledné znění studií a také mohou mít vliv na výsledné rozhodnutí při schvalování studií. Žalovaná měla důvodné obavy, že pokud by byly zápisy zveřejněny u nedokončených studií, mohly by být nesprávně vykládány, příp. mohlo by dojít ke změně výsledné podoby studií.

Studie proveditelnosti rozpracovávají problematiku ve značně širokém rozsahu, zápisy obsahují stanoviska a jiné podkladové materiály orgánů státní správy, obcí, měst, krajů, dopravců apod. Třetí osoby taktéž pro účely zpracovávání studií proveditelnosti poskytují své strategické a koncepční údaje a bez vědomí a souhlasu těchto třetích stran není žalovaná oprávněna tato data (případně stanoviska k těmto údajům) komukoli poskytovat. Veškeré údaje jsou určeny pro účely strategického rozhodování o dalších postupech v rámci studie až do jejího schválení. Ve vztahu k probíhajícím neuzavřeným studiím spočívá omezení v potřebě ochrany účastníků, nestrannosti zúčastněných správních orgánů a v potřebě zabránit možnému zneužití získaných informací. Z uvedeného plyne, že požadované zápisy z výrobních porad, výrobních výborů, kontrolních dnů se zhotovitelem jsou určeny provozovateli dráhy SŽDC pro strategická rozhodování a jako pomůcka (podklad) pro řešení dlouhodobých cílů a pro tvorbu koncepce politiky bezpečnosti železniční dopravy na tratích ve vlastnictví státu. S ohledem na skutečnost, že požadované zápisy z výrobních porad, výrobních výborů, kontrolních dnů se zhotovitelem

týkající se studií jsou podkladem pro celou řadu v současnosti probíhajících činností žalované a pro následné připravované strategické rozhodnutí na úseku výstavby nebo modernizace železniční dopravní cesty, omezila žalovaná poskytnutí požadovaných informací pod bodem 2) žádosti až do doby vydání příslušného schvalovacího protokolu studie, který vydá po rozhodnutí Centrální komise Ministerstva dopravy.

Dále žalovaná upozornila, že žalobce žádal o seznam aktuálně zpracovávaných studií, čímž se rozumí studie, jejichž zpracování se nachází ve kterémkoli stavu mezi podpisem smlouvy o dílo a jeho úplným převzetím, jinými slovy tedy žádal o rozpracované studie. Dle právního názoru žalované tedy byly v daném případě splněny zákonem stanovené podmínky pro omezení poskytnutí předmětných informací, a to jak skutečnost, že informace vznikla při přípravě rozhodnutí povinného subjektu, tak druhá podmínka, že toto platí jen do doby, než se příprava ukončí.

Městský soud v Praze žalobu zamítl.

### Z odůvodnění:

### III.

#### Posouzení věci

(...) [16] Podle § 11 odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím může povinný subjekt omezit poskytnutí informace, „*pokud jde o novou informaci, která vznikla při přípravě rozhodnutí povinného subjektu, pokud zákon nestanoví jinak; to platí jen do doby, kdy se příprava ukončí rozhodnutím*“.

[17] Citované ustanovení zakládá možnost povinného subjektu (ve smyslu § 2 zákona o svobodném přístupu k informacím) odmítnout poskytnutí tzv. podkladové informace. Aby bylo možno aplikovat § 11 odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím, musí být splněno několik podmínek.

[18] V prvé řadě se musí jednat o informaci, která byla povinným subjektem vytvořena nebo získána při přípravě rozhodnutí, které dosud neučinil, a to pro účely tohoto budoucího rozhodnutí.

[19] Pojem rozhodnutí je třeba vykládat extenzivně a nechávat jej pouze ve formálním smyslu, např. jako správní rozhodnutí podle správního řádu (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 19. 11. 2013, čj. 11 A 149/2012-63, č. 3023/2014 Sb. NSS). Za rozhodnutí pro účely aplikace § 11 odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím tak lze považovat prakticky jakékoli rozhodnutí, nikoli jen rozhodnutí učiněné např. podle správního řádu, resp. rozhodnutí ve smyslu § 65 s. f. s. Je nutné zdůraznit, že § 11 odst. 1 upravuje fakultativní důvody pro odmítnutí žádosti o poskytnutí informace, odepření tzv. podkladové informace je tedy možností, nikoli povinností povinného subjektu. Zároveň se řídí rozhodovací praxe pravidlem, že se poskytují zásadně veškeré požadované informace, ledaže existují zákonné důvody, které nad právem na informace převáží, a to s ohledem na článek 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod, který ukládá státním orgánům a orgánům územní samosprávy povinnost poskytovat přiměřeným způsobem informace o své činnosti za podmínek, které stanoví k provedení tohoto ústavního imperativu zákon. Při vědomí právě uvedeného městský soud dochází k závěru, že otázku, zda je vhodné zpřístupnit určitou informaci, která byla vytvořena nebo získána v průběhu rozhodování povinného subjektu, je třeba řešit zejména posuzováním legitimity důvodu užití správního uvážení v každém jednotlivém případě po poměření práva na informaci s argumenty, které poskytnutí informace vylučují, tedy po provedení testu proporcionality takových práv. Naproti tomu paušálně uplatňovaný restriktivní výklad pojmu rozhodnutí by v mnoha případech mohl vést k znemožnění řádného rozhodování povinných subjektů.

[20] Ustanovení, které je předmětem výkladu, dále připouští, že jeho použití může být vyloučeno zvláštní právní úpravou. Tato situace však v daném případě nenastává.

[21] V neposlední řadě nelze přehlédnout, že o tzv. podkladovou informaci se jedná pouze do ukončení přípravy rozhodnutí, resp. do okamžiku učinění rozhodnutí. Až od této chvíle se podkladové informace stávají veřejně přístupnými a mohou být poskytnuty (není-li dán jiný důvod pro jejich neposkytnutí).

[22] Informace, kterou žalobce žádal v posuzované věci, je podle městského soudu podkladovou informací podle § 11 odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím. Obsahem zápisů požadovaných žalobcem jsou informace získané během výrobních porad, výrobních výborů, kontrolních dnů, které nepochybně ovlivňují výslednou podobu studií. Na základě uvedených jednání lze například upravit zaměření dané studie a v závěru posoudit, zda splňuje požadavky nebo zda jsou nutná určitá doplnění, tedy jestli je možno studii uzavřít, schválit a převzít. I samotné uzavření a převzetí studie je s ohledem na výše uvedené možné považovat za jisté dílčí rozhodnutí, tedy rozhodnutí ve smyslu § 11 odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím. Uzavřené studie, jejichž součástí jsou požadované zápisy, se navíc následně mají stát podkladem dalších rozhodnutí.

[23] Zároveň je zřejmé, že žalovaná vedla jednání, jejichž zápisy žalobce požadoval, s přímým záměrem získat informace pro účely svého budoucího rozhodnutí.

[24] Vzhledem k tomu, že žalobce požadoval zápisy z jednání o aktuálně zpracovávaných studiích, byla splněna i zákonná podmínka odepření podkladové informace před ukončením přípravy rozhodnutí.

[25] Žalobce namítá, že nežádal návrhy zápisů ani rozpracované studie, ale pouze zápisy provedené při rozhodování, tedy informaci zhmotněnou, zanesenou a zaznamenanou v protokolu, a proto jím požadovaná informace není informací novou. S touto argumentací se nelze ztotožnit, neboť vychází z nesprávného výkladu § 11 odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím. Zmiňované návrhy zápisů či rozpracované studie by vůbec nebyly podkladovou informací ve smyslu předmětného ustanovení, nýbrž informací ještě neexistující, jejíž poskytnutí by bylo možno odmítnout na základě § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím. To, že byla žalobcem požadovaná informace zhmotněna zaznamenáním v protokolu, je jednou z typických vlastností tzv. podkladové informace, neboť podle dikce § 11 odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím se musí jednat o informaci, „*kteřá vznikla*“.

[26] Jako materiální důvod odepření informace žalovaná v rozhodnutí I. stupně uvedla, že zápisy obsahují stanoviska a jiné podkladové materiály orgánů státní správy, obcí, měst, krajů, dopravců apod. Třetí osoby taktéž pro účely zpracovávaných SP (studií proveditelnosti) poskytují své strategické a koncepční údaje (jež mohou být součástí zápisů) a bez vědomí a souhlasu těchto třetích stran není žalovaná oprávněna tato data (případně stanoviska k těmto údajům) komukoliv poskytovat. Jedná se o informace v současně době určené pouze pro žalovanou a ostatní přizvané účastníky k projednání předmětných studií. Veškeré tyto údaje jsou určeny pro účely strategického rozhodování o dalších postupech v rámci té které studie až do schválení příslušné studie. Ve vztahu k probíhajícím neuzavřeným SP toto omezení spočívá v potřebě ochrany účastníků jejich projednání a nestrannosti zúčastněných správních orgánů.

[27] Generální ředitel žalované se s tímto odůvodněním ztotožňuje, když v napadeném rozhodnutí uvádí, že žalovaná je povinná chránit práva třetích osob, které se účastní zpracování studií proveditelnosti výstavby nebo modernizace železniční dopravní cesty, a to především s ohledem na skutečnost, že třetí osoby v průběhu zpracování studií poskytují interní, strategické a koncepční údaje. Veškeré tyto údaje jsou určeny pro účely strategického rozhodování o dalších postupech v rámci té které studie, až do schválení příslušné studie.

[28] Požadavek zdůvodnění, proč se žalovaná rozhodla využít dispozice dané § 11 odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím, tedy rozhodnutí I. stupně i napadené rozhodnutí splňuje a legitimnost důvodu odepření informace je možné podrobit přezkumu.

[29] Městský soud si k doplnění spisového materiálu vyžádal od žalované zápisy z výrobních porad, výrobních výborů, kontrolních dnů se zhotovitelem studií a s předmětnou informací se seznámil. Městský soud konstatuje, že tyto zápisy jsou značně rozsáhlé a obsahují soubor údajů, jejichž významná část je takové povahy, jež odůvodňuje odepření poskytnutí požadované informace. Zápisy z výrobních porad, výrobních výborů, kontrolních dnů jednak zahrnují informace jiných správních orgánů, o jejichž poskytnutí by měly tyto správní orgány rozhodnout samy. Žalovanou v tomto případě nelze považovat za „*sběrné centrum*“ s oprávněním poskytovat informace citlivé povahy, které jí byly sděleny jinými osobami, protože takovou „*pozici*“ jí zákon neukládá. Zápisy rovněž obsahují údaje, u nichž je namísto uvažovat o ochraně obchodního tajemství (§ 9 zákona o svobodném přístupu k informacím), a to u všech kumulativně posuzovaných skutečností (§ 504 občanského zákoníku).

Zároveň zápisy z jednání o studiích proveditelnosti nejsou informacemi, jejichž odmítnutí by znemožňovalo diskuzi o věcech veřejného zájmu a omezilo kontrolu efektivitu vynakládání veřejných prostředků. Městský soud tedy shledal, že ochrana interních, strategických a koncepčních údajů zúčastněných třetích osob, řádného průběhu rozhodování správních orgánů, jakož i snaha zabránit možnému zneužití získaných informací, je v dané věci legitimním důvodem pro omezení poskytnutí podkladové informace, a tedy omezení práva žalobce na informace. Žalovaná nepřekročila meze správního uvážení ani ho nezneužila a napadené rozhodnutí není nezákonné z tohoto důvodu ani z jiných důvodů.

[30] Na rozdíl od zhodnocení skutkového a právního stavu a otázky přezkoumatelnosti rozhodnutí podle zákona o svobodném přístupu k informacím jiným senátem městského soudu ve věci týchž účastníků ve věci sp. zn. 6 A 58/2015 má městský soud v projednávané věci za to, že nejen rozhodnutí I. stupně, ale i napadené rozhodnutí jsou přezkoumatelná, když zřetelně a výstižně, třebaže stručně, zdůvodnila, proč požadovanou informaci nemohou poskytnout v této fázi do doby ukončení „rozhodnutí“, když – jak zdůraznila obě uvedené rozhodnutí žalované – jedná se (u předmětných aktuálně zpracovávaných studií proveditelnosti výstavby nebo modernizace železniční dopravní cesty) o informace v současné době určené pouze pro žalovanou a ostatní přízvané účastníky projednání předmětných studií a zároveň veškeré tyto údaje jsou určeny pro účely strategického rozhodování o dalších postupech v rámci té které studie až do schválení příslušné studie. Žalovaný povinný subjekt se tak přiměřeně zhostil porovnání kolize práva na informaci a práva na zachování nezveřejněné informace (tedy testu proporcionality, jehož hranice a ústavní rozměr vyjádřil Ústavní soud například v nálezu sp. zn. IV. ÚS 3208/16), a to do doby, kdy se příprava rozhodnutí, studie apod. ukončí rozhodnutím, tedy rozhodnutím ve výše naznačeném extenzivním, materiálním pojetí. Odmítnutí poskytnutí informace bylo učiněno v rámci zákona a v souladu s ním.

## 3801

### Mezinárodní ochrana: doplňková ochrana; vážná újma

k § 10 a § 14a zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění účinném do 3. 7. 2017

**Prokáže-li se v řízení o žádosti o udělení mezinárodní ochrany (§ 10 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu), že v žadatelově zemi původu existují natolik závažné nedostatky v systému vězeňství a justice, které se týkají obecně všech trestně stíhaných či vězněných osob a které ve svém důsledku představují hrozbu skutečného nebezpečí vážné újmy, nemusí žadatel (který je v zemi původu trestně stíhán) za účelem udělení doplňkové ochrany (§ 14a téhož zákona) prokazovat, že vážná újma bude způsobena právě jemu.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2018, čj. 1 Azs 137/2018-50)*

**Věc:** Ganbold L. (Mongolsko) proti Ministerstvu vnitra o udělení mezinárodní ochrany, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce požádal dne 1. 10. 2012 o udělení mezinárodní ochrany dle § 10 zákona o azylu. Nejdříve žalovaný rozhodl ve věci dne 26. 10. 2012 tak, že žádost zamítl jako zjevně nedůvodnou podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o azylu, neboť žalobce neprokázal, že stát, ze kterého přichází, nelze považovat za bezpečnou zemi původu. Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 10. 10. 2013, čj. 4 Az 17/2012-71, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Kasační stížnost žalovaného Nejvyšší správní soud odmítl pro nepřijatelnost usnesením ze dne 14. 3. 2015, čj. 5 Azs 23/2013-19.

Následně žalovaný rozhodl dne 9. 2. 2015 o neudělení mezinárodní ochrany žalobci dle § 12 až 14 zákona o azylu. Městský soud žalobu proti druhému rozhodnutí zamítl rozsudkem ze dne 10. 11. 2015, čj. 4 Az 7/2015-84. Na základě kasační stížnosti žalobce Nejvyšší správní soud druhý rozsudek městského soudu i druhé rozhodnutí žalovaného zrušil (rozsudek ze dne 21. 4. 2016, čj. 1 Azs 36/2016-34). Rozsudku městského soudu

vytkl nepřezkoumatelnost, žalovanému pak nedůsledné respektování závazného právního názoru vysloveného v prvním zrušujícím rozsudku městského soudu a v usnesení Nejvyššího správního soudu.

Žalovaný následně vydal třetí rozhodnutí, kterým žalobcovu žádost opět zamítl a žádnou z forem mezinárodní ochrany neudělil. Třetí žalobu městský soud zamítl rozsudkem ze dne 9. 3. 2018, čj. 2 Az 36/2016-34.

Městský soud se ztotožnil se žalovaným, že žalobce není ve své vlastní pronásledován pro uplatňování politických práv a svobod a že mu nehrozí pronásledování ve smyslu § 12 písm. b) zákona o azylu. Dle soudu nebyly dány důvody ani pro udělení humanitárního azylu. Co se týče doplňkové ochrany, městský soud konstatoval, že se žalovaný řídil právním názorem vysloveným v rozsudku kasačního soudu, neboť zhodnotil poměry v mongolské justici i vězeňství a dostatečným a přezkoumatelným způsobem se zabýval možným vznikem vážné újmy ve smyslu § 14a odst. 2 písm. b) zákona o azylu a porušením článku 3 Úmluvy. Z rozhodnutí je zřejmé, z jakých podkladů žalovaný vycházel a jaká z nich učinil skutková zjištění. Rozhodnutí vydal na základě dostatečně zjištěného skutkového stavu. Městský soud ve shodě s žalovaným konstatoval, že oblast vězeňství se v Mongolsku jeví z hlediska respektování lidských práv jako problematická. Ačkoli případ porušování lidských práv, k nimž v některých případech vězněných osob v Mongolsku dochází, nelze bagatelizovat, nejedná se o obecnou praxi schvalovanou či tolerovanou mongolskou oficiální veřejnou mocí.

Z podkladů nevyplývá, že by žalobci mělo v případě jeho uvěznění automaticky hrozit nelidské či ponižující zacházení nebo trestání. Za rozhodující městský soud považoval, že v daném případě nebyly zjištěny žádné věrohodné informace, z nichž by vyplývalo, že by žalobci takové jednání reálně hrozilo. Ze shromážděných podkladů navíc vyplývá, že situace v mongolských věznicích se postupně zlepšuje. Na provedeném hodnocení nemohla nic změnit ani žalobcem předložená aktuální zpráva Amnesty International o stavu ve věznicích v Mongolsku, ani odkaz na závěry zprávy Ministerstva zahraničních věcí USA ze dne 3. 3. 2017, neboť tyto dokumenty představují obecné hodnocení poměrů v Mongolsku a nevyjadřují se ke konkrétnímu případu žalobce.

Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, v níž namítal, že ani v dalším řízení žalovaný žádnou z uložených povinností nesplnil. Třetí rozhodnutí bylo postaveno na totožných argumentech, které již soudy odmítly. Žalovaný nebezpečí vážné újmy nevyloučil, naopak citoval řadu znepokojivých argumentů o situaci v mongolských věznicích a justici. Bez odůvodnění však uvedl, že se jedná o excesy a nebylo prokázáno, že k nim dojde právě u stěžovatele. Žalovaný tak obrátil důkazní břemeno v rozporu s vysloveným závazným právním názorem. Nově pak žalovaný přidal argument, že případné mučení je vyloučeno tím, že Mongolsko poskytl v extradičním řízení diplomatické záruky, které přijímá obecně i judikatura ESLP. Avšak bližší rozbor efektivity institutu diplomatických záruk v návaznosti na judikaturu ESLP, která je přijímá pouze v některých případech, v rozhodnutí chybí. Tento argument žalovaného je v logickém rozporu s tím, že jinak setrval na svém stanovisku, že řízení o mezinárodní ochraně a řízení extradiční jsou dvě odlišná řízení a správnímu orgánu nepřislouží posouzení oprávněnosti trestního stíhání stěžovatele.

Při ústním jednání stěžovatelova zástupkyně soudu předkládala i aktuálnější informace o zemi původu, které potvrzují nijak se nelepšící stav v oblasti justice a vězeňství. Tento navrhovaný důkaz soud v odůvodnění řádně nezhodnotil a neuvedl, jak s ním naložil. K situacím o zemi původu soud uvedl, že jsou obecné a nesouvisí s případem stěžovatele. Tento závěr by ovšem mohl odůvodnit většinu, ne-li všechny důkazy v řízení o mezinárodní ochraně. Naopak zprávu Českého helsinského výboru, která se týkala přímo stěžovatele, nezhodnotil vůbec.

Dle stěžovatele zjištěný skutkový stav jasně prokázal, že jeho obavy z mučení a nelidského zacházení jsou důvodné, a naopak některé úvahy správního orgánu přejaté soudem nelze než označit za rozporné s informacemi o zemi původu. Městský soud i žalovaný nesprávně definovali riziko vážné újmy, jak je koncipováno v § 14a zákona o azylu. Skutečné nebezpečí vážné újmy není postaveno na požadavku prokázání naprosté jistoty, že v případě stěžovatele k takovému jednání dojde, ale vždy na určité míře pravděpodobnosti. Stěžovatel byl přesvědčen, že mu v zemi původu hrozí riziko mučení či nelidského zacházení neslučitelné s článkem 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, které bylo prokázáno informacemi o zemi původu v míře, která odpovídá testu pravděpodobnosti formulovanému judikaturou.

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

## Z odůvodnění:

(...)[15] Podle § 14a odst. 1 zákona o azylu se „[d]oplňková ochrana udělí cizinci, který nespňuje důvody pro udělení azylu, bude-li v řízení o udělení mezinárodní ochrany zjištěno, že v jeho případě jsou důvodné obavy, že pokud by byl cizinec vrácen do státu, jehož je státním občanem, nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, do státu svého posledního trvalého bydliště, by mu hrozilo skutečné nebezpečí vážné újmy podle odstavce 2 a že nemůže nebo není ochoten z důvodu takového nebezpečí využít ochrany státu, jehož je státním občanem, nebo svého posledního trvalého bydliště.“

[16] Podle § 14a odst. 2 písm. b) zákona o azylu se „[z]a vážnou újmu podle tohoto zákona považuje mučení nebo nelidské či ponižující zacházení nebo trestání žadatele o mezinárodní ochranu“.

[17] Soud předesílá, že rozhodnutí žalovaného, které je nyní předmětem přezkumu před správními soudy, je již třetím v pořadí, a věc je potřetí řešena i na úrovni kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud ve stěžovatelské věci žalovaného zavázal svým právním názorem jak v prvním usnesení čj. 5 Azs 23/2013-19 (ve spojení s prvním rozsudkem městského soudu čj. 4 Az 17/2012-71), kterým odmítl kasační stížnost žalovaného, tak v rozsudku čj. 1 Azs 36/2016-34. Zde udělil žalovanému jasné pokyny, jak v řízení dále pokračovat, o které důkazy ještě doplnit provedené dokazování, na jaké skutkové okolnosti se zaměřit. Soud odkázal na konkrétní judikaturu, ze které by měl žalovaný ve stěžovatelské věci vycházet. Tyto judikatorní závěry jsou postaveny na jasných právních závěrech, které soud uložil žalovanému respektovat.

[18] Stěžovatel v průběhu správního i soudního řízení konzistentně namítá, že mu v zemi původu s ohledem na probíhající (dle jeho soudu nezákonně vedené) trestní stíhání hrozí mučení a nelidské a ponižující zacházení. Tuto hrozbu spojuje s neuspokojivým stavem soudnictví a vězeňství v Mongolsku.

[19] Soud s ohledem na tato tvrzení žalovanému uložil, aby se ve vztahu k možnosti přiznání doplňkové ochrany dle § 14a odst. 1 zákona o azylu podrobněji zabýval stavem vězeňství a justice v Mongolsku a hodnotil případný vznik vážné újmy ve smyslu tohoto ustanovení. Současně soud zcela jednoznačně konstatoval, že z předložených dokumentů vyplývá, že v zemi původu dochází k mučení a donucování podezřelých k přiznání. V této souvislosti pak žalovaného upozornil, že dle judikatury (zejména rozsudek ze dne 16. 5. 2013, čj. 5 Azs 10/2012-68) takové příkoří dosahuje intenzity pronásledování (§ 2 odst. 8 zákona o azylu) i vážné újmy dle § 14a odst. 2 písm. b) téhož zákona a při splnění ostatních zákonných podmínek zakládá nárok na udělení doplňkové ochrany dle § 14a odst. 1 zákona o azylu. Soud proto žalovanému uložil, aby situaci ve věznicích v Mongolsku dostatečně posoudil a vyloučil, že by u stěžovatele v případě jeho návratu došlo k porušení článku 3 Úmluvy.

[20] Soud konstatuje, že oproti předcházejícímu řízení doznalo odůvodnění rozhodnutí žalovaného určitých změn a zpřesnění (zejména co se týče posouzení stavu vězeňství v Mongolsku), nicméně stále je postaveno na stejných nesprávných právních závěrech, které od žalovaného přebíral též městský soud.

[21] Žalovaný v odůvodnění svého rozhodnutí po zhodnocení důkazů obsažených ve správním spise dospěl k závěru, že vězeňství a justice v Mongolsku trpí závažnými nedostatky. Policie uplatňuje nepřiměřenou sílu a mučení, zejména za účelem získání přiznání. Vyskytují se nátlak a výhrůžky zahájením vyšetřování rodinných příslušníků v případě neposkytnutí přiznání. V rámci snah o vynucení přiznání či zastrášení jsou zadrženi převáženi na různá místa nebo do vazebních věznic daleko od domova. Nefungují mechanismy, které by pohnaly osoby odpovědné za toto jednání k odpovědnosti. Správní orgány se nezabývají stížnostmi na psychické mučení. Soudní stíhání takových trestných činů je spíše výjimečné. Získávání důkazů o mučení je spojeno s překážkami. V mnoha věznicích a vazebních zařízeních byly instalovány kamery, nicméně tato zařízení byla často v době hlášených případů zneužívání „poškozena“. Podle informací nevládních organizací zůstávají podmínky ve věznicích a vazebních věznicích špatné, někdy i velmi špatné (přeplněnost, osoby zadržené za násilnou i nenásilnou činnost byly umístěny společně, nedostatečná zdravotní péče, nedostatek lůžkovin, oblečení, stravy, kvalita vody, osvětlení, větrání, hygienická zařízení). Problémy byly horší ve starších zařízeních a na venkově. V Mongolsku neexistuje institut ombudsmana. Vládní orgány vytvořily pokyny pro zlepšení podmínek ve věznicích a umožňovaly vstup pro nezávislé nevládní pozorovatele, ten však byl omezen na zařízení s nízkým až středním stupněm ostrahy. Zákon jasně definuje podmínky, za kterých lze zadržet podezřelou osobu, důvody pro propuštění jednoznačně stanoveny nejsou; to často vede k dlouhodobé vazbě. Vyšetřovací orgány příležitostně zadržují podezřelé bez



obvinění. Ačkoli je nezávislost soudní moci zakotvena ústavně, nevládní organizace zmiňují přetrvávající korupci a externí vlivy. Řádnost soudních řízení bývá narušována procesními pochybeními a nesrovnalostmi. Mnoho obžalovaných nemá odpovídající právní zastoupení. Zprávy zmiňují zastrasování svědků správními orgány, omezený přístup veřejnosti k jednání soudu a nedostatečnou transparentnost rozhodování.

[22] Žalovaný dále konstatoval, že trestní stíhání stěžovatele nelze samo o sobě hodnotit jako skutečně hrozící vážnou újmu a že není v jeho pravomoci posuzovat otázku, zda stěžovatel spáchal v zemi svého původu trestný čin. Uzavřel pak, že z předložených zdrojů nevyplývá, že by stěžovateli mělo automaticky v případě jeho uvěznění hrozit mučení nebo nelidské či ponižující zacházení nebo trestání. Klíčové je podle žalovaného (i městského soudu), že nezjistil žádné věrohodné informace, z nichž by vyplývalo, že mu takové jednání skutečně reálně hrozí.

[23] Tato úvaha žalovaného i městského soudu týkající se prokazování hrozby nebezpečí vážné újmy dle § 14a odst. 1 zákona o azylu není správná.

[24] V řízení bylo prokázáno (a žádá se stran to nezpochybňuje), že proti stěžovateli je v jeho zemi původu vedeno trestní řízení. Tato skutečnost je ostatně podpořena i probíhajícím extradičním řízením. Konstatoval-li žalovaný na základě provedeného dokazování, že v Mongolsku existují zcela zásadní nedostatky v oblasti vězeňství a justice, nelze pak rozhodně akceptovat závěr, že ze zjištěných skutečností nevyplývá, že nelidské zacházení hrozí právě stěžovateli. Žalovaný vychází z toho, že nedostatky vězeňského a justičního systému jsou ve stěžovatelově zemi původu přítomny obecně, nevztahují se pouze k určité skupině trestně stíhaných či vězňenských osob (nedopadají např. pouze na politicky motivovaná trestní stíhání, na zdravotně postižené vězňe, či na vězně určitého pohlaví, vyznání, sexuální orientace apod.). Z provedeného dokazování je naopak zjevné, že zjištěné nedostatky jsou spjaty se systémem jako celkem a dopadají bez rozdílu na všechny vězně či trestně stíhané osoby. Stěžovatel je v takovém případě osobou, u které je přítomno reálné nebezpečí újmy, které z těchto nedostatků vyplývá.

[25] Pokud se totiž jedná o standard důkazního břemene, soud vychází při zkoumání odůvodněnosti strachu z pronásledování podle § 12 písm. b) zákona o azylu (tj. pro hodnocení podmínek pro udělení azylu) z takzvaného testu „*přiměřené pravděpodobnosti*“. Pro zkoumání důvodnosti obav, že cizinec utrpí vážnou újmu (tj. pro hodnocení podmínek pro udělení doplňkové ochrany) pak z testu „*reálného nebezpečí*“. Rozborem těchto pojmů se Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 26. 3. 2008, čj. 2 Azs 71/2006-82. „*Přiměřená pravděpodobnost nežádoucího důsledku návratu do země původu [...] je dána tehdy, bývá-li tento důsledek v případech obdobných případu žadatele nikoli ojedinělý. Neznamená to, že pravděpodobnost, že nežádoucí důsledek nastane, musí být nutně vyšší než pravděpodobnost, že nenastane [...], nýbrž to, že k nežádoucímu důsledku v případech obdobných případu žadatele dochází natolik často, že s ním ten, komu takový následek hrozí, musí počítat jako se vcelku běžným jevem, a nikoli jako s jevem toliko výjimečným. [...] Reálným nebezpečím nutno rozumět, že ve významném procentu případů obdobných situací stěžovatele dojde k nežádoucímu následku, takže stěžovatel má dobré důvody se domnívat, že takovýto následek může s významnou pravděpodobností postihnout i jeho. [...] Test ‚reálného nebezpečí‘ je vůči stěžovateli přísnější než test ‚přiměřené pravděpodobnosti‘. Ani test ‚reálného nebezpečí‘ ale nedosahuje intenzity trestního standardu, nade vší pochybnost.“*

[26] Specifikem azylového řízení je rovněž zásada, že v případě pochybností se postupuje ve prospěch žadatele o mezinárodní ochranu. Tento závěr potvrdil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 2. 2004, čj. 6 Azs 50/2003-89, podle něhož „*[j]sou-li dány skutečnosti, na základě nichž lze předpokládat, že k porušení základních lidských práv a svobod žadatele o azyl došlo, nebo mohlo by s ohledem na postavení žadatele ve společnosti, s přihlédnutím k jeho přesvědčení, názorům, chování atd., dojít, a správní orgán nemá dostatek důkazů o tom, že tomu tak nebylo či nemohlo by v budoucnu být, pak tyto skutečnosti musí správní orgán v situaci důkazní nouze zohlednit, a to ve prospěch žadatele o azyl“.*

[27] Jinými slovy, žadatel o mezinárodní ochranu nemusí nade vší pochybnost prokázat, že právě on bude v zemi původu podroben nelidskému nebo ponižujícímu zacházení. Stěžovatel by tak musel zcela absurdně prokázat, že s ním bude nakládáno ve vězení či ve vazbě hůře než s ostatními vězni či podezřelými. Dospěl-li ale žalovaný k závěru, že nelidské či ponižující zacházení s podezřelými či odsouzenými osobami je běžným jevem, tedy že ve významném procentu případů obdobných situací stěžovatele dojde k nežádoucímu následku, je nutno uzavřít, že hrozba reálného nebezpečí je ve stěžovatelově situaci přítomna.

[28] Závěr žalovaného a městského soudu, že stěžovatel neprokázal hrozbu skutečného nebezpečí vážné újmy, neboť z ničeho neplyne, že v jeho konkrétním případě k vážné újmě dojde, je tedy nesprávný.

[29] Městský soud se tento svůj nesprávný závěr snažil podpořit selektivním výběrem informací obsažených v dokumentech, které jsou součástí spisu a ze kterých dle městského soudu plyne, že situace v oblasti vězeňství v Mongolsku se zlepšuje. Tento závěr je jednak v rozporu se skutkovým stavem zjištěným žalovaným v průběhu správního řízení (a aprobovaným též městským soudem), nadto nemá ani oporu v předložených materiálech týkajících se stěžovatelovy země původu. Z nich naopak vyplývá, že beztrestnost při mučení a jiném špatném zacházení se zadrženými pokračuje i v současnosti. Ochránci lidských práv nadále hlásí fyzické útoky prováděné orgány činnými v trestním řízení. Nadále neexistuje nezávislý a specializovaný vyšetřovací mechanismus, který by takové jednání trestal. Nový trestní řád neobnovil dříve rozpuštěnou nezávislou vyšetřovací jednotku.

[30] Městský soud odmítl provedení aktuálních stěžovatelem předložených zpráv ze země původu s odůvodněním, že jsou příliš obecné a nedopadají na konkrétní situaci stěžovatele. Takový závěr považuje soud za zcela absurdní a vymykající se významu zpráv o zemích původu, které bývají podkladem pro rozhodování v azylovém řízení. V něm totiž konkrétní situaci stěžovatele dokládá zpravidla pouze jeho vlastní výpověď či písemné prohlášení. Ty pak bývají konfrontovány s veřejně dostupnými informací o zemi původu, které ze své povahy vždy budou představovat obecný popis situace. Lze si představit, že informace o zemi původu bude popisovat konkrétní situaci cizince v případě, že půjde např. o veřejně známou osobu, politicky či jinak veřejně činnou. Taková situace ale bude výjimkou; naopak zpravidla půjde o dokumenty obsahující obecné informace o situaci v zemi, které mohou v konfrontaci s výpovědí žadatele buď jeho tvrzení podpořit, či vyvrátit. Informace o zemi původu proto nelze z povahy věci a priori odmítnout jako důkaz z toho důvodu, že jsou dle názoru soudu příliš obecné. I v tomto ohledu je rozsudek městského soudu postaven na nesprávném právním názoru, a kasační stížnost tedy důvodná.