

SBÍRKA  
ROZHODNUTÍ  
NEJVYŠŠÍHO  
SPRÁVNÍHO  
SOUDU

11<sup>2019 / XVII. ROČNÍK / 30. 11. 2019</sup>

## OBSAH

3926	Správní řízení: nahlížení do spisu; nahlížení do stavební dokumentace.....	525
3927	Správní řízení: doručování přístupových údajů do datové schránky.....	534
3928	Správní řízení: oznámení rozhodnutí.....	540
3929	Správní trestání: lhůta pro zahájení přezkumného řízení .....	547
3930	Řízení před soudem: zaplacení soudního poplatku; právní moc .....	549
3931	Řízení před soudem: ochrana před nezákonným zásahem; žaloba proti rozhodnutí; žalobní typ.....	551
3932	Řízení před soudem: urážlivé podání; stanovení výše pořádkové pokuty.....	558
3933	Mezinárodní ochrana: přezkum nezákonnosti rozhodnutí o nepovolení vstupu na území.....	562
3934	Mezinárodní ochrana: důvody udělení mezinárodní ochrany; diplomatické záruky; non-refoulement .....	569
3935	Pobyt cizinců: zajištění cizince za účelem vyhoštění.....	577
3936	Zdravotnictví: zdravotní služba; homeopatie.....	586

## Správní řízení: nahlížení do spisu; nahlížení do stavební dokumentace

k § 168 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

k čl. 11 Listiny základních práv a svobod

**I. Pokud osoby uvedené v § 168 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), nebo jejich právní nástupci neudělí souhlas s poskytnutím dokumentace stavby, stavební úřad nemůže automaticky její poskytnutí odepřít. Musí posoudit, o jakou část dokumentace stavby se jedná a zda by jejím odepřením nebyla narušena spravedlivá rovnováha mezi právem žadatele na spravedlivý proces či na ochranu jeho hmotných základních práv (typicky práva vlastnit majetek podle čl. 11 Listiny) a právem pořizovatele dokumentace stavby či vlastníka stavby na vlastnictví dokumentace a na dispozici s ní.**

**II. Stavební úřad posoudí, jakou část dokumentace stavby žadatel požaduje, z jakého důvodu tak činí, zda je tento důvod věrohodný a nezastírá se jím ve skutečnosti jiný, nepřípustný důvod a zda je důvod poskytnutí dostatečně důležitý v porovnání s možnou hrozbou zneužití dokumentace a dotčení práva na vlastnictví pořizovatele dokumentace či vlastníka stavby. Poté, co ověří rozhodné skutečnosti, posoudí, kterému z konkurujících si práv má být dána přednost, případně může přijmout i jiná vhodná opatření co možná nejvíce optimalizující řešení střetu práv. Představit si lze například omezení poskytnutí kopie dokumentace jen na určité její části tak, aby zkopírovaná část dokumentace mohla sloužit žadatelem deklarovanému účelu, ale nemohla být zneužita jako podklad pro novou stavbu či její část.**

**III. Ustanovení § 168 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), je aplikovatelné během celého řízení podle stavebního zákona i po jeho skončení.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2019, čj. 2 As 256/2017-48)*

**Prejudikatura:** č. 3018/2014 Sb. NSS.

**Věc:** Libuše K. proti Magistrátu města Brna za účasti Ondřeje N., o nahlížení do spisu, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalobkyně podala správní žalobu z důvodu odepření pořízení kopie části spisu ve stavebním řízení. Krajský soud v Brně žalobu odmítl. V odůvodnění rozsudku krajský soud předně uvedl, že právo účastníků řízení nahlížet do spisu, jehož součástí je i právo na to, aby jim správní orgán pořídil kopii spisu či jeho části, je obecně upraveno v § 38 zákona správního řádu. Rozlišil dvě situace, a to když správní orgán rozhodne o právu účastníka nahlížet do spisu v probíhajícím řízení, pak se jedná o úkon, jímž se upravuje vedení řízení a takové rozhodnutí je vyloučeno dle § 70 písm. c) s. ř. s. ze soudního přezkumu. A dále situaci, v níž je řízení ukončeno, případně o nahlížení žádají osoby odlišné od účastníků probíhajícího řízení, pak se jedná o výkon samostatného procesního práva a rozhoduje se v samostatném správním řízení.

Krajský soud dospěl k závěru, že pokud nikdo z účastníků řízení nepodal proti rozhodnutí o nařízení odstranění stavby řádný opravný prostředek, toto rozhodnutí nabylo právní moci dne 3. 7. 2014. Napadené rozhodnutí žalovaného o odepření pořízení kopie části spisu bylo vydáno až poté, a je tedy, s ohledem na výše uvedené, přezkoumatelné ve správním soudnictví.

K samotné podstatě věci krajský soud uvedl, že zplnomocněný zástupce žalobkyně při nahlížení dne 24. 9. 2014 podepsal úřední záznam, v němž potvrdil, že mu bylo odepřeno pořízení kopie projektové dokumentace vlastním fotografickým zařízením. O tom bylo vydáno usnesení, v němž stavební úřad uvedl, že se neodepírá nahlédnutí do projektové dokumentace a pořízení její kopie, zástupce však musí předložit souhlas ve smyslu § 168 odst. 2 stavebního zákona. Toto usnesení zrušil žalovaný svým prvotním rozhodnutím, v němž konstatoval, že nahlížení do projektové dokumentace je nutné žalobkyni, resp. jejímu zástupci umožnit, nicméně k pořízení kopie této dokumentace je potřeba doložit splnění podmínky podle § 168 odst. 2 stavebního

zákona. S ohledem na uvedené krajský soud uzavřel, že není zřejmé, jaké jiné nápravy by se chtěla žalobkyně ve vztahu k nahlížení do spisu domoci (a z ničeho, kromě jejího tvrzení, nevyplývalo, že by bylo po prvotním rozhodnutí zástupci nahlédnutí odepřeno). Proto námitku, že nebylo údajně žalobkyni umožněno nahlédnout do spisu, jako nedůvodnou zamítl.

Dále krajský soud posoudil oprávněnost odepření pořízení kopie projektové dokumentace. Uvedl, že pořizování kopií projektové dokumentace stavby v rámci stavebního řízení je součástí práva nahlížet do spisu a pořizovat si z něj opisy. Poukázal na to, že nahlížení do spisu upravuje sice obecně § 38 správní řádu, stavební zákon však v § 168 odst. 2 upravuje speciálně (konkrétně ve vztahu k § 38 odst. 4 správního řádu) pořizování kopií spisu, konkrétně pak pro poskytování kopií dokumentace stavby.

Krajský soud výslovně vyjádřil nesouhlas s názorem Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) vysloveným v rozsudku ze dne 4. 12. 2013, čj. 5 A 241/2011-69 (dále také „namítaný rozsudek městského soudu“), na nějž odkazovala žalobkyně. S ohledem na uvedené dospěl krajský soud k závěru, že stavební úřad a žalovaný postupovali správně, pokud žalobkyni odepřeli pořízení kopie projektové dokumentace bouracích prací v situaci, v níž žalobkyně potřebný souhlas dle § 168 odst. 2 stavebního zákona nepředložila. Ve vztahu k námitkám vůči samotnému obsahu dokumentace uvedl, že nebyly v této věci relevantní, tudíž se jimi nezabýval.

Nad rámec uvedených argumentů jako *obiter dictum* krajský soud uvedl, že § 168 odst. 2 stavebního zákona představuje střet mezi právem na informace a právem na spravedlivý proces na straně jedné a právem na soukromí a vlastnickým právem na straně druhé. Konstatoval, že z dotčené právní úpravy plyne přednost ochrany projektanta a jeho práce před právem účastníka řízení pořizovat si kopie dokumentace ze spisu, zároveň však uvedl, že výjimečně, v případech, v nichž z objektivních důvodů nebude možné získat souhlas podle § 168 odst. 2 stavebního zákona (např. nekontaktnost, smrt), může právo žadatele převážit a souhlas projektanta, případně vlastníka stavby, nebude potřeba. V takovém případě bude nutno provést, na základě konkrétních skutkových okolností a především tvrzení žadatele, tzv. test proporcionality a vážit konkurující si práva a zdůvodnit nutnost jejich omezení. To však dle krajského soudu v daném případě nenastalo.

Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti rozhodnutí krajského soudu kasační stížnost. Namítla, že stavební úřad vydal v rozporu s § 128 odst. 1 stavebního zákona rozhodnutí o nařízení odstranění stavby bez toho, aby k odstranění existovala projektová dokumentace, kterou má povinnost stavebník vložit do spisu. Dle stěžovatelky § 130 odst. 1 stavebního zákona, na jehož základě uložil stavební úřad osobě zúčastněné na řízení povinnost předložit projektovou dokumentaci do jednoho měsíce od právní moci rozhodnutí o nařízení odstranění stavby, stanovuje pouze možnost uložit vlastníkovu stavby povinnost předložit „*návrh technologického postupu prací při odstraňování stavby, včetně nutných opatření k vyloučení, omezení či ke kompenzaci případných negativních důsledků na životní prostředí v okolí stavby.*“ Uvedený návrh technologického postupu prací však dle stěžovatelky není projektovou dokumentací a nemůže ji nahradit. Postupem stavebního úřadu vznikla situace, v níž stěžovatelka neměla možnost prostudovat stavební dokumentaci před pravomocným rozhodnutím o odstranění stavby, natož pořídit si její fotokopie, a byla tak jakožto účastník probíhajícího řízení zkrácena na svých právech. Touto nezákonností se krajský soud nezabýval.

Dále stěžovatelka namítla, že na účastníka probíhajícího stavebního řízení nedopadá § 168 odst. 2 stavebního zákona a stavební úřad je povinen takovému účastníkovi pořídit kopii projektové dokumentace v souladu s § 38 odst. 4 správního řádu, přičemž odkázala na totožný názor vyjádřený v namítaném rozsudku městského soudu. Zdůraznila, že krajský soud zcela opomněl skutečnost, že kopii projektové dokumentace bouracích prací jen stěží mohla použít k vlastnímu obohacení, a nevěnoval patřičnou pozornost skutkovým okolnostem. Smyslem pořízení kopie podle stěžovatelky byla právě kontrola, aby bourací práce neměly negativní dopad na její majetek.

Na závěr stěžovatelka brojila proti testu proporcionality popsáném krajským soudem v části *obiter dictum*.

Žalovaný se ve svém stanovisku ke kasační stížnosti předně vyjádřil k námitce stěžovatelky spočívající v tom, že stavební úřad vydal dne 9. 6. 2014 rozhodnutí o odstranění stavby, aniž by k odstranění stavby existovala projektová dokumentace jakožto povinná součást v souladu s § 128 odst. 1 stavebního zákona, kterou má povinnost stavebník vložit do spisu. Dle žalované stěžovatelka uplatnila uvedenou námitku až v řízení o kasační stížnosti, navíc se vztahuje k postupu stavebního úřadu v řízení o odstranění stavby, nikoli k jeho postupu při

odepření pořízení kopie dokumentace. Stěžovatelka měla možnost podat odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu o odstranění stavby, proti kterému námitkou brojí, to však neučinila.

Dále žalovaný považoval za neopodstatněnou i námitku, v níž stěžovatelka uvedla, že byla masivně zkrácena na právech jako účastnice řízení, když si stavební úřad vyhradil v rozhodnutí o nařízení odstranění stavby stanovení dalších podmínek, jakmile mu bude předložena projektová dokumentace. Žalovaný upozornil, že tato námitka neměla s odepřením poskytnutí kopie projektové dokumentace spojitost. Navíc stěžovatelka měla po dobu řízení možnost uplatňovat svá práva prostřednictvím jí zvoleného zástupce, autorizovaného inspektora, který mohl při nahlížení dokumentaci posoudit. Přesto však po vydání prvotního rozhodnutí žalovaného svého práva k nahlížení do spisu nevyužila, a to ani prostřednictvím uvedeného zástupce.

### Z odůvodnění:

[19] Podstatou sporu je postup stavebního úřadu při nahlížení stěžovatelky do spisu, resp. při posouzení její žádosti o pořízení kopie projektu bouracích prací, který byl součástí spisu. Spis se týkal řízení o odstranění stavby, v němž byla stěžovatelka v pozici účastníka řízení dle § 27 odst. 2 správního řádu jakožto vlastník sousedního pozemku a stavby. Stavebním úřadem byly zjištěny stavební činnosti prováděné osobou zúčastněnou na řízení bez povolení, a z toho důvodu jí bylo podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona následně nařízeno odstranění části stavby (konkrétně nové nosné stropní konstrukce z ocelových I profilů uložených do nosného zdiva a stropních tvárníc HURDIS). V rozhodnutí byla osobě zúčastněné na řízení mj. uložena povinnost podle § 130 odst. 1 stavebního zákona zpracovat projekt bouracích prací a demontáže odstraňované části stavby a předložit tuto dokumentaci, zpracovanou projektantem, stavebnímu úřadu nejpozději do jednoho měsíce ode dne nabytí právní moci rozhodnutí. Rozhodnutí bylo doručeno účastníkům řízení (tedy i zplnomocněnému zástupci stěžovatelky) dne 16. 6. 2014 a 17. 6. 2014 (č. l. 68, 77 a 78 správního spisu sp. zn. STP/01315/2014) a nabylo právní moci dne 3. 7. 2014 (č. l. 71 správního spisu sp. zn. STP/01315/2014).

[20] Zástupce stěžovatelky se dne 24. 9. 2014 dostavil na stavební úřad s úmyslem nahlížet do spisu a pořídit si kopii projektu bouracích prací. O tomto byl pořízen úřední záznam sepsaný dne 24. 9. 2014 a podepsaný zástupcem stěžovatelky ten stejný den, v němž bylo uvedeno, že pořízení fotografických kopií projektové dokumentace bouracích prací bylo zástupci stěžovatelky odmítnuto, o čemž stavební úřad vydá usnesení (č. l. 87 správního spisu sp. zn. STP/01315/2014). Dne 8. 10. 2014 bylo vydáno zmiňované usnesení, v němž bylo uvedeno, že nahlížení do spisu ani pořízení kopie nebylo zástupci odepřeno, zároveň však byla v tomto usnesení stanovena podmínka pro pořízení kopie dokumentace, a to předložení souhlasu podle § 168 odst. 2 stavebního zákona, tedy toho, kdo dokumentaci pořídil, případně souhlas vlastníka stavby, které se dokumentace týká.

[21] Stěžovatelka podala proti uvedenému rozhodnutí odvolání, na jehož základě zrušil žalovaný usnesení stavebního úřadu s tím, že stavební úřad nemůže vydat usnesení o odepření nahlížení do spisu a zhotovení kopie a zároveň ve výroku uvést, že nahlížení se neodepírá, a dále není oprávněn ve svém usnesení uložit zmiňovanou podmínku, ale musí rozhodnout meritorně o tom, že se právo na pořízení kopie dokumentace stěžovatelce odepírá, a to ze zákonem stanovených důvodů. Žalovaný se však současně ztotožnil s názorem stavebního úřadu, že je nutné v případě stěžovatelky požadovat splnění podmínky uvedené v § 168 odst. 2 stavebního zákona, k čemuž jí, resp. jejího zástupce musí stavební úřad vyzvat.

[22] Stavební úřad vydal nové usnesení ze dne 25. 2. 2015, v němž odepřel stěžovatelce pořízení kopie projektové dokumentace kvůli nepředložení souhlasu podle § 168 odst. 2 stavebního zákona (a to ani po výzvě stavebního úřadu k doplnění tohoto souhlasu ze dne 7. 1. 2015, č. l. 140 správního spisu sp. zn. STP/01315/2014). Toto usnesení žalovaný potvrdil napadeným rozhodnutím ze dne 15. 5. 2015.

[23] Předmětem tohoto řízení je tedy rozhodnutí stavebního úřadu, resp. žalovaného o odepření pořízení kopie projektu bouracích prací (zpracovaného s ohledem na povinnost osoby zúčastněné na řízení uložené jí pravomocným rozhodnutím o nařízení odstranění stavby).

### III. A) Námitky nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu

[24] Nejvyšší správní soud se v první řadě neztotožňuje se stěžovatelkou, že napadený rozsudek krajského soudu je nepřezkoumatelný, neboť se nezabýval námitkami, že rozhodnutí o nařízení odstranění části stavby bylo nesprávně vydáno, aniž by podkladem pro toto rozhodnutí byla projektová dokumentace bouracích prací, a že stavební úřad měl uložit osobě zúčastněné na řízení v rozhodnutí o nařízení odstranění stavby povinnost předložit návrh technologického postupu prací, nikoliv projektovou dokumentaci. Krajský soud však uvedl (bod 24 napadeného rozsudku), že „(v) nyní projednávané věci byl spis založen k prověření stavební činnosti prováděné stavebníkem bez povolení. Následně bylo zahájeno řízení o odstranění stavby, jehož účastníkem byla mj. i žalobkyně. Řízení bylo ukončeno rozhodnutím o nařízení odstranění stavby ze dne 9. 6. 2014. Proti tomuto rozhodnutí nikdo nepodal odvolání, a tak nabylo právní moci dne 3. 7. 2014. Tímto dnem skončilo i řízení o odstranění stavby, řádnými opravnými prostředky již nebylo možné změnit výrok tohoto rozhodnutí. Stavební úřad podle § 130 odst. 1 stavebního zákona v rozhodnutí o nařízení odstranění stavby stanovil podmínky k jejímu provedení včetně projektu bouracích prací, který měl být předložen nejpozději do 1 měsíce ode dne nabytí právní moci rozhodnutí.“ Dále krajský soud uvedl (bod 39 rozsudku), že „(n)ámitky vůči samotnému obsahu dokumentace pak nebyly v této věci relevantní, tudíž se jimi [krajský soud] nezabýval“.

[25] Z uvedeného dle Nejvyššího správního soudu vyplývá, že krajský soud měl za to, že rozhodnutí žalovaného již nebylo možno změnit (dané námitky byly tedy v projednávaném případě irelevantní), neboť bylo pravomocné, a řízení o odstranění stavby bylo tedy pravomocně skončené. Nejvyšší správní soud upozorňuje, že ani podle Ústavního soudu „(n)ení porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné opONENTUŘE (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná“ (nález ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, bod 68, srov. též rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, čj. 9 As 221/2014-43, ze dne 29. 3. 2013, čj. 8 Afs 41/2012-50, ze dne 6. 6. 2013, čj. 1 Afs 44/2013-30, ze dne 3. 7. 2013, čj. 1 As 17/2013-50, nebo ze dne 25. 2. 2015, čj. 6 As 153/2014-108). Právě uvedeným způsobem postupoval i krajský soud, a Nejvyšší správní soud proto nepovažuje jeho rozsudek v tomto ohledu za nepřezkoumatelný.

[26] Nejvyšší správní soud neshledává důvodnou ani námitku nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu spočívající v nedostatečném vypořádání se se stěžovatelkou namítaným rozsudkem městského soudu. Krajský soud se s rozsudkem městského soudu podrobně vypořádal v bodech [34] až [38] svého rozsudku. Z další argumentace v kasační stížnosti je patrné, že stěžovatelka spíše nesouhlasí s názorem krajského soudu, který je odlišný od názoru městského soudu (viz níže).

[27] Nejvyšší správní soud nemá ani za to, že se krajský soud nepřezkoumatelně vypořádal s neaplikací testu proporcionality na případ stěžovatelky. Krajský soud zaujal názor, že zákonodárce speciální úpravou ve stavebním zákoně omezil formu, jakou je možné poskytnout informaci ze spisu ve stavebním řízení a po jeho skončení, konkrétně, že je možné poskytnout kopii dokumentace stavby pouze se souhlasem projektanta či vlastníka předmětné stavby. Zároveň ale upozornil, že může nastat velmi výjimečně situace, při níž nebude možné takový souhlas projektanta či vlastníka stavby objektivně získat – v případech nekontaktnosti či smrti. A dospěl k závěru, že tato situace v případě stěžovatelky nenastala, tedy test proporcionality neaplikoval. Nejedná se tak o nepřezkoumatelně vyjádřený názor, co se však týče věcné správnosti tohoto názoru, k té se Nejvyšší správní soud vyjádří níže.

### III. B) Námitky proti rozhodnutí o nařízení odstranění stavby a postupu stavebního úřadu v řízení o odstranění stavby

[28] Stěžovatelka ve své kasační stížnosti mimo jiné své námitky směřuje proti již pravomocnému rozhodnutí o nařízení odstranění stavby osoby zúčastněné na řízení a postupu stavebního úřadu předcházejícímu vydání tohoto rozhodnutí. Konkrétně namítá, že rozhodnutí o nařízení odstranění části stavby bylo nesprávně vydáno, aniž by podkladem pro toto rozhodnutí byla projektová dokumentace bouracích prací, a také že stavební úřad měl uložit osobě zúčastněné na řízení v rozhodnutí o nařízení odstranění stavby povinnost předložit návrh technologického postupu prací, nikoliv projektovou dokumentaci. Nejvyšší správní soud však stěžovatelku upozorňuje, že pro námitky tohoto druhu v tomto řízení není prostor. Ty mohla a měla uplatnit v opravných prostředcích

proti rozhodnutí o nařízení odstranění stavby, nikoliv v řízení, jehož podstatou je přezkum rozhodnutí týkajícího se odeření pořízení kopie dokumentace stavby vydaného po nabytí právní moci rozhodnutí o nařízení odstranění stavby (k samostatnosti těchto dvou řízení viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2009, čj. 7 As 70/2008-45).

[29] Jen pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že námitku ohledně nepředložení projektové dokumentace bouracích prací osobou zúčastněnou na řízení, ačkoliv to měl být dle stěžovatelky povinný podklad pro vydání rozhodnutí o nařízení odstranění části stavby, nevznášela stěžovatelka až v kasační stížnosti, jak upozornil žalovaný. Uvedla ji již v žalobě v bodě IV. Není tedy nepřijatelná ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s.

[30] Co se týče tvrzené nesprávnosti požadavku stavebního úřadu na předložení projektové dokumentace bouracích prací namísto návrhu technologického postupu prací stanoveného v rozhodnutí o nařízení odstranění stavby, ji namítala stěžovatelka opravdu až v kasační stížnosti. Proto je nepřijatelná podle § 104 odst. 4 s. ř. s.

### III. C) Právo na pořízení kopie projektu bouracích prací podle stavebního zákona

[31] Stěžejní námitka stěžovatelky spočívá v tom, že jí bylo nesprávně odeřeno poskytnutí kopie projektové dokumentace bouracích prací zpracované na základě pravomocného rozhodnutí stavebního úřadu o nařízení odstranění stavby potvrzeného napadeným rozhodnutím žalovaného.

#### III. C.1) Související právní úprava

[32] Podle § 38 odst. 1 správního řádu (ú)částníci a jejich zástupci mají právo nahlížet do spisu, a to i v případě, že je rozhodnutí ve věci již v právní moci (§ 73). Není-li účastník zastoupen, může spolu s účastníkem nahlížet do spisu i jeho podpírce.

[33] Podle § 38 odst. 2 správního řádu (j)iným osobám správní orgán umožní nahlédnout do spisu, prokáží-li právní zájem nebo jiný vážný důvod a nebude-li tím porušeno právo některého z účastníků, popřípadě dalších dotčených osob anebo veřejný zájem.

[34] Podle § 38 odst. 4 správního řádu (s) právem nahlížet do spisu je spojeno právo činit si výpisy a právo na to, aby správní orgán pořídil kopie spisu nebo jeho části.

[35] Podle § 38 odst. 5 správního řádu, (o)deřel-li správní orgán osobě nahlížet do spisu nebo jeho části, vydá o tom usnesení, které se oznamuje pouze této osobě.

[36] § 168 odst. 2 stavebního zákona stanoví, že (v)edení spisové služby a nahlížení do spisu se řídí ustanoveními správního řádu a zvláštního právního předpisu. **Kopii dokumentace stavby stavební úřad poskytne, pokud žadatel předloží souhlas toho, kdo dokumentaci pořídil, případně souhlas vlastníka stavby, které se dokumentace týká.** V odůvodněných případech lze usnesením odeřít nahlížení do vybraných částí dokumentace u staveb důležitých pro obranu státu, staveb civilní ochrany a bezpečnosti, popřípadě z důvodů ochrany osob a jejich majetku.

[37] Podle § 192 odst. 1 stavebního zákona platí, že (n)a postupy a řízení se použijí ustanovení správního řádu, pokud tento zákon nestanoví jinak.

#### III. C.2) Vybraná předchozí judikatura správních soudů k § 168 odst. 2 stavebního zákona

[38] Vedle výše uvedeného názoru Krajského soudu v Brně (který zaujal tento soud již v rozsudku ze dne 22. 3. 2017, čj. 31 A 44/2015-84) zaujaly krajské soudy následující přístup k právu na pořízení kopie projektové dokumentace stavby ve smyslu § 168 odst. 2 stavebního zákona.

[39] Krajský soud v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci, v rozsudku ze dne 21. 7. 2011, čj. 59 A 97/2010-27, uvedl, že nahlížení do spisu je upraveno pouze správním řádem, zatímco poskytování dokumentace řeší speciálně stavební zákon v § 168 odst. 2. Pokud se žadatelé (účastníkovi probíhajícího územního řízení - sousedovi) nepodařilo zajistit souhlas toho, kdo dokumentaci pořídil, případně souhlas vlastníka stavby, které se dokumentace týká, nemohl stavební úřad žádosti o poskytnutí kopie dokumentace vyhovět.

[40] Na základě rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 4. 12. 2013, čj. 5 A 241/2011-69, byla ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 3018/2014 publikována právní věta: „Ustanovení § 168 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006, které opravňuje stavební úřad poskytnout žadateli kopii dokumentace stavby pouze se

*souhlasem toho, kdo dokumentaci pořídil, nebo se souhlasem vlastníka stavby, které se dokumentace týká, nedopadá na účastníka běžícího stavebního (případně územního) řízení. Tomuto účastníku je stavební úřad povinen pořídit kopii dokumentace v souladu s § 38 odst. 4 správního řádu z roku 2004.“*

[41] Dle názoru Krajského soudu v Hradci Králové vyjádřeného v rozsudku ze dne 29. 7. 2016, čj. 30 A 4/2015-70, nemá-li účastník řízení vedeného podle stavebního zákona souhlas podle § 168 odst. 2, nelze mu kopii dokumentace vydat. Účastníkovi řízení ale nic nebrání v tom, aby si fotokopie listin, včetně dokumentace, o které by měl zájem, pořídil sám při nahlížení do správního spisu v rámci vedeného stavebního řízení (např. si je ofotil). To ovšem za předpokladu, že nejde o dokumentaci, která je zmiňována v poslední větě předmětného ustanovení.

### **III. C.3) Obecně k právu na poskytnutí kopie dokumentace stavby podle stavebního zákona**

[42] Právo na pořízení kopie spisu či jeho části, které je součástí práva nahlížet do spisu účastníků řízení, jejich zástupců, případně jiných osob, které prokážou právní zájem nebo jiný vážný důvod, je právem, jež v první řadě slouží k zajištění ústavně zakotveného práva účastníků domáhat se stanoveným postupem svého práva u tzv. jiného orgánu (správního orgánu) ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Zjednodušeně řečeno lze říci, že informace, které účastník získá nahlížením do spisu a případným pořízením kopií z něho, mají sloužit k tomu, aby mohl řádně a efektivně hájit svá práva v řízení podle stavebního zákona. Kopie mají sloužit k tomu, aby účastníkovi umožnily hlubší (např. domácí) studium daných listin, k tomu, aby měl dobrý přehled o obsahu spisu (zavedl si ve věci, v níž je účastníkem, jakýsi svůj domácí spis, s ním může pohodlně pracovat, a v neposlední řadě i k tomu, aby okopírované listiny předložil svému poradci, odbornému konzultantovi, odborníkovi na určité dílčí aspekty stavební činnosti aj. k hlubší analýze, oponentuře apod. Mimo řízení může nahlížení do spisu a pořizování kopií listin z něho sloužit k ochraně jiných legitimních zájmů a ústavně zaručených práv dotčených osob, zejména k ochraně práv vlastníků stavby, o niž jde, vlastníků sousedních staveb či osob, které mohou být stavbou, jejím provozem či jejími jinými účinky dotčeny ve svých vlastnických nebo jiných právech. Obecně vzato právo nahlížet do spisu spíše neslouží k uspokojování práva jednotlivců na informace ve smyslu čl. 17 odst. 4 a 5 Listiny – z hlediska historického vývoje je třeba institut nahlížení do spisu považovat za podstatně starší než relativně „moderní“ právo na informace. Nelze však jistě vyloučit, že v určitých případech může nahlížení do spisu uspokojit i jinou informační potřebu toho, kdo ze spisu informace získá, než takovou, která směřuje k ochraně či prosazení jeho výše nastíněných procesních, vlastnických nebo jiných práv.

[43] Primární účel nahlížení do spisu se však s právem na informace míjí. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 11. 8. 2009, čj. 1 As 51/2009-106, „(i)nstitut nahlížení do spisu je třeba chápat jako postup speciální k poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Právo nahlížet do spisu náleží pouze osobám vyjmenovaným v ustanovení § 38 s. ř.; jen tomuto užšímu okruhu osob pak náleží celé, široce vymezené právo na jakékoli informace ze správního spisu. Nespadá-li daná osoba pod definici podle § 38 s. ř., může žádat o informaci, jež je součástí správního spisu, podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Tímto postupem jí však bude poskytnuta jen taková informace ze správního spisu, o kterou osoba sama požádá. V tomto případě se tak neuplatní široce vymezené právo na přístup k celému správnímu spisu, které náleží jen účastníkům řízení, jejich zástupcům, případně jiným osobám, které prokážou právní zájem nebo jiný vážný důvod.“ Právo na informace podle zákona č. 106/1999 Sb. či jiného obdobného zákona (zejména zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí) je autonomní, na právu na nahlížení do spisu nezávislé právo, jež se s právem na nahlížení do spisu může toliko „protmout“ v tom, že za určitých okolností může být konkrétní informace ze spisu konkrétnímu jednotlivci poskytnuta na základě obou uvedených právních předpisů, zatímco jindy má k informaci jednatel přístup toliko za podmínek stanovených zákonem pro nahlížení do spisu.

[44] Co se pak týče konkrétně práva na poskytnutí kopie dokumentace stavby, Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 21. 12. 2011, čj. 1 As 112/2011-100, konstatoval, že „(s)tavební zákon ve vztahu k nahlížení do spisu, resp. pořizování kopií projektové dokumentace, v § 168 odst. 2 stanoví: ‚Vedení spisové služby a nahlížení do spisu se řídí ustanoveními správního řádu a zvláštního právního předpisu. Kopii dokumentace stavby stavební úřad poskytne, pokud žadatel předloží souhlas toho, kdo dokumentaci pořídil, případně souhlas vlastníka stavby, které se dokumentace týká. Věta druhá tohoto ustanovení tedy představuje odchýlnou, speciální úpravu ve vztahu k § 38 odst. 4 správního řádu pro případy poskytování kopií spisu, konkrétně pak pro poskytování kopií

*dokumentace stavby. Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že pořizování kopií projektové dokumentace v rámci stavebního řízení je součástí práva nahlížet do spisu a pořizovat si z něj opisy. Stavební zákon pro možnost jeho výkonu pouze stanovuje zvláštní podmínky (nutnost doložení souhlasu pořizovatele dokumentace či vlastníka stavby). Lze tedy učinit dílčí závěr, že pořizování kopií projektové dokumentace je součástí práva nahlížet do spisu, konkrétně pak práva činit si výpisy, a práva na to, aby správní orgán pořídil kopie spisu nebo jeho části.“*

### III. C.4) Omezení práva na informace na základě § 168 odst. 2 stavebního zákona

[45] Jak tedy vyplývá z výše uvedeného, § 168 odst. 2 věta druhá stavebního zákona představuje odchylnou, speciální úpravu ve vztahu k § 38 odst. 4 správního řádu pro případy poskytování kopií spisu, konkrétně pak pro poskytování kopií dokumentace stavby, a stanovením podmínek tak omezuje právo účastníka či jiné osoby na to, určitým způsobem disponovat informacemi ze správního spisu.

[46] Omezení práva na získání, zpracování a jiné využití informací ze spisu musí splnit ústavní požadavky na omezení základního práva podle čl. 36 odst. 1 Listiny, případně dalších základních práv (zejména práva vlastnického), která mohou být, jak bylo výše vyloženo, stavbou tak či onak dotčena. Omezit toto právo lze tedy toliko na základě zákona, musí sledovat legitimní cíl a musí být přiměřené co do volby prostředků. Ustanovení § 168 odst. 2 věta druhá stavebního zákona omezuje právo na informace z hlediska formy, jakou mohou být poskytnuty. Toto omezení je provedeno na základě zákonného ustanovení, dle Nejvyššího správního soudu je legitimním cílem ochrana práv jiných, což vyplývá z důvodové zprávy k § 168 odst. 2 stavebního zákona (původně označeného jako § 177), která uvádí, že „(n)ahlížení do některých částí dokumentace stavby, především projektové dokumentace, je omezeno nebo vyloučeno z důvodů ochrany utajovaných skutečností, obchodního tajemství, ochrany osobních dat a civilní ochrany a bezpečnosti (terorismus). Pro účely poskytování kopií dokumentace staveb je upraven zvláštní postup vyžadující souhlas stavebníka, popř. vlastníka stavby. Jinak platí správní řád.“ Dané ustanovení tedy chrání právo na vlastnictví pořizovatele dokumentace stavby garantované čl. 11 Listiny, z něhož vychází i jeho právo k výsledkům tvůrčí duševní činnosti zakotvené v čl. 34 Listiny, resp. právo na vlastnictví vlastníka stavby. K tomu Nejvyšší správní soud odkazuje na odbornou literaturu, v níž se uvádí, že „(i) přes systematické zařazení mezi kulturní práva je třeba právo k výsledkům tvůrčí duševní činnosti vnímat i jako konkretizaci ochrany majetku a vlastnického práva zakotveného v čl. 11 Listiny. Všechna ryze majetková práva duševního vlastnictví jsou totiž chráněna podle čl. 11 Listiny v rámci ochrany práva vlastnit majetek. Ústavněprávní pojem majetku je právně dogmaticky chápán v širokém slova smyslu jako vlastnění jakéhokoliv předmětu, který je alespoň potenciální majetkovou hodnotou, hmotnou i nehmotnou. Obecný odkaz na zákonnou ochranu práv k výsledkům tvůrčí duševní činnosti zakotvuje povinnost státu tuto ochranu jednak upravit v zákonech a jednak ji efektivně poskytovat.“ [Šimáčková, K. Čl. 34 (Právo na ochranu výsledků tvůrčí duševní činnosti a právo na přístup ke kulturnímu bohatství). In Wagnerová, E.; Šimáček, V.; Langášek, T.; Pospíšil, I. a kol., *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: Wolters Kluwer (ČR), 2012, s. 690].

[47] Smysl a účel § 168 odst. 2 věty druhé stavebního zákona je právě a jen výše uvedený omezením „kvalifikované“ dispozice s dokumentací stavby zabránit třetím osobám, jež nedisponují podle soukromého práva právem k této dokumentaci, a nemohou tedy profitovat, zejména ekonomicky, z toho, že taková dokumentace byla pořízena, k získání neoprávněné výhody. Jinak řečeno, uvedené ustanovení má za účel zabránit v „kradení“ konkrétních nápadů, technických řešení, celých projektů či dílčích projektových celků apod., jež byly zpracovány jednou osobu v její prospěch, tím, že k nim detailní, a tedy i pro další projekty využitelný přístup v podobě kopie získá osoba jiná, jež se o jejich vznik nezasloužila (nezaplatila pořízení projektu, sama jej nezpracovala aj.). Naopak není, a ani by nemohlo být účelem uvedeného ustanovení ztěžovat jiným osobám obranu jejich legitimních práv, at již práv procesních, práva vlastnického či jakéhokoliv jiného. Rozsah uplatnění § 168 odst. 2 věty druhé stavebního zákona je tedy třeba oproti jeho doslovnému znění teleologicky redukovat tak, aby na jedné straně bylo dosaženo, a to důsledně a efektivně, účelu daného ustanovení, tedy ochrany práv toho, jenž soukromoprávně disponuje dokumentací stavby, před jejím neoprávněným využitím, ale na druhé zůstala pokud možno nedotčena či jen minimálně dotčena jiná práva dalších osob.

[48] Co se týče volby prostředku, jak dosáhnout uvedeného cíle, zákonodárce zvolil povinnost získat souhlas osob, jejichž vlastnická práva by mohla být dotčena. Při posouzení přiměřenosti takového prostředku je nutné zohlednit, že zákonodárce předmětným opatřením neznemožnil účastníku řízení (případně jiným osobám, které prokáží právní zájem nebo jiný vážný důvod) získat informace z dokumentace stavby nahlížením. Omezení se

vztahuje pouze na poskytnutí kopie dokumentace stavby, chrání tedy její konkrétní zpracování před šířením a ponechává na vůli toho, kdo dokumentaci stavby pořídil, příp. vlastníka stavby, zda se šířením vysloví souhlas. Takové omezení lze vnímat obecně jako přiměřené. Kopii dokumentace stavby může totiž žádat někdo, kdo by obecně vzato mohl mít legitimní důvod poříditi si ji, avšak ve skutečnosti ji chce užít nepřipustným způsobem (například soused, který na jejím podkladu vybuduje „kopii“ již existujícího domu, či někdo, kdo by získanou dokumentací neoprávněně přenechal třetí osobě). Proto musí být osobě oprávněně dokumentací nakládat být dána možnost omezit nakládání třetích osob s dokumentací i v rámci nahlížení do spisu. Obecně vzato tedy zákonodárce zvolil vhodný prostředek zohledňující specifickou povahu dokumentace stavby.

[49] Pokud osoby uvedené v § 168 odst. 2 stavebního zákona požadovaný souhlas neudělí, stavební úřad však nemůže automaticky odepřít pořízení kopie dokumentace. Musí posoudit, o jakou část dokumentace stavby se jedná a zda by jejím odepřením nebyla narušena spravedlivá rovnováha mezi právem žadatele na spravedlivý proces (čl. 36 odst. 1 Listiny) či na ochranu jeho hmotných základních práv (typicky práva vlastnit majetek podle čl. 11 Listiny, ale případně i jiných práv) a právem pořizovatele dokumentace stavby či vlastníka stavby na vlastnictví dokumentace a na dispozici s ní (čl. 11 Listiny). Pokud totiž proti sobě stojí dvě základní práva, pak je nutno následovat názor Ústavního soudu, který konstatoval v nálezu ze dne 17. 10. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1378/16, že „(p)ři střetu základních práv nutno vycházet z principu, že všechna základní práva jsou rovnocenná. Orgány aplikující relevantní právní úpravu – tj. v posuzovaném případě osoby poskytující informaci, správní orgány a soudy v systému správního soudnictví – musí v každém jednotlivém případě porovnat dotčená základní práva, a posoudit, zda mezi nimi byla dodržena spravedlivá rovnováha. Jak bylo uvedeno již výše, výsledek by se v zásadě neměl lišit podle toho, zda věc byla posuzována podle čl. 8 Úmluvy resp. čl. 10 Listiny na straně jedné, nebo podle čl. 10 Úmluvy, resp. čl. 17 Listiny na straně druhé. Všechna tato práva zasluhují stejnou ochranu...“. Dále uvedl, že „(ž)ádným zákonem nelze abstraktně vyloučit ochranu základních práv a svobod, zaručenou ústavním pořádkem. V každém jednotlivém případě střetu ústavně zaručených práv musejí soudy a jiné orgány veřejné moci zvážit význam a intenzitu dotčených práv. V posuzované věci spočívalo pochybení statutárního města Zlín v tom, že při rozhodování o žádosti žadatele neprovedlo nezbytný test proporcionality.“

[50] Ustanovení § 168 odst. 2 stavebního zákona tedy požaduje po žadateli o poskytnutí kopie dokumentace stavby, který musí splňovat podmínky § 38 správního řádu, aby společně se svou žádostí předložil i souhlas toho, kdo dokumentaci pořídil, případně souhlas vlastníka stavby, které se dokumentace týká, nebo jejich právních nástupců. Pokud však žadatel požadovaný souhlas podle citovaného ustanovení nepředloží, musí stavební úřad posoudit, jakou část dokumentace stavby žadatel požaduje, z jakého tak činí důvodu, zda je tento důvod věrohodný a nezastírá se jím ve skutečnosti jiný, nepřipustný důvod a zda je důvod poskytnutí dostatečně důležitý v porovnání s možnou hrozbou zneužití dokumentace a dotčení právem na vlastnictví pořizovatele dokumentace či vlastníka stavby (čl. 11 Listiny). Poté, co ověří rozhodné skutečnosti, posoudí, kterému z konkurujících si práv má být dána přednost, případně může přijmout i jiná vhodná opatření co možná nejvíce optimalizujících řešení střetu práv. Představit si lze například omezení poskytnutí kopie dokumentace jen na určité její části tak, aby zkopírovaná část dokumentace mohla sloužit žadatelem deklarovanému účelu, ale nemohla být zneužita jako podklad pro novou stavbu či její část.

[51] Krajský soud tedy obecně vzato vedl své úvahy správným směrem, avšak pojal je restriktivněji, než povaha věci vyžaduje. Krajským soudem popsany test proporcionality se tedy uplatní ve všech výše uvedených případech, a nikoliv pouze v případech, v nichž nebude možno z objektivních důvodů souhlas získat, např. z důvodu nekontaktnosti či smrti pořizovatele dokumentace či vlastníka stavby.

### **III. C.5) Aplikace § 168 odst. 2 věty druhé stavebního zákona pouze po skončení řízení podle stavebního zákona, či i v jeho průběhu?**

[52] Stěžovatelka uvedla, že speciální ustanovení § 168 odst. 2 stavebního zákona se použije pouze na případy, k nimž došlo po skončení původního stavebního řízení. V ostatní případech, pokud tedy stavební řízení stále probíhá, mají účastníci řízení právo na kopii spisu podle § 38 odst. 4 správního řádu (bez omezení). Na podporu tohoto svého názoru odkázala na namítaný rozsudek městského soudu.

[53] Pro vyřešení otázky, zda se tato speciální právní úprava ve stavebním zákoně použije na celé řízení, či až po jeho skončení, není možné vycházet z textu samotného ustanovení, neboť ten odpověď na danou otázku explicitně nedává, stejně jako výše uvedená důvodová zpráva.

[54] Městský soud v namítaném rozsudku vycházel ze systematického výkladu § 168 odst. 2 stavebního zákona. Konstatoval, že s ohledem na umístění předmětného ustanovení v části páté, hlavě druhé stavebního zákona, nazvané „*Evidence územně plánovací činnosti, ukládání písemností a nahlížení do nich*“, a z předmětu úpravy v této hlavě plyne, že se jedná o úpravu pravidel po skončení řízení či územně plánovacích postupů. Nejvyšší správní soud však upozorňuje, ve shodě s krajským soudem, že uvedená právní úprava se nachází v části páté nazvané „*Společná ustanovení*“ a právě podřazení pod společná ustanovení značí, že dopadá ne pouze na pravomocně skončená řízení, ale i na postupy během řízení.

[55] Navíc, pokud by Nejvyšší správní soud přisvědčil městskému soudu, že z hlediska systematiky stavebního zákona se jeho § 168 odst. 2 použije pouze po skončení stavebního řízení, třetí věta daného ustanovení, podle níž „(v) *odůvodněných případech lze usnesením odeprít nahlížení do vybraných částí dokumentace u staveb důležitých pro obranu státu, staveb civilní ochrany a bezpečnosti, popřípadě z důvodů ochrany osob a jejich majetku*“, by byla aplikovatelná taktéž pouze po skončení řízení. Z uvedeného je však patrné, že zákonodárce chtěl specificky pro řízení podle stavebního zákona jako celku upravit otázku nahlížení do určité dokumentace, která by měla být v odůvodněných případech vyloučena i z nahlížení. Jinak by ustanovení ztrácelo smysl. Ochranu vybraných částí dokumentace u staveb důležitých pro obranu státu, staveb civilní ochrany a bezpečnosti, popřípadě z důvodů ochrany osob a jejich majetku, je totiž třeba zajistit i po skončení příslušných řízení, tedy jaksi „*trvale*“, do té doby, dokud by informace obsažené v dokumentaci mohly svým prozrazením či poskytnutím neoprávněným osobám uvedené bezpečnostní zájmy ohrozit. Výklad omezující působnost § 168 odst. 2 věty třetí stavebního zákona jen na dobu po skončení stavebního řízení by výše uvedený účel ochranného pravidla vyprázdnil či přinejmenším vážně narušil, jelikož by po dobu trvání řízení přístup k dokumentaci nepřipustně otevřel. To jistě zákonodárce nemohl zamýšlet.

[56] Městský soud jako další důvod pro omezení aplikace předmětného ustanovení pouze na skončená řízení uvedl, že § 168 odst. 2 stavebního řádu ve větě první uvádí, že „(v) *edení spisové služby a nahlížení do spisu se řídí ustanoveními správního řádu a zvláštního právního předpisu*“. Dle jeho názoru by tato věta byla zbytečná, pokud by se týkala celého „řízení“ a zjišťování obsahu spisu v souvislosti s řízením, neboť vztah subsidiarity správního řádu je již vyjádřen v § 192 stavebního zákona. Ačkoliv by se mohlo zdát, že tato věta je nadbytečná, s ohledem na logiku § 168 odst. 2 stavebního zákona, který upravuje institut nahlížení v řízení podle stavebního zákona, je však třeba odkaz na správní řád považovat toliko za uvozovací ustanovení, které zdůrazňuje, že obecně platí o nahlížení v těchto řízeních právní úprava stanovená ve správním řádu, přičemž následuje specifikace, co platí speciálně v řízeních podle stavebního zákona jinak než podle obecných pravidel správního řádu. Jinak řečeno, uvedené ustanovení formuluje pro oblast vedení spisové služby a nahlížení do spisu (tedy věcně, nikoli procesně vymezených oblastí administrativní činnosti) platí ve stavebních záležitostech obecná pravidla správního řádu s těmi výjimkami a modifikacemi, jaké jako zvláštní pravidla stanovuje stavební zákon. Zvláštní pravidla jsou pak formulována ve větě druhé a větě třetí zmíněného odstavce.

[57] Jako další důvod neaplikace § 168 odst. 2 stavebního zákona na účastníka probíhajícího řízení městský soud uvedl smysl vykládaného ustanovení. Jak již ale vyjádřil Nejvyšší správní soud výše, smyslem dané úpravy je ochrana vlastnických práv toho, kdo dokumentaci pořídil, resp. vlastníka stavby. Městský soud uvedl, že „*ustanovení k ochraně autorského práva pořizovatele dokumentace (přesněji řečeno její majetkové složky), resp. k ochraně odvozeného práva vlastníka, věci, jejímž prostřednictvím je dílo vyjádřeno podle § 12 odst. 3 zákona č. 121/2000 Sb., autorského zákona (v tomto případě je onou věcí stavba). Podmiňuje-li tedy ustanovení pořizování dokumentace stavby souhlasem osoby, která buď dílo vytvořila, nebo za jeho vytvoření zaplatila, činí tak proto, aby mohly tyto osoby samy zvážit riziko zásahu do svých autorských či majetkových práva podle toho povolit či nepovolit kopírování dokumentace či její části. Potenciální ‚rizikovitost‘ souseda jako účastníka řízení je z tohoto pohledu takřka nulová. Nelze rozumně předpokládat, že sousedovi jde ve skutečnosti o využití dokumentace k postavení vlastní stavby, ale takové osoby budou požadovat kopie dokumentace z důvodu ochrany svých práv (např. zmenšením stavby či zpřísněním podmínek, za nichž je povolována).*“ Nejvyšší správní soud však upozorňuje, že sousedům jako účastníkům řízení není odeprána

možnost získat informace nahlížením do spisu, ale je jim pouze omezena možnost získat samotnou kopii dokumentace stavby, kterou zákonodárce chrání s ohledem na konkurující vlastnické právo toho, kdo dokumentaci pořídil, resp. vlastníka stavby. Tedy ani v tomto případě nemůže Nejvyšší správní soud přisvědčit městskému soudu, že by měl být § 168 odst. 2 stavebního zákona aplikovatelný pouze po skončení řízení, neboť taková ochrana by byla nelogická a neefektivní.

[58] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud uzavírá, že § 168 odst. 2 stavebního zákona je aplikovatelný během celého řízení podle stavebního zákona i po jeho skončení.

### **III. C.6) Aplikace výše uvedených závěrů na projednávaný případ**

[59] Stěžovatelka žádala od stavebního úřadu pořízení kopie projektu bouracích prací, který byl vyhotoven v souvislosti s řízením o odstranění stavby jejího souseda, v němž byla účastníkem řízení. S ohledem na shora uvedené je v souvislosti s § 168 odst. 2 stavebního zákona irelevantní, zda tak učinila v rámci probíhajícího řízení, či až po něm, nicméně v tomto případě tak učinila po pravomocně skončeném řízení o odstranění stavby.

[60] Protože stěžovatelka nepředložila souhlas podle § 168 odst. 2 stavebního zákona, měl provést stavební úřad test proporcionality, jak byl výše popsán. Stavební úřad měl důkladně zjistit, za jakým účelem stěžovatelka kopie požaduje, včetně například toho, že se měl pokusit zjistit, co s nimi hodlá učinit (předložit k posouzení jí zjednanému odborníkovi, důkladně je sama studovat aj.). Dále měl vyhodnotit povahu dokumentace bouracích prací z toho hlediska, zda mohla být využita v jiných podobných případech, zda takové jiné podobné případy mohou reálně nastat a případně, zda dokumentace obsahuje jiné natolik cenné a v další stavební činnosti využitelné poznatky, že ji je třeba chránit před poskytnutím třetím osobám. Poté, co by zjistil uvedené skutečnosti, měl učinit úvahu, kterému z konkurujících si práv je třeba dát přednost, a kopii dokumentace poskytnout, anebo neposkytnout, případně z ní okopírovat jen vybrané části. To však stavební úřad ani žalovaný nečinili a odepřeli poskytnout stěžovatelce s ohledem na nedoložení souhlasu podle § 168 odst. 2 stavebního zákona kopii projektové dokumentace bouracích prací. V tom nepostupovali v souladu se zákonem.

[61] Krajský soud, jakkoli se v obecné rovině při řešení rozhodné právní otázky vydal správným směrem, vložil důvody výjimečného poskytnutí kopie dokumentace stavby příliš restriktivně, čímž tuto otázku ve výsledku rovněž neposoudil v souladu se zákonem.

## **Správní řízení: doručování přístupových údajů do datové schránky**

k § 10 odst. 1 a odst. 3 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, ve znění zákona č. 190/2009 Sb. (v textu jen „zákon o elektronických úkonech“)

**Přístupové údaje do datové schránky se doručují dle § 10 odst. 1 a odst. 3 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, do vlastních rukou. Pokud je adresát přístupových údajů držitelem datové schránky, doručují se tyto údaje do jeho datové schránky způsobem do vlastních rukou.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2019, čj. 8 As 57/2019-57)

**Prejudikatura:** č. 3836/2019 Sb. NSS; č. 1/2017 Sb. NS.

**Věc:** Zapsaný spolek Share CAR! proti Ministerstvu vnitra o ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce se podanou žalobou domáhal toho, aby Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) rozhodl, že zásah žalovaného vůči žalobci spočívající v nezaslání přístupových údajů k datové schránce žalobce do datové

schránky jeho statutárního orgánu bezodkladně po zřízení datové schránky byl nezákonný, a dále, že zásah žalovaného vůči žalobci spočívající ve zpřístupnění jeho datové schránky před doručení přístupových údajů k této datové schránce do datové schránky statutárního orgánu žalobce byl nezákonný.

Městský soud v Praze podanou žalobu zamítl jako nedůvodnou. Dle městského soudu z § 10 zákona o elektronických úkonech plyne, že prvotní přístupové údaje k datové schránce se musejí posílat výhradně do vlastních rukou adresáta, v posuzovaném případě tedy panu Petru Kocourkovi, statutárnímu orgánu žalobce jakožto fyzické osobě. Nelze tedy doručovat přístupové údaje prostřednictvím datové schránky. Žalovaný postupoval správně, když zaslal přístupové údaje statutárnímu orgánu žalobce poštou do vlastních rukou.

Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost, ve které namítal, že z § 19 odst. 2 zákona o elektronických úkonech plyne, že doručovat do vlastních rukou je možné nejenom poštou, ale i prostřednictvím datových schránek. Ustanovení § 17 odst. 1 zákona o elektronických úkonech stanoví absolutní přednost doručování do datové schránky, pokud ji má adresát zřízenou a zpřístupněnou. Doručování do datové schránky nelze považovat za méně bezpečný způsob doručování než doručování poštou.

Adresa statutárního orgánu stěžovatele byla ve formuláři vyplněna pouze proto, že se jednalo o povinný údaj. Ve formuláři nebylo možno uvést, že se přístupové údaje mají zasílat do datové schránky. Stěžovatel nebyl informován o tom, že přístupové údaje budou zaslány poštou.

Stěžovatel rovněž poukázal na důvodovou zprávu k zákonu o elektronických úkonech, která předpokládala, že se přístupové údaje budou doručovat prostřednictvím datových schránek.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že stěžovatel byl ve formuláři žádosti doprovodným textem informován, že mu budou na vyplněnou adresu doručeny přístupové údaje. Žadatel není nijak limitován tím, že by musel zvolit pouze adresu trvalého bydliště. Z textu žádosti vyplývá, že přístupové údaje jsou zaslány výhradně do vlastních rukou adresáta a žadatel je informován o možnosti si údaje vyzvednout na kontaktním místě veřejné správy Czech POINT. Podpisem žádosti a odesláním na adresu žalovaného stvrdí žadatel, že je s informacemi v žádosti srozuměn.

Prvotní přístupové údaje k datovým schránkám právnických osob jsou zaslány na adresu bydliště oprávněné osoby ve smyslu § 8 odst. 3 zákona o elektronických úkonech výhradně v režimu do vlastních rukou adresáta. Dle § 17 zákona o elektronických úkonech nelze trvat na doručení do datové schránky, pokud povaha dokumentu takové doručování neumožňuje. Není tedy pravdivé tvrzení, že doručování datovou schránkou je absolutní. Při posuzování povahy dokumentu je nutno zkoumat i jeho obsah. Povaha přístupových údajů vyžaduje jejich doručení pouze oprávněnému držiteli. Datová zpráva doručovaná v režimu do vlastních rukou způsobuje pouze to, že k dané zprávě budou mít přístup osoby s oprávněním přistupovat k obsahu zpráv určených do vlastních rukou. V případě zaslání přístupových údajů do datové schránky tak není možné zajistit, aby se s nimi seznámila pouze osoba, již jsou údaje určeny.

Stěžovatel v replice uvedl, že správní orgány se nemohou jednostranným vyjádřením zbavit povinnosti zasílat písemnosti datovou schránkou, pokud ji má adresát zřízenou. Je proto nepodstatné, zda formulář žádosti obsahoval informaci o tom, že přístupové údaje budou zaslány poštou. Úvaha žalovaného, že se přístupové údaje mají doručovat do „*vlastních rukou výhradně jen adresáta*“, nemá oporu v zákoně, jelikož zákon výslovně uvádí, že se údaje mají doručovat pouze „*do vlastních rukou*“. Zákon ani nezná doručování do „*vlastních rukou výhradně jen adresáta*“, jedná se pouze o soukromoprávní službu České pošty, s. p.

Žalovaný v duplice uvedl, že zvolený režim „*do vlastních rukou výhradně jen adresáta*“ adekvátním způsobem zohledňuje specifickou povahu dokumentu a zákonný požadavek na zasílání do vlastních rukou současně. Datová schránka stěžovatele je aktivovaná a správní orgány do ní zasílají dokumenty. Stěžovateli byl již sdělen postup, jak získat údaje k přihlášení se do jeho aktivované datové schránky. Ten naopak trvá na realizaci neexistujícího způsobu vydávání přístupových údajů. Nemá skutečný zájem do datové schránky přistupovat, ale snaží se o vznik stavu, ve kterém bude moci doručení dodaných datových zpráv zpětně zpochybňovat.

V triplice stěžovatel znovu odkázal na důvodovou zprávu k zákonu o elektronických úkonech. Doručování do datových schránek je dostatečně bezpečné. Odkázal na nález Ústavního soudu ze dne 7. 3. 2016, sp. zn. II. ÚS

289/15, č. 38/2016 Sb. ÚS, a ze dne 19. 1. 2016, sp. zn. II. ÚS 3042/14, č. 7/2016 Sb. ÚS. Dle stěžovatele se do datových schránek zasílají i mnohem důležitější dokumenty, např. rozsudky na plnění v hodnotě milionů korun.

Tvrzení žalovaného, dle kterého nelze zasílat do datových schránek přístupové údaje, jelikož by se do datové schránky mohla přihlásit neoprávněná osoba, je čistě hypotetické a nepodložené. Oprávněná osoba má povinnost si přístupové údaje chránit.

„*Povahou dokumentů*“, která by mohla vylučovat doručování prostřednictvím datové schránky ve smyslu § 17 zákona o elektronických úkonech, se rozumí technická povaha dokumentu, tedy např. jeho velikost. Systém datových schránek neumožňuje zasílat zprávy větší než 20 MB.

Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

### Z odůvodnění:

#### III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

(...) [19] Nejvyšší správní soud však souhlasí s námitkou stěžovatele, že do vlastních rukou lze zasílat dokumenty i prostřednictvím datových schránek. Plyne to již ze samotného zákona o elektronických úkonech. Například § 19 odst. 2 tohoto zákona stanoví, že „[j]e-li dokument nebo úkon určen do vlastních rukou adresáta, vyznačí tuto skutečnost odesílatel v datové zprávě“. Jak je také rozebráno dále, s rozlišováním toho, zda jde o zázisky do vlastních rukou, nebo nikoliv, počítá i § 8 stanovící rozsah oprávnění jednotlivých osob při přístupu do datové schránky. Při odesílání datové zprávy tedy musí být možné zvolit možnost odeslat datovou zprávu do vlastních rukou. Soudu je z jeho úřední činnosti známo, že možnost takové volby informační systém datových schránek umožňuje a je běžně využívána pro doručování písemností, u kterých příslušný procesní předpis stanoví, že mají být zaslány do vlastních rukou. V tomto směru byl názor městského soudu chybný.

[20] Nejvyšší správní soud se dále zabýval tím, zda přesto žalovaný nepostupoval správným způsobem, pokud zaslal přístupové údaje nikoliv elektronicky do datové schránky statutárního orgánu stěžovatele, ale v listinné podobě na adresu jeho trvalého pobytu.

[21] Dle § 10 odst. 1 zákona o elektronických úkonech „[m]inisterstvo zašle do vlastních rukou přístupové údaje k datové schránce osobě uvedené v § 8 odst. 1 až 4 bezodkladně po zřízení datové schránky“. Obdobně pak podle § 10 odst. 3 zákona o elektronických úkonech „[n]a žádost osoby uvedené v § 8 odst. 1 až 4 nebo administrátora zašle ministerstvo přístupové údaje k datové schránce pověřené osobě do vlastních rukou“. Jak již bylo uvedeno výše, systém datových zpráv umožňuje zasílání zpráv do vlastních rukou.

[22] Podle § 17 odst. 1 zákona o elektronických úkonech platí, že „[u]možňuje-li to povaha dokumentu, orgán veřejné moci jej doručuje jinému orgánu veřejné moci prostřednictvím datové schránky, pokud se nedoručuje na místě. Umožňuje-li to povaha dokumentu a má-li fyzická osoba, podnikající fyzická osoba nebo právnická osoba přístupně svou datovou schránku, orgán veřejné moci doručuje dokument této osobě prostřednictvím datové schránky, pokud se nedoručuje veřejnou vyhláškou nebo na místě. Doručuje-li se způsobem podle tohoto zákona, ustanovení jiných právních předpisů upravující způsob doručení se nepoužijí.“ Toto ustanovení stanoví přednost doručování do datových schránek před doručováním jiným způsobem, s výjimkou doručování na místě a ve specifických případech i veřejnou vyhláškou. Dané ustanovení ovšem stanoví i podmínku k užití systému datových schránek, a to „*umožňuje-li to povaha dokumentu*“.

[23] Je tedy nutné posoudit, zda specifika zprávy obsahující přístupové údaje jsou natolik podstatná, aby bylo možno skrz „*povahu dokumentu*“ prolomit výslovně vyjádřenou vůli zákonodávce stanovenou v § 10 odst. 1 zákona o elektronických úkonech a doručovat přístupové údaje nikoliv zákonem předvídaným způsobem „*do vlastních rukou*“ a zároveň prolomit základní myšlenku datových schránek, a to očekávání uživatelů datových schránek, že zprávy budou v naprosté většině případů doručovány právě prostřednictvím datových schránek. Nejvyšší správní soud k takovému postupu neshledal dostatek důvodů.

[24] Doručování přístupových údajů do datové schránky přichází v úvahu pouze vůči fyzickým osobám. Osoby, které mají přístup do datové schránky ze zákona, jsou uvedeny v § 8 odst. 1 až odst. 4 zákona o elektronických úkonech (dále jen „*primárně oprávněné osoby*“). V případech uvedených v § 8 odst. 1, 2 a 4 tohoto zákona

je zřejmé, že se může jednat jen o fyzické osoby. V případě § 8 odst. 3 (datová schránka právnické osoby) pak zákon počítá s přístupem pro statutární orgán právnické osoby, člena statutárního orgánu právnické osoby nebo vedoucího organizační složky podniku zahraniční právnické osoby zapsané v obchodním rejstříku. Od 1. 1. 2014, tedy od účinnosti občanského zákoníku, však může být statutárním orgánem či jeho členem i osoba právnická (viz zejména § 152 odst. 2 a § 154 občanského zákoníku). Nicméně i občanský zákoník počítá s tím, že je-li členem orgánu právnické osoby jiná právnická osoba, musí zmocnit konkrétní fyzickou osobu k tomu, aby ji zastupovala, případně za ni jedná její statutární orgán (§ 154 občanského zákoníku). Sama právnická osoba totiž jako právní fikce jednat nemůže. S tím, že i v takovém případě se má do datové schránky přihlašovat konkrétní fyzická osoba, a nikoliv právnická osoba, která je statutárním orgánem, počítá i zákon o elektronických úkonech. Z § 5 odst. 4 písm. d) daného zákona vyplývá, že náležitostí žádosti o zřízení datové schránky právnické osoby je též jméno, popřípadě jména, příjmení, datum narození a adresa pobytu osoby oprávněné jednat jménem právnické osoby. Takové údaje je možné uvést jen u fyzické osoby. Podle § 14 odst. 3 písm. j) zákona o elektronických úkonech se pak v informačním systému datových schránek vedou informace o jménu, popřípadě jménech, příjmení, datu narození, adrese místa trvalého pobytu nebo jiného pobytu na území České republiky anebo adrese bydliště mimo území České republiky osoby oprávněné k přístupu do datové schránky, přístupových údajích, vazbě přístupových údajů na přístupové údaje k individuálním uživatelským účtům podle § 14a stejného zákona, rozsahu přístupu a datu vzniku a zániku oprávnění k přístupu do datové schránky s uvedením hodiny, minuty a sekundy. I zde vyjmenované údaje se opět mohou týkat jen osob fyzických. Zákon tedy evidentně vychází z toho, že osobou oprávněnou k přístupu do datové schránky může vždy být pouze konkrétní jednoznačně identifikovatelná fyzická osoba. Primárně oprávněné osoby pak mohou pověřit přístupem do datové schránky i další osoby (§ 8 odst. 6 zákona o elektronických úkonech) nebo určit administrátora (§ 8 odst. 7 posledně citovaného zákona). Již z textu daných ustanovení vyplývá, že tyto pověřené osoby nebo administrátor musí být opět jen fyzické osoby.

[25] Pokud jde o doručování přístupových údajů, lze tedy uvažovat pouze o doručování do datové schránky fyzické osoby.

[26] Dle § 8 odst. 1 zákona o elektronických úkonech „[k] přístupu do datové schránky fyzické osoby je oprávněna fyzická osoba, pro niž byla datová schránka zřízena“. Dle odst. 5 stejného ustanovení „[n]ení-li dále stanoveno jinak, pouze osoby uvedené v odstavcích 1 až 4 jsou oprávněny činit úkony uvedené v § 11 odst. 5 a 7. Rozsah přístupu osob uvedených v odstavcích 1 až 4 do datové schránky zahrnuje i přístup k dokumentům určeným do vlastních rukou adresátů“. Podle § 9 odst. 2 „[o]soba oprávněná k přístupu do datové schránky je povinna zacházet s přístupovými údaji tak, aby nemohlo dojít k jejich zneužití“. Dle § 12 odst. 1 zákona o elektronických úkonech „[m]inisterstvo zneplatní přístupové údaje osoby oprávněné k přístupu do datové schránky neprodleně po jejím oznámení, zejména při ztrátě či odcizení přístupových údajů, a současně zašle této osobě do vlastních rukou nové přístupové údaje“. Podle § 18 odst. 2 stejného zákona „[ú]kon učiněný osobou uvedenou v § 8 odst. 1 až 4 nebo pověřenou osobou, pokud k tomu byla pověřena, prostřednictvím datové schránky má stejné účinky jako úkon učiněný písemně a podepsaný, ledaže jiný právní předpis nebo vnitřní předpis požaduje společný úkon více z uvedených osob“.

[27] Z výše citovaných ustanovení vyplývá, že v obecné rovině lze přisvědčit žalovanému, že přístupové údaje k datové schránce by měly být doručeny pouze primárně oprávněnému k přístupu do datové schránky (konkrétní fyzické osobě), a nikomu jinému. Přístup do datové schránky totiž například znamená, že jakékoliv úkony učiněné prostřednictvím dané datové schránky jsou automaticky přičitatelné tomu, pro koho byla datová schránka zřízena, nebo zakládá možnost primárně oprávněné osoby pověřovat další osoby přístupem do datové schránky. Pokud by přístupové údaje byly již od prvotního přihlášení zneužity třetí osobou, mohlo by to mít velmi závažné důsledky pro danou osobu a zprostředkované i pro primárně oprávněného, jelikož tato třetí osoba by se mohla jednoduchým způsobem za primárně oprávněného vydávat.

[28] Nicméně zákonodárce výslovně v § 10 odst. 1 zákona o elektronických úkonech uvedl, že přístupové údaje budou zaslány „do vlastních rukou“ (obdobně tuto formu doručování určil též pro zaslání přístupových údajů pro další osoby nebo v jiných případech v § 10 odst. 3 a § 12 odst. 1 zákona o elektronických úkonech). Jak již bylo uvedeno v bodě [19], zákon o elektronických úkonech výslovně počítá s doručováním „do vlastních rukou“ prostřednictvím informačního systému datových schránek. Při respektování premisy rozumného zákonodárce lze jen těžko akceptovat, že by tímž pojmem v témže zákoně zákonodárce myslel pokaždé něco jiného,

tedy že by měl mít pojem „do vlastních rukou“ uvedený v § 10 odst. 1 zákona (a dalších shora uvedených) zcela odlišný význam od pojmu „do vlastních rukou“ například podle § 8 nebo § 19 odst. 2 zákona o elektronických úkonech. I jednotlivé procesní předpisy s doručováním „do vlastních rukou“ počítají a jedná se vždy o doručování důležitých dokumentů, u kterých si musí držitel datové schránky rozmyslet, komu je zpřístupní, protože k nim budou mít přístup všechny osoby, které k přijímání písemností do vlastních rukou pověří.

[29] Nelze ani přehlédnout, že některé procesní předpisy počítají i při listinném doručování s tím, že doručování „do vlastních rukou“ neznamená, že by písemnost nemohla převzít jiná osoba. Správní řád z roku 2004 tak již od počátku své účinnosti (1. 1. 2006) počítal s tím, že se písemnosti „do vlastních rukou“ mohou doručovat nejen tomu, pro koho je písemnost určena, ale i tomu, koho adresát k přijetí písemnosti zmocnil písemnou plnou mocí s úředně ověřeným podpisem, nebo udělenou před doručujícím orgánem (viz § 20 odst. 2 správního řádu). Obdobně i podle občanského soudního řádu ve znění účinném od 20. 7. 2009 neznamená pojem „do vlastních rukou“ to, že by nebylo možno písemnost předat nikomu jinému než jen adresátovi, neboť i při tomto způsobu doručování se uplatní § 50a odst. 1 daného zákona, podle nějž „[z]a fyzické osoby jsou oprávněny písemnost přijmout osoby, které k tomu byly adresátem zmocněny na základě písemné plné moci udělené před provozovatelem poštovních služeb“. Adresát písemnosti podle správního řádu nebo občanského soudního řádu je tedy i v případě listinného doručování oprávněn kvalifikovaně zmocnit k přebírání jiné osoby, ke kterým má zjevně dostatečnou důvěru, aby za něj písemnosti určené do vlastních rukou přebíraly a nakládaly s nimi tak, jak mají.

[30] Je samozřejmě na vůli a odpovědnosti adresáta písemnosti, komu udělí takové oprávnění, ať půjde o doručování do datových schránek nebo doručování listinné. Není tedy zřejmé, proč by zákonodárce v případě doručování přístupových údajů k datové schránce požadoval větší míru zabezpečení, ale použil pro to stejný výraz „do vlastních rukou“.

[31] Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelem, že důvodová zpráva rovněž potvrzuje záměr historického zákonodárce doručovat přístupové údaje „do vlastních rukou“ tak, jak je tento pojem užíván standardně. Důvodová zpráva (sněmovní tisk č. 445, V. volební období Poslanecké sněmovny) totiž výslovně uváděla: „V případě, že o získání přístupových údajů k datové schránce právnické osoby žádá jménem právnické osoby fyzická osoba, a zároveň již má tato fyzická osoba zřízenou a zpřístupněnou datovou schránku fyzické osoby, orgán veřejné moci zasle přístupové údaje do datové schránky této fyzické osoby.“

[32] Pokud jde o riziko, že by se k přístupovým údajům dostala jiná osoba než ta, již mají být přístupové údaje doručeny, pak jej Nejvyšší správní soud považuje za následujících důvodů za velmi nízké a v mnoha ohledech srovnatelné s doručováním, které volí bez zákonné opory žalovaný.

[33] Jak již bylo uvedeno, dle § 8 odst. 1 zákona o elektronických úkonech „[k] přístupu do datové schránky fyzické osoby je oprávněna fyzická osoba, pro niž byla datová schránka zřízena“. Pokud se tedy fyzická osoba o své vůli nerozhodne jinak, nikdo jiný do její datové schránky přístup nemá. Při doručování přístupových údajů k přístupu do jiné datové schránky přichází v úvahu jejich doručování prostřednictvím informačního systému datových schránek téměř vždy pouze v případě, že bude mít daná primárně oprávněná osoba zřízenou datovou schránku fyzické osoby nepodnikající. Jen zřídkakdy bude totiž nastávat situace, že by primárně oprávněná osoba zastávala funkci statutárního orgánu právnické osoby z titulu své vlastní podnikatelské činnosti. V úvahu by snad přicházel jen insolvenční správce, který by byl právě z důvodu zápisu v seznamu insolvenčních správců soudem jmenován likvidátorem právnické osoby podle § 191 odst. 4 občanského zákoníku, přičemž podle § 193 občanského zákoníku pak likvidátor nabývá působnosti statutárního orgánu okamžikem svého povolání. Při doručování do datových schránek je totiž třeba respektovat, pro jakou oblast činnosti byla datová schránka fyzické osoby zřízena (k tomu viz např. bod 64 stanoviska pléna Nejvyššího soudu ČR ze dne 5. 1. 2017, sp. zn. PlsN 1/2015, č. 1/2017 Sb. NS). U datových schránek nepodnikajících fyzických osob tak nebude z povahy věci příliš časté, že jejich držitel zmocnil další osoby k přístupu do své datové schránky. To je totiž praktické zejména u těch datových schránek, které jsou ve větším rozsahu používány k přijímání dokumentů a činění úkonů, což nebude typická situace nepodnikající fyzické osoby. I kdyby navíc držitel datové schránky z různých důvodů chtěl využít možnosti pověřením další osoby k přístupu do datové schránky, v souladu s § 8 odst. 8 zákona o elektronických úkonech by jí musel udělit výslovné oprávnění i k přístupu k dokumentům určeným do vlastních rukou adresáta.

[34] I pokud by primárně oprávněná osoba pověřila jinou osobu k přístupu do své datové schránky dle § 8 odst. 6 zákona o elektronických úkonech (dále jen „pověřená osoba“) včetně oprávnění k přístupu k dokumentům určeným do vlastních rukou adresáta, je soud přesvědčen, že riziko zneužití je značně nízké. Pověřená osoba by v prvé řadě musela jednat v úmyslu přístupové údaje zneužít. I takové jednání by však bylo relativně záhy odhaleno. Přístupové údaje se skládají z uživatelského jména a bezpečnostního hesla (§ 1 odst. 1 vyhlášky č. 194/2009 Sb., o stanovení podrobností užívání a provozování informačního systému datových schránek). Soudu je z úřední činnosti známo, že systém datových schránek vyžaduje po prvním přihlášení do datové schránky změnu hesla. Odpovídá to i veřejně dostupnému návodu k používání datových schránek (dostupný na <https://www.mojedatovaschranka.cz/static/ISDS/help/page1.html> [cit. 21. 8. 2019]). Po přihlášení do systému datových schránek je také rozpoznatelné, které datové zprávy byly již přečteny a které nikoliv. V případě, že by tedy k zaslaným přístupovými údaji získala přístup jiná osoba než primárně oprávněná, a tato jiná osoba by zprávu obsahující přístupové údaje k nově zřízené datové schránce otevřela, primárně oprávněná osoba by to jednoduše zjistila, neboť by se jí daná zpráva zobrazovala již jako otevřená. Pokud by se primárně oprávněná osoba přihlásila přístupovými údaji jako první, byla by nucena změnit heslo, čímž by nově zřízená datová schránka již byla zabezpečena před neoprávněným přístupem. Ten, kdo by zaslané přístupové údaje totiž chtěl zneužít, by je nemohl již nadále použít k přihlášení. Pokud by se osoba, která by neoprávněně chtěla přístupové údaje využít, stihla přihlásit do nově zřízené datové schránky a změnit heslo, pak by to primárně oprávněná osoba zjistila, jakmile by se pokusila přihlásit prostřednictvím zaslaných přístupových údajů. Ty by totiž již nebyly funkční, neboť by musely být v mezidobí neoprávněně změněny třetí osobou při prvním přihlášení do systému. Na základě tohoto zjištění by primárně oprávněná osoba mohla okamžitě požádat o zneplatnění přístupových údajů (§ 12 odst. 1 stejného zákona).

[35] Zneplatnění přístupových údajů je provedeno neprodleně po oznámení oprávněné osoby. Určité časové období, ve kterém by bylo možno zneužít přístupové údaje, tu sice existuje, Nejvyšší správní soud je však názoru, že tato možnost je natolik výjimečná, že neodůvodňuje prolomení výslovné zákonné úpravy způsobu doručování. Zpravidla bude navíc zpětně dohledatelné, která konkrétní fyzická osoba se k přístupovým údajům v datové schránce oprávněné osoby dostala. Informační systém datových schránek podle § 14 odst. 3 písm. c) zákona o elektronických úkonech uchovává též údaje o datu přihlášení do datové schránky osobou oprávněnou k přístupu do této datové schránky s uvedením hodiny, minuty a sekundy a údaj identifikující tuto osobu.

[36] Pokud by navíc primárně oprávněná osoba nechtěla podstoupit výše uvedené nepravděpodobné riziko, má možnost dočasně odebrat pověřeným osobám oprávnění k přístupu ke zprávám určeným do vlastních rukou na nutnou dobu. Tato doba by ve většině případů neměla být nijak dlouhá. Dle § 10 odst. 1 zákona o elektronických úkonech musí totiž žalovaný zaslat přístupové údaje bezodkladně. Je sice možné, že žádost žadatele o zřízení datové schránky nebude kompletní a bude jí nutno doplnit (§ 3 odst. 5, § 4 odst. 6, § 5 odst. 6 nebo § 6 odst. 4 zákona o elektronických úkonech), v takovém případě by osoba označená v žádosti pro zaslání přístupových údajů musela ponechat odebrané oprávnění pověřeným osobám ke čtení zpráv určených do vlastních rukou o něco delší dobu, ale ani tak by se nemělo jednat o dobu nepřiměřeně dlouhou.

[37] Nelze přehlédnout, že i žalovaným zvolený způsob doručování, snad kromě samotného okamžiku doručení, skýtá obdobná rizika. Jakmile jsou oprávněné osobě doručeny přístupové údaje, může si je přečíst kdokoliv, kdo se k nim, ať již vinou neopatrnosti oprávněné osoby, nebo úmyslným protiprávním jednáním, dostane. Nelze to zcela vyloučit dokonce ani při předání přístupových údajů – například chybou poštovního doručovatele, nebo zneužitím osobních dokladů adresáta písemnosti jinou osobou. Jak navíc poukázal stěžovatel, služba „*Do vlastních rukou výhradně jen adresáta*“ je jen soukromoprávní službou České pošty, s. p. Soudu není vůbec zřejmé, jak by chtěl žalovaný zajistit jím prosazované podmínky doručování, pokud by pošta tuto službu dobrovolně nenabízela.

[38] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že zákon o elektronických úkonech nevyžaduje doručení přístupových údajů výlučně a pouze primárně pověřené osobě, ale postačuje doručení „*do vlastních rukou*“ tak, jak jej definuje zákon o elektronických úkonech, případně správní řád.

[39] Není samozřejmě vyloučeno, aby zákonodárce provedl patřičné změny v zákoně a výslovně uvedl jiná pravidla pro doručování přístupových údajů, než je doručování do vlastních rukou. Taková změna zákona by mohla například zavést i možnost zaslat datovou zprávu, kterou by mohla otevřít pouze primárně oprávněná

osoba, a nikoliv i osoby pověřené, tedy obdobu soukromoprávní služby „Do vlastních rukou vyhradně jen adresáta“.

[40] Nejvyšší správní soud pro přehlednost uvádí, že ze shora citovaných ustanovení zákona o elektronických úkonech je zřejmé, že výše uvedené závěry o doručování přístupových údajů do vlastních rukou primárně oprávněných osob se vztahují i na případy, ve kterých budou doručovány přístupové údaje do datové schránky pro pověřené osoby, které samy mají datovou schránku (viz shora citovaný § 10 odst. 3 zákona o elektronických úkonech, který hovoří o doručování přístupových údajů pro tyto osoby také do vlastních rukou). I těm mají být doručovány přístupové údaje do jejich datové schránky, a to opět do vlastních rukou.

[41] Pro posuzovanou věc je nepodstatné, zda stěžovatel byl, či nebyl informován o tom, že mu budou přístupové údaje posílány poštou. I kdyby takto informován byl, žalovaný měl stejně povinnost doručovat přístupové údaje do datové schránky statutárního orgánu stěžovatele.

[42] Žalovaný v duplice uvedl, že stěžovatel fakticky nemá zájem užívat datovou schránku a snaží se pouze o vznik stavu, ve kterém bude moci doručení dodaných datových zpráv zpětně zpochybňovat. Nejvyšší správní soud se v tomto rozsudku zabývá pouze tím, zda se může stěžovatel po žalovaném domáhat toho, aby byly zaslány přístupové údaje jeho statutárnímu orgánu do datové schránky. Tímto rozsudkem však nepředjímá, jak bude případně posuzováno doručení datových zpráv, které byly doručovány do fakticky zpřístupněné datové schránky stěžovatele. V případě, že by existovaly indicie, dle kterých celá stěžovatelova obrana proti nezákonnému zásahu byla skutečně pouze procesní strategií za účelem maření doručování, bylo by vhodné uvažovat nad tím, zda má být takovému postupu poskytnuta ochrana a i přes vadné doručení přístupových údajů nemají být považovány dokumenty dodané do dané datové schránky stěžovatele za platně doručené. Soudy je totiž známo, že smyslem řízení, ve kterých vystupuje Petr Kocourek v různých postaveních, jsou často pouze procesní obstrukce bez reálné snahy bránit procesní práva účastníků řízení. Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2017, čj. 6 As 37/2017-31, ve kterém soud uvedl: „s ohledem na okolnosti postupu zástupce Petra Kocourka v projednávané věci, je nutné nepodepsané podání z června 2014, které je označeno jako odvolání proti rozhodnutí [...], přičemž absence příslušného podpisu nebyla zhojena ani na výzvu správního orgánu, vyhodnotit jako zneužití práva a cílenou procesní obstrukci, jež není možné při posuzování včasnosti odvolání pomínout“. Více ke zneužití práva při obstrukčních taktikách souvisejících s doručováním viz též body [27] až [30] rozsudku rozšířeného senátu ze dne 18. 12. 2018, čj. 4 As 113/2018-39, č. 3836/2019 Sb. NSS.

(...)

## 3928

### Správní řízení: oznámení rozhodnutí

k § 27, § 83 odst. 2, § 84 odst. 1 a 2 správního řádu ve znění zákona č. 298/2016 Sb.

**Pokud správní orgán neoznámí své rozhodnutí tzv. vedlejšímu (nepřímému) účastníkovi řízení ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu, náleží takové osobě poté, co se o vydání rozhodnutí a řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování, dozví, třicetidenní subjektivní odvolací lhůta omezená navíc jednorozhodnutí objektivní lhůtou (§ 84 odst. 1 správního řádu). Devadesátidenní subjektivní lhůta pro podání odvolání neomezená žádnou objektivní lhůtou (§ 84 odst. 2 ve spojení s § 83 odst. 2 správního řádu) se vztahuje jen na tzv. hlavní (přímé, neopomenutelné) účastníky řízení ve smyslu § 27 odst. 1 správního řádu.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2019, čj. 6 As 24/2019-22)

**Prejudikatura:** č. 1838/2009 Sb. NSS, č. 1865/2009 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 39/1999 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 164/97), č. 160/1999 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 432/98).

**Věc:** Zdenka Š. proti Krajskému úřadu Moravskoslezského kraje o umístění stavby, o kasační stížnosti žalobkyně.

Dne 22. března 2017 vydal Městský úřad Frýdlant nad Ostravicí (dále jen „stavební úřad“) k žádosti stavitelky Šárky J. územní rozhodnutí o umístění stavby vodovodní přípojky a vnitřního vodovodu na pozemcích par. č. X, 1303/1, st. X, X a X v katastrálním území X (dále jen „rozhodnutí I. stupně“).

Žalobkyně nebyla spolu s další osobou zahrnuta mezi účastníky řízení, v rámci kterého bylo vydáno rozhodnutí I. stupně, a dne 31. května 2017 se dostavila na stavební úřad, kde sdělila, že se jako spoluvlastník sousedního pozemku parc. č. X cítí být rozhodnutím stavebního úřadu dotčena na svých právech, čímž ve smyslu § 38 odst. 2 správního řádu odůvodňovala žádost o nahlédnutí do spisu. Stavební úřad jí vyhověl, žalobkyně nahlédla do spisu, přičemž si vyžádala fotokopii rozhodnutí I. stupně.

Dne 17. července 2017 se žalobkyně opět dostavila na stavební úřad s dotazem, jak postupoval ve věci jejího dřívějšího tvrzení. Na to jí stavební úřad sdělil, že její jednání ze dne 31. května 2017 nepovažoval za podání vyžadující další postup v řízení. Téhož dne žalobkyně podala k žalovanému správnímu orgánu „*žádost o provedení přezkumného řízení ve věci předmětného řízení*“, v rámci které mimo jiné namítala, že by měla být zařazena mezi účastníky územního řízení. Žalovaný toto podání posoudil jako odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu. Žalovaný tak zjistil, že v řízení u stavebního úřadu došlo k opomenutí dvou účastníků řízení – spoluvlastnic pozemku p. č. X, přičemž jednou z nich (k ideální jedné šestině) byla žalobkyně. Další opomenuté účastníci, spoluvlastníci pozemku p. č. X, bylo rozhodnutí stavebního úřadu dne 2. října 2017 zasláno spolu s poučením o možnosti podat proti němu odvolání ve lhůtě třiceti dnů podle § 84 odst. 1 správního řádu.

Žalovaný následně vydal rozhodnutí, kterým žalobkyni zahrnul mezi účastníky územního řízení, avšak zároveň její odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu posoudil jako opožděné, neboť o jeho vydání a řešení právní otázky, jež byla jeho předmětem, se dozvěděla dne 31. května 2017, kdy jí byla při nahlázení do spisu vydána jeho fotokopie. Dle § 84 odst. 1 správního řádu jí tak jako opomenutému účastníkovi řízení běžela třicetidenní lhůta k podání odvolání, která skončila dne 30. června 2017, přičemž žalobkyně odvolání podala až dne 17. července 2017.

Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu. Krajský soud v Ostravě dal v rozsudku ze dne 16. ledna 2019, čj. 25 A 22/2018-35, za pravdu žalovanému a žalobu zamítl. Nepovažoval za důvodnou námitku žalobkyně, že měla být poučena o možnosti podat odvolání ve smyslu § 84 odst. 1 správního řádu, a pokud tak stavební úřad neučinil, náleží jí odvolací lhůta v délce devadesáti dnů, která vyplývá z § 83 odst. 2 správního řádu. Dle krajského soudu upravuje § 83 odst. 2 správního řádu postup v případech, že v oznámeném rozhodnutí poučení o odvolání chybí, je neúplné nebo nesprávné, zatímco § 84 odst. 1 správního řádu stanoví běh odvolací lhůty pro případy, že rozhodnutí účastníkovi řízení vůbec oznámeno nebylo. Žalobkyně tak směřuje dva zcela odlišné instituty. Jelikož rozhodnutí I. stupně nebylo žalobkyni vůbec oznámeno (ve smyslu § 72 odst. 1 správního řádu), nelze na její situaci uplatnit § 83 odst. 2 správního řádu. Krajský soud tak přisvědčil žalovanému v tom, že ode dne, kdy se žalobkyně prokazatelně seznámila s rozhodnutím, jí běžela lhůta pro podání odvolání v délce 30 dnů, která však marně uplynula.

Žalobkyně (stěžovatelka) odkazovala na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. února 2009, čj. 2 As 25/2007-118, č. 1838/2009 Sb. NSS, dle kterého v případě, že se účastník řízení seznámil s obsahem rozhodnutí např. nahlédnutím do spisu, nastává fikce oznámení tohoto rozhodnutí, od které se odvíjí běh lhůt stejně tak, jako by došlo k oznámení řádnému. Krajský soud své rozhodnutí tudíž nesprávně opřel o § 84 odst. 1 správního řádu, přestože rozhodnutí I. stupně bylo stěžovateli oznámeno. Krajský soud vůbec neposoudil, zda stěžovatelčino odvolání bylo opožděné, nebo ne. Stěžovatelka nesouhlasila ani s tvrzením, že v projednávané věci nedošlo postupem správních orgánů ke zkrácení jejich práv. Žalovaný narušil rovnost mezi účastníky řízení a porušil právo stěžovatelky na spravedlivý proces, neboť jí na rozdíl od dalšího opomenutého účastníka územního řízení stavební úřad neposkytl žádné poučení, s čímž se krajský soud řádně nevypořádal, a tak zatížil soudní řízení vadou.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

## Z odůvodnění:

[13] Podle § 84 odst. 1 správního řádu „[o]soba, která byla účastníkem, ale rozhodnutí jí nebylo správním orgánem oznámeno, může podat odvolání do 30 dnů ode dne, kdy se o vydání rozhodnutí a řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování, dozvěděla, nejpozději však do 1 roku ode dne, kdy bylo rozhodnutí oznámeno poslednímu z účastníků, kterým ho správní orgán byl oznámil; zmeškání úkonu nelze prominout. Ustanovení tohoto odstavce neplatí pro účastníky uvedené v § 27 odst. 1.“ Z poslední věty citovaného ustanovení vyplývá, že se uplatní pouze na takové účastníky správního řízení, kteří nejsou tzv. „hlavními účastníky řízení“. Odstavec 2 citovaného ustanovení pak říká: „Neoznámení rozhodnutí se nemůže dovolávat ten, kdo se s ním prokazatelně seznámil. Na takového účastníka se hledí, jako by mu správní orgán doručil rozhodnutí s chybějícím poučením podle § 83 odst. 2.“ Podle § 83 odst. 2 správního řádu „[v] případě chybějícího, neúplného nebo nesprávného poučení podle § 68 odst. 5 lze odvolání podat do 15 dnů ode dne oznámení opravného usnesení podle § 70 věty první, bylo-li vydáno, nejpozději však do 90 dnů ode dne oznámení rozhodnutí“.

[14] Krajský soud vyslovil správný závěr, že § 83 odst. 2 správního řádu sám o sobě upravuje výhradně jen situaci, že správní orgán své rozhodnutí sice řádně oznámí účastníkovi řízení, avšak opomene ho při tom poučít o možnosti podat odvolání, příp. jej poučí nesprávně. To vyplývá již ze samotného textu tohoto ustanovení. Ve svém rozsudku se však vůbec nevěnoval tomu, zda by nebylo možno na případ stěžovatelky aplikovat citované ustanovení nikoliv přímo, ale na základě odkazu v § 84 odst. 2 správního řádu. Nutno říci, že i sama stěžovatelka se dovolávala pouze přímé aplikace § 83 odst. 2 správního řádu, odkaz na ně – obsažený v § 84 odst. 2 správního řádu – vůbec nezmínila. Soud na jednu stranu nemá za stěžovatele právní argumenty domýšlet (srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 10. března 1999, sp. zn. I. ÚS 164/97, č. 39/1999 Sb. ÚS, a ze dne 19. listopadu 1999, sp. zn. IV. ÚS 432/98, č. 160/1999 Sb. ÚS.), na druhou stranu však platí zásada „soud zná právo“ (*iura novit curia*). Soud tak není při posouzení věci omezen jen na argumentační linii žalobce nebo žalovaného, ale může – a měl by – posoudit uplatněné žalobní body autonomně a po právní stránce vyhodnotit věc komplexně (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. listopadu 2015, čj. 6 As 176/2015-31, bod [17]). Tomuto požadavku krajský soud tak zcela nedostál. Nejvyšší správní soud nicméně dospěl k názoru, že ani tato (všemi zúčastněnými prozatím opomenutá) výkladová varianta by stěžovatelce cestu k devadesátidenní subjektivní odvolací lhůtě neotevřela.

[15] Nejvyšší správní soud si je především vědom existence stěžovatelkou odkazovaného rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. února 2009, čj. 2 As 25/2007-118, č. 1838/2009 Sb. NSS. Dle něj nastává v případě nahlížení do spisu a následného obdržení kopie rozhodnutí účinek oznámení rozhodnutí fikcí. Tento rozsudek se ovšem týkal předchozího správního řádu (zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení), který jednak výslovně neřešil situaci opomenutého účastníka řízení, zejména však nerozlišoval účastníky na tzv. hlavní či přímé a tzv. vedlejší či nepřímé, jako to činí nyníjší § 27 správního řádu (a potažmo konec § 84 odst. 1 správního řádu).

[16] Aktuální právní úprava (citovaná výše) naproti tomu už výslovně pamatuje na situaci, že se účastník s vydaným správním rozhodnutím fakticky seznámí, či se informace o jeho obsahu dozví navzdory tomu, že mu oznámeno nebylo. Ustanovení § 84 odst. 1 správního řádu v této souvislosti operuje s pojmy „dozvědět se o vydání rozhodnutí a o řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování“, zatímco v § 84 odst. 2 byl použit pojem „prokazatelně seznámení“. Zákon tyto dva pojmy dále nijak nedefinuje, pouze z komentářové literatury lze dovodit, že „prokazatelně seznámení“ zahrnuje mnohem širší povědomí o obsahu rozhodnutí než „dozvědení se o vydání rozhodnutí a řešení otázky, která byla předmětem řízení“ (viz Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: *Správní řád. Komentář. 4. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 418–421, a Potěšil, L., Hejč, D., Rigel, F., Marek, D.: *Správní řád. Komentář. 1. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 417–420).

[17] U tzv. hlavních účastníků řízení připadá na základě výslovné zákonné vyluky v úvahu pouze aplikace § 84 odst. 2 správního řádu. U účastníků vedlejších by však na základě stěžovatelčina výkladu měla být hlediskem pro aplikaci odstavce prvního či druhého citovaného ustanovení právě jen „kvalita“ seznámení se s rozhodnutím, jež jim nebylo řádně oznámeno. To však Nejvyšší správní soud nepovažuje za udržitelný výklad.

[18] Na základě posouzení vztahu mezi citovanými ustanoveními správního řádu dospěl Nejvyšší správní soud k názoru, že § 84 odst. 2 správního řádu je třeba vykládat v tom smyslu, že se vztahuje pouze na účastníky řízení uvedené v § 27 odst. 1 správního řádu (tedy na tzv. „hlavní“, „přímé“ či „neopomenutelné“ účastníky), a dále na ty účastníky podle § 27 odst. 3 správního řádu (tj. určené zvláštním zákonem), kteří mají postavení odpovídající účastníkům podle odst. 1 citovaného ustanovení, jelikož „jim má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají“. Jde tedy právě o ty účastníky, kteří jsou vyňati z působnosti odstavce 1 dotčeného ustanovení. Oba odstavce se tak navzájem doplňují.

[19] Nutno připustit, že při prvotním čtení § 84 odst. 1 a 2 správního řádu by se mohlo zdát, že odstavec první se má vztahovat jen na tzv. vedlejší či nepřímé účastníky řízení (neboť v závěru jsou z jeho dosahu výslovně vyloučeni účastníci hlavní ve smyslu § 27 odst. 1 správního řádu), zatímco pravidlo v odstavci druhém by mělo mít obecnou platnost pro všechny typy účastníků (neboť žádnou výjimku výslovně neuvádí). Avšak není tomu tak, neboť proti tomuto výkladu stojí argumenty systematické a teleologické.

[20] Z hlediska systematiky zákona je nutno podotknout, že je velmi nezvyklé, aby první odstavec určitého ustanovení stanovoval pro určitý okruh případů výjimku z obecného pravidla, zatímco obecné pravidlo by bylo formulované až v odstavci následujícím. Správný z hlediska srozumitelnosti právního předpisu a obvyklého postupu čtení odshora dolů by byl přístup opačný, tj. na prvním místě formulovat pravidlo obecné, z něhož jsou dále stanoveny výjimky. Stejný obecný princip se ostatně prolíná i legislativními pravidly vlády a platí pro jakýkoliv typ normativního dokumentu (například nejprve ustanovení obecná, pak ustanovení přechodná jakožto ustanovení zvláštní obsahující časově omezené výjimky), včetně např. důvodové zprávy (nejprve část obecná, pak zvláštní, podrobnější) apod. Z toho lze usoudit, že zákonodárce nezamýšlel formulovat odstavec druhý jako obecné pravidlo dopadající – na rozdíl od odstavce prvního – na všechny typy účastníků.

[21] Tento systematický výklad je pak možno podpořit i poukazem na text § 84 odst. 3 věty první, kde se uvádí: „Při vedení řízení po podání odvolání podle odstavce 1 je třeba zvlášť dbát oprávněných zájmů účastníků, kteří byli v dobré víře.“ Myslí se tím zejména dobrá víra účastníků hlavních, neboť právě jim mělo rozhodnutí – dosud považované za pravomocné – založit práva či povinnosti (srov. Vedral, J. *Správní řád: Komentář. 2. vyd.* Praha: Bova Polygon, 2012, s. 737). Nedává přitom žádný smysl, aby správní orgán dbal oprávněných zájmů účastníků, kteří byli v dobré víře, pouze v odvolacím řízení vycházejícím ze situace popsané v prvním odstavci, pokud by i podle druhého odstavce mohlo dojít k tomu, že odvolání podá vedlejší účastník řízení a v ohrožení se tak ocitnou oprávněné zájmy účastníků hlavních, jimž rozhodnutí založilo určité právo. Zákonodárce zjevně počítal s tím, že takovou možnost zakládá pouze odstavec první, a jen u něj tedy považoval za nutné zvlášť zdůraznit ochranu dobré víry. Odstavec druhý tak má i s ohledem na text odstavce třetího zjevně dopadat jen na situaci účastníků hlavních. U nich by totiž ani nebylo možné omezovat úspěšnost odvolání proti rozhodnutí, jež jim zakládá práva nebo ukládá povinnosti, jen odkazem na dobrou víru jiných (zpravidla vedlejších) účastníků. Proto zřejmě zákonodárce odstavec druhý v první větě odstavce třetího nezmiňuje.

[22] Pokud jde o smysl a účel právní úpravy, je třeba si povšimnout, že § 84 odst. 2 ve spojení s § 83 odst. 2 správního řádu nestanoví žádnou objektivní lhůtu pro podání odvolání, pouze se jejich aplikací prodlužuje lhůta subjektivní. To je vcelku zásadní rozdíl oproti situaci spadající pod § 84 odst. 1 správního řádu, v níž je dána objektivní lhůta jednoho roku, přičemž hypotézy obou ustanovení nejsou příliš rozdílné. Jazykový výklad vycházející z toho, že v případě tzv. vedlejších či nepřímých účastníků řízení je forma, resp. intenzita seznámení se s napadeným rozhodnutím jediným rozlišujícím kritériem pro aplikaci odstavce prvního či druhého § 84 správního řádu, by vedl k absurdním výsledkům. Argument *reductio ad absurdum* lze demonstrovat na následujícím příkladu, který je drobnou modifikací situace, jež nastala v posuzované kauze. Mějme dva opomenuté vedlejší účastníky správního řízení. Účastník A se – stejně jako stěžovatelka v dané kauze – dostaví na úřad a vyžádá si tam kopii správního rozhodnutí, jež je podle názoru správního orgánu pravomocné. Týž den po jeho prostudování (tj. prokazatelně se s rozhodnutím seznámil) potká opomenutého účastníka B a sdělí mu, že rozhodnutí existuje a co se v něm řeší, aniž by mu je však ukázal (tj. druhý účastník se jen dozvěděl o vydání rozhodnutí a řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování). Při striktním jazykovém výkladu by účastník A mohl své odvolání adresovat správnímu orgánu ve lhůtě 90 dnů, aniž by byl omezen jakoukoliv objektivní lhůtou. Naproti tomu účastník B – který je nadto v mnohem horší situaci, jelikož odůvodnění rozhodnutí nezná a nemá je k dispozici – by musel své

odvolání formulovat a odeslat ve třiceti dnech. A pokud by již uplynula objektivní lhůta jednoho roku, nemohl by se dokonce proti rozhodnutí odvolat vůbec. Takovýto aplikační výsledek nelze rozumně obhájit. Naopak, pokud se dosah § 84 odst. 2 omezí jen na tzv. hlavní účastníky řízení, žádný problém nenastává a zákonná konstrukce dostává smysl. Tyto účastníky skutečně nelze v obraně proti opomenutí jejich osoby omezit žádnou objektivní lhůtou, neboť nelze o jejich právech a povinnostech rozhodnout závazně a nevratně bez jejich účasti. Na druhou stranu i jejich právo odvolat se je třeba nějakým způsobem limitovat, aby se zabránilo obstrukcím tam, kde hlavní účastník navzdory formálnímu pochybení fakticky neutrpěl žádnou újmu na procesních právech (např. pošta vydala zásilku s rozhodnutím nesprávně manželovi účastníka, který mu ji však prokazatelně předal, nebo rozhodnutí nebylo doručeno do datové schránky, ale adresát si listinnou zásilku fakticky převzal). Právě tuto úlohu plní § 84 odst. 2 správního řádu.

[23] Obdobně absurdní by byl stěžovatelčin výklad v situaci, kdyby se jedna a tatáž osoba – vedlejší účastník – nejprve dověděla o existenci, tedy vydání rozhodnutí a řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování (ve smyslu § 84 odst. 1 správního řádu), a teprve později se s takovým rozhodnutím i seznámila prokazatelně (ve smyslu § 84 odst. 2 správního řádu). Jinak řečeno, situace, kdy prokazatelné seznámení se s rozhodnutím nespadá (jak tomu zpravidla bývá) v týž okamžik jako (pouhé) dozvědění se o existenci rozhodnutí. Při prvotním seznámení se s informací o existenci rozhodnutí by takové osobě z moci § 84 odst. 1 správního řádu začala plynout subjektivní třicetidenní lhůta, limitovaná nadto ještě jednoroční lhůtou objektivní, a teprve až se (třebas i jen z vlastní vůle a iniciativy) tatáž osoba s rozhodnutím později seznámí plně a prokazatelně, otevřela by se jí prostřednictvím § 84 odst. 2 správního řádu ve vazbě na § 83 odst. správního řádu subjektivní lhůta devadesátidenní, a to dokonce i v případě, že by již v mezidobí původní lhůty – subjektivní třicetidenní nebo (i) objektivní jednoroční – uplynuly. Takovou právní konstrukci, kdy si vedlejší účastník sám může určit okamžik, kdy mu začnou plynout příslušné odvolací lhůty, nemohl zákonodárce rozumně zamýšlet, neboť by otřásla právní jistotou ostatních účastníků řízení, zejména těch hlavních, jakož i třetích osob, které ze správního rozhodnutí z nejrůznějších důvodů vycházejí.

[24] Nastíněnému teleologickému výkladu odpovídá ostatně i návětí interpretovaného § 84 odst. 2 správního řádu, které hovoří o tom, že ten, kdo se s rozhodnutím prokazatelně seznámil, se jeho neoznámení „nemůže dovolávat“. Naznačuje se tu nepochybně, že smyslem této normy je omezit právo účastníka řízení uplatnit opravný prostředek oproti obecné úpravě. Při aplikaci na vedlejší účastníky řízení by se však toto právo naopak rozšířilo – oproti pravidlu vymezenému v předchozím odstavci by se subjektivní lhůta prodloužila a objektivní vůbec neuplatňovala. To by bylo ve zjevném rozporu s účelem a smyslem této zákonné úpravy, jež se v tomto případě promítá i v jejím textu.

[25] Nelze tedy § 84 odst. 1 a 2 správního řádu vykládat izolovaně jen s přihlédnutím k prvoplánovému textuálnímu čtení tak, že odstavec první se má vztahovat jen na tzv. vedlejší či nepřímé účastníky řízení, zatímco pravidlo v odstavci druhém by mělo mít obecnou platnost pro všechny typy účastníků. Naproti tomu výklad, který zaujal Nejvyšší správní soud výše v odstavci [18], chápe oba odstavce jako souřadné a navzájem komplementární, neboť každý z nich upravuje procesní pravidlo platné pro jiný okruh účastníků řízení.

[26] Nejvyšší správní soud si je plně vědom toho, že podaný výklad vede k určité nerovnosti mezi opomenutými účastníky hlavními (přímými) a vedlejšími (nepřímými). Jestliže se totiž podle něj s nedoručeným rozhodnutím seznámí jinou cestou hlavní účastník řízení, má pro odvolání podle § 84 odst. 2 správního řádu subjektivní lhůtu čítající 90 dnů, zatímco přihodí-li se totéž účastníkovi vedlejšímu, je v právu na odvolání omezen subjektivní lhůtou v délce 30 dnů a objektivní lhůtou v délce jednoho roku. U vedlejšího účastníka nadto běh uvedených lhůt spustí i pouhé „dozvědění se o vydání rozhodnutí a řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování“, zatímco účastník hlavní je subjektivní lhůtou 90 dnů omezen až od okamžiku, kdy se fakticky seznámí s rozhodnutím jako celkem. Tato nerovnost je však opodstatněná. Vždyť právě hlavnímu účastníkovi má rozhodnutí založit práva či povinnosti. Jestliže tedy byl jako účastník opomenut (ať již zcela, nebo jen při doručování rozhodnutí), musí mu být rozhodnutí řádně doručeno, aby mu vůbec mohla začít běžet lhůta pro podání odvolání – ledaže se s ním prokazatelně seznámil v rozsahu, který v podstatě odpovídá řádnému oznámení rozhodnutí správním orgánem. Naproti tomu u účastníků vedlejších lze přísnější podmínky pro uplatnění opravného prostředku akceptovat, neboť nedoručené rozhodnutí může jejich práva a povinnosti ovlivnit pouze zprostředkovaně, formou tzv. dotčení

na právech. Ostatně, jak již bylo vysvětleno výše, čistě jazykový výklad předmětných ustanovení by taktéž zakládal nerovnost mezi účastníky, konkrétně mezi jednotlivými účastníky vedlejšími, kterým by se různými formami dostalo informací o tomtéž rozhodnutí, jež jim nebylo doručeno, přičemž takto vzniklá nerovnost by nebyla ničím odůvodnitelná a zůstávala by zcela absurdní.

[27] Nejvyšší správní soud pro úplnost podotýká, že se nijak nedostal do rozporu se svou předchozí judikaturou k dané otázce, a nebylo tak třeba věc předkládat k rozhodnutí rozšířenému senátu. V dosavadních věcech, které se týkaly aplikace § 84 odst. 2 správního řádu, jej Nejvyšší správní soud uplatňoval vždy jen na situaci tzv. hlavních účastníků řízení podle § 27 odst. 1 správního řádu, přičemž stojí za zmínku, že v naprosté většině případů se jednalo „pouze“ o vadné doručení rozhodnutí (rozsudky ze dne 16. prosince 2010, čj. 1 As 90/2010-95, ze dne 28. března 2013, čj. 5 As 109/2011-73, ze dne 18. června 2014, čj. 3 Ads 100/2013-42, ze dne 17. července 2014, čj. 4 As 85/2014-40, ze dne 7. ledna 2015, čj. 3 As 66/2013-49, a ze dne 8. listopadu 2018, čj. 6 Ads 247/2018-27; obdobně též rozsudky Krajského soudu v Plzni ze dne 28. listopadu 2016, čj. 30 A 169/2015-59, a ze dne 26. dubna 2018, čj. 57 A 57/2017-36). Jen v jediném případě došlo k úplnému opomenutí hlavního účastníka řízení (rozsudek ze dne 30. března 2012, čj. 9 As 37/2011-73). Tam, kde se jednalo o tzv. vedlejší účastníky správního řízení, zpravidla zcela opomenutí, dovozoval Nejvyšší správní soud zmeškání lhůty pro podání odvolání vždy zásadně z § 84 odst. 1 správního řádu (rozsudky ze dne 5. prosince 2013, čj. 9 As 131/2013-53, body [12] [14], ze dne 16. dubna 2015, čj. 7 As 244/2014-43, ze dne 25. října 2017, čj. 10 As 21/2017-83, bod [10], ze dne 19. června 2018, čj. 4 As 158/2018-52, bod [10], a ze dne 24. září 2018, čj. 8 As 66/2017-36, bod [16]). Existují dokonce i rozhodnutí, v nichž tak Nejvyšší správní soud učinil navzdory tomu, že vedlejší účastník řízení se s rozhodnutím „prokazatelně seznámil“ (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. dubna 2012, čj. 1 As 29/2012-113, bod [35], ze dne 10. září 2014, čj. 1 As 98/2014-39, bod [17], a ze dne 1. února 2018, čj. 10 As 148/2016-45, bod [18]), aniž by se ovšem soud v těchto rozhodnutích explicitně zabýval možností aplikace § 84 odst. 2 správního řádu na danou situaci.

[28] Z některých dřívějších rozhodnutí Nejvyššího správního soudu lze nadto dovodit, že implicitně (mlčky) vycházel ze stejných závěrů, jaké nyní činí výslovně. Jde v první řadě o rozsudek ze dne 4. února 2015, čj. 3 As 135/2014-30, v němž zdejší soud na adresu vedlejšího účastníka řízení podotkl: „*Stěžovateli nebylo rozhodnutí obecního úřadu řádně oznámeno, takže odvolací lhůty je třeba posuzovat dle § 84 odst. 1 správního řádu. Následné doručení rozhodnutí nezakládá opomenutému účastníku nové lhůty pro podání odvolání. Na běh a důsledky marného uplynutí lhůt dle ustanovení § 84 odst. 1 správního řádu nemají v tomto případě lhůty dle § 83 odst. 2 správního řádu vliv.*“ V rozsudku ze dne 26. ledna 2012, čj. 7 As 122/2011-195, zase Nejvyšší správní soud vedl nad rámec nutného odůvodnění následující úvahu stran hlavních účastníků řízení (zvýraznění doplněno): „*Důsledkem předchozí právní úpravy byla nejednotnost rozhodování v otázce opravných prostředků opomenutého účastníka správního řízení. ... Současná právní úprava se s tímto problémem vypořádává tak, že jednoroční objektivní lhůtu stanovenou v ust. § 84 odst. 1 správního řádu váže ke dni, kdy bylo rozhodnutí oznámeno posledním z účastníků, kterým ho správní orgán byl oznámil. Navíc zvýhodňuje účastníky uvedené v ust. § 27 odst. 1 správního řádu, kteří mají zásadně právo se proti rozhodnutí, které jim nebylo oznámeno, odvolat bez stanovené objektivní lhůty, tedy v podstatě v režimu, který byl předchozí právní úpravou přiznán všem opomenutým účastníkům. Omezení představuje prokazatelné seznámení se s rozhodnutím podle ust. § 84 odst. 2 správního řádu.*“ Obdobně v rozsudku ze dne 11. listopadu 2015, čj. 3 As 67/2015-43, Nejvyšší správní soud uvedl (byť tuto myšlenku nesprávně připsal rozhodnutí rozšířeného senátu ve věci sp. zn. 2 As 25/2007): „*Současná právní úprava ... objektivní lhůtu stanovenou v § 84 odst. 1 správního řádu váže ke dni, kdy bylo rozhodnutí oznámeno posledním z účastníků, kterým ho správní orgán oznámil, nicméně účastníci řízení uvedení v § 27 odst. 1 správního řádu mají zásadně právo odvolat se i po vypršení jednoroční objektivní lhůty, tedy v podstatě v režimu, který byl předchozí právní úpravou přiznán všem opomenutým účastníkům; kritériem je pouze prokazatelné seznámení se s rozhodnutím podle § 84 odst. 2 správního řádu.*“

[29] Z uvedeného vyplývá, že krajský soud dospěl ke správnému závěru ohledně toho, že se na případ stěžovatelky použije § 84 odst. 1 správního řádu. Přímou však neodpověděl na otázku, proč se na stěžovatelku naopak nepoužije § 84 odst. 2 správního řádu. Proto ovšem jeho rozsudek ještě není nutno rušit. Výroková část napadeného rozsudku, stejně jako závěr o tom, že stěžovatelce nepřislušela devadesátidenní odvolací lhůta pro podání

odvolání podle § 84 odst. 2 ve spojení s § 83 odst. 2 správního řádu, jsou totiž správné. Stěžovatelce jako osobě, která nebyla hlavním účastníkem územního řízení ve smyslu § 27 odst. 1 správního řádu, nýbrž účastníkem tzv. vedlejším dle § 27 odst. 2 správního řádu, skutečně náležela třicetidenní subjektivní odvolací lhůta podle § 84 odst. 1 správního řádu. Devadesátidenní subjektivní lhůta pro podání odvolání ve smyslu § 84 odst. 2 ve spojení s § 83 odst. 2 správního řádu se totiž dle Nejvyššího správního soudu vztahuje jen na tzv. hlavní či neopomenutelné účastníky řízení ve smyslu § 27 odst. 1, příp. ve smyslu § 27 odst. 3 správního řádu.

[30] Oporu pro postup v této procesní situaci, kdy i přes výše uvedené není nezbytné rozsudek krajského soudu rušit, nachází Nejvyšší správní soud ve své předchozí judikatuře, konkrétně v rozsudku ze dne 14. prosince 2009, čj. 5 Afs 104/2008-66 (č. 1865/2009 Sb. NSS), dle kterého „*v případě zamítavého rozsudku krajského soudu založeného zcela nebo zčásti na nesprávných důvodech je podle názoru Nejvyššího správního soudu rozhodující, zda je tento rozsudek přezkoumatelný, zda řízení před krajským soudem netrpělo žádnou procesní vadou, jež mohla mít vliv na zákonnost jeho rozhodnutí o věci samé, a zda současně může Nejvyšší správní soud postavit na jisto, že je výrok rozsudku krajského soudu v souladu se zákonem, aniž by přitom překročil rámeček věci, jak byla definována nejen řízením o kasační stížnosti, ale i předcházejícím řízením žalobním a řízením před správními orgány. [...] Nejvyšší správní soud ovšem při přezkumu rozsudku krajského soudu nijak nevybočil z rámce právních otázek, které byly výtčeny již v řízení o žalobě před krajským soudem a v předcházejícím řízení. [...] Závěry, ke kterým dospěl, logicky navazují na právní otázky, které byly řešeny již v řízení před krajským soudem a před tím v řízení před správními orgány a nejsou tedy v tomto smyslu nikterak překvapivé. Nejvyšší správní soud tak byl oprávněn korigovat argumentaci, na jejímž základě zamítl krajský soud žalobu stěžovatelky, svou vlastní úvahou, která by vedla v daném případě také k zamítnutí žaloby. Přitom je podstatné, že Nejvyšší správní soud se ztotožnil s krajským soudem v jeho konečném závěru o tom, že správní orgány nepochybily.*“

[31] Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou ani námitku stěžovatelky ohledně znevýhodnění její osoby vůči dalšímu opomenutému účastníkovi územního řízení. Z ustanovení správního řádu totiž v případě opomenutého účastníka nevyplývá povinnost správního orgánu poučit jej o možnosti odvolání, což ostatně plyne i ze samotné podstaty věci. Zde Nejvyšší správní soud kvituje závěr krajského soudu, že na případ dalšího opomenutého účastníka nelze aplikovat třicetidenní lhůtu pro podání odvolání, jak uvedl stavební úřad v poučení, jelikož v jeho případě došlo k řádnému oznámení rozhodnutí. Proto by této osobě náležela odvolací lhůta v délce patnácti dnů podle § 83 odst. 1 správního řádu. Tato otázka navíc ani není v řešené věci relevantní, jelikož další v územním řízení opomenutá účastnice proti rozhodnutí I. stupně nijak nebrojila.

[32] Nejvyšší správní soud nezjistil, že by bylo řízení před krajským soudem zatíženo vadou, která by měla vliv na zákonnost či přezkoumatelnost napadeného rozsudku. Nelze ani tvrdit, že by pro stěžovatelku mělo být rozhodnutí Nejvyššího správního soudu z hlediska odůvodnění překvapivé nebo že by v jiném smyslu zkracovalo její procesní práva, neboť v případě, že je Nejvyšším správním soudem změněn závazný právní názor vyslovený krajským soudem ve smyslu § 78 odst. 5 s. ř. s.: „[N]ení na místě ani obava, že tímto postupem se vlastně žalobci „bere instance“, jestliže Nejvyšší správní soud poprvé vysloví právní názor, který se odchyluje od právního názoru přijatého krajským soudem. Správní soudnictví nestojí na zásadě dvojinstančnosti, kasační stížnost je mimořádným opravným prostředkem. Stěžovatel, který se na Nejvyšší správní soud obrátí s kasační stížností, činí tak právě proto, aby se domohl jiného právního názoru, než který byl aplikován krajským soudem. Jiný závěr, než krajský soud, ostatně Nejvyšší správní soud může zaujmout jak v rozhodnutí zrušujícím, tak i v zamítavém.“ (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. dubna 2009, čj. 8 Afs 15/2007-75, č. 1865/2009 Sb. NSS).

## Správní trestání: lhůta pro zahájení přezkumného řízení

k § 100 odst. 1 a 3 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

**Objektivní lhůta 3 let od právní moci rozhodnutí o přestupku pro zahájení přezkumného řízení související s trestním stíháním o totožném skutku (§ 100 odst. 1 a odst. 3 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich) se uplatní i pro přezkumné řízení, v němž bude přezkoumáván příkaz na místě, pro které jinak platí objektivní lhůta 6 měsíců (§ 101 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich).**

*(Podle rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 1. 8. 2019, čj. 18 A 23/2018-29)*

**Věc:** Stanislav G. proti Policejnímu prezidiu České republiky, Ředitelství služby dopravní policie, o udělení pokuty.

Žalobce spáchal dne 1. 11. 2016 přestupek porušením § 4 písm. a), b) a § 22 odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (dále jen „zákon o silničním provozu“). O tomto přestupku rozhodla Policie České republiky, Krajské ředitelství policie Moravskoslezského kraje, územní odbor Karviná, dopravní inspektorát, a to v příkazním řízení na místě, ve kterém byla žalobci uložena bloková pokuta ve výši 2 500 Kč. Krajské ředitelství policie Moravskoslezského kraje, územní odbor Karviná, dopravní inspektorát zahájil z moci úřední usnesením ze dne 29. 5. 2018 přezkumné řízení, neboť vyšly najevo skutečnosti, které odůvodňují posouzení uvedeného skutku, o kterém již bylo pravomocně rozhodnuto jako o přestupku, jako trestného činu. Proti tomuto usnesení podal žalobce odvolání, které žalovaný zamítl.

Žalobce proti rozhodnutí žalovaného podal žalobu, ve které namítal, že správní orgány nepostupovaly správně, když zahájily přezkumné řízení s odkazem na § 100 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, které připouští tříletou lhůtu pro zahájení přezkumného řízení. V příkazním řízení byla žalobci dne 1. 11. 2016 uložena pokuta ve výši 2 500 Kč, přičemž přezkumné řízení bylo zahájeno usnesením správního orgánu I. stupně dne 29. 5. 2018, tedy až po uplynutí šestiměsíční lhůty od právní moci příkazu, jak vyplývá z § 101 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Podle názoru žalobce použití § 100 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich namísto použití § 101 téhož zákona není možné pro vztah speciality a subsidiarity mezi nimi, kdy § 101 tohoto zákona je ve vztahu speciality vůči § 100 téhož zákona. Vzhledem k tomu, že je předmětná lhůta speciálně upravena v § 101 tohoto zákona, nelze přednostně použít obecnou úpravu v § 100, je tedy nevyhnutelné užít v případě žalobce šestiměsíční lhůtu pro zahájení přezkumného řízení namísto lhůty tříleté.

Žalovaný navrhoval, aby soud žalobu zamítl jako nedůvodnou.

Krajský soud vycházel z napadeného rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 6. 2018, připojeného správního spisu žalovaného, jakož i z připojeného správního spisu poskytnutého žalovaným v elektronické podobě a poté dospěl k závěru, že žaloba není důvodná. Při řízení o žalobě žalobce vycházel přítom krajský soud z § 65 a násl. soudního řádu správního a ze skutkového a právního stavu, který tu byl dán v době rozhodování žalovaného v souladu s § 75 odst. 1, 2 s. ř. s.

Z hlediska skutkových zjištění vyplývajících z připojených správních spisů vzal v daném případě krajský soud za prokázány následující skutečnosti:

z bloku na pokutu na místě nezaplacenou ze dne 1. 11. 2016, že žalobci byla uložena pokuta ve výši 2 500 Kč;

- z protokolu o nehodě v silničním provozu s projednáním ze dne 1. 11. 2016, že dne 1. listopadu 2016 v 13:50 hod. v katastru obce Karviná řídil žalobce osobní motorové vozidlo Mercedes Benz R350, RZ X, po vedlejší pozemní komunikaci sil. II. tř. č. 475 ze směru od Stonavy směrem na Karvinou ke křižovatce se sil. I. tř. č. 67. Na uvedené křižovatce chtěl se svým vozidlem odbočit vlevo ve směru na Karvinou, při tom přehlédl po hlavní pozemní komunikaci sil. I. tř. č. 11 ze směru od Karviné směrem na Český Těšín jedoucí osobní motorové vozidlo Škoda Octavia, RZ X, řízené řidičem Václavem A.,

tomuto vozidlu nedal přednost v jízdě, a v prostoru křižovatky došlo ke střetu mezi vozidly a k hmotné škodě na obou zúčastněných vozidlech. K tomuto protokolu je přiložen náčrtek a fotodokumentace z místa dopravní nehody;

- z úředního záznamu ze dne 24. 4. 2018, že se k podání vysvětlení podle § 158 odst. 6 trestního řádu dostavil Václav A., který popsal své zdravotní komplikace a průběh léčby po výše uvedené dopravní nehodě, a z úředního záznamu ze dne 23. 4. 2018, že se k podání vysvětlení podle § 158 odst. 6 trestního řádu dostavil Petr L. – spolujezdec Václava A., který také popsal své zdravotní komplikace a průběh léčby po výše uvedené dopravní nehodě. Ve spise jsou také založeny lékařské zprávy ze dne 27. 4. 2018 a 14. 5. 2018;
- ze záznamu o zahájení úkonů trestního řízení ze dne 18. 4. 2018, že dne 18. 4. 2018 byly na základě oznámení zahájeny úkony trestního řízení ve věci dopravní nehody se zraněním, neboť na základě zjištěných skutečností je dostatečně odůvodněn závěr, že dne 1. 11. 2016 v 13:50 hodin mohl být žalobcem spáchán v obci Karviná, na silnici I/67 přečin ublížení na zdraví z nedbalosti podle § 148 odst. 1 trestního zákoníku;
- z úředního záznamu ze dne 28. 5. 2018, že se k podání vysvětlení podle § 158 odst. 6 trestního řádu dostavil žalobce, který k předmětné nehodě podal vysvětlení;
- dne 29. 5. 2018 vydalo Krajské ředitelství policie Moravskoslezského kraje, územní odbor Karviná, dopravní inspektorát usnesení o zahájení přezkumného řízení ve věci dopravní nehody ze dne 1. 11. 2016 s odkazem na § 100 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

Krajský soud v Ostravě žalobu zamítl.

#### Z odůvodnění:

[8] Jedinou žalobní námitkou žalobce bylo, že správní orgány nepostupovaly správně, když zahájily přezkumné řízení s odkazem na § 100 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, který připouští tříletou lhůtu pro zahájení přezkumného řízení. Podle názoru žalobce použití § 100 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich namísto použití § 101 téhož zákona není možné pro vztah speciality a subsidiarity mezi nimi. Je tedy nevyhnutelné užít v případě žalobce šestiměsíční lhůtu (stanovenou § 101 uvedeného zákona) pro zahájení přezkumného řízení namísto lhůty tříleté.

[9] Podle § 5 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich „[p]řestupkem je společensky škodlivý protiprávní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem, nejde-li o trestný čin“.

[10] Podle § 100 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich „[v]ydou-li najevo skutečnosti, které odůvodňují posouzení skutku, o kterém již bylo pravomocně rozhodnuto jako o přestupku, jako trestného činu, zruší příslušný správní orgán rozhodnutí o přestupku v přezkumném řízení. Rozhodnutí o přestupku správní orgán zruší v přezkumném řízení též tehdy, pokud bylo vydáno přesto, že o totožném skutku již pravomocně rozhodl orgán činný v trestním řízení tak, že se nestal, nespáchal jej obviněný, spáchání skutku se nepodařilo obviněnému prokázat nebo že skutek je trestným činem, trestní stíhání bylo podmíněně zastaveno, trestní stíhání bylo zastaveno na základě schválení narovnání, bylo podmíněně odloženo podání návrhu na potrestání nebo bylo odstoupeno od trestního stíhání mladistvého.“ Podle odst. 2 téhož ustanovení „[p]řezkumné řízení podle odstavce se 1 zahájí a) do 3 měsíců ode dne, kdy se správní orgán dozvěděl o důvodu pro zahájení přezkumného řízení, a b) nejpozději do 3 let od zahájení trestního stíhání nebo ode dne nabytí právní moci rozhodnutí orgánu činného v trestním řízení o tom, že se skutek nestal, skutek nespáchal obviněný, že spáchání skutku se nepodařilo obviněnému prokázat nebo že skutek je trestným činem, trestní stíhání bylo podmíněně zastaveno, trestní stíhání bylo zastaveno na základě schválení narovnání, bylo podmíněně odloženo podání návrhu na potrestání nebo bylo odstoupeno od trestního stíhání mladistvého“. Podle odst. 3 „[p]řezkumné řízení podle odstavce 1 nelze zahájit po uplynutí 3 let od právní moci rozhodnutí o přestupku“.

[11] Podle § 101 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich „[p]řezkumné řízení, v němž bude přezkoumáván příkaz na místě, lze zahájit nejpozději do 6 měsíců od právní moci tohoto příkazu“.

[12] Z výše uvedených zákonných ustanovení je tedy nutno vycházet při posouzení žalobní námítky žalobce, tedy toho, zda správní orgány postupovaly správně, když přezkumné řízení ve věci dopravní nehody ze dne 1. 11. 2016 řešené příkazem na místě žalobci bylo zahájeno s odkazem na § 100 téhož zákona. Dle názoru krajského soudu je nutné s ohledem na citované zákonné ustanovení § 5 tohoto zákona upozornit na subsidiaritu přestupků ve vztahu k trestným činům, proto i v § 100 odst. 2 a 3 o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich jsou uvedeny speciální lhůty pro zahájení přezkumného řízení, vyjdou-li najevo skutečnosti, které odůvodňují posouzení skutku, o kterém již bylo pravomocně rozhodnuto jako o přestupku, jako trestného činu, oproti lhůtám obecným uvedeným v § 96 odst. 1 správního řádu; oproti správnímu řádu je v těchto případech lhůta pro provedení přezkumného řízení prodloužena. Zákonomodárce zde tedy upřednostnil nezbytnost respektovat zákaz dvojího trestání před zájmem na dřívějším dosažení materiálně nezměnitelného rozhodnutí o přestupku. Bez ohledu na to, kdy bylo trestní stíhání zahájeno nebo kdy nabylo rozhodnutí orgánu činného v trestním řízení právní moci, musí být podle § 100 odst. 3 splněno také to, že přezkumné řízení podle § 100 odst. 1 nelze zahájit po uplynutí 3 let od právní moci rozhodnutí o přestupku. Stanoví se tak maximální délka této objektivní lhůty. Naopak v případě § 101 je lhůta pro zahájení přezkumného řízení o přestupku kratší než obecná lhůta podle správního řádu a je zde dána přednost dřívějšímu dosažení právní jistoty o konečnosti příkazu na místě (Jemelka, L., Vetešník, P. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, Zákon o některých přestupcích. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017). S ohledem na formulace použité v § 100 je krajský soud toho názoru, že uvedená speciální lhůta (třiletá) pro zrušení rozhodnutí o přestupku platí i pro příkaz na místě, jestliže se týká případů podle § 100 odst. 1, což v nyní projednávané věci nastalo, neboť vyšly najevo skutečnosti, které odůvodňovaly závěr, že žalobce mohl spáchat přečin ublížení na zdraví z nedbalosti podle § 148 odst. 1 trestního zákoníku. Když by byl přezkoumáván příkaz na místě v jiných případech, než které jsou uvedeny v § 100 odst. 1, muselo by být přezkumné řízení zahájeno nejpozději do 6 měsíců od právní moci daného příkazu. Žalovaný tedy postupoval správně, když odmítl odvolání žalobce a potvrdil usnesení správního orgánu I. stupně ze dne 29. 5. 2018, kterým bylo s odkazem na § 100 zákona č. 250/2016 Sb. zahájeno přezkumné řízení ve věci rozhodnutí Policie České republiky, Krajského ředitelství policie Moravskoslezského kraje, územního odboru Karviná, dopravního inspektorátu vydaném v příkazním řízení na místě, jímž byla žalobci za přestupek, který spáchal dne 1. 11. 2016, uložena bloková pokuta ve výši 2 500 Kč.

## 3930

### Řízení před soudem: zaplacení soudního poplatku; právní moc

k § 55 odst. 5 a k § 54 odst. 5 soudního řádu správního ve znění zákona č. 176/2018 Sb.

**Rozhodnutí o ustanovení zástupce nabývá právní moci dnem, kdy bylo doručeno jak zástupci, tak zastoupenému (viz § 55 odst. 5 ve spojení s § 54 odst. 5 soudního řádu správního).**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2019, čj. 8 Azs 205/2019-22)

**Prejudikatura:** č. 3733/2018 Sb. NSS.

**Věc:** Zabiulah N. (Afgánistán) proti Policii České republiky o prodloužení zajištění, o kasační stížnosti žalobce.

Žalovaná prodloužila zajištění žalobce o 22 dnů (do 14. 6. 2019) podle § 129 odst. 6 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů.

Žalobou podanou ke Krajskému soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci se žalobce domáhal přezkoumání citovaného rozhodnutí žalované. Krajský soud podanou žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť

podle něj neobsahovala žádný žalobní bod a žalobce ani přes výzvu soudu k jejímu doplnění vady neodstranil. Podle krajského soudu se jednalo o neodstranitelný nedostatek podmínek řízení.

Žalobce (stěžovatel) namítal, že krajský soud neměl žalobu odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť v případě, že žaloba neobsahovala žádný žalobní bod, nejednalo se o nedostatek podmínek řízení, ale o absenci zvláštních náležitostí žaloby. Napadené usnesení o ustanovení zástupce bylo stěžovateli doručováno prostřednictvím vyvěšení na úřední desce, kam bylo vyvěšeno dne 19. 6. 2019; v souladu s § 50 odst. 2 o. s. ř. tedy mohlo být usnesení stěžovateli doručeno nejdříve desátým dnem po vyvěšení; od tohoto dne mohla běžet lhůta k doplnění žaloby. Před nabytím právní moci usnesení o ustanovení zástupce tak nebylo možné žalobu odmítnout pro neuplatnění alespoň jednoho projednatelného bodu již s ohledem na to, že neskončila doba pro doplnění samotné žaloby.

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

### Z odůvodnění:

[7] Stěžovatel v kasační stížnosti namítal, že mu nebylo řádně doručeno usnesení ze dne 18. 6. 2019, čj. 72 A 23/2019-15, a nebyla mu tedy dána možnost odstranit vady podání. Nejvyšší správní soud ze soudního spisu zjistil, že stěžovatel podal dne 14. 6. 2019 (poslední den lhůty) k poštovní přepravě žalobu, která neobsahovala žádný žalobní bod; současně s podáním žaloby požádal o ustanovení právního zástupce. Usnesením ze dne 18. 6. 2019 krajský soud přiznal stěžovateli úplné osvobození od soudních poplatků a ustanovil mu zástupcem Mgr. Ladislava Bártu. Zároveň stěžovatele vyzval, aby ve lhůtě jednoho dne od doručení usnesení doplnil a upřesnil své podání. Krajský soud zaslal usnesení o ustanovení advokáta a vyzývající žalobce k doplnění žaloby do datové schránky ustanoveného zástupce Mgr. Ladislava Bártu dne 19. 6. 2019. Datová zpráva byla téhož dne doručena. Krajský soud současně zaslal citované usnesení také prostřednictvím poštovní přepravy žalobci. Protože žalobce nebyl zastížen a nebylo možné mu zanechat výzvu k vyzvednutí zásilky, byla zásilka doručena zpět krajskému soudu. Krajský soud usnesením ze dne 27. 6. 2019, čj. 72 A 23/2019-19, rozhodl, že se žaloba odmítá pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení.

Ze soudního spisu je tedy zjevné, že krajský soud nevyčkal doručení usnesení ze dne 18. 6. 2019 stěžovateli, ale vycházel pouze z toho, že citované usnesení bylo doručeno zástupci stěžovatele.

Podle § 40 odst. 1 s. ř. s. počíná běžet lhůta stanovená tímto zákonem, výzvou nebo rozhodnutím soudu „[...]počátkem dne následujícího poté, kdy došlo ke skutečnosti určující její počátek. To neplatí o lhůtách stanovených podle hodin.“ Počátkem lhůty pro doplnění žaloby byl dle výroku usnesení krajského soudu čj. 72 A 23/2019-15 okamžik doručení tohoto usnesení, tedy okamžik jeho doručení stěžovateli a ustanovenému zástupci (§ 55 odst. 5 ve spojení s § 54 odst. 5 s. ř. s.), neboť jak stěžovatel, tak jemu ustanovený zástupce byli v této části řízení jeho účastníky. Jelikož krajský soud nevyčkal doručení poslední citovaného usnesení stěžovateli, upřel mu možnost na podané usnesení ve zbylém čase pro doplnění žaloby reagovat. Z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu plyne, že žádost o ustanovení zástupce se staví běh lhůty k podání žaloby. Je pravda, že usnesení o ustanovení zástupce s výzvou k odstranění vad žaloby je zpravidla doručeno do datové schránky zástupce dříve, než je doručeno žalobci; ustanovenému zástupci tak dává prostor před nabytím právní moci usnesení v této „prodloužené“ lhůtě žalobu doplnit. To sice může vést ke zneužívání, avšak nelze akceptovat výklad, podle kterého by se lhůta pro doplnění odvíjela již a jen od doručení usnesení o ustanovení zástupce obsahující výzvu k doplnění žaloby toliko ustanovenému zástupci, aniž by měl ten, komu byl zástupce ustanoven, možnost se s tímto usnesením seznámit. To již proto, že před doručením takového usnesení není jisté, zda vůbec bude požadovaný zástupce ustanoven.

[10] Rozhodnutí o ustanovení právního zástupce nabývá právní moci dnem, kdy bylo doručeno jak zástupci, tak zastoupenému.

[11] Nejvyšší správní soud přisvědčil také námitce stěžovatele, podle níž postupoval krajský soud vadně, pokud žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Nejvyšší správní soud v této otázce poukazuje zejména na rozsudek rozšířeného senátu ze dne 20. 3. 2018, čj. 3 Azs 66/2017-31, č. 3733/2018 Sb. NSS, a také na něj navazující judikaturu, z níž je patrné, že na absenci žalobních bodů v žalobě proti rozhodnutí správního orgánu

nelze pohlížet jako na nedostatek podmínky řízení ve smyslu § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Absence žalobních bodů dle § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. je vadou podání a její neodstranění má za důsledek odmítnutí žaloby podle § 37 odst. 5 s. ř. s.

## 3931

### Řízení před soudem: ochrana před nezákonným zásahem; žaloba proti rozhodnutí; žalobní typ

k § 96, § 106, § 122, § 127 a § 128 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 91/2016 Sb.

k § 65 odst. 1 soudního řádu správního ve znění zákona č. 375/2015 Sb.

**Souhlasy vydávané stavebním úřadem, zejména podle § 96, § 106, § 122, § 127 a § 128 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, jsou rozhodnutími správního orgánu dle § 65 odst. 1 s. ř. s.**

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2019, čj. 1 As 436/2017-43)

**Prejudikatura:** č. 1792/2009 Sb. NSS, 2208/2011 Sb. NSS, č. 2725/2013 Sb. NSS, č. 3104/2014 Sb. NSS, č. 3543/2017 Sb. NSS, č. 3579/2017 Sb. NSS, č. 3687/2018 Sb. NSS, č. 3779/2018 Sb. NSS; rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ze dne 12. 11. 2002, *Zvolský a Zvolská proti České republice* (stížnost č. 46129/99, ECHR 2002-IX), ze dne 5. 4. 2018, *Zubac proti Chorvatsku* (stížnost č. 40160/12), ze dne z 6. 11. 2018, *Ramos Nunes de Carvalho proti Portugalsku* (stížnost č. 55391/13), ze dne z 19. 6. 2018, *Bursa Barosu Basketligi a další proti Turecku* (stížnost č. 25680/05).

**Věc:** Josef K. a Naděžda K. proti Magistrátu města Olomouc o žalobě proti nezákonnému zásahu, o kasační stížnosti žalobců.

Žalovaný vydal dne 21. 7. 2016 na základě žádosti statutárního města Olomouc územní souhlas k umístění stavby „Dětské hřiště – herní prvky“, pro záměr úpravy části oplocené zahrady (pozemky parc. č. 38 a 388) obklopující objekt knihovny na pozemku st. parc. č. 80 za účelem vybudování hřiště s herními prvky pro starší děti a mládež, ve městě Olomouci, v k. ú. X, na pozemcích par. č. 38 (zahrada) a parc. č. 388 (ostatní plocha).

Žalobci, kteří jsou spoluvlastníky pozemku sousedícího s pozemkem, na němž bylo uvedené hřiště vybudováno, se žalobou u krajského soudu domáhali určení, že vydáním územního souhlasu žalovaný nezákonně zasáhl do jejich práv. Zároveň požadovali, aby soud žalovanému zakázal pokračovat v porušování jejich práv tím, že bude ve svém úředním postupu vycházet z tohoto územního souhlasu, a aby žalovanému přikázal obnovení stavu před zásahem tak, že mu uloží povinnost bezodkladně spis předložit nadřízenému správnímu orgánu s podnětem k provedení přezkumného řízení. Žalobci s umístěním hřiště nesouhlasili z důvodu, že jsou obtěžováni jednak nadměrným hlukem z hlasového projevu dětí, jednak nahlížením na jejich nemovitost z herních prvků vysokých 3 metry.

V průběhu řízení krajský soud zjistil, že žalovaný usnesením ze dne 27. 7. 2017 podle § 156 odst. 2 ve spojení s § 98 správního řádu uvedený územní souhlas zrušil, a to s účinky ke dni jeho vydání. V odůvodnění tohoto usnesení žalovaný uvedl, že herní prvky, které byly územním souhlasem umístěny, nejsou „výrobkem plnicím funkci stavby“ ve smyslu stavebního zákona, a tudíž nepodléhají posuzování v režimu tohoto zákona. Krajský soud proto žalobu podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl, neboť zrušení správního aktu, který by měl být soudem přezkoumán, představuje neodstranitelný nedostatek podmínky řízení spočívající v neexistenci předmětu řízení.

Žalobci (stěžovatelé) podali proti usnesení krajského soudu kasační stížnost. Uvedli, že pro podání žaloby i v rámci dispozice s ní vycházeli z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu, podle které územní souhlas není rozhodnutím dle § 65 s. ř. s., a je nutno se proti němu bránit zásahovou žalobou dle § 82 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že v průběhu soudního řízení žalovaný napadený územní souhlas zrušil, žalobci změnili petit žaloby a domáhali se určení, že byl tento souhlas nezákonný. Deklaratorní výrok požadovali také proto, že nesouhlasili s odůvodněním usnesení žalovaného ze dne 27. 7. 2017 a měli obavu, jak bude žalovaný dále postupovat. Krajský soud odmítnutím žaloby rozhodl v rozporu s § 82 a § 85 s. ř. s., čímž žalobcům odepřel právo na soudní ochranu proti nezákonnému zásahu. Napadené usnesení soudu je rovněž v rozporu s právem na ochranu legitimního očekávání, jak vyplývá z práva na spravedlivý proces dle čl. 6 odst. 1 Úmluvy a čl. 36 odst. 1 Listiny. Jedná se o překvapivé rozhodnutí, neboť soud zcela inovativně odmítl žalobu s odůvodněním, jako by územní souhlas byl rozhodnutím.

Žalovaný ve svém vyjádření uvedl, že vydáním územního souhlasu nemohlo dojít k nezákonnému zásahu do práv stěžovatelů, a ti tedy nemohli být přímo zkráceni na svých právech. Jelikož umístění herních prvků nepodléhalo veřejnoprávním předpisům, vydaný a následně zrušený územní souhlas nezakládá žadateli žádná práva. Případné námitky týkající se umístění herních prvků na pozemku a jejich užívání tak stěžovatelé mohou uplatnit v občanskoprávní žalobě na ochranu sousedských práv.

Stěžovatelé v replice poznamenali, že vydáním územního souhlasu žalovaný nad rámec své pravomoci vydal úřední schválení, které ztížilo možnost soukromoprávní obrany stěžovatelů proti omezení jejich vlastnických práv. Úředně schválené hřiště by totiž bylo obtížněji zpochybnitelné jako zásah do vlastnického práva v míře nepřiměřené místním poměrům ve smyslu § 1013 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, případně by dokonce mohly být soukromoprávní nároky stěžovatelů omezeny na § 1013 odst. 2 občanského zákoníku. Vydání územního souhlasu *ultra vires* představuje přímý nezákonný zásah žalovaného do práv stěžovatelů.

První senát Nejvyššího správního soudu, kterému byla věc přidělena, při předběžném posouzení věci však dospěl k závěru, že rozhodná právní otázka, konkrétně posouzení, zda je územní souhlas rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., má být posouzena jinak, než jak vyplývá z předchozí judikatury Nejvyššího správního soudu, zejména z usnesení rozšířeného senátu ze dne 18. 9. 2012, čj. 2 As 86/2010-76, č. 2725/2013 Sb. NSS (dále jen „usnesení ve věci *Kopřivnická vzorkovna*“). Proto věc postoupil usnesením ze dne 31. 5. 2018, čj. 1 As 436/2017-35, rozšířenému senátu dle § 17 odst. 1 s. ř. s.

Postupující senát uvedl, že rozšířený senát v usnesení ve věci *Kopřivnická vzorkovna* sjednocoval rozpornou judikaturu ohledně otázky, zda jsou souhlasy dle stavebního zákona rozhodnutími přezkoumatelnými ve správním soudnictví ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Dospěl k závěru, že tyto souhlasy vydávané zejména podle § 96, § 106, § 122, a § 127 stavebního zákona, které stavební úřad výslovně, či mlčky činí k ohlášení či oznámení, jsou jinými úkony dle čtvrté části správního řádu, které jsou vydávány mimo správní řízení. Konstatoval, že ačkoliv jsou tyto souhlasy s to zasáhnout právní sféru třetích osob, pro nedostatek formální stránky nemohou být rozhodnutími ve smyslu § 65 s. ř. s. Rozšířený senát zároveň shledal nutnost soudního přezkumu souhlasů, v případě vydání nezákonného souhlasu (jak písemného, tak i vydaného mlčky) se proto může jednat o nezákonný zásah stavebního úřadu, proti kterému lze brojit žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu dle § 82 a násl. s. ř. s.

Postupující senát nesouhlasí se závěrem rozšířeného senátu, že souhlasy dle stavebního zákona nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65 s. ř. s., a že se tedy proti nim nelze bránit žalobou proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s. Neztotožňuje se s požadavkem natolik vysoké míry formalizace úkonu správního orgánu pro naplnění znaků rozhodnutí dle § 65 s. ř. s, který nebyl následován ani v pozdější rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu, a to ani samotného rozšířeného senátu. Byť je nadále prosazováno materiálně-formální pojetí, výrazně se snížily nároky na formální stránku rozhodnutí. V usnesení ze dne 19. 8. 2014, čj. 6 As 68/2012-47, č. 3104/2014 Sb. NSS, (věc *Státní maturity*) rozšířený senát vyšel ze závěrů uvedených v usnesení rozšířeného senátu z 16. 11. 2010, čj. 7 Aps 3/2008-98, č. 2208/2011 Sb. NSS, ve věci *Olomoucký kraj*, nicméně specifikoval, co chápe pod pojmem individuální správní akt, jak takovému pojmu rozumí hlavní proud doktríny správního práva. Dospěl k závěru, že vyrozumění o žádosti o přezkoumání výsledku části maturitní zkoušky konané formou didaktického testu podle § 82 odst. 3 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním,

vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), je rozhodnutím přezkoumatelným ve správním soudnictví dle § 65 a násl. s. ř. s. Ve věci státních maturit se tak rozšířený senát již spokojil s tím, že rozhodnutí je výsledkem formalizovaného řízení upraveného právními předpisy, nikoliv výsledkem správního řízení dle správního řádu. Nejvyšší správní soud, včetně rozšířeného senátu, považoval ve své pozdější judikatuře za rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. i jiné značně neformální akty správních orgánů. Za takový případ lze považovat například rozhodnutí Státního zemědělského intervenčního fondu o ukončení administrace žádosti o poskytnutí dotace podle § 11 zákona č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu (viz rozsudek Nejvyšší správní soud ze dne 18. 7. 2013, čj. 1 Afs 61/2013-43, č. 2909/2013 Sb. NSS). Obdobně rozšířený senát v usnesení ze dne 8. 4. 2017, čj. 6 Afs 270/2015-48, č. 3579/2017 Sb. NSS, ve věci *Kráčení dotace*, konstatoval, že rozhodnutí poskytovatele dotace o pozastavení (kráčení) dotace ve smyslu § 14e zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), je individuálním správním aktem splňujícím materiální i formální znaky vyžadované § 65 odst. 1 s. ř. s., a může být tedy podrobeno soudnímu přezkumu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu.

S tímto závěrem se ztotožnil také Ústavní soud v nálezu ze dne 7. 11. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 12/17, ve věci *„Nejmenování profesorem“* (bod 22), v němž však označil dosavadní pojetí rozhodnutí dle § 65 s. ř. s. za ryze materiální, byť odkázal mimo jiné i na usnesení rozšířeného senátu ve věci státních maturit, v němž byl akcentován rovněž formální znak rozhodnutí. Ve svém nálezu zdůraznil, že *„pojem ‚rozhodnutí správního orgánu‘ je nutno vykládat materiálně a nikoliv formálně. Není proto rozhodné, zda napadený individuální právní akt je označen jako rozhodnutí, jakou má formu či strukturu, nýbrž zda je způsobilý negativně zasáhnout právní sféru žalobce. Zákonnodárce ostatně přímo definoval pojem ‚rozhodnutí‘ jako úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti žalobce“* (§ 65 s. ř. s.).

Postupující senát má za to, že i když souhlasy dle stavebního zákona nejsou výsledkem správního řízení, existuje zde zákonem stanovený proces, kterým musí žadatel o souhlas projít. Stejně tak samotná podoba souhlasu, resp. jeho zákonem stanovené náležitosti, se po formální stránce do značné míry podobají standardnímu rozhodnutí. Konkrétně v případě územního souhlasu stavební zákon v § 96 odst. 3 upravuje náležitosti žádosti o souhlas a výčet povinných příloh, v odstavci 4 pak stanovuje náležitosti územního souhlasu, které se značně přibližují formálním náležitostem rozhodnutí. Územní souhlas se doručuje žadateli spolu s ověřeným situačním výkresem; s vyznačením účinnosti se doručuje též osobám uvedeným v § 96 odst. 3 písm. d) stavebního zákona. Je tak zřejmé, že jak proces vedoucí k vydání územního souhlasu, tak i jeho podoba, jsou značně formalizované, přičemž tento souhlas je doručován osobám, které by v případě vedení správního řízení (územního řízení) byly účastníky tohoto řízení.

Postupující senát dále poukázal na neefektivitu soudní ochrany proti souhlasům poskytovaným v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu. K žalobě proti rozhodnutí má totiž správní soud možnost nezákonný souhlas přímo zrušit, zatímco v případě zásahové žaloby může dle usnesení ve věci *Kopřivnická vzorkovna* toliko správnímu orgánu zakázat z tohoto nezákonného souhlasu vycházet v jeho další úřední činnosti, případně mu uložit, je-li to možné, obnovení stavu před nezákonným zásahem. Pokud soud dospěje k závěru, že zrušení souhlasu a obnovení stavu před zásahem není možné, vydá deklaratorní rozhodnutí o existenci nezákonného zásahu. V případě zásahové žaloby je tak osud nezákonného souhlasu i po rozhodnutí soudu do určité míry v rukách správního orgánu. Postupující senát shrnul primát žaloby proti rozhodnutí a subsidiární povahu žaloby na ochranu před nezákonným zásahem a to, že v nejasných případech je vhodné dát přednost možnosti soudního přezkumu na základě žaloby proti rozhodnutí, což vyplývá rovněž z citované judikatury rozšířeného senátu. Souhlasy dle stavebního zákona je tedy dle postupujícího senátu v souladu s recentní judikaturou třeba jednoznačně považovat za rozhodnutí dle § 65 s. ř. s.

Závěry rozšířeného senátu ve věci souhlasů vydávaných dle stavebního zákona dle postupujícího senátu neobstojí ani v kontextu následných změn stavebního zákona. Nejprve je třeba upozornit na skutečnost, že rozšířený senát sjednocoval judikaturu týkající se zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), tj. „starého stavebního zákona“ a stavebního zákona z roku 2006. Zatímco starý stavební zákon obsahoval pouze ohlašovací režim u tam uvedených stavebních záměrů, stavební zákon z roku 2006 změnil ohlašovací režim na souhlasy (viz zejména § 93 – územní souhlas, § 106 – souhlas s ohlášenou stavbou, § 122 – kolaudační

souhlas, § 127 – souhlas se změnou v účelu užívání stavby). Stavební zákon z roku 2006 ve znění účinném do novely č. 350/2012 Sb. umožňoval i tzv. fikci souhlasu, kdy právo realizovat záměr vzniklo marným uplynutím zákonné lhůty, nevydal-li v této lhůtě stavební úřad příslušný souhlas, ani jeho vydání „neodmít“. Je zřejmé, že právě tato skutečnost vedla rozšířený senát ke zpodobnění institutu souhlasů s předchozí úpravou ohlašovacích režimů. Zároveň je nutno vzít v úvahu, že novelizace stavebního zákona zákonem č. 350/2012 Sb. s účinností od 1. 1. 2013 možnost fiktivních souhlasů vypustila. V současnosti je tedy právní stav takový, že žádný ze souhlasů dle stavebního zákona nemůže být „vydán“ mlčky.

Novela provedená zákonem č. 350/2012 Sb. dále do stavebního zákona včlenila zvláštní pravidla pro přezkum souhlasů. Předchozí úprava přezkum souhlasů nijak neupravovala, a tedy bylo namístě postupovat v souladu s § 156 odst. 2 správního řádu, podle něž se přiměřeně použijí ustanovení hlavy IX části druhé o přezkumném řízení. Novelizované znění stavebního zákona přímo odkazuje na použití ustanovení správního řádu o přezkumném řízení a zároveň stanovuje jednoletou lhůtu pro zahájení přezkumného řízení. Může tak být například problematické posoudit, jaký správní orgán je kompetentní ke zrušení souhlasu. Soud také po uplynutí 1 roku ode dne, kdy územní souhlas nabyl právních účinků, nemůže uložit stavebnímu úřadu zahájení přezkumného řízení, neboť by jej zavazoval postupovat v rozporu se zákonem.

Účastníci se k usnesení o postoupení věci rozšířenému senátu nevyjádřili.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozhodl, že „*souhlasy vydávané stavebním úřadem zejména podle § 96, § 106, § 122, § 127 a § 128 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), jsou rozhodnutími správního orgánu dle § 65 odst. 1 s. ř. s.*“

#### Z odůvodnění:

[22] Otázkou povahy souhlasů podle stavebního zákona a soudní obrany proti nim se rozšířený senát obsáhle zabýval v již opakovaně uváděném usnesení ve věci *Kopřivnická vzorkovna*. Rozšířený senát v tomto usnesení vysvětlil, že souhlasy vydávané stavebním úřadem nejsou rozhodnutími dle § 67 správního řádu vydávanými ve správním řízení, nýbrž tzv. jinými úkony správního orgánu vydávanými podle části čtvrté správního řádu. Souhlasy dle citovaného usnesení představují (rychlejší a procesně jednodušší) alternativní postup při povolování určitých záměrů k povolování ve správním řízení a mají stejné účinky jako např. územní rozhodnutí nebo stavební povolení, neboť žadateli zakládají práva realizovat určitý záměr a přímo se dotýkají práv dalších osob. Materiálně se tedy o rozhodnutí správního orgánu jedná. Pro absenci formy však nelze tento úkon považovat za rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. Rozšířený senát připustil, že vydáním nezákonného souhlasu mohou být třetí osoby zkráceny na svých právech jak procesních, tak i hmotných, proto musí být proti souhlasům zajištěna soudní ochrana, a to cestou řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem či donucením správního orgánu. Soud v takovém řízení může zakázat stavebnímu úřadu vycházet z nezákonného souhlasu v další úřední činnosti, případně přikázat obnovení stavu před vydáním nezákonného souhlasu postupem dle § 156 odst. 2 správního řádu. Při přezkumu souhlasu musí ovšem stavební úřad zkoumat proporcionalitu zásahu spočívajícího ve zrušení souhlasu ve vztahu k ochraně práv nabytých (zejména stavebníkem) v dobré víře a to, zda jsou zachovány zákonné lhůty pro přezkum souhlasu.

[23] Postupující senát ovšem nesouhlasí právě s tímto posouzením sporné otázky rozšířeným senátem a navrhuje, aby rozšířený senát toto své dřívější rozhodnutí překonal. Postupující senát ovšem nepochybně závěr ohledně povahy souhlasů jakožto úkonů podle části čtvrté správního řádu.

[24] Rozšířený senát se ztotožňuje s názorem vysloveným v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2009, čj. 1 AfS 140/2008-77, č. 1792/2009 Sb. NSS, že „*relativní stabilita judikatury je nezbytnou podmínkou právní jistoty jako jednoho ze základních atributů právního státu. Z toho plyne závěr, že změny judikatury za situace nezměněného právního předpisu by se měly odehrávat z principiálních důvodů, tedy zejména proto, že se změnilo právní předpisy související s právním předpisem vykládaným, resp. došlo ke změně pro věc relevantních právních názorů soudů, k jejichž judikatuře je Nejvyšší správní soud povinen přiblížit (Ústavní soud, Evropský soudní dvůr, Evropský soud pro lidská práva), případně se změnilo okolnosti podstatné pro působení právní normy dotvořené judikaturou, event. se nově objevily jiné závažné důvody (včetně evidentní nefunkčnosti judikatury ve společenské realitě*

nebo podstatného zvýšení transakčních nákladů účastníků právních vztahů v důsledku právního názoru zaujatého judikaturou), které poskytnou základ pro změnu právního názoru Nejvyššího správního soudu, pokud potřeba takovéto změny převáží nad zájmy osob jednajících v dobré víře v trvalí existenci judikatury. Tato premisa je v plném souladu s právním závěrem Ústavního soudu, podle něhož „ustálenos a platnosť [judikatury] jsou odvislé od vývoje, který je odrazem daných společenských a ústavněprávních podmínek. Navíc aplikace takové judikatury musí být v souladu s mezinárodními závazky, které Česká republika přijala, v daném případě především s Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod.“ (viz náleze IV. ÚS 200/96, Sb. ÚS, sv. 6, s. 387 násl., na s. 392). Skutečnost, že judikatura byla sjednocena právním názorem rozšířeného senátu, přináší zvláště významné argumenty ve prospěch setrvaní na takto vytvořeném právním názoru.“ Tento princip ve své judikatuře opakovaně zdůraznil i rozšířený senát, např. v rozsudku ze dne 2. 2. 2017, čj. 9 As 195/2015-68, č. 3543/2017 Sb. NSS. V souladu s těmito východisky je nutno ke změnám judikatury samotného rozšířeného senátu přistupovat s nejvyšší zdrženlivostí.

[25] Postupující senát svůj návrh na revizi názoru vysloveného rozšířeným senátem v usnesení ve věci *Kopřivnická vzorkovna* podepřel celou řadou velmi důležitých argumentů, které nelze jednoduše pominout s poukazem na zájem na stabilitě judikatury rozšířeného senátu. Jedním z důvodů je změna právní úpravy provedená především zákonem č. 350/2012 Sb., kterým byla s účinností od 1. 1. 2013 změněna jednotlivá ustanovení stavebního zákona upravující souhlasy. Ustanovení § 96 odst. 4 stavebního zákona nově zní: „*Je-li žádost o územní souhlas úplná a je-li záměr v souladu s požadavky uvedenými v § 90, vydá stavební úřad územní souhlas do 30 dnů ode dne podání žádosti. Žádost o územní souhlas se neprojednává v územním řízení podle § 87. O námitkách osob podle odstavce 3 písm. d) se nerozhoduje. Na vydávání územního souhlasu se nevztahují části druhé a třetí správního řádu. Územní souhlas obsahuje identifikační údaje o žadateli, popis záměru, identifikační údaje o pozemku nebo stavbě, na nichž bude záměr uskutečněn, podmínky pro provedení záměru a pro zpracování projektové dokumentace. Ustanovení § 92 odst. 1 se použije přiměřeně. Územní souhlas nabývá právních účinků dnem doručení žadateli. Územní souhlas lze přezkoumat v přezkumném řízení, které lze zahájit do 1 roku ode dne, kdy územní souhlas nabyl právních účinků. Rozhodnutí ve věci v přezkumném řízení v prvním stupni nelze vydat po uplynutí 15 měsíců ode dne, kdy územní souhlas nabyl právních účinků. Územní souhlas se doručuje žadateli spolu s ověřeným situačním výkresem; s vyznačením účinnosti se doručuje osobám uvedeným v odstavci 3 písm. d), dotčeným orgánům a místně příslušnému obecnímu úřadu, pokud není stavebním úřadem, a jde-li o stavbu podle § 15 nebo 16, také stavebnímu úřadu příslušnému k povolení stavby.*“ (Zvýraznění doplnil rozšířený senát.) Obdobně byla novelizována i ostatní ustanovení stavebního zákona upravující tzv. souhlasy. Tato novela zároveň vyloučila dříve platnou úpravu, podle níž některé souhlasy (souhlas s provedením ohlášené stavby) bylo možné „vydávat“ tzv. konkludentně, tj. bez písemné formy.

[26] Zákodárce tedy na jednu stranu výslovně vyloučil aplikaci části druhé a třetí na postup při vydání souhlasů, čímž ve shodě s usnesením ve věci *Kopřivnická vzorkovna* vyloučil chápání souhlasů jakožto rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 67 správního řádu. Na druhou stranu však opětovně toto pojetí relativizoval, neboť požaduje aplikaci přezkumného řízení (které je upraveno v části druhé správního řádu) namísto zjednodušeného přezkumu bez časového omezení, který se aplikuje na úkony podle části čtvrté správního řádu (tedy i na souhlasy stavebního úřadu, které nejsou rozhodnutím dle správního řádu). Stanovením poměrně krátké lhůty pro zahájení přezkumného řízení pak zákonodárce „znefunkční“ cestu k nápravě nezákonnosti zjištěné v soudním řízení výtčenou rozšířeným senátem ve věci *Kopřivnická vzorkovna*. V citovaném usnesení (bod 42 a násl.) totiž rozšířený senát nastínil východisko situace, kdy byl vydán nezákonný souhlas stavebního úřadu, tím, že soud v rámci výroku ukládajícího obnovu stavu před zásahem dle 87 odst. 2 s. ř. s. přikáže žalovanému správnímu orgánu postupovat ve vztahu k nezákonnému souhlasu dle § 156 odst. 2 správního řádu, tj. jej při splnění zákonných podmínek zrušit. To nyní po zavedení krátké lhůty k přezkumu souhlasů zpravidla nebude možné.

[27] Tento proces byl dovršen další novelou stavebního zákona provedenou zákonem č. 225/2017 Sb. s účinností od 1. 1. 2018, která obsahuje bod 180: „*V § 96 odst. 4 se za větu devátou vkládá věta „K přezkumnému řízení je příslušný správní orgán nadřízený stavebnímu úřadu, který souhlas vydal“.*“ Tím byla definitivně uzavřena cesta k odstranění soudem zjištěné nezákonnosti souhlasu uložením povinnosti žalovanému správnímu orgánu zahájit přezkumné řízení, a to i tam, kde by byla dodržena krátká lhůta pro zahájení přezkumného řízení. Konstrukce vytvořená rozšířeným senátem v usnesení *Kopřivnická vzorkovna* pro zjednání nápravy nezákonnosti

souhlasu v rámci soudního řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem se tak stala zcela neaplikovatelnou.

[28] Rozšířený senát souhlasí s postupujícím senátem v tom, že efektivní ochrana práv žalobce nemůže být zajištěna ani výrokem zakazujícím stavebnímu úřadu vycházet v další úřední činnosti z nezákonného souhlasu. Jednak práva založená souhlasem žadateli nemohou v důsledku takového výroku sama zaniknout (což ostatně vyplývá i ze samotného usnesení ve věci *Kopřivnická vzorkovna*, v němž rozšířený senát uložil v rámci přezkumného řízení posuzovat proporcionalitu zásahu do těchto práv), jednak často na daný souhlas další úřední činnost stavebního úřadu nenavazuje a souhlas je realizací povoleného záměru konzumován. Ze souhlasu navíc mohou nadále vycházet i další správní orgány, na něž se zákaz vyslovený vůči žalovanému stavebnímu úřadu nevztahuje.

[29] Popsaný legislativní vývoj nutí rozšířený senát zvážit, zda za nových okolností není nutné zajistit soudní ochranu proti souhlasům vydávaným dle stavebního zákona jinou cestou. Při tom rozšířený senát bere v úvahu především to, že právo na spravedlivý proces zaručené v čl. 36 Listiny základních práv a svobod a též čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod zahrnuje též právo na to, aby soudní ochrana byla „praktická a efektivní“. Procesní předpisy stanovící konkrétní postupy při uplatňování práv u soudů nesmí popírat podstatu práva na soudní ochranu a omezení soudní ochrany musí sledovat legitimní cíl a musí být přiměřené tomuto cíli (srov. rozsudek ESLP ze dne 12. 11. 2002, *Zvolský a Zvolská proti České republice*, stížnost č. 46129/99, ECHR 2002-IX, bod 46–47). Podstata práva na spravedlivý proces je porušena, pokud procedurální pravidla přestanou sloužit právní jistotě a řádnému výkonu spravedlnosti a představují určitý druh překážky bránící tomu, aby jednotlivec dosáhl věcného rozhodnutí ve svém sporu (rozsudek ESLP z 5. 4. 2018, *Zubac proti Chorvatsku*, stížnost č. 40160/12, bod 98). Pokud rozhodování o záležitostech spadajících do kategorie „občanských práv a závazků“ dle čl. 6 odst. 1 Úmluvy je svěřeno do pravomoci správních orgánů (jako tomu je v některých případech i ve věcech svěřených do pravomoci stavebních úřadů), vyžaduje judikatura Ústavního soudu i Evropského soudu pro lidská práva, aby soudní přezkum rozhodnutí správních orgánů byl prováděn v režimu tzv. plné jurisdikce, tedy mj. tak, že jakékoli pochybení správních orgánů může být účinně napraveno nezávislým a nestranným soudem (rozsudek ESLP z 6. 11. 2018, *Ramos Nunes de Carvalho proti Portugalsku*, stížnost č. 55391/13, bod 132). Judikatura ESLP rovněž vyžaduje efektivní vykonatelnost rozhodnutí správních soudů v tom smyslu, že musí vést k reálnému odstranění následků nezákonného aktu správních orgánů (rozsudek ESLP z 19. 6. 2018, *Bursa Barosu Baskanligi a další proti Turecku*, stížnost č. 25680/05, bod 144).

[30] Požadavek účinnosti a praktické proveditelnosti poskytované soudní ochrany byl nově zdůrazněn i v nálezu Ústavního soudu ze dne 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 2398/18, který v bodu 40 cit. nálezu uvedl: „*Ustanovení čl. 36 odst. 1 Listiny zaručuje každému možnost domáhat se, stanoveným postupem svého práva u soudu či jiného orgánu, čemuž koresponduje povinnost soudu tuto ochranu (rovněž, stanoveným postupem) poskytnout. Je pak zcela na zákonodárci, aby stanovil podmínky a podrobnosti (tj. postupy), jde-li o realizaci daného základního práva (čl. 36 odst. 4 Listiny). Ve své kompetenci je omezen mj. v tom ohledu, že jím přijatou, prováděcí úpravou nesmí být popřena sama podstata a smysl daného základního práva (čl. 4 odst. 4 Listiny); to znamená, že soudní či jiná právní ochrana musí být reálně, dosažitelná a co do svého výsledku dostatečně efektivní, což v konečném důsledku znamená i to, že by i míra takové ochrany měla být adekvátní ve vztahu k pozici, kterou dotčená osoba v příslušném právním vztahu má (srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 2/19 ze dne 2. 7. 2019).*“ Podle citovaného nálezu tím spíše uvedené požadavky platí pro interpretaci procesních předpisů, při níž správní soudy musí respektovat ústavní limity pro omezení práva na přístup k soudu.

[31] Zároveň je třeba uznat, že po vydání usnesení ve věci *Kopřivnická vzorkovna* další judikatura rozšířeného senátu na úkony považované za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., které je možné přezkoumat v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, již nekladla tak vysoké formální požadavky. Rozšířený senát tento judikatorní vývoj naposledy rekapituloval v usnesení z 10. 7. 2018, čj. 9 As 79/2016–41, č. 3779/2018 Sb. NSS, ve věci *Výtka státnímu zástupci*. Jakkoli je v zásadě správné posuzovat obdobné pojmy obsažené v různých procesních předpisech obdobně, pojem rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. není totožný s rozhodnutím správního orgánu dle § 67 správního řádu (srov. usnesení ve věci *Výtka státnímu zástupci*, bod 80). V usnesení rozšířeného senátu ve věci *Kráčení dotace* bylo vysvětleno, že v případech pochybností o naplnění formálního znaku hraničních či nestandardních úkonů pro jejich klasifikaci jako rozhodnutí dle § 65 odst. 1 s. ř. s. má

být upřednostněna právě možnost obrany proti takovým úkonům cestou žaloby proti rozhodnutí, a to proto, že právě toto řízení nejlépe naplňuje principy, na nichž je správní soudnictví v České republice vybudováno, zatímco řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem má pouze doplňkovou (subsidiární) povahu. Jedním z nejdůležitějších aspektů při úvahách, jakou cestou má být zajištěn soudní přezkum proti konkrétnímu úkonu správního orgánu, musí být zajištění účinnosti poskytované soudní ochrany (bod 51 usnesení ve věci *Kráčení dotace*). K naplnění formálního znaku rozhodnutí tedy zpravidla postačuje to, aby založení, změna, zrušení nebo závazné určení práv individuálně určených jednotlivců (adresátů) bylo vtěleno do aktu správního orgánu, u něž je předepsána písemná forma a k jehož vydání je zákonem dána kompetence správního orgánu při splnění zákonem stanovených podmínek, které je správní orgán povinen posoudit. Tím budou pravidelně dány znaky „*individuálního správního aktu, jak takového pojmu rozumí hlavní proud doktríny správního práva*“ (srov. usnesení rozšířeného senátu ve věci *Olomoucký kraj*).

[32] Lze rovněž zmínit, že se k tomuto tzv. materiálně-formálnímu pojetí rozhodnutí správního orgánu přihlásil i Ústavní soud v nálezu ve věci *Nejmenování profesorem* (byť v tomto nálezu Ústavní soud toto pojetí nepřesně označil za „materiální“). V bodu 23 nálezu se Ústavní soud výslovně ztotožnil s aplikací této doktríny v usnesení rozšířeného senátu ze dne 19. 8. 2014, čj. 6 As 68/2012–47, č. 3104/2014 Sb. NSS, ve věci *Státní maturity*.

[33] Rozšířený senát dospěl k závěru, že soudní ochrana poskytovaná proti souhlasům vydávaným dle stavebního zákona v řízení o žalobě na ochranu proti nezákonnému zásahu správního orgánu nespĺňuje požadavky vyplývající z mezinárodního a ústavního práva na efektivnost poskytované soudní ochrany. Účinná soudní ochrana naopak může být poskytnuta v řízení o žalobě proti rozhodnutí. S tímto řešením koresponduje i skutečná povaha souhlasů. Ačkoli totiž souhlasy vydávané dle stavebního zákona nepředstavují rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 67 správního řádu, jedná se o formalizované úkony správního orgánu v rámci jeho zákonem stanovené pravomoci, vztahující se ke konkrétní věci a adresované individuálně určeným jednotlivcům, zakládající, popř. měnící jejich práva a povinnosti za zákonem stanovených podmínek. Zákon také podrobně stanoví náležitosti těchto souhlasů a postup při jejich vydávání. Takové akty jsou způsobilé být předmětem soudního přezkumu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s. a v případech zjištění jejich nezákonnosti mohou být zrušeny, čímž bude žalobci zkrácenému na jeho právech nezákonným souhlasem poskytnuta účinná soudní ochrana. Povaze těchto souhlasů rovněž lépe vyhovuje retrospektivní povaha soudního přezkumu rozhodnutí správních orgánů zakotvená pro řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu v § 75 odst. 1 s. ř. s., jakož i projednací a koncentrační zásada obsažená v § 75 odst. 2 a § 71 odst. 2 věť druhé s. ř. s.

[34] Tato revize právního názoru zaujatého rozšířeným senátem v minulosti, k níž nyní tento senát přistoupil, nesmí vést k jakémukoli postupu soudu, kterým by byla odepřena soudní ochrana žalobcům, kteří v důvěře v předchozí již rozšířeným senátem sjednocenou judikaturu brojili proti souhlasům zásahovou žalobou. Ti musí být o změně náhledu soudů na povahu souhlasu vyrozuměni a vyzváni, aby petit žaloby přizpůsobili požadavkům stanoveným soudním řádem správním pro řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Žalobce nemůže být v důsledku změny typu řízení žádným způsobem znevýhodněn oproti procesním právům, která by měl v řízení o zásahové žalobě. Pokud už v řízení o zásahové žalobě proti souhlasu stavebního úřadu bylo rozhodnuto a před Nejvyšším správním soudem probíhá řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu, je třeba i v takovém řízení s moci úřední přihlídnout k tomu, že řízení před krajským soudem bylo zatíženo vadou řízení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., avšak pouze tehdy, může-li to vést k jinému rozhodnutí ve věci samé. V takovém případě Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu zruší a věc vrátí krajskému soudu k dalšímu řízení, v němž tento žalobce poučí a vyzve k úpravě žaloby, jak je uvedeno výše.

[35] V této souvislosti (např. pro případy zásahových žalob proti souhlasům vydaným po právní moci tohoto usnesení) rozšířený senát připomíná svůj rozsudek ze dne 21. 11. 2017, čj. 7 As 155/2015–16, č. 3687/2018 Sb. NSS, ve věci *EUROVIA*, z jehož bodu 62 vyplývá, že žalobce nemůže mít újmu z toho, že omylem zvolil nesprávný žalobní typ, nehledě na to, zda judikatura ohledně této otázky doznala změn, byla jednotná, nejednotná či byla již sjednocena, popř. ohledně povahy toho kterého úkonu dosud judikováno nebylo. V takovém případě musí být žalobce poučen o tom, že soud odlišně hodnotí povahu úkonu či nečinnosti správního orgánu, které mají být soudem přezkoumány, a vyzván, aby tomu přizpůsobil obsah žaloby. Ačkoli byl rozsudek ve věci *EUROVIA* zrušen nálezem Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, zrušovací

důvody se tohoto závěru netýkaly a Nejvyšší správní soud se tohoto právního názoru přidržel i v další rozhodovací činnosti. Následně byl uvedený názor výslovně potvrzen Ústavním soudem v nálezu ze dne 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 2398/18. K tomu rozšířený senát upřesňuje, že vyzývat žalobce k úpravě žaloby z povahy věci není nutno, pokud je z okolností jasné, že žalobce zvolil nesprávný žalobní typ úmyslně, popř. pokud odmítnutí „nesprávné“ žaloby nemůže způsobit žalobci újmu (např. pro projednání „správného“ žalobního typu nejsou splněny procesní podmínky, nebo žalobce zároveň podal „správnou“ žalobu, která bude věcně projednána).

(...)

## 3932

### Řízení před soudem: urážlivé podání; stanovení výše pořádkové pokuty

k § 44 odst. 1 soudního řádu správního

**I. Urážlivé podání podle § 44 odst. 1 s. ř. s. může být učiněno i v rámci příkazu k provedení platby soudního poplatku prostřednictvím internetového bankovníctví, pokud je k němu připojena zpráva pro příjemce obsahující vulgární výrok (doprovázený výhrůžkou) vůči soudci.**

**II. Při úvaze o výši pořádkové pokuty soud přihlédne k závažnosti jednání i majetkovým poměrům dotčené osoby, které není nezbytně nutné podrobně zjišťovat ani k nim provádět dokazování v rámci jednání. Bezvýhradně trvání na (ústním) jednání by ve výsledku popíralo smysl a účel pořádkové pokuty jako rychlého a operativního opatření pro zajištění hladkého a efektivního průběhu řízení včetně jeho důstojnosti a úcty k soudu.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2019, čj. 5 As 212/2019-40)

**Prejudikatura:** č. 3642/2017 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č.152/2000 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 211/99), č. 9/2016 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 750/15), č. 177/2015 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 910/15); rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 22. 5. 1990 ve věci *Weber v. Švýcarsko*, stížnost č. 11034/84, Series A, č. 177, rozsudek ze dne 23. 3. 1994 ve věci *Ravnsborg v. Švédsko*, stížnost č. 14220/88, Series A, č. 283-B, rozsudek ze dne 22. 2. 1996 ve věci *Putz v. Rakousko*, stížnost č. 18892/91, Reports 1996-I.

**Věc:** Petr M. proti Krajskému úřadu Středočeského kraje o ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti družstva Motoristická vzájemná pojišťovna.

Dne 17. 5. 2019 byla u krajského soudu podána žaloba na ochranu proti nečinnosti žalovaného, kterou se žalobce domáhal vydání rozhodnutí ve věci samé v řízení o jeho odvolání proti rozhodnutí Magistrátu města Mladá Boleslav ze dne 6. 3. 2018, jímž mu byla uložena pokuta ve výši 2000 Kč za spáchání přestupku v dopravě (překročení nejvyšší dovolené rychlosti) podle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 4 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění zákona č. 183/2017 Sb. Následně dne 20. 5. 2019 byla na účet krajského soudu připsána platba soudního poplatku za podání nečinnostní žaloby ve výši 2000 Kč. Tato platba byla uskutečněna z účtu Motoristické vzájemné pojišťovny, přičemž ve zprávě pro příjemce bylo uvedeno: „*SOP Petr M. Pokud žalobu dostane k projednání ta podjatá svině X. Y<sup>1</sup>, tak jedu na soud a dostane kotel.*“ Z informací poskytnutých bankou plátce krajský soud zjistil, že příkaz k provedení platby byl zadán skrze internetové bankovníctví dne 17. 5. 2019 Petrem Kocourkem, předsedou představenstva Motoristické vzájemné pojišťovny, jenž měl v době zadání příkazu k platbě rovněž dispoziční oprávnění k danému bankovnímu účtu.

Podle názoru krajského soudu Petr Kocourek jako statutární orgán nevybočil z rozsahu svého zástupčího oprávnění, a proto jeho jednání vyhodnotil jako právně přičitatelné Motoristické vzájemné pojišťovně, za které jí uložil pořádkovou pokutu podle § 44 odst. 1 s. ř. s. Citovanou zprávu pro příjemce krajský soud vyhodnotil jako „urážlivé podání“, které je svým rozsahem sice stručné, avšak označuje vulgárním a urážlivým způsobem konkrétní soudkyni krajského soudu, a to zřejmě z důvodu její dřívější rozhodovací činnosti. Současně vzal v potaz i to, že podání obsahuje výslovnou výhrůžku fyzického napadení této soudkyně, jejímž cílem mohla být V podání bylo napsáno celé jméno soudkyně.

snaha o ovlivnění výsledku řízení, pokud by věc byla přidělena senátu, jehož je tato soudkyně předsedkyní. Proto krajský soud rozhodl o uložení pořádkové pokuty a při stanovení její výše přihlédl primárně k závažnosti předmětného jednání – tedy vulgárním označení soudkyně doprovázenému výslovnou výhrůžkou jejího napadení, k němuž došlo v písemném podání, které zpravidla bývá dopředu promyšlené (nikoli učiněné např. pod psychickým tlakem okolností v emocionálně vypjaté situaci). Jako polehčující okolnost krajský soud hodnotil skutečnost, že se Motoristická vzájemná pojišťovna obdobného jednání dopustila poprvé. Zabýval se rovněž jejími majetkovými poměry, jelikož vystupuje jako subjekt poskytující služby v souvislosti s projednáváním přestupků řidičů, jež jsou jejími členy, a opakovaně hradí z vlastního účtu soudní poplatky za podání žalob ve správním soudnictví – a to v řádech statisíců ročně. Dle krajského soudu tedy zjevně disponuje dostatečnými finančními prostředky a nelze mít za to, že by pořádková pokuta ve výši 30 000 Kč mohla jakýmkoliv způsobem ohrozit její další činnost.

V kasační stížnosti a jejím doplnění Motoristická vzájemná pojišťovna (stěžovatelka) zpochybnila, že by se skutečně jednalo o „*urážlivé podání*“, které jí lze veřejnou mocí připisovat. Předmětná poznámka u platby soudního poplatku podle ní není vůbec podáním. Navíc k předmětu činnosti stěžovatelky nepatří negativní výroky vůči soudcům či jiným osobám, a jedná se tak zjevně o exces blíže nezjištěné osoby, za který nemůže být trestána. K samotnému obsahu poznámky u platby stěžovatelka poznamenala, že nešlo o výhrůžku fyzickým napadením soudkyně, a už vůbec ne výhrůžku výslovnou. Skutečnost, že by soudkyně měla být napadena, se z poznámky nikterak nepodává; termín „*kotel*“ je nutno interpretovat jako „*zátěž*“ patrně procesní povahy – tedy úporné vystupování ze strany neznámé osoby na soudním jednání. Pro interpretaci termínu „*kotel*“ je podle stěžovatelky vhodné rovněž přihlédnout ke stejnojmennému televiznímu pořadu, který dlouhodobě vysílala televizní stanice Nova a v němž politik či veřejně činná osoba předstoupila před publikum, které jí kladlo nekontrolovatelné dotazy; dostat „*kotel*“ tak znamená dostat se pod určitý tlak, přičemž jako důkaz k tomu stěžovatelka navrhla informaci o existenci daného televizního pořadu z webových stránek Česko-slovenské filmové databáze. Na základě toho, že nešlo o výhrůžku fyzického násilí, pak stěžovatelka zpochybnila výši pořádkové pokuty, kterou považovala za zcela nepřiměřenou – a to i s ohledem na skutečnost, že v jejím případě se jedná o první pořádkovou pokutu, která jí byla udělena. Kromě toho namítla, že pokuta nesmí být likvidační, přičemž krajský soud o majetku stěžovatelky nemá přehled a ani se v této souvislosti nepokusil získat od ní vyjádření či důkaz.

Po procesní stránce stěžovatelka namítla, že nebyla poučena o složení senátu, který bude ve věci rozhodovat. Tím bylo zasaženo do práva na zákonného soudce, vůči němuž nemohla vznášet námitku podjatosti, kterou by jinak uplatnila, neboť předsedou představenstva je Petr Kocourek a ve věci rozhodoval soudce Mgr. Tomáš Kocourek, Ph.D. Dále stěžovatelka namítla, že jí byla uložena pořádková pokuta, ačkoli nebyla účastníkem daného soudního řízení a věc s ní nebyla veřejně projednána a nemohla se tudíž vůči obvinění hájit; podle jejího názoru je i pořádkový delikt stále deliktem dle čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.; dále jen „Úmluva“). Stěžovatelka dle svého vyjádření vlastně vůbec neví, zda citovaný výrok existuje na nějakém nosiči informací (papíře či elektronickém dokumentu), a je tak potrestána za něco, co neviděla a nebylo jí předloženo jako důkaz s právem se k němu vyjádřit. Proto navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

V posuzovaném případě se jednalo o situaci svým způsobem výjimečnou, neboť pořádková pokuta byla uložena subjektu – stěžovateli, která v řízení před krajským soudem nevystupovala ani jako žalobce, ani jako žalovaný. Nejvyšší správní soud přesto oba účastníky řízení před krajským soudem informoval o podané kasační stížnosti s tím, že se k jejímu obsahu mohou vyjádřit. Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil. Naopak žalovaný k předložené kasační stížnosti vyjádření podal a navrhl, aby ji Nejvyšší správní soud jako nedůvodnou zamítl. Konstatoval, že zaplacení soudního poplatku je úkonem v řízení, který byl proveden v elektronické formě, a to zcela vědomě a úmyslně. Dle názoru žalovaného se jedná o urážlivé podání, jehož učinění není v zákoně výslovně označeno jako přestupek, a nejedná se tak o delikt, jak dovozuje stěžovatelka. K její interpretaci termínu „*kotel*“ žalovaný doplnil, že v lidové slovesnosti je tradičně vnímán tak, aby se dotyčná osoba „*octl v pekelném kotli a byla podrobena týrání a pekelným mukám*“. V závěru žalovaný uvedl, že požaduje náhradu nákladů řízení i kasační stížnosti v podobě paušální náhrady za písemné úkony vyvolané jednáním stěžovatelky ve věci pořádkové pokuty, jejíž přezkoumání není pokračováním správního řízení.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění

[10] Tuto poznámku učinil jmenovaný v rámci zaplacení soudního poplatku, při jehož výběru je soud v postavení správce daně a samotné placení poplatku není procesním úkonem (a tudíž podáním), jak dovodil velký senát občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu v usnesení ze dne 10. 4. 2019, sp. zn. Cdo 3042/2018: „Zaplacením soudního poplatku nedochází k dispozici s řízením či jeho předmětem, nejde o procesněprávní povinnost, která by byla upravena procesními předpisy. . . .“ Uvedené Nejvyšší správní soud nijak nepochybně, nicméně je toho názoru, že touto optikou nelze pohlížet na poznámku učiněnou v dané věci Petrem Kocourkem jako statutárním orgánem stěžovatelky. Z jeho strany se zjevně jednalo o takový projev vůle vůči krajskému soudu, který lze zřetelně oddělit od zaplacení soudního poplatku jako takového. V tomto směru zde rozhodně není žádné pojitko mezi zaplacením poplatku na straně jedné a připojenou poznámkou k platbě na straně druhé; materiálně tato poznámka nepochybně nemá s poplatkovou povinností vůbec žádnou souvislost, a podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu ji nelze vnímat jinak než jako samostatný procesní úkon (projev vůle) učiněný formou písemného podání – byť bylo toto podání po formální stránce provedeno skrze elektronický mezibankovní platební systém. Tato skutečnost nic nemění na závěru, že se jednalo o podání, jak správně konstatoval již krajský soud.

[11] Předmětné podání mělo základní obsahové náležitosti, neboť z něho bylo zřejmé nejen to, kdo jej činí, ale také to, co je jeho obsahem a vůči komu směřuje. V kombinaci s podklady poskytnutými bankou je patrné rovněž to, že podání bylo datováno dnem 17. 5. 2019 a že bylo podepsáno Petrem Kocourkem; jeho klasický podpis zde sice chybí, avšak s ohledem na podstatu internetového bankovníctví a jeho autorizační a potvrzovací metody lze mít za to, že podání bylo podepsáno ve specifické elektronické formě právě jmenovaným, jenž příkaz k provedení platby zadal. O tom na základě údajů poskytnutých bankou nemůže být pochyb.

[12] Krajský soud proto následně zkoumal, zda Petr Kocourek jednající jako statutární orgán stěžovatelky v daném případě nevybočil z rámce svého zástupčího oprávnění a konstatoval, že nikoliv; odkázal přitom na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 10. 2017, čj. 9 As 213/2016-60, č. 3642/2017 Sb. NSS, podle něhož je pro posouzení odpovědnosti stěžovatelky podstatné, zda k předmětnému podání došlo v souvislosti s jednáním jejího statutárního orgánu při plnění pracovních úkolů. V opačném případě by se jednalo o exces, za který by stěžovatelka nebyla odpovědná, a pořádkovou pokutu by jí nebylo možné uložit.

[13] I v tomto ohledu postupoval krajský soud správně a Nejvyšší správní soud – ve světle výše citovaného rozsudku – pouze pro pořádek připomíná, že podání bylo Petrem Kocourkem učiněno v souvislosti s placením soudního poplatku za žalobu ve věci nečinnosti týkající se spáchání přestupku v dopravě. Právě přestupkové právo v oblasti dopravy a obhajoba řidičů, resp. jejich pojištění proti pokutám, je předmětem činnosti stěžovatelky, která běžně platí poplatky za správní žaloby svých klientů, jak je známo z vlastní činnosti i Nejvyššího správního soudu; k tomu srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2018, čj. 6 As 223/2017-36, a ze dne 27. 9. 2017, čj. 6 As 37/2017-31, z nichž vyplývá, že zdejší soud ve své rozhodovací praxi identifikoval osoby spojené s Petrem Kocourkem, které nabízejí pojištění ochrany před pokutami v oblasti dopravních předpisů a které se soustředí na vytváření nejrůznějších procesních pastí a obstrukcí za účelem znepráhlednění správního řízení. K samotnému uzavření smlouvy o pojištění proti pokutám pak v rozsudku ze dne 15. 12. 2017, čj. 4 As 199/2017-30, Nejvyšší správní soud konstatoval, že takovou skutečnost lze v rámci hodnocení osoby odpovědné za správní delikt považovat za přitěžující okolnost.

[14] Za této situace nelze brát platbu soudního poplatku jako exces či vybočení z činnosti stěžovatelky. Naopak jednání Petra Kocourka, který jako statutární orgán stěžovatelky provedl v posuzovaném případě platbu soudního poplatku, mělo věcnou, časovou i místní vazbu na činnost stěžovatelky směřující k obhajobě jejího klienta při přestupku v dopravě. Žalobce podal nečinnostní žalobu týkající se rozhodnutí o uložení pokuty za spáchání dopravního přestupku. A pokud v souvislosti s úkony směřujícími k tomu, aby bylo možno žalobu věcně projednat, učinil Petr Kocourek shora citované podání, nelze ho vnímat jinak, než jako jednání učiněné v přímé souvislosti s činností stěžovatelky pouze na základě vlastního rozhodnutí jmenovaného jako jejího statutárního orgánu. Nemůže proto obstát tvrzení stěžovatelky, že jde o zjevný exces blíže nezjištěné osoby, za který nemůže

být trestána. Nejvyšší správní soud je ve shodě s krajským soudem toho názoru, že šlo o jednání konkrétní osoby – Petra Kocourka, který ho učinil jednoznačně v souvislosti s činností stěžovatelky; z toho důvodu je toto jednání právně přičitatelné stěžovateli, která za něho nese odpovědnost.

[15] Poslední věci podstatnou pro naplnění dispozice podle § 44 odst. 1 s. ř. s., kterou stěžovatelka rozporovala, je otázka, zda se skutečně jednalo o podání urážlivé. O tom, co se rozumí urážlivým podáním, zákon výslovně nic neříká. Zdejší soud však nemá pochyb, že v tomto případě se o urážlivé podání jednalo, neboť na adresu konkrétní soudkyně obsahovalo vulgární výroky: „*svině*“, navíc násobený výhrůžkou jejího napadení: „*dostane kotel*“. Slova o tom, že někdo „*dostane kotel*“, nelze v kontextu učiněného podání interpretovat jinak, *nota bene* jsou-li tak chápána i v obecné mluvě užívající často též nespisovného (lidového) jazyka. I když se nutně nemusí jednat o výhrůžku mučením či týráním v pekelném kotli, jak uvedl žalovaný, lze mít za to, že jde o výhrůžku v podobě určitého tlaku či nátlaku užívaného mj. ve sportovním prostředí; viz Hugo, J. *Slovník nespisovné češtiny*, 2. vyd., Praha: Maxdorf s. r. o., 2006, v němž je výraz „*kotel*“ brán jako těžká porážka či nátlak na hostující tým vytvořený na hřišti či v hledišti. Právě jako výhrůžku v podobě (fyzického či psychického) nátlaku nebo napadení je třeba výše zmíněný výraz interpretovat. To ostatně potvrzuje i sama stěžovatelka, jejíž důkazní návrh odkazující na webové stránky Česko-slovenské filmové databáze je v tomto směru možno považovat za nadbytečný. Nehledě na to, že o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání (§ 109 odst. 2 s. ř. s.) a dokazování provádí pouze ve výjimečných případech, což případ stěžovatelky rozhodně není.

[16] Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že soudům jako orgánům veřejné moci, jež vydávají rozhodnutí, která mohou dotčené osoby napadat, přísluší vyšší dávka tolerance, velkorysosti a nadhledu (viz nálezh Ústavního soudu ze dne 17. 10. 2000, sp. zn. I. ÚS 211/99, č. 152/2000 Sb. ÚS). Na druhou stranu ani při tomto nadhledu není možné přehlížet a akceptovat vulgární výpady a výhrůžky vůči soudu, které svým obsahem nemají nic společného s věcnou kritikou činnosti soudu a ve výsledku zpochybňují jeho autoritu. Vulgarita a výhrůžnost užitých slov ze strany stěžovatelky je zde přitom zcela evidentní a dostatečná pro závěr, že její podání učiněné v souvislosti s platbou soudního poplatku bylo urážlivé.

[17] Námitka stěžovatelky zpochybňující urážlivost podání tedy není důvodná, stejně jako není důvodná další námitka mířící proti výši uložené pokuty. Krajský soud výši pokuty řádně odůvodnil, správně zohlednil jednání stěžovatelky, tj. míru vulgarity doprovázenou navíc výslovnou výhrůžkou vůči konkrétní soudkyni, jakož i to, že se nejednalo o žádný bezprostřední a emocionální ústní projev ve vypjaté situaci, ale o projev písemný (zpravidla předem promyšlený), u něhož není třeba jakékoli zvýšené tolerance. Současně krajský soud zohlednil i to, že se jedná o první takové jednání stěžovatelky, a neopomněl ani její majetkové poměry, u nichž z důvodu absence účinných závěrek za poslední roky (2015, 2016 a 2017) ve sbírce listin veřejného rejstříku vyšel ze znalosti činnosti stěžovatelky vystupující v mnoha soudních řízeních, v nichž opakovaně platí soudní poplatky z vlastního účtu v řádech statisíců ročně.

[18] Tuto úvahu – byť poněkud zjednodušenou – lze v daném případě akceptovat. Neodráží sice majetkové poměry stěžovatelky v úplnosti, nicméně důvodně vychází z dostatečné disponibilní finanční prostředky, v důsledku které rozhodně nelze považovat uloženou pokutu za nepřiměřenou, či dokonce likvidační. Ani sama stěžovatelka v kasační stížnosti nic takového nenamítá, pouze bez dalšího tvrdí, že krajský soud neměl přehled o jejích majetkových poměrech a ani se je nepokusil zjistit. To ovšem není pravda. Krajský soud se marně snažil získat přehled o majetkových poměrech stěžovatelky z veřejného rejstříku, a proto si určitou základní rámcovou představu o majetkových poměrech stěžovatelky učinil jiným způsobem, který pro potřeby této věci obstojí. Výše pořádkové pokuty se pohybuje nepatrně nad polovinou zákonné sazby, což odpovídá zjištěným skutečnostem, které nebylo nutno dále doplňovat či proěřovat. Tím by byl ve výsledku vlastně popřen smysl a účel pořádkové pokuty jako rychlého a operativního opatření pro zajištění hladkého a efektivního průběhu řízení vč. jeho důstojnosti a účty k soudu, při jehož aplikaci se z povahy věci žádné dokazování či podrobné zjišťování poměrů nepředpokládá. (...)

[20] Jak již bylo uvedeno výše, zákon nijak nelimituje okruh osob, kterým může být pořádková pokuta uložena; jediným limitem je zde běžící řízení, jak vyplývá z druhé věty § 44 odst. 1 s. ř. s. To bylo v daném případě splněno a skutečnost, že stěžovatelka nebyla účastníkem řízení před krajským soudem, není nijak podstatná. Tvzení stěžovatelky vůbec nereflektuje zákonný rámec, což platí i pro její další tvrzení včetně toho, že se nemohla

náležitě hájit. Stěžovatelka v souladu s § 45 odst. 2 s. ř. s. nepochybně mohla požádat o nahlédnutí do soudního spisu s poukazem na svůj právní zájem daný (přímým) dotčením na právech v důsledku usnesení vydaného krajským soudem. Pokud by takto stěžovatelka postupovala, lze se důvodně domnívat, že by jí předseda senátu nahlédnutí do spisu povolil a lehce by ověřila, že výše citovaný výrok je založen v soudním spise v písemné podobě jako součást záznamu o složení soudního poplatku. Tvzení stěžovatelky v tom smyslu, že vlastně vůbec neví, na jakém nosiči informací je její výrok zachycen, považuje Nejvyšší správní soud za zcela irelevantní – a to tím spíše, že s ohledem na charakter internetového bankovníctví si mohla sama ověřit, jakou zprávu pro příjemce vlastně poslala. Námitky stěžovatelky, že je trestána za něco, co neviděla a nebylo jí předloženo k vyjádření jako důkaz, jsou účelové a zcela neudržitelné.

[21] Závěrem ve vztahu k námitce týkající se absence veřejného projednání věci je nutno nejprve připomenout, že v případě správního soudnictví je veřejnost řízení upravena v § 49 odst. 2 s. ř. s. Nicméně platí, že jednání se nařizuje pouze k projednání věci samé a tou zde byla nečinnostní žaloba ve věci rozhodnutí o dopravním přestupku žalobce, a nikoli pořádková pokuta, která byla stěžovatelce uložena až v řízení o této žalobě. Na tomto místě považuje Nejvyšší správní soud za nutné znovu odkázat na smysl a účel pořádkové pokuty ukládané soudem. Jedná se promptní nástroj směřující k zajištění náležitého a ukázněného průběhu řízení před soudem, který se pohybuje na pomezí výkonu kázeňské (disciplinární) pravomoci a ukládání trestu; to ostatně dokládá i dosti kazuistická a ne zcela jednotná judikatura Evropského soudu pro lidská práva k tomu, zda pořádková pokuta uložená soudem je, či není „*trestním obviněním*“ ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy – srov. např. rozsudek ze dne 22. 5. 1990 ve věci *Weber v. Švýcarsko*, stížnost č. 11034/84, Series A, č. 177, a naopak rozsudek ze dne 23. 3. 1994 ve věci *Ravnsborg v. Švédsko*, stížnost č. 14220/88, Series A, č. 283-B, rozsudek ze dne 22. 2. 1996 ve věci *Putz v. Rakousko*, stížnost č. 18892/91, Reports 1996-I, či rozsudek ze dne 27. 9. 2001 ve věci *Jurík v. Slovensko*, stížnost č. 50237/99.

[22] Jinými slovy – aplikace čl. 6 Úmluvy v dané věci není tak triviální a jednoznačná, jak dovozuje stěžovatelka namítající porušení principu veřejnosti řízení prolínajícího se s právem na ústní jednání ve věci. Nejvyšší správní soud se nicméně kloní k tomu, že pořádková pokuta je spíše disciplinárním (kázeňským) opatřením než klasickou trestní sankcí, což potvrzuje i poslední vývoj nejen v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva (srov. *a contrario* rozsudek ze dne 12. 1. 2016 ve věci *Rodriguez Ravelo v. Španělsko*, stížnost č. 48074/10), ale rovněž v judikatuře Ústavního soudu (viz náleze ze dne 19. 1. 2016, sp. zn. I. ÚS 750/15, č. 9/2016 Sb. ÚS, anebo náleze ze dne 23. 9. 2015, sp. zn. IV. ÚS 910/15, č. 177/2015 Sb. ÚS).

[23] V každém případě, i kdyby bylo namísto podřadit uložení pořádkové pokuty správním soudem pod „*trestní obvinění*“, je potřeba procesní záruky předpokládané čl. 6 odst. 1 Úmluvy vykládat v kontextu každé konkrétní věci, přiměřeně a především rozumně – tedy tak, aby bylo respektováno právo jako racionální systém a v tomto duchu bylo také uplatňováno. Právo na ústní jednání patří mezi tzv. implicitní práva, která jsou součástí širšího konceptu práva na spravedlivý proces, avšak bezvýhradně trvání na jeho konání by – dovedeno do důsledků – mohlo naprosto paralyzovat aplikaci institutu pořádkové pokuty v praxi (nejen) správního soudnictví. Jako podstatné se proto jeví posouzení, zda absence ústního jednání vůbec mohla mít nějaké reálné negativní dopady do práv stěžovatelky a zda tížila její obhajobu. Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že k ničemu takovému zde nedošlo, a zdůrazňuje, že soudní spis obsahoval dostatečné podklady pro vydání napadeného rozhodnutí o pořádkové pokutě, stěžovatelka věděla, za jaké jednání jí byla pořádková pokuta uložena a měla možnost to zpochybnit právě podanou kasační stížností; k tomu srov. *mutatis mutandis* rozhodnutí ze dne 17. 5. 2011 o přijatelnosti ve věci *Subadolec v. Slovensko*, stížnost č. 57655/08, v němž Evropský soud pro lidská práva připustil, že pro případ méně závažných přestupků není ústní jednání vždy nezbytné.

k čl. 5 odst. 4 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod

k § 75 odst. 1 soudního řádu správního

**Správní soud má povinnost aplikovat § 75 odst. 1 s. ř. s. konformně s požadavky článku 5 odst. 4 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Požadavky z ní plynoucí je nutno upřednostnit, pokud by doslovná aplikace zásady přezkumu podle skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, vedla k tomu, že by soudní přezkum rozhodování o nepovolení vstupu na území nebylo možno pokládat za „účinný přezkum v rozumných intervalech“. Z toho plyne povinnost soudu zohlednit i podstatné změny, k nimž došlo po vydání přezkoumávaného správního rozhodnutí, pokud tyto změny mohly vést k tomu, že pokračování omezení osobní svobody, které bylo původně nařízeno v souladu se zákonem, se stalo nezákonným.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 9. 2019, čj. 9 Azs 193/2019-48)

**Prejudikatura:** č. 1459/2008 Sb. NSS, č. 2780/2013 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 121/1996 Sb. (sp. zn. Pl. ÚS 48/95), č. 229/2009 Sb. (sp. zn. Pl. ÚS 10/08); rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ze dne 27. 11. 2008, *Rashed proti ČR* (stížnost č. 298/07) a ze dne 9. 1. 2003, *ESLP Shishkov proti Bulharsku* [stížnost č. 38822/97, ECHR 2003-I (extracts)].

**Věc:** Nadzeya H. (Bělorusko) proti Ministerstvu vnitra o žádosti o mezinárodní ochranu, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalobkyně přicestovala coby tranzitní cestující dne 18. 3. 2019 letecky z Moskvy do České republiky a na Letišti Václava Havla Praha požádala o mezinárodní ochranu. Následně vydal žalovaný rozhodnutí ze dne 21. 3. 2019 o nepovolení vstupu na území podle § 73 odst. 3 písm. c) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění účinném do 30. 7. 2019, přičemž doba, na kterou se nepovoluje vstup, byla stanovena do 16. 7. 2019. Žalovaný totiž zjistil, že žalobkyně je vedena v Schengenském informačním systému (SIS) jako nežádoucí cizinec, jemuž má být odmítnut vstup na území schengenského prostoru. Navíc ke vstupu do ČR zneužila tranzitního letu z Moskvy přes Prahu do Kyjeva, čímž se pokusila obejít zákaz vstupu na území schengenského prostoru. Žalovaný konstatoval, že v případě povolení vstupu by mohla představovat nebezpečí pro bezpečnost státu nebo veřejný pořádek.

Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně žalobu k Městskému soudu v Praze, který ji zamítl rozsudkem ze dne 17. 5. 2019. Přisvědčil žalovanému v otázce nebezpečnosti žalobkyně pro veřejný pořádek. Ztotožnil se i se závěrem, že žalobkyně není zranitelnou osobou ve smyslu § 2 odst. 1 písm. i) zákona o azylu. Žalobkyně neuváděla skutečnosti, z nichž by vyplývalo, že by byla v zemi původu obětí závažného fyzického násilí, uvedla pouze, že má zanícenou nohu, na kterou potřebuje mastičku, a během pobytu v Moskvě tento problém neřešila a neléčila se. Městský soud připomněl, že posuzuje pouze zákonnost rozhodnutí, kterým žalobkyni nebyl na území povolen vstup, nikoli následující postup žalovaného. Skutečnost, že se u žalobkyně po umístění v přijímacím středisku vyvinuly obtíže s dýcháním, není možno posuzovat v rámci přezkoumání rozhodnutí o jejím nevpuštění na území, které bylo vydáno před umístěním v tomto zařízení. K doplněním týkajícím se zhoršení jejího zranění na noze a psychických problémů vzniklých v důsledku pobytu v zařízení na letišti městský soud uvedl, že se jedná o nové skutečnosti, které v době rozhodování žalovaného o nevpuštění na území nebyly známy, takže k nim podle § 75 odst. 1 s. ř. s. nemůže přihlížet. Žalobkyně má možnost domáhat se u žalovaného přezkoumání, zda trvají důvody, pro které jí byl vstup na území zamezen.

Žalobkyně (stěžovatelka) napadla rozsudek městského soudu kasační stížností. Zopakovala, že byla zranitelnou osobou, jíž měl být vstup na území umožněn. Jednak byla v zemi původu obětí závažného fyzického násilí a jednak se její zdravotní stav v přijímacím středisku dramaticky zhoršil a nastaly u ní psychické problémy, které si vyžádaly urgentní psychiatrickou intervenci v zařízení Praha-Bohnice. Její stav se zhoršoval i po vydání napadeného rozsudku.

Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s napadeným rozsudkem městského soudu.

Stěžovatelka následně zaslala Nejvyššímu správnímu soudu doplnění kasační stížnosti. Připomněla, že se u ní během zajištění v uzavřeném přijímacím středisku na letišti objevila nová, dříve nediagnostikovaná nemoc – silné

astma spojené s panickými stavy. Silné obtíže s dýcháním začala pociťovat po delší době zajištění, kdy se u ní objevily panické záchvaty z důvodu nemožnosti nadechnout se. Byla jí poskytnuta neodkladná lékařská péče a předepsán silný inhalátor, i přes jeho použití se však dostávala do cyklických panických stavů, a byla jí proto nasazena sedativa a léky na spaní. V mezidobí od vydání napadeného rozsudku ze dne 17. 5. 2019 do jeho vyhotovení dne 12. 6. 2019 se radikálně zhoršil její zdravotní stav, což v lékařské zprávě ze dne 28. 5. 2019 potvrdil i lékař Zdravotnického zařízení Ministerstva vnitra. Stěžovatelka byla v té době již *autoagresivní se suicidalními* sklony, zároveň jí nebylo možné podávat léky, protože v přijímacím zařízení na letišti nebyla po celou dobu přítomna zdravotní sestra. Její zranění na noze se v průběhu zajištění také zhoršilo, způsobilo zánět žil a vyžadovalo cílenou léčbu. Lékař doporučil přesun stěžovatelky do přijímacího střediska v Zastávce u Brna, kde je k dispozici zdravotní péče ve větším rozsahu. Po intervenci Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR) byla dne 31. 5. 2019 převezena do přijímacího střediska v Zastávce u Brna.

Stěžovatelka také tvrdila, že v rozporu s čl. 5 odst. 4 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Evropská úmluva“) neměla k dispozici opravný prostředek, který by zohlednil zhoršení jejího zdravotního stavu a kterým by mohla dosáhnout svého propuštění z přijímacího střediska na letišti. Městský soud totiž omezil soudní přezkum rozhodnutí o zajištění na skutkový a právní stav existující v čase vydání rozhodnutí o nepovolení vstupu na území a odmítl se zabývat zhoršením jejího zdravotního stavu. Žalovaný na zhoršení jejího zdravotního stavu nereagoval a stěžovatelka byla podáním žaloby „zablokována“ v podání žádosti o přezkoumání důvodů zajištění. Podle nynější právní úpravy má osoba nacházející se v letištní detenci dvě možnosti obrany: buď podat žalobu k soudu proti rozhodnutí o nepovolení vstupu podle § 73 odst. 6 a 7 zákona o azylu, nebo se domáhat přezkumu důvodů nepovolení vstupu na území přímo u správního orgánu podle § 73 odst. 9 druhé věty zákona o azylu. Jde o dva různé opravné prostředky, ovšem pouze prvý z nich lze označit za soudní přezkum zajištění. Druhý jen akcentuje povinnost žalovaného zkoumat důvody zajištění po celou dobu detence, která mu však plyne z první věty § 73 odst. 9 zákona o azylu. Žádost o přezkoumání důvodů zajištění lze podat až po uplynutí jednoho měsíce ode dne nabytí právní moci rozhodnutí o zajištění, a podala-li zajištěná osoba proti rozhodnutí o zajištění žalobu, pak může žádat o přezkum důvodů zajištění až po uplynutí jednoho měsíce ode dne nabytí právní moci rozhodnutí o žalobě. V případě zamítnutí žaloby proti rozhodnutí o zajištění má navíc soud podle § 54 odst. 3 s. ř. s. měsíc na vyhotovení odůvodněného rozsudku, což dále odsouvá možnost zajištěné osoby požádat o přezkoumání důvodů zajištění. Důvody zajištění a situace dané osoby se mohou v průběhu zajištění podstatně měnit. Na to však soudní přezkum rozhodnutí o zajištění nereaguje, a to kvůli § 75 odst. 1 s. ř. s., podle nějž „[p]ři přezkoumání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu“.

Stěžovatelka se domnívala, že s ohledem na mezinárodní závazky, zejména na čl. 5 odst. 4 Evropské úmluvy, městský soud měl povinnost přezkoumat důvody jejího zajištění v přijímacím středisku na letišti (nepovolení vstupu na území) podle situace v čase, kdy rozhodoval o podané žalobě, tedy pohledem *ex nunc*, a ne podle situace o měsíc dříve, kdy žalovaný o zajištění rozhodoval, tedy pohledem *ex tunc*. Účelem čl. 5 odst. 4 Evropské úmluvy je umožnit osobě zbavené svobody domáhat se toho, aby soud přezkoumal, zda je toto zbavení svobody zákonné, přičemž má být zajištěna možnost domáhat se takové kontroly opakovaně v určitých rozumných intervalech. V situaci, kdy ke zbavení osobní svobody nedochází rozhodnutím soudu, ale pouze rozhodnutím správního orgánu, je požadavek na urychlený, efektivní a úplný soudní přezkum v podstatě jedinou zárukou proti jeho svévoli. Z obdobné logiky vychází i legislativa EU a ještě přísnější jsou minimální procesní záruky UNHCR. V České republice navíc není soudní přezkum zbavení osobní svobody automatický, ale je ponechán na iniciativě zajištěné osoby, přestože jde o žadatele o mezinárodní ochranu, kteří i ve strachu o vlastní život nebo bezpečnost prchají ze země původu, zpravidla neumějí česky a už vůbec se nevyznají v právních předpisech a opravných prostředcích. Často jsou tedy závislí na právní pomoci osoby docházející do zařízení, kde jsou umístěni. V této situaci je absence automatického soudního přezkumu sama o sobě zjevně nevhodná a riziko svévole správního orgánu o to větší. I proto by měl správní soud přezkoumávající důvody zajištění mít povinnost přihlídnout i ke skutečnostem, které nastaly po vydání rozhodnutí o zajištění.

Žalovaný pochybil, když po vydání rozhodnutí o nepovolení vstupu na území navzdory zhoršujícímu se zdravotnímu stavu stěžovatelky nezkoumal v souladu s § 73 odst. 9 větou první zákona o azylu, zda trvají důvody,

pro které jí nebyl vstup na území povolen. Městský soud pak nerozporoval závažné zhoršení zdravotního stavu stěžovatelky, avšak nepřihlížel k němu s ohledem na to, že k němu mělo dojít až v době po vydání přezkoumaného rozhodnutí žalovaného. Stěžovatelka byla do přijímacího střediska na letišti umístěna dne 18. 3. 2019, kdy měla jen zánět na noze. Městský soud o její žalobě rozhodoval až dne 17. 5. 2019, kdy již trpěla závažnými dýchacími problémy, panickými záchvaty a dalšími výše popsányými zdravotními problémy. V době mezi vyhlášením rozsudku a jeho písemným vyhotovením došlo následně k tak rapidnímu zhoršení jejího zdravotního stavu, že lékař rázně doporučil její převoz do vhodnějších podmínek. Žalovaný byl mezitím nečinný a neplnil svou povinnost zkoumat důvody nepovolení vstupu kontinuálně v průběhu celé doby zajištění v přijímacím středisku na letišti, přestože se stěžovatelka opakovaně obracela na personál zařízení se žádostmi o lékařskou a psychologickou intervenci či přímo se žádostmi o přemístění do jiného zařízení. Pokud se městský soud odmítl zabývat novými skutečnostmi, které měly přímý vliv na zákonost zbavení osobní svobody, protože mu to vnitrostátní procesní pravidla neumožňují, učinil právo stěžovatelky na soudní přezkum zbavení osobní svobody iluzorním. Tento nedostatek vnitrostátních procesních předpisů je třeba překonat výkladem konformním s čl. 5 odst. 4 Evropské úmluvy a zavázat správní soudy přezkoumávat zajištění pohledem situace v čase, kdy o zákonosti zajištění rozhodují. Alternativně stěžovatelka navrhuje, aby Nejvyšší správní soud předložil Ústavnímu soudu návrh na zrušení příslušných částí zákona o azylu, případně s. ř. s., pro jejich nesoulad s čl. 5 odst. 4 Evropské úmluvy.

Závěrem stěžovatelka namítala, že v době od vyhlášení napadeného rozsudku dne 17. 5. 2019 do jeho vyhotovení dne 12. 6. 2019, kdy se radikálně zhoršil její zdravotní stav, neměla žádný efektivní opravný prostředek, kterým by mohla dosáhnout svého propuštění. Nemohla podat proti rozsudku městského soudu kasační stížnost, protože ještě nedisponovala jeho vyhotovenou verzí, a byla také blokována v podání žádosti o přezkoumání důvodů zajištění podle § 73 odst. 9 zákona o azylu, neboť tu lze podat až měsíc po vyhotovení rozsudku. Městský soud po vyhlášení rozsudku objektivně nemohl zohlednit nově nastalé skutečnosti.

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

#### Z odůvodnění:

(...)[31] V druhém okruhu kasačních námitek stěžovatelka brojí proti tomu, že městský soud nezohlednil, respektive nemohl zohlednit zhoršení jejího zdravotního stavu, k němuž došlo po rozhodnutí žalovaného, až do vydání rozsudku městského soudu dne 17. 5. 2019, respektive do jeho vyhotovení dne 12. 6. 2019. Zároveň byla na dobu jeho vyhotovení vázána i možnost požádat žalovaného o posouzení, zda trvají důvody, pro něž jí nebyl vstup na území povolen, neboť takovou žádost je podle § 73 odst. 9 zákona o azylu možné podat až po uplynutí jednoho měsíce ode dne nabytí právní moci rozhodnutí o žalobě.

[32] Úprava soudního přezkumu rozhodnutí o nepovolení vstupu na území je obsažena v § 73 odst. 6 a 7 zákona o azylu:

„(6) Proti rozhodnutí ministerstva o nepovolení vstupu na území a o prodloužení doby, po kterou nelze vstup na území žadateli o udělení mezinárodní ochrany povolit, lze podat žalobu do 30 dnů ode dne doručení rozhodnutí, a to prostřednictvím ministerstva nebo u místně příslušného krajského soudu, kterým je krajský soud, v jehož obvodu je žadatel o udělení mezinárodní ochrany v den podání žaloby hlášen k pobytu.

(7) V případě, že je žaloba podána prostřednictvím ministerstva, ministerstvo předloží soudu žalobu, vyjádření k žalobě a správní spis do 5 dnů ode dne doručení žaloby, je-li žaloba podána u příslušného soudu, vyžádá si soud správní spis. Ministerstvo předloží soudu vyjádření k žalobě a správní spis do 5 dnů a zároveň doručí své vyjádření k žalobě žadateli o udělení mezinárodní ochrany; o žalobě soud rozhodne do 7 pracovních dnů ode dne doručení správního spisu soudu. Soud nařídí k projednání věci jednání, navrhne-li to účastník řízení nejpozději do 5 dnů ode dne podání žaloby nebo je-li to nezbytné; o tom musí být žadatel o udělení mezinárodní ochrany v rozhodnutí ministerstva poučen. Rozhodne-li soud o zrušení napadeného rozhodnutí, vyzoomí o tom ministerstvo bezprostředně po vyhlášení rozsudku.“

[33] Soudní přezkum rozhodování o nepovolení vstupu na území byl v zákoně o azylu zakotven zákonem č. 379/2007 Sb. v souvislosti s kritikou předchozí úpravy vyjádřenou následně také v rozsudku ze dne 27. 11. 2008, *ESLP Rashed proti ČR*, stížnost č. 298/07. Nezbytnost jeho zakotvení je dána tím, že přímým

důsledkem rozhodnutí o nepovolení vstupu na území je omezení osobní svobody, neboť cizinec musí setrvat pouze v přijímacím středisku na mezinárodním letišti, leda by se rozhodl vycestovat z území ČR (k této eventualitě viz bod 126 nálezu Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 10/08, č. 229/2009 Sb.).

[34] Vzhledem k tomu, že jde o omezení osobní svobody podle čl. 5 odst. 1 písm. f) Evropské úmluvy, má cizinec, jemuž nebyl povolen vstup na území, podle čl. 5 odst. 4 Evropské úmluvy „[...] právo podat návrh na řízení, ve kterém by soud urychleně rozhodl o zákonnosti jeho zbavení svobody a nařídil propuštění, je-li zbavení svobody nezákonné.“

[35] Na soudní přezkum těchto rozhodnutí navíc dopadá také podrobnější čl. 9 odst. 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. června 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (dále jen „přijímací směrnice“): „V případech, kdy zajištění nařizují správní orgány, zajistí členské státy, aby mohl být proveden z moci úřední nebo na žádost žadatele rychlý soudní přezkum zákonnosti zajištění. V případě přezkumu zákonnosti zajištění z moci úřední se o přezkumu rozhodne v co nejkratší době od začátku zajištění. V případě přezkumu zákonnosti zajištění na žádost žadatele se o přezkumu rozhodne v co nejkratší době od začátku příslušného řízení. Členské státy za tímto účelem stanoví ve vnitrostátním právu lhůtu pro provedení přezkumu zákonnosti zajištění z moci úřední nebo přezkumu zákonnosti zajištění na žádost žadatele. Je-li zajištění shledáno v rámci soudního přezkumu jako nezákonné, musí být dotčený žadatel neprodleně propuštěn.“

[36] Jak k výše citovanému čl. 5 odst. 4 Evropské úmluvy uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 4. 9. 2012, čj. 7 As 97/2012-26, č. 2780/2013 Sb. NSS: „Záruka zakotvená v citovaném článku zahrnuje právo na pravidelný soudní přezkum důvodů pro trvání zbavení osobní svobody. Ten může být prováděn soudy automaticky, postačuje však umožnění cizinci iniciovat takový přezkum v rozumných intervalech (viz např. rozsudky ESLP ze dne 25. 10. 1989 ve věci *Bezicheri proti Itálii*, stížnost č. 11400/85, ze dne 5. 11. 1981, ve věci *X proti Spojenému království*, stížnost č. 7215/75, nebo ze dne 15. 11. 2005, ve věci *Reinprecht proti Rakousku*, stížnost č. 67175/01). (...) V případě, že by v tomto řízení nebyl garantován účinný přezkum v rozumných intervalech, pak by orgán policie i správní soud, vázán imperativem vyplývajícím z čl. 10 Ústavy, byl povinen poskytnout ochranu proti porušování čl. 5 odst. 4 Evropské úmluvy Českou republikou. (...) V dané souvislosti je nutno vzít v úvahu, že cizinec je podle zákona o pobytu cizinců zajištěn z typově podstatně méně závažných důvodů než vazebně stíhaný obviněný v trestním řízení, takže je nezbytné, aby standard soudní ochrany jeho osobní svobody byl přinejmenším takový, jaký je ve vazebních věcech. I ve věcech zajištěn cizince totiž platí, že omezení jeho osobní svobody je krajní prostředek, který může být užit jen tehdy, nelze-li účelu řízení, v rámci něhož se zajištění děje, dosáhnout jinak.“

[37] Je tedy třeba posoudit, zda nynější zákonná úprava umožňuje slovy právě citovaného rozsudku vycházejícího z judikatury ESLP k čl. 5 odst. 4 Evropské úmluvy „účinný přezkum v rozumných intervalech“. Stěžovatelka tvrdí, že tomu tak není, neboť správní soudy jsou ve svém rozhodování limitovány zásadou přezkumu pohledem stavu *ex tunc*, jak je vyjádřena v § 75 odst. 1 s. ř. s.: „Při přezkoumání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.“ Soudy tak sice poskytují přezkum se všemi atributy soudního rozhodování, citované ustanovení jim však zabraňuje přihlídnout ke změnám, k nimž došlo po vydání napadeného správního rozhodnutí. V tomto ohledu stěžovatelka přiléhavě upozorňuje na rozsudek ze dne 9. 1. 2003, *ESLP Shishkov proti Bulharsku*, stížnost č. 38822/97, ECHR 2003-I (extracts), v jehož bodě 88 soud k článku 5 odst. 4 Evropské úmluvy zdůraznil: „Odstavec 4 obsahuje procesní záruku mimo jiné proti pokračování zajištění, které – jakkoli bylo původně nařízeno v souladu se zákonem – se posléze mohlo stát nezákonným a nedůvodným.“ Z citovaného judikátu plyne, že soudní přezkum má být nastaven tak, aby bylo možno zohlednit i změny, v jejichž důsledku se původně zákonné omezení osobní svobody stalo nezákonným; v nyní posuzovaném případě by to znamenalo možnost městského soudu zohlednit, zda se stěžovatelka stala zranitelnou osobou ve smyslu § 2 odst. 1 písm. i) zákona o azylu.

[38] K těmto změnám může podle zákonné úpravy přihlídnout žalovaný v rámci zkoumání, zda trvají důvody, pro které nebyl žadatel o mezinárodní ochranu povolen vstup na území, jak plyne z § 73 odst. 9 zákona o azylu: „Ministerstvo po dobu platnosti rozhodnutí o nepovolení vstupu zkoumá, zda trvají důvody, pro které nebyl žadatel o udělení mezinárodní ochrany vstup na území povolen. Ministerstvo při vydání rozhodnutí o nepovolení vstupu na území poučí žadatele o udělení mezinárodní ochrany o jeho právu požádat o přezkoumání důvodů nepovolení

*vstupu na území, a to po uplynutí 1 měsíce ode dne nabytí právní moci rozhodnutí ministerstva nebo, podal-li proti tomuto rozhodnutí žalobu, ode dne nabytí právní moci rozhodnutí o žalobě.“*

[39] Posuzování ze strany žalovaného však jednak z povahy věci není soudním přezkumem, zejména je pak třeba přisvědčit stěžovateli, že požadovaná periodicitu přezkumu (přezkum v rozumných intervalech) je zde problematizována tím, že podle druhé věty citovaného ustanovení může žadatel o mezinárodní ochranu, který napadl původní rozhodnutí žalovaného žalobou, požádat žalovaného o toto posouzení trvání důvodů teprve po uplynutí jednoho měsíce ode dne nabytí právní moci rozhodnutí o žalobě.

[40] Stěžovatelka má tedy pravdu, že pokud je doslovně aplikován § 73 odst. 9 zákona o azylu a § 75 odst. 1 s. ř. s., pak je kombinace soudního přezkumu a správního posouzení trvání důvodů pro nepovolání vstupu na území nastavena způsobem, který pro žadatele o mezinárodní ochranu v situaci, ve které se nacházela ona, nenaplnuje požadavky vyplývající z čl. 5 odst. 4 Evropské úmluvy. Žadatel o mezinárodní ochranu, jemuž se po rozhodnutí o nepovolání vstupu na území výrazně zhorší zdravotní stav, je totiž postaven před dilema, zda se společně výhradně na správní řízení podle § 73 odst. 9 zákona o azylu a fakticky rezignuje na možnost soudního přezkumu; nebo zda podá žalobu ke správnímu soudu, a dosáhne tak sice soudního přezkumu, ten ale nebude moci zohlednit podstatné změny, k nimž došlo po rozhodnutí žalovaného, a zároveň v době trvání řízení o této žalobě nebude moci podat žalovanému návrh podle § 73 odst. 9 zákona o azylu. Stojí tak před dilematem, zda bude její přezkum spíše účinný, nebo zda bude uskutečněn v rozumných intervalech, což ale odporuje tomu, že judikatura ESLP požaduje splnění obou těchto atributů současně.

[41] Stěžovatelka navrhuje, aby tento nedostatek byl napraven buď ústavně konformním výkladem, nebo předložením návrhu na zrušení dotčených ustanovení zákona o azylu a soudního řádu správního Ústavnímu soudu. K tomu je třeba konstatovat, že k naplnění požadavků čl. 5 odst. 4 Evropské úmluvy, jak byla vyložena ESLP, je možno dospět za využití výkladu vnitrostátních předpisů, který bude konformní s tímto ustanovením Evropské úmluvy, takže předložením návrhu Ústavnímu soudu není namístě. Jak totiž plyne ze setrvalé judikatury založené již nálezem ze dne 26. 3. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 48/95, č. 121/1996 Sb., v situaci, kdy určité ustanovení právního předpisu umožňuje dvě různé interpretace, přičemž jedna je v souladu s ústavním pořádkem a druhá je s ním v rozporu, není dán důvod zrušení tohoto ustanovení; při jeho aplikaci je úkolem soudů interpretovat dané ustanovení ústavně konformním způsobem.

[42] Obdobnou situaci jako v nyní posuzovaném případě již NSS řešil v rozsudku ze dne 15. 11. 2007, čj. 9 Aps 5/2007-63, č. 1459/2008 Sb. NSS, kde posuzoval souladnost tehdejšího znění § 73 zákona o azylu s čl. 5 odst. 4 Evropské úmluvy a dospěl k závěru, které nabízejí východisko i pro aplikaci nynějšího znění tohoto ustanovení. Nejvyšší správní soud zde konstatoval:

*„Potřebu urychleného řízení je však v dané věci možné jednoznačně dovodit z Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, pod jejíž ochranou se stěžovatel nacházel, což ostatně připustil i městský soud, když se v napadeném usnesení ztotožnil s názorem stěžovatele, že jeho umístění v přijímacím středisku je třeba považovat za zbavení osobní svobody ve smyslu čl. 5 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, jenž zaručuje právo na svobodu a osobní bezpečnost.*

*Čl. 1 odst. 2 Ústavy České republiky proklamativně stanoví, že Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva. Tím, že respekt k těmto závazkům byl vtělen do samotného uvozujícího článku Hlavy první Ústavy, když odst. 2 obsahově navazuje na odst. 1, v němž je Česká republika definována jakožto svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka, lze jej chápat jako ústavní generální klauzuli sui generis a zároveň jako jeden z nejpodstatnějších charakteristických rysů ústavního pořádku České republiky prozařující celým jejím právním řádem. Na tuto obecnou klauzuli pak navazuje čl. 10 Ústavy, který blíže stanoví, že ‚vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva‘. První věta klade výše specifikované mezinárodní úmluvy na roveň vnitrostátním právním normám, druhá věta, za středníkem, pak ukládá orgánům aplikujícím právo přednostně aplikovat mezinárodní úmluvu, jsou-li ustanovení v ní obsažená v rozporu s normou vnitrostátní, která by jinak měla být aplikována.*

Vycházejí z výše uvedeného tedy Nejvyšší správní soud k nastolené otázce efektivnosti soudní ochrany poskytnuté stěžovateli podle § 82 s. ř. s. uzavírá, že soudce je ve své rozhodovací činnosti vázán nejen zákonem, ale také mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu (čl. 95 odst. 1 Ústavy České republiky), a proto při procesu aplikace práva v dané věci bylo namísto zohlednit nejen všechna relevantní ustanovení vnitrostátního práva, ale také závazky vyplývající pro Českou republiku z Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a přizpůsobit příslušné procesní postupy, které s. ř. s. stanoví, tak, aby bylo možné rozhodnout urychleně v reálném čase, a předejít tak případnému odepření spravedlnosti (*denegatio iustitiae*).“

[43] V právé citovaném případě NSS dovedl z čl. 5 odst. 4 Evropské úmluvy povinnost soudů vykládat § 82 s. ř. s. tak, jako by v něm byl zakotven požadavek rychlosti předmětného řízení. Podobný přístup je třeba použít i na § 75 s. ř. s. a vyložit jej takovým způsobem, který bude souladný s požadavky čl. 5 odst. 4 Evropské úmluvy, a to případně i za použití přednostní aplikace mezinárodní smlouvy před textem zákona podle čl. 10 Ústavy. Ostatně již v právní větě rozsudku ze dne 21. 3. 2006, čj. 2 Azs 75/2005-75, NSS konstatoval: „Soud je i při aplikaci kogentních norem procesního práva vázán článkem 10 Ústavy ČR. Nesmí proto použít vnitrostátní procesní normu (zde ustanovení § 71 odst. 2 věty třetí s. ř. s. obsahující zákaz rozšiřovat žalobu o další žalobní body po lhůtě pro její podání), pokud by její aplikace nutně a nevyhnutelně vedla k porušení zásady non-refoulement obsažené v čl. 33 odst. 1 Úmluvy o právním postavení uprchlíků či k porušení zákazu vyhostit cizince do země, kde by byl vystaven brožbě mučení či nelidského a ponižujícího zacházení či trestu, jenž vyplývá z čl. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a z judikatury Evropského soudu pro lidská práva tento článek vykládající.“

[44] Stejný přístup je nutno aplikovat i ve vztahu § 75 odst. 1 s. ř. s. a čl. 5 odst. 4 Evropské úmluvy. Pokud by doslovná aplikace zásady přezkumu podle skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, vedla k tomu, že by soudní přezkum rozhodování o nepovolení vstupu na území nebylo možno pokládat za „účinný přezkum v rozumných intervalech“ požadovaný článkem 5 odst. 4 Evropské úmluvy, vyplývá správnímu soudu z čl. 1 odst. 2 a z čl. 10 Ústavy povinnost přednostně aplikovat požadavky Evropské úmluvy. To v daném případě znamená povinnost soudu navzdory zásadě vyjádřené v § 75 odst. 1 s. ř. s. zohlednit i podstatné změny, k nimž došlo po vydání přezkoumávaného rozhodnutí, pokud tyto změny mohly ve smyslu rozsudku ESLP *Shishkov proti Bulharsku* vést k tomu, že pokračování omezení osobní svobody, které bylo původně nařízeno v souladu se zákonem, se stalo nezákonným.

[45] V nyní posuzovaném případě to znamenalo, že městský soud, pokud měl závažné informace, které nasvědčovaly tomu, že se stěžovatelčin zdravotní stav po vydání přezkoumávaného rozhodnutí žalovaného zásadně zhoršil a že by již splňovala definici zranitelné osoby ve smyslu § 2 odst. 1 písm. i) zákona o azylu, neměl odmítnout tyto informace jakkoli zohlednit, ale měl před § 75 odst. 1 s. ř. s. přednostně aplikovat čl. 5 odst. 4 Evropské úmluvy, jak požaduje čl. 10 Ústavy. Ustanovení § 75 odst. 1 s. ř. s. vyjadřuje obecnou zásadu, takže skutečnost, že tato obecná zásada musí ve výjimečných případech ustoupit požadavkům plynoucím z přednostní aplikace čl. 5 odst. 4 Evropské úmluvy, nevede k protiústavnosti celého tohoto zákonného ustanovení, ale právě k výše rozebrané povinnosti jeho ústavně konformního výkladu.

[46] Nejvyšší správní soud připomíná, že uvedený názor nemá učinit § 75 odst. 1 s. ř. s. obsoletním, a to ani v případě přezkumu rozhodnutí podle § 73 zákona o azylu. Ovšem tam, kde jsou závažné důvody se domnívat, že by nepřihlédnutí k nově zjištěným nebo nově nastalým skutečnostem vedlo k porušení čl. 5 odst. 4 Evropské úmluvy, a tedy k porušení práva na osobní svobodu, musí být Evropská úmluva aplikována přednostně.

[47] Důsledkem takové přednostní aplikace pak má být nejen prolomení zásady vyjádřené v § 75 odst. 1 s. ř. s., ale také její zohlednění ve využívání možnosti poskytované v § 54 odst. 3 s. ř. s.: „Soud vyhotoví rozsudek nejpozději do jednoho měsíce od vyhlášení a učiní potřebná opatření k doručení stejnopisu rozsudku účastníkům do vlastních rukou a k doručení osobám na řízení zúčastněným. Tuto lhůtu může předseda soudu ze závažných důvodů prodloužit, nejvýše však o dva měsíce. V řízeních, v nichž je soud povinen rozhodnout ve lhůtách počítaných na dny, provede úkony podle věty první bez zbytečného odkladu.“

[48] Stěžovatelka správně upozornila na to, že v době, kdy městský soud rozsudek vyhlásil, ale ještě jej nevyhotovil, a tedy ani nedoručil účastníkům, takže nemohl nabýt právní moci, byla vůbec zbavena možnosti podat návrh podle § 73 odst. 9 zákona o azylu bez ohledu na to, jak závažně se její zdravotní stav zhoršil. Je však třeba

připomenout, že podle § 73 odst. 7 zákona o azylu je dané řízení omezeno lhůtou sedmi pracovních dnů ode dne doručení správního spisu soudu. Dopadá na něj tedy poslední věta § 54 odst. 3 s. ř. s., takže bylo namístě, aby rozsudek byl vyhotoven a doručen bez zbytečného odkladu, nikoli, aby městský soud plně využíval měsíční lhůtu pro jeho vyhotovení.

(...)

## 3934

### Mezinárodní ochrana: důvody udělení mezinárodní ochrany; diplomatické záruky; non-refoulement

k § 12 zákona a § 14a odst. 1 a 2 písm. a), b) a d) č. 325/1999 Sb., o azylu

**I. Při rozhodování o žádosti o udělení mezinárodní ochrany založené na obavách z vydání do země původu za účelem trestního stíhání je nutno – z hlediska možných důvodů pro udělení azylu dle § 12 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, a zejména pro udělení doplňkové ochrany dle § 14a odst. 1 a 2 písm. a), b) a d) téhož zákona – nejprve zvážit, zda se nejedná o tzv. zájmový (politický) případ trestního stíhání. Od toho lze pak odvinout úvahy o možnosti spravedlivého procesu vedeného s dotyčnou osobou, jakož i o bezpečnosti jejího pobytu ve vězení, vč. vazby, jimž musí předcházet zhodnocení záruk poskytnutých v rámci vydávacího (extradičního) řízení.**

**II. Praxe tzv. (diplomatických) záruk není nijak standardizována ani systemizována a při jejich hodnocení je nezbytné dbát na to, aby byla skutečně zajištěna náležitá ochrana před nebezpečím porušení principu *non-refoulement*. Na posouzení kvality a spolehlivosti poskytnutých záruk nelze rezignovat, a to tím spíše, pokud ve vztahu k danému státu existují vážné pochybnosti týkající se systémových nedostatků ve vězeňství.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2019, čj. 5 Azs 235/2019-25)

**Prejudikatura:** č. 1749/2009 Sb. NSS; nález Ústavního soudu č. 262/2013 Sb.; rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ze dne 7. 7. 1989, *Soering proti Spojenému království* (stížnost č. 14038/88, Series A, č. 161), ze dne 20. 3. 1991, ze dne 15. 11. 1996, *Chahal proti Spojenému království* (stížnost č. 22414/93), *Cruz Varas a další proti Švédsku* (stížnost č. 15576/89, Series A, č. 201), ze dne 12. 4. 2005, *Shamayev a ostatní proti Gruzii a Rusku* (stížnost č. 36378/02, ECHR 2005-III), ze dne 10. 1. 2012, *Ananyev a další proti Rusku* (stížnosti č. 42525/07 a č. 60800/08), ze dne 28. 2. 2008, *Saadi proti Itálii* (stížnost č. 37201/06, ECHR 2008), ze dne 1. 12. 2008, *Ismoilov a další v. Rusko* (stížnost č. 2947/06), ze dne 9. 5. 2012, *Othman (Abu Qatada) proti Spojenému království* (stížnost č. 8139/09, ECHR 2012), ze dne 10. 4. 2012, *Arutyunyan proti Rusku* (stížnost č. 489777/09), ze dne 9. 7. 2012, *Vladimir Vasilyev proti Rusku* (stížnost č. 28370/05), ze dne 5. 5. 2015, *Khloyev proti Rusku* (stížnost č. 46404/13), ze dne 1. 6. 2015, *Nogin proti Rusku* (stížnost č. 58530/08) a ze dne 27. 8. 2019, *Magnitskiy a ostatní proti Rusku* (stížnosti 32631/09 a 53799/12).

**Věc:** Sergey D. (Ruská federace) proti Ministerstvu vnitra o udělení mezinárodní ochrany, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce požádal o udělení mezinárodní ochrany na území České republiky dne 15. 12. 2017 z předběžné vazby, do níž byl vzat v rámci vydávacího (extradičního) řízení do Ruské federace (dále jen „Rusko“). Jako důvod své žádosti žalobce uvedl právě obavu ze svého vydání za účelem trestního stíhání v Rusku pro podezření ze spáchání trestných činů podvodu, konkrétně krádeže majetku státního podniku Bazalt (v souvislosti s vrácením DPH), k němuž mělo dojít podvodem a zneužitím důvěry organizovanou skupinou ve velkém měřítku. Žalobce toto trestní stíhání považuje za vykonstruované ve snaze zakrýt skutečnou trestnou činnost odpovědných osob ve

vedení státního podniku Bazalt. S odkazem na politickou situaci v Rusku a stav vězeňství vyjádřil vážnou obavu jednak o možnost prokázat svoji nevinu ve spravedlivém procesu a jednak o své zdraví – a to z důvodu špatných podmínek ve věznicích, především pokud jde o přístup ke zdravotní péči, neboť trpí diabetem I. typu a s tím souvisejícími problémy ze zrakem.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 19. 3. 2019 žalobci mezinárodní ochranu neudělil podle § 12, § 13, § 14, § 14a a § 14b zákona č. 325/1999 Sb., o azylu; neshledal důvody pro udělení mezinárodní ochrany ve formě azylu a současně dospěl k závěru, že zde nejsou dány ani důvody pro udělení mezinárodní ochrany ve formě doplňkové ochrany.

V odůvodnění svého rozhodnutí žalovaný konstatoval, že žalobce „*není žádným politickým disidentem, ani jinou zájmovou osobou*“, a jím prezentované obavy nelze podřadit pod žádný z azylově relevantních důvodů. Trestní stíhání samo o sobě nemůže být důvodem pro udělení azylu a výtky vůči němu jsou oprávněny posuzovat orgány rozhodující v extradičním řízení. Řízení ve věci mezinárodní ochrany nelze chápat jako jakýsi přezkum rozhodnutí vydaných v extradičním řízení, v němž bylo usnesením Městského soudu rozhodnuto, že vydání žalobce k trestnímu stíhání do Ruské federace je přípustné. Současně žalovaný poukázal na záruky ruské strany dané v extradičním řízení a doplnil, že žalobce nepatří k osobám, na nichž by měl ruský režim zvýšený zájem a jejichž trestní řízení by proto ovlivňoval; kromě aktuálního trestního stíhání žalobce neměl v zemi původu žádné problémy a neuvedl žádný relevantní argument svědčící o tom, že jeho stíhání je nezákonné nebo jakkoli zmanipulované. V této souvislosti žalovaný odmítl též jakoukoli podobnost projednávané věci s rozsudkem ze dne 27. 8. 2019, *Magnitskiy a ostatní proti Rusku* (stížnosti č. 32631/09 a č. 53799/12), neboť žalobce se nikdy nijak politicky neangažoval a nepoukazoval např. na korupci v ruských bezpečnostních orgánech. Ve vztahu k podmínkám v ruských věznicích pak žalovaný připustil, že jsou obecně špatné a v některých případech byl vězněným osobám přístup k adekvátní lékařské péči omezen či zcela odepřen. Neznamená to však, že k takovému porušení lidských práv dojde automaticky i v případě žalobce, neboť nebyly prokázány žádné relevantní okolnosti spojené s jeho osobou, které by potvrzovaly pravděpodobnost takového závěru. Žalovaný v tomto kontextu opět odkázal na poskytnuté záruky, jejichž součástí je i kontrolní mechanismus, že nedojde k porušení práv žalobce a mezinárodních standardů, které upravují i dostupnost lékařské péče vězněných osob. K samotné lékařské péči pak žalovaný poukázal na bohatou judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, která prokazuje, že vězněné osoby trpící diabetem mají v ruských vězeňských zařízeních zajištěn přístup k adekvátní zdravotní péči v podobě odborné léčby a nezbytných léků, vč. inzulínu.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu, kterou Městský soud v Praze jako nedůvodnou zamítl.

V návaznosti na obsah žaloby se Městský soud v rámci svého přezkumu soustředil především na důvody neudělení doplňkové ochrany s tím, že žalobce žádné azylově relevantní důvody netvrdil. Ztotožnil se s žalovaným, že trestní stíhání žalobce není nijak politicky či jinak zájmově motivováno; žalobce nelze považovat za zvýšeně ohroženou osobu v důsledku jeho tvrzení o „*obětím beránkovi*“, ačkoliv své stíhání dával do souvislosti se snahou určitých osob zakrýt skutečné pachatele trestné činnosti. Podle Městského soudu tak nelze vůči žalobci očekávat odlišný – tedy negativní či excesivní přístup od ruských státních orgánů, a to ani v rámci trestního řízení, ani při omezení osobní svobody ve vězení. V tom se případ žalobce liší od případu *Magnitskiy*, jehož politické pozadí založilo předpoklady pro excesivní přístup. Současně Městský soud připomněl, že žalobce nijak nezpochybil záruky ruských orgánů poskytnuté v rámci extradičního řízení, přičemž tyto záruky jsou obecně akceptovány a odpovídají i judikatuře Evropského soudu pro lidská práva zmíněné žalovaným; ta obsahuje nejen skutková zjištění o poskytování zdravotní péče, včetně základní léčby diabetu, ale i z toho plynoucí právní závěry o neporušení Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, vyhlášené pod č. 209/1992 Sb. (dále jen „Úmluva“). S ohledem na shora uvedené Městský soud uzavřel, že ačkoli je situace v ruském vězeňství zatížena celou řadou problémů, lze dovodit určitý základní standard dodržování lidských práv včetně zásad právního státu v rámci trestního řízení. Proto i s přihlédnutím k poskytnutým zárukám nelze v případě žalobce shledat naplnění důvodů pro udělení doplňkové ochrany z důvodu hrozby skutečného nebezpečí vážné újmy.

Proti rozsudku Městského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, ve které poukázal na vady řízení před žalovaným spočívající zejména v tom, že žalovaný nahradil skutečně zjištěný stav věci vlastními hodnotícími soudy, které nejenže nemají oporu ve spisu, ale ani v realitě. V této souvislosti poukázal na skutečnosti uvedené

při pohovoru před žalovaným a vůbec v průběhu celého správního řízení, z nichž dovozoval své obavy a možné nebezpečí, kterému by byl po návratu do země původu vystaven v důsledku vedeného trestního řízení, včetně možnosti vynuceného přiznání a ohrožení na životě – porušení čl. 3 a čl. 6 Úmluvy. Trestní stíhání v Rusku nelze hodnotit jako nestranné či humánní, což dokládají mnohá rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva, jakož i věc *Magnitskiy*. V závěru kasační stížnosti stěžovatel připomněl judikaturu Nejvyššího správního soudu s tím, že žalovaný byl povinen zohlednit veškeré informace a důkazy svědčící nejen v jeho neprospěch, ale i jeho prospěch. To se v daném případě nestalo; žalovaný nedostal své povinnosti náležitě zohlednit veškeré relevantní skutečnosti, které stěžovatel uváděl. Proto podle jeho názoru nelze objektivně přijmout závěr, že nesplňuje důvody pro udělení žádné z forem mezinárodní ochrany.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že ji považuje za nedůvodnou a účelovou. Ve vztahu k jejímu obsahu poukázal na to, že jde o výtky vesměs obecné povahy, které se týkají rozhodnutí žalovaného, a o konkrétních pochybeních městského soudu stěžovatel prakticky mlčí. Jedná se o výčet nekonkrétních námitek, z nichž není jasné, na základě čeho stěžovatel dovozuje svoji obavu z návratu do Ruska.

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

### Z odůvodnění:

[14] Úvodem je třeba předeslat, že lze do značné míry souhlasit s žalovaným v tom, že důvody kasační stížnosti jsou dosti obecné; na druhou stranu však nelze říci, že by nebylo zřejmé, čeho se týkají a kam jimi stěžovatel vlastně míří. Nejvyšší správní soud proto přezkoumal napadený rozsudek městského soudu, vůči němuž se stěžovatel vymezil v kasační stížnosti, z jejíhož obsahu lze vysledovat dva hlavní důvody: (i) nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.] a (ii) nezákonnost spočívající v akceptování takových vad řízení, pro které mělo být napadené rozhodnutí žalovaného zrušeno [§ 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.].

[15] [Ad (i)] Nejprve k namítané nepřezkoumatelnosti, která představuje takovou vadu, že se jí Nejvyšší správní soud musí zabývat i tehdy, pokud by ji stěžovatel nenamítal, tedy z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Vlastní přezkum rozhodnutí krajského, resp. městského soudu je totiž možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Tedy že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek důvodů, z nichž je zřejmé, proč městský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Veškerá tato kritéria napadený rozsudek městského soudu splňuje. Jedná se o srozumitelné a odůvodněné rozhodnutí. Z jeho obsahu je jasné, jaké otázky – v návaznosti na žalobní body – městský soud považoval za rozhodné, a vzájemná souvislost jednotlivých úvah, jakož i nosné důvody (*ratio decidendi*), které v napadeném rozsudku vyslovil, jsou zřetelné. Stěžovatel v žalobě uplatnil několik námitek v souhrnu vycházejících z toho, že je vůči němu v Rusku vedeno nezákonné trestní stíhání a že stav v ruských věznicích je neuspokojivý. K tomu se městský soud dostatečně vyjádřil a vysvětlil, proč tyto námítky – a z nich pramenící obavy stěžovatele z návratu do země původu – nelze mít za opodstatněné. Napadený rozsudek městského soudu proto považuje Nejvyšší správní soud za přezkoumatelný. Jinou otázkou je jeho správnost, resp. zákonnost, kterou se zdejší soud zabýval následně – při věcném posouzení druhého z výše vymezených důvodů kasační stížnosti.

[16] [Ad (ii)] Stěžovatel namítal vady řízení spočívající v tom, že závěry žalovaného nemají oporu ve spise, resp. jsou s ním v rozporu, a proto měl městský soud žalobou napadené rozhodnutí zrušit, což neučinil. Naopak žalobu zamítl a akceptoval postup žalovaného jako souladný se zákonem s tím, že trestní stíhání nemá politický podtext, resp. stěžovatel není tzv. zájmovou osobou; nelze ho proto – i s přihlédnutím k poskytnutým garancím dožadujícího orgánu – považovat za zvýšeně ohroženou osobu a očekávat excesivní přístup nejen v rámci trestního řízení, ale i při omezení osobní svobody ve vězení. S tímto závěrem městského soudu Nejvyšší správní soud nesouhlasí a s odkazem na obsah správního spisu považuje za podstatné poukázat na následující relevantní skutečnosti.

[17] V žádosti o udělení mezinárodní ochrany podané z vazební věznice stěžovatel stručně jako důvod uvedl to, že je proti němu vedeno nezákonné a nespravedlivé trestní stíhání v Ruské federaci, které má za cíl zakrýt skutečné pachatele. Tento důvod dále rozvedl v pohovoru provedeném dne 8. 2. 2018, v němž uvedl, že se nezabýval politickou činností. Pracoval ve státních službách – konkrétně ve federální daňové správě, kde zastával funkci

vedoucího analytického oddělení a regionální inspekce. Jeho pracovní poměr byl ukončen dohodou kvůli probíhajícímu vyšetřování ve státním podniku Bazalt, v němž během několika let došlo k vyvedení velkého množství finančních prostředků v podobě vrácené DPH, a to na základě fiktivní smlouvy (uzavřené dne 29. 12. 2008) mezi podnikem Bazalt a společností Vestra Logografia, s. r. o., a následných dodatků k této smlouvě (uzavřených v letech 2009 až 2011) o poskytnutí právních a účetních služeb právě pro vrácení DPH z federálního rozpočtu. Stěžovatel nejprve v dané věci figuroval jako svědek a dle jeho mínění bylo vše organizováno vedením podniku Bazalt. Ve snaze zakrýt trestnou činnost vedení podniku Bazalt však byl obviněn zástupce hlavního účetního tohoto podniku (K. D. V.), generální ředitelka Vestra Logografia, s. r. o. (I. O. V.) a rovněž stěžovatel, který má plnit roli „obětího beránka“. Situace, v níž se ocitl, dle jeho názoru odráží obecnou politicko-ekonomickou situaci v Rusku, kdy v podstatě veškerou ekonomiku ovládá vláda, která staví do čela své manažery. Finanční toky pak vedou k osobním výhodám s tím, že když se tyto informace zjistí, manažeri, kteří jsou blízcí státu, se snaží zbavit své odpovědnosti. Konkrétně k podniku Bazalt stěžovatel uvedl, že jde o vojenský podnik pod kontrolou státu a zvláštních (tajných) služeb a že „[...] patří k systému ruské technologie (Rosstechnologie), který kontroluje celý obranný a strojírenský sektor. A v čele stojí pan Č., který patří k nejbližšímu okruhu Putina. A také R., který řídil ten podnik, byl v kruhu Rosstechnologie a teď je ve vysoké státní funkci“.

[18] V podstatě totéž pak stěžovatel konzistentně tvrdil i v dalších podáních adresovaných žalovanému, z nichž lze zmínit zejména vyjádření ze dne 19. 2. 2018, v němž odkázal na svá vyjádření v extradičním řízení a další materiály, které jsou součástí soudního spisu vedeného ve věci jeho vydání do Ruska. Dále stěžovatel uvedl, že sice není primárně tzv. zájmovou osobou pro ruské orgány kupříkladu proto, že by byl politickým disidentem; to ovšem dle jeho názoru neznamená, že by nemohl být osobou, vůči které je vykonstruováno trestní stíhání a která byla vybrána jako „obětí beránek“ – a to proto, že se osobně znal s generálním ředitelem podniku Bazalt v době, kdy byla započata jeho spolupráce se společností Vestra Logografia, s. r. o. Jako druhý důvod uvedl to, že je zranitelnou osobou v důsledku svého zdravotního stavu (diabetes I. typu), a nebude tak schopen účinně vzdorovat případnému nátlaku vedenému za účelem doznání se k trestné činnosti, kterou nespáchal. V tomto ohledu výslovně poukázal na to, že trestní řízení vůči němu „[...] je ryze účelové s cílem prostřednictvím vynuceného přiznání od jeho osoby zakrýt případnou trestnou činnost významných osob podílejících se na nezákonném korupčním jednání ve státních úřadech a podnicích, jako je právě Bazalt s. r. o. a stejně tak zakrýt nezákonné praktiky pracovníků generální bezpečnostní služby či jiných bezpečnostních služeb, jejichž vliv na soudní řízení je nejen dle názoru stěžovatele, ale i renomovaných nevládních a mezivládních organizací bohužel eufemisticky řečeno nadstandardní a prokazatelně konsekventně nezákonný“. Rovněž poukázal na relevantní judikaturu Evropského soudu pro lidská práva týkající se situace v ruských věznicích a neadekvátního zajištění zdravotní péče. Jako pověstnou špičku ledovce pak připomněl rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 27. 8. 2019, *Magnitskiy a ostatní proti Rusku*, stížnosti č. 32631/09 a č. 53799/12 (dále jen „*Magnitskiy*“), kdy ruský právník zahraniční společnosti zemřel ve vazbě prokazatelně právě z důvodu odepření lékařské pomoci, přičemž i on čelil obvinění, resp. obžalobě z daňových a ekonomických trestných činů.

[19] Ve vyjádření ze dne 3. 4. 2018 stěžovatel opětovně odkázal na obsah soudního spisu vedeného ve věci jeho vydání do Ruska (včetně CD se zvukovým záznamem z veřejných zasedání a jeho vyjádření k podkladům zasláným ruskou generální prokuraturou či k osobě generálního ředitele R.). Současně zopakoval výše uvedené s tím, že se snažil své závěry ilustrovat na mnoha indicích a dílčích skutečnostech (mj. na tom, že součástí trestního obvinění není nelogický dodatek č. 1. ke smlouvě se společností Vestra Logografia, s. r. o., ale až dodatky č. 2.–č. 11., což přisuzuje snaze vyvinutí vedení podniku Bazalt, neboť právě tento první dodatek byl podepsán generálním ředitelem podniku Bazalt v době, kdy zde zástupce hlavního účetního, který ho měl ve všech případech údajně uvést v omyl, ještě nepůsobil).

[20] Dne 31. 1. 2019 byl stěžovatel seznámen s podklady pro rozhodnutí v dané věci s tím, že do protokolu v podstatě znovu zopakoval shora uvedené skutečnosti – konkrétně zmínil: „*Federální rozpočtový podnik Bazalt se zabývá hlavně výrobou protitankových střel. Vytváří do více než 80 zemí světa. Od r. 2009 je součástí podniku Rosstechnologie, která spojuje veškerý obranný průmysl Ruska. Vedoucí podniku je blízký spolupracovník prezidenta Putina.*“ Dále opět upozornil na snahu vyvinutí z celé trestní věci právě toho vedoucího podniku (A. L. R.) a na podobnost svého případu s případem *Magnitskiy*, který také obvinil ruské orgány z nezákonnosti (korupce) a poté

zemřel ve vězení; pobýval přitom ve vazební věznici Butyrka, kam by měl být podle rozdělení vyšetřovacích orgánů zařazen i stěžovatel. V závěru stěžovatel uvedl, že ačkoli ruská generální prokuratura dává českým orgánům záruky, nemá reálnou kontrolu nad průběhem trestního stíhání; zpochybnil taktéž kontrolu prostřednictvím českých diplomatů s tím, že jejich návštěva ve věznici není vůbec možná.

[21] Z uvedeného je – i přes jisté obsahové nedostatky (dané zkratkovitostí některých vyjádření stěžovatele, které je možné připsat jednak jazykové bariéře, jednak způsobu vedení pohovoru a vůbec celého správního řízení) – patrné, že závěr žalovaného, potažmo městského soudu, dle kterého případ stěžovatele není nijak zájmově motivován, nemůže obstát. Tento závěr neodpovídá obsahu správního spisu. Stěžovatel sice sám připustil, že primárně tzv. zájmovou osobou není, neboť není politickým disidentem; zabýval se odbornou činností v daňové správě, nikoli činností politickou. Nicméně nelze vyloučit, že může být tzv. zájmovou osobou sekundárně či skrytě – a to právě v důsledku shora popsanych skutečností, kdy opakovaně odkazoval na snahu zakrýt korupční jednání a politické vazby trestního případu týkajícího se vyvedení finančních prostředků ze státního podniku Bazalt; konkrétně lze zmínit zejména jím uváděnou vazbu vedení zbrojního podniku Bazalt – generálního ředitele A. L. R. na politiky (prezidenta Putina a další vysoké státní činitele), na bezpečnostní orgány, zvláštní (tajnou) službu atd.

[22] Tyto skutečnosti Městský soud úplně pominul, podobně jako žalovaný, přestože stěžovatel doložil do správního spisu jako důkaz svých tvrzení kromě jiného i ruský psaný příspěvek z otevřené internetové encyklopedie (Wikipedia), který si sám žalovaný nechal přeložit. Z tohoto překladu se podává nejen to, že A. L. R. působil v letech 2009–2012 jako generální ředitel státního podniku Bazalt, ale i právě zmíněná vazba jmenovaného na vrcholné ruské politiky (v minulosti pracoval např. jako pomocník předsedy vlády či zástupce ředitele jeho sekretariátu, byl tajemníkem ruské vlády pro vojensko-průmyslové otázky, obdržel od ní čestné uznání a cenu v oblasti vědy a techniky).

[23] Nejvyšší správní soud si je samozřejmě vědom limitů dokazování prostřednictvím otevřené internetové encyklopedie, zejména co se týká pravdivosti či věrohodnosti jejího obsahu. Na druhou stranu nelze příp. nižší věrohodnost posoudit jinak než v rámci volného hodnocení důkazů, které prakticky vůbec neproběhlo. Žalovaný zde postupoval značně selektivně a vzal za prokázané pouze to, že A. L. R. působil v danou dobu jako ředitel generálního podniku Bazalt, avšak vůbec nezmínil a ani nijak nehodnotil vazbu jmenovaného na vrcholné ruské politiky, která z provedeného důkazu rovněž vyplývá. Žalovaný ve své argumentaci *de facto* ignoroval tvrzení i důkazy stěžovatele, jimiž se snažil poukázat na jistý politický podtext své trestní věci, jakož i na podobnost této věci s případem *Magnitskiy* a neúčinnost poskytnutých záruk. S uvedenými skutečnostmi – zejména pak s možným politickým podtextem případu stěžovatele se žalovaný podrobněji nezabýval, ačkoli tento se vine jako červená nit většinou písemných podání a tvrzení stěžovatele navazujících na jeho žádost o udělení mezinárodní ochrany. Žalovaný si v tomto směru neopatřil téměř žádné relevantní informace a ty, které měl k dispozici, hodnotil nekorektně a selektivně. Na základě toho ustrnul na tom, že stěžovatel nebyl politicky činný (neboť se nejedná o lidskoprávní aktivistu, nezávislého novináře nebo představitele opozice kritického k současnému režimu). Následně uzavřel, že nelze dojít k tomu, že by byl případ stěžovatele „politicky citlivý“ a že by mu hrozilo porušení práv, jako se to stalo v případě *Magnitskiy*.

[24] Jinými slovy – žalovaný bez bližšího zkoumání uzavřel, že se jedná o běžný trestní případ s tím, že obavy stěžovatele ohledně možného porušení práva na spravedlivý proces (čl. 6 Úmluvy) nejsou namístě. Tento způsob výsledného posouzení věci podle názoru Nejvyššího správního soudu nelze akceptovat, neboť je založen na závěrech, které nemají oporu ve správním spise, resp. jsou s ním v rozporu, jak správně namítal stěžovatel.

[25] Žalovaný v tomto kontextu uvedl, že jím vedené správní řízení není a nemůže být přezkumem výsledku extradičního řízení, v němž bylo rozhodnuto o přípustnosti vydání stěžovatele k trestnímu stíhání do Ruské federace. S tím lze nepochybně souhlasit. Ostatně již samotný účel a cíle obou těchto řízení jsou jiné. Účelem řízení o vydání (extradičního řízení) je zjištění všech relevantních skutečností nejprve pro rozhodnutí trestního soudu o přípustnosti vydání a (v případě kladného rozhodnutí) následně pro rozhodnutí ministra spravedlnosti o povolení vydání dotčené osoby z České republiky k trestnímu stíhání nebo k výkonu trestu odnětí svobody, příp. ochranného opatření spočívajícího ve zbavení svobody. Naproti tomu účelem řízení ve věci žádosti o udělení mezinárodní ochrany je zjištění a potvrzení toho, že zde jsou, nebo nejsou dány důvody pro některou z forem

mezinárodní ochrany – tedy azyl, anebo doplňkovou ochranu. V prvním případě se navíc jedná o řízení soudní, po kterém následuje rozhodnutí ministra spravedlnosti; v druhém případě se jedná o řízení správní. To znamená, že typově jde o dvě odlišná a relativně samostatná řízení, jak konstatoval již Ústavní soud – v podrobnostech viz stanovisko pléna Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2013, sp. zn. Pl. ÚS-st. 37/13, č. 262/2013 Sb., v němž se mj. zabýval vztahem extradičního a azylového řízení, a i když se jednalo o výklad předchozí právní úpravy obsažené v trestním řádu, která byla s účinností od 1. 1. 2014 nahrazena zákonem č. 104/2013 Sb., o mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních (dále jen „zákon o mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních“), lze závěry tohoto stanoviska vztáhnout *mutatis mutandis* též na současnou právní úpravu.

[26] Nejvyšší správní soud respektuje, že extradiční a azylové řízení představují dvě samostatná řízení, současně ovšem konstatuje, že tato skutečnost ještě neznamená, že by tato řízení nebyla vzájemně vůbec provázána. Naopak meritorně nepochybně provázána jsou – a to velmi významně. Vždyť udělení mezinárodní ochrany je jedním z důvodů, pro který by musel soud vyslovit nepřipustnost vydání podle § 91 odst. 1 písm. b) zákona o mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních; dle citovaného ustanovení totiž platí: „*Vydání osoby do cizího státu je nepřipustné, pokud jde o osobu, které byla v České republice udělena mezinárodní ochrana, a to v rozsahu ochrany poskytnuté této osobě jiným právním předpisem nebo mezinárodní smlouvou.*“ A dlužno dodat, že obdobně ustanovení obsahovala i předchozí právní úprava v trestním řádu [§ 393 písm. b)], kterou se zabýval Ústavní soud ve shora citovaném stanovisku pléna, v němž výslovně (v bodě 18) uvedl „... že správní orgán nebude v dalším řízení vázán učiněnými skutkovými a právními závěry soudu a bude je moci v rámci řízení o udělení mezinárodní ochrany posuzovat samostatně. **Rozhodnutí soudu o tom, že vydání je přípustné, rovněž nebrání tomu, aby správní orgán rozhodl o udělení mezinárodní ochrany i z důvodů, které soud neuznal za postačující pro závěr o nepřipustnosti vydání**“ (podtržení doplněno Nejvyšším správním soudem).

[27] Na základě uvedeného je tedy možné jednoznačně dovodit, že jakkoli řízení ve věci extradice a řízení ve věci udělení mezinárodní ochrany představují dvě samostatná řízení, nelze říci, že by nebyla nijak provázána. S využitím metafory lze říci, že se svým způsobem jedná o spojené nádoby, které propojuje nejen konkrétní osoba jako taková, ale především to, aby v jejím případě nedošlo k porušení principu *non-refoulement*, tj. principu nenavrácení cizince do jiného státu, v němž by byl ohrožen jeho život nebo osobní svoboda na základě jeho rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité společenské vrstvě či politického přesvědčení (čl. 33 odst. 1 Úmluvy o právním postavení uprchlíků, vyhlášené pod č. 208/1993 Sb.), resp. v němž by mu hrozilo, že bude porušeno jeho právo na život (čl. 2 Úmluvy) nebo že bude vystaven mučení nebo podrobován nelidskému či ponižujícímu zacházení anebo trestu (čl. 3 Úmluvy) – k tomu srov. např. rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ze dne 8. 7. 1989, *Soering proti Spojenému království*, stížnost č. 14038/88, Series A, č. 161, ze dne 20. 3. 1991, *Cruz Varas a další proti Švédsku*, stížnost č. 15576/89, Series A, č. 201, ze dne 12. 4. 2005, *Shamayev a ostatní proti Gruzii a Rusku*, stížnost č. 36378/02, ECHR 2005-III, ze dne 28. 2. 2008, *Saadi proti Itálii*, stížnost č. 37201/06, ECHR 2008, a mnohé další.

[28] V otázce poslušnosti rozhodnutí ve věci extradice a ve věci mezinárodní ochrany tudíž platí jako základní východisko to, že rozhodnutí o povolení vydání nesmí nastat dříve, než bude pravomocně skončeno řízení o mezinárodní ochraně, včetně případného navazujícího soudního přezkumu; to v nedávném nálezu ze dne 2. 4. 2019, sp. zn. III. ÚS 1924/18, potvrdil též Ústavní soud s výhradou, že se nesmí jednat již o opakovanou žádost o udělení mezinárodní ochrany.

[29] V případě stěžovatele o opakovanou žádost nejde a naznačenou spojitost obou řízení nebylo možné pominout, a už vůbec ne způsobem, jakým to učinil žalovaný; ten se na jedné straně úplně distancoval od extradičního řízení, na straně druhé ovšem opakovaně odkázal na záruky poskytnuté ruskou stranou právě v tomto řízení. A obdobně využil odkazu na poskytnuté záruky i městský soud, aniž by se jimi blíže zabýval a posoudil jejich realnost a aplikaci v praxi. Přitom stěžovatel již v řízení před žalovaným výslovně zpochybnil některé z těchto záruk, a to realnost kontroly ruské generální prokuratury nad průběhem trestního stíhání, jakož i účinnost nabízených kontrolních mechanismů v podobě návštěvy českých diplomatů ve věznicích. Ohledně posouzení poskytnutých záruk bylo žalovaným postupováno vnitřně rozporným a především zcela nedostatečným způsobem, který Městský soud v podstatě bez dalšího převzal, aniž by si shodně s žalovaným vyžádal extradiční spis, na jehož obsah se stěžovatel opakovaně odkazoval.

[30] Podle názoru Nejvyššího správního soudu bylo namísto opatřit si za účelem komplexního posouzení věci i extradiční (soudní) spis či jeho relevantní části týkající se právě poskytnutých záruk či dalších důležitých skutečností, na které stěžovatel v průběhu správního řízení setrval a upozorňoval. Jak již bylo řečeno, jde o vzájemně provázaná řízení a již v minulosti k tomu Nejvyšší správní soud, mj. i s odkazem na metodiku UNHCR (Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky), velmi výstižně uvedl, že „[...] v praxi je žádoucí, aby ministerstvo vnitra mohlo poznatky a podklady, jež sloužily orgánům rozhodujícím o přípustnosti nebo samotném vydání, využít v azylovém řízení, stejně jako orgány rozhodující v extradičním řízení mohou využít poznatků získaných v řízení o mezinárodní ochraně“ (viz rozsudek ze dne 10. 8. 2010, čj. 4 Azs 10/2010-110).

[31] Lze proto konstatovat, že Městský soud pochybil, pokud podanou žalobu zamítl namísto toho, aby napadené rozhodnutí zrušil z důvodu výše popsanych vad řízení, které vyústily v nedostatečně zjištěný skutkový stav věci, který je navíc v rozporu se spisem, resp. nemá v něm náležitou oporu. To se týká především závěru, dle kterého stěžovatel není zájmovou osobou a jeho trestní stíhání nemá žádný politický podtext, jakož i závěru o dostatečnosti poskytnutých záruk ruskou stranou.

[32] Praxe tzv. (diplomatických) záruk je navíc praxí na pomezí práva a mezinárodní politiky, není nijak standardizována ani systemizována a lze ji vnímat v zásadě dvojím způsobem: (i) za prvé jako praxi, která posiluje pozici osoby, která má být navrácena či vydána, neboť jí zajišťuje jakýsi vyšší standard faktického zacházení; (ii) za druhé jako praxi, která – garancí vyššího standardu zacházení v konkrétním případě – pomáhá státům obcházet jejich obecné mezinárodněprávní závazky. Oba naznačené způsoby vnímání záruk poskytovanych ze strany cizího státu mají svoji relevanci, nicméně ten druhý z nich nutně vede k určité ostrážitosti při jejich posuzování. Zcela zásadní roli zde přitom představuje stát, do kterého má být dotyčná osoba navrácena (vydána) a který v této souvislosti poskytuje záruky. Pokud totiž půjde o stát, kde dochází k systematickému porušování lidských práv, zejména práv podle čl. 2 a čl. 3 Úmluvy, která jsou absolutní, ani poskytnutí či sjednání individuálních záruk nemusí být shledáno dostatečným; k tomu srov. např. rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ze dne 15. 11. 1996, *Chahal proti Spojenému království*, stížnost č. 22414/93, Reports 1996-V, ze dne 28. 2. 2008, *Saadi proti Itálii*, stížnost č. 37201/06, ECHR 2008, ze dne 1. 12. 2008, *Ismoilov a další proti Rusku*, stížnost č. 2947/06, v nichž nebyly přijaty záruky právě z důvodu závažného a přetrvávajícího či systematického porušování lidských práv v přijímajícím státě či z důvodu vágních a zcela obecných formulací ze strany přijímajícího státu.

[33] Stručně shrnuto: v případech, kdy přijímající stát poskytne záruky, nejsou tyto záruky samy o sobě dostatečné k zajištění náležité ochrany před nebezpečím porušení principu *non-refoulement*. Existuje proto povinnost přezkoumat, zda praktické uplatňování záruk poskytuje skutečnou garanci, že u dotyčné osoby nedojde jejím navrácením k ohrožení života nebo k nebezpečí špatného zacházení. V případě stěžovatele však k žádnému takovému přezkoumání nedošlo, ačkoli sám zpochybňoval kvalitu a spolehlivost některých záruk, které byly v jeho případě poskytnuty. Žalovaný v tomto ohledu úplně rezignoval na svoji roli, vůbec se otázkou dostatečnosti a spolehlivosti záruk nezabýval, natožpak, aby zvážil všechny relevantní faktory nastíněné nejen ve výše uvedené judikatuře, ale i v dalších relevantních rozsudcích Evropského soudu pro lidská práva – viz zejména rozsudek ze dne 9. 5. 2012, *Othman (Abu Qatada) proti Spojenému království*, stížnost č. 8139/09, ECHR 2012, který je z hlediska posuzování kvality a důvěryhodnosti diplomatických záruk zcela zásadní, neboť zde soud vymezil (v bodě 189) 11 faktorů, k nimž je nutno přihlížet (mezi ně přitom zahrnul i stěžovatelem v nyní souzené věci zpochybněné otázky ohledně toho, kdo vlastně může záruky poskytnout, resp. zda je tento orgán na centrální úrovni – zde: ruská generální prokuratura schopna zajistit, že budou v praxi respektovány a zda to lze objektivně ověřit diplomatickými nebo jinými monitorovacími mechanismy).

[34] Nutno poznamenat, že ještě před samotným posuzováním záruk je však třeba důkladně posoudit dodržování lidských práv v dané zemi (včetně jejího soudního a vězeňského systému) a vyloučit takový stav, který by sám o sobě vylučoval možnost přijetí jakýchkoli záruk. Žalovaný se stavu lidských práv v Rusku věnoval velmi kuse a posuzoval ho prakticky pouze ve vztahu k oblasti vězeňství; připustil, že podmínky v ruských věznicích jsou velmi špatné, v některých případech dokonce došlo k omezení či odepření adekvátní lékařské péče, avšak neshledal takové okolnosti, které by potvrzovaly pravděpodobnost, že k tomu dojde i v případě stěžovatele. V jeho případě žalovaný označil možnost špatného zacházení a neposkytnutí přiměřené zdravotní péče ve věznicích za zcela

hypotetickou, neboť nepatří k osobám ruskému režimu nepohodlným, a nebyla prokázána ani žádná jiná souvislost s případy, kdy k porušení práv vězňených osob došlo.

[35] K tomu Nejvyšší správní soud konstatuje, že ani jeden z uvedených předpokladů žalovaného nemůže na základě dosud zjištěného skutkového stavu věci obstát. Nejprve je namístě zopakovat, že žalovaným nebylo vůbec zkoumáno, a tím méně vyloučeno, že by mohl mít stěžovatelův případ politický podtext (viz výše); závěr, že stěžovatel nepatří k osobám ruskému režimu nepohodlným, je tedy minimálně předčasný. A pokud jde o souvislost s jinými případy porušení práv v ruských věznicích, je třeba říci, že tato souvislost zde jednoznačně je a žalovaný se mylí, tvrdí-li opak.

[36] Stěžovatel poukazyval nejen na obecně špatný stav ve věznicích v Rusku, ale zcela konkrétně své obavy vázal na to, že je zranitelnou osobou z důvodu svého zdravotního stavu; trpí totiž diabetem I. typu a v důsledku toho má mj. problémy se zrakem, které byly řešeny i pomocí laserové operace (sítnice) obou očí, jak je patrné ze stěžovatelova vyjádření ze dne 19. 2. 2018, resp. z příložené lékařské zprávy, která je součástí správního spisu. Právě v této souvislosti stěžovatel poukázal na vybrané rozsudky Evropského soudu pro lidská práva – konkrétně na rozsudky ze dne 9. 7. 2012, *Vladimir Vasilyev proti Rusku*, stížnost č. 28370/05, ze dne 1. 6. 2015, *Nogin protu Rusku*, stížnost č. 58530/08, ze dne 10. 4. 2012, *Arutyunyan proti Rusku*, stížnost č. 489777/09 a ze dne 5. 5. 2015, *Khloyev proti Rusku*, stížnost č. 46404/13. Žalovaný citované rozsudky neopomněl, zabýval se jimi, avšak dospěl k závěru, že pro případ stěžovatele jsou z části nepřipadné a z části podporují závěr o tom, že vězňené osoby trpící diabetem mají v ruských vězeňských zařízeních zajištěn přístup k adekvátní zdravotní péči, včetně odborné léčby a nezbytných léků (inzulínu). Takto jednoduchý a jednoznačný závěr ovšem z uvedených rozsudků nevyplývá a Nejvyšší správní soud považuje za podstatné připomenout následující:

– ve věci *Nogin v. Rusko*, č. 58530/08, dotčená osoba trpěla diabetem a podobně jako stěžovatel měla problémy se zrakem, přičemž k porušení Úmluvy (čl. 3) došlo právě z důvodu prodlevy ohledně plánované operace očí;

– ve věci *Khloyev v. Rusko*, č. 46404/13, dotčená osoba trpěla řadou vážných onemocnění, vč. diabetu, a za účelem jejich prověření vydal Evropský soud pro lidská práva předběžné opatření, kterým nařídil ruské straně provedení vyšetření lékaři nezávislími na vězeňském systému a zodpovězení několika navazujících otázek: (i) zda je léčba přiměřená, (ii) zda je tato léčba slučitelná s dalším pobytem ve věznici, anebo (iii) zda je třeba umístění v nemocnici. Vzhledem k tomu, že předběžnému opatření nebylo vyhověno a žádná vyšetření ze strany nezávislých lékařů neproběhlo, byla věc uzavřena s tím, že došlo k porušení Úmluvy (čl. 3).

[37] Zmíněné odmítnutí objektivního posouzení zdravotního stavu lékaři mimo vězeňský systém, jakož i prodleva při plánované operaci očí jsou zjevné problémy, které s ohledem na zdravotní stav stěžovatele nelze vyloučit ani v jeho případě; ten je navíc nikoli nepodobný případu *Magnitskiy*, na který stěžovatel opakovaně poukazyval. Městský soud však ve shodě s žalovaným jakoukoli podobnost vyloučil s tím, že stěžovatelův případ nemá politické pozadí.

[38] Jak již bylo uvedeno výše, tento závěr je minimálně předčasný. Navíc, a to je třeba zdůraznit, nebyl případ *Magnitskiy* nijak blíže zkoumán, jakkoli je zde jistá podobnost s případem stěžovatele patrná *prima facie* – Sergej *Magnitskiy* byl vedoucím daňové praxe v zahraniční společnosti poskytující účetní a auditorské služby zahraničním investorům v Rusku, trpěl diabetem a byl stíhán pro hospodářskou trestnou činnost, přičemž příslušné státní orgány obvinil z korupce a následně za nejasných okolností zemřel v ruské věznici Butyrka. Umístění do této věznice se obával rovněž stěžovatel, který také trpí diabetem, byl zaměstnancem daňové správy a je stíhán z důvodu hospodářské trestné činnosti, přičemž ve svých vyjádřeních setrval upozorňuje na nezákonné korupční jednání ve státních úřadech a podnicích. Všechny tyto okolnosti zakládají určitou podobnost obou případů, přičemž k případu *Magnitskiy* je ještě nutno nad rámec uvedeného připomenout, že se jím zabýval i Evropský soud pro lidská práva – v podrobnostech viz nedávný rozsudek ve věci *Magnitskiy*, v němž mj. konstatoval, že jmenovaný neměl ve vězení poskytnutu náležitou lékařskou péči, v důsledku čehož byl nedůvodně ohrožen na životě a byla porušena pozitivní povinnost státu vyplývající z čl. 2 Úmluvy.

[39] Nejvyšší správní soud uznává koncept individuality každého případu, včetně výše citovaných případů posuzovaných Evropským soudem pro lidská práva. Na druhou stranu ovšem nemůže odhlédnout od toho, že uvedená judikatura je pro Českou republiku a její orgány závazná (z důvodu „věci interpretované“) – a to tím

spíše, že byla vyslovena vůči Rusku, tj. vůči zemi původu stěžovatele, do níž by měl být vydán. Toto vydání nicméně předpokládá, že jím nedojde k porušení principu *non-refoulement*, o čemž lze mít ve světle všech výše uvedených skutečností vážné pochyby předestřené shora.

[40] Tyto pochyby jsou navíc velmi významně podpořeny systémovými či strukturálními nedostatky, které podrobně pojmenoval Evropský soud pro lidská práva v rozsudku ze dne 10. 1. 2012, *Ananyev a další proti Rusku*, stížnosti č. 42525/07 a č. 60800/08; citovaným „pilotním“ rozsudkem byla Rusku uložena povinnost předložit závazný harmonogram přijetí preventivních a kompenzačních opatření, která podmínky ve vazebních věznicích uvedou do souladu s čl. 3 Úmluvy. Zda se tak stalo, či nikoli – a existují tudíž nadále důvody domnívat se, že v Rusku dochází k systémovým nedostatkům, pokud jde o podmínky ve (vazebních) věznicích, které by vedly k ohrožení života stěžovatele či k riziku nelidského nebo ponižujícího zacházení s ním – však nebylo nijak zkoumáno; to je další vada, kterou je nutno vytknout městskému soudu, potažmo žalovanému.

[41] Jakkoli je to žadatel o udělení mezinárodní ochrany, kterého stíhá břemeno tvrzení, je třeba připomenout, že toto břemeno je dále ve vzájemné interakci s žalovaným správním orgánem rozvíjeno a doplněno břemenem důkazním; to je rozloženo mezi žadatele a žalovaný správní orgán, který je povinen zajistit k dané žádosti o mezinárodní ochranu maximální možné množství důkazů, a to jak těch, které vyvracejí tvrzení žadatele, tak těch, co je podporují; v podrobnostech viz čl. 4 směrnice 2011/95/EU o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytované ochrany (kvalifikační směrnice), která v oblasti posuzování důkazů představuje právně závazný nadnárodní nástroj, jenž mj. jednoznačně normuje: „*Posouzení žádosti o mezinárodní ochranu se provádí jednotlivě a jsou při něm zohledněny všechny významné skutečnosti týkající se země původu v době rozhodování o žádosti, včetně právních předpisů země původu a způsobu jejich uplatňování*“ [čl. 4 odst. 3 písm. a)].

[42] K tomu v projednávané věci evidentně nedošlo. Žalovaným správním orgánem nebyl naplněn standard důkazního břemene (a jeho rozložení), který je ve vztahu k azylu definován tzv. testem přiměřené pravděpodobnosti a ve vztahu k doplňkové ochraně tzv. testem reálného nebezpečí; srov. relevantní judikaturu Nejvyššího správního soudu, např. rozsudek ze dne 30. 9. 2008, čj. 5 Azs 66/2008-70, č. 1749/2009 Sb. NSS, či rozsudek ze dne 26. 3. 2008, čj. 2 Azs 71/2006-82, podle nichž platí, že při posuzování, zda v dané zemi absentují záruky garantující naplnění práva na spravedlivý proces (čl. 6 Úmluvy) a zákazu mučení nebo nelidského či ponižujícího zacházení anebo trestání (čl. 3 Úmluvy), na což stěžovatel opakovaně poukazoval, je nezbytné zkoumat skutečné (reálné) nebezpečí, kterým je nutno rozumět situaci, kdy „[...] *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*“.

## 3935

### Pobyt cizinců: zajištění cizince za účelem vyhoštění

k § 124 odst. 1 a 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění účinném do 30. 7. 2019 (v textu jen „zákon o pobytu cizinců“)

**I. Důvodem pro zrušení rozhodnutí o prodloužení doby trvání zajištění cizince soudem nemůže být samotná skutečnost, že bylo zrušeno rozhodnutí o zajištění tohoto cizince. Zda zrušení rozhodnutí o zajištění cizince bude mít vliv na výsledek soudního přezkumu rozhodnutí o prodloužení doby trvání jeho zajištění, závisí na konkrétních okolnostech případu, zejména na důvodech, pro které je rozhodnutí o zajištění cizince zrušeno, a na tom, do jaké míry se policie v rozhodnutí o prodloužení doby trvání zajištění zabývala otázkou, zda jsou podmínky pro zajištění cizince i nadále splněny.**

**II. Zrušení rozhodnutí o zajištění cizince v okamžiku, kdy již nemá žádné právní účinky, jelikož stanovená doba zajištění uplynula, nezakládá povinnost policie bez dalšího cizince propustit, pokud jeho zajištění trvá na základě pravomocného rozhodnutí o prodloužení doby trvání zajištění. Další postup závisí na konkrétních okolnostech případu, zejména na důvodech, pro které bylo rozhodnutí o zajištění zrušeno, a na tom, do jaké míry se policie v rozhodnutí o prodloužení doby trvání zajištění zabývala otázkou, zda jsou podmínky pro zajištění cizince i nadále splněny.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 8. 2019, čj. 2 Azs 330/2018-30)*

**Prejudikatura:** č. 133/2004 Sb. NSS, č. 1566/2008 Sb. NSS, č. 2936/2013 Sb. NSS.

**Věc:** Stanley A. proti Krajskému ředitelství policie Zlínského kraje o zajištění cizince, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce (státní příslušnost Kamerun) byl dne 12. 6. 2018 pracovníky Celní správy České republiky zastaven a kontrolován ve vozidle Volkswagen na silnici I/50 ve směru ze Slovenské republiky do České republiky v prostoru bývalého hraničního přechodu ve Starém Hrozenkově. Lustraci bylo zjištěno, že je v Schengenském informačním systému evidován jako osoba, které je zakázán vstup do schengenského prostoru, jelikož je nežádoucí nebo představuje bezpečnostní riziko. Posléze bylo na základě mezinárodní policejní spolupráce zjištěno, že v Rakouské republice byl žalobci uložen zákaz pobytu pro padělání zvláště chráněných dokumentů platný do 3. 7. 2020. Žalobce byl dne 4. 8. 2017 vypovězen vzdušnou cestou do Itálie, kde měl v té době platné pracovní povolení. Toto povolení pozbylo platnosti dne 15. 5. 2018.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 14. 6. 2018 rozhodl o zajištění žalobce ve smyslu § 124 odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců za účelem správního vyhoštění (dále jen „rozhodnutí o zajištění“). Rozhodnutí o zajištění bylo rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2019, čj. 8 Azs 226/2018-39, zrušeno pro nepřezkoumatelnost kvůli nesrozumitelnosti způsobené rozporností výroku a odůvodnění. V rozhodnutí o zajištění totiž ve výroku žalovaný stanovil dobu zajištění žalobce na 70 dnů, zatímco v odůvodnění uvedl dobu 60 dnů.

Rozhodnutím ze dne 18. 8. 2018 rozhodl žalovaný o prodloužení doby trvání zajištění žalobce podle § 124 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, a to o 40 dnů od uplynutí doby trvání zajištění stanovené rozhodnutím o zajištění, přičemž ve výroku uvedl, že celková doba zajištění se počítá od prvotního omezení osobní svobody cizince a tímto rozhodnutím se prodlužuje do 29. 9. 2018 (dále „napadené rozhodnutí“ nebo „rozhodnutí o prodloužení zajištění“).

Krajský soud v Brně (dále jen „krajský soud“) v záhlaví označeným rozsudkem zamítl žalobu proti napadenému rozhodnutí. Napadené rozhodnutí není podle krajského soudu nepřezkoumatelné ve vztahu k naplnění požadavku nezbytnosti zajištění po stanovenou dobu z hlediska kroků žalovaného, které měly vést k uskutečnění vyhoštění. Žalovaný srozumitelně a zřetelně formuloval úvahy, kterými se řídil při prodloužení zajištění žalobce. Ty se pak opírají o obsah správního spisu, který dokumentuje kontinuální snahu zjišťovat informace o průběhu přípravy a podmínkách uskutečnění vyhoštění žalobce zpět do země původu. Žalovaný vycestování žalobce neobstarává, a proto je pouze oprávněn zjišťovat stav procesu. Krajský soud vytknul žalovanému, že v napadeném rozhodnutí okolnosti procesu výkonu vyhoštění podrobněji nepopsal, ale neshledal, že by to mělo za následek nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů. Krajský soud dále uvedl, že žalovaný dostatečně odůvodnil termín vyhoštění, jelikož předběžné datum 17. 9. 2018 převzal od Ředitelství služby cizinecké policie, Odboru podpory výkonu služby, Oddělení bytového režimu cizinců, které výkon vyhoštění zajišťuje. Tento pouze předběžný termín prodloužil o 12 dnů, což nelze považovat za nepřiměřené.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, kterou opírá o důvod dle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Namítá tedy obecně vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit.

Podle stěžovatele krajský soud nesprávně posoudil otázku přezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, jelikož žalovaný dostatečně neodůvodnil, jaké jednotlivé kroky byly učiněny pro realizaci vyhoštění. Z napadeného

rozhodnutí není zřejmé, jakým způsobem byly kroky podnikány, čeho se podařilo dosáhnout, co je ještě třeba zařadit a nejasně byly uvedeny i okolnosti, pro které byla realizace vyhoštění naplánována ke dni 17. 9. 2018.

Žalovaný ve svém vyjádření uvedl, že napadené rozhodnutí je dostatečně odůvodněno, jelikož obsahuje rozvinuté úvahy o složitosti samotné realizace správního vyhoštění. Při stanovení délky doby prodloužení zajištění žalovaný vycházel z předpokladů orgánu policie, který realizaci správního vyhoštění zajišťuje. Předpokládaný termín realizace vyhoštění dne 17. 9. 2018 byl skutečně dodržen a stěžovatel byl leteckým spojem Praha–Paříž–Yaoundé s policejní eskortou za účasti pověřené osoby určené veřejnou ochránkyní práv vyhoštěn. Předpoklad doby trvání prodloužení zajištění tak byl správný a odůvodněný složitostí samotné realizace správního vyhoštění. Žalovaný shrnul, že k zajištění jakožto institutu omezujícího osobní svobodu jednotlivce přistupuje v případech, kdy účelu zákona o pobytu cizinců nelze dosáhnout jinou cestou.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

#### III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

##### III. A Vztah rozhodnutí o zajištění a rozhodnutí o jeho prodloužení

[10] V první řadě se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou, zda má na soudní přezkum napadeného rozhodnutí o prodloužení zajištění vliv skutečnost, že rozhodnutí o zajištění, které napadenému rozhodnutí předcházelo, bylo Nejvyšším správním soudem zrušeno pro nepřezkoumatelnost kvůli nesrozumitelnosti, která spočívala v uvedení odlišné délky doby zajištění ve výroku a v odůvodnění.

[11] Napadené rozhodnutí ve svém výroku stanoví, že žalovaný stěžovateli „podle ustanovení § 124 odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., prodloužuje dobu trvání zajištění o 40 (čtyřicet) dnů od uplynutí doby trvání zajištění, stanovené rozhodnutím OCP Zlín, ze dne 14. června 2018, čj. KRPZ 68481 34/ČJ-2018-150026. Celková doba zajištění se počítá od prvotního omezení osobní svobody cizince a tímto rozhodnutím se prodloužuje do 29. 9. 2018.“ V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný uvádí, že zajišťovací lhůta bude trvat do 29. 9. 2018.

[12] Nejvyšší správní soud považuje s ohledem na povahu rozhodnutí o zajištění a napadeného rozhodnutí, tj. rozhodnutí o prodloužení zajištění, za nezbytné vyjádřit se k otázce, zda a za jakých okolností mají vady rozhodnutí o zajištění vliv na rozhodnutí o prodloužení zajištění, jež na (prvotní) rozhodnutí o zajištění obsahově navazuje. Posouzení této právní otázky je totiž v této věci podstatné pro určení, zda je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné.

[13] Podle § 124 odst. 3 věta třetí a násl. zákona o pobytu cizinců, „[j]e-li to nezbytné k pokračování přípravy výkonu správního vyhoštění, je policie oprávněna dobu trvání zajištění prodloužit, a to i opakovaně. V řízení o prodloužení doby trvání zajištění cizince za účelem správního vyhoštění je vydání rozhodnutí prvím úkonem v řízení. Odvolání, obnova řízení ani přezkumné řízení nejsou přípustné.“

[14] Jak vyplývá z citovaného ustanovení a jak ustanovení interpretuje i ustálená rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu, „[r]ozhodnutí o prodloužení zajištění je nutno chápat jako rozhodnutí obsahově navazující na rozhodnutí o zajištění“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2013, čj. 1 As 90/2011-124, č. 2936/2013 Sb. NSS). To však nelze chápat zjednodušeně ve smyslu, že rozhodnutí o prodloužení zajištění následuje bez dalšího právní osud rozhodnutí o zajištění jemu předcházející. Jak však dále Nejvyšší správní soud uvádí, krajské soudy v několika případech dospěly k opačnému závěru při posouzení zajištění a jeho prodloužení podle § 129 odst. 1 a odst. 6 zákona o pobytu cizinců. Toto ustanovení upravuje zajištění cizince za účelem jeho předání nebo průvozu obdobně jako § 124 zákona o pobytu cizinců.

[15] Městský soud v Praze ve svém rozsudku ze dne 11. 1. 2016, čj. 4 A 108/2015-36, na str. 4 uvedl, že „zjistil, že rozsudkem Městského soudu v Praze čj. 1 A 103/2015-30 ze dne 30.12.2015, který nabyt téhož dne právní moci, bylo rozhodnutí o žalobcově zajištění ze dne 12.11.2015 zrušeno. Městský soud v Praze za této situace dospěl k závěru, že rozhodnutí o prodloužení zajištění nemůže samo o sobě obstát. Za této situace přisvědčil soud žalobci v tom, že jsou dány podmínky pro výjimku ze zásady přezkoumání rozhodnutí k datu jeho vydání podle ust. § 75 odst. 1 s. ř. s. Jako rozhodující důvod pro zrušení nyní napadeného rozhodnutí soud spatřuje skutečnost, že bylo zrušeno

rozhodnutí podkladové, t.j. rozhodnutí o žalobcově zajištění, a za této situace proto nemůže již obstát rozhodnutí, kterým byla doba žalobcová zajištění prodloužena. Napadené rozhodnutí je rozhodnutím navazujícím, které upravuje dobu, resp. délku zajištění a nikoli rozhodnutím, které by se vypořádávalo s otázkou, zda došlo ke splnění podmínek zajištění cizince dle § 129 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Soud za této situace, kdy bylo třeba zrušit žalobou napadené rozhodnutí jako rozhodnutí navazující na původní rozhodnutí o žalobcově zajištění, které bylo pravomocně zrušeno, se již dalšími námitkami nezabýval.“

[16] Obdobně se vyjádřil i Krajský soud v Brně, který s odkazem na shora citovaný rozsudek Městského soudu v Praze ve svém rozsudku ze dne 13. 7. 2016, čj. 32 A 40/2016-19, na str. 6 uvedl, že „rozsudkem zdejšího soudu ze dne 14. 6. 2016, č. j. 32 A 32/2016-32, který nabyl právní moci dne 14. 7. 2016, bylo rozhodnutí žalované o zajištění žalobce ze dne 4. 5. 2016, č. j. KRPB-109042-26/ČJ-2016-060023-50 A zrušeno. Soud za této situace dospěl k závěru, že rozhodnutí o prodloužení nemůže samo o sobě obstát. Soud proto přisvědčil žalobci v tom, že jsou dány podmínky pro výjimku ze zásady přezkoumání rozhodnutí k datu jeho vydání podle § 75 odst. 1 s. ř. s. Rozhodujícím důvodem ke zrušení napadeného rozhodnutí je skutečnost, že bylo zrušeno podkladové rozhodnutí, tj. původní rozhodnutí o zajištění žalobce. Proto již nemůže obstát rozhodnutí o prodloužení zajištění, neboť jde o rozhodnutí navazující, které upravuje dobu zajištění a nejedná se o rozhodnutí, které by se primárně vypořádávalo s otázkou, zda došlo ke splnění podmínek zajištění cizince dle § 129 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Tomu, že se v posuzovaném případě jedná o podkladové rozhodnutí, nasvědčuje i postup žalované, která žalobce propustila ze zajištění na základě zrušení rozhodnutí o jeho zajištění ze dne 4. 5. 2016, č. j. KRPB-109042-26/ČJ-2016-060023-50 A, ačkoliv doba zajištění stanovená v předmětném rozhodnutí uplynula již dne 4. 6. 2016 a v době vydání rozsudku zdejšího soudu ze dne 14. června byl již žalobce zajištěn na základě žalobou napadeného rozhodnutí o prodloužení zajištění. Soud se tedy ztotožnil s právním názorem vysloveným v rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 1. 2016, č. j. 4 A 108/2015-36.“

[17] Městský soud tento výklad právní otázky znovu zopakoval a dále rozvedl ve svém rozsudku ze dne 28. 2. 2018, čj. 13 A 4/2018-41, týkajícím se dvou na sebe navazujících rozhodnutí o prodloužení zajištění, bod 8–10, takto: „rozsudkem zdejšího soudu č. j. 1 A 143/2017-36 ze dne 22. 1. 2018 bylo zrušeno rozhodnutí žalované o prodloužení doby zajištění žalobce. Za této situace zdejší soud dospěl k závěru, že rozhodnutí o prodloužení doby zajištění žalobce nemůže samo o sobě obstát, a přisvědčil žalobci v tom, že jsou dány podmínky pro výjimku ze zásady přezkoumání rozhodnutí podle skutkového a právního stavu k datu jeho vydání ve smyslu § 75 odst. 1 s.ř.s. Jak přitom vyplývá z judikatury Nejvyššího správního soudu, zásada dle § 75 odst. 1 s. ř. s. neplatí bezvýjimečně (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 1. 2017 čj. 7 Afs 299/2016-25, kde jsou v odst. [20] uvedeny některé typové případy, kdy se zásada dle § 75 odst. 1 s. ř. s. neuplatní). Jako rozhodující důvod pro zrušení nyní napadeného rozhodnutí soud spatřuje skutečnost, že bylo zrušeno rozhodnutí podkladové, tj. rozhodnutí o prodloužení doby zajištění žalobce ze dne 15. 12. 2017, a za této situace proto nemůže již obstát rozhodnutí, kterým byla doba žalobcová zajištění prodloužena o dalších 30 dní (byť bylo napadené rozhodnutí vydáno ještě před vydáním zmíněného rozsudku zdejšího soudu čj. 1 A 143/2017-36). Napadené rozhodnutí je rozhodnutím navazujícím, jež upravuje dobu, resp. délku zajištění, a nikoliv rozhodnutím, které by se vypořádávalo s otázkou, zda došlo ke splnění podmínek zajištění cizince dle § 129 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Soud rovněž vycházel z dosavadní judikatury – v obdobných věcech dosud rozhodly stejně jak Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 11. 1. 2016 čj. 4 A 108/2015-36, tak i Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 13. 7. 2016 čj. 32 A 40/2016-19. Zdejší soud nevidí důvodu, proč se od této judikatury v posuzovaném případě odchýlit.“

[18] S citovanými závěry krajských soudů se však Nejvyšší správní soud neztotožňuje.

[19] Ve výše citovaném rozsudku čj. 1 As 90/2011-124 Nejvyšší správní soud v souvislosti s požadavky kladenými na odůvodnění rozhodnutí o prodloužení zajištění judikoval, že „[c]izinec je s předchozím rozhodnutím o zajištění i s obsahem spisového materiálu detailně seznámen, proto není nezbytné okolnosti týkající se vydání rozhodnutí o zajištění při rozhodování o prodloužení délky zajištění detailně znovu popisovat; postačí stručné shrnutí dosavadního průběhu řízení a uvedení důvodů, pro které byl cizinec původně zajištěn“. Konstatoval tedy, že v tomto smyslu je rozhodnutí o prodloužení zajištění rozhodnutím obsahově navazujícím na rozhodnutí o zajištění. Zdůraznil však také, že takto lze k odůvodnění rozhodnutí o prodloužení zajištění přistoupit, jen pokud nedojde ke změně skutkových okolností. „Za nezměněných skutkových okolností budou důvody pro trvání zajištění zpravidla

*shodné, jako byly důvody popsané v prvním rozhodnutí o zajištění cizince, proto na něj postačí v odůvodnění v podrobnostech odkázat a není nutno opětovně zevrubně popisovat důvody dle § 124 odst. 1 zákona, které správní orgán přiměly k tak zásadnímu opatření, jakým je zajištění cizince.“*

[20] Tento výklad potvrdil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 27. 7. 2017, čj. 1 Azs 94/2017-26: „Judikatura vztahující se k zajišťování cizinců za účelem správního vyhoštění sice v obecné rovině stanoví, že správní orgány v rozhodnutí o prodloužení zajištění již nemusí rozsáhle rekapitulovat důvody zajištění (cizinec s nimi byl obeznán již z původního rozhodnutí o zajištění). [...] [z]míněné podání obsahující návrh příbuzného stěžovatele na složení finanční záruky ve smyslu § 123b odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, učiněné den po vydání prvotního rozhodnutí o zajištění, však zcela jednoznačně představovalo zcela novou skutkovou okolnost, kterou měla žalovaná v odůvodnění napadeného rozhodnutí náležitě reflektovat.“ Nejvyšší správní soud proto uzavřel, že „[z]a situace, kdy v průběhu správního řízení existuje zcela jasný návrh směrem ke složení finanční záruky podle § 123b zákona o pobytu cizinců, povšechné vypořádání se s nemožností aplikace zvláštních opatření v rámci odůvodnění rozhodnutí o prodloužení zajištění v zásadě neobstojí. Opačný přístup správního orgánu je totiž v rozporu se zásadou individualizace tak, jak ji vymezil rozšířený senát ve výše citovaném usnesení, a především zakládá nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalované (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2016, č. j. 6 Azs 142/2016 - 26).“

[21] Z judikatury Nejvyššího správního soudu lze tedy dovodit, že rozhodnutí o prodloužení zajištění, ve kterém žalovaný rozhoduje o dalším trvání zajištění, není pouze rozhodnutím, které „upravuje dobu zajištění“, jak uvádí krajské soudy. I v případě rozhodnutí o prodloužení zajištění je žalovaný povinen vypořádat se s otázkou, zda podmínky zajištění cizince dle § 124 zákona o pobytu cizinců trvají. Ačkoliv není v souladu s výše citovaným rozsudkem Nejvyššího správního soudu čj. 1 As 90/2011-124 nezbytně nutné „okolnosti týkající se vydání rozhodnutí o zajištění při rozhodování o prodloužení délky zajištění detailně znovu popisovat“, jelikož „[c]izinec je s předchozím rozhodnutím o zajištění i s obsahem spisového materiálu detailně seznámen“, a tudíž „postačí stručně shrnutí dosavadního průběhu řízení a uvedení důvodů, pro které byl cizinec původně zajištěn“, je nutné se zabývat posouzením, zda nedošlo ke změně skutkových okolností, které by byly relevantní pro posouzení trvání důvodů zajištění, uložení zvláštních opatření za účelem vycestování podle § 123b a § 123c zákona o pobytu cizinců či pro možnost realizovat správní vyhoštění. Ostatně povinnost „zkoumat, zda důvody zajištění trvají“, má žalovaný podle § 126 písm. a) zákona o pobytu cizinců „po celou dobu zajištění cizince“, nikoliv pouze v okamžiku, kdy se o zajištění rozhoduje. Podle § 127 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců „musí být zajištění bez zbytečného odkladu ukončeno po zániku důvodů pro zajištění“. Trváním důvodů zajištění by se proto měl žalovaný zabývat i při rozhodování o prodloužení zajištění.

[22] Lze tak uzavřít, že rozhodnutí o prodloužení zajištění je v určitém ohledu rozhodnutím obsahově navazujícím na rozhodnutí o zajištění. Avšak to, zda v přezkumu samo o sobě nezávisle na předcházejícím rozhodnutí o zajištění obstojí, či zda bude následovat právní osud předcházejícího rozhodnutí o zajištění, závisí na konkrétních okolnostech případu, zejména na důvodech, pro které je rozhodnutí o zajištění zrušeno, a na tom, do jaké míry se žalovaný v rozhodnutí o prodloužení zajištění zabýval otázkou, zda jsou podmínky pro zajištění cizince i nadále splněny. Rozhodujícím důvodem pro zrušení rozhodnutí o prodloužení zajištění soudem proto bez dalšího nemůže být skutečnost, že bylo zrušeno rozhodnutí o zajištění cizince. Nejvyšší správní soud dodává, že rozhodnutí o zajištění nelze v žádném případě označit za rozhodnutí podkladové pro rozhodnutí o prodloužení zajištění.

[23] Nejvyšší správní soud se dále zabýval otázkou, jaký důsledek má zrušení rozhodnutí o zajištění pro jeho faktické ukončení. Podle § 127 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců „musí být zajištění bez zbytečného odkladu ukončeno [...] rozhodne-li soud ve správním soudnictví o zrušení rozhodnutí o zajištění cizince, o zrušení rozhodnutí o prodloužení doby trvání zajištění nebo o zrušení rozhodnutí o nepropuštění ze zařízení; povinnost propustit cizince vzniká vyhlášením zrušujícího rozsudku“. Zásadní ovšem je, zda má rozhodnutí v daný okamžik právní účinky. Ty zanikají po uplynutí doby, na kterou se cizinec zajišťuje. Zrušení rozhodnutí o zajištění v okamžiku, kdy již nemá žádné právní účinky, jelikož stanovená doba zajištění uplynula, proto nezakládá povinnost žalovaného bez dalšího zajištění ukončit a cizince propustit, pokud jeho zajištění trvá na základě pravomocného rozhodnutí o prodloužení zajištění. Další postup závisí na konkrétních okolnostech případu, zejména na důvodech, pro

kteří je rozhodnutí o zajištění zrušeno, a na tom, do jaké míry se žalovaný v rozhodnutí o prodloužení zajištění zabýval otázkou, zda jsou podmínky pro zajištění cizince i nadále splněny.

[24] Touto otázkou se podrobně zabýval Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 21. 9. 2017, čj. 2 Azs 236/2017-36, v němž posuzoval, zda došlo k nezákonnému zásahu žalovaného spočívajícím v pokračování zajištění i přesto, že jedno z rozhodnutí, na základě kterých byl zajištěn, bylo zrušeno správním soudem. Cizinec byl v uvedené věci zajištěn podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu (dále jen „zákon o azylu“), a zároveň podle § 46a odst. 1 písm. b) zákona o azylu. V obou případech v trvání do 17. 1. 2017. Cizinec argumentoval, že žalovaný je povinen ho propustit vždy po vyhlášení rozsudku, kterým bylo zrušeno alespoň jedno z rozhodnutí, na jejichž základě je cizinec žalovaným kontinuálně omezován na osobní svobodě. Nejvyšší správní soud argumentaci cizince nepřisvědčil a konstatoval, že *„povinnost žalovaného propustit zajištěného žadatele o mezinárodní ochranu je dána tehdy, zruší-li soud právě takové rozhodnutí o zajištění, na základě kterého je žadatel v okamžiku vydání zrušujícího rozsudku zajištěn. Došlo-li tedy ke zrušení rozhodnutí o zajištění opírajícího se o důvod zajištění dle § 46a odst. 1 písm. b), aniž by v okamžiku vyhlášení zrušujícího rozsudku byl žadatel o mezinárodní ochranu podle tohoto ustanovení zajištěn, došlo toliko ke zrušení již neplatného (srov. ustanovení § 46a odst. 10 zákona o azylu) rozhodnutí o zajištění, které v předmětné době nemělo žádné právní účinky.“* Nejvyšší správní soud dále uvedl, že *„[i] v případě, kdy by v rámci jednoho konkrétního rozhodnutí o zajištění bylo žalovaným uplatněno více důvodů zajištění dle § 46a odst. 1 zákona o azylu zároveň, přičemž by v rámci následně iniciovaného soudního přezkumu takového rozhodnutí byl pouze jeden z těchto důvodů shledán neopodstatněným, rozhodnutí o zajištění jako celek by obstálo, neboť by byl naplněn alespoň jeden z důvodů zajištění a zajištění by tak nebylo lze označit za nezákonné“*. Nejvyšší správní soud dále odkázal na rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 5. 6. 2015, čj. 44 A 41/2015-16, podle něhož *„v případě úspěšného zpochybnění pouze jednoho z více současně aplikovaných důvodů uložené povinnosti setrvat v zařízení pro zajištění cizinců je třeba zrušit pouze odpovídající část výroku napadeného rozhodnutí. [...] Zrušení pouze dílčí části výroku rozhodnutí odpovídající jednomu z více současně aplikovaných důvodů uložené povinnosti setrvat v zařízení pro zajištění cizinců podle § 46a odst. 1 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, neaktivuje povinnost Ministerstva vnitra ČR podle § 46a odst. 6 věty poslední zákona o azylu umožnit žadateli bez zbytečného odkladu opustit přijímací středisko.“* Podle Nejvyššího správního soudu tak logickým argumentem *„a maiori ad minus“* (od většího k menšímu) lze bezpečně dospět k závěru, že musí-li být k ukončení zajištění zrušeno rozhodnutí v celém rozsahu, tedy ohledně všech uplatněných důvodů zajištění, musí tomu tak být i v případě, kdy by tyto důvody byly uplatněny v několika různých rozhodnutích o zajištění. Rozhodnutí o zajištění z důvodu dle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu však zrušeno nebylo, a ani nemohlo být, neboť rozhodnutí nebylo v daném řízení předmětem soudního přezkumu. V nepropuštění ze zajištění v návaznosti na zrušení druhého rozhodnutí o zajištění soudem nelze shledat nezákonný zásah.

[25] I přesto, že se citovaný rozsudek čj. 2 Azs 236/2017-36 týká zajištění cizince podle zákona o azylu, závěry v něm uvedené lze aplikovat i na zajištění podle § 124 zákona o pobytu cizinců. Zásadní rozdíl je však v nyní posuzovaném případě nutno spatřovat v povaze rozhodnutí. V citovaném případě se jedná o na sobě nezávislá rozhodnutí o zajištění účinná v téže době, založená na základě odlišných důvodů. V případě stěžovatele je předmětem úvah souvislost rozhodnutí o zajištění a rozhodnutí o prodloužení zajištění, které na ně obsahově navazuje. Z *ratio decidendi* citovaného rozsudku čj. 2 Azs 236/2017-36 však lze pro nyní posuzovaný případ dovodit, že esenciální pro posouzení, zda rozhodnutí o prodloužení zajištění samo o sobě ob stojí, budou důvody, pro které bylo rozhodnutí o zajištění shledáno vadným. Bude-li se tento nedostatek týkat důvodů, na nichž výhradně a bez jakékoliv změny skutkových okolností stojí i rozhodnutí o prodloužení zajištění, bude i toto rozhodnutí o prodloužení zajištění stiženo vadou. O tom bude nutno rozhodnout v rámci samostatného soudního přezkumu ve správním soudnictví s ohledem na okolnosti dané v době, kdy o prodloužení zajištění bylo rozhodováno.

[26] Je ovšem nutno zdůraznit, že do té doby, než správní soud rozhodne, stále platí pravidlo, že žalovaný je po celou dobu zajištění povinen zkoumat, zda důvody zajištění trvají (§ 126 zákona o pobytu cizinců). Je rovněž povinen zajištění ukončit bez zbytečného odkladu po zániku důvodu pro zajištění [§ 127 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců].

[27] Jestliže v soudním přezkumu rozhodnutí o zajištění vyjde najevo, že podmínky pro zajištění cizince přestaly v jeho průběhu existovat, či vůbec nikdy nebyly naplněny, žalovaný je podle § 127 odst. 1 písm. a)

zákona o pobytu cizinců povinen ukončit bez zbytečného odkladu jeho zajištění trvajícím na základě rozhodnutí o prodloužení zajištění, které se opírá o zcela totožné důvody bez jakékoliv změny skutkových okolností. To platí i přesto, že navazující rozhodnutí o prodloužení zajištění je dosud účinné a pravomocné. Bezodkladné ukončení zajištění v důsledku zániku důvodu je v takovém případě právním institutem, který zaručuje, že nebude nepřiměřeným způsobem zasaženo do práva na osobní svobodu cizince. Tento postup odpovídá i dosavadní judikatuře Nejvyššího správního soudu, podle níž je „*důsledkem zrušení rozhodnutí o zajištění za účelem správního vyhoštění okamžitě propuštění zajištěného cizince*“ (podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 11. 2012, čj. 9 As 111/2012-34).

[28] Může ale nastat i situace, kdy ačkoliv rozhodnutí o zajištění je *ex post* shledáno nezákonným, rozhodnutí o prodloužení zajištění, které bylo vydáno na základě týchž důvodů, a to ještě v době před samotným soudním přezkumem rozhodnutí o zajištění, nebude trpět stejnou vadou. K tomu může dojít tak, že v době, kdy bylo o prodloužení zajištění rozhodováno, již podmínky pro zajištění byly splněny, na rozdíl od doby, kdy se poprvé rozhodovalo o zajištění.

[29] Nejvyšší správní soud uzavírá, že obě popsané situace je třeba odlišovat a v každém konkrétním případě je nutno posoudit, jaký následek zrušení rozhodnutí o zajištění bude mít.

[30] Nutno je také zdůraznit, že podle § 129a zákona o pobytu cizinců je cizinec oprávněn podat žalovanému žádost o propuštění ze zařízení, ve které uvede veškeré rozhodné skutečnosti, kterých se dovolává. Policie zkoumá, zda trvají důvody, pro které byl cizinec zajištěn, popřípadě pro které byla doba zajištění prodloužena. O žádosti žalovaný rozhodne bez zbytečného odkladu. Proti rozhodnutí o nepropuštění ze zařízení je cizinec oprávněn podat žalobu ve správním soudnictví. I tento institut cizinci zaručuje ochranu jeho práv a žalovaného zavazuje, aby se otázkou trvání důvodů pro zajištění zabýval.

[31] Dále je třeba se pozastavit ještě u jednoho aspektu, který se objevuje ve výše uvedených rozhodnutích krajských soudů, s nímž Nejvyšší správní soud neshoduje. Ta uvádějí, že „*jsou dány podmínky pro výjimku ze zásady přezkoumání rozhodnutí podle skutkového a právního stavu k datu jeho vydání ve smyslu § 75 odst. 1 s. ř. s.*“

[32] Podle § 75 odst. 1 s. ř. s. „*vychází soud při přezkoumání rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu*“.

[33] V rozsudku ze dne 31. 7. 2013, čj. 1 As 71/2012-46, se Nejvyšší správní soud zabýval přezkumem rozhodnutí o prodloužení zajištění, kdy cizinec namítal, že žalovaná nedostatečně zjistila skutkový stav věci a nezohlednila jeho komplikovaný zdravotní stav. Nejvyšší správní soud k tomu uvedl, že v této věci správní soudy „*vycházejí při přezkoumání rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který existoval v době vydání rozhodnutí žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.)*“ A dále zhodnotil, že „*ze správního spisu nevyplývá, že by žalované v okamžiku rozhodování o zajištění byly známy nějaké okolnosti týkající se zhoršeného zdravotního stavu stěžovatele, resp. že by stěžovatel žalovanou o svém špatném zdravotním stavu informoval nebo ji z tohoto důvodu požádal o propuštění ze zajištění či o uložení mírnějších opatření. Žalovaná tak nebyla povinna v rozhodnutí o prodloužení zajištění zdravotní stav stěžovatele hodnotit ani uvažovat z těchto důvodů o uložení mírnějších opatření, neměla-li o špatném zdravotním stavu stěžovatele povědomost*.“ Nejvyšší správní soud neshledal žádný důvod, pro který by se v případě přezkumu rozhodnutí o prodloužení zajištění měla uplatnit výjimka z obecného pravidla podle § 75 odst. 1 s. ř. s.

[34] Odkazují-li krajské soudy na judikaturu Nejvyššího správního soudu a přitom uvádějí, že „*zásada dle § 75 odst. 1 s. ř. s. neplatí bezvýjimečně (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 1. 2017 čj. 7 Afs 299/2016-25, kde jsou v odst. [20] uvedeny některé typové případy, kdy se zásada dle § 75 odst. 1 s. ř. s. neuplatní)*“, lze s nimi souhlasit. Tyto výjimky se však týkají zcela odlišných situací (v podrobnostech viz rozsudek ze dne 4. 2. 2013, čj. 8 Asz 27/2012-65, z důvodu možného porušení čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod; rozsudek ze dne 29. 11. 2012, čj. 7 As 144/2012-53, kvůli čl. 95 odst. 1 Ústavy v případech nezákonného územního plánu; rozsudek ze dne 15. 9. 2011, čj. 4 Ads 35/2011-75, týkající se rozhodnutí o odnětí dávky sociální péče a o nepřiznání příspěvku na živobytí; či rozsudek ze dne 14. 9. 2011, čj. 9 Afs 28/2011-181, týkající se zpochybnění existence exekučního titulu při přezkumu rozhodnutí vydaných v exekučním řízení). Výjimku z obecného pravidla podle § 75 odst. 1 s. ř. s. je nutno náležitě odůvodnit, a to existencí důvodu, který je srovnatelný s těmi výše uvedenými. Porušení zákonného pravidla představujícího jednu ze základních

zásad soudního přezkumu správních rozhodnutí bez existence některého z oněch výjimečných důvodů zakládá nezákonnost rozhodnutí krajského soudu (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 4. 2011, čj. 6 Ads 122/2010-178; či ze dne 30. 9. 2008, čj. 8 Afs 32/2008-59).

[35] V případě nyní posuzovaném Nejvyšší správní soud shledal, že ačkoliv bylo rozhodnutí o zajištění, na něž napadené rozhodnutí odkazuje, zrušeno pro nepřezkoumatelnost z důvodu nesrozumitelné délky trvání doby zajištění, nejsou ve vztahu k napadenému rozhodnutí dány tytéž důvody nepřezkoumatelnosti. Lhůta, na kterou se zajištění stěžovatele prodlužuje, není nesrozumitelná. Jakkoliv nebylo možné podle rozhodnutí o zajištění stanovit, kdy lhůta k zajištění uplyne, jelikož žalovaný rozporuplně ve výroku uváděl 70 dní, kdežto v odůvodnění 60 dní, je z napadeného rozhodnutí zřejmé a srozumitelné, že prodloužená lhůta zajištění skončí 29. 9. 2018 a bude trvat 40 dnů. Není tedy pochyb, že první den prodloužené lhůty bude den 20. 8. 2018. Žádné další okolnosti uvedené v napadeném rozhodnutí s tímto nejsou v rozporu.

[36] Nelze proto dospět k závěru, že by v tomto případě napadené rozhodnutí bez dalšího následovalo osud rozhodnutí o zajištění, a muselo být soudem zrušeno. Napadené rozhodnutí netrpí vadou, pro niž bylo zrušeno rozhodnutí o zajištění. Pokud jde o odůvodnění trvání důvodů pro zajištění v napadeném rozhodnutí, Nejvyšší správní soud se touto otázkou zabývá níže v bodě [45].

### III. B Odůvodnění doby prodloužení

[37] Stěžovatel namítá, že krajský soud nesprávně posoudil otázku přezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, jelikož žalovaný dostatečně neodůvodnil, jaké jednotlivé kroky byly učiněny pro realizaci vyhoštění. Z napadeného rozhodnutí není zřejmé, jakým způsobem byly kroky podnikány, čeho se podařilo dosáhnout, co je ještě třeba zařídit, a nejasně byly uvedeny i okolnosti, pro které byla realizace vyhoštění naplánována ke dni 17. 9. 2018.

[38] Podle § 124 odst. 3 věty třetí a násl. zákona o pobytu cizinců citovaného v bodě [13] je policie oprávněna dobu trvání zajištění prodloužit, je-li to nezbytné k pokračování v přípravě realizace správního vyhoštění.

[39] Podle § 125 odst. 1 zákona o pobytu cizinců doba zajištění nesmí překročit 180 dnů a počítá se od okamžiku omezení svobody. Dále lze dobu nad tento limit prodloužovat při splnění podmínek podle § 125 odst. 2 a 3 zákona o pobytu cizinců.

[40] K problematice nepřezkoumatelnosti správních rozhodnutí pro nedostatek důvodů lze s ohledem na ustálenou judikaturu správních soudů konstatovat, že z odůvodnění rozhodnutí musí být seznatelné, které skutečnosti vzal správní orgán za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti předestřené účastníkem za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy rozhodl a jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů (srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 26. 2. 1993, čj. 6 A 48/1992-23, publikovaný ve Správním právu pod č. 27/1994, nebo nověji rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2008, čj. 8 Afs 66/2008-71). Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být ovšem vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, čj. 7 Afs 212/2006-76, č. 1566/2008 Sb. NSS).

[41] Při posuzování nepřezkoumatelnosti správních rozhodnutí lze nepochybně vycházet také z judikatury Nejvyššího správního soudu vztahující se k otázce nepřezkoumatelnosti soudních rozhodnutí. V rozsudku ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS, zdejší soud uvedl, že „[n]edostatkem důvodů pak nelze rozumět dílčí nedostatky odůvodnění soudního rozhodnutí, ale pouze nedostatek důvodů skutkových. Skutkovými důvody, pro jejichž nedostatek je možno rozhodnutí soudu zrušit pro nepřezkoumatelnost, budou takové vady skutkových zjištění, které utvářejí rozhodovací důvody, typicky tedy tam, kde soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem anebo tam, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny.“

[42] Harmonogram konkrétních kroků, které správní orgán v řízení o správním vyhoštění cizince činí, je na úvaze správního orgánu, nicméně aby zajištění cizince bylo oprávněné, musí být řízení o vyhoštění

vedeno s náležitou pečlivostí, aktivně a svědomitě. Aplikace správního uvážení při rozhodování o prodloužení doby zajištění musí nalézt odraz v odůvodnění rozhodnutí, aby mohl soud přezkoumat, zda správní orgán správního uvážení nezneužil či nepřekročil jeho meze. V řízení o žalobě proti rozhodnutí o prodloužení doby zajištění tak soudy ve správním soudnictví hodnotí postup policie v řízení o správním vyhoštění a zkoumají, zda uvážení správního orgánu o prodloužení doby zajištění nevybočuje ze zákonem stanovených mezí, má oporu ve zjištěném skutkovém stavu a není svévolné (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 11. 2011, čj. 1 As 119/2011-39). Odůvodnění rozhodnutí o prodloužení zajištění musí obsahovat především úvahu, jaké kroky směřující k vyhoštění správní orgán dosud učinil a z jakého důvodu nebylo dosud možné vyhoštění realizovat. Předpokladem prodloužení zajištění je také skutečnost, že vyhoštění bude alespoň potenciálně možné. Proto musí správní orgán podrobněji uvážít zejména o skutečnostech, které vyšly najevo v průběhu jeho činnosti směřující k vyhoštění cizince a které by mohly zakládat důvodnou obavu, že účelu zajištění nebude možné dosáhnout (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 4. 2013, čj. 7 As 139/2012-59).

[43] Podle již citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2013, čj. 1 As 90/2011-124, je rozhodnutí o prodloužení zajištění dle § 124 odst. 3 zákona o pobytu cizinců nutno chápat jako rozhodnutí obsahově navazující na rozhodnutí o zajištění, co se týče požadavků kladených na odůvodnění rozhodnutí. Stěžovatel byl s předchozím rozhodnutím o zajištění i s obsahem spisového materiálu detailně seznámen, proto nebylo třeba okolnosti týkající se vydání rozhodnutí o zajištění při rozhodování o prodloužení zajištění detailně znovu popisovat a postačovalo stručné shrnutí dosavadního průběhu řízení a uvedení důvodů, pro které byl cizinec původně zajištěn. Ze spisového materiálu nikterak nevyplývalo, že by došlo ke změně skutkových okolností, a proto důvody pro prodloužení zajištění, jak byly popsány v rozhodnutí o zajištění, trvaly. Postačovalo tedy na ně v odůvodnění v podrobnostech odkázat a nebylo nutno opětovně zevrubně popisovat důvody dle § 124 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, které správní orgán přiměly k tak zásadnímu opatření, jakým je zajištění cizince.

[44] O to podrobněji však je třeba v rozhodnutí o prodloužení zajištění nutně uvést, z jakých důvodů nepostačuje původně stanovená lhůta pro zajištění cizince a z jakých důvodů bylo nutné trvání zajištění prodloužit (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2013, čj. 1 As 71/2012-46).

[45] Uvedené požadavky žalovaný v napadeném rozhodnutí naplnil. Popsal, že v době výkonu rozhodnutí o zajištění neustále zkoumal, zda důvody k zajištění stěžovatele trvaly. Podle evidence v informačním systému smluvních států byl stěžovateli zakázán vstup do schengenského prostoru, jelikož je osobou nežádoucí, či představuje bezpečnostní riziko. Žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že stěžovatel stále odmítá dobrovolný návrat do země původu a nejsou ze spisu známy žádné okolnosti, které by odůvodňovaly uložení zvláštních opatření za účelem vyhoštění podle § 123b a § 123c zákona o pobytu cizinců. Neshledal žádné důvody, pro které by nebylo možné vyhoštění realizovat. Žalovaný dále na straně 4 až 5 napadeného rozhodnutí popsal, jak probíhá příprava realizace vyhoštění, na koho se obrátil, s kým komunikoval a jaké nezbytné kroky je třeba ještě podniknout. Spisový materiál pak obsahuje podrobnou dokumentaci veškeré komunikace. V neposlední řadě žalovaný v napadeném rozhodnutí vysvětlil, z jakých důvodů je realizace správního vyhoštění předběžně naplánována na 17. 9. 2018. Dále se vyjádřil i ke svému uvážení, že z procesní opatrnosti, vzhledem k zásadě hospodárnosti řízení, ponechal prostor pro administrativní průtahy a dobu zajištění prodloužil do 29. 9. 2018, což je při složitosti a nákladnosti procesu přípravy realizace vyhoštění do Kamerunu zcela opodstatněné a racionální. Nejvyšší správní soud se proto ztotožňuje s posouzením krajského soudu, že žalovaný srozumitelně a zřetelně formuloval úvahy, kterými se řídil při prodloužení zajištění žalobce, a prodloužení předběžného termínu o 12 dnů náležitě odůvodnil. S ohledem na shora uvedené tak Nejvyšší správní soud uzavírá, že napadené rozhodnutí je tak zcela přezkoumatelné a netrpí nedostatkem důvodů. Námitka stěžovatele tedy není důvodná.

## Zdravotnictví: zdravotní služba; homeopatie

k § 2 odst. 2 a 4 zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách), ve znění účinném do 30. 9. 2015

**Poskytování homeopatie není poskytováním zdravotních služeb ve smyslu zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách).**

*(Podle rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 9. 2019, čj. 2 As 122/2017-73)*

**Prejudikatura:** č. 3598/2017 Sb. NSS.

**Věc:** Monika P. proti Ministerstvu zdravotnictví, proti rozhodnutí žalovaného, o kasační stížnosti žalovaného.

V projednávané věci jde o posouzení, zda lze homeopatické služby považovat za zdravotní službu podle zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách), ve znění účinném do 30. 9. 2015 (dále jen „zákon o zdravotních službách“). Ačkoliv je třeba řídit se zejména zněním zákona účinným v době spáchání správního deliktu, v mezidobí nedošlo k takovým změnám tohoto zákona, které by měly vliv na posuzování dané otázky. Závěry zde uvedené se proto vztahují i na stávající znění zákona o zdravotních službách.

Žalobkyní byla rozhodnutím Krajského úřadu Zlínského kraje ze dne 7. 1. 2015 uložena pokuta ve výši 50 000 Kč za správní delikt podle § 115 odst. 3 písm. a) zákona o zdravotních službách spočívající v poskytování zdravotních služeb bez oprávnění k jejich poskytování, aniž se jednalo o některou z výjimek uvedených v § 11 odst. 2 téhož zákona. Kromě neoprávněného poskytování zdravotní péče v oboru fyzioterapie jí bylo kladeno za vinu poskytování homeopatického poradenství spočívajícího ve zjišťování zdravotního stavu klientů a okolností, jež měly či mohly mít na zdravotní stav klientů vliv, a v doporučení homeopatického léčivého přípravku.

Žalovaný svým rozhodnutím uvedeným v záhlaví zamítl odvolání žalobkyně a rozhodnutí krajského úřadu potvrdil. Uvedl, že homeopatie je jednou z nejrozšířenějších léčebných metod v oblasti alternativní medicíny. Vznikla počátkem 19. století na základě knihy lékaře Christiana Friedricha Samuela Hahnemanna. Pojmů sloví v ní užití hovoří o léčbě, nemoci, hledání vhodného léčivého prostředku a popisuje vztah lékaře a pacienta. Nejedná se o léčebnou metodu odpovídající kritériím medicíny založené na důkazech a účinnost homeopatik nebyla jednoznačně prokázána. Od homeopatie se víceméně distancují odborné společnosti, ačkoliv Vědecká rada České lékařské komory (dále jen „ČLK“) uznala v roce 1993 homeopatii za léčebnou metodu. Homeopatie je ucelený systém se zjišťováním duševního a tělesného stavu pacienta za účelem zjištění jeho životní síly, tedy zdravotního stavu po stránce fyzické i duševní. Její integrální součástí je shromáždění symptomů posuzovaného jedince za účelem volby správného homeopatika. V napadeném rozhodnutí dále uvedl, že zákon o zdravotních službách přinesl celou řadu nově definovaných pojmů. Jeho cílem je kvalita poskytovaných zdravotních služeb a bezpečí pacienta. Definování činností, které je třeba považovat za zdravotní služby, je dáno jejich charakterem, rizikovostí spojenou s principem předběžné opatrnosti, očekáváním pacientů, způsobem, kterým se činnost jeví, používáním léčivých nebo jiných obdobných přípravků, právní úpravou dané činnosti. Jednotlivé zdravotní služby nejsou definovány taxativním výčtem, neboť lékařská věda a výzkum se rychle vyvíjejí. Pacienti, kteří se obracují na poskytovatele nekonvenční medicíny, očekávají schopnost posouzení jejich zdravotního stavu za účelem určení, zda je vhodné řešit jejich problém i v oblasti nekonvenční medicíny, která by měla být doplňkem léčby konvenční. Žalobkyně však takové znalosti nemá a mohla by ohrozit zdraví pacienta zejména tím, že nerozpozná závažný chorobný stav. I pouhé konzultační služby jsou zdravotními službami podle § 2 odst. 2 písm. b) zákona o zdravotních službách. Přijetím tohoto zákona došlo k monopolizaci poskytování zdravotních služeb pro poskytovatele zdravotních služeb na základě oprávnění dle § 15 citovaného zákona kromě výslovně předvidaných výjimek. Zdravotní služby zahrnují více či méně účinné metody. Nemusí se jednat jen o homeopatii, ale například i o akupunkturu. Naopak nikdo zřejmě nebude pochybovat o neléčebném účinku aromaterapie, obdobně lidé nepovažují za léčbu ani užívání bylin. Pro posouzení toho, zda jde o zdravotní službu, není podstatné, kdo ji

poskytuje, ale co je obsahem služby. Na poskytování homeopatie se nevztahuje ani smlouva o péči o zdraví podle občanského zákoníku.

Krajský soud napadené rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Homeopatie podle jeho závěrů nespadá mezi obory zdravotní péče. Za zdravotnické služby lze považovat pouze takové činnosti, k jejichž výkonu lze (a je nutno) získat odbornou kvalifikaci v rámci stávajícího státem garantovaného vzdělávacího systému v oblasti zdravotnictví. Homeopatie je léčebná metoda alternativní medicíny. Pokud by zákonodárce zamýšlel podřadit homeopatii pod pojem zdravotní služba, jistě by tak spornou disciplínu do zákonné definice výslovně uvedl, což však neučinil. Zdravotní služba ve smyslu zákona o zdravotních službách představuje značně obecnou definici, která by mohla dopadat na nesčetné množství situací. Zejména v otázce správného trestání je však třeba hledat rozumný výklad tohoto ustanovení, aby nedocházelo k nadměrné regulaci. Nelze pominout též zásadu *in dubio pro libertate*. Homeopatie nespadá ani mezi předměty studia vyučované na lékařských fakultách. Žalovaný vzdělávání v oblasti homeopatie neorganizuje ani nepodporuje. V případě homeopatie tedy nelze garantovat náležitou odbornou úroveň jejich poskytovatelů, jestliže tato metoda není obecně uznávána ani náležitě vyučována. Na poskytování homeopatie se vztahuje smlouva o péči o zdraví podle občanského zákoníku, která dopadá na jinou péči než zdravotní péči poskytovanou provozovateli zdravotnických zařízení. To, že stěžovatelka zjišťovala zdravotní stav pacientů, okolnosti, jež měly nebo mohly mít vliv na jejich zdravotní stav, jakož i to, že doporučovala homeopatický přípravek, krajskému soudu nepostačovalo k zařazení homeopatie mezi zdravotní služby ve smyslu zákona o zdravotních službách.

Žalovaný (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Namítal nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu. Nepřezkoumatelný je názor krajského soudu, že právní řád nezná definici homeopatie. Právní řád nezná definici většiny dalších jednotlivých metod, ať už konvenčních či nekonvenčních, a nikdo by se nepozastavoval nad jejich chápáním jako součástí zdravotních služeb.

Ačkoliv homeopatie není oborem zdravotní péče, nemá to vliv na závěr, zda se v konkrétním případě jedná o zdravotní službu, či nikoliv. Lékařská prohlídka všeobecného praktického lékaře za účelem vydání posudku k určitému účelu také není oborem péče (sama o sobě), přesto se jedná o součást činností všeobecného praktického lékaře a nepochybně o poskytování zdravotních služeb pacientovi. Homeopatie je metodou, nikoliv oborem. Není ani rozhodné, zda školení v homeopatii organizuje a podporuje sám stěžovatel či soukromé subjekty.

Zákonná pravidla by měla být vykládána rozumně a s přihlédnutím ke smyslu a účelu sledovaného příslušnou normou, tomu však stěžovatel dostal. Žalobkyně byla podnikatelkou, která sebezprezentací mohla vyvolat dojem, že její péče je srovnatelná s péčí zdravotnických profesionálů a že k tomuto účelu disponuje odborným vzděláním, které evokuje plnohodnotnou zdravotnickou kvalifikaci.

Krajský soud ponechal bez povšimnutí mnoho aspektů věci jako například ucelenost a znaky homeopatického léčení, jeho terminologii, registraci homeopatických přípravků podle zákona č. 378/2007 Sb., o léčivech a o změnách některých souvisejících zákonů (zákon o léčivech; dále jen „zákon o léčivech“), lékovou autoritou (u Státního ústavu pro kontrolu léčiv – dále jen „SÚKL“), vnímání homeopatie ze strany pacientů a poskytování homeopatie lékaři.

Nesprávný a zčásti nepřezkoumatelný je i závěr krajského soudu o tom, že právní podklad činnosti homeopatií spočívá v úpravě smlouvy o péči o zdraví podle občanského zákoníku. Občanský zákoník sice takový smluvní typ zavedl, nicméně i takový výkon povolání či předmět činnosti musí být legální. V České republice lze podnikat podle zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (dále jen „živnostenský zákon“), případně podle zvláštních předpisů. Výkonem živnosti podle § 3 odst. 2 písm. a) živnostenského zákona však není ani činnost přírodních léčitelů. Pokud poskytování homeopatické péče a homeopatického poradenství není zdravotní službou, pak není zřejmé, oč se jedná a zda soud neaprobuje podnikatelskou činnost vykonávanou v rozporu se živnostenským zákonem.

Žalobkyně se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnila s odůvodněním rozsudku krajského soudu. Pokud by bylo možné za zdravotní službu považovat jakoukoliv více či méně účinnou metodu, která má nebo může mít vliv na zdraví člověka, pak by pod definici zdravotní péče a zdravotních služeb spadaly činnosti jako

poskytování masáží, trenérských služeb, případně dovedeno do absurdna služby kadeřnické. Homeopatie není obsahem zdravotnického vzdělávání na českých vysokých školách ani jiného zdravotnického vzdělávání v jakékoli veřejnoprávní formě. Lékařské vzdělávání v homeopatii vedoucí k lékařské odborné způsobilosti tak neexistuje. Pod definicí zdravotních služeb podle zákona o zdravotních službách spadají pouze odborné (konvenční) zdravotní služby, což dokládá i postoj zákonodárce, který do občanského zákoníku přijal úpravu smluvního typu péče o zdraví. Byl veden mimo jiné snahou zavést právní úpravu i pro jiné případy poskytování zdravotní péče než jen poskytovatelem zdravotních služeb podle zákona o zdravotních službách. V případě poskytování homeopatického poradenství se z hlediska živnostenského práva jedná o volnou ohlašovací živnost.

Druhý senát Nejvyššího správního soudu, kterému byla věc přidělena, se rozhodl věc postoupit rozšířenému senátu. Dospěl k právnímu názoru, který se odchyluje od právního názoru vysloveného v dřívějším rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 6. 2017, čj. 1 As 50/2017-32, č. 3598/2017 Sb. NSS (dále jen „*rozsudek Homeopatie I.*“). V něm dospěl soud k závěru, že nebyl dostatečně zjištěn skutkový stav (především pak soustavná činnost tehdejší žalobkyně jako homeopatky), a proto rozhodl o zrušení všech napadených rozhodnutí. Konkrétně Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že teprve po ustálení skutkového stavu přichází v úvahu jeho právní posouzení, tedy úvaha o tom, zda jedním žalobkyně došlo k neoprávněnému poskytování zdravotních služeb. V nyní posuzované věci byl skutkový stav zjištěn dostatečně. V *rozsudku Homeopatie I.* nicméně také Nejvyšší správní soud uvedl, že nepovažuje právní úpravu zdravotních služeb a zdravotní péče za příliš obecnou či nejednoznačnou, aby nebylo možné posoudit, zda relevantní skutek je, či není zdravotní službou ve smyslu zákona o zdravotních službách. Odmítl také argumenty žalobkyně, že je z principu vyloučeno, aby homeopatie mohla být kvalifikována jako zdravotní služba. Chybějící formální vzdělání v oboru homeopatie a fakt, že to není léčebná metoda *lege artis*, nemůže být relevantní, neboť jde právě o neoprávněné poskytování zdravotních služeb. Podstatné je pouze to, zda určité jednání naplní kritéria § 2 odst. 4 zákona o zdravotních službách či nikoli. Ačkoliv každá péče o lidské zdraví nenaplní skutkovou podstatu zdravotních služeb, nelze předem vyloučit, že k tomu v konkrétním případě nemůže dojít. Existence smluvního typu podle občanského zákoníku nemá vliv na veřejnoprávní požadavek oprávnění k poskytování zdravotních služeb, neboť uplatňování soukromého práva je nezávislé na uplatňování práva veřejného.

Postupující senát interpretuje *rozsudek Homeopatie I.* tak, že homeopatie je obecně vzato zdravotní službou podle zákona o zdravotních službách, a proto musí být poskytována jen v souladu s tímto zákonem, tj. mimo jiné zpravidla pouze tím, kdo má příslušné oprávnění, a její poskytování mimo rámec uvedeného zákona může být postihováno jako správní delikt podle § 115 odst. 1 písm. a) zákona o zdravotních službách. Dodatečná skutková zjištění správních orgánů mohou mít ve věci samé právní význam totiž jen tehdy, pokud by prokázání poskytování homeopatických praktik tehdejší žalobkyní mohlo vést k její odpovědnosti za správní delikt. Těmto závěrům svědčí i právní věta, s níž byl daný rozsudek publikován ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.

Druhý senát se s prvním senátem shoduje v tom, že není v rozporu se zásadou *nullum crimen sine lege*, pokud zákonodárce nespécifikuje všechny představitelné způsoby neoprávněného poskytování zdravotních služeb. Stejně tak souhlasí s tím, že právní úprava poskytování zdravotních služeb je vedena hledisky ochrany života a zdraví a stojí na principu výhrady poskytování zdravotních služeb výlučně na základě oprávnění. Aby však mohlo být o postihu uvažováno, musí jít o poskytování zdravotních služeb ve smyslu zákona o zdravotních službách.

Jde o zásah do práva podnikat jako do jedné z forem výdělečné činnosti garantované čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Poskytování zdravotních služeb je činnost, která může příjemci služeb způsobit závažnou újmu, je-li poskytnuta neodborně. Tyto služby jsou nezdídka poskytovány příjemci nacházejícímu se v intenzivních obavách o to, zda se uzdraví, či dokonce zda nezemře. Často příjemce zdravotních služeb rozumí jen málo tomu, jaká je lékařská (tj. odborná) podstata poskytované služby a co rozhoduje o tom, zda jde o službu kvalitní. Je proto v diskreci zákonodárce, zda poskytování zdravotních služeb podrobí regulaci včetně definování okruhu osob, které smí tyto služby poskytovat, i vymezení, co se uvedenými službami rozumí. Ve vědecké a lékařské komunitě panuje výrazně většinová shoda, že tzv. homeopatická léčba se neopírá o principy vědeckého a racionálního myšlení a není s to přesvědčivě doložit, že jí užívané léčebné metody jsou vůbec schopny v organismu příjemce (pacienta) způsobit fyzikální, chemické a biologické změny, které by mohly vést k uzdravení. Za typickou metodu homeopatické „*léčby*“ se považuje poskytování tzv. homeopatických léků, v nichž je

domnělá účinná látka naředěna do takové míry, že je zcela nepravděpodobné, aby pacient přijal do svého organismu i jen její nepatrné množství. Homeopatická „*léčba*“ se tedy neopírá o principy kauzality a o fyzikální, chemické a biologické působení látek přijímaných organismem pacienta jako účinná látka léku. Nelze jistě vyloučit, že přijetí homeopatického léku pacientem ve víře, že tento lék opravdu léčí, posílí obranyschopnost jeho organismu (placebo efekt). V každém případě však homeopatická „*léčba*“ stojí na principech zásadně odlišných od současné převládající vědecké metody myšlení a léčby.

Úskalím homeopatie je, že se etablovala, přinejmenším u části potenciálních konzumentů zdravotních služeb, jako metoda jakoby vědecká, srovnatelná s „*konvenční*“ medicínou. Existuje i řada lékařů, kteří ji považují za léčebnou metodu. Homeopatická „*léčba*“ sama o sobě, podle toho, co o ní je známo, neškodí ani nepomáhá, kromě placebo efektu. Její nebezpečí však spočívá v tom, že pokud se na ni příjemce spolehne, a nevyužije „*konvenčních*“ léčebných metod, může se dostat do situace, že jeho nemoc či jiné zdravotní obtíže zůstanou ve skutečnosti neléčeny. To může vést ke zhoršení jeho zdravotního stavu, včetně nevratného.

Zákonodárce s homeopatickou „*léčbou*“ v určité míře počítá. Homeopatické přípravky jsou zejména podrobeny podobnému režimu uvádění do oběhu jako „*konvenční*“ léčivé přípravky podle zákona o léčivech. Nicméně v rámci registračního řízení zákon nařizuje pouze zajistit, aby látky obsažené v homeopatických přípravcích byly zdraví neškodné, nikoliv to, aby byly prokázány jejich léčebné účinky. Obdobně by nepochybně mohl být regulován i okruh osob, které smí homeopatickou „*léčbu*“ provádět. Vzhledem k tomu, že homeopatie dokáže vzbudit dojem, že jde o metodu účinnou, mohlo by být vhodné zajistit, aby byla poskytována pouze těmi, kteří mají odbornost rozpoznat, že tento typ „*léčby*“ nebude v konkrétním případě dostačující a že bude třeba jej doplnit léčbou „*konvenční*“. Stejně tak je na vůli zákonodárce, aby umožnil její poskytování v režimu běžné volné živnosti, nebo jako svobodné povolání, stejně jako věšectví, čarodějnictví či jakékoli jiné podobné činnosti opírající se podle dostupných vědeckých poznatků toliko o subjektivní přesvědčení (víru) příjemců těchto služeb v jejich účinnost. Těž záleží na diskreci zákonodárce, jakému režimu budou podrobeny praktiky, které sice mají povahu fyzikálního, chemického či biologického působení látek přijímaných organismem pacienta, jejichž účinky však neprošly ověřováním pomocí metod užívaných „*konvenční*“ lékařskou vědou a jsou založeny spíše na tradici, obecně lidské zkušenosti či individuálních poznatcích jednotlivců (například bylinkářství, různé cvičební nebo dietní praktiky, akupunktura aj.).

Tyto regulace však musí být jasně vyjádřeny v zákoně. Vyžaduje to čl. 26 odst. 2 Listiny ve spojení s obecnými ustanoveními Listiny požadujícími stanovení podmínek a omezení pro výkon určitých povolání nebo činností zákonem. Tím spíše je třeba jednoznačného zakotvení veřejnoprávní deliktivní odpovědnosti. Tak tomu však v současné době podle názoru druhého senátu není. Zákonodárce zákonnou regulací upravil pouze část oblasti homeopatické „*léčby*“, a sice registraci homeopatických prostředků. Ze zákona o zdravotních službách však neplyne, že by se na homeopatickou „*léčbu*“ vztahovala přísná regulace jím upravená.

Zákon o zdravotních službách nejprve obecně definuje zdravotní služby a zdravotní péči. Dále rozlišuje druhy zdravotní péče podle její časové naléhavosti, podle účelu poskytnutí a různé formy zdravotní péče. Další zákony podrobně upravují kvalifikaci příslušných zdravotních profesionálů. O homeopatické „*léčbě*“ zákon výslovně nehovoří. V zákoně však existují ustanovení, z nichž lze vcelku bezpečně dovodit, že zákonodárce homeopatickou „*léčbu*“ mezi zdravotní služby zařadit nezamýšlel. Těmi jsou zejména ustanovení upravující požadavek na odborné poskytování zdravotních služeb, tedy podle pravidel vědy a uznávaných medicínských postupů. Zákon se tedy vztahuje jen na takové aktivity směřující k zachování či zlepšení zdravotního stavu fyzické osoby nebo ke zmírnění jejích útrap, které splňují tato pravidla. Poskytování homeopatické „*léčby*“ takovou aktivitou podle výrazně převládajícího mínění vědecké a lékařské komunity není.

Druhý senát proto uzavřel své úvahy tím, že podle právního stavu rozhodného pro projednávanou věc není poskytování homeopatické „*léčby*“ zdravotní službou podle zákona o zdravotních službách. Jako takové proto nemohlo být postihováno pro správní delikt podle tehdejšího § 115 odst. 1 písm. a) zákona o zdravotních službách.

Žalobkyně se k usnesení o postoupení věci rozšířenému senátu stručně vyjádřila tak, že s usnesením druhého senátu souhlasí. Podáním ze dne 22. 8. 2019 žalobkyně sdělila, že by rozšířený senát měl vzít též v úvahu, že text návrhu zákona o léčitelských službách, který je v současné době připravován Ministerstvem zdravotnictví, tyto

služby taktéž definuje tak, že jsou vedeny snahou zlepšit stav člověka zejména odstranit nemoc, přičemž jejich poskytování nemá vědecký základ. Mezi léčitelské služby podle připravovaného návrhu má spadat rovněž praktikování homeopatie. Stěžovatel se k usnesení o postoupení věci rozšířenému senátu nevyjádřil.

Společně vyjádření k věci jako přátelé soudu (*amici curiae*) zaslali představitelé lékařské i nelékařské homeopatické praxe, konkrétně MUDr. Ladislav Fiala, předseda České lékařské homeopatické společnosti, občanského sdružení, Ing. Václav Hrabák, předseda Společenství českých homeopatů, z. s., Ing. Aleš Sušický, jednatel společnosti Homeopatická fakulta s klinikou, s. r. o., a Ing. Iva Valentová, pořádatelka kurzy homeopatie Uroboros. Chtěli upozornit na skutečnosti, které mohou ovlivnit výklad práva a kterým se v dosavadním průběhu obou soudních řízení nedostalo potřebné pozornosti.

*Amici curiae* ve svém stanovisku uvedli, že cílem regulace zdravotní služby je poskytnout nemocným pacientům vysoký režim ochrany jejich zdravotních zájmů a potřeb. Proto má být použita pouze tam, kde je tento režim ochrany nemocných potřebný s ohledem na konkrétní, známé a prokazatelné okolnosti. I žalovaný definuje na svých internetových stránkách zdravotní službu jako mj. takovou, která má cenu výsledku služby pro spotřebitele.

Právní důsledky definice určité služby jako zdravotní jsou závažné. Je totiž zajištěn režim vysoké ochrany pacientů. Ten je podmíněn též získáním příslušného vzdělání konvenční medicíny. Pokud by tedy byla homeopatie považována za zdravotní službu, mohli by ji poskytovat pouze lékaři. V ČR působí několik homeopatických škol, na kterých se převážně vzdělávají nelékaři. Vycházejí doposud z toho, že budou moci nabyté vědomosti svobodně uplatňovat v praxi. Případný odlišný výklad by znamenal ztrátu většiny studentů homeopatických škol a některé by pravděpodobně zanikly. Na těchto školách se však zároveň vzdělávají lékaři, neboť nemají možnost získat vzdělání v homeopatii na lékařských fakultách. Česká lékařská společnost J. E. Purkyně (dále jen „ČLS JEP“) v roce 1996 vyloučila Českomoravskou homeopatickou společnost ze svých řad pro nevědeckost. Soudě podle velmi negativních postojů ČLK a odborné lékařské veřejnosti vůči homeopatii se nedá ani v budoucnu se vzděláváním lékařů v homeopatii na lékařských fakultách počítat. Pokud by rozšířený senát dospěl k závěru, že se o zdravotní službu jedná, výsledkem by bylo, že ji budou smět provádět pouze lékaři, kteří však paradoxně nebudou mít možnost dlouhodobého systematického vzdělávání v homeopatii.

Kontrolní orgány začaly svůj restriktivní výklad práva vůči homeopatii a homeopatům-nelékařům prosazovat v praxi náhle a nepředvídatelně a nikoliv v návaznosti na předcházející změnu právních předpisů. Orgány státní správy svou vlastní letitou nečinností uvedly veřejnost do stavu dobré víry, že výkon homeopatie nelékaři je v souladu s právními předpisy ČR. Také neinformovaly adepty homeopatického studia o této významné skutečnosti.

Homeopatie tak, jak je tradičně prováděna, je pohledem současné vědy a zákonodárce metodou bez jakékoliv vědecky prokázané účinnosti. Uznávaný je pouze placebo efekt této léčby (viz např. stanovisko vědecké rady ČLK z 12. 7. 1993, což je jediný okamžik, kdy se vědecká rada postavením homeopatie v medicíně přímo zabývala). Ten může být u některých onemocnění, příznaků a skupin pacientů dosažen (téměř libovolnou metodou) s pravděpodobností 60 až 70 %. To jsou velmi uspokojivé léčebné výsledky. V jiných případech jsou naopak výsledky téměř nulové. Terapeutické využívání placebo efektu tak pohledem vědy, zákonodárce i konvenční medicíny může být (u vhodných indikací) velmi cennou službou pro nemocné pacienty. V tom však nelze spatřovat žádnou výjimečnost právě u homeopatie oproti dalším léčitelským metodám. Pokud je homeopatie pohledem stěžovatele pro pacienty dostatečně cennou zdravotní službou pro své účinné využívání placebo efektu, pak by měly být ze stejného důvodu jako zdravotní služby kvalifikovány všechny služby tzv. alternativní medicíny. Zdravotní riziko pro pacienty pohledem vědců a zákonodárce nepředstavují homeopatické léčivé přípravky, údajně pouhé kuličky cukru, ale pouze nepřipustné časové prodlevy v řádné diagnostice a léčbě u vážněji nemocných pacientů. V tomto ohledu je na tom homeopatie ale opět stejně jako všechny ostatní alternativní léčebné metody, jako například tradiční čínská medicína nebo ájurvéda. Nikdo nepochybně, že toto riziko mohou pacienti dobrovolně přijmout a o své vůli jej podstoupit, pokud o jeho existenci budou řádně informováni, jako se tomu děje v mnoha jiných podobných případech ve svobodné demokratické společnosti. Často navíc probíhá souběžně konvenční léčba. V takovém případě žádné riziko neexistuje. Rizikem by teoreticky mohly být i vadně vyrobené homeopatické léčivé přípravky. Pak by se však jednalo o vadu způsobenou výrobcem, nikoliv předepisující

osobou. Navíc je toto riziko mnohonásobně nižší než například riziko intoxikace či riziko alergických reakcí pacientů při bylinné terapii či při aromaterapii. Výrazně rizikovější je i nakažení se z potravin.

Pohledem své vlastní teorie a praxe je homeopatie léčebná metoda, která k dosažení účinků využívá ovlivňování tzv. vitální síly či vitální energie člověka (tzv. dynamis). Dynamis je síla či jev, který současná věda nikdy neprokázala. Homeopatie je tzv. energo-informační medicínou, jejíž mechanismus účinku se proto nezakládá na účinku jakýchkoliv atomů či molekul a na jejich interakcích s jinými chemickými či biologickými strukturami lidského organismu. Homeopatie prostřednictvím homeopatických léčiv předává energetickým vrstvám lidského těla (tzv. vitálnímu tělu) informace. Jedná se o zvláštní informace pravděpodobně typu komplexních vibračních vzorců uchovávaných v energetických polích, jejichž existenci současná věda taktéž neprokázala, a proto pro ni vůbec neexistují. Mechanismus účinku homeopatických léčiv má některé společné základy s různými esoterickými teoriemi, s principy uznávanými v některých náboženských systémech a v různých tzv. spirituálních směrech a filozofiích. Všechny tyto směry, proudy a systémy se společně vyznačují tím, že jsou současnou vědeckou obcí označovány za neprokázané a zcela nevědecké. Účinky homeopatických léčiv jsou, nahlíženo optikou mechanismu účinku, mnohem blíže energetickému léčitelsví než současné farmakologii. Homeopaté se na pacienty a jejich potíže i na příčiny těchto potíží dívají zcela jinou optikou, která je v mnoha ohledech neslučitelná se standardy konvenční medicíny. Lékaři, kteří uznávají konvenční medicínu a její současná vědecká dogmata, nemohou konzistentně současně uznávat homeopati a její dogmata a platí to i naopak. Jde o hluboký ideový rozpor. Sloučit tyto dvě navzájem kritické názorové pozice současně v jednom člověku je velmi obtížné. Homeopaté samozřejmě věří, že homeopatické léky mají vlastní specifickou účinnost. Jejich správný výběr, určení vhodného dávkování a průběžné změny při probíhající léčbě jsou součástí velmi rozsáhlých znalostí a složité teorie, která si nezadá s rozsahem znalostí klinické farmakologie, kterou se učí studenti klasického všeobecného lékařství na lékařských fakultách.

Pokud rozšířený senát kvalifikuje homeopatii jako zdravotní službu, dojde k významnému omezení dostupnosti homeopatické léčby v České republice pro běžného občana. To zasáhne všechny pacienty v České republice hledající celostní holistickou homeopatii v podobě, jak ji definoval její zakladatel Christian Friedrich Samuel Hahnemann.

Lékař, který léčí pacienty, je podle zákona o zdravotních službách povinen postupovat tzv. *lege artis*, tedy podle pravidel vědy a uznávaných medicínských postupů. Dle vyjádření odborných zdravotnických a lékařských institucí v ČR přesně to homeopatie není. Pokud by byla homeopatie zdravotní službou, pak nebude moci například pediatr doporučit jako první volbu homeopatickou léčbu dítěte s teplotou, ale běžnou chemickou léčbu. Pokud lékař použije homeopatii jako metodu první volby a homeopatický lék jako lék první volby, vždy značně riskuje, protože používá nevědeckou metodu a používá lék, u kterého nikdo neověřil jeho účinnost – používá placebo.

Stejně tak, pokud by homeopatie byla zdravotní službou, pak nepůjde o nadoborovou disciplínu, ale bude vždy spojena se základní specializací lékaře. V některých lékařských specializacích homeopaté zcela chybí, nebo se pohybují v řádu jednotek v ČR. Navíc je prostřednictvím homeopatie často řešena emoční nevyrovnanost, kterou ani nemusí být možné pod konkrétní obor zařadit. Systém specializací v konvenční medicíně je opak celostního pojetí, které je základním atributem klasické homeopatie. Proto také celostní homeopatii v současné době praktikují v podstatě výlučně homeopaté nelékaři. Lékaři pak pouze v rámci svého oboru a odvozené od diagnózy konvenční medicíny. Pokud bude tedy homeopatie kvalifikována jako zdravotní služba poskytovná pouze lékaři, pro pacienty prakticky zanikne možnost navštívit klasického celostního homeopata.

Někdy je argumentováno, že jedním z důvodů právní kvalifikace homeopatie jako zdravotní služby je to, že homeopatické léčivé přípravky jsou léčivy ve smyslu zákona o léčivech, a některé jsou dokonce registrovány jako léčivé přípravky vázané pouze na předpis lékaře. Tato výjimečná situace (mezi metodami alternativní medicíny) vytváří silný dojem, že homeopaté pracují s obzvláště účinnými výrobky a substancemi, které vyžadují zvláštní odborný režim své indikace a dávkování. O právní kvalifikaci nerozhodují skutečné a vědecky prokazatelné vlastnosti výrobků, ale to, pro jaké spotřebitele jsou určena, zde tedy pro nemocné. Proto zařazení i zcela neúčinných homeopatik pod léčivé přípravky je z pohledu zákonodárce správné a smysluplné. Skutečnost, že homeopatické přípravky jsou registrovány SÚKL jako léčivé přípravky, je tak nepřijatelným argumentem k právní kvalifikaci

homeopatie jako zdravotní služby. Pokud jsou některé homeopatické prostředky vázány pouze na lékařský předpis, pak to je důsledkem naprosto dysfunkčního výkonu státní správy prováděné ustáleně Státním ústavem pro kontrolu léčiv. Jaké léky mají být vydávány na lékařský předpis, je uvedeno v zákoně o léčivech. Smysluplnou odpověď, proč některá homeopatika podle SÚKL tuto definici naplňují a jiná nikoliv, nelze nalézt. Fakticky rozhoduje o způsobu registrace léčivého přípravku především obsah žádosti registrujícího subjektu (soukromé právnické osoby). Jaký způsob výdeje pro svůj léčivý přípravek výrobce chce, o ten požádá, a ten mu obvykle SÚKL schválí.

Závěrem svého vyjádření *amici curiae* uvedli, že neexistuje žádný oprávněný a legitimní důvod, proč by právě homeopatie měla být, na rozdíl od všech ostatních léčitelských služeb jako například tradiční čínské medicíny a ájurvédy, zdravotní službou. Pod institut zdravotní služby patří buď úplně všechny tyto služby z důvodu, že jsou poskytovány nemocným pacientům (pak je ale zcela nesmyslný návrh nového zákona o poskytování léčitelských služeb, dle kterého nejsou zdravotní službou), nebo homeopatie taktéž nepatří mezi zdravotní služby.

Rozšířený senát si dále v souladu s § 74 odst. 1 větou poslední s. ř. s. vyžádal stanovisko ČLK. Z něj vyplynulo, že ČLK není schopna s ohledem na odstup času ověřit, zda její vědecká rada v roce 1993 označila homeopatii za léčebnou metodu. V současném složení však Vědecká rada ČLK zastává konstantní a konsensuální názor, že homeopatii nelze považovat za léčebnou metodu, neboť neexistují vědecky ověřené poznatky o její účinnosti. Homeopatie není zdravotní službou, ale pouze službou léčitelskou, a proto na ni nemůže dopadat ani požadavek na poskytování na náležité odborné úrovni. ČLK nahlíží na poskytování homeopatických služeb jako na poskytování jakýchkoliv jiných léčitelských služeb. Nejde o medicínu založenou na důkazech. Svým členům ČLK výkon homeopatie v rámci či vedle výkonu jejich lékařského povolání nijak neomezuje či nezakazuje, ale s ohledem na uvedené je v tom ani nijak nepodporuje. Pokud jde o vzdělávání, pak Vědecká rada ČLK v roce 2016 vydala stanovisko, na základě kterého nedoporučila zařazovat do celoživotního vzdělávání lékařů garantovaného ČLK vzdělávací akce, které obsahují přednášky z homeopatie, čínského léčitelství a z dalších nevědeckých léčitelských metod. Stanovisko je v praxi plně respektováno, a proto ČLK vzdělávání v oblasti homeopatie neorganizuje. Mimo tento systém nelze vyloučit existenci takových kurzů, nicméně ČLK nemá s těmito vzdělávacími akcemi nic společného a ani nevede jejich jakoukoliv evidenci. ČLK ani není známo, že by homeopatie byla předmětem výuky na lékařských fakultách, ale pro ověření této informace by bylo nezbytné obrátit se na jednotlivé lékařské fakulty. Vyjádření *amicorum curiae* i ČLK bylo zasláno účastníkům řízení k případnému vyjádření, čehož nevyužili.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu kasační stížnost zamítl.

## Z odůvodnění

### V.2 Vlastní posouzení sporné právní otázky

[43] Právní otázka, kterou má rozšířený senát posoudit, spočívá ve výkladu pojmu *zdravotní služba* podle zákona o zdravotních službách v souvislosti se správním trestáním za neoprávněné poskytování zdravotních služeb, pokud jde o poskytování homeopatie jako jedné z forem tzv. komplementární či alternativní medicíny.

[44] Podle § 115 odst. 1 písm. a) zákona o zdravotních službách platilo, že právnická osoba nebo podnikající fyzická osoba se dopustí správního deliktu tím, že v rozporu s § 11 odst. 2 poskytuje zdravotní služby bez oprávnění k poskytování zdravotních služeb. Obdobně byla formulována v § 114 odst. 1 písm. a) skutková podstata přestupku fyzické osoby. Kromě toho, že pojem správního deliktu u právnických nebo podnikajících fyzických osob byl nahrazen pojmem přestupek, do současnosti k žádné jiné změně v dané úpravě nedošlo.

[45] Podle § 11 může zdravotní služby poskytovat buď poskytovatel zdravotních služeb, a to pouze zdravotní služby uvedené v jemu uděleném oprávnění k poskytování zdravotních služeb (§ 11 odst. 1), nebo jiná osoba, ta však jen za podmínek uvedených v § 11 odst. 2. Jde například o poskytování odborné první pomoci nebo o poskytování zdravotní služby v zařízeních sociálních služeb podle zákona o sociálních službách.

[46] Definice zdravotních služeb je obsažena v § 2 odst. 2 zákona o zdravotních službách. Zdravotní službou je v první řadě [podle písm. a) citovaného ustanovení] „poskytování zdravotní péče podle tohoto zákona zdravotnickými pracovníky, a dále činnosti vykonávané jinými odbornými pracovníky, jsou-li tyto činnosti vykonávány v přímé

*souvislosti s poskytováním zdravotní péče*“. Další zdravotní služby tam vymezené jsou „[k]onzultační služby, jejichž účelem je posouzení individuálního léčebného postupu, popřípadě navržení jeho změny nebo doplnění, a další konzultace podporující rozhodování pacienta ve věci poskytnutí zdravotních služeb prováděné dalším poskytovatelem zdravotních služeb [dále jen „poskytovatel“] nebo zdravotnickým pracovníkem, kterého si pacient zvolí“. Jedná se tedy o zajištění práva pacienta na druhý názor. Zdravotní služby dále jsou například nakládání s tělem zemřelého nebo zdravotnická záchranná služba. Je zřejmé, že ze zdravotních služeb, které zákon uvádí, by homeopatie mohla představovat pouze poskytování zdravotní péče, případně konzultační služby, které se ale opět týkají zdravotních služeb podle tohoto zákona. Za zdravotní služby jsou podle § 2 odst. 3 zákona o zdravotních službách také považovány zdravotní služby poskytované podle některých dalších zákonů. O takové služby však také zjevně nejde.

[47] Podle § 2 odst. 4 zákona o zdravotních službách se zdravotní péčí rozumí:

*„a) soubor činností a opatření prováděných u fyzických osob za účelem*

- 1. předcházení, odhalení a odstranění nemoci, vady nebo zdravotního stavu (dále jen „nemoc“),*
- 2. udržení, obnovení nebo zlepšení zdravotního a funkčního stavu,*
- 3. udržení a prodloužení života a zmírnění utrpení,*
- 4. pomoci při reprodukci a porodu,*
- 5. posuzování zdravotního stavu,*

*b) preventivní, diagnostické, léčebné, léčebně rehabilitační, ošetrovatelské nebo jiné zdravotní výkony prováděné zdravotnickými pracovníky [dále jen „zdravotní výkon“] za účelem podle písmene a).“*

S účinností od 1. 6. 2017 bylo přidáno ještě písm. c), které s homeopatií nijak nesouvisí, neboť jde o odborné lékařské vyšetření podle zákona o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek.

[48] Je zřejmé, že doslovná zákonná definice zdravotní péče je velmi široká a za použití gramatického výkladu by pod ni bylo možné podřadit i homeopatii. I jejím účelem je totiž například odhalení a odstranění nemoci nebo posuzování zdravotního stavu. Na druhou stranu je evidentní, že ryze gramatický výklad vede ke zjevně absurdním závěrům, na které poukázal již druhý senát v předkládacím usnesení a souhlasí s nimi ostatně i stěžovatel. K udržení zdravotního a funkčního stavu totiž nepochybně slouží například i služby sportovních trenérů nebo výživových poradců, ke zmírnění utrpení jistě bude přispívat i duchovní péče nebo k předcházení nemocem slouží i vydatný odpočinek například v relaxačním hotelovém zařízení či v sauně. Je tak zcela zřejmé, že zákonodárce nemohl mít na mysli to, že by všechny tyto činnosti, které naplňují formální definiční znaky zdravotní péče, mohly být považovány za zdravotní služby, k jejichž poskytování je nezbytné oprávnění k poskytování zdravotních služeb.

[49] Je nicméně také zřejmé, že zejména při posuzování možné deliktivní odpovědnosti za neoprávněné poskytování zdravotních služeb nelze vyjít z doslovného výkladu § 2 odst. 2 písm. a) zákona o zdravotních službách. Ten totiž za zdravotní službu označuje pouze takovou zdravotní péči, která je mj. poskytována podle tohoto zákona zdravotnickými pracovníky. Při ryze gramatickém výkladu by totiž nemohlo nikdy dojít k naplnění skutkové podstaty správního deliktu (přestupku) poskytování zdravotní služby bez oprávnění k poskytování zdravotních služeb. Zdravotní službou by totiž mimo jiné podle této definice byla pouze ta zdravotní péče, která je poskytována podle tohoto zákona, tedy mj. na základě oprávnění k poskytování zdravotních služeb. Jakékoliv zdravotní služby poskytované bez oprávnění by tedy nebyly poskytovány podle tohoto zákona. Nicméně ani takový výklad, že by mělo být postihováno neoprávněné poskytování zdravotní péče, která je poskytována podle zákona, s výjimkou chybějícího povolení k poskytování zdravotních služeb, opět nevede k rozumným závěrům. Muselo by totiž jít alespoň o péči poskytovanou zdravotnickými pracovníky. Správní delikt (přestupek) by tak mohly spáchat pouze osoby, které by péči poskytovaly jako zdravotničtí pracovníci sami, nebo by k jejich poskytování použily zdravotnické pracovníky. Naopak ti, kteří by k poskytování fakticky zdravotních služeb užili osoby, které nejsou zdravotnickými pracovníky, by nemohli být postíženi. Ohrožení pacientů je však zjevně větší, pokud by služba zasahující do jejich zdraví byla poskytována osobami bez zdravotnického vzdělání, než pokud je poskytována

osobou s potřebným vzděláním, ačkoliv bez příslušného oprávnění. Nedává žádný rozumný smysl, že by toto byl záměr zákonodárce.

[50] Gramatický výklad tedy sám o sobě nevede k odpovědi na otázku, jaké činnosti naplňující obecnou definici zdravotní péče mají být považovány za zdravotní služby, které mohou být poskytovány pouze na základě oprávnění k poskytování zdravotních služeb a jejichž poskytování bez tohoto oprávnění lze postihovat jako přešupek (správní delikt).

[51] Pokud jde o historický výklad, pak z důvodové zprávy k zákonu o zdravotních službách (sněmovní tisk č. 405, VI. volební období Poslanecké sněmovny Parlamentu) plyne, že důvodem jeho přijetí byla zejména do té doby existující roztříštěnost a zastaralost právní úpravy poskytování zdravotních služeb. Jako problém byl označen mimo jiné fakt, že dosavadní právní předpisy neobsahují přesnou definici zdravotní péče, a proto orgány veřejné správy na úseku zdravotnictví neustále řeší otázky, zda činnost některého subjektu je, nebo není zdravotní péčí, a tedy zda daný subjekt má, nebo nemá mít oprávnění k poskytování zdravotní péče. K definici zdravotních služeb se nicméně o záměru zákonodárce nelze dozvědět o mnoho více, než vyplývá ze zákonného textu. V důvodové zprávě je však mimo jiné uvedeno: „*Pojem zdravotní služby je pojem vztahující se k poskytování zdravotní péče; poskytování zdravotní péče je možné pouze jako poskytování zdravotních služeb a opačně – poskytování zdravotních služeb je definováno jako poskytování zdravotní péče a dalších odborných činností podle tohoto zákona, a to vlastním jménem a na vlastní odpovědnost poskytovatele zdravotních služeb.*“ (Zvýraznění doplnil rozšířený senát.) Z toho lze dovodit, že i poskytování zdravotní péče je považováno za činnost odbornou.

[52] Podstatným pro pochopení smyslu zákona je však zejména § 45 odst. 1 zákona o zdravotních službách, podle něhož poskytovatel „*je povinen poskytovat zdravotní služby na náležitě odborné úrovni (...)*“ (Zvýraznění doplnil rozšířený senát.)

[53] To, co se rozumí odbornou úrovní pro účely zákona o zdravotních službách, pak vyplývá z § 4 odst. 5 zákona, podle něhož „*náležitou odbornou úroveň se rozumí poskytování zdravotních služeb podle pravidel vědy a uznávaných medicínských postupů, při respektování individuality pacienta, s ohledem na konkrétní podmínky a objektivní možnosti.*“ (Zvýraznění doplnil rozšířený senát.) Lze to dovodit i z již citovaného § 2 odst. 2 písm. a), podle něhož má být zdravotní péče poskytována zdravotnickými nebo jinými odbornými pracovníky.

[54] Zákony upravujícími zdravotnická povolání jsou zákon č. 95/2004 Sb., o podmínkách získávání a uznávání odborné způsobilosti a specializované způsobilosti k výkonu zdravotnického povolání lékaře, zubního lékaře a farmaceuta (dále jen „zákon o lékařských zdravotnických povoláních“), a zákon č. 96/2004 Sb., o podmínkách získávání a uznávání způsobilosti k výkonu nelékařských zdravotnických povolání a k výkonu činností souvisejících s poskytováním zdravotní péče a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o nelékařských zdravotnických povoláních). Tyto zákony vyžadují pro výkon daných povolání odbornou způsobilost spočívající zejména v absolvování příslušného vzdělání, zpravidla na vysokých školách (viz část druhou až čtvrtou zákona o lékařských zdravotnických povoláních a § 5 až § 21c zákona o nelékařských zdravotnických povoláních). Příslušníci těchto profesí jsou povinni se celoživotně vzdělávat. Podle § 22 zákona o lékařských zdravotnických povoláních (obdobně též v § 53 zákona o nelékařských zdravotnických povoláních) pak „*celoživotní vzdělávání je průběžné obnovování vědomostí, dovedností a způsobilosti odpovídající získané odbornosti v souladu s rozvojem oboru a nejnovějšími vědeckými poznatky*“ (zvýraznění doplnil rozšířený senát).

[55] To, že rozhodující má být vědecky ověřená účinnost poskytované služby, lze vypožorovat i z opakovaného projednávání zařazení „*tradiční čínské medicíny*“ mezi odbornosti podle zákona o nelékařských zdravotnických povoláních. Novelou zákona o nelékařských zdravotnických povoláních č. 201/2017 Sb. byl mezi zdravotnická povolání zařazen terapeut a specialista tradiční čínské medicíny. K zavedení těchto povolání mezi zdravotnická povolání došlo na základě pozměňovacího návrhu poslance Rostislava Vyzuly, který při jeho předložení poukázal na proběhlý seminář na půdě Poslanecké sněmovny k tradiční čínské medicíně. V době podání návrhu zjevně vycházel z toho, že její účinky vědecky prokázány jsou. Při podání návrhu totiž poukazoval na neodbornost některých osob praktikujících tradiční čínskou medicínu, přičemž této neodbornosti je třeba zabránit, na přednesy odborníků z předních univerzit, jakož i na udělení Nobelovy ceny za medicínu a fyziologii v roce 2015 čínské vědkyni Tchu Jou-jou, která při výzkumu léku na malárii vyšla ze starých čínských herbalistických textů

(stenoprotokol z jednání Poslanecké sněmovny ze dne 24. 2. 2017). Uvedená úprava však byla relativně krátce po nabytí účinnosti (1. 9. 2017) k 28. 12. 2018 zrušena další novelou zákona o nelékařských zdravotnických povoláních (č. 284/2018 Sb.). Novela byla přijata na základě senátního návrhu zákona. Podle názoru senátorů předkládajících tento návrh nebyla vědecky prokázána účinnost „tradiční čínské medicíny“. Právě proto by neměl být čínskému léčitelství přiznán status medicínského oboru. Navíc je zvýhodněno čínské léčitelství oproti jiným léčitelským metodám (viz sněmovní tisk č. 105, VIII. volební období Poslanecké sněmovny). I při změnách zdravotnické legislativy tedy považoval zákonodárce pro zařazení určitých služeb mezi zdravotní za důležité, zda jsou (podle jeho názoru) vědecky prokázány jejich účinky.

[56] K tomu, že určujícím faktorem pro oddělení zdravotních služeb podle zákona o zdravotních službách a jiných služeb v péči o zdraví je právě vědeckost, a tedy odbornost ve smyslu zákona o zdravotních službách, dochází i odborná literatura (viz Telec, I.: *Právo přírodního léčitelství*. Praha: Leges, 2018, s. 144–145).

[57] Lze přisvědčit i závěrům krajského soudu v nyní projednávané věci, že nelze odhlédnout ani od oborů péče vymezených v zákoně o zdravotních službách. Rozhodnutí o udělení oprávnění k poskytování zdravotních služeb uvádí mimo jiné obory zdravotní péče, které může poskytovatel zdravotních služeb poskytovat [§ 19 odst. 1 písm. b), odst. 2 písm. d), odst. 3 písm. e) zákona o zdravotních službách]. Jiné poskytovat nemůže. To, co je zdravotní péčí, by tedy mělo být podřaditelné pod některý z oborů zdravotní péče. Podle § 4 odst. 4 zákona o zdravotních službách se oborem zdravotní péče pro účely tohoto zákona rozumí zubní lékařství, farmacie, obory specializačního vzdělávání nebo obory certifikovaných kurzů lékařů, zubních lékařů nebo farmaceutů podle zákona o lékařských zdravotnických povoláních nebo odbornosti nelékařských zdravotnických pracovníků nebo obory specializačního vzdělávání nebo obory certifikovaných kurzů nelékařských zdravotnických pracovníků podle zákona o nelékařských zdravotnických povoláních. Tyto předpisy však s oborem homeopatie nepočítají. U jednotlivých oborů zdravotní péče je třeba získat státem kontrolované vzdělání, a tedy příslušnou odbornost. Z vyjádření účastníků řízení, *amicorum curiae* i ČLK vyplývá, že žádné státem uznané vzdělávání v oblasti homeopatie však neprobíhá. Nelze-li tedy homeopatii podřadit pod některý z oborů zdravotní péče, nasvědčuje to tomu, že o zdravotní péči nejde. Lze ostatně poukázat i na již shora rozvedený příklad tradiční čínské medicíny. Zákonodárce ji podřadil pod zdravotní péči právě tak, že ji uvedl mezi odbornosti podle zákona o nelékařských zdravotnických povoláních (viz bod [55]).

[58] Závěr, že by homeopatie neměla být zdravotní službou, nemůže zvrátit ani to, že homeopatické přípravky mají, na rozdíl od přípravků jiných směrů tzv. alternativní či komplementární medicíny, specifické postavení v rámci lékového práva. Zákon o léčivech totiž výslovně vychází z toho, že „[h]omeopatický přípravek se považuje za léčivý přípravek, i když nemá zcela vlastností léčivých přípravků a látky v něm obsažené nejsou vždy látkami s prokázaným léčivým účinkem“ [§ 2 odst. 2 písm. g) zákona o léčivech]. Zavádí tedy zákonnou fikci, na základě které podřazuje homeopatické přípravky režimu zákona o léčivech, ačkoliv nemusí splňovat obecnou definici léčivého přípravku podle § 2 odst. 1 zákona o léčivech. Tato definice je však natolik široká, že nejenže zahrnuje látky či jejich kombinace, jejichž účelem je obnova, úprava či ovlivnění fyziologických funkcí prostřednictvím farmakologického, imunologického nebo metabolického účinku, nebo účelem je stanovení lékařské diagnózy, ale jde i o látky či jejich kombinace, u kterých je pouze prezentováno, že mají léčebné nebo preventivní vlastnosti. Zákonodárce tedy výslovně vycházel z toho, že pokud chce homeopatické přípravky režimu zákona o léčivech podřadit, je potřebné je výslovně za léčivý přípravek označit, byť by obecnou definicí nenaplněovaly.

[59] Jak nicméně uvádí důvodová zpráva k zákonu o léčivech, smyslem jejich regulace v tomto zákoně bylo pouze to, aby bylo zajištěno, že „[p]řed jejich uvedením na trh musí být prokázána jejich jakost a bezpečnost, že jsou vyráběny za podmínek správné výrobní praxe pro léčivé přípravky, že je zajištěn dozor nad nimi ze strany státních orgánů a že jsou o nich poskytovány odpovídající informace“. Zákonodárce tedy nevycházel z toho, že by homeopatické přípravky obsahovaly účinné látky schopné účinně reagovat na zdravotní stav pacienta. Tomu odpovídá i to, že homeopatické přípravky nemusí procházet běžnou registrací léčivých přípravků podle § 26 a § 27 zákona o léčivech. Pro homeopatické přípravky jsou určeny dva odlišné režimy, a to buď zjednodušená registrace humánních homeopatických přípravků podle § 28, nebo řízení o specifických humánních homeopatických přípravcích podle § 28a.

[60] Ve zjednodušeném postupu registrace humánních homeopatických přípravků podle § 28 zákona o léčivech se nemusí dokládat například léčebné indikace, kontraindikace a nežádoucí účinky nebo výsledky a klinická hodnocení nebo systém řízení rizik. To platí tehdy, pokud přípravky splňují parametry uvedené v odst. 1. Jimi je to, že „a) jsou podávány ústy nebo zevně, b) v označení na obalu humánního homeopatického přípravku ani v jakékoli informaci, která se ho týká, není uvedena léčebná indikace, c) ředěním lze zaručit bezpečnost humánního homeopatického přípravku; prováděcí právní předpis stanoví postup pro ředění humánního homeopatického přípravku“. Přípravek tedy musí být bezpečný jak způsobem podání, tak svým obsahem. Zároveň nesmí obsahovat žádnou informaci o léčebné indikaci, tedy informaci o tom, že by měl léčebné účinky. V této souvislosti lze poukázat i na stanovisko generálního advokáta Soudního dvora Evropské unie ze dne 27. 1. 2005 ve věci C-444/03, *Meta Fackler*, které se týkalo výkladu směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/83/ES o kodexu Společenství týkajícím se humánních léčivých přípravků. Ustanovení § 28a zákona o léčivech je provedením čl. 14 a 15 uvedené směrnice. Generální advokát ve svém stanovisku mj. poukázal na základní rozdíly mezi standardním procesem při registraci léčiv a zjednodušeným postupem registrace humánních homeopatických přípravků: „61. Tato poznámka je v projednávané věci důležitá, protože čl. 10 odst. 1 písm. b) směrnice 2001/83 stanoví, že „v případě nových léčivých přípravků obsahujících známé složky, které dosud nebyly v kombinaci použity pro léčebné účely, musí být předloženy výsledky toxikologických a farmakologických zkoušek a klinických hodnocení týkajících se dané kombinace, ale není nutné předkládat údaje týkající se každé jednotlivé složky“. 62. Pokud se jedná o nový homeopatický léčivý přípravek splňující výše uvedené podmínky čl. 14 odst. 1 směrnice 2001/83, je tato logika jednoduše převrácena: vzhledem k tomu, že takový léčivý přípravek nesmí obsahovat zvláštní léčebnou indikaci a jeho stupeň ředění zaručuje jeho bezpečnost, není požadováno, aby byl předmětem lékařských testů. K žádosti o registraci takového nového léčivého přípravku však musí být naopak přiložena dokumentace o základních homeopatických látkách, z nichž je složen.“

[61] Odlišná je situace, pokud chce žadatel o registraci uvádět na trh homeopatické přípravky, u kterých má zájem uvádět léčebnou indikaci. Pro tyto případy slouží řízení o specifických humánních homeopatických přípravcích podle § 28a zákona o léčivech. Nicméně ani zde není třeba předkládat například výsledky farmaceutických zkoušek, předklinických zkoušek či klinických studií. Homeopatické použití a léčebné indikace přípravku lze totiž doložit odkazem na publikace uznávané v členských státech s tradiční homeopatickou praxí nebo výsledky výzkumu, který je označován jako homeopatický způsob prokazování. Nejde tedy o prokazování prostředky klasické vědy, ale prostředky uznávanými samotnou homeopatií. Může však jít pouze o přípravky určené k podání ústy nebo zevně a určené pouze ke zmírnění nebo léčbě méně závažných příznaků nebo méně závažných onemocnění, které nevyžadují dohled nebo zásah lékaře (§ 28a odst. 1 zákona o léčivech). Léčebné účinky tedy mohou být uváděny pouze tehdy, kdy není třeba dohledu nebo zásahu lékaře.

[62] Homeopatické přípravky tedy buď nesmí obsahovat informaci o léčebných účincích, nebo pouze o takových, které mohou vést k léčbě onemocnění nevyžadujících dohled nebo zásah lékaře. Není tedy důvod, aby jakoukoliv z těchto kategorií homeopatických přípravků indikoval lékař nebo jiný zdravotnický pracovník.

[63] Pokud jde o homeopatické přípravky na lékařský předpis, rozšířený senát souhlasí s argumentací *amicorum curiae*, že mu není znám důvod, pro který bylo potřebné vydávat jakýkoliv homeopatický přípravek na lékařský předpis. Podle § 39 odst. 2 zákona o léčivech platí: „Léčivý přípravek se vydává pouze na lékařský předpis, pokud a) může i při správném používání představovat přímé nebo nepřímé nebezpečí, je-li použit bez lékařského dohledu, b) je často a ve velmi širokém rozsahu používán nesprávně a v důsledku toho může představovat přímé nebo nepřímé nebezpečí pro zdraví lidí, c) obsahuje látky nebo přípravky z látek, jejichž účinnost nebo nežádoucí účinky vyžadují další sledování, nebo d) je určen k parenterálnímu podání.“ Varianta pod písm. a) by neměla s ohledem na pravidla registrace homeopatických prostředků nastat, neboť jak bylo uvedeno shora, homeopatické přípravky buď nemohou deklarovat léčebné účinky, nebo jen takové, ke kterým není třeba lékařského dohledu. Z obdobných důvodů by neměla nastat ani možnost pod písm. b). Ani možnost pod písm. c) se neuplatní, neboť se účinnost látek u homeopatických přípravků buď neposuzuje, kromě bezpečnosti, nebo musí jít o látky, jejichž účinnost musí být ověřena alespoň výzkumem uznávaným homeopatií. Rozšířenému senátu není známo, že by se homeopatické přípravky podávaly parenterálně (mimosťřevně), tedy například nitrožilně, nitrosvalově nebo podkožně. Pokud je tedy vydávání některých homeopatických přípravků vázáno na lékařský předpis, pak je tento postup ze strany SÚKL značně diskutní. Tomu nasvědčuje i to, že podle literatury česká vázanost výdeje některých

homeopatických přípravků na lékařský předpis je světově atypickou lékovou praxí (Telec, I.: *Právo přírodního léčitelství*. Praha: Leges, 2018, s. 147, 278).

[64] Ani závěry z oblasti lékového práva tedy nesvědčí tomu, že by homeopatie musela být zdravotní službou poskytovanou zdravotnickými pracovníky.

[65] Na kvalifikaci určitého jednání jako neoprávněného poskytování zdravotních služeb nemůže mít vliv pouhá skutečnost, že takové služby byly poskytovány neodborně. Tento závěr by byl zjevně absurdní (viz bod [49]). **Musí však jít jen o takovou službu, kterou vůbec odborně poskytovat lze.** Jenom v takovém případě lze totiž zajistit požadavek jejího poskytování na náležité odborné úrovni dle § 45 odst. 1 zákona o zdravotních službách, a má tudíž smysl vyžadovat, aby byla poskytována pouze osobami s odbornou způsobilostí. Jedná-li se tedy o služby, které podle pravidel vědy a uznávaných medicínských postupů žádné bezprostřední účinky nemají (například zařikávání) nebo zcela zjevně nevyžadují poskytování zdravotnickými pracovníky (například sestavení tréninkového plánu pro posílení svalů zdravého člověka), nelze je považovat za zdravotní péči podle zákona o zdravotních službách.

[66] Jak bylo uvedeno ve shodných tvrzeních účastníků, *amicorum curiae* i ČLK, účinky homeopatie nebyly doposud nijak vědecky prokázány a podle závěrů vědy působí maximálně pomocí placebo efektu. Rozšířený senát proto z tohoto závěru vychází, byť si je vědom, že i jen posouzení toho, co je již vědecky prokázáno (zejména s ohledem na zvolené metody), může být otázkou velmi složitou. Pokud však soud vychází z toho, že homeopatie žádné vědecky prokázané účinky nemá, pak není zřejmé, proč by musela být poskytována právě zdravotnickými pracovníky. ČLK žádné vzdělávání v homeopatii neposkytuje, není zřejmé, že by jej poskytovala ani jakákoliv jiná osoba či instituce, která je podle příslušných zákonů oprávněna poskytovat vzdělávání zdravotnickým pracovníkům. Zdravotničtí pracovníci tedy žádným státem uznaným vzděláváním týkajícím se homeopatie neprocházejí, a není tak zřejmé, proč by měli být schopni poskytovat právě homeopatii lépe než jiné osoby.

[67] Podřazení homeopatie a jiných vědecky neověřených směrů alternativní medicíny pod zdravotní službu by dávalo smysl pouze tehdy, pokud by se připustilo, že za zdravotní péči má být považována i taková služba, kterou odborně poskytovat z povahy věci nelze. To by však mělo za následek, že veškeré takové služby by nebylo možné poskytovat vůbec. Poskytovatel zdravotní péče by je jako zdravotní službu poskytovat nemohl, neboť by tím porušoval § 45 odst. 1 zákona o zdravotních službách. Zároveň by je nemohl poskytovat ani kdokoliv jiný, protože by neměl oprávnění k poskytování zdravotních služeb. Zde je třeba souhlasit s předkládajícím senátem, že takový zásah do práva na výkon podnikání či jiné hospodářské činnosti garantovaný čl. 26 Listiny, ale i do obecného práva činit vše, co není zákonem zakázáno (čl. 2 odst. 3 Listiny, jakož i čl. 2 odst. 4 Ústavy ČR – zásada legální licence), by měl být jasně stanoven zákonem. Jak je však rozvedeno dále, rozšířený senát neshledává, že by byl takový závěr z právní úpravy jasně seznatelný.

[68] Jak bylo rozvedeno shora v bodě [48], definice zdravotní péče je natolik široká, že by při doslovném výkladu postihla velké množství činností, u kterých nikoho ani nenapadne, aby je považoval za takové, které je nutné podřídit přísným pravidlům poskytování zdravotní péče, nebo je dokonce nepřímou zakázat. Jsou jistě i takové činnosti, které se mohou jevit jako hraniční, včetně homeopatie, ale i dalších směrů tzv. komplementární či alternativní medicíny. Ačkoliv si lze představit, že by zákonodárce takové činnosti zcela zakázal, musí to být učiněno zřejmou formou. Různé podoby alternativní medicíny jsou v České republice dlouhodobě a kontinuálně provozovány a využívány osobami, které z různých důvodů buď nechťejí hledat, nebo zřejmě častěji nenašly, řešení svých obtíží v medicíne konvenční. Podle přesvědčení rozšířeného senátu je pak jejich právem, jako svobodných jedinců, pokusit se řešit své zdravotní obtíže i metodami, které podle aktuálních vědeckých poznatků žádné účinky nemají, pokud nejsou uváděny v omyl o tom, že by se jednalo o zdravotní službu podle zákona o zdravotních službách. Stát jim nemá, minimálně bez výslovné zákonné opory, bránit v hledání jejich štěstí, byť s pomocí dalších takto smýšlejících osob, ačkoliv se může domnívat, že se jedná o cestu neefektivní.

[69] Ostatně se svobodnou vůlí jednotlivce při řešení jeho zdravotních problémů počítá i zákon o zdravotních službách, který v § 28 odst. 1 stanoví obecné pravidlo, že „[z]dravotní služby lze pacientovi poskytnout pouze s jeho svobodným a informovaným souhlasem, nestanoví-li tento zákon jinak“. Pacient se tedy může, kromě zákonem stanovených výjimek (viz zejména § 38 zákona o zdravotních službách), rozhodnout, že zdravotní službu

přijmout nechce, ačkoliv podle poznatků vědy to povede i ke zhoršení jeho zdravotního stavu, či dokonce k jeho smrti. Tohoto práva může využít dokonce i předem, a to včetně takového přání, které může vést k jeho smrti, nejde-li o nabádání k takovým postupům, jejichž výsledkem je aktivní způsobení smrti [§ 36 odst. 5 písm. b) zákona o zdravotních službách *a contrario*].

[70] Může-li pacient odmítnout zdravotní péči, přičemž jeho rozhodnutí může vést i k jeho úmrtí, není důvod, aby mu někdo jiný při neexistenci výslovného zákonného zákazu nemohl poskytnout služby alternativní medicíny.

[71] Navíc nelze vyloučit ani to, že některé oblasti tzv. alternativní medicíny se později stanou součástí medicíny konvenční. Lze poukázat například na psychosomatiku, kterou ještě na podzim roku 2013 sjezd ČLK řadil na stejnou úroveň s čínskou medicínou, ačkoliv v téže roce Ministerstvo zdravotnictví zařadilo novelami vyhlášek o požadavcích na minimální personální zabezpečení zdravotních služeb a o vzdělávání ve zdravotnictví psychosomatiku mezi zdravotní služby (viz vyhlášky č. 286/2013 Sb. a č. 287/2013 Sb.). Od roku 2014 pak v rámci ČLS JEP působí jako jedna z odborných společností Společnost psychosomatické medicíny. Je známo, že ČLS JEP je odborně nejvýznamnější dobrovolnou stavovskou organizací zdravotnických pracovníků. Podle svých stanov pak mimo jiné dbá o rozvoj a rozšiřování vědecky podložených poznatků lékařských věd a příbuzných oborů (nevědeckost byla důvodem vyloučení Homeopatické společnosti z ČLS JEP). Naopak některé směry původně konvenční medicíny se mohou stát metodami alternativními. Takovým příkladem je ostatně i náhled na homeopatii v českých zemích. Nejprve byla krátce po svém zavedení zakázána, a to mezi lety 1819 až 1837. Následně se však rozvíjela a byla oficiálně vyučována na pražské Karlo-Ferdinandově univerzitě, byl se její výuka netěšila velkému zájmu studentů. Výuka byla fakticky ukončena v důsledku úmrtí jejího hlavního propagátora (Křížová, E. *Alternativní medicína v České republice*. Praha: Karolinum, 2015, str. 50 až 53).

[72] Aby mohl rozšířený senát dojít k závěru, že není možné poskytovat služby alternativní medicíny, musel by je být schopen odlišit od jiných služeb, které také formálně splňují definiční znaky zdravotní péče podle § 2 odst. 4 zákona o zdravotních službách (viz bod [48] tohoto rozsudku). Tímto odlišujícím znakem by mohlo být jen to, že tyto služby navíc mohou vzbuzovat v uživatelích více či méně silný dojem, že by se mohlo možná jednat o zdravotní služby podle zákona o zdravotních službách. Takové kritérium však v zákoně není nikde uvedeno. Navíc není ani zřejmé, že by bylo skutečně úmyslem zákonodárce prostřednictvím definice zdravotní péče alternativní medicínu nepřímou zakázat. Lze dovést spíše opak.

[73] Pokud jde o úmysl zákonodárce, je zřejmé, že v době přijímání zákona o zdravotních službách byla homeopatie, stejně jako jiné formy tzv. komplementární či alternativní medicíny, běžně v nezanedbatelném rozsahu poskytována a využívána. Také mezinárodní organizace, jichž je Česká republika členem, doporučovaly respektovat právo jednotlivců volit si i cestu alternativní medicíny, pokud možno kombinovanou s dozorem nad těmito službami a dostatečnou informovaností jejich příjemců. Návrh zákona o zdravotní péči z roku 2001 byl v Poslanecké sněmovně zamítnut již v prvním čtení mimo jiné z obav, že by mohl být vykládán tak, že znemožňuje poskytování služeb alternativní medicíny včetně homeopatie. Pozdější vládní návrh zákona o zdravotní péči z roku 2005 výslovně počítal se službami nekonvenční medicíny, mezi které řadil i homeopatii, buď jako součást zdravotní péče, případně ji z působnosti zákona výslovně vylučoval. Oproti tomu z důvodové zprávy k návrhu zákona o zdravotních službách nelze vyčíst jakékoli zmínky o záměru předkladatele zákona, že by služby alternativní medicíny měly podléhat regulaci nebo nemohly být dokonce nadále poskytovány vůbec. Je vysoce nepravděpodobné, že by zákonodárce poté, co se oba předchozí návrhy s tzv. alternativní medicínou relativně výrazně potýkaly, při záměru tuto oblast regulovat tak učinil zcela mlčky. Soudu není ani známo, že by se o takovém záměru v souvislosti s přijetím tohoto zákona vedla jakákoliv veřejná diskuse. Jak je navíc rozebráno dále v bodě [84], důvodová zpráva k občanskému zákoníku vycházela naopak z toho, že na základě smlouvy o péči o zdraví mohou být poskytovány i služby léčitelské. Těžko lze tedy dovozovat, že by zákonodárce chtěl tyto služby zakázat, aby o několik měsíců později upravil smluvní typ, u kterého bude předpokládat, že se jím dané služby budou řídit.

[74] Dalším významným argumentem, že nebylo úmyslem zákonodárce homeopatii zcela zakázat, je i to, že lékové právo výslovně s homeopatickými prostředky počítá (viz shora body [58] a násl.). Nelze proto předpokládat,

že by rozumný zákonodárce měl v úmyslu homeopatii zakázat a zároveň by legislativně upravoval pravidla pro prodej homeopatických přípravků.

[75] Také by bylo velmi obtížné určit, které směry alternativní medicíny mohou již ve své obecnosti navozovat dojem, že se jedná o poskytování zdravotních služeb podle zákona o zdravotních službách, a tudíž nesmějí být vůbec poskytovány, neboť těchto směrů je velké množství.

[76] Ani poukazy žalovaného na vyluku podle živnostenského zákona nejsou důvodné. Podle žalovaným uváděného § 3 odst. 2 písm. a) živnostenského zákona totiž živností „*není v rozsahu zvláštních zákonů činnost fyzických osob – lékařů, zubních lékařů a farmaceutů, nelékařských zdravotnických pracovníků při poskytování zdravotních služeb a přírodních léčitelů*“. Na rozdíl od § 3 odst. 1, případně někdy i § 3 odst. 3, živnostenského zákona se tak nejedná o obecnou vyluku tam vyjmenovaných činností, které nelze bez dalšího provozovat podle živnostenského zákona, ale jde o vyluku omezenou na rozsah daný zvláštním zákonem. V rozsahu, ve kterém tedy tyto zvláštní zákony danou činnost upravují, se pak neuplatní živnostenský zákon. Například povolání maséra, pokud je vykonáváno ve zdravotnictví, se vykonává jako zdravotnické povolání maséra ve zdravotnictví a nevidomého a slabozrakého maséra ve zdravotnictví (§ 37 zákona o nelékařských povoláních ve zdravotnictví). Pokud je masérství vykonáváno mimo zdravotnictví, pak jde o živnost vázanou podle přílohy 2 živnostenského zákona, konkrétně jde o „*Masérské, rekondiční a regenerační služby*“, přičemž odborná způsobilost k výkonu této živnosti může být doložena i splněním podmínek odborné způsobilosti dle zákona o nelékařských povoláních ve zdravotnictví. Z toho naopak plyne, že v rozsahu, ve kterém tato činnost zvláštním zákonem upravena není, podléhá živnostenskému zákonu.

[77] Vzhledem k tomu, že doposud nebyl zvláštní zákon upravující poskytování léčitelských služeb přijat, představuje v případě léčitelů tato vyluka prázdnu množinu a jejich činnost se tedy živnostenským zákonem řídí, pokud naplní obecnou definici živnosti podle § 2 živnostenského zákona, tedy že půjde o soustavnou činnost provozovanou samostatně, vlastním jménem, na vlastní odpovědnost, za účelem dosažení zisku a za podmínek stanovených tímto zákonem. Bude se jednat o živnost volnou, protože živnostenský zákon pro ni nestanoví žádnou odbornou způsobilost (§ 19 písm. c) živnostenského zákona).

[78] Nicméně i pokud by se jednalo o vyluku obecnou (neomezenou na rozsah stanovený zvláštním zákonem), pak z toho nelze dovodit, že by se jednalo o činnost v rozporu se zákonem jenom proto, že není výslovně právně regulována. To vyplývá z již v bodě [67] citované zásady legální licence. Z právní perspektivy je takto mimo jiné nahlíženo například na prostituci, vyloučenou jako živnost § 3 odst. 3 písm. p) živnostenského zákona a zároveň jiným právním předpisem neregulovanou ani nezakázanou. Je ostatně navíc otázkou, zda při chybějícím vymezení pojmu přírodního léčitelství lze všechny formy tzv. alternativní medicíny včetně homeopatie pod uvedenou vyluku podřadit.

[79] Přesný smysl nyní existující vyluky pro léčitele v živnostenském zákoně nelze příliš seznat ani z úmyslu historického zákonodárce. Tato vyluka v živnostenském zákoně byla původně již v době jeho přijetí (například spolu s prodejci a zpracovateli léčivých rostlin). Důvodová zpráva k léčitelům neuváděla nic konkrétního. Rozhodně z ní nešlo vyčíst, že by bylo úmyslem zákonodárce tuto činnost zakázat. Spíše lze dovodit, že se předpokládalo přijetí zvláštního zákona („*Výčet činností vyloučených z působnosti živnostenského zákona je dán taxativně a zahrnuje jednak činnosti, jejichž podřízení živnostenskému zákonu by bylo nevhodné vzhledem k jejich povaze, jednak činnosti, které pro svůj význam vyžadují zvláštní, zpravidla náročnější zákonné úpravy.*“ – sněmovní tisk č. 761, Federální shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky 1991). Následně došlo novelou živnostenského zákona č. 286/1995 Sb. k vypuštění léčitelů z dané vyluky, aniž by tento krok důvodová zpráva blíže vysvětlovala, kromě toho, že bylo nutné negativní výčet v § 3 aktualizovat a doplnit (sněmovní tisk č. 1650, I. volební období Poslanecké sněmovny). Vyluka pro přírodní léčitele se do živnostenského zákona opět dostala jeho novelou č. 356/1999 Sb., jejíž důvodová zpráva k tomu jednou větou uváděla, že důvodem je to, že podle zákona o péči o zdraví lidí mohou léčit pouze lékaři, nikoliv léčitelé (sněmovní tisk č. 263, III. volební období Poslanecké sněmovny). To by snad mohlo naznačovat úmysl historického zákonodárce tuto činnost danou novelou zcela zakázat. Nicméně tomu odporuje jednoznačné znění dané normy (tedy pouze v rozsahu zvláštních zákonů) a z oné jedné věty ani nelze jednoznačně dovodit, že by se mělo jednat o zákaz, a nikoliv pouze o vyjádření názoru, že léčitelé nemají být považováni za osoby, které jsou schopny léčit. Naopak je třeba opět poukázat na

to, že pokud z textu živnostenského zákona vyplývá, že zákonodárce předpokládal úpravu léčitelství ve zvláštním zákoně, lze jen těžko předpokládat, že jen obecnou definicí zdravotních služeb chtěl poskytování zdravotních služeb nepřímo zakázat, aniž by na to reagoval i novelou živnostenského zákona.

[80] I s ohledem na princip rozhodování ve prospěch svobody jednotlivce (*in dubio pro libertate*) je z těchto důvodů třeba odmítnout výklad, který by vedl k tomu, že by nebylo možné služby alternativní medicíny, včetně homeopatie, legálně poskytovat.

[81] Pokud jde o argumentaci účastníků, krajského soudu i *amicorum curiae*, ve vztahu ke smlouvě o péči o zdraví podle § 2636 a násl. občanského zákoníku, rozšířený senát k ní uvádí následující.

[82] Podle § 2636 odst. 1 občanského zákoníku platí, že „*smlouvou o péči o zdraví se poskytovatel vůči příkazci zavazuje pečovat v rámci svého povolání nebo předmětu činnosti o zdraví ošetřovaného, ať již je jím příkazce nebo třetí osoba*“.

[83] V prvé řadě tato smlouva upravuje vztah mezi poskytovatelem zdravotních služeb podle zákona o zdravotních službách a pacientem (viz např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 8. 2014, sp. zn. 33 Cdo 1745/2014), ačkoliv může být veřejnoprávními předpisy modifikována.

[84] Tento smluvní typ se však může vztahovat i na poskytování jiné péče o zdraví, než je zdravotní péče podle zákona o poskytování zdravotních služeb. Občanský zákoník zejména používá odlišnou terminologii oproti zákonu o zdravotních službách, ačkoliv byl přijat 3. 2. 2012, tedy až po přijetí zákona o zdravotních službách (6. 11. 2011) a nic tedy nebránilo sladění terminologie v obou zákonech, pokud by se měla daná smlouva vztahovat pouze na zdravotní péči podle zákona o zdravotních službách. Důvodová zpráva k občanskému zákoníku mimo jiné uváděla: „*Zdejší platné právo neodráží dobře pojetí vzájemných práv a povinností osoby, která se zavazuje někoho léčit, vůči druhé straně. Základ platné právní úpravy vychází z koncepce zák. č. 201/1966 Sb., o péči o zdraví lidu. Ten vychází z myšlenky, že člověk má veřejnoprávní nárok na léčení vůči státu. V důsledku toho je tato úprava jednak zúžena na oblast zdravotní péče poskytované provozovateli zdravotnických zařízení, a nevztahuje se tudíž na jiné případy (např. činnost léčitelů, masérů, chiropraktiků a dalších), jednak je pojata především veřejnoprávně, což záporně ovlivňuje vnímání vzájemného právního postavení osoby, která léčí, vůči osobě, která je léčena. [...] Navrhuje se proto upravit v občanském zákoníku práva a povinnosti zúčastněných osob především jako oprávnění a povinnosti ze smlouvy. Právní režim se navrhuje upravit obecně pro jakékoli léčebné výkony, nejen tedy pro oblast výkonu zdravotní péče v užším slova smyslu s tím, že navržená úprava nezasahuje do zvláštní zákonné úpravy platné pro poskytování zdravotní péče, která jako speciální zůstává nedotčena.*“ (Zvýraznění doplněno rozšířeným senátem.) Z důvodové zprávy je tedy seznatelný úmysl historického zákonodárce, aby podle dané smlouvy bylo možné poskytovat i činnost léčitelů.

[85] To, že se tato smlouva může vztahovat i na jinou péči o zdraví, než je zdravotní služba, například na péči léčitelů, dovozuje jednoznačně i odborná literatura [viz např. bod 17. komentáře k § 2636 (Holčápek T., Šustek P. § 2636. In Švestka J. a kol. *Občanský zákoník: Komentář, Svazek VI, (§ 2521–3081)*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer; Telec, I.: *Právo přírodního léčitelství*. Praha: Leges, 2018, např. str. 145–146; komentář k § 2636 (Hulmák, M. a kol. *Občanský zákoník VI. Závazkové právo. Zvláštní část (§ 2055–3014)*. *Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014), který se však výslovně zmiňuje jen o masérech.]

[86] V této souvislosti je třeba zmínit i to, že podle § 2638 občanského zákoníku poskytovatel srozumitelně vysvětlí ošetřovanému zamýšlené vyšetření i navrhovanou péči o zdraví, přičemž podle § 2639 odst. 1 občanského zákoníku je vysvětlení „*řádně podáno, lze-li rozumně předpokládat, že ošetřovaný pochopil svůj zdravotní stav, způsob, účel a nezbytnost péče o zdraví včetně očekávaných následků i možných nebezpečí pro své zdraví, jakož i to, zda přichází v úvahu i případný jiný způsob péče o zdraví*. Podle odst. 2 téhož ustanovení pak musí-li si poskytovatel být vědom, že u ošetřovaného vyvolal představu, že péči o zdraví dosáhne určitého výsledku, ač ví nebo musí vědět, že výsledku nemusí být dosaženo, je povinen i toto ošetřovanému vysvětlit.“ Homeopat nebo jiný poskytovatel služeb alternativní medicíny by tedy měl vždy poctivě informovat příjemce služby o její povaze a případně i o neprokázaných účincích služby. Lze odkázat i na § 6 odst. 1 občanského zákoníku ukládající všem povinnost jednat v právním styku poctivě.

[87] To, že by nebylo možné služby tzv. komplementární či alternativní medicíny vůbec poskytovat, nelze dovodit ani z jasného textu zákona, ale ani z úmyslu zákonodárce (jak historického, tak rozumného). (...)

[91] Rozšířený senát nepovažoval pro své rozhodování za podstatné, jaký je obsah stěžovatelem připravovaného návrhu zákona o léčitelství, na což poukazovala žalobkyně. Stávající právní úpravu nelze jakkoliv vykládat s přihlédnutím k budoucím legislativním záměrům. Proto toto vyjádření žalobkyně ani nezasílal stěžovatel k vyjádření.