

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

7^{2020 / XVIII. ROČNÍK / 31. 7. 2020}

OBSAH

4022	Daň z přidané hodnoty: osoba, které je dodáváno zboží; deklarant	411
4023	Daň z příjmů právnických osob: běh lhůty pro uplatnění daňové ztráty	415
4024	Řízení před soudem: osoba zjevně neoprávněná k podání kasační stížnosti.....	422
4025	Provoz na pozemních komunikacích: rezervace registrační značky na přání.....	430
4026	Řízení o přestupku: účastenství v řízení; náhrada škody	432
4027	Volby do Senátu: posouzení přihlášky	440
4028	Stavební řízení: opakované stavební řízení; účastníci řízení.....	442
4029	Mezinárodní ochrana: hodnocení zpráv o zemi původu; udělení azylu soudem	445
4030	Státní občanství: nemožnost donucení k nabytí státního občanství	460
4031	Utajované informace: bezpečnostní riziko	464
4032	Vězeňská služba: neposkytnutí stravy jako nezákonný zásah; poskytnutí vegetariánské stravy	468
4033	Opatření obecné povahy: rozhodnutí vlády o vyhlášení nouzového stavu; nezákonný zásah; zá- sahová žaloba	472
4034	Pobyt cizinců: poměřování nejlepšího zájmu dítěte při správním vyhoštění rodiče	492
4035	Územní plánování: etapizace.....	498
4036	Školství: stanovení poplatku za delší studium.....	508

Daň z přidané hodnoty: osoba, které je dodáváno zboží; deklarant

k § 108 odst. 1 písm. e) zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty ve znění do 31. 3. 2011 (v textu jen „zákon o DPH“)

k čl. 5 odst. 15 a odst. 35 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 952/2013, ze dne 9. října 2013, kterým se stanoví celní kodex Unie (v textu jen „celní kodex Unie“)

Za osobu, na jejíž účet je zboží propuštěno [§ 108 odst. 1 písm. e) zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty], má být považována ta, která je deklarantem ve smyslu čl. 5 odst. 15 celního kodexu Unie (případně držitelem režimu ve smyslu čl. 5 odst. 35 celního kodexu Unie). Právě tato osoba totiž projevuje podáním celního prohlášení vůli, aby bylo zboží propuštěno do určitého celního režimu, a vědomě se zavazuje k plnění závazků vyplývajících z propuštění zboží do daného režimu (např. k úhradě cla). Vlastnické právo k takto propuštěnému zboží je z hlediska určení osoby, na jejíž účet je dovezené zboží propuštěno, irrelevantní.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2020, čj. 2 AfS 133/2018-38)

Věc: WNE - CZ s.r.o. proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o daň z přidané hodnoty, o kasační stížnosti žalovaného.

Finanční úřad pro Ústecký kraj (dále jen „správce daně“) dne 3. 12. 2014, vydal dodatečný platební výměr podle zákona o DPH, a podle § 143 a § 147 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, doměřil žalobkyni daň z přidané hodnoty za zdaňovací období od 9. 3. 2011 do 31. 3. 2011 ve výši 598.828 Kč a podle § 251 odst. 1 písm. a) daňového řádu jí sdělil penalé z doměřené daně ve výši 119.765 Kč.

Žalovaný dne 9. 6. 2015 zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil dodatečný platební výměr správce daně. Krajský soud v Ústí nad Labem rozsudkem ze dne 21. 3. 2018, čj. 15 Af 67/2015-54, toto rozhodnutí žalovaného zrušil. Krajský soud v napadaném rozsudku dospěl k závěru, že žalovaný porušil § 115 odst. 2 větu první daňového řádu, neboť před vydáním svého rozhodnutí neseznámil žalobkyni s předběžnými závěry ohledně jí předloženého důkazu – faktury a znemožnil jí, aby se proti těmto závěrům bránila ještě v odvolacím řízení a v reakci na tyto závěry navrhla případné další důkazy. A dále krajský soud shledal porušení § 92 odst. 1 a 2 daňového řádu, neboť žalovaný neprovedl jako důkaz obsah spisu jiného daňového subjektu. Žalobkyně chtěla listinami z tohoto spisu prokázat, že společnost WEBERA, s.r.o., pořídila zboží, za něž byla doměřena DPH žalobkyni, pro tento jiný daňový subjekt, a předmětné zboží tak nemohlo být zároveň pořízeno pro ni. S ohledem na uvedené zrušil krajský soud rozhodnutí žalovaného pro vadu řízení a pro nezákonnost.

Žalovaný (stěžovatel) proti rozsudku krajského soudu podal včasnou kasační stížnost, ve které předně uvedl, že žalobkyně nepříznala daň na výstupu ze zboží (solárních panelů v hodnotě EUR 123.089,09) dovezeného a propuštěného celním úřadem do režimu volného oběhu a uvedeného na Jednotném správním dokladu ze dne 16. 3. 2011 (dále jen „JSD“). Protože zboží bylo propuštěno ve prospěch žalobkyně a ta neprokázala jeho použití pro svou ekonomickou činnost, nebyl jí přiznán nárok na odpočet a byla jí doměřena DPH ve smyslu § 23 odst. 1 písm. a) zákona o DPH (ve spojení s § 33 citovaného zákona).

Stěžovatel konstatoval, že žalobkyně v odvolacím řízení předložila pouze daňový doklad vystavený španělským dodavatelem na odběratele, slovenskou společnost WEBERA, s.r.o., kterým chtěla prokázat, že jí zboží nikdy nepatřilo, a dále „potvrzení“ jmenované společnosti o proběhnutí transakcí mezi ní a španělským dodavatelem. Z uvedených dokladů však žádným způsobem nevyplývalo, že by žalobkyně učinila kroky směřující ke změně výsledku celního řízení, na základě něhož se stala deklarovaným příjemcem předmětného zboží a kvůli čemuž jí byla doměřena DPH. Proto také uvedené doklady neosvědčil stěžovatel jako důkaz. Těmito konkrétními okolnostmi projednávaného případu se však krajský soud nezabýval.

S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu pak stěžovatel upozornil, že § 115 odst. 2 daňového řádu nelze vykládat tak, že je třeba seznamovat daňový subjekt s hodnocením důkazů, které

předložil sám daňový subjekt, nadto pokud se odvolací orgán ztotožní s názorem prvostupňového správce daně. Smyslem a účelem doplnění dokazování v odvolacím řízení je došetřit nedostatečná skutková zjištění, případně odstranit vady řízení. Hodnocení předmětného dokladu předloženého žalobkyní nemohlo však mít na právní posouzení případu ani zákonnost rozhodnutí žádný vliv, neboť neměl žádný dopad na vznik povinnosti přiznat daň na výstupu, která ze zákona vzniká na základě rozhodnutí jiného orgánu státní správy, konkrétně celního orgánu o propuštění zboží daňovému subjektu do režimu volného oběhu.

S ohledem na krajským soudem vytýkané nevyužití údajů z řízení jiného daňového subjektu, stěžovatel namítl, že ani v tomto případě nezohlednil krajský soud konkrétní okolnosti projednávaného případu. Jak již stěžovatel uvedl, zásadní skutečnost byla, že se žalobkyně prohlásila za osobu deklaranta, čímž se dobrovolně zavázala splnit celní i daňové povinnosti. Není pak jasné, jaký vliv by na její daňové řízení měly mít údaje z řízení L. P.; konkrétně se mělo jednat o výsledky daňové kontroly u něj, přičemž žalobkyně odkazovala na úřední záznam ve věci postupu k odstranění pochybností za zdaňovací období 4. čtvrtletí roku 2011. Pokud mělo být určeno předmětné zboží pro L. P., žalobkyně to nebylo žádným způsobem doloženo. Na závěr stěžovatel doplnil, že z celého řízení nevyplynulo, proč nebylo zboží procleno přímo na společnost WEBERA, s.r.o., nebo na L. P. Navíc stěžovatel neobdržel od žalobkyně žádný doklad o dodání proclených solárních panelů některému z uvedených subjektů a na základě mezinárodního dožádání bylo zjištěno, že společnost WEBERA, s.r.o., z jí deklarované transakce se španělskou společností nepřiznala na Slovensku daň. Naopak, o tom, že zboží bylo pro žalobkyni, svědčí i mezinárodní přepravní doklad ze dne 14. 3. 2011, na němž je uvedena právě žalobkyně. Nejednalo se ani o tzv. třístranný obchod se společností WEBERA, s.r.o., jelikož se jednalo o dovoz zboží ze třetí země, u něhož není postup dle § 17 zákona o DPH možný (ten je možný pouze v případě intrakomunitárního plnění). JSD je pro správce daně závazný. Žalobkyně se snažila prokázat, že ve skutečnosti nebyla deklarantem a že stěžovatel měl upřednostnit před veřejnou listinou „skutečný stav“. Pokud by však musel stěžovatel zohlednit výsledky daňové kontroly u L. P. za období 4. čtvrtletí roku 2011, ačkoliv se v případě žalobkyně jednalo o zdaňovací období 1. čtvrtletí roku 2011, jak konstatoval krajský soud, šlo by o nepřipustné přenášení důkazního břemene na správce daně, ačkoliv leželo na žalobkyni. S ohledem na výše uvedené stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k novému projednání a rozhodnutí.

Žalobkyně se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnila s názorem krajského soudu. Dle jejího názoru stěžovatel prováděl dokazování, a měl ji proto podle § 115 odst. 2 daňového řádu seznámit s hodnocením důkazů ještě před skončením odvolacího řízení. Dle názoru žalobkyně krajský soud rovněž správně konstatoval, že se o stejném zboží již daňové řízení vedlo u jiného daňového subjektu, a tedy stěžovatel porušil zásadu *ne bis in idem*. Navrhla proto kasační stížnost zamítnout.

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

Z odůvodnění:

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[9] Ze spisů vyplynulo, že správce daně zahájil dne 10. 9. 2013 u žalobkyně kontrolu na DPH za zdaňovací období 1. až 4. čtvrtletí roku 2011. V souvislosti s ní byla žalobkyně vyzvána mimo jiné k prokázání oprávněnosti nepřiznání daně na výstupu ze zboží dovezeného ze třetí země (Číny) na území Evropské unie a specifikovaného v JSD. Žalobkyně při ústním jednání dne 10. 2. 2014 (č. l. 9 spisu správce daně) uvedla, že zboží, konkrétně solární panely, bylo dodáno pro společnost WEBERA, s.r.o., a to stejným dopravcem jako zboží její, a sice z důvodu ušetření nákladů na dopravu. Z JSD vyplynulo, že vývozcem zboží, konkrétně 486 kusů solárních panelů (9 palet) v hodnotě €123.089,09, byla společnost Worldnewenergy S. A., která je vyvezla z Číny do České republiky přes Německo a za příjemce a deklaranta byla označena žalobkyně. Dále z něj plyne, že žalobkyně byla v celním řízení zastoupena J. M. užívajícím označení DEKLAMO – celní služby (dále jen „DEKLAMO“), a to na základě jejího zmocnění k přímému zastoupení (tzn. k jednání této společnosti jménem a ve prospěch žalobkyně) ze dne 15. 3. 2011. Přeprava solárních panelů pak byla doložena mezinárodním přepravním dokladem ze dne 14. 3. 2011, na němž figuruje taktéž jako vývozcem společnost Worldnewenergy S. A. a žalobkyně jako příjemce. Uvedené vyplývá i z faktury ze dne 1. 3. 2011 vystavené na žalobkyni společností Worldnewenergy S. A. Žalobkyně dále při ústním jednání dne 18. 8. 2014 sdělila, že předložil výpis z banky za úhradu solárních panelů společnosti

WEBERA, s.r.o., což neučinila. Dne 10. 11. 2014 ale předložila své stanovisko k výsledku kontroly, v němž uvedla, že kupujícím solárních panelů nebyla ona, ale společnost WEBERA, s.r.o. Dále ke stanovisku přiložila „Potvrzení pro účely daňového řízení“, v němž společnost WEBERA, s.r.o., potvrdila, že solární panely nakoupila od španělské společnosti Worldnewenergy S. A., dalšímu daňovému subjektu je dodala do ČR v březnu 2011 a pro využití společného dopravce se žalobkyně se rozhodla z důvodu snížení nákladů na dopravu. Na základě provedeného dokazování správce daně dospěl k závěru, že to byla právě žalobkyně, v jejíž prospěch bylo propuštěno předmětné zboží do volného oběhu, a měla tedy povinnost přiznat a zaplatit daň. Zboží zahrnul správce daně do uskutečněných zdanitelných plnění žalobkyně a nepřiznal jí nárok na odpočet daně, protože neprokázala, že toto zdanitelné plnění použila ke své ekonomické činnosti. Na základě uvedeného následně dodatečně vyměřil žalobkyni DPH a penále. Proti dodatečným platebním výměrům podala žalobkyně odvolání, které žalovaný zamítl. Neprovedl důkaz listinami z daňového řízení s L. P., z něhož mělo být dle názoru žalobkyně správci daně známo, že skutečným příjemcem solárních panelů je společnost WEBERA, s.r.o., a že je pořídila od španělského dodavatele společnosti Worldnewenergy S. A. Potvrzení předložené společností WEBERA, s.r.o., ohledně proběhnutí transakce nepovažoval žalovaný za novou skutečnost ani důkazní prostředek a neprovedl ani navrhované šetření u společnosti Worldnewenergy S. A. Nepřihlédl taktéž k faktuře předložené dne 3. 3. 2015 a vystavené společností Worldnewenergy S. A. pro společnost WEBERA, s.r.o., dne 1. 3. 2011 na 500 kusů modulů za €123.089,09.

III.A.1 Osoba, na jejíž účet bylo zboží při dovozu propuštěno do celního režimu volný oběh [§ 108 odst. 1 písm. e) zákona o DPH]

[10] Nejvyšší správní soud považuje v projednávaném případě za podstatně předně vyjasnit právní otázku, která je mezi stranami sporná, tedy zda mohla být žalobkyně vůbec považována za plátkyni, na jejíž účet bylo zboží při dovozu propuštěno do celního režimu volný oběh ve smyslu § 108 odst. 1 písm. e) zákona o DPH, a měla proto povinnost přiznat daň. Touto otázkou se krajský soud dostatečně nezabýval, ačkoliv je pro případ stěžejní.

[11] Stěžovatel zaujal názor, že pokud žalobkyně vystavila JSD, který předložila včetně souvisejících dokladů celním orgánům, byla označena za příjemkyni daného zboží a jako deklarantka v JSD a v rozhodnutí celního úřadu o propuštění tohoto zboží do celního režimu volný oběh, je považována za plátkyni, na jejíž účet bylo zboží propuštěno. Žalobkyně naopak poukázala na nutnost zjistit opravdového vlastníka dovezeného propuštěného zboží, protože právě ten je plátcem, na jehož účet je zboží propuštěno do volného oběhu.

[12] Stěžovatel ve svém rozhodnutí vycházel, stejně jako správce daně, z § 20, § 23, § 30 *[s ohledem na citaci tohoto konkrétního ustanovení v jiné části rozhodnutí je zřejmé myšlen § 33 odst. 1 písm. a) zákona o DPH v rozhodném znění – pozn. soudu]*, § 38 a § 108 zákona o DPH.

[13] Podle § 108 odst. 1 písm. e) zákona o DPH *[p]řiznat daň jsou povinni [...] plátce, na jehož účet je zboží při dovozu propuštěno do celního režimu, u kterého vzniká povinnost přiznat daň podle § 23 odst. 1 písm. a) až c) a § 23 odst. 5.*

[14] Podle § 20 odst. 1 zákona o DPH *[d]ovozem zboží se pro účely tohoto zákona rozumí vstup zboží z třetí země na území Evropské unie.*

[15] Podle § 23 odst. 1 písm. a) zákona o DPH *[z]danitelné plnění je uskutečněno a povinnost přiznat nebo zaplatit daň při dovozu zboží vzniká propuštěním zboží do celního režimu volného oběhu.*

[16] Podle § 23 odst. 3 zákona o DPH, *[b]ylo-li plátcí rozhodnutím celního úřadu zboží propuštěno podle odstavce 1 písm. a), b) nebo c), je plátce povinen přiznat daň v daňovém přiznání za zdaňovací období, ve kterém bylo zboží do příslušného režimu propuštěno.*

[17] Podle § 33 odst. 1 písm. a) zákona o DPH *[z]a daňový doklad při dovozu zboží do tuzemska se považuje rozhodnutí o propuštění zboží do celního režimu, ve kterém vznikla povinnost přiznat nebo zaplatit daň.*

[18] Podle § 38 odst. 1 písm. a) zákona o DPH *[z]ákladem daně při dovozu zboží podle § 20 je součet základu pro vyměření cla, včetně cla, dávek a poplatků splatných z důvodu dovozu zboží, pokud již nejsou zahrnuty do základu pro vyměření cla.*

[19] S ohledem na výše uvedená ustanovení je nutno konstatovat, že přímo z textu zákona o DPH nevyplývá, kdo je zamýšlen jako osoba, na jejíž účet bylo zboží při dovozu propuštěno do celního režimu volného oběhu. Představitelné totiž je, že by jím mohl být i deklarant i vlastník zboží. Výše uvedená ustanovení se přitom týkají vzniku daňové povinnosti v zásadě pouze z hlediska předmětu daně, ne subjektu.

[20] Na uvedené nedává odpověď ani směrnice o DPH, z níž zákon o DPH vychází. Z ní vyplývá, že členské státy nemají být nijak omezovány, pokud jde o označení osoby povinné odvést daň při dovozu (bod 43 preambule směrnice o DPH). Směrnice dále uvádí, že při dovozu je povinna odvést daň osoba nebo osoby, které za ně určí nebo uzná členský stát dovozu (čl. 201 směrnice o DPH). Evropský zákonodárce tedy ponechal na vnitrostátním zákonodárci, koho při dovozu označí jako osobu povinnou k DPH.

[21] Český zákonodárce za osobu povinnou k DPH při dovozu zboží propuštěného do celního režimu volný oběh označil tu, *na jejíž účet bylo dané zboží propuštěno*. Jak již bylo uvedeno výše, text zákona blíže tuto osobu nevynezuje. Odpověď nám nedává ani důvodová zpráva k novele, která uvedenou formulaci do zákona o DPH zavedla. S ohledem na použití terminologie z celního práva (*dovoz zboží propuštěného do celního režimu volný oběh*) a na obecnou provázanost DPH a celního práva při dovozu na unijní úrovni (čl. 70 směrnice o DPH) má Nejvyšší správní soud za to, že český zákonodárce měl i v tomto aspektu v úmyslu provázat režim DPH s celním režimem. Dovoz zboží ze třetích zemí na území Evropské unie a jeho propuštění do režimu volného oběhu upravují celní předpisy, především celní kodex Unie.

[22] Celní kodex Unie rozlišuje pro své účely několik osob, které vystupují v celním řízení při dovozu. Jednou z těchto osob je ta, která předepsanou formou a způsobem projevuje vůli, aby bylo zboží propuštěno do určitého celního režimu, případně s uvedením konkrétních opatření, jež mají být použita (čl. 5 odst. 12 celního kodexu Unie). Tento úkon označuje celní kodex jako podání celního prohlášení a osobu, která podává celní prohlášení vlastním jménem, nebo osobu, jejímž jménem je toto prohlášení podáno, označuje jako deklaranta (čl. 5 odst. 15 celního kodexu Unie) nebo také tzv. držitele režimu (čl. 5 odst. 35 celního kodexu). Důležité je také poznamenat, že celní kodex Unie odlišuje i tzv. držitele zboží, což je osoba, která je vlastníkem zboží nebo která má podobné právo nakládat se zbožím nebo má nad ním fyzickou kontrolu (čl. 5 odst. 34 celního kodexu Unie).

[23] Celní kodex Unie dále stanovuje v souvislosti s osobami vystupujícími v celním řízení, že každá osoba se může nechat zastoupit celním zástupcem. Zastupování může být přímé, kdy celní zástupce jedná jménem a na účet jiné osoby, nebo nepřímé, kdy celní zástupce jedná vlastním jménem, ale na účet jiné osoby (čl. 18 odst. 1 celního kodexu Unie). Pokud osoba při celním řízení neuvede, že jedná jako celní zástupce, považuje se za osobu jednající vlastním jménem a na vlastní účet (čl. 19 odst. 1 celního kodexu Unie).

[24] Na základě uvedeného Nejvyšší správní soud dospívá k závěru, že z pohledu zákona o DPH ve spojení s celním kodexem má být považována za osobu, na jejíž účet je zboží propuštěno [§ 108 odst. 1 písm. e) zákona o DPH], ta, která je deklarantem (případně držitelem režimu), neboť tato osoba projevuje podáním celního prohlášení vůli, aby bylo zboží propuštěno do určitého celního režimu. Je to tedy tato osoba, která se vědomě zavazuje k plnění závazků vyplývajících z propuštění zboží do daného režimu (např. uhradit clo). Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že o propuštění zboží do celního režimu při dovozu rozhodují příslušné celní orgány rozhodnutím o propuštění tohoto zboží (§ 104 zákona č. 13/1993 Sb., Celní zákon, ve znění účinném ke dni rozhodnutí stěžovatele). Zároveň je nutno zdůraznit, že vlastnické právo k tomuto zboží je z hlediska určení osoby, na jejíž účet je dovezené zboží propuštěno, irelevantní.

[25] V projednávaném případě nebylo sporu, že žalobkyně je plátkyní DPH. Dále nebylo sporné, že se žalobkyně prohlásila v JSD za deklarantku (a příjemkyni zboží), přičemž si zvolila na základě předložené plné moci i přímého celního zástupce DEKLAMO. Tento celní zástupce jednal podle čl. 18 odst. 1 jménem a na účet žalobkyně. Potvrzením JSD celním úřadem (rozhodnutí o propuštění zboží) bylo tedy dovezené zboží propuštěno na účet žalobkyně do celního režimu volný oběh.

[26] Lze tedy uzavřít, že vlastnické právo k uvedenému zboží je z hlediska určení osoby povinné k DPH § 108 odst. 1 písm. e) zákona o DPH irelevantní a osobou povinnou k DPH byla v tomto případě žalobkyně jako deklarantka.

(...)

Daň z příjmů právnických osob: běh lhůty pro uplatnění daňové ztráty

k § 34 a § 38r odst. 2 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů

I. Při vzniku daňové ztráty je pro běh lhůty pro stanovení daně rozhodné zdaňovací období, v němž daňová ztráta vznikla, a poslední zdaňovací období, za které ji bylo možné uplatnit jako položku odčitatelnou od základu daně (§ 34 ve spojení § 38r odst. 2 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů). Vznikne-li daňovému subjektu v průběhu zdaňovacích období, během nichž lze uplatnit daňovou ztrátu jako položku odčitatelnou od základu daně, další daňová ztráta, nedochází k tzv. řetězení ztrát a tato skutečnost nemá za následek prodloužení lhůty pro stanovení daně za zdaňovací období, v němž vznikla daňová ztráta poprvé.

II. Pro běh lhůty pro stanovení daně za zdaňovací období, ve kterém daňová ztráta vznikla, není rozhodné, zda daňový subjekt daňovou ztrátu zcela nebo zčásti v některém z následujících zdaňovacích období skutečně uplatnil jako položku odčitatelnou od základu daně, nýbrž to, že tak mohl učinit (§38r odst. 2 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2020, čj. 8 Afs 58/2019-48)

Prejudikatura: č. 670/2005 Sb. NSS, č. 1542/2008 Sb. NSS, č. 1926/2009 Sb. NSS.

Věc: Heidrive s.r.o. proti Finančnímu úřadu pro Plzeňský kraj o nezákonný zásah, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalovaný vyměřil žalobkyni za zdaňovací období let 2008 a 2009 daňové ztráty na dani z příjmů právnických osob ve výši 7 458 002 Kč, resp. 8 804 847 Kč. Taktó vyměřené daňové ztráty žalobkyně uplatnila jako položku odčitatelnou od základu daně. Ztrátu za rok 2008 uplatnila naposledy ve zdaňovacím období od 1. 4. 2013 do 31. 3. 2014. V tomto zdaňovacím období uplatnila současně i ztrátu za rok 2009, kterou následně uplatnila i v období (nikoliv zdaňovacím) od 1. 4. 2014 do 31. 12. 2014. Dne 13. 10. 2014 žalovaný u žalobkyně zahájil daňovou kontrolu daně z příjmů právnických osob za zdaňovací období let 2008 a 2009, dne 18. 4. 2018 následně zahájil daňovou kontrolu daně z příjmů právnických osob za zdaňovací období od 1. 4. 2013 do 31. 3. 2014 a za období od 1. 4. 2014 do 31. 12. 2014. Žalovaný tedy u žalobkyně vede dvě daňové kontroly, které se týkají celkem tří zdaňovacích období a období od 1. 4. 2014 do 31. 12. 2014.

Žalobkyně považovala daňové kontroly za uvedená období za nezákonný zásah, a podala proto ke Krajskému soudu v Plzni žalobu, kterou se domáhala zákazu pokračování v těchto kontrolách a obnovení stavu před jejich zahájením, neboť za kontrolovaná období uplynula lhůta pro stanovení daně. Posledním obdobím, za které bylo možné uplatnit daňovou ztrátu za rok 2008, bylo zdaňovací období od 1. 4. 2013 do 31. 3. 2014. Třiletá lhůta pro stanovení daně za posledně zmíněné zdaňovací období tudíž uplynula 1. 7. 2017. Na prekluzi pravomocí stanovit daň nemá žádný vliv zahájení daňové kontroly za dané období dne 18. 4. 2018, ani uplatnění ztráty vzniklé následně i v roce 2009. Nesouhlasila s výkladem § 38r odst. 2 zákona o daních z příjmů, jehož důsledkem je prodloužování lhůty pro stanovení daně (tzv. řetězení ztrát), v situaci, kdy v průběhu pětileté lhůty pro uplatnění dřívější daňové ztráty dojde ke vzniku další daňové ztráty. Ve vztahu k období od 1. 4. 2014 do 31. 12. 2014 a prekluzi zdaňovacího období 2009 tvrdila, že posledním zdaňovacím obdobím, v němž uplatnila ztrátu ze zdaňovacího období 2009, bylo období od 1. 4. 2013 do 31. 3. 2014. Od něj se odvíjí lhůta pro stanovení daně, která skončila 1. 7. 2017. Ke kontrolám zdaňovacích období 2008 a 2009 žalobkyně ještě dodala, že žalovaný je při těchto kontrolách pasivní, doměřovací řízení je nepřiměřeně dlouhé a vznikají v něm průtahy. Činnost žalovaného spočívá v tom, že žalobkyni jednou za několik měsíců vyzve k doložení důkazních prostředků či k prokázání některých skutečností. Žalovaný řízení nevede efektivně a hospodárně. Cílem daňových kontrol za období od 1. 4. 2013 do 31. 3. 2014 a od 1. 4. 2014 do 31. 12. 2014 bylo pouze prodloužit možnou dobu prověřování zdaňovacích období 2008 a 2009.

Krajský soud žalobu rozsudkem ze dne 14. 11. 2018, čj. 30 A 167/2018-50, zamítl, a to jednotlivými výroky ve vztahu ke každé daňové kontrole. Vyšel z toho, že daňovou ztrátu lze odečíst od základu daně v průběhu pěti zdaňovacích období následujících bezprostředně po období, za které byla daňová ztráta vyměřena, a lhůta pro

stanovení daně za období, v němž daňová ztráta vznikla, končí současně se lhůtou pro stanovení daně za poslední zdaňovací období, za které bylo možné daňovou ztrátou uplatnit (§ 38r odst. 2 téhož zákona). Při určení konce lhůty pro stanovení daně není podstatný okamžik, kdy žalobkyně daňovou ztrátou reálně uplatnila, ale kdy mohla ztrátu uplatnit naposledy. Soud se nejprve zabýval zdaňovacím obdobím 2009. Žalobkyně uplatnila ztrátu za tento rok ve zdaňovacích obdobích od 1. 1. do 31. 12. 2010, od 1. 1. 2011 do 31. 3. 2012, od 1. 4. 2012 do 31. 3. 2013 a od 1. 4. 2013 do 31. 3. 2014. Dále ji uplatnila v období od 1. 4. 2014 do 31. 12. 2014, které však není zdaňovacím obdobím ve smyslu § 21a zákona o daních z příjmů, ale jen obdobím, za které se podává daňové přiznání dle § 38ma citovaného zákona. Posledním zdaňovacím obdobím, v němž bylo možné odečíst daňovou ztrátu za rok 2009, tak bylo až zdaňovací období od 1. 1. 2015 do 31. 12. 2015. Od něj se odvíjí lhůta pro stanovení daně nejen za zdaňovací období tohoto roku, ale i pěti předcházejících zdaňovacích období včetně roku 2009. V souladu s § 148 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád (dále jen „daňový řád“), mohla být daň za zdaňovací období roku 2015 (ale i 2009), vyměřena nejpozději do 1. 4. 2019, resp. 1. 7. 2019. Daňová kontrola tak byla zahájena a prováděna ve lhůtě pro stanovení daně. S tím podle krajského soudu úzce souvisí i posouzení zákonnosti daňové kontroly týkající se zdaňovacího období od 1. 4. 2013 do 31. 3. 2014. Jestliže lhůta pro stanovení daně za zdaňovací období roku 2015, která platí pro všechna předcházející zdaňovací období včetně roku 2009, uplyne až v roce 2019, pak daňová kontrola zahájena 18. 4. 2018 byla rovněž prováděna ve lhůtě pro stanovení daně.

K daňové kontrole za zdaňovací období roku 2008 krajský soud uvedl, že žalobkyni vznikla daňová ztráta ve dvou po sobě následujících zdaňovacích obdobích. Rok 2009 byl jednak zdaňovacím obdobím, v němž vznikla daňová ztráta, a jednak i prvním zdaňovacím obdobím, za které mohla žalobkyně uplatnit ztrátu za rok 2008. Pro účely doměření daně za rok 2008 je proto rozhodující režim zdaňovacího období od 1. 4. 2013 do 31. 3. 2014. Tento rok by mohl mít dva režimy (poslední pátý rok pro uplatnění daňové ztráty z roku 2008 a současně čtvrtým rokem pro uplatnění daňové ztráty z roku 2009). Taková dualita však není možná, jelikož by ve vztahu k několika obdobím panovala nejistota stran nejzazšího termínu pro vyměření či doměření daně. Logickým důsledkem je stanovení lhůty podle režimu pozdějšího období (zde roku 2009) i pro období dřívější. I pro rok 2008 proto platí, že nejzazší lhůtou pro stanovení daně je rok 2019. Daňová kontrola za zdaňovací období roku 2008 byla ke dni rozhodnutí soudu prováděna ve lhůtě pro stanovení daně, a nejedná se tak o nezákonný zásah. Ke zbylým námitkám směřujícím proti pasivitě žalovaného a formálnosti daňových kontrol se krajský soud vyjádřil pouze *obiter dictum*, jelikož žalobkyně v petitu žaloby označila za nezákonnost výlučně to, že daňové kontroly byly zahájeny po uplynutí lhůty pro stanovení daně za daná zdaňovací období. Sama žalobkyně tvrzenou formálností vyvrací tím, že popisuje řadu úkonů, které žalovaný učinil ve lhůtě pro vyměření daně za roky 2008 a 2009.

Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost, v níž nejprve rozporuje posouzení prekluze za rok 2009, resp. za zdaňovací období od 1. 4. 2013 do 31. 3. 2014. Lhůta pro stanovení daně za zdaňovací období, v němž vznikla, stejně tak jako za zdaňovací období, ve kterém byla ztráta reálně uplatněna, skončí současně se lhůtou za poslední zdaňovací období, ve kterém došlo ke skutečnému uplatnění daňové ztráty. Podle stěžovatelky nelze § 38r odst. 2 zákona o daních z příjmů vykládat čistě gramaticky, ale je nutné přihlížet ke smyslu a cíli právní normy, resp. k úmyslu zákonodávce. Výklad krajského soudu nepřiměřeně zasahuje do jejích majetkových práv. Zákon sice stanovuje, že daňovou ztrátou lze uplatnit „nejdříve“ v následujících pěti zdaňovacích obdobích, pokud ji ale daňový subjekt uplatní hned v prvním roce po jejím vzniku, nemůže ji již uplatnit ve zbývajících čtyřech letech. Právo daňového subjektu je tím „zkonzumováno“. Pokud by bylo úmyslem zákonodávce zakotvit absolutní počet zdaňovacích období pro uplatnění ztráty bez ohledu na fakticitu jejího uplatňování, nepoužil by slovo „nejdříve“. Obdobně stěžovatelka pohlíží na § 38r odst. 2 zákona o daních z příjmů, jehož hypotéza používá podmiňovací způsob. I gramatickou výkladovou metodou tak lze dospět ke dvěma možným výkladům. Stěžovatelka má za to, že § 38r odst. 2 je nutno jakožto výjimku z obecného pravidla v § 148 daňového řádu vykládat úzce. Bylo-li účelem přijetí § 38r odst. 2 zajistit, aby správce daně mohl daň kontrolovat zpětně i více než tři roky, je nutno tuto pravomoc použít jen a pouze na případy, kdy byla ztráta skutečně uplatněna. Uplatnila-li stěžovatelka celou daňovou ztrátu již v prvním zdaňovacím období po období, v němž vznikla, odvíjí se lhůta pro stanovení daně za toto období, tak i za období vzniku daňové ztráty, právě od období kompletního uplatnění ztráty. Výklad krajského soudu, na jehož základě by bylo možno v prodloužené lhůtě kontrolovat jak období, v němž byla ztráta reálně uplatněna, tak i další období, v nichž se vůbec neprojevila, je rozporný nejen se smyslem právní úpravy, ale je také za diskriminační ve srovnání s těmi, kteří daňovou

ztrátu rovněž vykázali, ale neuplatnili. Určujícím obdobím tak podle stěžovatelky bylo poslední období, v němž uplatnila ztrátu, tedy zdaňovací období od 1. 4. 2013 do 31. 3. 2014. Lhůta pro stanovení daně tudíž uplynula 1. 7. 2017, a to i pro období roku 2009.

K výše uvedenému stěžovatelka doplnila argumentaci týkající se uplatnění daňové ztráty v období od 1. 4. 2014 do 31. 12. 2014, které není zdaňovacím obdobím. Zákon sice hovoří pouze o „zdaňovacích obdobích“, Pokyn Generálního finančního ředitelství D-22 k § 34 zákona o daních z příjmů ale prolomuje omezení uplatnitelnosti ztráty v jiném než zdaňovacím období. Není sice pramenem práva, ale ve svém důsledku vytváří správní praxi. Pokyn sice vybočuje ze zákonných mantinelů, ale lze jej vnímat jako pozitivní pro daňové subjekty. Dle konzistentní judikatury je možné, aby se takové správní praxe daňové subjekty úspěšně dovolávaly. Je však nutné odlišit období, v nichž je možné ztrátu uplatnit (§ 34 zákona o daních z příjmů ve spojení s Pokynem GFŘ D-22), a období, podle kterého se odvíjí lhůta pro stanovení daně (§ 38r odst. 2 téhož zákona). V případě období pro stanovení lhůty by se totiž jednalo o nepřipustné rozšíření lhůty, které by bylo negativní pro daňové subjekty.

Stěžovatelka rovněž poukázala na dosavadní postup žalovaného. Upozornila, že v žalobě nenamítala formálnost daňových kontrol za roky 2008 a 2009, jak uvedl krajský soud. Ryzí formálnost a účelovost spatřuje v zahájení daňové kontroly za zdaňovací období od 1. 4. 2013 do 31. 3. 2014, resp. období od 1. 4. 2014 do 31. 12. 2014, a to v návaznosti na dosud neukončená daňová řízení za zdaňovací období let 2008 a 2009. Podle stěžovatelky krajský soud tuto otázku nepřipadně vyhodnotil jako nesouvisející s meritem věci. Tendenční postup žalovaného má totiž právní význam k obdobím let 2008 a 2009. Z uvedeného plyne, že žalovaný měl za to, že posledním, tzv. rozhodujícím, obdobím pro určení délky prekluzivní lhůty pro roky 2008 a 2009 jsou právě období od 1. 4. 2013 do 31. 3. 2014, resp. období od 1. 4. 2014 do 31. 12. 2014. To plyne i z vyjádření žalovaného k žalobě. Zahájení daňové kontroly za období od 1. 4. 2014 do 31. 12. 2014 může být významné pro běh lhůty pro stanovení daně za toto období, pokud by Nejvyšší správní soud i toto období považoval za poslední období, kdy byla fakticky uplatněna ztráta za rok 2009. Skutečným účelem zahájení daňové kontroly za uvedená období tak fakticky bylo pouze přerušení běhu prekluzivní lhůty u zdaňovacích období let 2008 a 2009.

Stěžovatelka brojila i proti posouzení lhůty pro stanovení daně za zdaňovací období od 1. 4. 2013 do 31. 3. 2014, v němž uplatnila daňovou ztrátu za zdaňovací období let 2008 a 2009, a to ve vazbě na prekluzi zdaňovacího období roku 2008. Zdaňovací období od 1. 4. 2013 do 31. 3. 2014 je ve smyslu § 38r odst. 2 zákona o daních z příjmů posledním obdobím, v němž bylo možné, a zároveň se tak reálně stalo, uplatnit daňovou ztrátu ze zdaňovacího období 2008. Na rozdíl od zdaňovacího období 2009 zde nevystává otázka určení posledního rozhodného zdaňovacího období, ale otázka zákonnosti tzv. řetězení ztrát. Stěžovatelka nesouhlasí s tím, aby lhůtu pro stanovení daně za rok 2008 ovlivnil i vztah k roku 2009, kdy rovněž vykázala ztrátu, čímž by se zdaňovací období od 1. 4. 2013 do 31. 3. 2014 stalo teprve čtvrtým zdaňovacím obdobím. Takovým nepřiměřeným prodlužováním lhůty pro stanovení daně žalovaný nepřipustně zasahuje do právem chráněných zájmů daňových subjektů. Výklad krajského soudu by např. při uplatnění daňové ztráty v každém čtvrtém zdaňovacím období vedl *ad absurdum* až k nekonečné prekluzivní lhůtě a nekonečně trvajícím daňovým kontrolám, jejichž délka je limitována právě délkou lhůty pro stanovení daně. K tomu stěžovatelka odkázala na posouzení obdobné otázky v celním řízení v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2009, čj. I Afs 15/2009-105, č. 1837/2009 Sb. NSS. Jelikož posledním obdobím, v němž uplatnila ztrátu z roku 2008, bylo zdaňovací období od 1. 4. 2013 do 31. 3. 2014, lhůta pro stanovení daně za obě uvedená období uplynula 1. 7. 2017. I v tomto případě považuje stěžovatelka výklad krajského soudu za diskriminační. Umožňuje kontrolu daňového subjektu bez časového omezení i za období, v nichž daňovou ztrátu neuplatnil. Důsledkem je také to, že současně se lhůtou pro stanovení daně za rok 2008 a následujících pět zdaňovacích období, v nichž bylo možné uplatnit ztrátu, běží ve stejném režimu rovněž lhůta pro stanovení daně za období, v nichž uplatnit ztrátu nelze (období od 1. 4. 2014 do 31. 12. 2014 a zdaňovací období od 1. 1. 2015 do 31. 12. 2015). Daná období nemají k vzniklé ztrátě v roce 2008 žádný vztah, přesto sdílejí stejný osud co do určení lhůty pro stanovení daně. Princip nekonečné prekluzivní lhůty naráží také na § 148 odst. 5 daňového řádu upravující objektivní desetiletou lhůtu pro stanovení daně. Tato lhůta již v posuzované věci uběhla 31. 12. 2018. Žalovaný v této lhůtě nejen že nestanovil daň, ale ani neukončil daňovou kontrolu. Podaná žaloba žalovanému nebránila, aby v daňové kontrole pokračoval, jelikož správní soudy nevydaly

předběžné opatření, kterým by v tom žalovanému bránily. V daňové prekluzi se tudíž žalovaný ocitl v důsledku svého pasivního přístupu.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhl, aby ji Nejvyšší správní soud zamítl. Ztotožňuje se se závěry, k nimž dospěl krajský soud.

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

Z odůvodnění:

(...)

[13] Stěžovatelka v úvodu kasační stížnosti sama vymezila sporné právní otázky, které zde vyvstaly, a souvisí s (ne)uplynutím lhůty pro stanovení daně za zdaňovací období roku 2008, 2009, resp. zdaňovací období od 1. 4. 2013 do 31. 3. 2014. Konkrétně je v posuzované věci podle ní sporný výklad § 34 spolu s § 38r zákona o daních z příjmů, a to ve vazbě na § 148 daňového řádu. Stěžovatelka výslovně upozornila jednak na spor o určení posledního (rozhodného) období, jehož lhůta pro stanovení daně následně určuje délku prekluzivní lhůty i pro zdaňovací období jemu předcházející, a jednak na přípustnost tzv. řetězení ztrát.

[14] Nejvyšší správní soud považuje za vhodné přes výše stěžovatelkou vymezené sporné otázky připomenout, že napadený rozsudek krajského soudu byl podán v návaznosti na žalobu, kterou se stěžovatelka domáhala ochrany před nezákonným zásahem spočívajícím v daňových kontrolách týkajících se třech zdaňovacích období. Žalobu strukturovala tak, že předně (bod IV.) namítala uplynutí lhůty pro stanovení daně za zdaňovací období od 1. 4. 2013 do 31. 3. 2014, a to ve vazbě na zdaňovací období roku 2008 (otázka tzv. řetězení ztrát). Dále se zabývala povahou období od 1. 4. 2014 do 31. 12. 2014 a související prekluzí zdaňovacího období roku 2009 (bod V.). Samostatně pak zpochybnila postup žalovaného v rámci daňových kontrol (bod VI.). V replikách k vyjádření žalovaného se stěžovatelka jednak vymezila k závěru žalovaného, podle něhož posledním obdobím, v němž bylo možné uplatnit ztrátu, bylo až období od 1. 1. 2015 do 31. 12. 2015, a jednak podrobněji poukazovala na průběh kontroly za zdaňovací období let 2008 a 2009 i na formálnost zahájení kontroly za zdaňovací období od 1. 4. 2013 do 31. 3. 2014. Krajský soud se v napadeném rozsudku vyjádřil nejprve ke zdaňovacímu období roku 2009 s tím, že časový úsek od 1. 4. 2014 do 31. 12. 2014 nebyl zdaňovacím obdobím, daňovou ztrátu bylo možno odečíst ještě ve zdaňovacím období od 1. 1. 2015 do 31. 12. 2015, a daňová kontrola za rok 2009 tak byla zahájena a prováděna ve lhůtě pro stanovení daně. Tento závěr vztáhl i na kontrolu zdaňovacího období od 1. 4. 2013 do 31. 3. 2014. U daňové kontroly za zdaňovací období roku 2008 pak krajský soud shledal s ohledem na řetězení ztrát zachování lhůty pro stanovení daně i pro toto zdaňovací období. Jako *obiter dictum* se krajský soud vyslovil k samotnému průběhu kontroly za roky 2008 a 2009 i k zahájení kontroly za zdaňovací období od 1. 4. 2013 do 31. 3. 2014. Sama stěžovatelka podle něj v tomto ohledu vyvrací tvrzenou formálnost zahájení této kontroly.

[15] Cílem tohoto shrnutí nebylo další prosté zopakování již provedené reprodukce dosavadního průběhu řízení či postojů účastníků. Nejvyšší správní soud naopak považoval za vhodné toto shrnutí provést proto, aby připomněl, co bylo vlastně předmětem řízení před krajským soudem a co je (může být) nyní předmětem řízení o kasační stížnosti. V tomto ohledu Nejvyšší správní soud především nemohl přehlédnout, že krajský soud v napadeném rozsudku k části žalobní argumentace týkající se průběhu daňových kontrol, resp. jejich formálnosti, jednoznačně uzavřel, že s ohledem na rozsudečný návrh (žalobní petit) se daňovými kontrolami zabýval výlučně z hlediska jejich zahájení (a provádění) po uplynutí lhůty pro stanovení daně. Z takto vymezeného rámce krajský soud vystoupil pouze v samotném závěru napadeného rozsudku ve stručném odstavci „nad rámec“ nosných důvodů. Jak je nicméně zřejmé z výše reprodukováné žaloby i repliky (především ze dne 8. 11. 2018), stěžovatelka v řízení před krajským soudem uplatnila řadu konkrétních argumentů týkajících se průběhu daňové kontroly (především za roky 2008 a 2009 a to i v návaznosti na zdaňovací období od 1. 4. 2013 do 31. 3. 2014). Je pravdou, že žalobní petit k jednotlivým zdaňovacím obdobím a daňovým kontrolám stěžovatelka výslovně váže na „*uplynutí lhůty pro stanovení daně*“. Uvedené nicméně podle Nejvyššího správního soudu neumožňuje krajskému soudu bez dalšího jednoznačnou žalobní argumentaci týkající se průběhu (formálnosti zahájení) daňových kontrol v podstatě pominout. Jistě není povinností soudu vždy podrobně reagovat na veškerou žalobní argumentaci, tedy i takovou, která se netýká žalobního návrhu nebo s ním souvisí jen vzdáleně. V projednávané věci je nicméně

zřejmě, že stěžovatelka svoji argumentaci týkající se průběhu daňových kontrol neuplatňovala jen „nad rámeček“, ale tyto námitky tvořily významnou součást její argumentační pozice. Vzhledem ke kontextu žaloby i její struktuře se jeví jako zcela nelogické, že by stěžovatelka důvody zpochybňující postup žalovaného v rámci kontrol do žaloby zahrнула, aniž by současně zamýšlela zpochybnit zákonnost kontrol s ohledem na jejich průběh. Výslovně zmiňovala konkrétní úkony žalovaného v konkrétních časových okamžicích, které v dalších souvislostech podrobněji hodnotila. Není ostatně vyloučeno, že průběh daňové kontroly může mít význam i pro posouzení lhůty pro stanovení daně, což stěžovatelka v řízení před krajským soudem taktéž výslovně zmiňovala.

[16] V návaznosti na kasační námitku stěžovatelky, která na nezohlednění této části žaloby i jejího doplnění upozorňuje, je třeba uzavřít, že krajský soud se argumentací stěžovatelky týkající se postupu v rámci daňových kontrol zabýval nedostatečně, resp. neodstranil rozpor, který zde mezi petitem a žalobní argumentací shledal. V tomto ohledu je třeba připomenout především obecnou povinnost soudu, má-li pochybnost o souladu žalobního petitu a argumentace obsažené v žalobě, takový rozpor odstranit (srov. např. již rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2004, čj. 2 Ans 1/2004-64, č. 670/2005 Sb. NSS). Pokud tak krajský soud neučiní, resp. odpovídajícím způsobem neosvětlí, proč není nutno s ohledem na podstatu věci takový rozpor odstraňovat, nezbyvá, než dojít k závěru, že řízení před krajským soudem ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. vykazuje vady, které mohou mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé.

[17] Uvedené závěry by bez dalšího postačovaly ke zrušení napadeného rozsudku krajského soudu, který by především v dalším řízení měl v návaznosti na strukturu podané žaloby a uplatněné argumentace řádně objasnit (případně i po výzvě stěžovatelce k odstranění rozporu petitu a argumentace), z jakých hledisek bude zákonnost konkrétních daňových kontrol (a za jaká konkrétní zdaňovací období) zkoumat. K tomu je nutno dodat, že v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem se neuplatní koncentrační zásada, tedy je třeba důkladně se zabývat i novou argumentací uplatněnou v replice k vyjádření žalovaného správního orgánu, případně vznesenou při jednání ve věci. Nejvyšší správní soud přesto považuje za vhodné, aby se v souladu s rychlostí a hospodárností dalšího řízení vyjádřil i k námitkám, jejichž vypořádání popsána vada řízení před krajským soudem nebrání. Podstata odůvodnění napadeného rozhodnutí krajského soudu totiž mífila do některých konkrétních otázek posouzení zákonnosti daňových kontrol z hlediska zachování lhůt pro stanovení daně. Jak již bylo výše uvedeno, v tomto ohledu ostatně formulovala konkrétní sporné právní otázky i sama stěžovatelka v kasační stížnosti.

[18] K otázce tzv. řetězení ztrát je nutno předně připomenout, že dle § 34 odst. 1 věty první zákona o daních z příjmů lze „[o]d základu daně lze odečíst daňovou ztrátu, která vznikla a byla vyměřena za předchozí zdaňovací období nebo jeho část, a to nejdéle v 5 zdaňovacích obdobích následujících bezprostředně po období, za které se daňová ztráta vyměřuje“.

[19] Lhůta pro stanovení daně je upravena v § 148 odst. 1 daňového řádu, podle něhož nelze daň „stanovit po uplynutí lhůty pro stanovení daně, která činí 3 roky. Lhůta pro stanovení daně počne běžet dnem, v němž uplynula lhůta pro podání řádného daňového tvrzení, nebo v němž se stala daň splatnou, aniž by zde byla současně povinnost podat řádné daňové tvrzení“. Speciální úpravu ve vztahu k citovanému ustanovení představuje mimo jiné i shora již vícekrát zmiňovaný § 38r odst. 2 zákona o daních z příjmů (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 4. 2016, čj. 4 Afs 251/2015-74, či ze dne 9. 9. 2019, čj. 7 Afs 134/2019-20). Věta první tohoto ustanovení, ve znění účinném do 30. 6. 2017, předpokládá, že „lze-li uplatnit daňovou ztrátu nebo její část ve zdaňovacích obdobích následujících po zdaňovacím období, v němž daňová ztráta vznikla, jako položku odčitatelnou od základu daně, lhůta pro stanovení daně za zdaňovací období, v němž daňová ztráta vznikla, tak i pro všechna zdaňovací období, za která lze tuto daňovou ztrátu nebo její část uplatnit, končí současně se lhůtou pro stanovení daně za poslední zdaňovací období, za které lze daňovou ztrátu nebo její část uplatnit. Obdobně se postupuje při uplatnění ztráty po převodu obchodního závodu, fúzi obchodních korporací nebo rozdělení obchodní korporace“. Toto znění je s ohledem na čl. II bod 1. přechodných ustanovení k zákonu č. 170/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v oblasti daní, rozhodné i pro nyní projednávanou věc. Krajský soud v napadeném rozsudku vyšel ze znění pozdějšího, které se od citované úpravy liší tím, že formulace obsahující slovo „lze“ nahrazuje slovy „bylo-li možné“ či „bylo možné“. Tato změna textu zákona, jejímž smyslem bylo dle důvodové zprávy reagovat na situace dodatečného zrušení daňové ztráty na základě dodatečného daňového přiznání (daňové kontroly), na podstatě výše vymezené sporné právní otázky a jejího posouzení krajským soudem nic nemění (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího

správního soudu ze dne 28. 7. 2009, čj. 8 Afs 51/2007-87, č. 1926/2009 Sb. NSS). Ostatně ani stěžovatelka v tomto ohledu námitky neuplatnila.

[20] K aplikaci citované právní úpravy na nyní posuzovanou věc lze připomenout, že stěžovatelka vykázala daňovou ztrátu nejprve ve zdaňovacím období roku 2008. Tuto ztrátu tak mohla uplatnit v 5 následujících zdaňovacích obdobích (konkrétně ve zdaňovacích obdobích od 1. 1. 2009 do 31. 12. 2009, od 1. 1. 2010 do 31. 12. 2010, od 1. 1. 2011 do 31. 3. 2012, od 1. 4. 2012 do 31. 3. 2013 a od 1. 4. 2013 do 31. 3. 2014). Posledním zdaňovacím obdobím, za které mohla daňovou ztrátu vyměřenou za zdaňovací období roku 2008 uplatnit (a také skutečně uplatnila), tedy bylo zdaňovací období od 1. 4. 2013 do 31. 3. 2014. To není mezi účastníky sporné. V návaznosti na § 38r odst. 2 zákona o daních z příjmů je pro určení lhůty pro stanovení daně za zdaňovací období, za něž byla stěžovatelce vyměřena daňová ztráta (zdaňovací období roku 2008), tak i pro všechna zdaňovací období, za které mohla daňovou ztrátu či její část uplatnit (pět výše uvedených zdaňovacích období), určující okamžik, kdy skončí lhůta pro stanovení daně za poslední zdaňovací období, ve kterém mohla daňovou ztrátu uplatnit. Rozhodující je tak uplynutí lhůty pro stanovení daně za zdaňovací období od 1. 4. 2013 do 31. 3. 2014.

[21] Stěžovatelce však byla vyměřena daňová ztráta také za zdaňovací období roku 2009. Mezi stěžovatelkou na jedné straně a krajským soudem, resp. žalovaným, na straně druhé panuje rozpor v názlehu na posouzení vlivu vzniku další daňové ztráty v roce 2009 (tedy v průběhu pěti let, v nichž lze uplatnit daňovou ztrátu z roku 2008) na běh lhůty pro stanovení daně za zdaňovací období 2008. Období roku 2009 je současně obdobím, v němž stěžovatelce vznikla daňová ztráta, ale i obdobím, v němž poprvé přicházelo v úvahu z hlediska lhůty stanovené v § 34 odst. 1 zákona o daních z příjmů uplatnění daňové ztráty z roku předcházejícího. Podle žalovaného je třeba v takovém případě § 38r odst. 2 zákona o daních z příjmů vyložit tak, že umožňuje tzv. řetězení ztrát, jehož důsledkem je i prodloužení lhůty pro stanovení daně za zdaňovací období roku 2008 (a po něm následujících pěti zdaňovacích období). Stěžovatelka má za to, že lhůty pro uplatnění odpočtu a následně pro stanovení daně za roky 2008 a 2009 na sobě běží nezávisle a řetězení ztrát nelze připustit. Žalovaný (i krajský soud) vycházejí zjednodušeně řečeno z toho, že odvíjí-li se lhůta pro stanovení daně za zdaňovací období roku 2008 od konce lhůty pro zdaňovací období od 1. 4. 2013 do 31. 3. 2014, pak právě v důsledku úpravy plynoucí z § 38r odst. 2 zákona o daních z příjmů je třeba s ohledem na vyměření další (pozdější) daňové ztráty konec této lhůtyázat na jiné (pozdější) zdaňovací období. Režim citovaného ustanovení totiž toto „poslední zdaňovací období“ a konec lhůty pro stanovení daně za něj navázal na jiné „poslední zdaňovací období“, a to na období vztahující se k později vyměřené ztrátě. Pro konec lhůty týkající se zdaňovacího období roku 2008, v němž stěžovatelce vznikla daňová ztráta, i následujících 5 zdaňovacích období, v nichž tuto daňovou ztrátu mohla uplatnit, je tedy podle žalovaného (krajského soudu) rozhodující, kdy uplyne lhůta za zdaňovací období roku 2009, v němž jí opět vznikla daňová ztráta.

[22] Nejvyšší správní soud má za to, že v případě výše citovaného ustanovení § 38r odst. 2 zákona o daních z příjmů existují v souvislosti se shora vymezenou spornou otázkou v zásadě tři možné náhledy na jeho výklad. První náhled, který tzv. řetězení ztrát bez omezení připouští, byl nastíněn shora, a podle Nejvyššího správního soudu je třeba jej jednoznačně odmítnout. *Ad absurdum* by totiž v důsledku opakovaně aplikace daného ustanovení lhůta pro stanovení daně nemusela skončit nikdy, neboť by se i v případě dřívějších zdaňovacích období neustále prodlužovala na základě vzniku pozdějších daňových ztrát o dalších pět let, čímž by délka lhůty pro stanovení daně mohla ve výsledku dosahovat i několika desítek let. Druhý možný náhled sice řetězení ztrát výslovně nevylučuje, omezuje však takový postup zejména s přihlédnutím k desetileté nepřekročitelné (maximální) lhůtě pro stanovení daně plynoucí z § 148 odst. 5 daňového řádu (význam zmíněné lhůty zdůrazňují při posouzení dané sporné otázky např. též závěry rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 5. 12. 2019, čj. 11 A 34/2019-46). Nejvyšší správní soud má nicméně za to, že je třeba jednoznačně upřednostnit zbývající možný (třetí) náhled, který možnost řetězení ztrát zcela zapovídá. Jiná aplikace § 38r odst. 2 zákona o daních z příjmů totiž nerespektuje jeho smysl a především nepřiměřeně zasahuje do právní jistoty daňových subjektů. Výklad připouštějící tzv. řetězení ztrát nemá podle Nejvyššího správního soudu výslovnou oporu ani v samotném textu zákona a představuje toliko nepřipustně rozšiřující interpretaci daného ustanovení. I jeho samotný text totiž váže prodloužení lhůty pro stanovení daně výhradně na zdaňovací období, v němž daná (konkrétní) daňová ztráta vznikla, a nikoliv na zdaňovací období jiné (týkající se jiné ztráty). Ve shodě se závěry výše již zmiňovaného rozsudku Městského

soudu v Praze je třeba současně zdůraznit, že smysl prodloužení prekluzivní lhůty pro stanovení daně obsažené v § 38r odst. 2 zákona o daních z příjmů plyne přímo z důvodové zprávy k zákonu č. 72/2000 Sb., o investičních pobídkách a o změně některých zákonů, jímž byla daná úprava do zákona o daních z příjmů vtělena. Spočívá sice v poskytnutí delší lhůty správci daně ke kontrole vzniklé daňové ztráty daňového subjektu, nijak ovšem neodůvodňuje ani nepředpokládá jakékoliv další prodlužování této lhůty, tím spíše ne v návaznosti na daňovou ztrátu vzniklou v jiném zdaňovacím období.

[23] Je třeba dodat, že další prodlužování lhůty pro stanovení daně prostřednictvím popisovaného „řetězení ztrát“ nemůže vyvážit ani trvající právo daňového subjektu podat před uplynutím lhůty ke stanovení daně dodatečné daňové přiznání. Ani odborná literatura, která „řetězení ztrát“ připouští, se výše uvedenými aspekty nijak blíže nezabývá a vedle textu zákona nenabízí žádné další relevantní argumenty podporující závěr o přípustnosti takového výkladu (srov. VELFLOVÁ, M. *Procesní aspekty daňové ztráty*. Finanční, daňový a účetní bulletin 3/2018, str. 24). Nejvyšší správní soud v této souvislosti připomíná, že smyslem jasného stanovení lhůty pro stanovení daně a jejího prekluzivního charakteru je jednak zajištění právní jistoty jak na straně daňových subjektů, tak na straně správce daně, ale zároveň i vytvoření stimulu pro včasné uspořádání právních vztahů obou stran. Zároveň tato lhůta představuje určitou bariéru pro eventuelní svévolné zásahy do právní sféry daňových subjektů, ke kterým by při její absenci mohlo docházet. Obě strany by měly mít objektivně daný a jednoznačně definovaný časový prostor, ve kterém mohou vzájemně vypořádávat právní vztahy plynoucí z daňových povinností. Délka tohoto časového prostoru by pak měla být vyvážená tak, aby zohledňovala komplikovanost a náročnost dané materie, ale zároveň nepředstavovala nedůvodný zásah do právní jistoty zúčastněných stran, které v této souvislosti stíhají povinnost prokazovat svá tvrzení (srov. např. též závěry usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2007, čj. 9 Afs 86/2007-161, č. 1542/2008 Sb. NSS).

[24] Skutečnost, že stěžovatelce v nyní projednávané věci vznikla v roce 2009 další daňová ztráta, tedy není rozhodná pro posouzení lhůty pro stanovení daně za předcházející rok. Lhůta pro stanovení daně má za každé zdaňovací období svůj zcela samostatný režim. Jak bylo uvedeno výše, smysl citované právní úpravy nelze shledávat v tom, že by bylo možno správci daně dále prodlužovat (řetězit) již tak delší lhůtu pro stanovení daně za rok 2008. S ohledem na výše uvedené tedy lze uzavřít, že závěr krajského soudu, podle něhož daňová kontrola za rok 2008 byla prováděna ve lhůtě pro stanovení daně, nemůže obstát, pokud tento závěr krajský soud postavil právě na akceptaci shora popsaného konceptu tzv. řetězení daňových ztrát. I v tomto ohledu je tedy třeba přisvědčit stěžovatelce.

[25] Naopak s dalšími kasačními námitkami se již Nejvyšší správní soud ztotožnit nemohl. Jde-li o povahu devítiměsíčního období od 1. 4. 2014 do 31. 12. 2014, které bylo pátým (posledním) obdobím, v němž stěžovatelka uplatnila ztrátu vzniklou v roce 2009, zde mezi účastníky není sporu, že toto období není obdobím zdaňovacím ve smyslu § 21a zákona o daních z příjmů. Stěžovatelka má za to, že v tomto období lze uplatnit daňovou ztrátu, současně ji však již nelze zahrnovat mezi pět zdaňovacích období, které jsou určující pro běh lhůty pro stanovení daně. Argumentace stěžovatelky v této souvislosti vychází z toho, že lhůta pro stanovení daně za rok 2009 se měla odvíjet od posledního zdaňovacího období, ve kterém fakticky uplatnila ztrátu za uvedený rok (tedy zdaňovací období od 1. 4. 2013 do 31. 3. 2014). Ztrátu sice uplatnila v souladu s pokynem Generálního finančního ředitelství D-22 k jednotnému postupu při uplatňování některých ustanovení zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, i v období 1. 4. 2014 do 31. 12. 2014, to však není obdobím zdaňovacím. Uvedený pokyn ve vztahu k § 34 odst. 1 zákona o daních z příjmů uvádí, že „*uplatnění daňové ztráty u právnických osob je limitováno uplynutím pěti zdaňovacích období definovaných v § 21a zákona jako období zdaňovací. K částem období, za která se podávají daňová přiznání ve stanovených případech, pokud se nacházejí mezi těmito pěti zdaňovacími obdobími následujícími po období, za které byla daňová ztráta vyměřena, se v rámci aplikace časového omezení převoditelnosti daňové ztráty nepřihlíží; přitom v těchto daňových přiznáních lze daňovou ztrátu rovněž odečíst, aniž by tím byl ovlivněn celkový počet zdaňovacích období, po která lze daňovou ztrátu uplatňovat.*“ Na základě toho lze stěžovatelce dát za pravdu, že orgány finanční správy skutečně dle tohoto pokynu vycházejí z výkladu, který připouští uplatnění daňové ztráty i v jiných obdobích než zdaňovacích. To však samo o sobě nic nevyovídá ve vztahu k počítání lhůty pro stanovení daně. Tato lhůta ani není upravena daným ustanovením.

[26] Stejně tak nelze souhlasit se stěžovatelkou ani v tom, že by bylo rozhodné, v jakých obdobích daňovou ztrátu fakticky uplatnila a nikoli potencialita jejího uplatnění. Jak lze dovodit ze samotného textu zákona (zákonodárce by při výkladu prosazovaném stěžovatelkou jistě hovořil o zdaňovacích obdobích, za něž byla ztráta uplatněna) a vyplývá to i z již existující judikatury zdejšího soudu, pro počítání lhůty pro stanovení daně za zdaňovací období, ve kterém byla vyměřena daňová ztráta, není rozhodné, zdali daňový subjekt daňovou ztrátu zcela nebo zčásti v následujících zdaňovacích obdobích skutečně uplatní, nýbrž to, že tak podle zákona učinit může. Lhůta pro stanovení daně za zdaňovací období, v němž vznikla ztráta, tedy obecně (tj. bez jakýchkoliv případných dalších okolností majících vliv na její běh) skončí po uplynutí lhůty pro stanovení daně týkající se posledního (pátého) zdaňovacího období, v němž mohla být daňová ztráta uplatněna, ať už daňový subjekt daňovou ztrátu fakticky uplatnil v kterémkoliv z těchto pěti zdaňovacích období. K takovému závěru zdejší soud dospěl nejen v účastníky zmiňovaném a shora již citovaném rozsudku sp. zn. 4 Afs 251/2015, ale výslovně ji aktuálně stvrdil např. ve shora již taktéž zmiňovaném rozsudku sp. zn. 7 Afs 134/2019. Nejvyšší správní soud v nyní projednávané věci ani s přihlédnutím k výše reprodukované argumentaci stěžovatelky neshledal důvod se od citované judikatury odchylovat. V této souvislosti lze ještě poukázat na to, že i důvodová zpráva ke shora již zmiňovanému zákonu č. 170/2017 Sb., kterým byl mimo jiné novelizován i zákon o daních z příjmů, ve vztahu k § 38r tohoto zákona výslovně předpokládá běh lhůty pro stanovení daně v návaznosti na „možnost“ odečtení ztráty. I v tomto ohledu tedy závěry krajského soudu obstojí.

4024

Řízení před soudem: osoba zjevně neoprávněná k podání kasační stížnosti

k § 46 odst. 1 písm. c), § 47 písm. a) a § 120 soudního řádu správního

Žalovaný správní orgán je osobou zjevně neoprávněnou k podání kasační stížnosti proti usnesení krajského soudu o zastavení řízení podle § 47 písm. a) s. ř. s.; taková kasační stížnost musí být odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. c) za použití § 120 s. ř. s.

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2020, čj. 9 Afs 271/2018-52)

Prejudikatura: č. 2116/2010 Sb. NSS, č. 3321/2016 Sb. NSS; č. 45/2006 Sb. NS.

Věc: H. J. proti Finančnímu arbitrovi, o vydání rozhodnutí, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalovaný brojil kasační stížností proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 22. 6. 2018, čj. 6 A 196/2017-34. Tímto rozhodnutím soud zastavil řízení o žalobě proti nečinnosti žalovaného (výrok I), uložil žalovanému nahradit žalobkyni náklady řízení ve výši 13.342 Kč (výrok II) a vrátil jí část zaplaceného soudního poplatku ve výši 1.000 Kč (výrok III). Usnesení bylo odůvodněno zpětvzetím žaloby pro pozdější chování žalovaného po podání žaloby.

Stěžovatel především vyjádřil přesvědčení o přípustnosti své kasační stížnosti, a to i při vědomí závěrů usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2018, čj. 9 Afs 275/2017-73, kterým bylo v obdobné věci rozhodnuto o odmítnutí jeho kasační stížnosti pro nepřipustnost. S důvody uvedenými v odkazovaném usnesení jednak polemizoval, jednak tvrdil naplnění podmínek subjektivní přípustnosti své kasační stížnosti. Napadeným usnesením mu vznikla majetková i nemajetková újma. Městský soud poškodil stěžovatelovo jméno tím, že dovedl jeho nečinnost a napadeným usnesením založil nebezpečnou praxi: jakémukoliv navrhovateli v řízení před stěžovatelem postačí před uplynutím lhůty k vydání rozhodnutí podat žalobu na ochranu proti jeho nečinnosti, stěžovatel – když rozhodne dříve než správní soud a navrhovatel jako žalobce vezme žalobu zpět – bude za svůj zákonný postup sankcionován povinností k náhradě nákladů řízení.

Stěžovatel dále předložil rozsáhlou argumentaci týkající se povahy a účelu funkce finančního arbitra. Napadené usnesení považuje za nezákonné, neboť městský soud měl podle jeho názoru žalobu odmítnout jako předčasnou a nepřipustnou dle § 46 písm. b) a d) s. ř. s. pro nesplnění podmínek řízení, respektive pro její předčasnou podání osobou, která nevyčerpala veškeré prostředky ochrany proti nečinnosti. Lhůta pro vydání rozhodnutí

podle § 15 odst. 1 zákona č. 229/2002 Sb., o finančním arbitrovi, v době podání žaloby nepočala běžet, neboť v době žádosti žalobkyně k přijetí opatření proti nečinnosti a stejně tak v době podání žaloby stěžovatel ještě nevyhodnotil, zda má ve spisu již shromážděny veškeré potřebné podklady nutné pro rozhodnutí.

Městský soud se měl nejprve zabývat namítaným nedostatkem podmínek řízení, neboť žaloby na ochranu proti nečinnosti mají být projednávány a rozhodovány přednostně. Pochybil, pokud řízení o žalobě zastavil, aniž by o zpětvzetí žaloby stěžovatele vyrozuměl a umožnil mu, aby se k němu vyjádřil, a to i k tomu, zda nejsou dány důvody pro nepřiznání náhrady nákladů řízení ve smyslu § 60 odst. 7 s. ř. s. Městský soud se aplikací § 60 odst. 3 s. ř. s. dopustil libovůle a zkrátil stěžovatele na jeho právu na spravedlivý proces, neboť porušil zásadu rovnosti účastníků řízení. Řízení, které vydání napadeného usnesení předcházelo, je pro nedostatek podmínek zmatečné a současně i jeho další vady jsou natolik závažné, že způsobují nezákonnost napadeného usnesení.

Třetí (předkládající) senát Nejvyššího správního soudu postoupil věc rozšířenému senátu podle § 17 s. ř. s. Shledal totiž rozpor v dosavadní judikatuře Nejvyššího správního soudu v otázce přípustnosti kasační stížnosti, jíž se stěžovatel domáhá zrušení usnesení krajského soudu o zastavení řízení a současně namítá, že žaloba měla být odmítnuta.

První judikaturní linii tvoří věci blízce „příbuzné“ s nyní projednávanou věcí, zejména usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 10. 2018, čj. 5 AfS 205/2018-24, ze dne 30. 1. 2018, čj. 9 AfS 275/2017-73, a ze dne 16. 11. 2018, čj. 2 AfS 63/2018-25 (dále společně jen „usnesení z roku 2018“). Vždy šlo o kasační stížnost proti usnesení městského soudu o zastavení řízení, kterým byla žalovanému (kterým byl ve všech případech nynější stěžovatel – finanční arbitř) uložena povinnost k náhradě nákladů řízení, a vždy se jednalo o rozhodnutí, jímž se končilo řízení před městským soudem o žalobě fyzické osoby na ochranu proti nečinnosti stěžovatele, která byla v průběhu řízení vzata zpět. Vždy také Nejvyšší správní soud kasační stížnost odmítl pro nepřípustnost z důvodů naznačených níže.

Usnesení z roku 2018 stojí na totožných důvodech, které lze shrnout následovně: Stěžovatel napadl usnesení městského soudu ve všech jeho výrocích, tedy jak výrok o zastavení řízení, tak i výrok o náhradě nákladů řízení a vrácení zaplaceného soudního poplatku. Nejvyšší správní soud odkázal na § 102 s. ř. s. a konstatoval splnění podmínek objektivní přípustnosti kasační stížnosti. Poté uvedl, že jen zčásti jsou splněny také podmínky subjektivní přípustnosti, neboť kasační stížnost podal stěžovatel, který byl účastníkem řízení o žalobě. K tomu citoval usnesení ze dne 20. 12. 2012, čj. 1 Ans 17/2012-33, jímž odmítl jako nepřipustnou kasační stížnost jednoho z žalovaných (Úřadu městské části Praha 4) proti usnesení městského soudu o zastavení řízení a náhradě nákladů řízení (dále jen „usnesení z roku 2012“). V tomto usnesení soud uvedl, že „[s]ubjektivní přípustnost kasační stížnosti se však nevyčerpává tím, že ji podá účastník řízení. Z povahy kasační stížnosti jakožto opravného prostředku vyplývá, že ji může podat jen ten účastník, kterému nebylo rozhodnutím krajského soudu plně vyhověno, popřípadě kterému byla tímto rozhodnutím způsobena jiná určitá újma na jeho právech. Rozhodujícím přitom je výrok rozhodnutí krajského soudu, protože existenci případné újmy lze posuzovat jen z procesního hlediska. Při tomto posuzování také nelze brát v úvahu subjektivní přesvědčení účastníka řízení, ale jen objektivní skutečnost, že rozhodnutím soudu mu byla způsobena určitá, třeba i nepříliš významná újma, kterou lze odstranit zrušením nebo změnou napadeného rozhodnutí. Oprávnění podat kasační stížnost tedy svědčí jen tomu účastníku, v jehož neprospěch vyznívá poměření nejpriznivějšího výsledku, který krajský soud pro účastníka mohl založit svým rozhodnutím, a výsledku, který svým rozhodnutím skutečně založil, je-li zároveň způsobena újma odstranitelná tím, že kasační soud napadené rozhodnutí zruší (srov. přiměřeně usnesení NS ze dne 30. 10. 1997, sp. zn. 2 Cdon 1363/96, uveřejněné v časopise Soudní judikatura č. 3/1997, pod č. 28, dále srov. usnesení NSS ze dne 13. 9. 2012, čj. 3 As 72/2012-20, nebo usnesení NSS ze dne 30. 10. 2008, čj. 1 AfS 133/2008-110).“

V návaznosti na to Nejvyšší správní soud dovodil, že kasační stížnost stěžovatele, který napadá usnesení městského soudu o zastavení řízení z důvodu zpětvzetí žaloby, nespĺňuje podmínku subjektivní přípustnosti opravného prostředku. Předkládající senát nazývá tuto koncepci dále jen jako „koncepci subjektivní nepřípustnosti pro nemožnost dosáhnout příznivějšího výroku“.

Soud v usneseních z roku 2018 zdůraznil (shodně s usnesením z roku 2012), že stěžovatel se nedomáhá toho, aby po případném zrušujícím rozhodnutí kasačního soudu městský soud v řízení pokračoval a žalobu meritorně

projednal. Stěžovatel pouze zastával názor, že řízení o žalobě nemělo být zastaveno, ale žaloba měla být odmítnuta. V případě zastavení řízení o žalobě i v případě odmítnutí žaloby se řízení končí procesním rozhodnutím, aniž by se soud zabýval meritem věci, o kterém by bylo rozhodnuto autoritativním výrokem soudu. Stěžovatel sice uváděl, že městský soud svým pravomocným rozhodnutím zpochybnil zákonnost jeho jednání, podle rozhodujících senátů však z kasační stížnosti bylo zřejmé, že stěžovatel svou pozornost upírá výlučně k nákladovému výroku, pokud tvrdí, že mu vznikla především majetková újma. Tuto újmu spatřuje zejména v tom, že je „sankcionován“ za svůj zákonný postup, jímž vydal rozhodnutí o návrhu žalobkyně v průběhu řízení o žalobě, které bylo napadeným usnesením zastaveno, ale je přesto povinen zaplatit náhradu nákladů řízení. Byť stěžovatel napadal rovněž výrok o zastavení řízení, část kasační stížnosti brojící proti tomuto výroku působí dojmem „nutného přívažku“, jehož jediným účelem je založit přípustnost kasační stížnosti proti výroku o náhradě nákladů řízení, případně též dosáhnout meritorního posouzení otázky nečinnosti stěžovatele rozdílně od městského soudu.

Soud dovodil, že jediná újma, která byla stěžovateli napadeným usnesením způsobena, pokud jde o výroky tohoto usnesení, pramenila z výroku o náhradě nákladů řízení a v důsledku toho ze zásahu do jeho majetkové sféry. Tuto újmu ovšem není možné brát v úvahu při posuzování subjektivní přípustnosti kasační stížnosti proti výroku o zastavení řízení. Je totiž jen jeho odvozeným důsledkem, který nezávisí pouze na tom, že řízení bylo zastaveno, ale rovněž na dalších skutečnostech, které městský soud zohlednil [v době podání žaloby nebylo stěžovatelem rozhodnuto (byl tedy nečinný) a rozhodl až následně po zahájení řízení před městským soudem v důsledku podané žaloby].

Soud uzavřel, že „[s]těžovatel v tomto případě netvrdil, že by mu zastavením řízení o žalobě byla způsobena byť i jen minimální újma na jeho právech. Pozice stěžovatele je tak objektivně nablíženo stejná, jako kdyby byla žaloba odmítnuta (taktó měl dle stěžovatele městský soud správně postupovat). Ani v tomto případě by kasační stížnost stěžovatele nebyla subjektivně přípustná. Z toho plyne, že stěžovatel není oprávněn napadat výrok o zastavení řízení opravným prostředkem. Kasační stížnost směřující proti výroku městského soudu o zastavení řízení proto musí být odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 120 s. ř. s. jako nepřipustná.“

Vzhledem k tomu, že kasační stížnost stěžovatele proti výroku o zastavení řízení je nepřipustná, Nejvyšší správní soud odmítl kasační stížnost i v části týkající se náhrady nákladů řízení o žalobě (výrok II. a III. napadeného usnesení městského soudu) podle § 104 odst. 2, ve spojení s § 46 odst. 1 písm. d) a § 120 s. ř. s. Kasační stížnost proti výroku o náhradě nákladů řízení je totiž nepřipustná nejen tehdy, pokud směřuje výlučně proti nákladovému výroku, ale též tehdy, když sice směřuje proti hlavnímu výroku, na němž je nákladový výrok závislý, avšak kasační stížnost proti tomuto hlavnímu výroku (zde výroku o zastavení řízení) je nepřipustná [podrobně viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 1. 6. 2010, čj. 7 AfS 1/2007-64, č. 2116/2010 Sb. NSS, bod 31 (dále jen „rozhodnutí ve věci KOPPA“)].

Odlišnou rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu spatřuje předkládající senát ve skupině rozhodnutí, z nichž některá předcházejí usnesení z roku 2012.

Například v rozsudku ze dne 19. 1. 2011, čj. 3 Ans 37/2010-122, Nejvyšší správní soud rozhodoval o kasační stížnosti žalovaného (Českého telekomunikačního úřadu) proti usnesení městského soudu, jímž bylo zastaveno řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti pro zpětvzetí žaloby. Soud tehdy konstatoval, že kasační stížnost je přípustná, věcně ji projednal a zamítl ji jako nedůvodnou.

Shodně pak i v dalším rozsudku ze dne 21. 12. 2017, čj. 3 As 43/2016-36, soud podobnou kasační stížnost věcně projednal a měl ji za přípustnou. V tomto případě se jednalo o kasační stížnost žalovaného (jímž byl policejní prezident Policie České republiky) proti usnesení městského soudu, jímž bylo opět zastaveno řízení pro zpětvzetí žaloby na ochranu před nečinností. V tomto rozsudku soud kasační stížnost proti výroku I. (o zastavení řízení) zamítl, avšak zrušil napadené usnesení ve výroku II. (o náhradě nákladů řízení).

V obou uvedených rozsudcích byla tedy kasační stížnost shledána přípustnou a byla posouzena věcně. Tato rozhodnutí však nejsou ojedinělá. Shodně soud v obdobné situaci opět meritorně rozhodl o kasační stížnosti proti usnesení o zastavení řízení pro zpětvzetí žaloby (rozsudek ze dne 8. 2. 2007, čj. 8 As 24/2005-69), a podobně rozhodl i v rozsudku ze dne 25. 6. 2008, čj. 1 Ans 4/2008-62. V současnosti tímto způsobem postupoval například také v rozsudku ze dne 31. 10. 2018, čj. 9 As 335/2018-83.

Je pravdou, že posledně uvedená rozhodnutí buď přípustnost stručně konstatují (rozsudek čj. 3 Ans 37/2010-122), anebo z ní jen mlčky vycházejí (jinak by kasační stížnost nemohla být věcně projednána). Ani novější rozhodnutí tedy výslovně nepolemizují s koncepcí subjektivní nepřípustnosti kasační stížnosti pro nemožnost dosáhnout příznivějšího výroku.

Výše popsáný judikaturní rozpor nebyl podle předkládajícího senátu vyřešen ani usnesením rozšířeného senátu ze dne 1. 7. 2015, čj. 5 Afs 91/2012-41, č. 3321/2016 Sb. NSS. Podle něj „[k]asační stížnost podaná účastníkem, který byl v řízení před krajským soudem procesně úspěšný a který nenamítá, že krajský soud měl výrokem ve věci rozhodnout jinak, je podle § 104 odst. 2 s. ř. s. nepřípustná.“ Právní věta totiž obsahuje dvě hypotézy: (a) stěžovatelem je „procesně úspěšný“ účastník řízení před krajským soudem a současně (b) stěžovatel nenamítá, že krajský soud měl výrokem ve věci rozhodnout jinak. Pouze pokud jsou obě tyto hypotézy splněny, nastupuje pravidlo uvedené v dispozici, tedy že kasační stížnost je nepřípustná podle § 104 odst. 2 s. ř. s. Podle předkládajícího senátu však ani jedna z těchto hypotéz není v nyní projednávané věci naplněna. Jednak, stěžovatele nelze označit za „procesně úspěšného“, nebo-li soudem rozhodnuto ve věci samé, jednak se stěžovatel výslovně domáhá jiného výroku rozhodnutí krajského soudu. Nadto, poukazuje předkládací senát, ačkoli se právní věta usnesení rozšířeného senátu dotýká obecně příbuzné problematiky (přípustnosti kasační stížnosti), jeho nosné rozhodovací důvody pojednávají o zcela jiné problematice, než jakou je koncepce subjektivní nepřípustnosti kasační stížnosti pro nemožnost dosáhnout příznivějšího výroku. *Ratio decidendi* usnesení rozšířeného senátu čj. 5 Afs 91/2012-41 proto neposkytuje vodítko pro posouzení této koncepce.

Předkládající senát má pro posuzovanou věc naopak za relevantní starší rozhodnutí rozšířeného senátu ve věci *KOPPA*. Ani to se sice nezabývalo spornou koncepcí subjektivní nepřípustnosti kasační stížnosti pro nemožnost dosáhnout příznivějšího výroku, protože ta vznikla až později. Nicméně, při posuzování přípustnosti kasační stížnosti proti nákladům řízení konstatoval rozšířený senát, jaké konkrétní kroky musí soud učinit pro zjištění její přípustnosti. Tyto kroky jsou podrobně popsány v odstavcích 23 až 25 uvedeného usnesení následovně: (1) nejprve soud zjistí, zda se kasační stížnost netýká rozhodnutí s charakteristikami uvedenými v § 104 odst. 3 s. ř. s., (2) dále zjistí, zda se kasační stížnost týká výroku napadeného rozhodnutí ve věci samé, nebo (naopak) se týká jen výroku o nákladech řízení či směřuje jen proti důvodům rozhodnutí soudu (nepřípustnost dle § 104 odst. 2 s. ř. s.), a nakonec (3) zjistí, zda je kasační stížnost přípustná a projednatelná z hlediska důvodů v ní uplatněných (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). Rozšířený senát tehdy uzavřel: „*Neprojde-li kasační stížnost tímto testem přípustnosti (v naznačených rovinách), musí ji Nejvyšší správní soud podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítnout, jinak ji musí projednat a rozhodnout o ní*“ (zvýraznění bylo přidáno předkládacím senátem).

Rozšířený senát přisvědčil názoru, že kasační námitka směřující proti výroku o náhradě nákladů řízení bude za určitých podmínek věcně přípustná a Nejvyšší správní soud se s ní musí vypořádat, byť by kasační stížnost do výroku o věci samé nebyla důvodnou: „*Podle názoru rozšířeného senátu zákonodárce nemínil absolutně a bezvýjimečně vyloučit přezkum výroku o nákladech řízení, ale naopak umožnit jej tam, kdy Nejvyšší správní soud věcně přezkoumává výrok o věci samé. Ustanovení § 104 odst. 2 s. ř. s. je tudíž aplikovatelné pouze na kasační stížnosti podané vylučně proti výroku o nákladech řízení. Logicky vzato, bude-li nepřípustná kasační stížnost do výroku o věci samé z některého z důvodů zde uvedených, pak osud této kasační stížnosti směřující proti výroku ve věci samé bude následován i tou její částí, kterou bude napaden výrok o nákladech řízení.*“ Je evidentní, že rozšířený senát důvody nepřípustnosti podrobně uvedl, aniž by uvažoval o později aplikované koncepci subjektivní přípustnosti pro nemožnost dosáhnout příznivějšího výroku. Podle předkládajícího senátu, výrazem „výrok ve věci samé“ měl rozšířený senát v rozhodnutí ve věci *KOPPA* na mysli nejen meritorní rozhodnutí o samém základu sporu, ale i jiná rozhodnutí, jimiž se řízení končí a jakými jsou například i rozhodnutí o odmítnutí žaloby či zastavení řízení. Pojem „výrok o věci samé“ byl užíván jako protiklad akcesorického výroku rozhodnutí o nákladech řízení.

Ve výše popsáném judikaturním rozporu se předkládající senát staví proti koncepci subjektivní nepřípustnosti kasační stížnosti pro nemožnost dosáhnout příznivějšího výsledku, tedy proti judikaturní linii usnesení z roku 2018. Tato, podle předkládajícího senátu civilistická, koncepce nemá pro řízení ve správním soudnictví zákonnou oporu.

Zvláště je pak podle něj problematičtější její aplikace na projednávaný případ. Usnesení z roku 2018 spolu s usnesením z roku 2012 uvádějí dva argumenty pro nepřípustnost kasační stížnosti žalovaného proti výroku

o zastavení řízení: (1) výsledek řízení by pro stěžovatele byl stejný, ať je žaloba odmítnuta či řízení zastaveno, protože by tak jako tak nedošlo k rozhodnutí ve věci samé, a (2) námitka proti výroku o zastavení řízení je jen „nutným přívazkem“, jehož jediným účelem je založit přípustnost kasační stížnosti proti výroku o náhradě nákladů řízení. Předkládající senát obsírně argumentuje, proč má oba uvedené argumenty za chybné. Stručně shrnuto: Ad (1) výsledek řízení je různý, a to jak subjektivně (o tom svědčí podaná kasační stížnost), tak objektivně (různé výroky rozhodnutí i potenciální újma pro účastníky řízení podle toho, zda je řízení ukončeno odmítnutím žaloby nebo zastavením řízení. Ad (2) proti snaze „přivřít dveře“ kasačním stížnostem, které v konečném důsledku brojí proti povinnosti stěžovatele k náhradě nákladů řízení a k ničemu jinému, stojí gramatické vyjádření pravidla dle § 104 odst. 2 s. ř. s., k němuž se přiklonil i rozšířený senát ve věci *KOPPA*. Je přinejmenším nejednoznačné, zda lze toto ustanovení rozšířit výkladem tak, že kasační stížnost, která z hlediska svého „skutečného“ či „skutečně zamýšleného“ obsahu v konečném důsledku míří proti výroku o nákladech řízení, je také nepřípustná.

Koncepce subjektivní nepřípustnosti pro nemožnost dosáhnout příznivějšího výsledku je v rozporu i s dispoziční zásadou, ovládající soudní řízení správní, a v konečném důsledku se jedná o otázku přístupu k soudu - tedy o otázku, která má výrazný ústavní rozměr. Je třeba respektovat čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, a normy podústavního práva upravující přístup k soudu je proto třeba vykládat v souladu s čl. 4 odst. 4 Listiny tak, aby bylo šetřeno jejich podstaty a smyslu. Tato ustanovení by tedy měla být vykládána tak, aby nedocházelo k nedůvodným restrikcím a v pochybnostech by měl soud vždy inklinovat spíše k tomu, aby přístup k soudu zůstal zachován, což ostatně představovalo až doposud vůdčí linii judikatury Nejvyššího správního soudu k uvedené otázce. Z tohoto hlediska považuje třetí senát za nepřípustné především dodatečné stanovování podmínek přístupu k soudu, které zákon neobsahuje. Totéž pak platí i o zásadě dispoziční, k níž existuje relevantní judikatura Ústavního soudu. Ten k významu dispoziční zásady uvedl, že „[p]ředstavuje specifické promítnutí soukromoprávní autonomie vůle do oblasti civilního procesu. Sranám je dáno, aby svobodně, v souladu se zásadou dispoziční, nakládaly jak řízením, tak i předmětem řízení. Procesní práva, která jsou odvozena ze zásady dispoziční, jsou vyhrazena výlučně nositelům těchto práv formou dispozičních procesních úkonů; z povahy těchto dispozičních procesních úkonů vyplývá, že nemohou být obsahem právní fikce, tj. nemůže být stanoveno, že někdo vzal návrh zpět, ačkoliv tak neučinil“ (náleží Ústavního soudu ze dne 21. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 42/08).

Závěrem předkládající senát poukazuje na to, že soud v usneseních z roku 2018, respektive v usnesení z roku 2012, odůvodnil odmítnutí kasační stížnosti poukazem na § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., a opřel tak výrok svého rozhodnutí o důvod, že kasační stížnost byla podána osobou k tomu *zjevně neoprávněnou*. Podle předkládajícího senátu je však pochybné, že by žalovaný byl zjevně neoprávněn kasační stížnost podat. Právě naopak, přinejmenším *prima facie* je žalovaný jako účastník řízení před krajským (respektive městským) soudem oprávněn podle § 102 s. ř. s. kasační stížnost podat a důvody, pro které tak činí, v kasační stížnosti plausibilně rozvést. Odlišná situace je u rozhodnutí o procesních právech či povinnostech jen některých účastníků, judikaturní závěry z těchto případů však nemohou být podkladem pro nyní projednávanou věc.

Předkládající senát tak má za sporné, zda lze ve správním soudnictví použít koncepci subjektivní přípustnosti kasační stížnosti pro nemožnost dosáhnout příznivějšího výroku. I pro případ, že by rozšířený senát tuto koncepci v obecné rovině aproboval, má však třetí senát za to, že tuto koncepci nelze aplikovat na případy usnesení z roku 2018, k nimž náleží i nyní projednávaná věc.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost odmítl.

Z odůvodnění:

III. Posouzení věci rozšířeným senátem

III.1. Pravomoc rozšířeného senátu

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

[29] V nynější věci předkládající senát jednak poukazuje na rozpor ve stávající judikatuře Nejvyššího správního soudu, jednak formuloval právní názor odlišný od názoru vyjádřeného v zevrubně popsané judikaturní

linii, kterou označuje jako usnesení z roku 2018. V nyní projednávané věci přitom jde o obdobnou situaci, jako v případech řešených usneseními z roku 2018.

[30] Pravomoc rozšířeného senátu je proto dána.

[31] Na tom nic nemění skutečnost, že přinejmenším některá rozhodnutí, na něž předkládající senát poukazuje jako na rozporná s judikaturní linií usnesení z roku 2018, v takovém rozporu nutně nejsou, alespoň při znění sporné právní otázky, jak ji formuloval předkládající senát: *Je přípustná kasační stížnost žalovaného proti usnesení krajského soudu o zastavení řízení pro zpětvzetí žaloby, jestliže se v kasační stížnosti žalovaný domáhá jiného výroku krajského soudu (odmítnutí žaloby)?* Ve věcech sp. zn. 3 Ans 37/2010 a 9 As 335/2018 se žalovaní ve svých kasačních stížnostech proti usnesením, jimiž krajské soudy zastavily řízení o jejich žalobách, domáhali, přinejmenším alternativně, zamítnutí těchto žalob. Ve věci sp. zn. 1 Ans 4/2008 pak stěžovatel namítal nezákonnost zastavení řízení, aniž by tvrdil (resp. aniž by z jeho argumentace bylo zřejmé), jak má být ve věci rozhodnuto. Navíc v situaci, kdy soud zastavil řízení pro uspokojení navrhovatele (§ 62 s. ř. s.).

III.2. Právní názor rozšířeného senátu

[32] Podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. soud usnesením odmítne podaný návrh, jestliže „*byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou*“, podle písm. d), pokud je „*podle tohoto zákona nepřipustný*.“ To platí, podle § 120 s. ř. s., přiměřeně i v řízení o kasační stížnosti.

[33] Podle § 102 s. ř. s. „*[k]asační stížnost je opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví, jímž se účastník řízení, z něhož toto rozhodnutí vzešlo, nebo osoba zúčastněná na řízení (dále jen „stěžovatel“)* domáhá zrušení takového rozhodnutí. *Kasační stížnost je přípustná proti každému takovému rozhodnutí, není-li dále uvedeno jinak.*“

[34] Důvody nepřipustnosti stanoví soudní řád správní v § 104:

„(1) *Kasační stížnost ve věcech volebních je nepřipustná.*

(2) *Kasační stížnost, která směřuje jen proti výroku o nákladech řízení nebo proti důvodům rozhodnutí soudu, je nepřipustná.*

(3) *Kasační stížnost je dále nepřipustná proti rozhodnutí,*

a) jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu,

b) jímž se pouze upravuje vedení řízení, nebo

c) které je podle své povahy dočasné.

(4) *Kasační stížnost není přípustná, opírá-li se jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103, nebo o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl.*“

III. 2. a) Nepřipustnost vs. subjektivní nepřipustnost

[35] Základním argumentem předkládajícího senátu, jímž rozporuje koncepci tzv. subjektivní nepřipustnosti kasační stížnosti aplikovanou v judikaturní linii usnesení z roku 2012 a 2018, je absence zákonného podkladu pro takový přístup. Subjektivní nepřipustnost totiž nespadá pod žádný ze soudním řádem správním taxativně stanovených důvodů nepřipustnosti kasační stížnosti.

[36] To je sice pravda, není to však pro posouzení sporné právní otázky podstatné.

[37] Jak je totiž zřejmé již z (předkládajícím senátem citovaného) usnesení z roku 2012 a na něj navazujících usnesení z roku 2018, koncept tzv. subjektivní nepřipustnosti kasační stížnosti žalovaného správního orgánu proti usnesení krajského soudu, jímž se končí soudní řízení správní (procesně, bez rozhodnutí ve věci samé), není postaven na tom, že by se jednalo o nepřipustný úkon ve smyslu § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., konkrétně nepřipustnou kasační stížnost podle § 104 s. ř. s.

[38] Proto také nelze usnesení z roku 2012 a 2018 považovat za rozporná s usnesením rozšířeného senátu ve věci *KOPPA*, jak to činí předkládající senát.

[39] Navzdory užití pojmu „nepřípustnost“ bylo totiž důvodem odmítání kasačních stížností v usneseních z roku 2012 a 2018 to, že byly podány osobou k tomu (zjevně) neoprávněnou ve smyslu § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Na tuto skutečnost ostatně i předkládající senát sám upozorňuje.

[40] V tomto ohledu vycházejí usnesení z roku 2012 a 2018 z dlouhodobé a jednotné rozhodovací praxe Nejvyššího soudu k otázce subjektivní přípustnosti dovolání v občanském soudním řízení.

[41] Nejvyšší soud např. již v usnesení ze dne 30. 10. 1997, sp. zn. 2 Cdon 1363/96, odlišil od posuzování (objektivní) přípustnosti dovolání potřebu „*určení subjektu, který je v daném případě oprávněn - ve smyslu § 243b odst. 4, § 218 odst. 1 písm. b) - dovolání, jež je objektivně přípustné, podat*“. Tu označil jako subjektivní přípustnost. Za hledisko této subjektivní přípustnosti pak označil „*stav procesní újmy, jež konečným výsledkem sporu nastala v osobě určitého účastníka. Tato újma se logicky vztahuje k očekáváním, jež jeden účastník spojuje se svým návrhem, to jest s tím, že mu bude (zcela) vyhověno, a druhý naopak s tím, že návrhem hrozící důsledky budou v řízení odvráceny, tedy - typicky - s tím, že návrh bude (rovněž zcela) zamítnut. Obecněji řečeno, procesní újma se projevuje v poměření nejpříznivějšího výsledku, který odvolací soud pro účastníka mohl založit svým rozhodnutím, a výsledku, který svým rozhodnutím skutečně založil. Z povahy dovolání jakožto opravného prostředku plyne, že oprávnění je podat (subjektivní přípustnost) svědčí účastníku, v jehož neprospěch toto poměření vyznívá, je-li způsobená újma na základě dovolání odstranitelná tím, že dovolací soud napadené rozhodnutí zruší.*“ (uveřejněno v časopise Soudní judikatura, č. 3, ročník 1998, pod č. 28). Na toto usnesení pak navázala řada dalších rozhodnutí Nejvyššího soudu, např. usnesení ze dne 29. 7. 1999, sp. zn. 20 Cdo 1760/98, ze dne 30. 8. 2000, sp. zn. 2 Cdon 1648/97, uveřejněné v časopise Soudní judikatura č. 12/2000, pod číslem 138, ze dne 30. 6. 2004, sp. zn. 29 Odo 198/2003, či důvody rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 26. 10. 2005, sp. zn. 29 Odo 327/2004, č. 45/2006 Sb. NS.

[42] Jedná se tedy o ustálenou rozhodovací praxi vrcholného soudu v civilním řízení, která obstála i při přezkumu z hlediska souladu s ústavněprávními požadavky (např. usnesení Ústavního soudu ze dne 20. 4. 2004, sp. zn. I. ÚS 649/03, nebo ze dne 3. 12. 2012, sp. zn. I. ÚS 3681/12). Tuto inspiraci ostatně výslovně „přiznává“ již usnesení z roku 2012.

III. 2. b) Korekce argumentace Nejvyššího správního soud – srovnávací hledisko při posuzování „újmy“

[43] V zájmu komplexnosti zodpovězení předložené otázky musí rozšířený senát částečně korigovat argumentaci obsaženou v usnesení 2012 a v usneseních 2018, pokud jde o srovnávací hledisko napadeného výroku. V usnesení z roku 2012 totiž Nejvyšší správní soud na jednu stranu odkázal na judikaturu Nejvyššího soudu, podle níž hledisko přípustnosti dovolání spočívá „*v poměření nejpříznivějšího výsledku, který odvolací soud pro účastníka mohl založit svým rozhodnutím, a výsledku, který svým rozhodnutím skutečně založil*“, při vlastním posouzení tehdy rozhodované věci však porovnal skutečný výsledek s tím, jehož se stěžovatel dovolával v kasační stížnosti. Tedy nikoliv s nepříznivějším možným výsledkem. Táž metodická chyba se objevila i ve všech usneseních z roku 2018 a pro předkládající senát byla zřejmě důvodem pro konkrétní formulaci předložené otázky.

[44] Jak ale plyne z výše uvedeného, pro posouzení oprávněnosti stěžovatele podat kasační stížnost není podstatné, jakého výsledku řízení před krajským soudem se dovolává (pokud vůbec), ale jaký výsledek je pro něj objektivně nejpříznivější. Právě z tohoto důvodu rozšířený senát připustil možnost rozpornosti napadené judikaturní linie usnesení z roku 2012 a 2018 s rozhodnutími uvedenými v bodě [31].

III. 2. c) Aplikovatelnost konceptu subjektivní nepřípustnosti v soudním řízení správním

[45] Rozšířený senát nesdílí názor předkládajícího senátu o nepřenositelnosti rozhodovací praxe civilních soudů do soudního řízení správního, a to z následujících důvodů:

[46] Především, zákonná úprava odmítnutí kasační stížnosti, je-li podána neoprávněnou osobou (k požadavku zjevnosti viz dále) podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. postupem dle § 120 s. ř. s. je shodná s právní úpravou, na jejímž základě Nejvyšší soud odmítá „subjektivně nepřípustná“ dovolání: podle § 243c odst. 3 o. s. ř. platí v řízení u dovolacího soudu mj. § 218b písm. b) o. s. ř., podle nějž odvolací soud odmítne odvolání, které „*bylo podáno někým, kdo k odvolání není oprávněn.*“

[47] Důvodem nepřenositelnosti nemůže být ani povaha kasační stížnosti. I dovolání v civilním řízení soudním je mimořádným opravným prostředkem, o němž rozhoduje nejvyšší instance civilního soudnictví, jejímž primárním úkolem je sjednocování výkladu práva.

[48] Ostatně, rozšířený senát se k aplikovatelnosti civilistického konceptu subjektivní nepřipustnosti mimořádného opravného prostředku (dovolání, resp. kasační stížnosti) již jednou přihlásil. V usnesení ze dne 1. 7. 2015, čj. 5 Afs 91/2012-41, jím argumentoval na podporu závěru, že „*kasační stížnost podaná účastníkem řízení, který byl v řízení před krajským soudem úspěšný a který nenamítá, že krajský soud měl výrokem ve věci rozhodnout jinak, je podle § 104 odst. 2 s. ř. s. nepřipustná*“. Jakkoliv podstata tehdy posuzované věci, její právní kvalifikace a nakonec i nosné důvody rozhodnutí byly odlišné, rozšířený senát již tehdy akceptoval, že možnost jednotlivých účastníků řízení domáhat se kasační stížností přezkumu rozhodnutí krajského soudu je rozdílná v závislosti na výsledku tohoto řízení.

[49] Na výše uvedeném nic nemění skutečnost, která jinak podstatně odlišuje řízení před správními soudy od řízení civilního, přesněji významně odlišuje postavení žalovaného v obou těchto řízeních. V soudním řízení správním je žalovaným správním orgán, který byl v dané věci vykonavatelem veřejné moci. Z tohoto důvodu nehájí v řízení před správním soudem svá (subjektivní) práva, jeho úkolem je obhájit zde zákonnost žalobou napadeného aktu (případně, jako v nyní posuzované věci, obhájit, že nebyl nečinný). I správní orgán jako účastník řízení před krajským soudem však mohl utrpět újmu, o níž hovoří civilní judikatura. I u takového žalovaného pak lze poměřit nejpříznivější výsledek, který pro něj krajský soud mohl založit svým rozhodnutím, s výsledkem, který svým rozhodnutím skutečně založil.

[50] Taková újma typicky nevzniká v případech procesních rozhodnutí krajského soudu, vztahujících se výlučně k právům (zpravidla procesnímu postavení) jiného účastníka řízení (žalobce, osoby zúčastněné na řízení). I pokud je kasační stížnost proti takovému rozhodnutí krajského soudu (objektivně) přípustná (např. usnesení o ustanovení zástupce nebo osvobození od soudních poplatků), může ji podat jen ten z účastníků řízení, jemuž je takové rozhodnutí způsobilé zasáhnout do jeho právního postavení. Ostatních účastníků se takové rozhodnutí týká jen zprostředkovaně (např. tím, že řízení bude díky osvobození od soudních poplatků či ustanovení zástupce vůbec pokračovat, zatímco bez něj by skončilo procesně – a zpravidla dříve).

III. 2 d) Aplikovatelnost subjektivní nepřipustnosti kasační stížnosti v případě zastavení řízení

[51] Relevantní újmu však nelze shledat ani v případě, kdy žaloba sice není zamítnuta (pro žalovaného obecně nejpříznivější možný výsledek každého soudního sporu), ale soudní řízení je skončeno jinak, aniž by žalobě bylo, byť jen z malé části vyhověno. Takovými rozhodnutími jsou v soudním řízení správním typicky usnesení o odmítnutí žaloby nebo o zastavení řízení. Stejně jako v případě rozhodování soudů v občanském soudním řízení (viz právě věc sp. zn. 2 Cdon 1363/96), nelze ani v soudním řízení správním nalézt žádný právně relevantní rozdíl mezi výsledkem pro žalovaného ideálním a dosaženým. Morální satisfakce typu „udělali jste to dobře“ v odůvodnění zamítavého rozsudku takový rozdíl netvoří.

[52] Pomine-li rozšířený senát možnost úspěchu v části žalobního nároku, lze ve vztahu k rozhodnutí krajského soudu, jímž se řízení končí, rozlišit z pohledu žalovaného v zásadě jen dvě právně rozdílné situace: žalobě (a) bude vyhověno, nebo (b) nikoliv.

[53] Bude-li žalobě vyhověno, v závislosti na žalobním typu to vyvolá určité právní účinky ve sféře žalovaného správního orgánu. Jeho rozhodnutí či opatření obecné povahy bude zrušeno (§ 78 odst. 1, resp. § 101d odst. 2 s. ř. s.), bude mu nařízeno vydat rozhodnutí ve věci nebo osvědčení (§ 81 odst. 2 s. ř. s.) anebo bude vyslovena nezákonnost zásahu, případně uloženo zdržet se jeho pokračování a obnovení stavu před zásahem (§ 87 odst. 2 s. ř. s.). V každém případě bude muset správní orgán nějak následně konat, a to vázán jednak výrokem, jednak závazným právním názorem soudu. Výjimka v podobě čistě deklaratorního výroku o nezákonnosti zásahu, pokynu či donucení správního orgánu svědčí spíše o specifičnosti tohoto žalobního (sub)typu, než že by zpochybňovala výše uvedeně.

[54] Oproti tomu, nevyhoví-li soud žalobě – ať již z důvodů procesních nebo meritorních, z pohledu žalovaného správního orgánu se z právního hlediska neděje nic. A to bez ohledu na to, jak přesně takové řízení skončilo.

Jistou, zcela specifickou výjimku by mohlo představovat zastavení řízení z důvodu uspokojení navrhovatele [§ 47 písm. b) s. ř. s.], které by mohlo mít s ohledem na § 62 odst. 5 s. ř. s. účinky mimo jiné i na rozhodovací či jinou činnost žalovaného správního orgánu.

[55] Relevantní újmu je totiž v každém případě nutno posuzovat ve vztahu k věci samé. Újma tedy nemůže spočívat např. jen v prodloužení řízení (viz výše), ale ani, jak poukazuje stěžovatel a předkládající senát, v rozhodnutí o nákladech řízení. Takové rozhodnutí je akcesorickým výrokem soudu, který nelze napadnout samostatnou kasační stížností (§ 104 odst. 2 s. ř. s.). Rozšířený senát sice (v již citované věci *KOPPA*) přisvědčil přípustnosti kasační námitky proti výroku rozhodnutí krajského soudu např. o náhradě nákladů řízení, podanou souběžně s alespoň jednou kasační námitkou směřující proti rozhodnutí v meritu věci, přípustnost napadení výroku o nákladech řízení však podmínil přípustností alespoň jedné meritorní námitky.

[56] Nelze-li připustit přezkum rozhodnutí krajského soudu o nákladech řízení bez přípustné kasační námitky proti výroku v meritu věci, není ani možné uznat tvrzenou újmu plynoucí z výroku o nákladech řízení jako relevantní újmu pro posouzení přípustnosti kasační stížnosti jako takové.

III. 2. e) Osoba zjevně neoprávněná

[57] Nelze přehlížet, že § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. vyžaduje [na rozdíl od § 218 písm. b) o. s. ř.] pro odmítnutí návrhu jeho podání „osobou k tomu zjevně neoprávněnou“. Předkládající senát má za to, že za takovou osobu nelze v případě, že takovým návrhem je kasační stížnost, považovat žádného účastníka řízení, z nějž vzešlo napadené rozhodnutí krajského soudu, ani osobu zúčastněnou na takovém řízení, neboť ty k podání kasační stížnosti výslovně opravňuje § 102 s. ř. s.

[58] Rozšířený senát tento názor nesdílí.

[59] Pro případné odmítnutí podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. je podstatné, zda lze závěr o neoprávněnosti stěžovatele učinit již ze samotného (úplného) návrhu, v posuzované věci kasační stížnosti, bez zevrubného zkoumání soudního či dokonce správního spisu. Neoprávněnost žalovaného správního orgánu brojit kasační stížností např. proti usnesení krajského soudu o zastavení soudního řízení ve smyslu výše uvedených závěrů je pak zjevná dostatečně a okamžitě. Dokonce může být zjevnější než v případě stěžovatele, který o sobě tvrdí, že byl (měl být) osobou zúčastněnou na řízení, ale krajský soud s ním takto nejednal.

Provoz na pozemních komunikacích: rezervace registrační značky na přání

k § 7b zákona č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích a o změně zákona č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla), ve znění zákona č. 307/1999 Sb., ve znění zákona č. 239/2013 Sb. (v textu jen „zákon o podmínkách provozu na pozemních komunikacích“)

k § 145 správního řádu

Řízení o přidělení, resp. rezervaci registrační značky na přání dle § 7b zákona č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, je řízením s předstihem žádosti ve smyslu § 145 správního řádu.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 13. 1. 2020, čj. 8 A 120/2016-49)

Prejudikatura: č. 1742/2009 Sb. NSS.

Věc: České elektrokomunikace, s.r.o. proti Ministerstvu dopravy o rezervaci registrační značky na přání.

Žalobkyně se žalobou domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného, které jí bylo doručeno dne 4. 5. 2016 a kterým bylo k odvolání žalobkyně změněno rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy, odboru dopravněsprávních činností (dále jen „Magistrát“) ze dne 14. 1. 2016, tak, že se ve výroku usnesení v části důvodu zastavení

řízení vypouští § 45 odst. 3 a § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu a nahrazuje se § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu, jinak bylo rozhodnutí Magistrátu, jímž zastavil řízení ve věci žádosti žalobkyně o rezervaci registrační značky na přání ve zvolené kombinaci znaků: „FORMULE1“, potvrzeno.

Žalobkyně požádala u Magistrátu dne 4. 1. 2016 o rezervaci registrační značky na přání v požadované kombinaci „FORMULE1“ a zaplatila správní poplatek 500 Kč.

Rozhodnutím ze dne 14. 1. 2016 (dále jen jako „prvostupňové rozhodnutí“), Magistrát řízení o žádosti podle § 45 odst. 3 a § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu, zastavil pro zjevnou právní nepřípustnost, jelikož registrační značka již byla v minulosti přidělena k jinému silničnímu vozidlu nebo rezervována jiným žadatelem, nebylo proto možné značku podle § 7b odst. 2 písm. b) zákona o podmínkách provozu na pozemních komunikacích žalobkyni přidělit ani rezervovat.

Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně dne 8. 2. 2016 blanketní odvolání s tím, že jej odůvodní v samostatném podání. Přípisem ze dne 23. 2. 2016, který byl žalobkyni doručen dne 23. 2. 2016, vyzval Magistrát žalobkyni, aby ve lhůtě sedmi dnů od doručení výzvy doplnila odvolání o to, v jakém rozsahu je rozhodnutí napadáno a v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí či řízení. Žalobkyně odvolání v určené lhůtě ani do vydání napadeného rozhodnutí nedoplnila.

Rozhodnutím ze dne 23. 4. 2016 žalovaný prvostupňové rozhodnutí Magistrátu změnil tak, že ve výroku usnesení v části důvodů pro zastavení řízení vypustil § 45 odst. 3 a § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu a nahradil je § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu, ve zbytku předmětné rozhodnutí potvrdil. Uvedl, že o žádost zjevně nepřípustnou ve smyslu § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu jde pouze tehdy, pokud je nepřípustnost patrná již ze samotné žádosti, nikoli až z výsledku dokazování či zjišťování. Od dalšího odůvodňování upustil, jelikož podané odvolání žalobkyně neobsahovalo odvolací důvody.

V žalobě žalobkyně uvedla, že tvrzení žalovaného, že žádosti nemohlo být vyhověno, jelikož daná registrační značka již byla přidělena, je nesprávné. Ve věci se jedná o řízení s předstihem žádosti dle § 145 správního řádu, jak to vyplývá z § 7b odst. 2 písm. b) a § 7b odst. 4 zákona o podmínkách provozu na pozemních komunikacích. Jelikož z registru silničních vozidel plyne, že žádost žalobkyně měla lepší pořadí než žádost, na základě níž byla předmětná registrační značka rezervována jiným obecním úřadem obce s rozšířenou působností, mělo být vedeno řízení o žádosti žalobkyně a druhé řízení přerušeno, pokud bylo skončeno, je nutno jej obnovit a poté přerušit.

Žalovaný konstatoval, že Magistrát provedeným šetřením zjistil a doložil, že žalobkyni požadovaná registrační značka na přání již byla zarezervována, a proto řízení o žádosti žalobkyně řádně zastavil.

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

Z odůvodnění:

(...)

[17] Soud uvádí, že v některých, zákonem stanovených správních řízeních je pro posouzení toho, zda lze žádosti vyhovět, rozhodující skutečností, kdy byla žádost podána, resp. která žádost byla podána jako první. Nejdříve podaná žádost má v tomto případě přednost před ostatními a řízení o žádosti později podané může být vedeno pouze v tom případě, že první žádosti nebylo z nějakého jiného důvodu vyhověno. Formulaci § 145 správního řádu, tedy „stanoví-li tak zákon“, nelze vykládat čistě textualisticky, neboť zákony, které zakotvují význam předstihu žádosti v řízení, které je podle nich vedeno, obvykle výslovně o řízení dle § 145 správního řádu, resp. řízení s předstihem žádosti, nehovoří. Použití tohoto typu řízení vyplývá ze zvolených formulací právního předpisu, např. vzniku práva přednosti (§ 27 zákona č. 527/1990 Sb., o vynálezech a zlepšovacích návrzích), zápisu nejdříve podané žádosti (§ 12 zákona č. 408/2000 Sb., o ochraně práv k odrůdám rostlin a o změně zákona č. 92/1996 Sb., o odrůdách, osivu a sadbě pěstovaných rostlin), přerušení řízení týkající se téže věci do pravomocného skončení soudního sporu ve věci předchozího řízení (§ 18 zákona č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí) apod.

[18] Jak plyne z textu § 7b zákona o podmínkách provozu na pozemních komunikacích, takovým řízením je i přidělení, resp. rezervace registrační značky na přání. Pokud je totiž registrační značka ve zvolené kombinaci písmen nebo čísel již přidělena nebo rezervována, nelze tutéž značku dalšímu žadateli přidělit, resp. rezervovat.

První žadatel má tak „právo přednosti“ ke zvolené kombinaci registrační značky, tzn., že pokud splní podmínky, které zákon stanoví (podá perfektní žádost, příp. zaregistruje nové vozidlo, a zaplatí správný poplatek), má právo na přidělení této značky. Správný orgán I. stupně je tak povinen evidovat časový údaj podané žádosti a ověřit, zda k okamžiku podání žádosti není registrační značka ve zvolené kombinaci již přidělena či rezervována (§ 145 odst. 1 věta druhá správního řádu). Pokud tomu tak není a žádost splňuje všechny zákonné náležitosti, má první žadatel o registrační značku ve zvolené kombinaci právo, aby bylo jeho žádosti vyhověno a značka mu byla rezervována a poté i přidělena. Jestliže je následně podána další žádost o registrační značku v totožné kombinaci, ať už u téhož, nebo u jiného místně příslušného správního orgánu I. stupně, je tento orgán povinen řízení o této další žádosti přerušit do doby, než bude o ne/přidělení registrační značky na základě první žádosti rozhodnuto.

[19] S ohledem na právě uvedené je patrné, že v případě žádosti o vydání registrační značky na přání je rozhodující prioritá žádosti. Proto se jedná v tomto případě o tzv. řízení s předstihem žádosti podle § 145 správního řádu. Soud pak z podřazení řízení o přidělení, resp. rezervaci registrační značky na přání pod § 145 správního řádu dovozuje, že pokud rezervace prvního žadatele vyprší, resp. značka není přidělena prvnímu žadateli z jiných důvodů, než pro nesplnění zákonných kritérií pro značku na přání stanovených v § 7b odst. 2 písm. a) a c) zákona o podmínkách provozu na pozemních komunikacích, lze tuto značku přidělit žadateli následujícímu, tedy druhému v pořadí.

(...)

4026

Řízení o přestupku: účastenství v řízení; náhrada škody

k § 55 odst. 1 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění zákonů č. 137/2008 Sb., č. 369/2011 Sb. a č. 458/2011 Sb.

k § 43 odst. 1 zákona č. 141/1961 Sb., zákona o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění do 12. 3. 2018

Právo zdravotní pojišťovny na náhradu nákladů vynaložených na péči o pojištěnku, která byla zraněna v důsledku přestupkového jednání obviněného (§ 55 odst. 1 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění), zakládá účastenství zdravotní pojišťovny jako poškozené v řízení o přestupku obviněného. S tímto procesním právem zdravotní pojišťovny v řízení o přestupku nelze zacházet odlišně od řízení trestního (§ 43 odst. 1 zákona č. 141/1961 Sb., trestního řádu).

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 2. 2020, čj. 10 A 76/2018-29)

Prejudikatura: č. 3288/2015 Sb. NSS; č. 159/2001 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 600/99); č. 55/1971 Sb. NS, č. 25/1998 Sb. NS.

Věc: Všeobecná zdravotní pojišťovna České republiky proti Magistrátu hlavního města Prahy o účastenství v řízení.

Žalobkyně se domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 3. 2018 (dále jen „Napadené rozhodnutí“), kterým žalovaný zamítl odvolání žalobkyně proti usnesení Úřadu městské části Praha 3, odboru občanskoprávního (dále jen „správní orgán prvního stupně“) ze dne 25. 1. 2018 (dále jen „Prvostupňové rozhodnutí“), a Prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Prvostupňovým rozhodnutím správní orgán prvního stupně rozhodl podle § 28 správního řádu, že žalobkyně není účastníkem řízení (poškozeným) ve věci přestupku proti občanskému soužití podle § 7 odst. 1 písm. b), písm. c) bodu 4 zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích (dále jen „zákon č. 251/2016 Sb.“), vedeného proti obviněnému M. D. (dále též „řízení o přestupku“).

Napadeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil Prvostupňové rozhodnutí, jímž správní orgán prvního stupně rozhodl o tom, že žalobkyně není poškozeným a tedy účastníkem řízení o přestupku. Napadené rozhodnutí bylo žalobkyni doručeno dne 16. 4. 2018.

Žalovaný v odůvodnění Napadeného rozhodnutí uvedl, že správní orgán prvního stupně v odůvodnění Prvostupňového rozhodnutí uzavřel, že žalobkyni nepřísluší postavení účastníka řízení (poškozeného) v předmětném přestupkovém řízení, neboť jí škoda nebyla ve smyslu § 70 odst. 2 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“) způsobena přímo, nýbrž toliko jako důsledek nákladů za péči hrazenou ze zdravotního pojištění.

Žalovaný konstatoval, že rozumí snaze žalobkyně domoci se účastenství poškozeného při projednávání přestupků tak, aby se obdobně jako v řízení trestním mohla domáhat náhrady nákladů vynaložených v důsledku protiprávního jednání vůči pojišťenci rovněž i při projednávání přestupků v rámci tzv. adhezního řízení. Podle žalovaného však není na místě rozšiřující výklad uplatnit automaticky i při projednávání přestupků. S poukazem na § 43 odst. 1 a 3 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), žalovaný uvedl, že trestní řád přímo prohlašuje poškozeného za stranu trestního řízení a zakládá mu takto širokou možnost nárokovat náhradu jak materiálních, tak i imateriálních újem způsobených trestným činem. Takové právní úpravě podle žalovaného odpovídá i rozšiřující výklad orgánů činných v trestním řízení, dle něhož lze v trestním řízení považovat za poškozeného i příslušné zdravotní pojišťovny uplatňující tzv. regresní nárok založený ustanovením § 55 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění (dále jen „zákon č. 48/1997 Sb.“), dle něhož jsou příslušné zdravotní pojišťovny oprávněny pachatelé trestného činu nárokovat náhradu nákladů na hrazené služby, které vynaložily v důsledku zaviněného protiprávního jednání této třetí osoby vůči pojišťenci.

Úprava případného projednávání nároku na náhradu škody v přestupkovém řízení je však podle žalovaného oproti vyložené úpravě v trestním řízení výrazně odlišná. Poškozeného tak podle žalovaného na rozdíl od trestního řízení nelze považovat v přestupkovém řízení za univerzálního účastníka řízení (poškozený je v přestupkovém řízení účastníkem toliko v části řízení, která se týká jím uplatněného nároku na náhradu škody nebo nároku na vydání bezdůvodného obohacení). Na rozdíl od trestního řízení pak nelze podle žalovaného v přestupkovém řízení uplatnit nárok na náhradu nemajetkové (imateriální) újmy. Žalovaný doplnil, že „v minulosti byly činěny návrhy, aby úprava nároku na náhrady škody byla v přestupkovém řízení upravena stejně jako v řízení trestním, avšak nakonec se takové návrhy neprosadily“.

Žalovaný v návaznosti na uvedené poznamenal, že podle § 70 zákona o odpovědnosti za přestupky, tak účastníkem přestupkového řízení může být pouze osoba, které byla spácháním přestupku způsobena škoda nebo na jejíž úkor se obviněný spácháním přestupku bezdůvodně obohatil. Jako nepřipadnou potom žalovaný posoudil i námitku žalobkyně poukazující na to, že za osoby, kterým byla škoda způsobena přímo, zákon považuje osoby definované v ustanovení § 71 zákona o odpovědnosti za přestupky. Za osoby přímo postižené přestupkem totiž ustanovení § 71 a § 79 zákona o odpovědnosti za přestupky označuje osoby, jejichž souhlas je nutný k tomu, aby mohlo být řízení o přestupku zahájeno či případně v něm pokračováno, a to v případech přestupků spáchaných mezi blízkými osobami či přestupků spáchaných ublížením na cti (například ustanovení § 7 odst. 7 zákona o odpovědnosti za přestupky).

Z uvedených důvodů nepovažoval žalovaný za odůvodněné, aby byly pro přestupkové řízení přejímány jakékoli rozšiřující výklady o rozsahu osob, které je možno v trestním řízení považovat za osoby poškozené trestným činem. Závěr, pro nějž správní orgán prvního stupně neposoudil žalobkyni jako osobu, které by mělo svědčit v přestupkovém řízení omezené postavení účastníka řízení, posoudil žalovaný jako správný a rovněž i „souladný s metodickými pokyny, kterými jsou správní orgány při svém rozhodování vázány“.

Žalobkyně v žalobě uvedla, že jí byla způsobena škoda protiprávním jednáním M. D., který dne 31. 7. 2017 fyzicky napadl pojištěnku N. K. Žalobkyně uhradila smluvním zdravotnickým zařízením zdravotní péči, která byla v souvislosti s napadením zraněné poskytnuta. Podle § 55 odst. 1 zákona č. 48/1997 Sb. jí tak vznikl nárok na náhradu těchto nákladů vůči M. D. Podotkla, že podle § 70 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky uplatnila nárok na náhradu škody jednak již u policejního orgánu 21. 11. 2017, jednak u správního orgánu prvního stupně 23. 1. 2018. Správní orgán prvního stupně však Prvostupňovým rozhodnutím žalobkyni postavení účastníka řízení (poškozeného) nepřiznal.

Žalobkyně konstatovala, že zákon nijak nedefinuje škodu z hlediska jejího přímého či nepřímého způsobení. Žalobkyni byla přestupkem způsobena škoda a vzhledem k tomu, že žalobkyně v rámci řízení o přestupku

uplatnila nárok na náhradu škody, je účastníkem řízení v postavení poškozeného a správní orgán prvního stupně měl povinnost o tomto nároku rozhodnout. Na zcela totožném principu je podle žalobkyně rozhodováno o náhradě škody v trestním řízení.

K závěru vyslovenému žalovaným v odůvodnění Napadeného rozhodnutí, dle něhož „*účastníkem přestupkového řízení může být pouze osoba, které byla spácháním přestupku způsobena škoda nebo na jejíž úkor se obviněný spácháním přestupku bezdůvodně obohatil*“, a že není namístě činit k tomuto rozšiřující výklad, žalobkyně namítla, že nepožaduje, aby správní orgány činily jakékoliv rozšiřující výklady právních předpisů, pouze aby respektovaly jejich znění a účel. Trvala na tom, že jí byla přestupkem způsobena škoda a uplatnila nárok na její náhradu, tedy je ve smyslu § 70 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky účastníkem řízení.

Žalovaný podle žalobkyně v Napadeném rozhodnutí rozebírá odlišnosti adhezního řízení v rámci řízení trestního a přestupkového, kdy podotýká, že oproti trestnímu řízení nelze v řízení o přestupku projednat nárok na náhradu nemajetkové újmy. Žalobkyně namítla, že žádný nárok na náhradu nemajetkové újmy neuplatňovala. Byla přesvědčena, že nárok ve smyslu § 55 odst. 1 zákona č. 48/1997 Sb. je skutečně nárokem na náhradu škody, nikoliv nemajetkové újmy. K tomu odkázala na závěry plynoucí z konstantní judikatury Nejvyššího soudu, která je dle žalobkyně na projednávanou věc plně přílehlavá (rozsudek ze dne 18. 2. 2003, sp. zn. 4 Tz 4/2003).

K dílčímu závěru žalovaného stran souladu postupu správního orgánu prvního stupně s metodickými pokyny žalobkyně dále namítla, že správní orgány jsou při svém rozhodování vázány zákony (§ 2 odst. 1 správního řádu) a metodickými pokyny se mohou řídit pouze za předpokladu, že tyto metodické pokyny neodporují zákonné právní úpravě. Žalovaný podle žalobkyně ani neuvěd, kterým metodickým pokynem se při vydávání rozhodnutí řídil, což činí jeho rozhodnutí nepřezkoumatelným.

Žalobkyně uzavřela, že žalovaný a správní orgán prvního stupně postupovali v rozporu se zákonem, když rozhodli, že žalobkyně, které byla přestupkem způsobena škoda, není účastníkem řízení. Napadeným rozhodnutím tak byla žalobkyně dle svého přesvědčení zkrácena na svých právech, neboť jí byla odepřena procesní práva náležící poškozenému a nebyl jí v řízení o přestupku přiznán nárok na náhradu škody. Poznamenala, že rozhodnutím žalovaného byla rovněž zkrácena na svých hmotných právech, neboť jí nebyla v přestupkovém řízení přiznána náhrada škody, ačkoliv pro to splnila veškeré požadavky předpokládané zákonem.

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě ze dne 3. 7. 2018 uvedl, že nárok na náhradu škody, coby nárok ryze občanskoprávní, je projednáván jak v řízení trestním, tak i v řízení přestupkovém toliko z důvodu účelnosti v tzv. adhezním řízení, přičemž rozsah takového projednávání náhrady škody je dle žalovaného pro přestupkové řízení stanoven výrazně omezeně. Tento závěr přitom vedle závěrů uvedených v Napadeném rozhodnutí podporuje i znění ustanovení § 55 zákona č. 48/1997 Sb. s tím, že dle odst. 2 uvedeného ustanovení jsou to toliko orgány činné v trestním řízení, které mají pro účely náhrady nákladů na hrazené služby oznamovací povinnost vůči příslušné zdravotní pojišťovně.

Žalovaný rovněž odmítl, že by byla žalobkyně na svých právech zkrácena tím, že jí nebyla v přestupkovém řízení přiznána náhrada škody. Žalovaný doplnil, že v přestupkovém řízení není dán ani nárok na přiznání náhrady škody a vzhledem k povaze adhezního řízení ani právo na to, aby takový nárok byl v řízení o přestupku projednán, pakliže by projednávání nároku na náhradu škody mohlo vést k průtahům projednání samotného přestupku. K takové situaci by přitom podle žalovaného došlo i v předmětném případě, jelikož o samotném přestupku shora jmenovaného obviněného již bylo správním orgánem prvního stupně pravomocně rozhodnuto.

Žalobkyně v replice doplnila, že žalovaný se ve vyjádření k žalobě vyjadřuje k tzv. oznamovací povinnosti podle § 55 odst. 2 zákona č. 48/1997 Sb., žaloba se však oznamovací povinnosti žádným způsobem netýká, resp. žalobkyně v žalobě nenamítá porušení oznamovací povinnosti ze strany žalovaného, nýbrž porušení předpisů upravujících řízení o přestupku. Oznamovací povinnost v projednávaném případě již byla podle žalobkyně splněna ze strany Policie ČR, přičemž na základě takto získaných informací se žalobkyně připojila k řízení o přestupku s nárokem na náhradu škody.

K tvrzení, že v konkrétní projednávané věci šlo o situaci, kdy projednání nároku na náhradu škody mohlo vést k průtahům projednání samotného přestupku, žalobkyně podotkla, že pokud by skutečně taková situace

v projednávaném případě nastala, potom měl správní orgán prvního stupně rozhodnout podle § 89 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky tak, že se poškozená odkazuje se svým nárokem do řízení ve věcech občanskoprávních, nikoliv ji k řízení vůbec nepřipustit. Žalobkyně nesouhlasila s názorem žalovaného, že v dané věci přesně taková situace nastala a že o tom svědčí fakt, že o samotném přestupku již bylo pravomocně rozhodnuto. Vzhledem k tomu, že odvolání proti usnesení o nepřipuštění žalobkyně jako poškozeného nemá odkladný účinek, je dle jejího přesvědčení zcela logické, že než takové odvolání projedná nadřízený správní orgán, dojde k vydání meritorního rozhodnutí. Taková situace je podle žalobkyně pouze výsledkem absence odkladného účinku odvolání, avšak o tom, zda by projednání nároku na náhradu škody protažovalo řízení o přestupku, nic nevyovídá.

Žalobkyně namítla, že zápisy z konzultačních dnů nemohou být podkladem pro rozhodování ve správním řízení, když správní orgány jsou povinny se při svém rozhodování řídit výhradně zákony. Pokud by snad měly být zápisy z jakýchkoliv konzultací podkladem pro rozhodování správních orgánů, žalobkyně uvedla, že „*dodá zápisy z konzultací, kde byl přijat závěr, že zdravotní pojišťovna může mít v přestupkovém řízení postavení poškozeného, stejně jako jej může mít v řízení trestním*“.

Z odůvodnění:

(...)

[25] Předmětem nyní posuzované věci je posouzení zákonnosti Napadeného rozhodnutí, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobkyně proti usnesení, kterým správní orgán prvního stupně rozhodl o tom, že žalobkyně není poškozeným a tedy účastníkem řízení o přestupku. Mezi účastníky je sporným, zda žalobkyně, která v rámci řízení o přestupku uplatnila nárok na náhradu škody spočívající v nákladech vynaložených podle § 55 odst. 1 zákona č. 48/1997 Sb., může být považována za poškozeného ve smyslu § 70 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky. Zatímco žalobkyně byla přesvědčena o tom, že jí byla přestupkem způsobena škoda, že v rámci řízení o přestupku uplatnila nárok na její náhradu a stala se tak dle § 70 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky účastníkem řízení v postavení poškozeného, přičemž správní orgán prvního stupně měl povinnost o tomto nároku rozhodnout, žalovaný poukazuje na rozdíly mezi úpravou trestního a přestupkového řízení a dovozuje, že není na místě rozšiřující výklad, k němuž dospěly orgány činné v trestním řízení, uplatnit automaticky i při projednávání přestupků.

[26] Soud připomíná, že podle § 68 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky je účastníkem řízení o přestupku i poškozený, a to v části řízení, která se týká jím uplatněného nároku na náhradu škody nebo nároku na vydání bezdůvodného obohacení.

[27] Podle § 70 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky „[s]právní orgán bezodkladně vyrozumí o možnosti uplatnit nárok na náhradu škody nebo uplatnit nárok na vydání bezdůvodného obohacení a o nařízeném ústním jednání osobu, které byla spácháním přestupku způsobena škoda nebo na jejíž úkor se obviněný spácháním přestupku obohatil, pokud je mu tato osoba známa. Současně tuto osobu poučí, že nárok na náhradu škody nebo na vydání bezdůvodného obohacení může uplatnit nejpozději při prvním ústním jednání nebo v jiné lhůtě, kterou jí určí. Pokud by vyrozumění osoby podle věty první bylo spojeno s neúměrnými obtížemi nebo náklady, doručí je správní orgán veřejnou vyhláškou; ustanovení § 66 se nepoužije“.

[28] Podle odst. 2 uvedeného ustanovení „[o]soba, které byla spácháním přestupku způsobena škoda nebo na jejíž úkor se obviněný spácháním přestupku bezdůvodně obohatil, se stává poškozeným uplatněním nároku na náhradu škody nebo nároku na vydání bezdůvodného obohacení. Nárok na náhradu škody nebo nárok na vydání bezdůvodného obohacení může uplatnit u správního orgánu nejpozději při prvním ústním jednání nebo ve lhůtě určené správním orgánem, nekoná-li se ústní jednání, nebylo-li již o tomto nároku rozhodnuto v občanskoprávním nebo jiném řízení, nebo pokud takové řízení neprobíhá. Jestliže osoba, které byla spácháním přestupku způsobena škoda nebo na jejíž úkor se obviněný spácháním přestupku bezdůvodně obohatil, uplatnila nárok na náhradu této škody nebo nárok na vydání takového bezdůvodného obohacení v předcházejícím trestním řízení o totožném skutku, stává se poškozeným zahájením řízení“.

[29] Z § 55 odst. 1 zákona č. 48/1997 Sb. ve znění účinném od 1. 6. 2008 se podává, zda „[p]říslušná zdravotní pojišťovna má vůči třetí osobě právo na náhradu těch nákladů na hrazené služby, které vynaložila v důsledku

zaviněného protiprávního jednání této třetí osoby vůči pojištěnci. Náhrada podle věty první je příjmem fondů zdravotní pojišťovny“.

[30] Jak bylo naznačeno výše, v nyní posuzované věci postupoval správní orgán prvního stupně podle ustanovení § 28 odst. 1 správního řádu. Podle tohoto subsidiárně aplikovatelného ustanovení (srov. § 51 zákona o odpovědnosti za přestupky) je za účastníka „*v pochybnostech považován i ten, kdo tvrdí, že je účastníkem, dokud se neprokáže opak. O tom, zda osoba je či není účastníkem, vydá správní orgán usnesení, jež se oznamuje pouze tomu, o jehož účasti v řízení bylo rozhodováno, a ostatní účastníci se o něm vyrozumí. Postup podle předchozí věty nebrání dalšímu projednávání a rozhodnutí věci.*“

[31] Smyslem § 28 odst. 1 správního řádu je, aby v případech pochybností bylo již v průběhu řízení postaveno najisto, zda určitá osoba má či nemá postavení účastníka řízení. Dané ustanovení je aplikováno v probíhajícím správním řízení, ve kterém o sobě určitá osoba tvrdí, že je účastníkem, ale o takovém jejím postavení existují pochybnosti. Podle výroku tohoto usnesení pak buď bude v řízení s touto osobou pokračováno, nebo pro ni bude účast v řízení ukončena. Soud k uvedenému poukazuje na závěry vyložené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 5. 2017, čj. 9 As 154/2016-31, dle nichž „*je třeba také mít na paměti, že, k tomu, aby měl určitý subjekt postavení účastníka řízení, postačí pouhý (hmotněprávní) předpoklad existence jeho práv, právem chráněných zájmů nebo povinností, o kterém bude teprve jednáno*“ [srov. náleze Ústavního soudu ze dne 30. 10. 2001, sp. zn. I. ÚS 600/99 č. 159/2001 Sb. ÚS]. *Obdobně i Nejvyšší správní soud má za to, že podmínkou účastnictví v řízení není vyhovění věcným námitkám uplatněným účastníkem. Pro úspěšnost námitky vztahující se k účastnictví proto postačuje potence dotčení práva (srov. rozsudek ze dne 17. 12. 2008, čj. 1 As 80/2008-68, č. 1787/2009 Sb. NSS). Smyslem účastnictví v řízení je tedy naplnění požadavku, aby každý měl možnost vyjádřit se k tomu, co se jej týká. Proto také platí, že, kdo je účastníkem řízení, vymezuje sice správní řád, ale odpověď na to, koho svou definicí správní řád za účastníka řízení povolává, dávají předpisy hmotného práva (srov. rozsudek kasačního soudu ze dne 28. 4. 2004, čj. 6 A 31/2001-91, č. 683/2005 Sb. NSS). Správní orgán nerozhoduje konstitutivně o tom, kdo je či není účastníkem řízení, ale při rozhodování dle § 28 spr. ř. pouze deklaruje tuto skutečnost. Důkazní břemeno v tomto směru tíží správní orgán*“.

[32] Soud podotýká, že v řízení o přestupku je okruh účastníků vymezen zvláštním právním předpisem, konkrétně ustanovením § 68 zákona o odpovědnosti za přestupky (srov. rovněž § 27 odst. 3 první věta správního řádu). Zákonodárce přitom vedle obviněného, který se účastní celého přestupkové řízení a rozsah jeho účastnictví není z povahy věci nijak omezen, počítá s dalšími účastníky s diferencovaným rozsahem účastnictví, když předpokládá, že poškozený a vlastník věci, která může být nebo byla zabráná, se mohou účastnit té části řízení, která se týká jím uplatněného nároku na náhradu škody, či která se týká zabránání věci nebo náhradní hodnoty.

[33] V posuzované věci panuje mezi účastníky konkrétně spor o tom, zda lze žalobkyni jako zdravotní pojišťovnu, jež v rámci řízení o přestupku uplatnila nárok na náhradu škody spočívající v nákladech vynaložených podle § 55 odst. 1 zákona č. 48/1997 Sb., považovat za poškozeného ve smyslu § 70 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky. Jinak řečeno, pro závěr o tom, zda žalobkyni svědčilo postavení účastníka řízení o přestupku, je třeba posoudit, zda byla žalobkyni v důsledku úhrady nákladů dle § 55 odst. 1 zákona č. 48/1997 Sb. způsobena spácháním přestupku škoda ve smyslu § 70 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky.

[34] Žalobkyně v rámci své žalobní argumentace v tomto ohledu správně poukázala na to, že charakterem nároku založeného v § 55 odst. 1 zákona č. 48/1997 Sb. se v minulosti opakovaně zabývaly trestní soudy, přičemž dovodily, že tento nárok je svou povahou nárokem na náhradu škody. Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 18. 2. 2003, sp. zn. 4 Tz 4/2003, uzavřel, že „**právo zdravotní pojišťovny na náhradu škody spočívající v tom, že pojišťovna uhradila náklady na léčení svého pojištěnce v příčinné souvislosti s tím, že mu bylo zaviněným protiprávním jednáním třetí osoby způsobeno poškození na zdraví, je zakotveno v ustanovení § 55 odst. 1 zák. č. 48/1997 Sb. Nejedná se tedy o nárok na náhradu škody na zdraví poškozeného podle občanského zákoníku, ale jde o speciálním právním předpisem založený samostatný nárok zdravotní pojišťovny vůči třetím osobám (s nimiž není ve smluvním vztahu) na náhradu jí vynaložených nákladů zdravotní péče, jsou-li zákonné předpoklady splněny (viz též Rc 30/2002)**“

Nárok zdravotní pojišťovny podle § 55 odst. 1 zák. č. 48/1997 Sb., byť je nazýván regresní náhradou, je nejen podle slov zákona, ale i svou povahou nárokem na náhradu škody, spočívající v tom, že pojišťovna uhradila

náklady na léčení svého pojištěnce v příčinné souvislosti s tím, že mu bylo zaviněným protiprávním jednáním třetí osoby způsobeno poškození zdraví. Tež za účinnosti dřívějších právních předpisů, jež upravovaly obdobný nárok (tehdy státu) na regresní náhradu, vycházela judikatura z toho, že takový nárok je samostatným nárokem na náhradu škody (srov. stanovisko býv. Nejvyššího soudu ČR pod Re 55/1971)⁶ (zvázněno nyní).

[35] Trestní soudy tedy v tomto směru ustáleně judikují, že práva poškozeného, včetně uplatnění nároku na náhradu škody ve smyslu § 43 odst. 3 trestního řádu, může v trestním řízení vedeném pro trestný čin, jímž bylo ublíženo na zdraví, vykonávat rovněž zdravotní pojišťovna, avšak teprve tehdy, jestliže alespoň zčásti uhradila náklady léčení osoby, jež újmu na zdraví utrpěla (srov. rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 23. 1. 1997, sp. zn. 4 To 22/97, č. 25/1998 Sb. NS).

[36] Soud přitom nepřehlédl, že i přes změnu v dikci § 55 odst. 1 zákona č. 48/1997 Sb., provedenou zákonem č. 137/2008 Sb.⁷, trestní soudy z uvedeného pravidla vycházejí i ve své recentní rozhodovací praxi, aplikují z něj vyplývající východiska týkající se povahy nároku dle § 55 odst. 1 zákona č. 48/1997 Sb. i na právní vztahy vzniklé po 1. 6. 2008, a považují zdravotní pojišťovny, jež uhradily náklady na léčení svého pojištěnce v příčinné souvislosti s tím, že mu byla zaviněným jednáním třetí osoby způsobena újma na zdraví, za poškozeného a tedy účastníka trestního řízení (za všechny srov. např. rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 13. 8. 2014, sp. zn. 5 T do 797/2014, ze dne 1. 6. 2016, sp. zn. 3 T do 594/2016 či ze dne 19. 6. 2013, čj. 8 T do 46/2013⁸).

[37] Soud přitom shodně s žalobkyní nevidí jediného rozumného důvodu, pro který by shora uvedené závěry vyplývající z rozhodovací praxe trestních soudů, týkající se charakteru nároku zdravotní pojišťovny dle § 55 odst. 1 zákona č. 48/1997 Sb., neměly být aplikovány na nyní posuzovanou věc, uplatnila-li žalobkyně v řízení o přestupku právě nárok dle naposledy uvedeného ustanovení záležející v újmě vzniklé jí v důsledku vynaložení nákladů na léčení svého pojištěnce, a to v (tvrzené) příčinné souvislosti s jednáním obviněného z přestupku.

[38] Soud především nemohl žalovanému přisvědčit v závěru, že odlišné zacházení s nárokem pojišťovny v adhezním řízení v rámci řízení o přestupku oproti adheznímu řízení trestnímu odůvodňují odlišnosti v právní úpravě trestního řízení.

[39] Soud podotýká, že způsob vymezení poškozeného v trestním řádu není v rozhodných aspektech nijak odchylný od vymezení osoby poškozeného v právní úpravě odpovědnosti za přestupky. Soud v tomto směru poukazuje na to, že dle § 43 odst. 1 trestního řádu věty první platí, že „[t]en, komu bylo trestným činem ublíženo na zdraví, způsobena majetková škoda nebo nemajetková újma, nebo ten, na jehož úkor se pachatel trestným činem obohatil (poškozený), má právo činit návrh na doplnění dokazování, nahlížet do spisů (§ 65), zúčastnit se jednávání dohody o vině a trestu, zúčastnit se hlavního líčení a veřejného zasedání konaného o odvolání nebo o schválení dohody o vině a trestu a před skončením řízení se k věci vyjádřit“.

[40] Pomine-li soud tedy na tomto místě rozdíl v otázce nemajetkové újmy (k tomu srov. dále), je zjevné, že trestní řád obdobně jako § 70 zákona o odpovědnosti za přestupky přiznává za splnění dalších podmínek postavení poškozeného osobě, které je příslušným typem protiprávního jednání způsobena majetková újma. Škodou ve smyslu § 70 zákona o odpovědnosti za přestupky, resp. majetkovou škodou dle § 43 odst. 1 trestního řádu, je přitom v tomto ohledu třeba rozumět újmu na majetku (jmění), tedy újmu na právem chráněných statcích, která se projevuje v materiální stránce (jmění poškozeného). V tomto směru soud poukazuje na § 2894 odst. 1 občanského zákoníku, jež stanoví definici škody způsobem odpovídajícím tomu, jak byla v minulosti pouze dovozována judikaturou. Nejvyšší soud ve své konstantní judikatuře dovozoval, že škodou se rozumí újma, která nastala (projevuje se) v majetkové sféře poškozeného a je objektivně vyjádřitelná všeobecným ekvivalentem, tj. penězi, a je tedy napravitelná poskytnutím majetkového plnění, především poskytnutím peněz k uvedení věci do předešlého stavu (srov. stanovisko Nejvyššího soudu ze dne 18. 11. 1970, sp. zn. Cpj 87/70, č. 55/1971 Sb. NS, a na něj navazující judikaturu).

⁷ Ve znění účinném do 31. 5. 2008 uváděl, že „příslušná zdravotní pojišťovna má právo na náhradu škody vůči třetím osobám, jestliže vynaložila náklady na péči hrazenou ze zdravotního pojištění v důsledku jejich zaviněného protiprávního jednání vůči osobám účastným zdravotního pojištění. Tato náhrada je příjmem fondů zdravotní pojišťovny“.

⁸ K omezení důsledku změn vyplývajících z novely provedené zákonem č. 137/2008 Sb. srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 9. 2016, sp. zn. 25 C do 1896/2016.

[41] V tomto ohledu se tedy vymezení osoby poškozeného v úpravě přestupkového práva nijak nevymyká, když ustanovení § 70 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky shodně předpokládá, že poškozeným může být osoba, které byla spácháním přestupku způsobena škoda. I v tomto případě se zjevně pojmem „škoda“ rozumí újma v majetkové sféře ve shora naznačeném smyslu.

[42] Soud přitom nemá sebemenší pochybnosti o tom, že nárok vyplývající zdravotní pojišťovně z ustanovení § 55 odst. 1 zákona č. 48/1997 Sb. je zvláštním typem nároku na úhradu majetkové újmy záležející ve vynaložených nákladech na péči hrazenou ze zdravotního pojištění v důsledku zaviněného protiprávního jednání třetí osoby vůči svým pojištěncům, resp. vůči osobám účastným zdravotního pojištění. I nárok podle § 55 odst. 1 zákona č. 48/1997 Sb. tedy představuje z pohledu soudu škodu, újmu na jmění (majetkovou újmu), kdy je do majetkové sféry pojišťovny zasaženo v příčinné souvislosti se spáchaným přestupkem snížením jejího jmění o náklady vynaložené na zdravotní péči hrazenou ze zdravotního pojištění, přičemž tato újma je nade vší pochybnost vyjádřitelná v penězích.

[43] Z tohoto pohledu tedy soud nespatřuje v právní úpravě trestního řízení a úpravě přestupkového práva žádný rozdíl, pro který by bylo důvodné a souladné s principem jednotnosti a bezrozpornosti právního řádu a zásadou rozumného uspořádání společenských vztahů zacházet s nárokem zdravotní pojišťovny podle § 55 odst. 1 zákona č. 48/1997 Sb. v řízení o přestupku odlišně.

[44] Soud nad rámec uvedeného doplňuje, že podle § 70 odst. 2 věty třetí zákona o odpovědnosti za přestupky platí: *„Jestliže osoba, které byla spácháním přestupku způsobena škoda nebo na jejíž úkor se obviněný spácháním přestupku bezdůvodně obohatil, uplatnila nárok na náhradu této škody nebo nárok na vydání takového bezdůvodného obohacení v předcházejícím trestním řízení o totožném skutku, stává se poškozeným zahájením řízení.“* Z toho podle názoru soudu plyne, že v případě, bude-li někomu přiznán statut poškozeného z téhož skutku v trestním řízení, přičemž posuzované jednání bude následně překvalifikováno na přestupek, ze zákona, tj. automaticky bez možnosti alternativního uvážení správních orgánů, se poškozený z trestního řízení stává poškozeným v navazujícím řízení o přestupku, a to již okamžikem jeho zahájení (výjimkou je pouze oblast nemajetkové újmy, o kterou v právě projednávaném případě nejde). Právě uvedené úvahy podporují podle přesvědčení soudu výše uvedené závěry akcentující nedůvodnost rozdílného zacházení s nárokem zdravotní pojišťovny dle § 55 odst. 1 zákona č. 48/1997 Sb. v řízení o přestupku oproti trestnímu řízení. Dle soudu postrádá smyslu, aby se zdravotní pojišťovna mohla stát poškozenou a tedy účastníkem přestupkového řízení z titulu uplatnění nároku dle naposledy uvedeného ustanovení výhradně prostřednictvím (případně předtím probíhajícího) trestního řízení o stejném skutku, ale nikoli přímo.

[45] Žalovaný svůj závěr založený na úvaze o rozdílnosti úprav trestního řízení a řízení o přestupku opřel v odůvodnění Napadeného rozhodnutí toliko o argumentaci poukazující na to, že v trestním řízení lze poškozeného považovat za univerzálního účastníka tohoto řízení, přičemž v tomto řízení může poškozený uplatnit rovněž právo na náhradu nemajetkové újmy. Ani jeden z těchto žalovaným akcentovaných rozdílů v právní úpravě nicméně dle přesvědčení soudu v žádném ohledu argumentací žalobkyně nevyvrací a nesvědčí pro závěr o tom, že by nárok zdravotní pojišťovny dle § 55 odst. 1 zákona č. 48/1997 Sb. nemohl a neměl být považován za nárok na náhradu škody (majetkové újmy) uplatnitelný v přestupkovém řízení podle § 70 zákona o odpovědnosti za přestupky. Rozsah, v němž je poškozenému v tom kterém typu řízení přiznáno účastenství, ani otázka nemajetkové újmy nebyla v nyní posuzované věci jakkoli relevantní. Nadto pak uvedené dílčí odlišnosti v parametrech obou řízení (které jinak soud nijak nezpochybňuje) nejsou v souladu s dříve uvedeným způsobem jakkoli ovlivnit závěr o tom, zda je konkrétní typ majetkového nároku, zde nárok zdravotní pojišťovny na náhradu majetkové újmy spočívající ve snížení jejího jmění o náklady vynaložené dle opakovaně připomínaného ustanovení zákona č. 48/1997 Sb., „nárokem na náhradu škody“ ve smyslu § 70 zákona o odpovědnosti za přestupky. Žalovaným označená specifika trestního řízení v tomto ohledu neposkytují pro jím přijatý závěr jakoukoli, nadto pak dostatečnou oporu. Obdobně pak shora přijatý závěr stran charakteru nároku dle § 55 odst. 1 zákona č. 48/1997 Sb. a možnosti jeho subsumpcie pod pojem „nároku na náhradu škody“ dle § 70 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky z povahy věci nijak nezpochybňuje ani osobní působnost normy týkající se informační povinnosti obsažené v § 55 odst. 2 zákona č. 48/1997 Sb.

[46] Z ničeho pak nevyplývá ani opodstatněnost paušálního a nijak blíže neodůvodněného závěru vysloveného v odůvodnění Prvostupňového rozhodnutí, v němž správní orgán prvního stupně bez dalšího ve vztahu k žalobkyni konstatoval, že „*újma v majetkové sféře jí nebyla způsobena přímo, což je nezbytný předpoklad pro to, aby mohla být účastníkem [...]*“, resp. že žalobkyně „*tedy není poškozena bezprostředně*“. Zákon o odpovědnosti za přestupky totiž v tomto ohledu (shodně jako ustanovení § 43 odst. 1 trestního řádu) nijak nespojuje postavení poškozeného s tím, že poškozený či jeho majetek musí být přímým předmětem útoku jednání obviněného. Takové pravidlo z předmětných ustanovení nevyplývá. Správní orgán prvního stupně se pak dle stanoviska soudu mylí, pokud dovozuje, že žalobkyni nebyla majetková újma způsobena „přímo“, resp. bezprostředně“. Ze shora vyložených východisek totiž jednoznačně vyplývá, že nárok zdravotní pojišťovny podle § 55 odst. 1 zákona č. 48/1997 Sb. je zvláštním nárokem na úhradu majetkové újmy záležející v nákladech na péči hrazenou ze zdravotního pojištění, které byla zdravotní pojišťovna povinna vynaložit právě a jedině v důsledku zaviněného protiprávního jednání obviněného vůči pojištěnci. Správní orgány nečinily sporným, že žalobkyně jako zdravotní pojišťovna vynaložila náklady na zdravotní péči svého pojištěnce právě v důsledku protiprávního jednání obviněného. Z tohoto pohledu přitom nelze dovozovat, že by újma žalobkyně jako zdravotní pojišťovny záležející ve snížení jejího majetku v souvislosti s vynaložením nákladů na léčení nebyla způsobena přímo či bezprostředně jednáním obviněného. Správní orgán prvního stupně přitom, jak soud shora poukázal, žádné důvody pro svůj závěr o nedostatku „přímého“, resp. „bezprostředního“ poškození nepředestřel.

[47] Jak bylo podrobněji vyloženo výše, trestní soudy nemají (a to ani po novele zákona č. 48/1997 Sb. provedené zákonem č. 137/2008 Sb.) pochybnosti o tom, že nárok na náhradu nákladů na hrazené služby, které pojišťovna vynaložila v důsledku zaviněného protiprávního jednání obviněného vůči pojištěnci, je nárokem na náhradu škody (majetkové újmy), a je proto uplatnitelný v rámci adhezního řízení dle § 43 odst. 1 trestního řádu.

[48] Žalovaný svůj závěr založený na úvaze o rozdílnosti úprav trestního řízení a řízení o přestupku opřel toliko o dva dílčí argumenty, jež soud neshledal opodstatněnými. Na žádné jiné rozdíly v právní úpravě trestního řízení a řízení o přestupku nepoukázal. Ani soud pak v rámci posouzení uplatněných žalobních bodů sám žádnou takovou odchylku, odůvodňující rozdílné zacházení s tímž nárokem zdravotní pojišťovny v obou typech řízení, neidentifikoval. Žalobní námitky proto shledal v daném ohledu důvodnými a uzavřel, že žalovaný zatížil Napadené rozhodnutí vadou nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení rozhodné právní otázky, pro kterou toto rozhodnutí nemohlo v soudním přezkumu obstát.

[49] Na uvedených závěrech pak nemůže ničeho změnit ani poznámka žalovaného, že v přestupkovém řízení není poškozenému zaručeno právo na to, aby byl jeho nárok v řízení projednán, pakliže by projednávání nároku na náhradu škody mohlo vést k průtahům projednání samotného přestupku. Poukazoval-li žalovaný na to, že k takové situaci by došlo i v předmětném případě, jelikož o samotném přestupku obviněného již bylo správním orgánem prvního stupně pravomocně rozhodnuto, neposkytuje tento způsob procesní obrany jakoukoli oporu pro žalovaným zastávaný závěr. Žalobkyni je třeba přisvědčit, že pokud by skutečně taková situace v projednáváním případě nastala, tj. jednalo by se o stav, kdy by projednání nároku na náhradu škody mohlo vést k průtahům projednání samotného přestupku, byl by správní orgán povinen v souladu s § 89 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky rozhodnout o tom, že se žalobkyně jako poškozená odkazuje se svým nárokem do řízení ve věcech občanskoprávních. Skutečnost, že rozhodnutí o vině v nyní posuzované věci nabylo i s ohledem na nedostatek odkladného účinku odvolání proti usnesení dle § 28 odst. 1 správního řádu právní moci, pak dle přesvědčení soudu nijak nedokládá, že by projednání žalobkyni uplatněného nároku skutečně mohlo k průtahům v projednání merita věci vést.

[50] Zbývá doplnit, že pokud žalovaný závěrem odůvodnění Napadeného rozhodnutí bez dalšího označil postup správního orgánu prvního stupně za „*souladný s metodickými pokyny, kterými jsou správní orgány při svém rozhodování vázány*“, tyto metodické pokyny po hříchu nijak neoznačil. Soudu neušlo, že Ministerstvo vnitra v rámci konzultačních dnů k problematice přestupkové agendy (srov. žalovaným předložené zápisy z konzultačního dne ze dne 13. 12. 2011 a 11. 9. 2007) zastávalo názor, že nárok žalobkyně vyplývající jí z § 55 odst. 1 zákona č. 48/1997 Sb. není způsobilý založit její postavení jako poškozeného v řízení o přestupku. Tyto závěry však vycházejí toliko ze správními orgány v nyní posuzované věci reprodukováných úvah o nedostatku „přímého“ či „bezprostředního“ poškození, které soud z výše vyložených důvodů neshledal opodstatněnými. Soud

tyto závěry, podporované metodickou činností Ministerstva vnitra, s ohledem na shora popsané důvody nesdílí. Zákon o správních orgánech konstruované podmínce přímosti či bezprostřednosti nehovoří; podle názoru soudu je klíčovým kritériem v souladu s obecným, a doktrinárně i judikatorně zpracovaným, výkladem odpovědnosti za škodu, resp. újmu toliko příčinná souvislost mezi protiprávním jednáním (zde přestupkem) a vzniklou škodou, resp. majetkovou újmu. Příčinná souvislost (kauzální nexus) je otázkou skutkovou v každé konkrétní věci, bezprostřednost či okamžitost vzniku škody není bez dalšího její nezbytnou podmínkou. Soud připomíná, že existují celospolečensky akceptované právní mechanismy, ať již plynoucí ze zákona (vedle zdravotního a dalších povinných pojištění například odpovědnost poskytovatele platebních služeb za neautorizované platební transakce nebo odpovědnost zaměstnavatele za jednání jeho zaměstnance) nebo ze smlouvy (různá komerční pojištění a záruky), kdy újmu bezprostředně způsobenou protiprávním jednáním jedné osobě je právně zavázána kompenzovat osoba jiná. Není pak rozumný důvod takovou osobu z okruhu poškozených vylučovat, pokud jsou její majetková újma a příčinná souvislost s projednávaným přestupkem prokázány. Soud proto uzavírá, že sama okolnost, že postup správních orgánů byl s metodickými pokyny v souladu, není bez dalšího způsobila vyústit v závěr o zákonnosti postupu žalovaného vůči žalobkyni.

4027

Volby do Senátu: posouzení přihlášky

k § 9 odst. 1 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění zákona č. 342/2006 Sb. (v textu jen „zákon o politických stranách“)

k § 62 odst. 1 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění zákonů č. 204/2000 Sb., č. 230/2002 Sb. (v textu jen „volební zákon“)

Dle § 9 odst. 1 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, je rejstřík politických stran a politických hnutí veřejným seznamem a ve vztahu k údajům deklaratorní povahy v něm obsažených platí presumpce jejich správnosti. Volební orgán tedy nepochybí, když na základě rozcházejících se údajů o osobě, která je statutárním orgánem jednoho ze subjektů tvořících volební koalici, uvedených v přihlášce k registraci a v rejstříku politických stran a politických hnutí, dospěje k závěru, že přihláška obsahuje v tomto bodě nesprávné údaje a vyzve navrhovatele k odstranění závad přihlášky v souladu s § 62 odst. 1 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky.

(Podle usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 16. 3. 2020, čj. 40 A 4/2020-14)

Věc: Koalice Vize národních socialistů, koalice politické strany Česká strana národně sociální a politického hnutí Vize národních socialistů za účasti Magistrátu města Teplice o návrhu na uložení povinnosti registrace přihlášky k registraci.

Navrhovatelka se návrhem podaným v zákonem stanovené lhůtě domáhala, aby soud uložil dalšímu účastníkovi jako příslušnému volebnímu orgánu povinnost registrovat její přihlášku k registraci pro volby do Senátu Parlamentu České republiky ve volebním obvodu č. 32, konané ve dnech 27. a 28. března 2020. Touto přihláškou navrhovatelka přihlašovala pro uvedené volby do Senátu parlamentu České republiky kandidáta J. V.

V návrhu uvedla, že další účastník rozhodnutím ze dne 27. 2. 2020, odmítl přihlášku k registraci navrhovatelky pro předmětné volby s tím, že přihláška obsahuje údaje, které nejsou v souladu s rejstříkem politických stran a politických hnutí vedeným Ministerstvem vnitra, neboť na přihlášce je jako předseda politické strany Česká strana národně sociální, která je jednou ze stran tvořících koalici, uveden M. K., a v rejstříku politických stran a politických hnutí je uveden jako předseda této politické strany V. S. Stejný nedostatek vytkl další účastník i ve vztahu k příloze č. 3 přihlášky k registraci, ve které byl určen zmocněnec koalice a jeho zástupce.

Navrhovatelka uvedla, že do srpna 2019 byl M. K. v přesvědčení, že je řádně zapsán v rejstříku politických stran a politických hnutí jako předseda politické strany Česká strana národně sociální. Po následném dotazu zjistil, že Ministerstvu vnitra bylo předloženo usnesení sjezdu strany Česká strana národně sociální ze dne 15. 6. 2019, dle kterého měl být sjezdem strany zvolen předsedou strany V. S. Dle M. K. však žádné ze jmen osob uvedených jako účastníci daného sjezdu nefigurovalo v letech 2015–2019 v evidenci členů České strany národně sociální. Z této skutečnosti dovozuje M. K., že se nejedná o vnitrostranický spor.

Navrhovatelka trvala na tom, že M. K. nepřestal vykonávat mandát předsedy České strany národně sociální, byť je v rejstříku politických stran a politických hnutí jako předseda uvedené strany zapsán V. S. Proto byl na přihlášku k registraci jako předseda a statutární orgán České strany národně sociální jako jednoho ze subjektů koalice uveden M. K. Ten rovněž přihlášku k registraci podepsal. Navrhovatelka trvala na tom, že jediným řádným statutárním orgánem České strany národně sociální je M. K. a Ministerstvu vnitra byly k zápisu do rejstříku politických stran a politických hnutí předloženy podvodné listiny vyhotovené osobami, které nebyly řádnými členy České strany národně sociální.

Navrhovatelka dále uvedla, že dne 29. 2. 2020 proběhl sjezd České strany národně sociální, který schválil koaliční kandidátku hnutí Vize národních socialistů a České strany národně sociální pro volby do Senátu Parlamentu České republiky pro volební obvod č. 32 a vyslovil souhlas s navrženým kandidátem J. V. Současně uvedený sjezd usnesením vyzval Krajský soud v Ústí nad Labem, aby zajistil právní ochranu tomuto kandidátovi a změnil rozhodnutí Magistrátu města Teplice ve věci registrace přihlášky k registraci.

Další účastník řízení jako volební orgán se k věci, přestože mu k tomu soud poskytl prostor, nevyjádřil a pouze předložil soudu příslušnou volební dokumentaci.

Krajský soud v Ústí nad Labem návrh zamítl.

Z odůvodnění:

(...)

[14] Z obsahu správního spisu vyplývá, že volební koalice Vize národních socialistů složená z politické strany Česká strana národně sociální a politického hnutí Vize národních socialistů předložila volebnímu orgánu dne 10. 2. 2020 včasnou přihlášku k registraci kandidáta do voleb do Senátu Parlamentu České republiky, konaných ve dnech 27. a 28. března 2020, pro volební obvod č. 32. Tuto přihlášku podepsal A. K., jako zmocněnec koalice, J. V., jako předseda politického hnutí Vize národních socialistů, A. V., jako výkonný tajemník politického hnutí Vize národních socialistů, a M. K., jako předseda politické strany Česká strana národně sociální. V příloze č. 3 přihlášky bylo uvedeno, že koalice určila zmocněncem A. K. a jeho náhradníkem J. V. Tuto přílohu podepsali J. V., jako předseda politického hnutí Vize národních socialistů, A. V., jako výkonný tajemník politického hnutí Vize národních socialistů, a M. K., jako předseda politické strany Česká strana národně sociální. Dne 13. 2. 2020 se dostavil k volebnímu orgánu A. K. a prohlásil, že se ze zdravotních důvodů vzdává funkce zmocněnce koalice Vize národních socialistů. Tato skutečnost společně s informací, že na místo zmocněnce koalice nastupuje zástupkyně zmocněnce uvedená v příloze č. 3 přihlášky k registraci J. V., byla oznámena písemně politické straně Česká strana národně sociální, politickému hnutí Vize národních socialistů a zástupkyni zmocněnce J. V., která si zásilku obsahující toto oznámení převzala dne 25. 2. 2020. Výzvou ze dne 17. 2. 2020, vyzval další účastník jako příslušný volební orgán zástupkyni zmocněnce koalice Vize národních socialistů J. V. k odstranění závad přihlášky k registraci spočívajících ve skutečnosti, že přihláška k registraci obsahuje údaje, které nejsou v souladu s údaji vedenými v rejstříku politických stran a politických hnutí, když jako předseda politické strany Česká strana národně sociální je na přihlášce uveden M. K. a v rejstříku politických stran a politických hnutí je uveden jako předseda této politické strany V. S. Stejný nedostatek shledal další účastník i u označení předsedy politické strany Česká strana národně sociální na příloze č. 3 k přihlášce k registraci. Zásilka, kterou byla uvedená výzva doručována zástupkyni zmocněnce koalice Vize národních socialistů, byla od 19. 2. 2020 uložena na poště, neboť adresátka nebyla zastížena a následně byla dne 5. 3. 2020 vrácena dalšímu účastníkovi, neboť zástupkyně zmocněnce koalice Vize národních socialistů si zásilku v úložní době nevyzvedla. Rozhodnutím ze dne 27. 2.

2020, další účastník pro neodstranění výše uvedených závad přihlášky k registraci rozhodl o odmítnutí přihlášky k registraci koalice Víze národních socialistů.

[15] Z obsahu správního spisu jednoznačně vyplývá, že další účastník přezkoumal přihlášku k registraci navrhovatelky a při posuzování náležitosti uvedené v § 61 odst. 1 písm. g) volebního zákona zjistil, že přihláška obsahuje údaje o statutárním orgánu jednoho ze subjektů tvořících koalici, a to politické strany Česká strana národně sociální, které jsou v rozporu s údaji vedenými v rejstříku politických stran a politických hnutí. Na přihlášce je jako předseda politické strany Česká strana národně sociální uveden M. K. a v rejstříku politických stran a politických hnutí je jako předseda této politické strany veden V. S. Dle § 9 odst. 3 písm. b) zákona o politických stranách se do rejstříku politických stran a politických hnutí mimo jiné vyznačují i údaje o jménu, příjmení, datu narození a adrese pobytu osob, které jsou statutárním orgánem strany a hnutí nebo jeho členy. Tento údaj o statutárním orgánu má deklaratorní charakter. Dle § 9 odst. 1 zákona o politických stranách je rejstřík politických stran a politických hnutí veřejným seznamem. S ohledem na skutečnost, že zákon výslovně uvádí, že rejstřík politických stran a politických hnutí je veřejným seznamem, je možné i ve vztahu k údajům deklaratorní povahy obsaženým v tomto veřejném seznamu vycházet z presumpce správnosti těchto údajů. Dle soudu další účastník tedy nepochybil, pokud za situace, kdy zjistil, že se rozcházejí údaje o osobě, která je statutárním orgánem jednoho ze subjektů tvořících volební koalici uvedených v přihlášce k registraci a v rejstříku politických stran a politických hnutí, dospěl k závěru, že přihláška obsahuje v tomto bodě nesprávné údaje a vyzval zástupkyni zmocněnce navrhovatelku v souladu s § 62 odst. 1 volebního zákona k odstranění závad přihlášky. Za této situace pak bylo na zástupkyni zmocněnce navrhovatelky, aby byla aktivní a vytknutou závadu přihlášky odstranila buď opravením údajů v přihlášce, nebo předložením relevantních dokladů prokazujících změnu skutečností vyznačených v rejstříku politických stran a politických hnutí.

[16] Další účastník odeslal řádně výzvu k odstranění závad přihlášky k registraci na adresu zástupkyně zmocněnce navrhovatelky uvedenou v příloze č. 3 k předmětné přihlášce k registraci. Zástupkyně zmocněnce navrhovatelky zůstala zcela pasivní a ve stanované lhůtě (do 26. 2. 2020) dalším účastníkem vytykané závady přihlášky neodstranila. Na základě této skutečnosti pak dle soudu další účastník zcela v souladu s § 62 odst. 2 volebního zákona vydal dne 27. 2. 2020 rozhodnutí o odmítnutí přihlášky k registraci. Na tomto místě musí soud zdůraznit, že je věcí každé volební strany, aby měla zajištěno, že osoba, kterou si zvolí za zmocněnce v rámci volebního procesu, bude kontaktní, bude přebírat záležitosti a komunikovat s volebními orgány. Volební proces je ze zákona svázán přísnými termíny, které nelze překračovat ani prodlužovat s přihlédnutím k závadám v doručování písemností. Pro danou věc je tedy dle soudu zásadní, že další účastník jako volební orgán postupoval v souladu se zákonem, oprávněně shledal závady v přihlášce k registraci, v zákonem stanované lhůtě odeslal oprávněně osobě písemnou výzvu k odstranění zjištěných závad a vytknuté závady nebyly odstraněny. Nekomaktnost a pasivita zástupkyně zmocněnce navrhovatelky jde výlučně k jeho tíži.

4028

Stavební řízení: opakované stavební řízení; účastníci řízení

k § 85 odst. 2, § 90 a § 129 odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákonů č. 350/2012 Sb. a č. 225/2018 Sb. (v textu jen „stavební zákon“)

I. Bylo-li důvodem zrušení předchozího rozhodnutí nebo opatření vyžadovaného stavebním zákonem nesplnění zákonných podmínek pro umístění stavby, je třeba v navazujícím opakovaném stavebním řízení vedeném podle § 129 odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, zkontrolovat i to, zda nedostatky způsobující nezákonnost byly odstraněny a jsou splněny podmínky pro umístění stavby plynoucí ze § 90 tohoto zákona.

II. Účastníky stavebního řízení jsou v takových případech i osoby uvedené v § 85 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu.

(Podle usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 23. 3. 2020, čj. 43 A 18/2020-22)

Věc: OLGUNIAR s.r.o. proti Městskému úřadu Jesenice o návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě.

Žalobou podle § 65 a násl. s. ř. s. podanou dne 20. 2. 2020, se žalobce domáhá zrušení společného souhlasu žalované ze dne 28. 3. 2019 (dále jen „společný souhlas“), kterým žalovaný souhlasil s umístěním a provedením ohlášeného stavebního záměru novostavby rodinného domu. Žalobkyně současně navrhla, aby soud přiznal žalobě odkladný účinek. V návrhu uvedla, že napadený společný souhlas je na první pohled nezákonný, neboť při jeho vydání byly porušeny § 96 odst. 3 písm. d), § 96 odst. 5 a § 96a odst. 2 stavebního zákona v důsledku čehož nemohla uplatnit námitky k podkladům společného souhlasu. Žalobkyně byla společným souhlasem zkrácena na vlastnickém právu, neboť k provádění stavebního záměru je využíván pozemek, na němž se nachází komunikace ve vlastnictví žalobkyně a přes nějž je vedena staveništní doprava. Společný souhlas tak má fatální dopady do práv žalobkyně, zejména jejího práva disponovat se svým majetkem. Účel přiznání odkladného účinku tkví v tom, že má být zabráněno, aby v příčinné souvislosti s výkonem společného souhlasu docházelo k dalšímu potlačování vlastnického práva žalobkyně pokračující realizací stavby s využitím jejího pozemku a na něm se nacházející komunikace. Újma hrozící žalobkyni spočívá v tom, že by v případě nepřiznání odkladného účinku po případném úspěchu ve věci samé již nemohla v dalším řízení uplatňovat námitky týkající se ochrany jejího vlastnického práva, čímž by jí byla upřena účinná soudní ochrana. V této souvislosti poznamenala, že z jí doložených fotografií vyplývá, že stavba již byla zahájena a je v pokročilém stadiu, z čehož je patrné, že obava žalobkyně je reálná, a nikoliv pouze hypotetická. Pokud by soud odkladný účinek nepřiznal, pak by mohlo dojít k tomu, že v době vydání meritorního rozhodnutí soudy by byl stavební záměr již dokončen a případný úspěch žalobkyně by tak byl bezcenný. Žalobkyně dále hrozí pokračující zásah do vlastnického práva po těžko určitelnou dobu, neboť její pozemek netvoří veřejnou účelovou komunikaci. Tato újma je v příčinné souvislosti s právními následky plynoucími z napadeného společného souhlasu. Jde o následek nezhojitelné intenzity, neboť spočívá ve vedení staveništní dopravy přes pozemek žalobkyně a následném využívání pozemku žalobkyně k obsluze stavby, a lze jej proto označit za nepoměrně větší újmu ve smyslu § 73 odst. 2 s. ř. s.

Krajský soud v Praze návrh na přiznání odkladného účinku zamítl.

Z odůvodnění:

(...)

[9] Žalobkyně spatřuje újmu v první řadě v tom, že v případě nepřiznání odkladného účinku žalobě by i přes případný úspěch ve věci samé byla v dalším řízení před žalovaným zkrácena na právu podat námitky k předmětnému stavebnímu záměru. S tímto názorem ovšem nelze souhlasit. Pokud by žalobkyně ve věci samé dosáhla úspěchu a napadený společný souhlas by byl zrušen, pak by bylo třeba nahlížet na předmětnou stavbu, jejíž provádění, jak dokládají žalobkyni předložené fotografie, již bylo zahájeno, jako na „stavbu prováděnou nebo provedenou podle rozhodnutí nebo opatření vyžadovaného stavebním zákonem, které bylo pravomocně zrušeno“ ve smyslu § 129 odst. 1 písm. e) stavebního zákona. O povolení stavby by tedy za takové situace bylo vedeno opakované stavební řízení podle § 129 odst. 5 stavebního zákona, jehož účastníkem by bezpochyby byla podle § 109 písm. e) stavebního zákona rovněž žalobkyně, jež by mohla v tomto řízení uplatnit příslušné námitky.

[10] Dle názoru zdejšího soudu za situace, kdy dojde ke zrušení dříve vydaného územního rozhodnutí, územního souhlasu či společného souhlasu, lze v případech, na které nedopadá § 94 odst. 5 stavebního zákona, v rámci opakovaného stavebního povolení vznášet i takové námitky, které svou povahou náleží do územního řízení, a to i přes doslovné znění třetí věty § 129 odst. 5 stavebního zákona, podle níž se v opakovaném stavebním řízení postupuje podle ustanovení § 109 až 115 stavebního zákona upravujících stavební řízení. Účel opakovaného stavebního řízení se neomezuje toliko na posouzení možnosti provedení stavby a případně odstranění nezákonnosti zrušeného stavebního povolení, resp. souhlasu s provedením ohlášené stavby. Opakované stavební řízení se totiž provádí i v případech, kdy záměr vůbec nevyžaduje stavební povolení či ohlášení, anebo v případech, kdy byl zrušen úkon, jímž bylo současně založeno oprávnění k provedení stavby i oprávnění k umístění stavby (srov. Machačková, J. a kol.: *Stavební zákon. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, komentář k § 129). Jde např. o situace, kdy byl zrušen souhlas s umístěním ohlášeného záměru nevyžadujícího stavební povolení ani

ohlášení stavby (§ 103 stavebního zákona), společné rozhodnutí, jímž bylo rozhodnuto o umístění a současně povolení stavby ve společném stavebním a územním řízení (§ 94p stavebního zákona), případně, tak jako v nyní posuzované věci, společný územní souhlas a souhlas s provedením ohlášeného stavebního záměru (§ 96a stavebního zákona). Pokud v takových případech bylo důvodem zrušení příslušného opatření nesplnění zákonných podmínek pro umístění stavby podle § 90 stavebního zákona, pak je třeba v navazujícím opakovaném stavebním řízení zkoumat i to, zda nedostatky způsobující nezákonnost byly odstraněny právě z hlediska § 90 stavebního zákona. Naznačený výklad podporuje i právní literatura, jež mj. připouští, že účastníky opakovaného stavebního řízení mají být nejen účastníci stavebního řízení uvedení ve výčtu § 109 stavebního zákona, ale i osoby, jež jsou označeny za účastníky územního řízení podle § 85 odst. 2 stavebního zákon, je-li v opakovaném stavebním řízení posuzováno také umístění stavby (srov. Černín, K.: Opakované stavební řízení. *Správní právo*, 2017, č. 2, s. 57, též Sborník stanovisek Veřejného ochránce práv: *Odstraňování staveb*, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, str. 49).

[11] Pokud by stavební úřad nemohl v opakovaném stavebním řízení zkoumat naplnění zákonných podmínek pro umístění stavby, pak by vedení takového řízení bylo (minimálně) ve shora uvedených situacích zcela neúčelné, neboť by v jeho rámci nemohla být zajištěna ochrana veřejného zájmu či práv třetích osob, jež byly dotčeny nezákonností předchozího rozhodnutí či souhlasu. Stavba vyžadující územní rozhodnutí či územní souhlas, by mohla být v opakovaném stavebním řízení povolena bez toho, aby stavební úřad posoudil, zda je umístění stavby v daném místě přípustné a zda jejím umístěním nedochází k nepřipustnému zásahu do práv dotčených třetích osob (účastníků řízení). *Ad absurdum* by tak bylo možné v opakovaném stavebním řízení povolit i takovou stavbu, která sice splňuje obecné požadavky na výstavbu a jiné podmínky plynoucí zejména z § 111 stavebního zákona, avšak je umístěna zcela nepřipustným způsobem (např. v rozporu s územně plánovací dokumentací, s požadavky na ochranu krajiny a přírody, apod.) anebo způsobem, který nad míru přiměřenou poměrům nepřipustně zasahuje do práv třetích osob. Takový závěr je neelogický a navíc v rozporu s ústavně zaručenou ochranou vlastnických práv osob, jež mohou být umístěním záměru dotčeny, neboť takové osoby by neměly možnost v opakovaném stavebním řízení uplatnit námitky týkající se umístění stavby.

[12] Výklad, podle něhož se stavební úřad v rámci opakovaného stavebního povolení může v uvedených případech zabývat i otázkami, které svou povahou náleží do územního řízení, současně není v rozporu s ústavním principem, podle něhož lze ukládat povinnosti pouze na základě zákona a v jeho mezích. Je-li totiž primární povinností stavebníka doložit, že pro umístění záměru jsou splněny podmínky stanovené zejména v § 90 stavebního zákona, a to jak v územním řízení, tak i v případě podání žádosti o územní souhlas či společný souhlas (viz § 96 odst. 4 a § 96a odst. 3 stavebního zákona), pak nelze mít za to, že jeho procesní postavení je jakkoliv ztíženo tím, že se stavební úřad bude posouzením záměru z totožných hledisek zabývat znovu v opakovaném stavebním řízení podle § 129 odst. 5 stavebního zákona.

[13] V projednávané věci navíc soud při posuzování existence tvrzené újmy spočívající v údajném zkrácení žalobkyně na právu vznést námitky proti předmetné stavbě a jejímu umístění nemůže od obsahu podané žaloby. Žalobkyně v ní nad rámec porušení svých procesních práv postupem žalovaného před vydáním napadeného společného souhlasu namítla pouze to, že bylo dotčeno její vlastnické právo v důsledku toho, že veškerá staveništní doprava, jakož i doprava po skončení výstavby má být vedena přes její pozemek a komunikaci, aniž by k tomu dala souhlas. Otázkou, zda je „zajištěn nezbytný příjezd ke stavbě“, a je-li tedy stavebník oprávněn používat přístupovou cestu, se stavební úřad v souladu s § 111 odst. 1 písm. c) stavebního zákona zabývá až ve fázi stavebního řízení. Ve fázi povolení umístění stavby stavební úřad zkoumá toliko otázku, zda je záměr v souladu s požadavky „na veřejnou dopravní nebo technickou infrastrukturu k možnosti a způsobu napojení nebo k podmínkám dotčených ochranných a bezpečnostních pásem“ [§ 90 odst. 1 písm. b) stavebního zákona], tedy zda je napojení na veřejnou dopravní infrastrukturu technicky možné. Prokázání existence oprávnění k užívání příjezdových komunikací není podmínkou pro vydání územního rozhodnutí, resp. územního souhlasu. Pro daný případ z toho plyne, že námitkou týkající se údajné neexistence oprávnění stavebníka užívat k přístupu ke stavbě pozemek a komunikaci ve vlastnictví žalobkyně by se stavební úřad musel zabývat v případě opakovaného stavebního řízení podle § 129 odst. 5 stavebního zákona již z toho důvodu, že právě tato námitka se týká podmínek posuzovaných při rozhodování o povolení, resp. ohlášení provedení stavby.

(...)

Mezinárodní ochrana: hodnocení zpráv o zemi původu; udělení azylu soudem

k § 2 odst. 7, § 12, § 12 písm. b) a § 15 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění do 22. 8. 2017

k § 78 odst. 5 soudního řádu správního

Pokud výpověď žadatele o udělení mezinárodní ochrany a informace o zemi původu, které si správní orgán obstará, avšak které řádně a objektivně nezhodnotí a s rozhodnými skutečnostmi se nevypořádá, nasvědčují tomu, že žadatel naplňuje definici uprchlíka dle § 12 písm. b) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, je správní soud oprávněn dle § 78 odst. 5 s. ř. s. ve svém zrušujícím rozsudku zavázat správní orgán právním názorem, podle něhož je správní orgán povinen udělit žadateli azyl dle § 12 zákona o azylu.

V závislosti na konkrétních skutkových okolnostech věci může soud tuto povinnost správního orgánu případně podmínit tím, že v dalším řízení nevyvstanou nové skutečnosti, které by zásadně změnily závěry přijaté soudem. O takové zásadní nové skutečnosti může jít například tehdy, pokud správní orgán v dalším řízení zásadně zpochybní hodnověrnost výpovědi žadatele ohledně jeho azylového příběhu, či pokud na základě věrohodných, objektivních, přesných a aktuálních informací o zemi původu správní orgán doloží a řádně zdůvodní, že pro žadatele existuje reálná možnost vnitrostátní ochrany v jiné části země původu ve smyslu § 2 odst. 7 zákona o azylu, příp. pokud správní orgán zjistí důvody, pro něž by bylo třeba žadatele vyloučit z možnosti udělení azylu dle § 15 zákona o azylu.

Nebude-li tento, byť i takto podmíněný, závazný právní názor soudu správním orgánem v dalším řízení respektován, bude správní soud v případném dalším zrušujícím rozsudku již povinen na základě rozsudku velkého senátu Soudního dvora EU ze dne 29. 7. 2019, *Torubarov*, C-556/17, přímo udělit žadateli azyl dle § 12 zákona o azylu i přesto, že mu vnitrostátní právo takovou pravomoc nesvěřuje.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2020, čj. 5 Azs 105/2018-46)

Prejudikatura: č. 1551/2008 Sb. NSS, č. 1713/2008 Sb. NSS, č. 1749/2009 Sb. NSS, č. Sb. NSS 2406/2011; rozsudky velkého senátu Soudního dvora Evropské unie ze dne 9. 11. 2010, *B a D* (C-57/09 a C-101/09), ze dne 31. 1. 2017, *Lounani* (C-573/14), ze dne 29. 7. 2019, *Torubarov* (C-556/17); rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 2. 8. 2005, *Taniş a další proti Turecku* (stížnost č. 65899/01).

Věc: S. S. (Turecko) proti Ministerstvu vnitra o udělení mezinárodní ochrany, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobou podanou dne 21. 9. 2017 ke Krajskému soudu v Ostravě se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 22. 8. 2017, jímž žalovaný žalobci mezinárodní ochranu dle § 12 až § 14b zákona o azylu neudělil.

K žádosti o udělení mezinárodní ochrany, podané dne 10. 9. 2016, žalobce uvedl, že je turecké státní příslušností, kurdské národnosti a muslimského vyznání. Politicky nebyl ve vlasti aktivní, nicméně sympatizoval se Stranou kurdských pracujících (PKK). Před opuštěním vlasti žil ve vesnici P. poblíž města Mardin, kde se i narodil. Neměl žádné zdravotní problémy. Jako důvod opuštění vlasti uvedl vyvražďování Kurdů tureckým státem. V jeho vlasti byly vyhlášovány zákazy vycházení, za jejichž porušení hrozilo zastřelení. Viděl smrt svých známých a sousedů. On sám byl ve více než deseti případech napaden a mučen vojáky.

Při pohovoru k žádosti o udělení mezinárodní ochrany žalobce vyjádřil své sympatie k PKK, uvedl, že se účastnil některých jejích shromáždění pořádaných ve vesnici. Dále uvedl, že turecký stát zabíjí Kurdy, kteří se snaží prosazovat svá práva. Byl svědkem incidentu, kdy armáda rozehnala protivládní shromáždění střelbou do davu, přičemž zemřeli tři až čtyři lidé a další byli zraněni. Účastnil se několika obdobných akcí v okolních vesnicích, které byly vždy omezeny armádou a policií, nicméně ne vždy došlo ke střelbě. Na otázku, jak se v takových případech bránil, odpověděl, že jediný, kdo je bránil, byli členové PKK, kteří opětovali palbu, soudní ochrana nebyla možná. Svou osobní zkušenost s napadeními ze strany vojáků žalobce popsal tak, že se jednalo o více než deset útoků, k nimž došlo v období jednoho roku, k poslednímu asi měsíc před podáním žádosti o udělení

mezinárodní ochrany, přičemž tyto útoky měly vždy obdobný průběh. Když pásl dobytek, který patří jeho rodině, přišlo k němu pět místních ochránců vesnice a patnáct vojáků. Řekli, že spolupracuje s PKK, a začali se jej dotazovat na jejich úkryty. Když žalobce odpověděl, že nic neví, začali jej bít, někdy i pažbou zbraně do hlavy. Po bití mu zůstaly na těle jizvy. Po asi 15–20 minutách bití mu nasadili pouta a odvedli jej na místní stanici, kde jej vsadili do sklepa, lili mu na hlavu studenou vodu a stále jej nutili, aby prozradil úkryty členů PKK. Snažili se jej i uplatit, nicméně žalobce žádné informace neměl, proto nemohl nic prozradit. Po hodině mučení byl žalobce propuštěn. Dále uvedl, že podobný nátlak byl na něj i jeho rodinu vyvíjen neustále, jelikož jeho bratr byl bojovníkem PKK, než jej před asi 15 lety zabili vojáci. Dále žalobce uvedl, že absolvoval vojenskou službu v Istanbulu, po jejím vykonání se však vrátil zpět do rodné vesnice, jelikož tam měl rodinu, práci a prostředky k životu, o přestěhování v rámci Turecka proto neuvažoval. Dodal, že vzhledem ke vzrůstajícímu nebezpečí útoků výbušninami ve velkých městech již není bezpečno ani tam. Dále žalobce uvedl, že v posledním roce před jeho odjezdem z vlasti se tamní situace zhoršovala, byly vyhlašovány zákazy vycházení a přibývalo násilností.

Vedle výpovědi žalobce vyšel žalovaný při posouzení žádosti z výňatků ze zprávy britského ministerstva vnitra – Turecko z února 2016, týkajících se základních informací o této zemi původu, poskytovatelů ochrany, vnitřního přesídlení a zacházení s osobami kurdského etnického původu, a z informace českého Ministerstva zahraničních věcí z listopadu 2016, přinášející stručné odpovědi na dotazy žalovaného ohledně bezpečnostní situace v Turecku, případných legislativních překážek vnitřního přesídlení, zacházení s neúspěšnými žadateli o mezinárodní ochranu a s jinými občany Turecka po návratu do vlasti, možností podat stížnost proti postupu policejních složek či jiných státních orgánů nebo opravné prostředky v rámci státní správy a soudnictví a případné diskriminace některých složek obyvatelstva na základě přijaté legislativy.

Žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl, že na straně žalobce nebyly dány důvody pro udělení azylu podle § 12 písm. a) zákona o azylu, neboť žalobce výslovně uvedl, že nikdy nebyl politicky či veřejně aktivní, a nesdělil, že by byl ve vlasti pronásledován za uplatňování svých politických práv a svobod. Žalovaný dodal, že se žalobce sice označil za sympatizanta PKK, nicméně vyšlo najevo, že s touto organizací nemá nic společného, vyjma členství jeho bratra, který byl zabit před 15 lety.

Žalovaný neshledal u žalobce ani naplnění podmínek pro udělení azylu podle § 12 písm. b) zákona o azylu. Podle žalovaného je patrné, že se žalobce stal ve vlasti obětí „lokálního excesu tamní správy“, nicméně z informací o zemi původu, kterými žalovaný disponuje, vyplývá, že ačkoliv je situace kurdské menšiny v Turecku problematická, nedosahuje intenzity pronásledování. S odkazem na zprávu britského ministerstva vnitra žalovaný uvedl, že do tureckého trestního zákoníku byla včleněna ustanovení, která mají zabránit trestným činům založeným na nenávisti a diskriminaci, a že pokud by se některý Kurd setkal s projevy nenávisti, měl by být schopen se jim vyhnout přesídlením v rámci Turecka. Žalovaný dodal, že „lapsus lokální samosprávy“, který zažil žalobce, nepředstavuje pronásledování ve smyslu zákona o azylu a že s ohledem na skutečnost, že jde o mladého člověka, který již žil na jiných místech v Turecku, bylo na místě využít alternativy vnitřního přesídlení.

Po té, co žalovaný dále vyloučil u žalobce existenci důvodů pro udělení azylu podle § 13 a § 14 zákona o azylu, přikročil ke zkoumání důvodů pro udělení doplňkové ochrany, přičemž kromě výpovědi žalobce v rámci pohovoru vyšel ze zprávy Amnesty International, Trest smrti – duben 2016, ze dne 3. května 2016, z již zmiňované zprávy Ministerstva zahraničních věcí České republiky z listopadu 2016 a britského ministerstva vnitra z února 2016, resp. z jejich výňatků, a ze zprávy Asylum Research Consultancy – Turecko, zpráva o zemi, z ledna 2017.

Žalovaný dospěl k závěru, že žalobci nehrozí skutečně nebezpečí vážné újmy ve smyslu § 14a odst. 1 a 2 zákona o azylu. S odkazem na uváděnou zprávu Amnesty International žalovaný konstatoval, že turecká legislativa již nestanoví trest smrti. K otázce hrozby mučení nebo nelidského či ponižujícího zacházení žalovaný uvedl, že ponižující a pokořující charakter jednání, kterému byl žalobce vystaven, nepovažuje za natolik intenzivní, aby porušovalo čl. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Žalovaný dodal, že hrozba mučení nebo nelidského či ponižujícího zacházení je v případě žalobce pouze hypotetická, a ve skutečnosti k němu vůbec dojít nemusí, nebezpečí proto není reálné ani bezprostřední. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 3. 2004, čj. 6 Azs 8/2003–44, žalovaný konstatoval, že žalobce nevyužil zákonné prostředky ochrany, které mu poskytuje turecký právní řád, a jeho přístup k „řešení“ útoků na jeho osobu ze strany místních vojáků byl zcela pasivní.

Žalovaný dále uvedl, že žalobci nehrozí v případě návratu do vlasti ohrožení života, ani lidské důstojnosti z důvodu svévolného násilí v situaci mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu. Ve východní části Turecka sice existuje zvýšené napětí a vojenská aktivita, nejedná se však o válečný stav ani o vnitřní ozbrojený konflikt. V případě obav o svůj život může žalobce využít alternativy vnitřního přesídlení. K okolnostem ohledně bojů mezi PKK a tureckými ozbrojenými složkami žalovaný s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2004, čj. 6 Azs 40/2004-61, konstatoval, že kriminální jednání a teroristické útoky, které se příslušné orgány v zemi původu žadatele snaží vyšetřovat a postihovat, přičemž se situace ohledně takových činů z dlouhodobého hlediska stabilizuje, nepředstavují důvod pro udělení mezinárodní ochrany. Následně žalovaný dodal, že PKK je mimo jiné i Evropskou unií vnímána jako teroristická organizace.

Proti rozhodnutí žalovaného brojil žalobce žalobou podanou ke Krajskému soudu v Ostravě, který ji zamítl jako nedůvodnou.

K námitce, podle níž žalovaný nedostatečně informoval žalobce o smyslu řízení, způsobu zjišťování důkazů a možnosti seznámit se s podklady rozhodnutí, jakož i o tom, jakým způsobem lze prokázat požadované skutečnosti, soud uvedl, že žalobce potvrdil převzetí poučení o právech a povinnostech žadatele o udělení mezinárodní ochrany, současně byl žalobce poučen o povinnosti poskytovat nezbytnou součinnost a uvádět pravdivé a úplné informace nezbytné pro zjištění stavu věci. Žalobce byl dotazován, zda chce předložit správnímu orgánu nějaké doklady, dokumenty či jiné materiály, na což však odpověděl záporně. O možnosti seznámit se s podklady byl žalobce dle správního spisu informován předvoláním doručeným dne 31. 1. 2017 do jeho vlastních rukou.

Krajský soud nepřisvědčil ani námitce, podle níž žalovaný nezjistil dostatečně skutkový stav, jelikož dokumenty, které použil jako zdroj informací o zemi původu, byly zastaralé a neodrážely situaci kurdské menšiny po pokusu o převrat, který v Turecku proběhl v červenci 2016. Soud uvedl, že podkladové zprávy jsou přiměřeně aktuální datu vydání napadeného rozhodnutí, a zdůraznil, že kromě zprávy britského ministerstva vnitra z února 2016 se všechny vztahují k období po pokusu o převrat.

Krajský soud vyjádřil souhlas se závěrem žalovaného, podle něhož byly incidenty žalobce s místními bezpečnostními složkami lokálním excesem, a uvedl, že shodným problémům čelí i ostatní obyvatelé dané oblasti. Kurdská menšina není v Turecku paušálně pronásledována, pronásledování jsou pouze kurdští povstalci, kteří bojují proti tamní vládě se zbraní v ruce. Napjatá situace v regionu má za následek i excesy ozbrojených sil, které nerespektují zákaz bití, týrání a svévolného zatýkání. Soud dodal, že PKK, za jejíhož sympatizanta se žalobce označil, je podle veřejně dostupných zdrojů uznána OSN, NATO i Evropskou unií za teroristickou organizaci. Soud dále uzavřel, že nic nenasvědčuje tomu, že by byl žalobce ve vlasti pronásledován z důvodu své činnosti pro politickou stranu, a odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí, s nímž se ztotožnil.

Dále se krajský soud ztotožnil rovněž se závěry žalovaného, podle nichž žalobci v případě návratu do vlasti nehrozí nebezpečí vážné újmy ve smyslu § 14a odst. 2 zákona o azylu. Soud v tomto ohledu v podstatě převzal argumentaci žalovaného a dodal, že existence zákonných prostředků a institucí, u nichž se může žalobce dovolávat ochrany ve své vlasti, plyne ze zmiňované zprávy britského ministerstva vnitra z února 2016 a ze zprávy Asylum Research Consultancy z ledna 2017.

K otázce udělení humanitárního azylu soud uvedl, že ji žalovaný hodnotil v mezích svého správního uvážení, přičemž měl k tomu dostatek informací, s nimiž se dostatečně a náležitě vypořádal.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. Namítanou vadou správního řízení byla dle stěžovatele skutečnost, že žalovaný neshromáždil objektivní důkazy prokazující aktuální situaci v zemi původu stěžovatele, jelikož provedl toliko formální „sadu důkazů“ jako v ostatních obdobných případech. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2009, čj. 1 Azs 105/2008-81, č. 1825/2009 Sb. NSS, stěžovatel uvedl, že informace o zemi původu musí být mimo jiné aktuální. Této povinnosti žalovaný nedostál, neboť většina informací o zemi původu byla k datu vydání rozhodnutí více než rok stará, přitom z veřejně dostupných zdrojů bylo zjevné, že se situace v zemi po pokusu o převrat změnila.

Krajskému soudu stěžovatel vytýká, že v rozporu se zákonem zamítl jeho důkazní návrhy, respektive mu neumožnil důkazy označit a ani jej nepoučil o tom, že je musí označit. Současně soud k tvrzením stěžovatele

neprovedl žádné důkazy, čímž porušil zásadu volného hodnocení důkazů tím, že důkazy hodnotil, aniž by je provedl.

Dále stěžovatel namítal, že se soud dostatečně nezabýval jeho argumentací, podle níž správní orgán nezjistil dostatečně skutkový stav, mimo jiné tiskovými zprávami renomovaných zpravodajských agentur, z nichž je patrna situace kurdské menšiny v Turecku. Dokumenty, jež žalovaný použil jako zdroj informací o zemi původu, jsou vzhledem k překotně se měnící situaci v Turecku zastaralé, zejména neodrážejí situaci kurdské menšiny v Turecku v souvislosti s válkou v sousední Sýrii, do níž turecká armáda aktivně vstoupila právě za účelem potlačení tamního kurdského obyvatelstva, ani situaci po pokusu o státní převrat v Turecku. Kurdové jsou přitom jednou ze skupin obyvatelstva, které byly nařčeny z podílu na převratu a jsou z tohoto důvodu perzekuovány. Svou argumentaci stěžovatel podpořil odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2017, čj. 10 Azs 310/2017-56, odst. 15.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že napadené rozhodnutí je ve vztahu k důvodům žádosti o mezinárodní ochranu tvrzeným stěžovatelem v průběhu správního řízení řádně odůvodněno, je přezkoumatelné, věcně správné a netrpí vadami, které mu stěžovatel vytýká. Dále žalovaný odkázal na spisový materiál a na své vyjádření k žalobě. Dodal, že se krajský soud zabýval celým spisem, žalobními námitkami a vším, co v řízení vyšlo najevo, jeho úvahy jsou jasné, srozumitelné a řádně odůvodněné. Své závěry podpořil odkazem na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 9. 2015, čj. 2 Azs 148/2015-59, a na prejudikaturu.

Nejvyšší správní soud rozsudek Krajského osudu v Ostravě jakož i rozhodnutí Ministerstva vnitra zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

[25] Na úvod Nejvyšší správní soud připomíná, že zákon o azylu transponuje, resp. měl již k datu rozhodnutí žalovaného transponovat, do českého právního řádu mj. směrnici 2011/95/EU o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednatelném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytované ochrany (přepřacované znění) (dále jen „kvalifikační směrnice“), a směrnici 2013/32/EU o společných řízeních pro přiznávání a odmínání statusu mezinárodní ochrany (přepřacované znění), a proto je třeba při výkladu zákona o azylu respektovat zásadu jeho eurokonformního výkladu (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2008, čj. 2 Azs 45/2008-67, č. 1713/2008 Sb. NSS), případně použít ve prospěch žadatele o mezinárodní ochranu přímo ustanovení příslušné směrnice tam, kde vnitrostátní transpozice v daném období absentovala či bohužel stále absentuje. (...)

[30] Z § 28 odst. 1 zákona o azylu vyplývá, že mezinárodní ochranu lze udělit ve formě azylu nebo doplňkové ochrany; shledá-li ministerstvo při svém rozhodování, že jsou naplněny důvody pro udělení azylu podle § 12, § 13 nebo § 14 téhož zákona, udělí azyl přednostně. Pokud správní orgán dospěje k závěru, že nebyly naplněny důvody pro udělení azylu jako vyšší formy mezinárodní ochrany, v souladu se zákonem posoudí, zda cizinec nespĺňuje důvody k udělení doplňkové ochrany.

[31] Podle § 12 písm. a) zákona o azylu se cizinci azyl udělí, pokud je pronásledován za uplatňování politických práv a svobod. V případě udělení azylu dle § 12 písm. b) zákona o azylu je podmínkou, že cizinec má odůvodněný strach z pronásledování z důvodu rasy, pohlaví, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité sociální skupině nebo pro zastávání určitých politických názorů ve státě, jehož občanství má, nebo, v případě, že je osobou bez státního občanství, ve státě jeho posledního trvalého bydliště.

[32] Již jen lakonické konstatování žalovaného, a probované krajským soudem, že stěžovatel v zemi původu nevykonával žádnou činnost směřující k uplatňování politických práv a svobod ve smyslu § 12 písm. a) zákona o azylu, za kterou by byl pronásledován, ignoruje skutečnost, že dle své (žalovaným nezpochybněné a v žalobou napadeném rozhodnutí rekapitulované) výpovědi se stěžovatel zúčastnil několika shromáždění na podporu PKK, přičemž byl svědkem toho, jak na těchto shromážděních příslušníci turecké armády střílejí do demonstrantů. Stěžovatel tedy přinejmenším v tomto rozsahu vykonával politická práva a svobody ve smyslu § 12 písm. a) zákona o azylu, resp. čl. 43 Listiny základních práv a svobod, k jehož provedení do podústavního práva dané ustanovení

zákona slouží, konkrétně právo shromažďovací dle čl. 19 Listiny základních práv a svobod náležející do Hlavy II Oddílu druhého Listiny, nazvaného „Politická práva“ (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 2 Azs 45/2008-67), a setkal se s násilnou reakcí tureckého režimu vůči těmto politickým shromážděním. Tyto nanejvýš relevantní skutečnosti ovšem žalovaný i krajský soud ve svých rozhodnutích zcela pominuli a z hlediska možného nároku na udělení ústavního azylu dle § 12 písm. a) zákona o azylu je nehodnotili.

[33] Ještě závažnější jsou ovšem nedostatky rozhodnutí žalovaného i krajského soudu ve vztahu k možnému nároku stěžovatele na udělení azylu dle § 12 písm. b) zákona o azylu. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, čj. 5 Azs 36/2008-119, musí žadatel pro vznik nároku na azyl podle § 12 písm. b) zákona o azylu kumulativně splnit následující prvky definice uprchlíka: „(1) *Must se nacházet mimo zemi svého původu (tato podmínka není explicitně v zákoně o azylu stanovena, neboť se presumuje z povahy věci); (2) musí mít odůvodněný strach [...]; (3) jemu hrozící újma musí dosahovat intenzity pronásledování [...]; (4) ochrana v zemi původu selhala [...]; (5) musí být pronásledován z azylově relevantních důvodů [...]; a (6) nesmí se na něj vztahovat vylučující klauzule (viz § 15 zákona o azylu).*“ První kritérium je splněno již jen přítomností stěžovatele na území České republiky, je však třeba se zaměřit na kritéria následující.

[34] Posuzování odůvodněnosti strachu z pronásledování je úzce spjato s dalšími kritérii, jelikož, jak Nejvyšší správní soud již několikrát judikoval, posouzení nároku na udělení azylu dle § 12 písm. b) zákona o azylu je postaveno na potencialitě pronásledování v budoucnu po případném návratu žadatele do země původu, jedná se tedy, obdobně jako u posuzování skutečného nebezpečí vážné újmy pro účely doplňkové ochrany, o prospektivní rozhodování (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2008, čj. 4 Azs 47/2007-60, či ze dne 9. 6. 2008, čj. 5 Azs 18/2008-83, č. Sb. NSS 2406/2011). Samotný § 12 písm. b) zákona o azylu pracuje s pojmem strachu jako subjektivním prvkem a odůvodněností strachu z pronásledování jako objektivním prvkem, nestanoví však podmínku faktického pronásledování v minulosti, byť taková skutečnost je velmi významnou indicií přiměřené pravděpodobnosti pronásledování i v budoucnu. V každém případě je však zkoumána možnost budoucího pronásledování, přičemž je využíván standard přiměřené pravděpodobnosti, což znamená, že tato možnost musí být reálná, nikoliv pouze hypotetická, rozhodně však nemusí dosahovat či přesahovat 50 % (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2008, čj. 2 Azs 71/2006-82, a ze dne 13. 8. 2010, čj. 4 Azs 11/2010-112). Z čl. 4 odst. 4 kvalifikační směrnice vyplývá, že pokud vyjde najevo skutečnost ukazující na „*předchozí pronásledování žadatele, jedná se o závažný ukazatel odůvodněnosti obav žadatele z pronásledování nebo reálného nebezpečí utrpení vážné újmy*“. V tomto smyslu je tudíž třeba zkoumat „incidents“ popsané stěžovatelem, jež proběhly v minulosti a jejichž hodnověrnost žalovaný nezpochybnil, s ohledem na to, zda indikují přiměřenou pravděpodobnost pronásledování stěžovatele z azylově relevantních důvodů v budoucnosti.

[35] Pronásledování je v § 2 odst. 4 zákona o azylu definováno jako „*závažné porušení lidských práv, jakož i opatření působící psychický nátlak nebo jiná obdobná jednání anebo jednání, která ve svém souběhu dosahují intenzity pronásledování, pokud jsou prováděna, podporována nebo trpěna původci pronásledování*“. Toto ustanovení musí být samozřejmě vykládáno v souladu s čl. 9 kvalifikační směrnice, který v odst. 1 stanoví podrobnější definici pronásledování jakožto jednání, které je:

„*a) svou povahou nebo opakováním dostatečně závažné, aby představovalo vážné porušení základních lidských práv, zejména práv, od nichž se podle čl. 15 odst. 2 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod nelze odchýlit, nebo*

b) souběhem různých opatření, včetně porušování lidských práv, který je dostatečně závažný k tomu, aby postihl jednotlivce způsobem podobným uvedenému v písmenu a).“

[36] V čl. 9 odst. 2 pak kvalifikační směrnice poskytuje demonstrativní výčet jednání, která jsou za pronásledování považována, v prvé řadě, dle písm. a) tohoto ustanovení, se za takové jednání považuje „*použití fyzického nebo psychického násilí*“.

[37] Dle výpovědi stěžovatele rekapitulované žalovaným v žalobou napadeném rozhodnutí, jejíž hodnověrnost žalovaný žádným způsobem nezpochybnil, byl stěžovatel opakovaně zadržován příslušníky turecké armády společně s „*místními ochránci vesnice*“, přičemž byl bit, a to i pažbou zbraně do hlavy (o zraněních tím mu způsobených svědčí dle stěžovatele jizvy na jeho těle), následně na policejní stanici byl zavřen do sklepa, polévali mu

hlavu studenou vodou, to vše za tím účelem, aby prozradil místa pobytu či úkrytu členů či bojovníků PKK. Nemí tedy vůbec žádných pochyb o tom, že stěžovatel byl opakovaně, dá se říci, že systematicky, vystavován té nejhorší formě špatného zacházení rozporného s čl. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), tedy mučení, které zcela jistě dosahuje intenzity pronásledování, resp. pro účely posuzování případného nároku na doplňkovou ochranu rovněž intenzity vážné újmy, a to ze strany tureckých ozbrojených složek, přičemž nic nenasvědčuje tomu, že by tito vojáci nebyli pod efektivní kontrolou turecké vlády, resp. přímo státu jakožto původce pronásledování či vážné újmy. Závěry žalovaného a krajského soudu, podle nichž k naplnění intenzity pronásledování ani vážné újmy nedošlo, neboť se jednalo o „lokální konflikt s místní autoritou“, resp. „lokální exces tamní správy“, nebo dokonce „lapsus lokální samosprávy a vojáků“, vyznívají ve světle zmiňované výpovědi stěžovatele a již jen těch informací o zemi původu, které se nacházejí ve správním spisu (viz dále), zcela absurdně.

[38] Vzhledem k tomu, že byl stěžovatel ve vlasti opakovaně terčem velmi hrubého fyzického i psychického násilí ze strany tamních ozbrojených složek ve formě mučení, lze uzavřít, že opakovaně závažné porušování jeho základních lidských práv v minulosti nepochybně dosáhlo intenzity pronásledování ve smyslu § 2 odst. 4 zákona o azylu a čl. 9 kvalifikační směrnice, resp. intenzity vážné újmy dle § 14a odst. 1 a 2 písm. b) zákona o azylu a čl. 15 písm. b) kvalifikační směrnice.

[39] Jak již přitom bylo konstatováno, dle čl. 4 odst. 4 kvalifikační směrnice je skutečnost, že žadatel již byl pronásledován nebo utrpěl vážnou újmu nebo byl vystaven přímým hrozbám pronásledování nebo způsobení vážné újmy, závažným ukazatelem odůvodněnosti obav žadatele z pronásledování nebo reálného nebezpečí utrpění vážné újmy, nexistují-li závažné důvody domnívat se, že pronásledování nebo způsobení vážné újmy se již nebude opakovat.

[40] Žádné závažné důvody, proč se domnívat, že není přiměřeně pravděpodobné, že by byl stěžovatel vystaven obdobně intenzivnímu pronásledování, resp. vážné újmě při svém návratu do země původu a daného regionu, žalovaný ani krajský soud ve svých rozhodnutích neprezentovali, přesto bez jakéhokoli reálného podkladu vycházeli z toho, že stěžovatel nemůže mít odůvodněný strach z pronásledování v zemi původu, ani neshledali skutečně nebezpečí, že utrpí vážnou újmu v případě návratu do země původu.

[41] Žalovaný i krajský soud postavili svou skrovnou argumentaci pouze na tom, že chování příslušníků turecké armády vůči stěžovateli je pouze jakýmsi lokálním excesem, nikoli výsledkem plošného pronásledování kurdské menšiny nebo přinejmenším osob kurdské národnosti, jež jsou, jako stěžovatel, považovány za sympatizanty PKK, ze strany tureckého režimu a jeho ozbrojených složek a že stěžovatel měl možnost domoci se ochrany před popsáním pronásledováním u tureckého státu v rámci prostředků, které mu poskytuje právní řád země původu a tamní instituce. Přitom ovšem žalovaný podle svého vlastního vyjádření v žalobou napadeném rozhodnutí vycházel v podstatě pouze ze zprávy britského ministerstva vnitra – Turecko z února 2016, ovšem ve skutečnosti ani celou tuto zprávu nenechal přeložit, ve správním spisu jsou založeny pouze překlady nesouvislých výňatků z této zprávy poskytující poměrně kusé informace o základních údajích o této zemi původu, poskytovatelích ochrany a o vnitřním přesídlení a právě o zacházení s osobami kurdského etnického původu. I tak se lze v uvedeném dokumentu dočíst mimo jiné následující: „*Osobám, které policisté obviňují ze špatného zacházení a chtějí na ně podat žalobu, jsou k dispozici příslušné postupy [...]. Nicméně, stále jsou zde překážky bránící tomu, aby se spravedlnosti domohly oběti závažného porušování lidských práv ze strany policie, armády a úředníků státní správy, což vytváří stav popisovaný jako kultura beztrestnosti.*“

[42] Vedle uvedených výňatků ze zprávy britského ministerstva vnitra žalovaný dle svých slov čerpal již pouze z informace českého Ministerstva zahraničních věcí z listopadu 2016, přinášející stručné odpovědi na vybrané dotazy žalovaného. V odpovědi na otázku, jakou formou a u jaké instituce lze v současné době v Turecku podat stížnost proti postupu policejních složek či jiných orgánů státní moci, Ministerstvo zahraničí (konkrétně zastupitelský úřad v Ankaře) pouze uvedlo e-mailovou adresu úřadu premiéra (je ovšem obecně známou skutečností, že funkce předsedy vlády byla ústavní reformou navrženou autoritářským prezidentem Recepem Tayyipem Erdoğanem za účelem posílení jeho prezidentských pravomocí zrušena), který měl „pod sebou ochranu lidských práv“ a jemuž bylo možné vyplnit a odeslat příslušný on-line formulář. Zpráva dále lakonicky konstatuje, že v Turecku existuje šestičlenný Úřad ombudsmana, který řeší různé stížnosti obyvatelstva. Na otázku, jaká je

ovšem dostupnost a efektivita uvedených „prostředků ochrany“, lze-li je tak nazvat, a to zvláště z pohledu stěžovatele jakožto pastevece kurdské národnosti z jihovýchodu Turecka (z tureckého Kurdistanu), který je tureckou armádou opakovaně mučen z toho důvodu, že je považován za podporovatele PKK, neboť jeho bratr byl aktivním bojovníkem PKK a byl proto tureckou armádou zabit, nedává uvedený materiál Ministerstva zahraničních věcí žádnou odpověď.

[43] Vedle toho ovšem uvedený dokument v obecné rovině konstatuje zhoršující se bezpečnostní situaci právě na jihovýchodě země, odkud pochází stěžovatel, po přerušení turecko-kurdského mírového procesu v červenci 2015 s tím, že v oblasti probíhá v podstatě partyzánská válka PKK s tureckými ozbrojenými a bezpečnostními složkami. Turecké bezpečnostní složky provádějí na venkově dle potřeby rozsáhlé bezpečnostní operace i s podporou letectva, hodnověrnost výpovědi stěžovatele podporuje rovněž zmínka o tom, že v oblasti jsou v jednotlivých obcích dle potřeby vyhlášovány zákazy vycházení. Uvedený dokument si stručně všímá rovněž urychlení destrukce právního státu ze strany režimu prezidenta Erdoğan po neúspěšném pokusu o státní převrat: *„Po pokusu o převrat docházelo a nadále dochází k významným čistkám ve státních i soukromých společnostech, ve školství, policii, armádě i soudnictví. Jedná se zhruba o 100 tisíc lidí, kteří jsou suspendováni, propuštěni, zadrženi v souvislosti s jejich prokázanými či domnělými vazbami na vládu označené (dle TR teroristické) organizace – hnutí F. Gulena. Je zřejmé, že se čistky dotkly dalších osob, které byly postiženy spíše z hlediska svého disentuujícího názoru než na základě příslušnosti k té či jiné skupině. [...] zprostředkovaně (vč. rodinných příslušníků) se dopad odhaduje na více než 1 milion lidí. Dosud probíhají výslechy a šetření, která nebyla ukončena. Je tedy otázkou, nakolik je a bude v Turecku zachována vláda práva a nezávislá soudní moc.“*

[44] Pro hodnocení skutečného nebezpečí vážné újmy žalovaný dle svého rozhodnutí dále přihlížel ke zprávě Asylum Research Consultancy o Turecku (jedná se opět pouze o překlad vybraných částí, nikoliv celé zprávy), která ovšem již k situaci před pokusem o puč konstatovala, že dlouhodobé defekty v tureckém systému spravedlnosti zahrnují ohrožení nezávislosti soudů, schéma neefektivního vyšetřování zneužívání práv bezpečnostními silami a dalšími státními aktéry, nepřiměřeně dlouhé procesy a politicky motivovaná stíhání. Zpráva dále poměrně podrobně popisuje dramatické zhoršení stavu lidských práv v Turecku, včetně destrukce nezávislosti a funkčnosti turecké justice, mj. i vzhledem k propuštění a zatčení tisíců soudců, vyšetřovatelů atd. na všech úrovních justičního systému. Zpráva mj. cituje Zvláštního zpravodaje OSN pro mučení a další kruté, nelidské a ponižující zacházení, Nilse Melzera, podle jehož vyjádření po návštěvě Turecka v listopadu 2016 *„v důsledku současného propuštění tisíců soudců, vyšetřovatelů a dalších úředníků nemůže být počet stížností jednotlivců zpracován včasným způsobem“*.

[45] K postavení kurdské menšiny již před pokusem o puč uvedená zpráva cituje z informací o zemi původu zpracovaných zejména v roce 2015 dalšími nevládními organizacemi, jako jsou Human Rights Watch, Amnesty International nebo Freedom House, z nichž vyplývá vystupňování represí ze strany tureckých ozbrojených složek i útoků většinového obyvatelstva vůči kurdské menšině a jejímu majetku; mj. terčem těchto represí a útoků byli představitelé a majetek kurdské Lidové demokratické strany (HDP), kterou vládoucí Strana spravedlnosti a rozvoje (AKP) a nacionalistické strany obviňují z toho, že je politickým křídlem PKK. Přitom dle této zprávy míra perzekuce, kterou zažívají mj. kurdští představitelé, obecně sleduje vývoj ozbrojeného konfliktu mezi tureckým státem a povstalci z PKK. V periodách příměří a vyjednávání budou kurdští představitelé méně pravděpodobně zakoušet obtěžování, zatýkání, věznění a špatné zacházení. Se zahájením „mírového procesu“ na počátku roku 2013 skončily operace bezpečnostních složek namířené proti kurdským představitelům, nicméně rozdmýchání ozbrojeného konfliktu v červenci 2015 přineslo novou vlnu těchto operací, včetně zatýkání a došlo rovněž k mnoha obviněním ze špatného zacházení ze strany bezpečnostních sil. Zpráva cituje informaci Asociace pro lidská práva, podle níž v prvních 9 měsících roku 2016 došlo celkově k 40 573 porušením lidských práv v kurdském regionu.

[46] Již ve světle těchto informací o zemi původu, z nichž dle svého tvrzení žalovaný vycházel, je zřejmé, že jeho závěry, které aproboval i krajský soud, o tom, že opakované mučení stěžovatele tureckými vojáky je třeba považovat za ojedinělý lokální exces, proti němuž se mohl stěžovatel domáhat ochrany vnitrostátními právními prostředky, nemohou obstát.

[47] Vedle toho ovšem žalovaný založil do správního spisu ještě další dvě informace o zemi původu, konkrétně výroční zprávy Human Rights Watch a Amnesty International z ledna, resp. února 2017, které vyznívají

obdobně, ale zároveň ještě jednoznačněji než výše citované zdroje. Zpráva Human Rights Watch nad rámec již uvedeného výslovně zmiňuje, že v rámci vyhlášení výjimečného stavu po pokusu o převrat, spojeného rovněž s odklonem od řady ustanovení na ochranu lidských práv v Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod a v Mezinárodním paktu o občanských a politických právech a s rozsáhlými čistkami a zatýkáním, došlo rovněž k tvrdému zásahu proti prokurdské opoziční straně, jejíž dva předáci a jiní členové, včetně zvolených starostů, byli zatčeni, stejně jako novináři a spisovatelé obviňovaní z vazeb na PKK. Zpráva dále konstatuje: „*Slábnoucí bezpečnostní opatření vůči porušování práv v detenci ve výjimečném stavu doprovázely četné zprávy o mučení a špatném zacházení v policejní vazbě, např. bití a svlékání zadržovaných, používání zdoluhavého mučení formou napjaté pozice, pobružky znásilněním a rovněž výbružky právním zástupcům a vměšování se do zdravotních prohlídek. Navzdory mnoha nepodloženým tvrzením, která se objevila ve vztahu k členům armády a policie zadržným ve spojitosti s převratem, se nejednalo o jediné skupiny, které po převratu hlásily špatné zacházení. V posledních letech kurdští zadrženi na jihovýchodě oznamovali podobná porušování práv.*“ (důraz doplněn)

[48] K ozbrojenému konfliktu na jihovýchodě Turecka, odkud pochází stěžovatel, zpráva poznamenává, že zhroutení příměří s PKK v roce 2015 a proces s uvězněným předákem PKK Abdullahem Öcalanem v roce 2016 pustily vlnu násilí, přičemž intenzivní bezpečnostní operace v roce 2016 vysídly ze svých domovů až 400 000 obyvatel. Útoky bezpečnostních složek v Cizre si vyžádaly život a zranění neozbrojených obyvatel, včetně dětí a zničily domovy civilistů. Během těchto operací platil v Cizre a okolních městech zákaz vycházení, což bránilo v přístupu novinářům a ochráncům lidských práv. Rozsáhlé oblasti měst tureckého Kurdistanu byly zničeny. Podle navrhované právní úpravy jakékoli stíhání složek zapojených do protiteroristických operací závisí na správním povolení. Podle názoru Human Rights Watch tak zákon uděluje bezpečnostním složkám imunitu za porušování práv, kterých se v nedávných operacích na jihovýchodě dopustily. Zpráva cituje též vyjádření Výboru OSN proti mučení z dubna 2016, podle něhož z četných důvěryhodných zpráv vyplývá, že se státní orgány „*dopouštějí mučení a špatného zacházení se zdrženými v rámci reakcí na domnělé a údajné hrozby bezpečnosti v jihovýchodní části země*“.

[49] Obdobně zpráva Amnesty International konstatuje, že v roce 2016 pokračovaly ozbrojené střety mezi PKK a vládními silami, hlavně na kurdsém východě a jihovýchodě státu. Vláda nahradila volené starosty v 53 samosprávách vládními zmocněnci. Vedle mnoha místních představitelů bylo vzato do vazby též 9 členů parlamentu z kurdské strany HDP. V říjnu 2016 byl na základě exekutivního dekretu nastálo uzavřen převážně kurdský deník *Özgür Gündem*, stejně jako další hlavní kurdsky orientovaná celostátní média. Podle zprávy došlo v roce 2016 k nárůstu případů mučení a špatného zacházení v policejních vazbách v oblastech jihovýchodního Turecka, kde byl vyhlášen zákaz vycházení. Vyšetřování těchto zneužívání práv bylo neefektivní. 42 osob zadržovaných v Nusaybinu v květnu 2016 po střetech mezi jednotlivci spojenými s PKK a státními silami bylo zbito a vystaveno špatnému zacházení v policejní vazbě. Členové skupiny, která zahrnovala dospělé i děti, dostali přes hlavu pytle a byli mláceni během policejního výslechu a nebyl jim umožněn přístup ke zdravotní péči odpovídající jejich zraněním.

[50] Zpráva dále pokračuje: „*Do června 2016 bezpečnostní síly provedly bezpečnostní operace proti ozbrojeným jednotlivcům spojeným s PKK, kteří vykopali zákopy a vztyčili bariéry v městských oblastech jihovýchodního Turecka. Vládní využívání rozšířených 24 hodinových zákazů vycházení a celkový zákaz opouštět domovy zkombinovaný s přítomností těžkých zbraní včetně tanků v lidnatých oblastech bylo disproporční a zneužívající odpovědi na bezpečnostní problém a mohlo se rovnat kolektivnímu trestu. Důkazy naznačují, že bezpečnostní síly používaly taktiku střelby pro zabití vůči neozbrojeným občanům a zároveň široce uplatňované nucené vysídlování.*“ Z oblasti na jihovýchodě Turecka byly podle zprávy vysídleny stovky tisíc lidí. Zavedení zákazu vycházení po varování pouze několik hodin předem donutilo lidi odejít pouze s malým, pokud nějakým, majetkem. V mnoha případech nebyly vysídlené osoby schopny uplatnit svá sociální a ekonomická práva jako právo na odpovídající ubytování a vzdělání. Byla jim nabídnuta neadekvátní kompenzace za ztrátu majetku a živobytí. Jejich právo na návrat bylo vážně ohroženo vysokou mírou destrukce a oznámením, že projekty renovace pravděpodobně vyloučí dřívější obyvatele. Zpráva se také, obdobně jako informace Human Rights Watch, zmiňuje o vojenských operacích Turecka v sousední Sýrii, případně v Iráku, kde působí kurdské ozbrojené skupiny, jež mají být spojeny s PKK. Zpráva dále hovoří

o přetrvávající kultuře beztestnosti zneužívání práv bezpečnostními silami a uvádí konkrétní případy úmrtí, resp. zabití osob v tureckém Kurdistanu, které nebyly uspokojivě vyšetřeny.

[51] I na pozadí těchto zpráv, které žalovaný, ač byly součástí správního spisu, zcela ignoroval, a uvedená, na nejvyšší relevantní zjištění do svých úvah o situaci v zemi původu vůbec nezahrnul, natož aby se s nimi vypořádal, je zřejmé, že přístup tureckých ozbrojených sil vůči stěžovateli není vůbec individuálním ani lokálním excesem, ale naopak odpovídá celkové politice tureckého režimu jak před pokusem o převrat, tak tím spíše po něm, vůči převážně kurdskému obyvatelstvu jihovýchodní části Turecka, resp. přinejmenším vůči těm osobám kurdské národnosti, které turecké ozbrojené síly podezřívají ze spolupráce s PKK či alespoň z jeho podpory, což je vytýkáno i stěžovateli. Obdobně je z analyzovaných zpráv zřejmé, že vyhlídky stěžovatele na ochranu proti mučení a špatnému zacházení ze strany ozbrojených složek v poměrech současné turecké justice jsou iluzorní už jen vzhledem ke zjevně omezené nezávislosti soudů a jejich zahlcenosti způsobené jejich personálním oslabením a započtím tisíců trestních stíhání v souvislosti s pokusem o převrat. Citované zprávy navíc přímo hovoří o kultuře beztestnosti zneužívání práv bezpečnostními silami, která je v Turecku zakořeněna, a uvádějí, že vyšetřování případů mučení v policejních vazbách na jihovýchodě Turecka nebylo efektivní.

[52] Různými aspekty sběru a hodnocení adresných informací o zemi původu se zabýval Nejvyšší správní soud např. v rozsudcích ze dne 31. 5. 2017, čj. 5 Azs 62/2016-87, a ze dne 25. 4. 2019, čj. 5 Azs 207/2017-36. Obdobně jako v tehdy posuzovaných případech i v nyníjší věci jsou úvahy žalovaného, resp. krajského soudu v daném kontextu už s ohledem na shromážděné informace o zemi původu nedostatečné, resp. v řadě závěrů shromážděným informacím o zemi původu zcela zásadně odporují. Žalovaný dle Nejvyššího správního soudu nedostál nejen své povinnosti [srov. rozložení důkazního břemene mezi žadatele o mezinárodní ochranu a správní orgán dle čl. 4 kvalifikační směrnice a čl. 10 odst. 3 písm. b) procedurální směrnice, které koresponduje rovněž i s dřívější judikaturou Nejvyššího správního soudu k této otázce – viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2005, čj. 1 Azs 214/2004-45, ze dne 21. 12. 2005, čj. 6 Azs 235/2004-57, ze dne 25. 7. 2005, čj. 5 Azs 116/2005-58, a zejména ze dne 30. 9. 2008, čj. 5 Azs 66/2008-70, č. 1749/2009 Sb. NSS] obstatat dostatečně aktuální, přesné a adresné informace o zemi původu, jež by se týkaly situace kurdské menšiny v Turecku, ale zejména ty, byť i stručné informace o zemi původu, které ve správním spise k posuzovaným otázkám shromáždil, zcela nedostatečně, nesprávně a neobjektivně vyhodnotil.

[53] Nesprávně byla zhodnocena i otázka, zda k pronásledování stěžovatele vedly azylově relevantní důvody [viz § 12 písm. b) zákona o azylu a čl. 9 odst. 3 a čl. 10 kvalifikační směrnice]. Pojem politických názorů, jejichž zastávání se v posuzované věci nabízí jako relevantní důvod pronásledování stěžovatele na prvním místě, zahrnuje podle čl. 10 odst. 1 písm. e) kvalifikační směrnice „zastávání názorů, myšlenek nebo přesvědčení ohledně potenciálních původců pronásledování uvedených v článku 6 a jejich politik nebo postupu, bez ohledu na to, zda žadatel podle dotyčných názorů, myšlenek nebo přesvědčení jednal“. Navíc zastávání politických názorů není, stejně jako ostatní možné důvody pronásledování, v azylovém právu vymezeno jako objektivní kategorie, rozhodující vždy je, zda jsou určité znaky či projevy, v daném případě tedy určité politické názory, žadateli připisovány původci pronásledování (k tomu srov. čl. 10 odst. 2 kvalifikační směrnice, resp. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 2 Azs 45/2008-67). Jinými slovy, ani v nyní posuzované věci není pro posouzení otázky existence kauzálního nexu mezi pronásledováním a jeho azylově relevantními důvody rozhodující, zda stěžovatel skutečně je členem či sympatizantem PKK, nebo zda se tak sám cítí, ale to, zda ho takto vnímají původci pronásledování.

[54] Okolnosti, za jakých byl stěžovatel pronásledován příslušníky turecké armády, zejména skutečnost, že jej obviňovali ze spolupráce s PKK a nutili jej mučením prozradit informace o činnosti této organizace, svědčí o tom, že stěžovatele považují přinejmenším za jejího podporovatele. Rovněž skutečnost, že stěžovatelův bratr byl aktivním bojovníkem PKK, který byl z tohoto důvodu tureckými ozbrojenými silami zabit, není nevýznamná, jak uvádí žalovaný, neboť, jak vyplývá již z výše analyzovaných informací o zemi původu, jedná se o skutečnost výrazně zvyšující pravděpodobnost, že stěžovatel by byl v případě návratu do země původu vystaven pronásledování.

[55] V případě stěžovatele navíc pronásledování z důvodu zastávání politických názorů úzce souvisí s dalším důvodem pronásledování, kterým je stěžovatelova národnost, tedy příslušnost ke kurdskému etniku. Závěry o tom, jak žalovaný v této otázce nakládal již jen s informacemi o zemi původu, které sám obstaral a učinil součástí spisu, jsou obsaženy výše. Žalovaný nepochopitelně vycházel převážně z výňatků ze zprávy britského

ministerstva vnitra, které navíc neobjektivně (selektivně) interpretoval a mj. pominul, že jím citované pasáže byly aktualizovány dne 12. 2. 2016, tedy několik měsíců před pokusem o převrat, který proběhl ve dnech 15. – 16. 7. 2016, přičemž reakce tureckého režimu na tento pokus přinesla další dramatické zhoršení celkového stavu lidských práv v Turecku, včetně zacházení s kurdskou menšinou. K významu této události se Nejvyšší správní soud vyjádřil v již citovaném rozsudku ze dne 20. 12. 2017, čj. 10 Azs 310/2017-56, když konstatoval, že „[ž]alovaný se nemůže bez dalšího spokojit s periodicky vydávanými zprávami, které nijak nepromítají události zásadního charakteru, nota bene pokud je obecně známo, že v Turecku došlo k pokusu o státní převrat, který má dramatický dopad na úroveň ochrany lidských práv“. Tento vývoj naopak reflektují zprávy Amnesty International a Human Rights Watch z počátku roku 2017, které však žalovaný sice zařadil do správního spisu, ale při svých úvahách je zcela ignoroval, přestože jde o neaktuálnější informace o zemi původu, které obstaral.

[56] Nedostatečně byla posouzena a odůvodněna rovněž otázka, zda lze předpokládat, že by stěžovatel mohl nalézt účinnou vnitrostátní ochranu před pronásledováním v jiné části země původu. Dle § 2 odst. 7 zákona o azylu „[p]ronásledováním nebo vážnou újmu není, pokud se obava cizince z pronásledování nebo vážné újmy vztahuje pouze na část území státu, jehož státní občanství má, nebo, je-li osobou bez státního občanství, státu jeho posledního trvalého bydliště a může-li cizinec bezpečně a oprávněně odcestovat do jiné části státu, do ní se usadit, a pokud s přihlédnutím k situaci v této části státu a k jeho osobní situaci v této části státu a) nemá odůvodněný strach z pronásledování ani nejsou dány důvodné obavy, že by mu zde hrozilo skutečné nebezpečí vážné újmy, nebo b) má přístup k účinné ochraně před pronásledováním nebo vážnou újmu“. Citované ustanovení v zásadě odpovídá čl. 8 odst. 1 kvalifikační směrnice, ovšem zákonodárce již opomněl promítnout do zákona o azylu odstavec 2 téhož ustanovení kvalifikační směrnice, který zní: „Při posuzování otázky, zda nemá žadatel opodstatněný důvod se obávat pronásledování ani mu nehrozí reálné nebezpečí vážné újmy či zda má v části země původu přístup k ochraně před pronásledováním nebo vážnou újmu v souladu s odstavcem 1, přihlížejí členské státy při rozhodování o žádosti k celkové situaci panující v dotyčné části země a k osobní situaci žadatele v souladu s článkem 4. Členské státy proto zajistí, aby z příslušných zdrojů, jako je úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky a Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu, získávaly přesné a aktuální informace.“

[57] Důkazní břemeno ohledně toho, zda skutečně jsou splněny veškeré podmínky pro využití vnitrostátní ochrany, resp. „alternativy vnitřního útěku“, tedy nese plně správní orgán, jehož povinností je v prvé řadě si i k posouzení této otázky obstarat dostatečně přesné a aktuální informace o zemi původu a ty rovněž řádně vyhodnotit. V rozsudku ze dne 24. 1. 2008, čj. 4 Azs 99/2007-93, č. 1551/2008 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud uvedl, že „[p]ři posuzování možnosti vnitřní ochrany je nezbytné zhodnotit především reálnost (faktickou i právní), přiměřenost, rozumnost a smysluplnost tohoto řešení [...] V této souvislosti se rozhodovací orgán musí zabývat zejména dostupností vnitřní ochrany, celkovými poměry panujícími v zemi původu, osobními poměry žadatele (např. pohlaví, etnická příslušnost, rodinné vazby, zdravotní stav, věk a ekonomická situace), účinnosti vnitřní ochrany a postavením žadatele po jeho přesunu z hlediska respektování a zajištění základních lidských práv v místě vnitřní ochrany. Rovněž je třeba zvážit bezpečnost žadatele, a to jak při přesunu do cílové části země, tak po jeho přesídlení“. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2009, čj. 5 Azs 40/2009-74, pak vyplývá, že „[p]ři posuzování možnosti vnitřní ochrany je nutné posoudit čtyři kritéria: (1) zda je jiná část země pro žadatele dostupná; (2) zda přesun do jiné části země je účinným řešením proti pronásledování či vážné újme v původní oblasti; (3) zda žadateli nehrozí navrácení do původní oblasti a (4) zda ochrana v jiné části země splňuje minimální standard ochrany lidských práv. Tyto čtyři podmínky musí být splněny kumulativně a při jejich posouzení je třeba brát v potaz celkové poměry panující v zemi původu a osobní poměry žadatele“.

[58] V posuzované věci žalovaný především zcela nedostatečně zhodnotil účinnost vnitřního přesídlení stěžovatele, tedy otázku, zda by stěžovatel tímto přesídlením z tureckého Kurdistanu do jiné části země původu skutečně unikl pronásledování, resp. skutečnému nebezpečí vážné újmy, či před ním našel účinnou ochranu. Žalovaný pouze konstatoval, že na jiných místech vlasti stěžovatel žádným problémem nečelil. Vzhledem k tomu, že na jiném místě vlasti (v Istanbulu) pobýval stěžovatel dle své nepochybně výpovědi pouze v souvislosti s výkonem základní vojenské služby, nelze z této jeho zkušenosti dovozovat účinnost případného vnitřního přesídlení, neboť to, že se stěžovatel nezmínil o tom, že by byl po dobu vojenské služby obětí pronásledování, resp. špatného zacházení, mohlo být zapříčiněno mimo jiné i tím, že byl tehdy okolím vnímán zcela jinak, než ve svém běžném životě,

neboť byl toho času vojákem, nikoliv civilistou kurdské národnosti, kterého úřady pravděpodobně evidují jako blízkého příbuzného někdejšího aktivního bojovníka PKK. Jakákoli reálná úvaha nad rámcem pouhých spekulací, jež by se opírala v daném ohledu o relevantní informace o zemi původu k řešení otázky, zda by stěžovatel našel účinnou ochranu před pronásledováním, resp. vážnou újmu v jiné části země původu, než odkud pochází (např. v Istanbulu), v rozhodnutí žalovaného i krajského soudu chybí.

[59] Navíc, jak již bylo konstatováno, při posuzování eventuality vnitrostátní ochrany v jiné části země původu musí být kladen důraz mj. na reálnost dané možnosti a její faktickou proveditelnost. Žalovaný i krajský soud se omezili na konstatování, že přesídlení stěžovatele je možné, neboť mu v tom nebrání žádné právní překážky, je mladý a již dříve pobýval v jiných částech Turecka. Vzhledem k tomu, že ze spisu není patrné, že by stěžovatel pobýval mimo vesnici, kde žije jeho rodina, jindy než při výkonu vojenské služby, lze mít za to, že žalovaný své závěry založil právě pouze na této skutečnosti. Krajský soud ani žalovaný se dostatečně nezabývali otázkou, zda je vnitřní přesídlení žadatele možné nejen po právní, ale i po faktické stránce. Výkon vojenské služby spojený s dočasným opuštěním bydliště lze jen stěží považovat za skutečnost dokládající, že stěžovatel mohl využít alternativy vnitřního přesídlení, neboť v době výkonu vojenské služby měl stěžovatel zajištěny základní životní potřeby, jako je bydlení a obživa. Žalovaný se otázkou zajištění těchto podmínek v případě přesídlení stěžovatele vůbec nezabýval, nebral v úvahu dosažené vzdělání stěžovatele (pět tříd základní školy) ani s tím související otázku, jaké by byly skutečné možnosti ekonomického uplatnění stěžovatele např. v Istanbulu či v jiných ekonomicky vyspělých regionech Turecka za situace, kdy stěžovatel v tureckém Kurdistanu pracoval jako pastevec dobytka na rodinné farmě. Stejně tak nebyl zhodnocen vliv případného přesídlení stěžovatele na jeho soukromý a rodinný život, ani eventuelní možnost přesídlení celé jeho rodiny (stěžovatel žil dle své výpovědi ve vesnici P., poblíž města Mardin na jihovýchodě Turecka s otcem, matkou, bratry a sestrami).

[60] Dle § 14a odst. 1 zákona o azylu bude doplňková ochrana udělena cizinci, který nesplňuje důvody pro udělení azylu, bude-li v řízení o udělení mezinárodní ochrany zjištěno, že v jeho případě jsou důvodné obavy, že pokud by byl cizinec vrácen do země původu, by mu hrozilo skutečné nebezpečí vážné újmy (definované v odst. 2 citovaného ustanovení) a že nemůže nebo není ochoten z důvodu takového nebezpečí využít ochrany země původu [k tomu srov. též podmínky udělení doplňkové ochrany dle čl. 2 písm. f) a čl. 15 kvalifikační směrnice]. Ustanovení § 14a odst. 2 zákona o azylu pak definuje, co je považováno za vážnou újmu.

[61] Udělení doplňkové ochrany by u žadatele mohlo přicházet v úvahu zejména tehdy, pokud by bylo prokázáno, že mu v zemi původu, resp. v souvislosti s návratem do země původu hrozí skutečné nebezpečí vážné újmy ve smyslu § 14a odst. 2 zákona o azylu, a zároveň by nebyla prokázána dostatečná souvislost mezi působením této újmy a důvody pronásledování dle § 12 písm. b) zákona o azylu. Je ovšem nutno podotknout, že hlavní důvod, který uváděl stěžovatel ve své žádosti, tedy hrozba příkoří spojená s jeho skutečnými či jemu připisovanými politickými názory a s jeho národností, směřuje přednostně k udělení azylu, a nikoliv doplňkové ochrany, neboť souvislost s azylově relevantními důvody pronásledování, jak již bylo vysvětleno, je v tomto případě zjevná.

[62] Pouze pro úplnost tedy Nejvyšší správní soud konstatuje, že pokud jde o skutečné nebezpečí vážné újmy dle § 14a odst. 2 písm. a), b) nebo c) zákona o azylu, tedy uložení nebo vykonání trestu smrti, resp. popravu či jiného úmyslného zabití, mučení nebo nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestání stěžovatele nebo vážné ohrožení jeho života nebo lidské důstojnosti z důvodu svévolného násilí v situaci ozbrojeného konfliktu, trpí rozhodnutí žalovaného a jemu předcházející řízení obdobnými nedostatky jako v případě hodnocení podmínek pro udělení azylu dle § 12 písm. b) zákona o azylu, tedy vedle nedostatku dostatečně aktuálních, relevantních a adresných informací o zemi původu, především nedostatkem řádného a objektivního vyhodnocení těch informací, které obstarány byly.

[63] Nad rámec výše uvedeného lze pouze doplnit, že pro posouzení skutečného nebezpečí vážné újmy dle § 14a odst. 1 a 2 písm. a) zákona o azylu žalovaný vycházel z překladů vybraných částí informace Amnesty International z dubna 2016 Rozsudky smrti a popravu v roce 2015, která je prostým výčtem států, které zrušily a které nadále uplatňují trest smrti, přičemž podle tohoto seznamu byl trest smrti v Turecku zrušen pro všechny trestné činy. Žalovaný se však vůbec nezabýval hrozbou mimosoudní popravu či jiného úmyslného zabití stěžovatele ze strany potenciálních původců takového druhu vážné újmy, který dle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (viz např. již výše citovaný rozsudek ze dne 28. 7. 2009, čj. 5 Azs 40/2009-74) rovněž spadá pod

§ 14a odst. 2 písm. a) zákona o azylu, resp. čl. 15 písm. a) kvalifikační směrnice (české znění tohoto ustanovení směrnice bylo v roce 2017 po vzoru jiných jazykových verzí opraveno tak, že zahrnuje i popravu). Přitom, jak již bylo konstatováno, informace o zemi původu, které obstaral sám žalovaný, uvádějí konkrétní případy úmrtí, resp. zabití osob v tureckém Kurdistánu, u nichž existuje podezření, že je zapříčinily turecké bezpečnostní složky, a které nebyly uspokojivě vyšetřeny. O relativně četném výskytu těchto případů v tureckém Kurdistánu svědčí též bohatá judikatura Evropského soudu pro lidská práva konstatující u řady stížností porušení čl. 2 Úmluvy, tedy práva na život, ze strany Turecka, a to nejen u úmrtí osob omezených tureckými orgány na svobodě a úmrtí rovněž civilních osob při provádění bezpečnostních operací v daném regionu, ale též přímo u případů zmizení osob, kde absentovalo věrohodné vysvětlení tureckých orgánů, co se s těmito lidmi stalo (viz např. rozsudek ESLP ze dne 2. 8. 2005, *Taniş a další proti Turecku*, stížnost č. 65899/01).

[64] Pokud jde o skutečné nebezpečí vážné újmy dle § 14a odst. 1 a 2 písm. b) zákona o azylu, resp. čl. 15 písm. b) kvalifikační směrnice, již bylo konstatováno, že stěžovatel se dle své výpovědi, jejíž hodnověrnost dosud nebyla žalovaným ani krajským soudem zpochybněna, stal opakovaně obětí násilí ze strany příslušníků turecké armády, která nepochybně dosahuje intenzity nehorší formy špatného zacházení rozporné s čl. 3 Úmluvy, konkrétně mučení, přičemž žalovaný ani krajský soud dosud neuvodili žádné přesvědčivé důvody, proč by stěžovateli nemělo skutečné nebezpečí této formy vážné újmy hrozit i v budoucnu. V podrobnostech soud odkazuje na již výše uvedené závěry.

[65] Zcela nepochopitelné jsou závěry žalovaného, potažmo krajského soudu, ohledně otázky, zda by stěžovateli v případě návratu do země původu a konkrétně do tureckého Kurdistánu, odkud pochází, hrozilo skutečné nebezpečí vážné újmy podle § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu [resp. dle čl. 15 písm. c) kvalifikační směrnice], tedy vážné ohrožení jeho života nebo lidské důstojnosti z důvodu svévolného násilí v situaci ozbrojeného konfliktu. Jak Nejvyšší správní soud konstatoval v již zmiňovaném rozsudku čj. 5 Azs 207/2017-36, „[n]ezbytnou podmínkou udělení tohoto typu doplňkové ochrany je dle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu vycházející z judikatury Soudního dvora EU i Evropského soudu pro lidská práva (srov. zejména rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2009, čj. 5 Azs 28/2008-68, č. 1840/2009 Sb. NSS) existence mezinárodního nebo vnitrostátního ozbrojeného konfliktu na území země původu žadatele, jehož definici vymezil Soudní dvůr v rozsudku ze dne 30. ledna 2014, *Diakité*, C-285/12, ECLI:EU:C:2014:39, a dále žadateli musí v důsledku takového konfliktu hrozit vážná újma v podobě vážného a individuálního ohrožení života nebo tělesné integrity z důvodu válečného násilí. V situacích tzv. totálního konfliktu hrozí vážná újma v zásadě každému žadateli přicházejícímu z této země původu či postiženého regionu, neboť pouhá přítomnost na území této země nebo regionu jej vystavuje reálnému nebezpečí ohrožení života a tělesné integrity. Pokud ozbrojený konflikt nemá na území, z něhož žadatel pochází, charakter tzv. totálního konfliktu, musí žadatel prokázat dostatečnou míru individualizace, a to např. tím, že prokáže, (1) že již utrpěl vážnou újmu nebo byl vystaven přímým hrozbám způsobení vážné újmy ve smyslu čl. 4 odst. 4 kvalifikační směrnice; (2) že ozbrojený konflikt probíhá právě v tom regionu jeho země původu, ve kterém skutečně pobýval, a že nemůže nalézt účinnou ochranu v jiné části země; či (3) že jsou u něj dány jiné faktory (ať už osobní, rodinné či jiné), které zvyšují riziko, že terčem svévolného (nerozlišujícího) násilí bude právě on“. *Kvalifikační směrnici se v citovaném rozsudku rozumí původní směrnice 2004/83/ES, kterou nyní nová kvalifikační směrnice nahradila, ovšem citované závěry tohoto rozsudku Nejvyššího správního soudu přijaté v návaznosti na rozsudek velkého senátu Soudního dvora ze dne 17. února 2009, *Elgafaji*, C-465/07, ECLI:EU:C:2009:94 (a v něm popsany tzv. „sliding scale concept“) jsou s ohledem na shodnou právní úpravu plně použitelné i za účinnosti nové kvalifikační směrnice.“*

[66] K otázce existence ozbrojeného konfliktu v zemi původu žalovaný pouze uvedl, že připouští, že ve východních oblastech Turecka existuje stav zvýšeného napětí a vojenské aktivity, zcela jistě se však nejedná o vnitřní ozbrojený konflikt, či přímo válečný stav. Tento závěr je však opět nejen nepodložený, ale naopak je v příkrém rozporu s informacemi o zemi původu obsaženými ve spise.

[67] Řada informací o bezpečnostní situaci na jihovýchodě Turecka, jak vyplývají ze samotných zpráv obstaraných žalovaným, již byla zmíněna výše. Lze pouze připomenout, že dle informace Ministerstva zahraničních věcí ze dne 7. 11. 2016 v jihovýchodní části Turecka „probíhá v podstatě partyzánská válka PKK s tureckými ozbrojenými a bezpečnostními složkami. Přesto, že se turecké vládě podařilo militanty PKK porazit ve městech, akce neúspěšně a přesunuly se na venkov. PKK spíše své útoky po pokusu o puč 15. 7. zintenzivnilo a zklidnění situace nepřispěly

ani úspěšné vojenské aktivity FSA podporované TR armádou na severu Sýrie. PKK útočí formou přepadů (včetně pumových) vládních bezpečnostních objektů [...] Přesto, že objekty útoků jsou necivilní povahy, dochází při nich také k obětem (zejména formou poranění) na straně obyčejných občanů“. Ve výroční zprávě Human Rights Watch je popis situace na jihovýchodě Turecka následující: „Intenzivní bezpečnostní operace v období od ledna do května ve městech na jihovýchodě, kde byly opevněny městské milice napojené na PKK, vysídly ze svých domovů až 400 000 obyvatel. V těžkých bojích zahynuly stovky obyvatel, policistů, vojáků a bojovníků napojených na PKK. Útoky bezpečnostních složek v Cizre si vyžádaly život a zranění neozbrojených obyvatel včetně dětí a zničily domovy civilistů. Okolnosti, při nichž zahynulo asi 130 zraněných bojovníků a neozbrojených aktivistů skrývajících se na třech základnách obklíčených bezpečnostními složkami, stát nikdy nevyšetřil, ani řádně nevyšetřil. Během bezpečnostních operací po dobu několika měsíců platil v Cizre, okolních městech a sousedství celoplošný zákaz vycházení, což bránilo v přístupu novinářům a vyšetřovatelům z oblasti lidských práv. Orgány zničily rozsáhlé oblasti většiny kurdských měst Diyarbakır, Şırnak, Nusaybin a Yüksekova. V červnu vláda představila právní úpravu, díky které by jakékoliv stíhání vojenských či veřejných orgánů včetně policie zapojených do kontrateroristických operací záviselo na správním povolení. Zákon tak uděluje bezpečnostním složkám imunitu za porušování práv, kterého se v nedávných operacích na jihovýchodě dopustily, což je v rozporu se závazkem Turecka taková porušení vyšetřit.“ Tyto a další ve spisu obsažené informace o zemi původu svědčí o tom, že na jihovýchodě Turecka probíhá značně intenzivní vnitrostátní ozbrojený konflikt (s případnou mezinárodní dimenzí v podobě tvrzeného zapojení kurdských milic operujících v sousedních regionech Sýrie a Iráku, jímž Turecko odůvodňuje své rozsáhlé vojenské operace na těchto územích) mezi tamními ozbrojenými silami a PKK, který ohrožuje životy a zdraví civilního obyvatelstva.

[68] Významnou skutečností je rovněž to, že, jak bylo uvedeno výše, stěžovatel sám již dříve utrpěl vážnou újmu ve smyslu § 14a odst. 2 zákona o azylu. Vesnice, v níž stěžovatel pobýval, leží přímo v oblasti, v níž popsán konflikt probíhá, vzdušnou čarou zhruba 55 km od Nusaybinu a 75 km od Diyarbakuru. Současně lze mít za to, že skutečnost, že stěžovatel je kurdské národnosti a že jeho bratr byl aktivním bojovníkem PKK, který v souvislosti s tím přišel o život, zvyšuje pravděpodobnost, že se terčem násilí opětovně stane právě on.

[69] Tyto informace tedy měli žalovaný i krajský soud k dispozici, přesto je v podstatě ignorovali, resp. vypořádali se s nimi jen výše uvedeným nesprávným a zcela nedostačujícím způsobem. Žalovaný nehodnotil, jaké jsou důsledky popsaneho ozbrojeného konfliktu pro civilní obyvatelstvo v daném regionu obecně, a dále konkrétně, jaké hrozby by z toho vyplývaly pro stěžovatele vzhledem k jeho již popsáným osobním charakteristikám.

[70] Pokud jde o případnou možnost stěžovatele uniknout skutečnému nebezpečí vážné újmy vnitřním přesídlením do jiného regionu země původu, platí ohledně deficitů rozhodnutí žalovaného i krajského soudu při posouzení této otázky již výše uvedeně k obdobné otázce vnitrostátní ochrany před pronásledováním.

[71] V závěru svého rozhodnutí se žalovaný pozastavuje nad stěžovatelovými sympatiemi k PKK, která figuruje na seznamu teroristických organizací vytvořeném Evropskou unií, a tuto okolnost zmiňuje v rámci své argumentace i krajský soud. Tato skutečnost, tedy deklarované sympatie stěžovatele k PKK, je však sama o sobě pro posouzení nároku stěžovatele na mezinárodní ochranu irelevantní. Je jisté pravdou, že i z informací o zemi původu shromážděných žalovaným vyplývá, že PKK používá také nelegitimní prostředky odporu proti tureckému režimu a sama se dopouští závažného porušování lidských práv, mj. formou teroristických útoků postihujících rovněž civilní obyvatelstvo. Tureckým úřadům, soudům a bezpečnostním složkám jistě přísluší právo postupovat proti pachatelům takových útoků legitimními prostředky, které by byly v souladu nejen s vnitrostátním právem, ale i s mezinárodními závazky Turecké republiky. Za takový legitimní postup vůči žádné osobě však rozhodně nelze považovat mučení, jemuž byl vystaven stěžovatel, který je navíc dle své výpovědi pouhým sympatizantem, nikoliv aktivním podporovatelem či dokonce bojovníkem PKK.

[72] Jiná situace by byla, pokud by v řízení vyšla najevo přímá či nepřímá účast stěžovatele na teroristických či jiných násilných akcích PKK, případně jeho aktivní podpora těmto aktivitám. Na takové jednání by dle konkrétních okolností mohla dopadat některá (či vícero) z vylučujících klauzulí dle § 15 odst. 1 a 2, resp. § 15a odst. 1 a 2 zákona o azylu, jež v zásadě odpovídají čl. 12 odst. 2 (a obdobně čl. 1F Úmluvy o právním postavení uprchlíků, tj. Ženevské úmluvy) a odst. 3 a čl. 17 odst. 1 a 2 kvalifikační směrnice.

[73] Podle čl. 1F Ženevské úmluvy „[u]stanovení této úmluvy se nevztahují na žádnou osobu, o níž jsou vážné důvody se domnívat, že a) se dopustila zločinu proti míru, válečného zločinu nebo zločinu proti lidskosti ve smyslu mezinárodních dokumentů obsahujících ustanovení o těchto zločinech; b) se dopustila vážného nepolitického zločinu mimo zemi svého azylu dříve, než jí bylo povoleno se tam usadit jako uprchlík; c) je vinna činy, které jsou v rozporu se zásadami a cíli Spojených národů“. Podle čl. 12 odst. 2 kvalifikační směrnice „[s]tátní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti jsou vyloučeni z postavení uprchlíka, existují-li závažné důvody se domnívat, že a) se dopustili zločinu proti míru, válečného zločinu nebo zločinu proti lidskosti ve smyslu mezinárodních dokumentů obsahujících ustanovení o těchto zločinech; b) se dopustili vážného nepolitického zločinu mimo zemi svého azylu dříve, než byli uznáni uprchlíkem, tj. před vydáním povolení k pobytu na základě příznání postavení uprchlíka. Za vážné nepolitické zločiny lze považovat zvlášť kruté činy, přestože byly údajně spáchány s politickým cílem; c) jsou vinní činy, které jsou v rozporu se zásadami a cíli OSN uvedenými v preambuli a v člácích 1 a 2 Charty OSN“. Čl. 12 odst. 3 kvalifikační směrnice dále stanoví, že „[o]dstavec 2 se vztahuje též na osoby, které podněcují k páčání zločinů v něm uvedených nebo se na jejich páčání jinak účastní“. Podle § 15 odst. 1 zákona o azylu „[a]zyl nelze udělit, je-li důvodně podezření, že cizinec, který podal žádost o udělení mezinárodní ochrany, a) se dopustil trestného činu proti míru, válečného trestného činu nebo trestného činu proti lidskosti ve smyslu mezinárodních dokumentů obsahujících ustanovení o těchto trestných činech, b) se dopustil před vydáním rozhodnutí ministerstva ve věci mezinárodní ochrany vážného nepolitického zločinu nebo zvlášť krutého činu, i když byl údajně spáchán s politickým cílem, mimo území, nebo c) se dopustil činu, které jsou v rozporu se zásadami a cíli Organizace spojených národů“. Po vzoru ustanovení kvalifikační směrnice rovněž § 15 odst. 2 zákona o azylu stanoví, že „[n]a cizince, který podněcuje ke spáchání činů uvedených v odstavci 1 nebo se na jejich spáchání účastní, se odstavec 1 vztahuje obdobně“.

[74] Důvody vyloučení žadatele z postavení beneficiáře doplňkové ochrany dle § 15a odst. 1 a 2 zákona o azylu, resp. čl. 17 odst. 1 a 2 kvalifikační směrnice se shodují s citovanými důvody vyloučení z postavení uprchlíka, pouze s tím rozdílem, že důvodem vyloučení má být jakýkoli vážný zločin, bez ohledu na to, zda je politického či nepolitického charakteru, a bez jakýchkoli omezení co do místa a času jeho spáchání, a dále je jedním ze zvláštních důvodů vyloučení z doplňkové ochrany skutečnost, že žadatel představuje nebezpečí pro společnost nebo pro bezpečnost členského státu, ve kterém se nachází [dle nesprávné transpozice v § 15a odst. 1 písm. d) zákona o azylu pouze pro bezpečnost státu].

[75] Pokud by tedy existovaly závažné důvody se domnívat, že se stěžovatel dopustil výše uvedených činů, na něž by zároveň dopadaly citované vylučující klauzule dle § 15 i § 15a zákona o azylu, či se na páčání takových činů účastnil nebo k nim podněcoval, musel by být jako osoba, jež z důvodu takového zavrženíhodného jednání není hodna mezinárodní ochrany, z obou základních forem mezinárodní ochrany dle § 12 písm. b) a § 14a zákona o azylu obligatorně, nikoliv na základě uvážení žalovaného (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2016, čj. 4 Azs 33/2016-48), vyloučen.

[76] V rozsudku ze dne 9. 11. 2010, *B a D*, C-57/09 a C-101/09, ECLI:EU:C:2009:285, se velký senát Soudního dvora Evropské unie zabýval předběžnými otázkami, které položil německý Spolkový správní soud právě ve dvou věcech tureckých občanů kurdské národnosti, kteří jinak naplňovali definici uprchlíka, ovšem připadalo u nich v úvahu použití vylučujících klauzulí pro jejich dřívější účast na činnosti či pro jejich podporu kurdských subjektů v Turecku, které byly uvedeny na unijním seznamu teroristických organizací. Velký senát Soudního dvora přitom konstatoval: „[V]yloučení osoby, která příslušela k organizaci používající teroristické metody, z postavení uprchlíka je podmíněno individuálním přezkumem konkrétních skutečností, který umožňuje posoudit, zda existují závažné důvody se domnívat, že se tato osoba v rámci svých činností uvnitř této organizace dopustila vážného nepolitického zločinu nebo je vinna činy, které jsou v rozporu s cíli a zásadami Organizace spojených národů, nebo že podněcovala k páčání takového zločinu nebo takových činů nebo se na jejich páčání jinak účastnila ve smyslu čl. 12 odst. 3 směrnice. Aby mohla být konstatována existence důvodů vyloučení uvedených v písmenech b) a c) čl. 12 odst. 2 směrnice, je důležité, aby bylo možné vzhledem k míře dokazování vyžadované uvedeným odstavcem 2 přičíst dotčené osobě spoluodpovědnost za činy, kterých se dotčená organizace dopustila v době, kdy byla jejím členem. Tato osobní odpovědnost musí být posuzována s ohledem jak na objektivní, tak i subjektivní kritéria. Příslušný orgán musí za tímto účelem zejména přezkoumat úlohu, kterou dotčená osoba skutečně hrála při páčání dotčených činů, její postavení uvnitř organizace, míru znalostí, které měla nebo měla mít o činnostech této organizace, případný nátlak, kterému

byla podrobena, nebo jiné faktory, které mohly ovlivnit její jednání. Orgán, který při tomto přezkumu zjistí, že dotyčná osoba, jako D, zastávala významnou pozici v organizaci používající teroristické metody, může předpokládat, že tato osoba má osobní odpovědnost za činy, kterých se dopustila tato organizace v rozhodném období, ale je nicméně nezbytné přezkoumat všechny relevantní okolnosti dříve, než může být přijato rozhodnutí o vyloučení uvedené osoby z postavení uprchlíka podle čl. 12 odst. 2 písm. b) nebo c) směrnice.“

[77] Velký senát Soudního dvora uzavřel, že „[...] skutečnost, že osoba příslušela k organizaci zapsané na seznamu tvořícím přílohu společného postoje 2001/931 [...] z důvodu jejího zapojení do teroristických činů a aktivně podporovala ozbrojený boj této organizace, automaticky nepředstavuje závažný důvod se domnívat, že se tato osoba dopustila vážného nepolitického zločinu nebo činů, které jsou v rozporu s cíli a zásadami Organizace spojených národů. [K]onstatování v takovém kontextu, že existují závažné důvody se domnívat, že se osoba dopustila takového zločinu nebo je vinná takovými činy, je podmíněno posouzením konkrétních skutečností případ od případu za účelem určení, zda činy, kterých se dopustila dotyčná organizace, splňují podmínky stanovené uvedenými ustanoveními a zda osobní odpovědnost za uskutečnění těchto činů může být vzhledem k míře dokazování vyžadované uvedeným čl. 12 odst. 2 [kvalifikační směrnice] přičítána dotyčné osobě.“

[78] Uvedenými otázkami podmínek vyloučení člena či podporovatele teroristické organizace či skupiny z mezinárodní ochrany se velký senát Soudního dvora dále zabýval v rozsudku ze dne 31. 1. 2017, *Lounani*, C-573/14, ECLI:EU:C:2017:71, přičemž k vylučující klauzuli dle čl. 12 odst. 2 písm. c) kvalifikační směrnice zdůraznil, že pojem „činy, které jsou v rozporu se zásadami a cíli OSN“ se neomezuje jen na skutečné pachatele teroristických činů, ale „může se vztahovat i na jednotlivce, kteří jsou zapojeni do činnosti náboru, plánování, přepravy nebo vybavování osob, které cestují do jiného státu, než je stát jejich trvalého bydliště nebo státní příslušnosti, zejména za účelem páčání, plánování nebo přípravy teroristických činů“. V uvedené věci velký senát Soudního dvora uzavřel, že „[v] rámci okolností, jež je třeba zohlednit, je nutno podotknout, že předkládací rozhodnutí uvádí, že M. Lounani byl řídicím členem teroristické skupiny mezinárodního rozměru, která byla dne 10. října 2002 zapsána na seznam Spojených národů uvádějící některé osoby a subjekty, na něž se vztahují sankce, a na tomto seznamu zůstala zapsána i po jeho aktualizaci. Jeho činnosti spočívající v poskytování logistické podpory činnosti této skupiny mají mezinárodní rozměr, neboť se podílel na padělání cestovních dokladů a pomáhal dobrovolníkům, kteří chtěli odejít do Iráku. Takovéto činy mohou být důvodem k vyloučení z postavení uprchlíka“. Přitom „skutečnost, že M. Lounani byl soudy členského státu odsouzen za účast na činnostech teroristické skupiny a toto odsouzení se stalo konečným, je při individuálním posuzování, které musí provést příslušný orgán, obzvláště důležitá“.

[79] Nic obdobného ovšem prozatím z azylového příběhu stěžovatele nevyplývalo. Stěžovatel se v rámci pohovoru se správním orgánem přiznal k tomu, že s PKK sympatizuje, neboť má za to, že je jediným subjektem, který Kurdy brání a koná v jejich prospěch. Zároveň vypověděl, že se účastnil některých shromáždění organizovaných PKK, zejména ve své vesnici, avšak popřel, že by on sám, či kdokoli další z jeho rodiny, byl i nyní bojovníkem PKK tak jako jeho bratr dříve, než byl tureckými vojáky před 15 lety zabit. V situaci, kterou stěžovatel popisoval, měl dle svých slov dvě možnosti, buď odjet do Evropy, nebo se přidat k bojovníkům PKK. Zvolil tedy možnost první.

[80] Jak vyplývá z citované judikatury Soudního dvora a jak potvrdil rovněž Nejvyšší správní soud např. ve svém rozsudku ze dne 31. 3. 2011, čj. 4 Azs 60/2007-136, důkazní břemeno k prokázání skutečností zakládajících důvodné podezření, resp. závažné důvody se domnívat, že se na žadatele vztahuje některá z vylučujících klauzulí, nese v plném rozsahu správní orgán. Žalovaný však ve správním řízení dosud nezjistil nic, z čeho by bylo možné usuzovat, že se na stěžovatele vztahuje některá z vylučujících klauzulí, přičemž této otázce se žalovaný ve svém rozhodnutí vůbec nevěnoval. Za takových okolností však nemá ani smysl argumentovat tím, že stěžovatel během pohovoru vyjádřil své sympatie k PKK.

[81] Ve všech těchto otázkách tedy Nejvyšší správní soud shledal námitky stěžovatele poukazující, byť převážně v obecné rovině, na nedostatečné zjištění skutkového stavu žalovaným, resp. na nesprávné skutkové závěry žalovaného i krajského soudu ve vztahu k posouzení nároku stěžovatele na mezinárodní ochranu opodstatněnými(...)

[83] V dalším řízení je žalovaný dle § 78 odst. 5 ve spojení s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto zrušujícím rozsudku. Tento závazný právní názor lze ve stručnosti shrnout tak, že pokud budou i nadále splněny veškeré podmínky pro meritorní rozhodnutí žalovaného a pokud žalovaný zásadním způsobem nezpochybní hodnověrnost výpovědi stěžovatele ohledně jeho azylového příběhu, dále pokud žalovaný nezjistí či v řízení nevystanou okolnosti, pro něž by bylo třeba stěžovatele vyloučit z mezinárodní ochrany (čemuž prozatím nic nenasvědčuje), či pokud na podkladě věrohodných, objektivních, přesných a aktuálních informací o zemi původu žalovaný nedoloží a z hlediska všech výše uvedených aspektů řádně nezdůvodní, že pro stěžovatele existuje reálná možnost vnitrostátní ochrany v jiné části Turecka, než ze které pochází, resp. pokud nevystanou a žalovaný řádně nedoloží nové okolnosti, které by zásadně měnily skutkové závěry přijaté Nejvyšším správním soudem zejména k situaci v zemi původu (čemuž rovněž prozatím nic nenasvědčuje), je žalovaný povinen udělit stěžovateli azyl dle § 12 zákona o azylu.

[84] Pokud tento závazný právní názor nebude žalovaným v plné míře respektován, nebude již příslušný krajský soud, potažmo Nejvyšší správní soud, oprávněn pouze rozhodnutí žalovaného z uvedeného důvodu znovu zrušit a věc mu znovu vrátit k dalšímu řízení. Takový „procesní pig-pong“, k němuž bohužel, jak je Nejvyššímu správnímu soudu známo z jeho úřední činnosti, docházelo a dochází v řadě jiných věcí mezinárodní ochrany, totiž dle názoru velkého senátu Soudního dvora vyjádřeného v jeho rozsudku ze dne 29. 7. 2019, *Torubarov*, C-556/17, ECLI:EU:C:2019:626, by zbavil žadatele o mezinárodní ochranu v jeho věci účinného opravného prostředku u soudu ve smyslu čl. 46 odst. 3 procedurální směrnice ve spojení s čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie. Velký senát Soudního dvora proto odpověděl na předběžnou otázku položenou maďarským soudem v obdobné situaci nerespektování závazného právního názoru soudu správním orgánem takto: „*Článek 46 odst. 3 [procedurální] směrnice, ve spojení s článkem 47 Listiny základních práv Evropské unie, musí být vykládán v tom smyslu, že za takových okolností, jako jsou okolnosti dotčené ve věci v původním řízení, kdy soud prvního stupně po provedení úplného a ex nunc posouzení všech relevantních skutkových a právních okolností předložených žadatelem o mezinárodní ochranu konstatoval, že na základě kritérií stanovených v [kvalifikační] směrnici musí být tomuto žadateli taková ochrana přiznána z důvodu, kterého se dovolává na podporu své žádosti, ale kdy správní nebo kvazisoudní orgán následně přijme protichůdné rozhodnutí, aniž za tímto účelem prokáže, že nastaly nové okolnosti odůvodňující nové posouzení potřeby mezinárodní ochrany uvedeného žadatele, musí uvedený soud změnit toto rozhodnutí, které není v souladu s jeho předchozím rozsudkem, a nahradit jej svým vlastním rozhodnutím o žádosti o mezinárodní ochranu, přičemž podle potřeby nepoužije vnitrostátní právní úpravu, která by mu takový postup zakazovala.*“

[85] Správní soudy by tedy byly povinny v intencích uvedeného rozsudku velkého senátu Soudního dvora v takové situaci přímo udělit stěžovateli azyl dle § 12 zákona o azylu i přesto, že jim vnitrostátní právo takovou pravomoc nesevřuje.

4030

Státní občanství: nemožnost donucení k nabytí státního občanství

ke Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 108/2004 Sb. m. s., o sjednání Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti

Obsahem státoobčanského svazku nejsou jen práva, ale i povinnosti občana vůči státu. Osoby bez státní příslušnosti (ve smyslu Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti) proto nelze nutit, aby nabyly občanství státu, k němuž je nepojí žádné skutečné pouto, jen proto, že pro nabytí občanství tohoto státu z formálního hlediska splňují podmínky.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2020, čj. 6 Azs 258/2019-31)

Prejudikatura: č. 1334/2007 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 207/1994 Sb. a č. 184/2014 Sb. ÚS.

Věc: a) M. S., b) nezletilý A. S., a c) nezletilý M. A. S., proti Ministerstvu vnitra, odbor azylové a migrační politiky o udělení doplňkové ochrany, o kasační stížnosti žalobců.

Žalobkyni a) a jejímu synovi [žalobci b)] byla v roce 2014 udělena doplňková ochrana [žalobce c) v tu dobu ještě nebyl na světě]. Dne 16. března 2015 se žalobkyně a) doplňkové ochrany za oba vzdala, o osm dní později však znovu požádala pro sebe i svého syna o mezinárodní ochranu. Uvedla, že vzdání se doplňkové ochrany byla hloupost vyvolaná nejspíš emočním vypětím. V tu dobu již žalobkyně a) byla těhotná. Dva a půl měsíce poté, co se žalobce c) narodil, za něj jeho otec podal žádost o mezinárodní ochranu. Všechny žádosti byly odůvodněny tím, aby rodina mohla zůstat pohromadě v České republice.

Žalovaný rozhodnutími ze dne 8. ledna žalobcům udělil doplňkovou ochranu za účelem sloučení rodiny podle § 14b zákona č. 325/1999 Sb., o azylu. Žalobcům b) a c) byla doplňková ochrana udělena ve vztahu k jejich otci, který měl v době rozhodování žalovaného udělenou doplňkovou ochranu s platností do 16. prosince 2017, žalobkyni a) ve vztahu k žalobci b).

Dne 5. listopadu 2016 se žalobkyně a) se svým manželem rozvedla. Důvodem bylo, že jí manžel psychicky a fyzicky týral, nepřispíval na domácnost, užíval drogy, byl jí nevěrný. Žalobkyně a) svého manžela pouze navštěvovala ve věznici, aby mu ukázala syny, kteří byli svěřeni do její péče.

Dne 1. listopadu 2017 žalobci požádali o prodloužení doplňkové ochrany. Uváděli, že ačkoli je otec žalobců b) a c), který je stále držitelem doplňkové ochrany, ve vězení, udržují s ním pravidelný kontakt a odloučení by těžko nesli. Dále dovozovali, že případné vycestování by bylo v rozporu s mezinárodními závazky České republiky, neboť oba nezletilí žalobci se narodili v České republice, mají zde veškeré vazby a mají jinou státní příslušnost než jejich matka (po otci arménskou), nelze tedy vyloučit, že by mohli být odloučení.

Žalobkyně a) při výslechu upřesnila, že její synové nejsou občany Arménie, jen to v minulosti někde uvedl jejich otec, ale nemají žádné arménské doklady. Ruské občanství by jim zajistit nemohla, neboť jako držitelka doplňkové ochrany nesmí kontaktovat ruské velvyslanectví. Rozhodnutími ze dne 28. března 2018 žalovaný žalobcům neprodloužil doplňkovou ochranu. Otci žalobců b) a c) totiž nebyla doplňková ochrana prodloužena, již tedy nejsou rodinnými příslušníky osoby požívající na území České republiky doplňkové ochrany. Při posuzování, zda žalobcům svědčí jiný důvod pro udělení doplňkové ochrany, žalovaný dovodil, že žalobci b) a c) jsou od narození po matce občany Ruské federace, na čemž nic nemění, že faktické získání občanství vyžaduje určité administrativní kroky.

Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 18. září 2018, čj. 41 Az 8/2018-30, zrušil obě rozhodnutí žalovaného o neprodloužení doplňkové ochrany a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Dospěl totiž k závěru, že žalovaný při posouzení otázky občanství nezletilých žalobců b) a c) nesprávně vyložil federální zákon o státním občanství Ruské federace ze dne 31. května 2002, č. 62-FZ, respektive aplikoval nesprávné ustanovení tohoto předpisu. Uložil proto žalovanému, aby v dalším řízení opětovně vyhodnotil možnosti žalobců vycestovat společně do Ruské federace a dopad této situace na jejich soukromý a rodinný život.

Žalovaný následně provedl další pohovor se žalobkyní a), která uvedla, že žalobci b) a c) nemají žádnou státní příslušnost, mají jen rodné listy. Jejich narození nenahlásila arménským ani ruským úřadům, neučinila společně s bývalým manželem souhlasné prohlášení o státní příslušnosti synů. Dosud se nezabývala tím, jestli žalobci b) a c) splňují podmínky pro získání ruského občanství, musel by s tím souhlasit jejich otec. Dříve nevěděla, kde má co vyřizovat, o všechno se staral manžel, který také uváděl, že žalobci b) a c) mají arménskou státní příslušnost. Nyní je s bývalým manželem v kontaktu jen telefonicky, od září 2018 se s ním synové nestýkají, žalobkyně a) si to nepřeje. Byla by ráda, aby její děti vyrůstaly v demokratické zemi.

Rozhodnutími ze dne 15. dubna 2019 žalovaný opět žalobcům doplňkovou ochranu neprodloužil. Zopakoval, že v případě žalobců již nejsou splněny podmínky pro udělení doplňkové ochrany za účelem sloučení rodiny, neboť otci žalobců b) a c) nebyla doplňková ochrana prodloužena. Žalovaný se dále seznámil s ruskou a arménskou úpravou nabytí státního občanství a dospěl k závěru, že žalobci b) a c) mohou nabytí ruského občanství podle čl. 12 písm. c) federálního zákona o státním občanství Ruské federace, nehrozí tudíž jejich odloučení od matky z důvodu odlišné státní příslušnosti. Vzhledem k nízkému věku žalobců b) a c) žalovaný dále konstatoval, že nenavázali na území České republiky tak trvalé vazby, aby jejich zpřetrhání porušilo mezinárodní závazky České republiky, rovněž zpětnou integraci žalobkyně a) do ruské společnosti označil za možnou.

Žaloby proti rozhodnutím žalovaného zamítl krajský soud rozhodnutím ze dne 30. 10. 2019, čj. 41 Az 18/2019-39. Přisvědčil žalovanému, že v projednávaném případě nastala podstatná změna okolností, neboť otci žalobců b) a c) nebyla prodloužena doplňková ochrana. Dále dospěl k závěru, že pouto mezi nezletilými žalobci a jejich otcem není tak silné, aby odůvodňovalo prodloužení doplňkové ochrany, respektive, aby s ohledem na ně bylo samotné vycestování žalobců nepřiměřeným zásahem do jejich soukromého a rodinného života, což ve vztahu k otci žalobců konstatoval i Nejvyšší správní soud při posuzování jeho případu. Krajský soud rovněž shledal, že žalobci b) a c) nejsou osobami bez státní příslušnosti ve smyslu Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti, neboť splňují podmínky pro získání ruského státního občanství. Skutečnost, že osoba nemá příslušnost žádného státu, navíc není sama o sobě důvodem pro udělení mezinárodní ochrany.

Žalobci (stěžovatelé) podali proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Namítali, že vycestování z České republiky by zasáhlo do jejich práva na rodinný život a rozhodně není v zájmu nezletilých stěžovatelů b) a c). Nezletilí stěžovatelé jsou formálně osobami bez státního občanství a v případě vycestování by jejich osud byl přinejmenším nejistý, nelze vyloučit odloučení od matky. Ačkoli nezletilí stěžovatelé možná splňují předpoklady pro nabytí občanství Ruské federace, není jasné, jak se k jejich situaci ruské úřady postaví, zda jim vůbec umožní vstup na ruské území. Žalovaný měl v řízení prokázat, jakým způsobem se stěžovateli budou ruské orgány zacházet, neboť se jedná o realii o zemi původu.

Žalovaný trval na správnosti rozsudku krajského soudu.

Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu a rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

(...)

[17] Nejvyšší správní soud se v prvé řadě zabýval námitkou, že v případě vycestování hrozí odloučení nezletilých stěžovatelů b) a c) od matky [stěžovatelky a)], neboť nezletilí stěžovatelé formálně nejsou občany Ruské federace a není jisté, jak se k nim ruské orgány zachovají. Krajský soud i žalovaný v tomto směru vycházeli z překladu federálního zákona č. 62-FZ o státním občanství Ruské federace ze dne 31. května 2002, ve znění účinném ke dni 29. července 2017, který pořídilo oddělení zahraničních a evropských záležitostí žalovaného. Podle čl. 12 odst. 1 písm. c) tohoto zákona nabývá dítě „*státní občanství Ruské federace narozením, jestliže v den narození dítěte jeden z jeho rodičů má státní občanství Ruské federace a druhý rodič je státním občanem cizího státu, pokud se dítě narodilo na území Ruské federace nebo pokud by se jinak stalo osobou bez státní příslušnosti*“. V den narození stěžovatelů a) a b) měla jejich matka státní občanství Ruské federace, otec je státním příslušníkem Arménie. Stěžovatelé b) a c) se nenarodili na území Ruské federace, ale, jak žalovaný zjistil, nesplnili podmínky pro nabytí státního občanství Arménie. Nemohli nabýt ani státní občanství České republiky, neboť ani jeden jejich rodičů nebyl v den jejich narození státním občanem České republiky ani osobou bez státního občanství (srov. § 3, 4 a 5 zákona č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky). „Jinak“ (tedy pokud by nenabyli státní občanství Ruské federace) by se tedy stěžovatelé b) a c) stali osobami bez státní příslušnosti. Z informace Ministerstva zahraničních věcí ze dne 17. prosince 2018 dále vyplývá, že čl. 12 odst. 1 písm. c) citovaného zákona Ruské federace lze aplikovat, pokud by dítě nezískalo automaticky občanství státu, ve kterém bylo narozeno, na základě *ius soli* (tedy „práva půdy“). To souvisí právě s podmínkou, že dítě narozené rodičům, z nichž pouze jeden je občanem Ruské federace, nabývá ruské občanství jen pod podmínkou, že by jinak zůstalo bez státní příslušnosti – pokud by nabylo státní občanství státu, na jehož území se narodilo (což je právě ono právo půdy), tuto podmínku by nespĺňovalo. Z již zmíněného § 4 zákona o státním občanství přitom jednoznačně vyplývá, že nabytí státního občanství České republiky narozením je podmíněno státním občanstvím rodičů, nikoli místem pobytu (s výjimkou situace, kdy jsou oba rodiče osobami bez státní příslušnosti, což však není případ stěžovatelů); Česká republika tedy uplatňuje princip *ius sanguinis* (tj. „právo krve“).

[18] Pokud by šlo jen o výše citované ustanovení čl. 12 federálního zákona o státním občanství Ruské federace, měli by být stěžovatelé b) a c) ruskými občany již od narození. Toto ustanovení totiž uvádí, že dítě nabývá státní občanství Ruské federace za splnění daných podmínek narozením.

[19] Krajský soud i žalovaný nicméně dospěli k závěru, že stěžovatelé b) a c) v současné době nejsou státními občany Ruské federace, ale mohou se jimi snadno stát. Vycházeli přitom z výše citované informace Ministerstva zahraničních věcí, v níž se též uvádí, že „*dítě, které je narozené do smíšeného rusko-arménského [manželství] mimo území RF automaticky nenabývá ruského občanství*“, avšak podle čl. 14 federálního zákona č. 62-FZ o státním občanství Ruské federace „*může zjednodušeným procesem nabytí občanství RF dítě, jehož jeden z rodičů je občanem RF na základě podání žádosti daného rodiče a za souhlasu druhého rodiče (souhlas není třeba, pokud dítě žije na území RF)*“.

[20] Ve správním spise jsou tedy založeny dvě informace o zemi původu stěžovatelů, které si vzájemně odporují. Z překladu federálního zákona o státním občanství Ruské federace vyplývá, že za splnění podmínek podle čl. 12 odst. 1 písm. c) tohoto zákona nabývá dítě občanství Ruské federace již narozením, zatímco informace Ministerstva zahraničních věcí uvádí, že dítě narozené do smíšeného manželství mimo území Ruské federace automaticky ruské občanství nenabývá – není však zřejmé, z čeho to Ministerstvo zahraničních věcí dovozuje. Tento rozpor bude muset žalovaný odstranit, jinak nelze považovat skutkový stav za spolehlivě zjištěný. Nejvyšší správní soud má totiž pro případ, že by děti narozené do smíšeného manželství mimo území Ruska nenabývaly jeho občanství „automaticky“ narozením, pochybnosti o tom, zda by stěžovatelé b) a c) mohli ruské občanství podle zmíněné právní úpravy nabytí. Z informace Ministerstva zahraničních věcí totiž vyplývá, že pro nabytí státního občanství dítěte, jehož jeden z rodičů je ruským občanem, je nutná žádost tohoto rodiče a souhlas druhého rodiče („*na základě žádosti daného rodiče a za souhlasu druhého rodiče*“). I stěžovatelka a) při pohovoru provedeném dne 12. února 2019 uváděla, že se dosud nezajímala o to, zda její děti splňují zákonné podmínky pro získání ruského občanství, protože by jí k tomu musel dát souhlas jejich otec: „*Na území Ruské federace je to tak, že když jsou oba rodiče rozvedeni, musí ten druhý rodič s tou státní příslušností dát souhlas.*“ Za těchto okolností nelze učinit závěr, že záleží pouze na stěžovateli a), kdy bude jejím nezletilým synům fakticky uděleno ruské státní občanství. Z dosud shromážděných informací totiž vyplývá, že nabytí ruského občanství pro nezletilé stěžovatele by bylo závislé na souhlasu jejich otce, přičemž žalovaný se vůbec nesnažil zjistit, zda by tento souhlas byl udělen. Nejvyšší správní soud samozřejmě nepřehlédl, že zmiňovaný čl. 14 federálního zákona o státním občanství Ruské federace se týká pouze zjednodušeného procesu nabytí občanství a nelze vyloučit, že existuje jiná procedura, v níž se nevyžaduje souhlas rodiče, který není občanem Ruska, k tomu však ve správním spise chybí jakékoli podklady.

[21] Nejvyšší správní soud rovněž připomíná, že podle čl. 1 Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti (č. 108/2004 Sb. m. s.) je osobou bez státní příslušnosti osoba, kterou žádný stát podle svých právních předpisů nepovažuje za svého občana. Za současné situace přitom nelze tvrdit, že by stěžovatele b) a c) některý ze států považoval za své občany. Krajský soud vycházel z toho, že nezletilí stěžovatelé splňují podmínky pro nabytí státního občanství Ruské federace, netvrdil, že by byli jejími občany. Z pohledu krajského soudu tudíž stěžovatelé jsou osobami bez státní příslušnosti ve smyslu citovaného ustanovení a pouze mají možnost ruské občanství nabytí.

[22] Podle Nejvyššího správního soudu navíc stěžovatele b) a c) nelze nutit, aby se stali státními občany Ruské federace. Státní občanství je právní svazek mezi osobou a státem [čl. 2 písm. a) Evropské úmluvy o státním občanství], „*jehož základem je sociální skutečnost přimknutí, skutečné spojení existence, zájmů a pocitů spolu s existencí vzájemných práv a povinností*“ [rozsudek Mezinárodního soudního dvora ve věci *Nottebohm (Lichtenštejsko proti Guatemale)* ze dne 6. dubna 1995, ICJ Reports 1995, str. 4, citováno dle nálezů Ústavního soudu ze dne 1. října 2014, sp. zn. I. ÚS 2486/13, 184/2014 Sb. ÚS]. „*Státní občanství je právním svazkem, jehož základem je sociální spojení a solidarita zájmů. Vůle nabytí občanství by tedy měla být i vůlí být trvale spjat s územím, na kterém člověk zpravidla trvale sídlí, a tudíž i vztahem k legální státní moci, která jej ovládá*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. května 2007, čj. 1 As 62/2006-82, č. 1334/2007 Sb. NSS). Ústavní soud definoval státní občanství jako „*časově trvalý, místně neomezený právní vztah fyzické osoby a státu, který je proti vůli fyzické osoby zpravidla nezrušitelný, na jehož základě vznikají jeho subjektivní vzájemná práva a povinnosti*“ (nález ze dne 13. září 1994, sp. zn. Pl. ÚS 9/94, č. 207/1994 Sb.) Státoobčanský vztah musí být oboustranný – pokud neexistuje právní nárok

na udělení občanství a stát má při rozhodování o naturalizaci jistou volnost uvážení (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 11. ledna 2006, čj. 5 As 28/2005-53, či ze dne 13. března 2008, čj. 5 As 51/2007-105), nemůže být ani jednotlivec nucen žádat či přijmout občanství určitého státu, pokud se k němu necítí být vázán. Se státoobčanským svazkem nejsou totiž spojena jen práva, ale i povinnosti. Pokud stěžovatelé b) a c) nenabývali státní občanství Ruské federace narozením, nemůže je žalovaný nutit, aby činili kroky nutné k jeho získání, pokud se ruskými občany necítí být. V takovém případě bude nutné na ně nahlížet jako na osoby bez státní příslušnosti.

(...)

4031

Utajované informace: bezpečnostní riziko

k § 9 odst. 1 písm. h) a § 46 odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (v textu jen „zákon o pobytu cizinců“), ve znění do 31. 5. 2018

I. Smyslem a účelem soudní kontroly rozhodování na základě utajovaných informací je především zajistit, aby k tomu byly používány pouze informace skutečné a věrohodné, ne vyfabulované, které poskytují dostatečně přesný a spolehlivý skutkový základ pro právní posouzení věci. Nelze připustit, aby pod rouškou údajných utajovaných informací, o jejichž relevanci si nelze učinit úsudek, bylo svévolně a bez spolehlivých skutkových důvodů nakládáno s osudy lidí. Vždy záleží na tom, jaká právem definovaná skutková podstata má být utajovanými informacemi prokazována.

II. Informace obsažené v utajované části správního spisu mohou z pohledu požadavků na přesvědčivost, přesnost a věrohodnost pro účely řízení o žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem společného soužití rodiny podle § 46 odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, a posuzování, zda existuje ve smyslu § 9 odst. 1 písm. h) téhož zákona důvodné nebezpečí, že by žadatel mohl závažným způsobem narušit veřejný pořádek, být dostačující, byť se nejedná o konkrétní důkazy, například z trestních řízení vedených proti jiným osobám, v nichž byla zachycena i přítomnost a činnost žadatele, tehdy, jde-li o souhrn informací o konkrétních důkazech z těchto trestních řízení, jež vytváří plastický, dlouhodobý a dostatečně ucelený obraz o tom, jakých bezpečnostně problematických situacích byl žadatel účasten a jakým způsobem. Naopak pokud by důvodné nebezpečí, že by žadatel mohl závažným způsobem narušit veřejný pořádek, bylo dovozováno z jedné konkrétní skutečnosti či události zachycené v důkazu z trestního řízení nebo z nějakého relativně izolovaného (jednorázového, úzce zaměřeného, specifického, krátkou dobu trvajícího apod.) chování, musel by závěr o bezpečnostní problematičnosti žadatele být učiněn zásadně přímo na takovém důkazu či jiném věrohodném zachycení uvedeného chování.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2020, čj. 2 Azs 259/2019-28)

Prejudikatura: č. 3667/2018 Sb. NSS, č. 2602/2012 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 322/2001 Sb., č. 98/2004 Sb., č. 136/2007 Sb. (sp. zn. II. ÚS 377/04), č. 226/2010 Sb.; rozsudek velkého senátu Soudního dvora Evropské unie ze dne 4. 6. 2013, ZZ *proti Secretary of State for the Home Department* (C-300/11, ECLI:EU:C:2013:363); rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 19. 9. 2017, *Regner proti České republice* (stížnost č. 35289/11).

Věc: A. M. proti Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců o povolení k dlouhodobému pobytu, o kasační stížnosti žalované.

Rozhodnutím ze dne 31. 5. 2018 žalovaná zamítla odvolání žalobce a potvrdila rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, ze dne 14. 2. 2018, kterým byla zamítnuta žádost žalobce o povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem společného soužití rodiny podle § 46 odst. 3

s odkazem na § 56 odst. 1 písm. g) a § 9 odst. 1 písm. h) zákona o pobytu cizinců, neboť existuje důvodné nebezpečí, že by žalobce mohl závažným způsobem narušit veřejný pořádek.

Krajský soud v Plzni vyhověl žalobě, zrušil rozhodnutí žalované a věc jí vrátil k dalšímu řízení, rozsudkem ze dne 23. 7. 2019, čj. 57 A 83/2018-44.

Krajský soud shledal důvodnou klíčovou žalobní námitku opírající se o tvrzení, že obsah utajovaných informací není dostatečným podkladem pro (negativní) rozhodnutí o žádosti žalobce. V prvé řadě je nezbytné předestát, že správní orgány (opakovaně) nedostaly požadavku judikatury v nyní projednávané věci a do utajované části spisu nedoložily skutkové podklady umožňující ověření závěrů zpracovatele utajené informace. Podle právního názoru správních soudů ve skutkově totožných věcech týkajících se téhož žalobce platí, že soudy nemohou rezignovat na hodnocení obsahu utajovaných podkladů z hlediska jejich věrohodnosti a přesvědčivosti a relevance ve vztahu ke správnímu řízení a takové utajované informace nemohou být pouze vyjádřením názoru jejich zpracovatele bez patřičného skutkového podkladu zachyceného ve spise a soudem ověřitelného.

Soudu byla v aktuálním řízení předložena nová utajovaná informace, avšak ani po seznámení se s jejím obsahem nemohl krajský soud dospět k závěru, že mu byly správními orgány vedle jejich tvrzení o škodlivosti aktivit žalobce pro zájmy České republiky předloženy konkrétní důkazy prokazující pravdivost závěrů zpracovatele utajované informace. V případě, že chtějí správní orgány obstát s tvrzením, že pobyt žalobce je v rozporu se zájmy České republiky, musí do utajované části spisu založit konkrétní výsledky operativně pátrací činnosti týkající se osoby žalobce, z nichž vycházejí úvahy zpracovatele utajované informace. Soud má za to, že při vymezení toho, co musí správní orgány soudu předložit, aby disponoval dostatečnými skutkovými podklady pro ověření věrohodnosti utajované informace, lze analogicky vycházet z ustanovení trestního řádu, která definují podobu a obsah daného typu důkazních prostředků – pro ilustraci lze uvést, že pokud bude zpracovatel utajované informace vycházet kupříkladu z odposlechů, nestačí, aby byl součástí spisu pouhý úřední záznam o jejich obsahu, je nezbytné, aby soud měl k dispozici záznam telekomunikačního provozu, s nímž se bude moci seznámit a neprostředkovatě svým vnímáním posoudit jeho obsah, neboť jedině tak lze ověřit pravdivost závěrů obsažených v utajované informaci. Pokud by zpracovatel (hypoteticky) vycházel z výsledků sledování, bylo by soudu nutné poskytnout obrazový a zvukový záznam dané činnosti, případně výpověď osoby provádějící sledování. Obsah utajované informace však žádné uchopitelné výsledky operativně pátrací činnosti týkající se žalobce a prokazující jeho osobní jednání v rozporu se zájmy České republiky neobsahuje, soud proto musí v souladu se svou předcházející judikaturou konstatovat, že ani zatím poslední doplnění utajovaných informací neposkytuje dostatečný podklad pro rozhodnutí v neprospěch žalobce.

Žalovaná (stěžovatelka) podala kasační stížnost. Stěžovatelka měla za to, že obsah předmětných utajovaných informací je po doplnění dostatečným podkladem pro rozhodnutí o zamítnutí žádosti žalobce. Stanoviska byla pořízena ÚOOZ, resp. NCOZ, specializovanou složkou Policie České republiky, která se zabývá odhalováním a vyšetřováním organizovaného zločinu, podílí se na udržování vnitřního pořádku a bezpečnosti, je tedy relevantním a směřodátným podkladem pro vydání rozhodnutí.

Stěžovatelka nesouhlasila, že pro posuzování věrohodnosti utajované informace lze analogicky vycházet ze zákona č. 141/1961 Sb., trestního řádu, který definuje podobu a obsah jednotlivých důkazních prostředků. Řízení o žádosti o prodloužení doby platnosti pobytu má odlišnou povahu od trestního řízení. Právní řád České republiky nezakotvuje právo cizince na pobyt na území České republiky. Takové právo mají pouze její občané (viz čl. 14 odst. 4 Listiny základních práv a svobod a usnesení Ústavního soudu ze dne 9. 6. 2004, sp. zn. III. ÚS 260/04). Správní orgán I. stupně plní v České republice funkci kontroly migrace, je tak orgánem plně kompetentním rozhodovat o tom, zda pobyt cizince je, či není v zájmu České republiky, a je právě na něm, aby utajovanou informaci posoudil a vyhodnotil. Přestože skutečnosti uvedené v utajované informaci samy o sobě nenaplníují skutkové podstaty trestných činů, považuje stěžovatelka obsah utajovaných informací za dostatečně přesvědčivý a věrohodný pro zamítnutí žádosti.

Ze spisového materiálu je zřejmé, že rozhodnutí správních orgánů byla vydána na základě dostatečně zjištěného skutkového stavu. Doplněná utajovaná informace poskytuje dostatečné podklady, na základě kterých si lze učinit úsudek o jejich věrohodnosti. Utajovaná informace naopak neobsahuje žádné nesrovnalosti, které by

vyžadovaly provedení či předložení dalších důkazů. Vady vytykané v předchozích řízeních byly odstraněny a uváděné informace jsou zcela přezkoumatelné.

Žalobce se ztotožnil se závěry krajského soudu. Dále zdůraznil, že se jedná již o třetí rozhodnutí krajského soudu o podané žalobě proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o povolení k trvalému pobytu, kterým byla konstatována nezákonnost pravomocného rozhodnutí stěžovatelky.

Žalobce dále uvedl, že nebyl seznámen s doplněnou informací, čímž byl v podstatě zbaven možnosti se k ní vyjádřit a brojit proti ní. Žalobce měl za to, že alespoň soudy by měly mít možnost utajované informace ověřit a posoudit, a to nejen z hlediska intenzity utajované informace, která by opravňovala správní orgán negativně rozhodnout o jeho dalším pobytu na území České republiky, ale zejména z hlediska věrohodnosti této informace, tedy zda výstupy utajované informace odpovídají skutečnému stavu věci.

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

Z odůvodnění:

[14] Nejvyšší správní soud se proto dále soustředil na právní posouzení věci krajským soudem, tj. na správnost závěru soudu, že skutkový stav, který vzaly správní orgány za základ svých rozhodnutí, neměl oporu ve spise. Tento závěr přitom založil krajský soud na posouzení obsahu utajované informace založené v části spisu, k níž neměl žalobce přístup a kterou krajský soud vyhodnotil tak, že nespňuje požadavek věrohodnosti, resp. možnosti ověření (verifikace) věrohodnosti. S tímto závěrem se Nejvyšší správní soud po té, co se seznámil s formou i obsahem utajované informace, neztotožnil a naopak dospěl k závěru, že ji považuje v souladu s předchozí judikaturou za dostatečně přesnou, přesvědčivou a věrohodnou k učinění závěru o tom, že pobyt žalobce na území není v zájmu ČR podle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců.

[15] Důvody, pro které je třeba trvat na tom, aby utajované informace použité ve správním řízení jako podklad pro rozhodnutí vykazovaly znaky věrohodnosti, přesvědčivosti a umožňovaly jejich verifikaci, již zevrubně vložil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 4. 2018, čj. 1 Azs 439/2017-57 (body 22 – 28). Pouze ve stručnosti lze zopakovat, že specifický způsob nakládání s utajovanými informacemi, plynoucími ze zjištění zpravodajských služeb či dalších orgánů státu, je odrazem vážení relevantních ústavně chráněných hodnot, především zájmu na ochraně bezpečnosti státu a jeho demokratického zřízení na straně jedné a práva na spravedlivý proces účastníka správního řízení na straně druhé. Judikatura nejen Nejvyššího správního soudu, ale též Ústavního soudu (například náleze ze dne 12. 7. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 11/2000, č. 322/2001 Sb., náleze ze dne 6. 9. 2007, sp. zn. II. ÚS 377/04, č. 136/2007 Sb.), Evropského soudu pro lidská práva (rozsudek velkého senátu ze dne 19. 9. 2017, *Regner proti České republice* stížnost č. 35289/11) a Soudního dvora EU (rozsudek velkého senátu ze dne 4. 6. 2013, *ZZ proti Secretary of State for the Home Department*, C-300/11, ECLI:EU:C:2013:363) dovodila, že procesní omezení účastníka řízení, jemuž jsou tyto informace legitimně znepřístupněny, musejí být určitým způsobem vyvážena tak, aby tato omezení byla ve výsledku přiměřená sledovaným účelům, tj. ochraně bezpečnosti státu a dalších ústavně aprobovaných zájmů.

[16] Toto vyvážení se zajišťuje prostřednictvím specifické role správního soudu v rámci přezkumu správního rozhodnutí, jehož podkladem byla utajovaná informace. Právě s ohledem na to, že je to až soudní přezkum, který v souladu se shora uváděnou judikaturou představuje vyvážení omezení procesních práv účastníka řízení, je zcela nezbytné, aby se soud s utajovanou informací přímo seznámil, a je povinen ověřit výše uvedená hlediska věrohodnosti, přesvědčivosti a relevance takové informace ve vztahu k závěrům, které z nich správní orgán vyvodil; úkolem správního soudu však není přezkoumávat pravdivost takových informací (usnesení rozšířeného senátu ze dne 1. 3. 2016, čj. 4 As 1/2015-40, č. 3667/2018 Sb. NSS).

[17] Otázka věrohodnosti a přesvědčivosti utajovaných informací je v rámci soudního přezkumu klíčová právě proto, že sám účastník řízení nemůže jejich obsahu jakkoliv oponovat, například namítat, že uváděné skutečnosti se nestaly nebo probíhaly jinak. Soud je tak postaven do situace, v níž nahrazuje jinak běžné kontradiktorní schéma soudního řízení, avšak o skutečnostech obsažených v utajované informaci sám nemá rovněž dostatečné povědomí (dokonce je má nižší než žalobce a původce utajované informace), přičemž ale v rámci soudního přezkumu musí tyto skutečnosti verifikovat a aprobovat jejich věrohodnost a relevanci.

[18] Tato pravomoc správních soudů nikterak nepochybně je pravomoc správního orgánu I. stupně či žalované plnit „funkci kontroly migrace“, ani jejich kompetenci „rozhodovat o tom, zda pobyt cizince je, či není v zájmu České republiky“, jak stěžovatelka namítla v kasační stížnosti. V této souvislosti však nelze rovněž odhlížet od skutečnosti, že zákon správním soudům ukládá povinnost poskytovat ochranu veřejným subjektivním právům účastníků správních řízení, a navíc právě při užívání utajovaných informací je to správní soud, který zajišťuje garanci férovosti procesu a vyrovnání nerovného postavení účastníka řízení. A je to správní soud, který v tzv. plné jurisdikci přezkoumává nejen zákonnost rozhodnutí správních orgánů, ale také věcnou správnost skutkových zjištění a právních závěrů, tedy v daném případě naplnění skutkové podstaty existence důvodného nebezpečí, že by žalobce mohl závažným způsobem narušit veřejný pořádek. Jinými slovy, v případě použití utajovaných informací, k nimž je z legitimních důvodů omezen přístup účastníkovi řízení, je soudní přezkum jedinou garancí zajišťující vyloučení libovůle v rozhodování správních orgánů a tato garance je navíc považována za nutnou součást vyvážení těchto procesních omezení účastníka řízení.

[19] Nejvyšší správní soud na druhou stranu souhlasí se stěžovatelkou v tom, že správní řízení o žádosti o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu není trestní řízení. Nejvyšší správní soud však považuje za nutné upozornit na skutečnost, že v případě trestního řízení musí být naopak garantován přímý přístup k utajovaným informacím alespoň prostřednictvím obhájce (náleze ze dne 28. 1. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 41/02, č. 98/2004 Sb.). V případě trestního řízení tak Ústavní soud uvedl, že „i pro projednávaný případ [trestního řízení, v němž se provádí důkaz utajovanou informací podle Dohody mezi smluvními stranami Severoatlantické smlouvy o bezpečnosti informací ze dne 6. března 1997 – doplněno Nejvyšším správním soudem] platí principy spravedlivého procesu a presumpce nevinny, takže orgány činné v trestním řízení nemohou použít jako důkaz nic, k čemu by odepřely obhajobě přístup, což mimochodem platí i o soudu samotném, pro který nelze v daném případě s ohledem na jasnou dikci smlouvy uplatnit ani ustanovení § 58 odst. 1 písm. e) zákona č. 412/2005 Sb. Mezinárodní závazek má přednost a je na orgánech činných v trestním řízení, zda dokáží vést trestní řízení i při jeho zachování, anebo od takového řízení budou muset upustit.“ (náleze ze dne 4. 5. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 7/09, č. 226/2010 Sb.).

[20] Právě z tohoto důvodu je třeba trvat na tom, aby skutečnosti obsažené v utajované informaci použité ve správním řízení byly věrohodné a pro soud v maximální možné míře ověřitelné (verifikovatelné). Jestliže krajský soud v napadeném rozsudku odkazoval na analogické (obdobné) použití pravidel trestního řízení, pokud jde o nakládání s důkazy, měl tím nepochybně na mysli právě možnost naplnění maximální verifikovatelnosti a tedy i věrohodnosti uváděných skutečností ze strany soudu, nikoliv přímé používání pravidel trestního řízení při nakládání s utajovanou informací v rámci správního řízení, jak mu v kasační stížnosti podsouvá stěžovatelka. I nadále platí závěry vyslovené Nejvyšším správním soudem v jeho rozsudku ze dne 25. 11. 2011, čj. 7 As 31/2011-101, č. 2602/2012 Sb. NSS (vyslovené ve vztahu k bezpečnostnímu řízení, nicméně relevantní pro jakékoli posuzování relevance utajovaných informací), na něž důvodně poukazuje i stěžovatelka (vybrané pasáže zvýraznil nyní NSS): „Zjištěné skutkové okolnosti pak musí ve svém soubornu být přesvědčivým podkladem pro závěr, že v konkrétním případě znamená naplnění určité skutkové podstaty skutečně bezpečnostní riziko. Je zřejmé, že skutkový základ úvahy mohou tvořit v podstatě jakékoli informace, které má příslušný orgán k dispozici, ať již je získal z jakýchkoli zdrojů a jakýmkoli prostředky. Podstatná je jen informační hodnota takových zjištění. Tu je nutno hodnotit ze všech pro věc relevantních hledisek, zejména je nutno hodnotit věrohodnost (a tedy pravdivostní hodnotu) dané informace a také uvážit, zda je správně vykládána a zda ve skutečnosti nemá jiný význam, než jaký se na první pohled jeví. Posuzování informační hodnoty určitého zjištění je nutně vždy úvahou pravděpodobnostní, založenou v určité míře na odhadu.“

[21] Na rozdíl od krajského soudu však Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že informace obsažené v utajované části správního spisu jsou z pohledu požadavků na přesvědčivost, přesnost a věrohodnost pro účely tohoto správního řízení dostačující, byť se nejedná o konkrétní důkazy z trestních řízení vedených proti jiným osobám, v nichž byla zachycena i přítomnost a činnost žalobce. Informace obsažené v utajované části správního spisu jsou vlastně metainformacemi NCOZ o obsahu (reprodukcí obsahu) konkrétních důkazů z uváděných trestních řízení (nejedná se toliko o názory původce informací, ale o reprodukci obsahu důkazů pořízených v různých trestních řízeních). Tyto informace pak vytvářejí plastický, dlouhodobý a poměrně ucelený obraz o tom, jaké činnosti a kontakty žalobce v ČR od roku 2011, kdy podal žádost o prodloužení dlouhodobého pobytu, rozvíjí ve vztahu ke kriminálnímu prostředí. Je zřejmé, že se nejedná o informace vypovídající o jednorázové aktivitě žalobce, ale

naopak jde o mozaiku skutečností probíhajících dlouhodobě. V takovém případě z pohledu přesvědčivosti a věrohodnosti postačí, jsou-li tyto skutečnosti poskytnuty původcem informace ve formě dostatečně strukturovaných a konkrétních metadat, která reprodukují obsah konkrétních důkazů z trestních řízení. Nelze souhlasit s názorem krajského soudu, že relevantní skutečnosti pro závěr o tom, že pobyt žalobce na území není v zájmu ČR, musí být vždy doložen konkrétními a autentickými důkazy z trestních řízení (odposlechy komunikačních prostředků, videozáznamy konkrétních osob a událostí, výslechy policistů atd.). Nejvyšší správní soud v nyní projednávaném případě považuje požadavek krajského soudu za nepřiměřený. Lze však připustit, že takový požadavek by byl na místě v případě, pokud by důvodné nebezpečí, že by žalobce mohl závažným způsobem narušit veřejný pořádek, bylo dovozováno z jedné konkrétní skutečnosti či události zachycené v důkazu z trestního řízení nebo z nějakého relativně izolovaného (jednorázového, úzce zaměřeného, specifického, krátkou dobu trvajícího apod.) chování; závěr o tom učiněný toliko na základě takové jinak osamocené skutečnosti či relativně izolovaného chování by s ohledem na požadavky přesvědčivosti a věrohodnosti musel být postaven přímo na takovém důkazu či důkazech, nikoliv jen na reprodukci jeho obsahu. To však není nyní projednávaný případ.

[22] Smyslem a účelem soudní kontroly rozhodování na základě utajovaných informací je především zajistit, aby k tomu byly používány pouze informace skutečné a věrohodné a ne vyfabulované a aby tyto informace poskytovaly dostatečně přesný a spolehlivý skutkový základ pro právní posouzení věci. Nelze připustit, aby pod rouškou údajných utajovaných informací, o jejichž relevanci si nelze učinit úsudek, bylo svévolně a bez spolehlivých skutkových důvodů nakládáno s osudy lidí. Vždy tedy v první řadě záleží na tom, jaká právem definovaná skutková podstata má být utajovanými informacemi prokazována. V nyní projednávaném případě nebylo smyslem a účelem dokazování řešit konkrétní jednotlivé aspekty života žalobce v rozhodném období, nýbrž spíše obecné a dlouhodobé charakteristiky jeho způsobu života. O nich poskytly správními orgány dodané utajované informace obrázků více než výmluvný. O důvodném nebezpečí, že by žalobce mohl závažným způsobem narušit veřejný pořádek v ČR, nelze ani v nejmenším pochybovat.

[23] Nejvyšší správní soud dodává, že nebezpečí, že by žalobce mohl závažným způsobem narušit veřejný pořádek v ČR, je takového charakteru a takové závažnosti, že nebylo možno připustit, aby žalobce ani jeho zástupci měli přístup k bytí i jen části utajovaných informací, jež byly soudem hodnoceny.

[24] Nejvyšší správní soud proto uzavřel, že závěr krajského soudu o tom, že skutkový stav, který vzaly správní orgány za základ svých rozhodnutí, nemá oporu ve spise, je nesprávný.

4032

Vězeňská služba: neposkytnutí stravy jako nezákonný zásah; poskytnutí vegetariánské stravy

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

k § 16 odst. 1 věta druhá zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů (v textu jen „ZVTOS“)

I. Poskytování stravy vězňům je faktickým jednáním vězňice vůči odsouzenému při výkonu vrchnostenské veřejné správy nad odsouzenými. Neposkytnutí stravy, jakou předepisuje zákon, proto může být podle své povahy nezákonným zásahem ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s.

II. Podle § 16 odst. 1 věty druhé zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody, má odsouzený, v rozsahu, v jakém to umožňuje provoz vězňice, právo na to, aby vězňice přihlížela k jeho kulturním a náboženským tradicím při poskytování stravy. Vězeňská služba má tedy učinit vše, co je v jejích rozumných možnostech, aby i v těchto podmínkách mohl jednotlivec žít v souladu se svým přesvědčením. Pokud vězňice sama nemůže připravit vegetariánskou stravu, má nabídnout vězni alternativy, na základě nichž si může tuto stravu obstarat (např. jejím nákupem v kantýně, případně dovozem zvenčí). V těchto případech

je třeba hledat a nalézt spravedlivou rovnováhu mezi zájmy věznic a ostatních odsouzených a zvláštními zájmy toho, kdo se chce stravovat vegetariánsky.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2020, čj. 2 As 280/2019-20)

Prejudikatura: č. 2206/2011 Sb. NSS, č. 2350/2011 Sb. NSS, č. 3687/2018 Sb. NSS; usnesení Ústavního soudu č. 30/1998 Sb. ÚS, nález Ústavního soudu č. 94/2018 Sb. ÚS; rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 7. 12. 2010, *Jakóbski proti Polsku* (stížnost č. 18429/06).

Věc: M. P. proti Vězeňské službě České republiky, Věznice Valdice o ochranu před nezákonným zásahem žalované, o kasační stížnosti žalobce.

Krajský soud v Hradci Králové rozsudkem ze dne 3. 9. 2019, čj. 30 A 9/2019-122, zamítl žalobu, kterou se žalobce domáhal deklarace nezákonnosti jednání žalované spočívající v tom, že od 5. 11. 2018 do 3. 6. 2019 žalobci neposkytovala vegetariánskou stravu (tak jak bylo běžné před tímto termínem a po něm).

Krajský soud především s odkazem na judikaturu Ústavního soudu i Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) konstatoval, že vegetariánství spadá pod ochranu čl. 9 Úmluvy o ochraně lidských práv a základní svobod (dále jen „EÚLP“), jelikož se jedná o ucelené přesvědčení jednotlivce. Zároveň však zdůraznil, že z uvedené judikatury plyne, že víra či přesvědčení „něco stojí“, přičemž nemůže být požadováno po veřejné moci, aby takové náklady nesla sama. Postučuje, pokud je vězňům umožněno, aby si zajistili náhradní formu stravování (např. nákupem jídla a surovin ve věznici či jejich dovozem do věznice zvenčí). To žalovaná během rekonstrukce kuchyně, při níž nebyla objektivně schopna žalobci vegetariánskou stravu poskytnout, učinila. Žalobce netvrdil, že by mu takové možnosti věznicí nebyly nabízeny, pouze namítal finanční náročnost takového řešení. Proto krajský soud neshledal jednání žalované nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s, neboť v jeho důsledku nebyl žalobce přímo zkrácen na svých právech.

Žalobce (stěžovatel) proti rozsudku krajského soudu podal kasační stížnost, kterou napadl rozsudek krajského soudu v celém jeho rozsahu.

Stěžovatel své právo na vegetariánskou stravu dovedl z § 16 odst. 1 ZVTOS podle něhož má odsouzený právo při stravování na zohlednění své kulturní a náboženské tradice.

Krajský soud dle stěžovatelova názoru nekriticky přijal názor žalované, že při rekonstrukci kuchyně nebylo možno objektivně vegetariánské jídlo připravit, aniž by se touto otázkou blíže zabýval. Pokud ale žalovaná byla schopna připravit v kuchyni základní stravu, muslimskou stravu a stravu zvláštní podle zdravotních nároků dalších vězňů, bylo jistě možné připravovat i stravu vegetariánskou. Ta totiž nevyžaduje odlišné technologické vybavení, zvláštní kvalifikaci personálu ani nejsou vyžadovány suroviny, které by se v dostupnosti lišily od surovin pro přípravu základní stravy. Závěr krajského soudu o existenci objektivní překážky na straně žalované opravňující omezit stěžovatele na jeho právech tedy dle jeho názoru nemá oporu ve skutkových zjištěních, a proto je rozhodnutí krajského soudu nepřezkoumatelné.

Stěžovatel také poukázal na nerovný přístup mezi skupinami, kterým zvláštní stravu i při rekonstrukci kuchyně žalovaná připravovala. Dle jeho názoru není rozdíl, zda při přípravě řízku obalíte kuřecí maso, nebo maso sójové; není větším nákladem poskytnout stěžovateli jogurt namísto paštiky. Stěžovatel nenalezl žádné objektivní důvody, které by v rámci omezeného provozu kuchyně měly mít za následek nemožnost přípravy vegetariánské stravy. Co se týče kapacity výrobního prostoru (nedostatek plotýnek sporáku apod.), je nutné zjistit, na základě jakého důvodu žalovaná omezila vegetariánskou stravu, nikoliv muslimskou. Stěžovatel byl nucen zažádat o muslimskou stravu, která je rozmanitější na pokrmy bez masa, ovšem stále neměl řádný přísun nutričních hodnot v potřebné míře a hladověl.

Nadto stěžovatel uvedl, že kvůli odmítnutí konzumace živočišných bílkovin byl označen za „hladovkáře“ a z tohoto důvodu nebyl nadále naváděn na pracoviště, tedy byl odstaven od opatrování si finančních prostředků a nemohl si v kantýně zakoupit vegetariánskou stravu.

Na závěr stěžovatel uvedl, že daná situace se dala řešit například dovozem vegetariánské stravy, případně přesunem do jiné věznice, v níž byla vegetariánská strava poskytována. Z uvedených důvodů navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

Žalovaná se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnila s názorem krajského soudu a navrhla kasační stížnost stěžovatele zamítnout.

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

Z odůvodnění:

[11] V projednávaném případě se stěžovatel domáhá určení, že jednání žalované je nezákonným zásahem ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s. Jeho žaloba splňovala všechny podmínky pro věcné projednání podle citovaného ustanovení (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, čj. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS, nebo rozsudek ze dne 21. 11. 2017, čj. 7 As 155/2015-160, č. 3687/2018 Sb. NSS, který byl sice zrušen nálezem Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, č. 94/2018 Sb. ÚS, nicméně důvodem zrušení byla chybná interpretace žalobních lhůt u nezákonných zásahů, nikoli samotná metodologie postupu při posuzování přípustnosti a důvodnosti zásahové žaloby – proti ní Ústavní soud ničeho nenamítal). Poskytování stravy je faktickým jednáním věznice vůči odsouzenému v rámci výkonu vrchnostenské veřejné správy nad odsouzenými, a proto neposkytnutí takové stravy, jakou předepisuje zákon, může být podle své povahy nezákonným zásahem. Sporné mezi stranami je, zda stěžovateli jako vězni svědčilo právo na poskytnutí vegetariánské stravy v období rekonstrukce vězeňské kuchyně (od 5. 11. 2018 do 3. 6. 2019).

[12] Podle čl. 15 odst. 1 Listiny základních práv a svobod „[s]voboda myšlení, svědomí a náboženského vyznání je zaručena.“

[13] Podle čl. 9 odst. 1 a 2 EÚLP „[k]aždý má právo na svobodu myšlení, svědomí a náboženského vyznání; toto právo zahrnuje svobodu změnit své náboženské vyznání nebo přesvědčení, jakož i svobodu projevat své náboženské vyznání nebo přesvědčení sám nebo společně s jinými, ať veřejně nebo soukromě, bohoslužbou, vyučováním, prováděním náboženských úkonů a zachováváním obřadů. Svoboda projevat náboženské vyznání a přesvědčení může podléhat jen omezením, která jsou stanovena zákony a která jsou nezbytná v demokratické společnosti v zájmu veřejné bezpečnosti, ochrany veřejného pořádku, zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných.“

[14] Podle § 16 odst. 1 ZVTOS „[o]dsouzeným se poskytuje pravidelná strava za podmínek a v hodnotách, které odpovídají požadavku udržení zdraví a přibližují k jeho zdravotnímu stavu, věku a obtížnosti vykonávané práce. V rozsahu, v jakém to umožňuje provoz věznice, se přitom přihlíží k požadavkům kulturních a náboženských tradic odsouzených.“

[15] Ústavně zaručené právo jednotlivce na svobodu myšlení je samo o sobě neomezené (čl. 15 Listiny, čl. 9 EÚLP). Pokud jednatel zastává určité subjektivní přesvědčení o způsobu života, např. vegetariánství (k ochraně vegetariánství spadajícího pod čl. 9 EÚLP viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 5. 2011, čj. 2 Aps 3/2010-112, č. 2350/2011 Sb. NSS), stát se musí obecně zdržet jakýchkoliv zásahů do něj.

[16] Pokud se však jednatel rozhodne toto své přesvědčení projevat navenek, např. požíváním bezmasé stravy, uvedené projevy již absolutně, tedy vždy a všude, chráněny nejsou. Mohou totiž podléhat „omezením, která jsou stanovena zákony a která jsou nezbytná v demokratické společnosti v zájmu veřejné bezpečnosti, ochrany veřejného pořádku, zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných“ (čl. 9 odst. 2 EÚLP).

Tak tomu je například v případě osob omezených na svobodě. Ty s ohledem na jejich situaci jsou logicky omezené i v jiných ústavně zaručených právech, např. ve stravování v souladu se svým přesvědčením. Podle § 16 odst. 1 věta druhá ZVTOS je zajištěno odsouzenému, „v rozsahu, v jakém to umožňuje provoz věznice“, právo na přihlížení k jeho kulturním a náboženským tradicím při poskytování stravy. Vězeňská služba má tedy učinit vše, co je v jejích rozumných možnostech, aby i v těchto podmínkách mohl jednatel žít v souladu se svým přesvědčením. Jinak řečeno, vězeň nemá absolutní právo na poskytnutí vegetariánské stravy vězeňskou službou, ale není ani na libovůli vězeňské služby, zda vegetariánskou stravu vězni poskytne. Ta má takovou stravu poskytnout v rozsahu, v jakém to umožňuje její provoz. Pokud věznice sama nemůže připravit vegetariánskou stravu,

má nabídnout vězni alternativy, na základě nichž si může tuto stravu obstarat (např. jejím nákupem v kantýně, případně dovozem zvenčí). Věznice má hledat rozumné možnosti jak vězni v co možná největší míře vyhovět; na druhé straně však nelze pod záminkou svobody svědomí využívat práva požadovat vegetariánskou stravu k získání neoprávněných výhod (například lepší stravy, než jaká je poskytována jiným vězňům, přeložení do jiné věznice apod.). Je třeba v těchto případech hledat a nalézt spravedlivou rovnováhu mezi zájmy věznice a ostatních odsouzených a zvláštními zájmy toho, kdo se chce stravovat vegetariánsky. Takový přístup je ostatně i v souladu s principy vyjádřenými v obdobných případech Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 5. 5. 2011, čj. 2 Aps 3/2010-112), Ústavního soudu (usnesení ze dne 10. 4. 1998, sp. zn. II. ÚS 227/97, č. 30/1998 Sb. ÚS) i Evropský soud pro lidská práva (rozsudek ze dne 7. 12. 2010, Jakóbski proti Polsku, stížnost č. 18429/06).

[17] V projednávaném případě nebyly uvedené principy naplněny. V první řadě je nutné přijmout argument stěžovatele, že pokud byla žalovaná schopná připravit při rekonstrukci vězeňské kuchyně základní stravu a také muslimskou stravu, která se ve většině shoduje s přípravou vegetariánské, není zřetelné, z jakého důvodu jí rekonstrukce neumožňovala přípravu vegetariánské stravy. K tomu lze odkázat na jídelníček například konkrétně z pondělí 12. 11. 2018, kdy byla v režimu muslimské stravy přichystána následující strava: snídaně: sýr tavený, večka, čaj; oběd: polévka vložková, sójové maso na česneku, těstoviny; večeře: zeleninový salát, 3 rohlíky, čaj, nebo z pátku 16. 11. 2018: snídaně: pomazánka Budapešť, chléb, čaj; oběd: polévka slepičí s kapáním, sýrová omáčka se žampiony, těstoviny; večeře: salát hanácký, večka, banán (viz dále jídelníčky na č. l. 23 – 33 spisu krajského soudu). Pouze slepičí polévka druhý ze sledovaných dnů není vegetariánským jídlem, jinak všechna jídla lze považovat za vegetariánská. Krajský soud ve svém rozhodnutí nevyjádřil, z čeho vychází, pokud má za to, že rekonstrukce kuchyně opravdu přináší obtíže pro přípravu vegetariánského jídla. Z předložených spisů ani nic takového nevyplývá.

[18] I kdyby tomu tak bylo a předmětná rekonstrukce opravdu znemožnila přípravu vegetariánského jídla (například kvůli technické či logistické nemožnosti připravovat paralelně několik druhů jídel v improvizovaných podmínkách rekonstrukce kuchyně), stěžlí lze v daném případě považovat za přihlédnutí k přesvědčení stěžovatele nabídku základní stravy (skládající se z převážné části z masité stravy, např. paštik, párků, hovězího a vepřového masa apod.), ač doplněnou nákupem z kantýny. Žalovaná totiž mohla nabídnout stěžovateli stravu muslimskou, která poskytována byla, a jak již bylo uvedeno, se ve většině jídel shodovala s vegetariánskou, a k doplnění stravy mu mohla nabídnout jako alternativu např. onen nákup z kantýny. Tuto variantu však nabídla stěžovateli až dne 20. 11. 2018, kdy stěžovatel o muslimskou stravu zažádal, případně 23. 11. 2018, kdy mu byla strava schválena (viz *Přehled událostí z vězeňského informačního systému u stěžovatele od informování o změně stravy po zrušení hladovky* na č. l. 57 – 58 spisu krajského soudu). Od této doby již nebylo možno považovat žalovanou za nepřihlízející k přesvědčení stěžovatele.

[19] Zároveň je však nutné zdůraznit, že stěžovatel odmítnutím základní stravy, která byla v rozporu s jeho přesvědčením, byl, jsou-li jeho tvrzení pravdivá (to nebylo důvodu v této fázi řešení věci v řízení o kasační stížnosti zjišťovat; to bude věcí krajského soudu), označen za „hladovkáře“ a nemohl nadále chodit do zaměstnání. Tímto postupem žalovaná stěžovateli omezila možnost si obstarat finanční prostředky, a tedy i alternativní vegetariánskou stravu v kantýně.

[20] Z výše uvedených důvodů bude úkolem krajského soudu zjistit, zda rekonstrukce vězeňské kuchyně skutečně znemožnila přípravu vegetariánské stravy. Pokud by nebyly zjištěny objektivní důvody k takovému postupu vůči stěžovateli, pak by to znamenalo, že žalovaná nepřihlédla při poskytování stravy stěžovateli k jeho přesvědčení v rozsahu, v němž jí to provoz umožňoval. Tímto by jednala v rozporu s § 16 odst. 1 věty druhé ZVTOS, tedy by během rekonstrukce kuchyně (od 5. 11. 2018 do 3. 6. 2019) nezákonně zasáhla do stěžovatelova práva na přihlédnutí k jeho přesvědčení při poskytování stravy. Pokud by krajský soud zjistil, že rekonstrukce neumožnila poskytovat stěžovateli vegetariánskou stravu, pak je s ohledem na možnosti poskytovat muslimskou stravu nutno určit, že nezákonný zásah trval ode dne neposkytování vegetariánské stravy (od 5. 11. 2018) do doby, než stěžovateli bylo fakticky umožněno odebírat muslimskou stravu (do 20., případně 23. 11. 2018).

Opatření obecné povahy: rozhodnutí vlády o vyhlášení nouzového stavu; nezákonný zásah; zásahová žaloba

k čl. 5 a čl. 6 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky (v textu jen „ústavní zákon o bezpečnosti ČR“)

k § 6 odst. 1 písm. b) zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon) ve znění zákona č. 112/2006 Sb. a č. 430/2010 Sb. (v textu jen „krizový zákon“)

k § 4 odst. 2 písm. c), § 82 a § 101a soudního řádu správního

I. Rozhodnutí vlády o vyhlášení nouzového stavu (vydané podle čl. 5 a čl. 6 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky) ani krizové opatření vlády, jímž byl [s odkazem na § 6 odst. 1 písm. b) zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení] stanoven zákaz vstupu na území ČR a zákaz vycestování z území ČR, nelze považovat za opatření obecné povahy ve smyslu § 4 odst. 2 písm. c) a § 101a s. ř. s.

II. Vydání opatření obecné povahy nelze ani poté, kdy je zrušeno správním orgánem, který ho vydal, považovat za nezákonný zásah správního orgánu, proti němuž by bylo možné se domáhat ochrany zásahovou žalobou dle § 82 a násl. s. ř. s.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2020, čj. 5 As 138/2020-80)

Prejudikatura: č. 625/2005 Sb. NSS, č. 738/2006 Sb. NSS, č. 740/2006 Sb. NSS, č. 1794/2009 Sb. NSS, č. 2000/2010 Sb. NSS, č. 2009/2010 Sb. NSS, č. 2321/2011 Sb. NSS, č. 3311/2015 Sb. NSS, 3687/2018 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 190/2007 Sb. ÚS (sp. zn. IV ÚS 301/05), č. 198/2008 Sb. ÚS (sp. zn. Pl. ÚS 14/07), č. 67/2010 Sb. ÚS (IV. ÚS 2087/07), č. 132/2012 Sb. (sp. zn. Pl. ÚS 19/11), č. 94/2018 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 635/18).

Věc: P. M. proti vládě České republiky o zrušení usnesení vlády, o kasační stížnosti navrhovatele.

Kasační stížnost navrhovatele směřovala proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 28. 4. 2020, čj. 10 A 50/2020-25, jímž byl odmítnut jeho návrh na zrušení usnesení vlády České republiky (odpůrkyně) ze dne 12. 3. 2020 č. 194, o vyhlášení nouzového stavu, zveřejněné pod č. 69/2020 Sb. (dále jen „rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu“), a jeho žaloba proti tvrzenému nezákonnému zásahu odpůrkyně spočívajícímu v dotčení práv navrhovatele usnesením vlády České republiky ze dne 13. 3. 2020 č. 203, o přijetí krizového opatření, zveřejněným pod č. 76/2020 Sb. (dále jen „krizové opatření č. 76/2020 Sb.“).

Navrhovatel se návrhem podaným u městského soudu původně domáhal zrušení, resp. vyslovení nicotnosti rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu i krizového opatření č. 76/2020 Sb. jako opatření obecné povahy. Následně svůj návrh změnil tak, že se ve vztahu ke krizovému opatření odpůrkyně č. 76/2020 Sb., které bylo odpůrkyní zrušeno a nahrazeno krizovým opatřením v podobě usnesení vlády ze dne 30. 3. 2020 č. 334, vyhlášeného pod č. 142/2020 Sb., domáhal určení, že zásah do jeho práv v důsledku vydání původního krizového opatření č. 76/2020 Sb. byl nezákonný.

Městský soud v napadeném usnesení dospěl k závěru, že návrh trpí neodstranitelným nedostatkem podmínek řízení. V části návrhu na zrušení rozhodnutí odpůrkyně o vyhlášení nouzového stavu jako opatření obecné povahy městský soud odkázal na usnesení pléna Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, s tím, že s ohledem na závěry Ústavního soudu v něm uvedené nelze napadený akt odpůrkyně vůbec považovat za opatření obecné povahy. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2015, čj. 9 As 207/2015-46, pak městský soud uvedl, že v takovém případě není dána pravomoc soudů ve správním soudnictví ve smyslu § 4 odst. 2 písm. c) s. ř. s. Návrh je proto třeba odmítnout dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení.

V části, jíž se navrhovatel domáhal ochrany proti tvrzenému nezákonnému zásahu odpůrkyně v důsledku vydání krizového opatření č. 76/2020 Sb., městský soud s odkazem na své usnesení ze dne 26. 3. 2020, čj. 10 A 35/2020-52, uvedl, že napadne-li navrhovatel opatření obecné povahy návrhem na jeho zrušení, avšak opatření je v průběhu soudního řízení zrušeno, nelze již tento návrh podle názoru městského soudu projednat, avšak nic nebrání změně návrhového typu na žalobu proti nezákonnému zásahu. Podmínkou takového postupu však je, že akt, proti němuž navrhovatel brojí, je skutečně opatřením obecné povahy. Městský soud s odkazem na výše zmiňované usnesení pléna Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, dospěl k závěru, že krizová opatření vlády jsou právními předpisy, tudíž není možné se vůči nim domáhat přímé soudní ochrany, a to ani návrhem na zrušení opatření obecné povahy, ani žalobou na ochranu před nezákonným zásahem (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2016, čj. 5 As 85/2015-36, č. 3460/2016 Sb. NSS, a dále rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2019, čj. 10 As 228/2018-23, a ze dne 20. 9. 2006, čj. 3 Aps 4/2005-63).

Navrhovatel dle městského soudu netvrdil, že by došlo k zásahu do jeho práv konkrétním, jemu adresovaným, úkonem správního orgánu, který by měl at již povahu rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s., nebo zásahu ve smyslu § 85 s. ř. s. (spíše měl městský soud na mysli § 82 s. ř. s. – pozn. NSS). Pokud by k takovému konkrétnímu zásahu došlo, bylo by dle městského soudu možné proti němu brojit příslušnou žalobou a v rámci ní tvrdit, že usnesení vlády o krizových opatřeních jsou nezákonné právní předpisy. Soud by měl potom pravomoc posoudit soulad takových podzákoných právních předpisů se zákonem dle čl. 95 odst. 1 Ústavy, částí věty za středníkem. Ovšem s ohledem na skutečnost, že zásahová žaloba v nyní posuzované věci směřovala proti aktu odpůrkyně, který pojmově nemůže být zásahem správního orgánu, bylo třeba i tuto část návrhu odmítnout pro neodstranitelný nedostatek podmínky řízení dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 5. 2018, čj. 6 Afs 8/2018-37, č. 3757/2018 Sb. NSS, bod 18 a ze dne 10. 1. 2019, čj. 1 As 202/2018-33, bod 24).

Navrhovatel (stěžovatel) napadl usnesení městského soudu kasační stížností, v níž setrval na názoru, že oba napadené akty odpůrkyně mají dle jeho názoru povahu opatření obecné povahy. Městský soud v napadeném rozhodnutí pomínil část argumentace stěžovatele a odkázal pouze na zmiňované usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20. Dle stěžovatele však toto rozhodnutí nemá dostatečnou kvalitu a trpí vnitřní rozporností. Stěžovatel má také za to, že povinnost obecných soudů respektovat rozhodnutí Ústavního soudu se vztahuje téměř výlučně na nálezy (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 301/05), z usnesení nanejvýš na ta, jež jsou plénem Ústavního soudu vybrána k publikaci ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu. Nebylo tedy dle stěžovatele na místě následovat „ojedinelé“ usnesení Ústavního soudu.

Současně stěžovatel odkázal na plenární nálezy Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07, v němž Ústavní soud dospěl k závěru, že pro povahu opatření obecné povahy není vyžadováno výslovné označení takového aktu za opatření obecné povahy ve zvláštním zákoně, a zdůraznil materiální pojetí opatření obecné povahy. Materiálnímu pojetí je třeba dát přednost také s ohledem na konstantní judikaturu Ústavního soudu preferující ten výklad veřejnoprávní normy, který co nejméně zasahuje do základního práva či svobody. Stěžovatel upozornil také na negativní vymezení opatření obecné povahy dle § 171 správního řádu („není právním předpisem ani rozhodnutím“), s čímž dle stěžovatele souvisí § 173 odst. 3 správního řádu, podle něhož povinnost určená v mezích zákona opatřením obecné povahy není přímo exekučně vymahatelná. Stěžovatel měl za to, že ačkoliv jsou napadené akty vydány dle čl. 5 a čl. 6 ústavního zákona o bezpečnosti ČR, jako usnesení vlády, nejedná se materiálně ani o správní rozhodnutí, ani o právní předpis, tím dle něj mohou být pouze nařízení vlády a vyhlášky ústředních správních orgánů. Napadené akty jsou naopak podle stěžovatele charakterizovány konkrétně stanovenými kázaky a příkazy (konkrétnost předmětu) společně s neurčitým okruhem subjektů. Splňují tedy materiální znaky opatření obecné povahy ve smyslu judikatury Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu. Napadené akty je s ohledem na výše uvedené dle stěžovatele možné podrobit soudnímu přezkumu.

K povaze rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu stěžovatel především odkázal na komentář k ústavnímu zákonu o bezpečnosti ČR (Rychetský, P.; Langášek, T.; Herc, T.; Mlsna, P. a kol. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: ASPI, 2015), který dospěl k závěru, že po formální stránce je vyhlášení nouzového stavu opatřením obecné povahy. Stěžovatel dále upozornil na dle něj rozporné pasáže

usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, spočívající zejména v tom, že Ústavní soud na jedné straně uvádí, že vyhlášení nouzového stavu nemá právně-normativní obsah, v důsledku čehož neplní funkci právního předpisu, na straně druhé dle Ústavního soudu představuje akt vládnutí, který má normativní dopad. Stěžovatel upozorňuje rovněž na to, že Ústavní soud v bodě 31 svého usnesení dospěl k závěru, že odpůrkyně publikovala své rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu ve Sbírce zákonů jako usnesení v rozporu s čl. 12 ústavního zákona o bezpečnosti ČR.

S odkazem na odlišné stanovisko ústavní soudkyně JUDr. Milady Tomkové k citovanému usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, měl stěžovatel za to, že vyhlášení nouzového stavu představuje významnou změnu poměrů v zemi, naplňuje znaky opatření obecné povahy a spadá pod negativní definici opatření obecné povahy obsaženou ve správním řádu. Soudům tak dle stěžovatele přísluší zkoumat, zda byly splněny procedurální předpoklady jeho vzniku, včetně vyhlášení a zda má tento akt náležitosti stanovené v čl. 6 odst. 1 věty první ústavního zákona o bezpečnosti ČR, a dovodit z toho odpovídající důsledky. Tím není nijak omezován prostor výkoné moci pro uvážení, zda je vyhlášení nouzového stavu namístě; pouze je dbáno na to, aby výsledek této úvahy byl vyjádřen v řádné formě. Současně dle stěžovatele platí, že ne každá vada má za následek neplatnost či neúčinnost vyhlášení nouzového stavu. Napadené rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu však dle stěžovatele trpí vadami zcela zásadního charakteru, které jej ve spojení s tím, že jeho zákonnost nebyla přezkoumána Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR, činí až nulitním, jak stěžovatel již uvedl v návrhu podaném u městského soudu. Městský soud tedy dle stěžovatele neměl návrh odmítnout, ale napadený akt měl jako opatření obecné povahy zrušit, nebo prohlásit za nulitní.

Pokud jde o krizová opatření odpůrkyně přijatá dle krizového zákona, odkázal stěžovatel na odlišné stanovisko ústavního soudce JUDr. Jana Filipa k usnesení pléna Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, poukazující na definici krizového opatření dle § 2 písm. c) krizového zákona. Podle tohoto ustanovení jde o „*organizační nebo technické opatření určené k řešení krizové situace a odstranění jejich následků, včetně opatření, jimiž se zasahuje do práv a povinností osob*“. Stěžovatel považuje uvedenou definici za doklad o povaze usnesení odpůrkyně o přijetí krizového opatření jako opatření obecné povahy v materiálním smyslu, přičemž Ústavní soud se s touto definicí nevypořádal. Stěžovatel také zdůraznil, že § 9 odst. 3 písm. c) krizového zákona počítá s formou opatření obecné povahy pro některé obdobné akty.

Argumentace v usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, je dle stěžovatele nepřesvědčivá. Za nelogické pokládá, aby usnesení odpůrkyně o přijetí krizových opatření, obsahově téměř totožná s mimořádnými opatřeními Ministerstva zdravotnictví, vydávanými v posledních týdnech [dle § 80 odst. 1 písm. g) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, v relevantním znění (dále je „zákon o ochraně veřejného zdraví“)], měla povahu právního předpisu *sui generis*, zatímco zmiňovaná opatření ministerstva byla dle téhož rozhodnutí Ústavního soudu (ve shodě s rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 23. 4. 2020, čj. 14 A 41/2020-111) opatřeními obecné povahy.

V doplnění kasační stížnosti ze dne 6. 5. 2020 stěžovatel také namítl, že možnost odpůrkyně zamezit vycestování osob z území České republiky nepředvídá samotný krizový zákon, ale opatření k ochraně hranic, včetně omezení vycestování, jí umožňuje vydat § 11 zákona č. 191/2016 Sb., o ochraně státních hranic České republiky a o změně souvisejících zákonů (zákon o ochraně státních hranic), v relevantním znění (dále jen „zákon o ochraně státních hranic“), který pro tyto akty výslovně stanoví formu opatření obecné povahy. Návrhem napadené krizové opatření č. 76/2020 Sb. je dle stěžovatele opatřením obecné povahy obdobně, jako je tomu dle jeho názoru v případě usnesení vlády České republiky ze dne 12. 3. 2020 č. 197, o dočasném znovuzavedení ochrany vnitřních hranic České republiky, zveřejněného pod č. 70/2020 Sb., kterým vláda s odkazem § 6 odst. 1. písm. b) krizového zákona uložila ministři vnitra, aby Ministerstvo vnitra mj. vydalo opatření obecné povahy k dočasnému znovuzavedení ochrany vnitřních hranic s Německem a Rakouskem a dále, aby vládě předložilo návrh na vydání opatření vlády dle § 11 zákona o ochraně státních hranic. Toto opatření bylo dle stěžovatele následně přijato jakožto opatření obecné povahy odpůrkyně ze dne 15. 3. 2020, jímž byla na období od 16. 3. 2020 do 4. 4. 2020 znovu zavedena vnitřní ochrana hranic s Německem a Rakouskem.

Dle stěžovatele bylo návrhem napadené krizové opatření č. 76/2020 Sb. vydáno zcela mimo působnost a pravomoc odpůrkyně, a proto bylo na místě dospět k závěru o nezákonném zásahu do práv stěžovatele, nebo konstatovat nicotnost napadeného aktu.

Odpůrkyně ve svém vyjádření zdůraznila, že se ztotožňuje s výrokem napadeného usnesení městského soudu i s jeho odůvodněním. Odpůrkyně je přesvědčena, že napadené rozhodnutí soudu správně identifikuje nosné důvody usnesení pléna Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, a zcela v souladu s čl. 89 odst. 2 Ústavy je aplikuje jako východisko vlastního rozhodnutí.

K důvodům kasační stížnosti odpůrkyně uvedla, že stěžovatel dle jejího názoru nedostal požadavku relevantně odůvodnit a prokázat svá tvrzení, pouze polemizuje se závěry Ústavního soudu a cituje nepřiléhavou judikaturu Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu. V souvislosti s odůvodněním kasační stížnosti pak odpůrkyně poznamenala, že stěžovatel namítá také důvody týkající se merita věci, nikoliv pouze odmítnutí jeho návrhu.

Pokud jde o závaznost relevantních rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, a ze dne 21. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 7/20, dle odpůrkyně naplňují precedenční znaky ve smyslu čl. 89 odst. 2 Ústavy, ačkoliv jsou formálně označena jako usnesení. Odpůrkyně přitom odkázala na plenární nálezy Ústavního soudu ze dne 19. 7. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 20/15, v němž Ústavní soud zdůraznil, že závazné ve smyslu § 89 odst. 2 Ústavy jsou také části odůvodnění obsahující *ratio decidendi*, tedy nosné důvody rozhodnutí. Dle odpůrkyně je tedy bez ohledu na formální označení rozhodnutí Ústavního soudu nezbytné respektovat závaznost těchto nosných důvodů. Zmiňovaná usnesení lze dle odpůrkyně považovat za „meritorní“, neboť v nich Ústavní soud přezkoumával materiálně-právní povahu a charakter napadených aktů, jakož i otázku příslušnosti Ústavního soudu k jejich přezkumu. Odpůrkyně také zdůraznila, že tato rozhodnutí byla vydána plénem Ústavního soudu.

Pokud jde o argumentaci stěžovatele zpochybňující precedenční závaznost usnesení Ústavního soudu na základě nálezu Ústavního soudu ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 301/05, považuje ji odpůrkyně za vytrženou z kontextu a nepřiléhavou. V tomto nálezu se Ústavní soud vyslovil k „precedenční“ i „kasační“ závaznosti svých rozhodnutí, přičemž odpůrkyně má za to, že přinejmenším k části návrhu stěžovatele týkající se povahy rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu působí usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, jako kasačně závazné. Pokud jde o precedenční závaznost rozhodnutí Ústavního soudu, městský soud dle odpůrkyně dostal při svém rozhodování principům závazných účinků ústavněprávního výkladu Ústavního soudu vyslovených v nálezech Ústavního soudu ze dne 25. 1. 2005, sp. zn. III. ÚS 252/04, ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 301/05, ze dne 19. 7. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 20/15, a v další navazující judikatuře.

Odpůrkyně dále uvedla ve svém vyjádření argumenty na obranu obou napadených aktů, tedy rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu a krizového opatření č. 76/2020 Sb. Především odmítla závěry stěžovatele, že by nedisponovala pravomocí omezovat základní práva a svobody na základě ústavního zákona o bezpečnosti ČR a krizového zákona a že by z tohoto důvodu bylo její krizové opatření č. 76/2020 Sb. nicotné. Pravomoc odpůrkyně vyplývá přímo z krizového zákona a ústavního zákona o bezpečnosti ČR. Možnost soudního přezkumu procedurálních předpokladů vyhlášení nouzového stavu vyřešil již Ústavní soud ve svém usnesení ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20. Pokud jde o zákonné podmínky vyhlášení nouzového stavu dle čl. 6 odst. 1 a čl. 12 ústavního zákona o bezpečnosti ČR, jsou dle odpůrkyně naplněny i v případě, že nouzový stav byl vyhlášen a publikován v jiném aktu, než ve kterém byl vymezen rozsah omezení práv a byly uloženy povinnosti. Jak vyplývá také z odborné literatury, požadavek stanovení omezení práv a uložení povinností „*současně s vyhlášením nouzového stavu*“ neznamená, že by se tak muselo stát jediným úkonem. Odpůrkyně dále poznamenala, že rozsah omezení práv byl dostatečně vymezen odkazem na § 5 písm. a) až e) a § 6 krizového zákona a stanovením povinnosti vydat usnesení vlády pro provedení krizových opatření.

Postup odpůrkyně byl dle jejího názoru ústavně konformní a za dané situace logický a vhodný, přičemž otázka důvodnosti vyhlášení nouzového stavu dle odpůrkyně nepodléhá soudnímu přezkumu vůbec. Odpůrkyně dále uvedla, že veškerá krizová opatření obsahují vymezení důvodu, pro který byl vyhlášen nouzový stav: „[Z] důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru/označovaný jako SARS CoV-2/na území České republiky.“ Rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu i všechna navazující krizová opatření tak dle odpůrkyně

obsahují odůvodnění, přestože je obsahovat nemusí, neboť se na ně dle § 38 krizového zákona nevztahují ustanovení správního řádu.

Odpůrkyně následně zdůraznila, že stěžovatel vůbec nevzal v potaz, že jím napadené akty sledují legitimní cíl ochrany práva na život a ochrany zdraví a že práva a svobody jednotlivců omezovaly pouze v nezbytném nutném rozsahu. Následně odpůrkyně stručně popsala, jaké důsledky pro šíření nemoci COVID-19 by mohlo mít, pokud by krizová opatření nebyla přijata.

Stěžovatel i v replice k vyjádření odpůrkyně setrval na svém stanovisku, že napadené akty jsou materiálně opatřeními obecné povahy. Dle svého názoru poukázal v tomto směru na relevantní judikaturu a další prameny, na rozdíl od městského soudu nebo Ústavního soudu.

Na podporu svých tvrzení stěžovatel též cituje z doporučení Benátské komise shrnutých v její aktuální kompilaci na téma výjimečných stavů ze dne 16. 4. 2020 [CDLPI(2020)003, str. 19], z něhož dle stěžovatele vyplývá, že by měl být zachován plný soudní přezkum všech aktů vydaných výkonnou mocí v době výjimečných stavů. V tomto ohledu stěžovatel poukazuje též na odlišné stanovisko ústavních soudců JUDr. Kateřiny Šimáčkové, JUDr. Vojtěcha Šimíčka a JUDr. Davida Uhlíře k předmětnému usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20.

Stěžovatel zopakoval, že není možné tvrdit, že obsahově totožný akt je opatřením obecné povahy, pokud jej vydá Ministerstvo zdravotnictví, avšak tuto povahu nemá, pokud jej vydá vláda. Následně stěžovatel opětovně odkázal na § 11 zákona o ochraně státních hranic s tím, že návrhem napadené krizové opatření č. 76/2020 Sb. nemůže být ničím jiným, než opatřením obecné povahy souvisejícím se znovuzavedením ochrany vnitřních hranic.

S odkazem na plenární nálezy Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07, stěžovatel poznamenal, že i opatření, které je formálně právním předpisem, může být materiálně opatřením obecné povahy, přičemž zdůraznil, že toto rozhodnutí, vydané formou nálezu má nepochybně přednost před usnesením, na které poukazuje odpůrkyně. V uvedeném nálezu také Ústavní soud dovodil, že materiální pojetí opatření obecné povahy je v souladu s pravidlem přednosti takového výkladu veřejnoprávní normy, který co nejméně zasahuje do práv a svobod.

Stěžovatel následně vznesl námitky týkající se tvrzeného pochybení odpůrkyně při vydávání návrhem napadených aktů. Stěžovatel má za to, že napadené akty nebyly jakožto opatření obecné povahy dostatečně odůvodněny. K tomu stěžovatel odkázal na příslušnou judikaturu Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu týkající se požadavků na obsah odůvodnění opatření obecné povahy. Odpůrkyně také dle stěžovatele pochybila, jestliže k vydání daného opatření obecné povahy nevedla spis, jak sama konstatovala ve svém vyjádření ke kasační stížnosti. Ve spojení s nedostatečností odůvodnění pak dle stěžovatele mají tato pochybení přímý vliv na posuzování otázky proporcionality předmětných opatření, a proto je na místě, aby se jimi soud zabýval také v posuzované věci.

Stěžovatel v závěru uvedl, že odpůrkyně dle jeho názoru nemá vůbec pravomoc takto závažné opatření vydat (avšak stěžovatel nespécifikuje, který z napadených aktů má na mysli), napadené opatření je zcela nedostatečně odůvodněno a ve věci jeho vydání nebyl veden spis, proto považuje stěžovatel až za nadbytečné věnovat se přiměřenosti daného opatření, avšak přesto se k proporcionalitě postupu odpůrkyně vyjádřil a srovnával jej s opatřeními přijatými v minulosti v reakci na pandemii viru tzv. prasečí chřipky H1N1 (k této otázce, stejně jako k otázce odborných podkladů pro rozhodování odpůrkyně o krizových opatřeních stěžovatel předložil řadu listinných příloh). Dle stěžovatele postup odpůrkyně nedostal požadavku potřeby ani proporcionalitě v užším smyslu, jak byly vymezeny v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost v části, jíž se navrhovatel domáhal, aby Nejvyšší správní soud „sám ve věci rozhodl tak, že zruší napadené opatření obecné povahy či jinak rozhodne ve věci samé“, odmítl. Ve zbytku kasační stížnosti zamítl.

Z odůvodnění:

V.1 Podmínky řízení o kasační stížnosti

[29] Z hlediska posouzení přípustnosti kasační stížnosti ovšem Nejvyšší správní soud předesílá, že v posuzovaném případě stěžovatel kasační stížností napadl usnesení městského soudu o odmítnutí návrhu. Takovou kasační stížnost lze oprít pouze o důvody nezákonnosti tohoto rozhodnutí dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, čj. 3 Azs 33/2004-98, č. 625/2005 Sb. NSS). Pod tento důvod spadá i případ, kdy vada řízení před soudem měla nebo mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí o odmítnutí návrhu (viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 12. 2005, čj. 6 As 4/2004-53). Jelikož tedy kasační stížnost nesměřuje proti meritornímu rozhodnutí městského soudu, nemůže se ani Nejvyšší správní soud zabývat věcí samou. Předmětem posouzení Nejvyššího správního soudu v daném řízení může být toliko otázka, zda městský soud postupoval správně, když návrh stěžovatele podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení.

[30] Nejvyšší správní soud tudíž nebyl oprávněn hodnotit zákonnost napadených aktů odpůrkyně, jejich vydání nebo odůvodnění či se zabývat otázkou jejich proporcionality, neboť těmito otázkami se ani městský soud, vzhledem k odmítnutí návrhu stěžovatele, vůbec nezabýval. Kasační stížnost je tedy v rozsahu, v jakém se stěžovatel domáhal, dle obsahu kasační stížnosti i jejího petitu, aby Nejvyšší správní soud rozhodl o věci samé, jak ji stěžovatel vymezil v řízení před městským soudem, ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřipustná, neboť se opírá o jiné než přípustné důvody kasační stížnosti dle § 103 odst. 1 s. ř. s. (viz např. odpůrkyní připomínané usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2003, čj. 6 Azs 44/2003-31, č. 738/2006 Sb. NSS). V této části tedy Nejvyšší správní soud kasační stížnost stěžovatele pro nepřipustnost dle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 120 s. ř. s. odmítl.

[31] Ve zbytku shledal Nejvyšší správní soud kasační stížnost přípustnou a přistoupil tedy k jejímu posouzení v mezích uplatněných důvodů namítajících nezákonnost napadeného usnesení městského soudu o odmítnutí návrhu, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí městského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

V.2 Obsah napadených aktů odpůrkyně a relevantní rozhodnutí Ústavního soudu

[32] Nejprve je vhodné připomenout, pokud jde o obsah obou napadených aktů odpůrkyně, že usnesením ze dne 12. 3. 2020 č. 194, zveřejněným pod č. 69/2020 Sb., vyhlásila odpůrkyně podle čl. 5 a čl. 6 ústavního zákona o bezpečnosti ČR nouzový stav z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru označovaného jako SARS CoV-2. V předmětném usnesení o vyhlášení nouzového stavu odpůrkyně uvedla, že nouzový stav vyhláší od 14:00 hodin dne 12. 3. 2020 na dobu 30 dnů a zároveň nařizuje pro řešení vzniklé krizové situace krizová opatření podle § 5 písm. a) až e) a § 6 krizového zákona, jejichž konkrétní provedení stanoví samostatným usnesením. K prodloužení nouzového stavu do 30. 4. 2020 došlo usnesením odpůrkyně ze dne 9. 4. 2020 č. 396, o prodloužení nouzového stavu v souvislosti s epidemií viru SARS CoV-2, vyhlášeným pod č. 156/2020 Sb., se souhlasem Poslanecké sněmovny PČR uděleným jejím usnesením ze dne 7. 4. 2020 č. 1012. Usnesením odpůrkyně ze dne 30. 4. 2020 č. 485, o prodloužení nouzového stavu v souvislosti s epidemií viru SARS CoV-2, vyhlášeným pod č. 219/2020 Sb., byl nouzový stav opětovně prodloužen do 17. 5. 2020, s čímž Poslanecká sněmovna PČR vyslovila souhlas usnesením ze dne 28. 4. 2020 č. 1105.

[33] Jak též připomíná Ústavní soud v dále zmiňovaném usnesení ze dne 5. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 10/20, v návaznosti na vyhlášení nouzového stavu nařídila odpůrkyně usnesením ze dne 13. 3. 2020 č. 203, o přijetí krizového opatření, vyhlášeným pod č. 76/2020 Sb., podle § 6 odst. 1 písm. b) krizového zákona, s účinností od 16. 3. 2020, 00.00 hodin, zákaz vstupu pro všechny cizince s výjimkou cizinců pobývajících s přechodným pobytem nad 90 dnů nebo trvalým pobytem na území České republiky, ledaže by jejich vstup byl v zájmu České republiky. Kromě toho zakázala občanům České republiky a cizincům s trvalým nebo s přechodným pobytem nad 90 dnů na území České republiky vycestovat z území České republiky, přičemž i z tohoto opatření mohla být udělena výjimka. Usnesením vlády ze dne 30. 3. 2020 č. 334, o přijetí krizového opatření, vyhlášeným pod

č. 142/2020 Sb., bylo krizové opatření č. 76/2020 Sb. zrušeno a zároveň jím byl podle § 5 písm. c), § 6 odst. 1 písm. b) a § 6 odst. 2 písm. b) krizového zákona, s účinností od 31. 3. 2020, 00.00 hodin, do 12. 4. 2020, nově stanoven zákaz vstupu na území České republiky pro cizince a výjimky z tohoto zákazu a zákaz vycestování z území České republiky a výjimky z tohoto zákazu. Ministerstvo vnitra bylo zmocněno, aby svým sdělením na internetových stránkách stanovilo další podmínky a náležitosti vyžadované pro překročení státní hranice. Všem osobám, které vstoupí na území České republiky, byla stanovena povinnost oznámit tuto skutečnost svému registrujícímu poskytovateli zdravotních služeb v oboru všeobecné praktické lékařství nebo praktické lékařství pro děti a dorost, a uvedeným poskytovatelům zdravotních služeb byla uložena povinnost rozhodnout o karanténě těchto osob v délce 14 dnů. Další povinnosti byly stanoveny osobám, pro které neplatila uvedená oznamovací povinnost, aby v případě jakýchkoli příznaků chřipkového onemocnění tuto skutečnost rovněž oznámily uvedeným poskytovatelům zdravotních služeb. Všem osobám, které by vstoupily na území České republiky a pro které by neplatila uvedená oznamovací povinnost, byl zakázán volný pohyb na území celé České republiky a stanoveny výjimky z tohoto zákazu (např. pro účely cesty do zaměstnání, cesty nezbytně nutné k obstarání základních životních potřeb, cesty do zdravotnických zařízení, apod.).

[34] Platnost usnesení vlády č. 334 byla prodloužena usnesením vlády ze dne 6. 4. 2020 č. 387, o přijetí krizového opatření, vyhlášeným pod č. 150/2020 Sb., do 13. 4. 2020, 23.59 hodin. S účinností od 14. 4. 2020, 00.00 hodin, po dobu trvání nouzového stavu jím byla podle § 5 písm. c), § 6 odst. 1 písm. b) a § 6 odst. 2 písm. b) krizového zákona stanovena nová podrobná úprava zákazu vstupu na území České republiky pro cizince a výjimky z tohoto zákazu, zákazu vycestování z území České republiky a výjimky z něho, povinnosti oznámit vstup do České republiky krajským hygienickým stanicím a povinnosti krajských hygienických stanic rozhodnout o karanténě v délce 14 dnů, jakož i další oznamovací či jiné povinnosti adresátů a zákaz volného pobytu na území České republiky pro osoby, které by vstoupily na území České republiky a kterým by nebyla nařízena karanténa, společně se stanovenými výjimkami z tohoto zákazu. Usnesení vlády č. 387 bylo zrušeno usnesením vlády ze dne 23. 4. 2020 č. 443, o přijetí krizového opatření, vyhlášeným pod č. 193/2020 Sb., kterým byl od 27. 4. 2020, 00.00 hodin, znovu podrobně upraven zákaz vstupu na území České republiky pro cizince, výjimky z něj a další povinnosti a omezení obdobná těm, která byla stanovena dřívejšími usneseními vlády. Usnesení vlády č. 443 bylo zase zrušeno usnesením vlády ze dne 30. 4. 2020 č. 495, o přijetí krizového opatření, vyhlášeným pod č. 222/2020 Sb., které upravovalo zákaz vstupu na území České republiky s účinností od 1. 5. 2020, a bylo s účinností od 11. 5. 2020 po dobu trvání nouzového stavu (do 17. 5. 2020) nahrazeno obdobným usnesením vlády ze dne 4. 5. 2020 č. 495, o přijetí krizového opatření, vyhlášeným pod č. 226/2020 Sb. Zákaz vycestování z území České republiky již těmito usneseními vlády stanoven nebyl.

[35] Stěžovatel se domnívá, že jeho návrh neměl být městským soudem odmítnut, ale naopak meritorně posouzen. Za stěžejní námitku podané přípustné části kasační stížnosti lze dle Nejvyššího správního soudu považovat tvrzení stěžovatele o tom, že závěry usnesení pléna Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, na nichž městský soud postavil své rozhodnutí, jej nezavazovaly, a tudíž se jimi neměl řídit, případně, že měl dát přednost uplatnění stěžovatelem specifikovaných nálezů Ústavního soudu na projednávaný případ.

[36] V prvé řadě je však nutné konstatovat, že plenární usnesení ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, o které opřel své rozhodnutí městský soud a jehož závaznost i správnost jeho závěrů stěžovatel v kasační stížnosti zpochybňuje, se přímo týká pouze jednoho z aktů napadených stěžovatelem v nyní posuzované věci, a to rozhodnutí vlády o vyhlášení nouzového stavu. Dále toto usnesení Ústavního soudu specifikuje právní povahu jiného krizového opatření vlády (č. 85/2020 Sb.), než je nyní napadené krizové opatření č. 76/2020 Sb., a také právní povahu tří mimořádných opatření Ministerstva zdravotnictví vydaných podle zákona o ochraně veřejného zdraví. Povaha nyní napadeného krizové opatření odpůrkyně č. 76/2020 Sb. ovšem naproti tomu byla předmětem posuzování Ústavního soudu (společně s jinými krizovými opatřeními odpůrkyně, resp. mimořádnými opatřeními Ministerstva zdravotnictví) v jeho pozdějších plenárních usneseních ze dne 5. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 10/20 a sp. zn. Pl. ÚS 13/20, která tedy byla Ústavním soudem vydána až po rozhodnutí městského soudu v předmětné věci. Pro úplnost lze ještě konstatovat, že obdobná argumentace Ústavního soudu se objevuje rovněž v jeho usneseních ze dne 21. 4. 2020, Pl. ÚS 7/20 a ze dne 5. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 15/20, jejichž předmětem bylo krizové opatření vlády č. 122/2020 Sb., a také v nejnovějším usnesení pléna ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. Pl.

ÚS 11/20, které se vedle krizového opatření vlády č. 106/2020 Sb. a jednoho z mimořádných opatření Ministerstva zdravotnictví zabývá opět též povahou rozhodnutí vlády o vyhlášení nouzového stavu (předmětem dalšího souvisejícího usnesení ze dne 5. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 12/20, bylo výhradně příslušné mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví a tvrzený zásah Ministerstva zdravotnictví a vlády do práv stěžovatelek v uvedené věci).

[37] Přitom je vhodné připomenout z těchto zmiňovaných rozhodnutí Ústavního soudu především ty pasáže, které se týkají přímo právních aktů napadených stěžovatelem v nynějším případě. V usnesení ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, většinové stanovisko pléna Ústavního soudu k povaze rozhodnutí odpůrkyně o vyhlášení nouzového stavu konstatovalo:

„21. S ohledem na argumentaci stěžovatelky se Ústavní soud nejprve zabýval základní otázkou, zda je ústavně-soudní přezkum předmětného usnesení vlády o vyhlášení nouzového stavu vůbec možný - zda je k němu Ústavní soud příslušný; k tomu je třeba zaměřit se na samotnou podstatu uvedeného aktu, svou povahou aktu výjimečného, jedinečného a do značné míry nezařaditelného pod právněteoretické definice.

22. Podle čl. 5 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti republiky může vláda vyhlásit nouzový stav v případě živelných pobrom, ekologických nebo průmyslových havárií, nehod nebo jiného nebezpečí, které ve značném rozsahu ohrožují životy, zdraví nebo majetkové hodnoty nebo vnitřní pořádek a bezpečnost. Podle druhého odstavce stejného ustanovení vláda o vyhlášení nouzového stavu neprodleně informuje Poslaneckou sněmovnu, která je může zrušit. Podle čl. 6 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti republiky se nouzový stav může vyhlásit jen s uvedením důvodů na určitou dobu a pro určité území; současně s vyhlášením musí vláda vymezit, která práva stanovená ve zvláštním zákoně (a v jakém rozsahu) se v souladu s Listinou omezují a které povinnosti (a v jakém rozsahu) se ukládají. V souladu s čl. 12 stejného zákona se rozhodnutí o nouzovém stavu zveřejňuje v bromadných sdělovacích prostředcích a vyhláňuje se stejně jako zákon; účinnosti nabývá okamžikem, který se v rozhodnutí stanoví.

23. Speciální procedurální formu soudního přezkumu rozhodnutí vlády o vyhlášení nouzového stavu obecně nepředpokládá ani ústavní pořádek, ani zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“). O nepřezkoumatelnosti vládního vyhlášení nouzového stavu v režimu správního soudnictví i v režimu ústavního přezkumu panuje shoda v komentářové literatuře (viz např. Rychetský, P., Langášek, T., Herc, T., Mlsna, P. a kol. Ústava České republiky; Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 1154-1155; či Mareš, M. a Novák, D. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 53).

24. **Tvrdí-li stěžovatelka, že předmětné usnesení vlády o vyhlášení nouzového stavu je opatřením obecné povahy, je třeba její názor odmítnout zejména s ohledem na skutečnost, že vládní rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu nepředstavuje jednu z forem realizace veřejné správy přijatou správním orgánem. Vláda nouzový stav vyhláňuje na základě ústavního zákona, a činí tak v rámci své exekutivní funkce, která nemá charakter správní, nýbrž ústavní. Rozhodnutí o nouzovém stavu není primárně zaměřeno na jednotlivé fyzické nebo právní osoby, neboť vyhlášení samotné pro ně není závazným aktem, který by jim ukládal, měnil či rušil konkrétní práva a povinnosti jakožto adresátům stojícím vně systému vztahů organizační nadřízenosti a podřízenosti ve veřejné správě. Vynutitelná pravidla chování obsahují až konkrétní realizační opatření, která jsou na základě rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu vydávána.**

25. Ze stejných důvodů nelze rozhodnutí vlády o nouzovém stavu považovat ani za (jiný) právní předpis ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) nebo § 64 odst. 2 zákona o Ústavním soudu. V případech přezkumu právních předpisů je příslušnost Ústavního soudu vymezena především předmětem řízení: Ústavní soud nemůže přezkoumávat právní akty, které (ani „jiným“) právním předpisem nejsou z hlediska formy (název, procedura, zveřejnění příslušným publikačním orgánem), obsahu (neobsahují právní normy) či funkce (nemají regulovat chování) [srov. Filip, J., Holländer, P., Šmíček, V. Zákon o Ústavním soudu. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 224]. Z judikatury Ústavního soudu přitom vyplývá, že klasifikaci pramenů práva je nutno odvíjet v první řadě od obsahu právní normy [viz nálezy sp. zn. Pl. ÚS 24/99 ze dne 23. 5. 2000 (N 73/18 SbNU 135; 167/2000 Sb.) či nálezy sp. zn. Pl. ÚS 27/09 ze dne 10. 9. 2009 (N 199/54 SbNU 445; 318/2009 Sb.)]. Vyhlášení nouzového stavu je ad hoc rozhodnutím - týká se individuálního případu mimořádné situace a neobsahuje žádné opakovatelné pravidlo.

Samotné rozhodnutí vlády o vyhlášení nouzového stavu rovněž nemá právněnormativní obsah, v důsledku čehož neplní funkci právního předpisu.

26. Vyhlášení nouzového stavu vládou je v nyní projednávané věci primárně aktem aplikace ústavního práva; představuje „akt vládnutí“, který má normativní dopad, zásadně nepodléhá kontrole Ústavního soudu a je „přezkoumatelný“ primárně demokraticky zvoleným politickým („nesoudním“) orgánem, kterým je Poslanecká sněmovna. Nestanovil-li zákonodárce vhodný standard soudního přezkumu formou speciálních procesních pravidel, nelze na politické rozhodnutí o nouzovém stavu aplikovat tradiční ústavněprávní přezkum proporcionality. Vláda za vyhlášení nouzového stavu nese politickou odpovědnost, neboť odpovídá Poslanecké sněmovně (čl. 68 odst. 1 Ústavy), která pak může naplnit kontrolní funkci ve smyslu čl. 5 odst. 4 ústavního zákona o bezpečnosti republiky. Podstatu nepřezkoumatelnosti některých aktů vstížeň vyjadřuje J. Kysela, podle kterého „je totiž zřejmé, že budou-li soudy přezkoumávat veškerá rozhodnutí jiných orgánů veřejné moci, budou to do značné míry nakonec soudy, a nikoliv tyto orgány, kdo danou věc rozhodnou“ (Kysela, J. Ústava mezi právem a politikou. Úvod do ústavní teorie. Praha: Leges, 2014, str. 299). Jak se ostatně podává z napadeného usnesení vlády o vyhlášení nouzového stavu, vyhláší se jím nouzový stav bez určení konkrétních omezení základních práv a svobod a bez uložení jakýchkoliv povinností; tím se napadené usnesení liší od předchozích rozhodnutí vlády o nouzovém stavu - viz dále.

27. Absence soudní kontroly vyhlášení nouzového stavu není absolutní a lze si představit okolnosti, za kterých by sám Ústavní soud mohl (a měl) posoudit, zejména na základě návrhu politické menšiny, zda byl nouzový stav řádně vyhlášen, zda měl zamýšlené ústavněprávní účinky, a následně i rozhodnout o zákonnosti či ústavnosti navazujících realizačních aktů, a to s odkazem na čl. 1 odst. 1 a čl. 9 odst. 2 Ústavy, případně i na čl. 10 a 10a Ústavy. Akt vyhlášení nouzového stavu by Ústavní soud mohl zrušit, byl-li by v rozporu se základními principy demokratického právního státu a znamenal-li by změnu podstatných náležitostí demokratického právního státu.

28. K právě uvedenému je třeba zdůraznit ještě následující: Z čl. 6 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti republiky vyplývá, že určit omezovaná práva i jejich rozsah je třeba spolu s vyhlášením nouzového stavu. V nyní projednávané věci vláda rozhodnutí o nouzovém stavu přijala a publikovala samostatně formou usnesení, přičemž konkrétní povinnosti i jejich rozsah stanovila až v navazujících opatřeních. Uvedený postup se formálně liší od postupu vlády zvoleného v minulosti při vyhlášení nouzových stavů [viz např. rozhodnutí vlády ze dne 2. 6. 2013 vyhlášené pod č. 140/2013 Sb. (přijaté v souvislosti s povodněmi), rozhodnutí vlády ze dne 24. 1. 2007 vyhlášené pod č. 11/2007 Sb. (přijaté v souvislosti s větrnou kalamitou) či rozhodnutí vlády ze dne 2. 4. 2006 vyhlášené pod č. 121/2006 Sb. (přijaté rovněž v souvislosti s povodněmi)].

29. Postup vlády, která nejprve vydala samostatné rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu a následně stanovila konkrétní krizová opatření, jimiž byla implicitně omezena základní práva (a jejich rozsah) a ve kterých zároveň byly uloženy povinnosti (a jejich rozsah), není protiústavní. Vláda vymezila v usnesení o vyhlášení nouzového stavu omezovaná práva odkazem na § 5 písm. a) až e) a § 6 krizového zákona a na další konkretizující usnesení vlády. I přesto, že je takové implicitní vymezení obecné a neurčité, nelze je považovat za excesivní porušení či zneužití ústavního práva. Z uvedeného formálního nedostatku nelze vyvozovat neplatnost rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu, jelikož příliš striktní hodnocení formálních náležitostí by zcela pomítlo vážnost a mimořádnost situace, která k vyhlášení nouzového stavu vedla. Jak je uvedeno výše, kontrolní odpovědnost je zajištěna primárně ze strany Poslanecké sněmovny, přičemž ochrana základních práv je garantována soudním přezkumem konkrétních opatření omezujících základní práva a svobody.

30. Lze tedy uzavřít, že neobsahuje-li samotné rozhodnutí o nouzovém stavu ve smyslu čl. 6 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti republiky přímo konkrétní krizová opatření, je jeho přímý a „izolovaný“ přezkum Ústavním soudem v zásadě vyloučen, neboť v takovém případě jde primárně o akt vládnutí politického charakteru. Naopak - v případě, že by konkrétní krizová opatření byla stanovena přímo v rozhodnutí o nouzovém stavu, přezkum Ústavního soudu by nemohl být absolutně vyloučen vůči té části rozhodnutí, která by obsahovala konkrétní krizová opatření obsahující obecně závazná normativní pravidla chování, což však není případ nyní projednávané věci.

31. Konečně je třeba uvést, že byť vláda publikovala rozhodnutí o nouzovém stavu ve Sbírce zákonů jako usnesení (v rozporu s čl. 12 ústavního zákona o bezpečnosti republiky), na povaze a účinnosti samotného vyhlášení to nic nemění. Podstatu čl. 12 je totiž nutné spatřovat zejména ve skutečnosti, že publicita vyhlášení nouzového stavu musí

byť maximální, a tedy účinná a efektivní. Otázku, zda rozhodnutí o nouzovém stavu bylo vyhlášeno způsobem maximálně účinným a předvídatelným, musí posoudit Poslanecká sněmovna, případně soudy při přezkumu navazujících realizačních opatření (viz bod 27). Ústavní soud v tomto ohledu pouze uvádí, že poskytuje-li právní řád řadu způsobů publikace rozhodnutí o nouzovém stavu prostřednictvím bromadných sdělovacích prostředků, měla by jich vláda využít plně a komplexně tak, aby se o vyhlášení nouzového stavu mohl dozvědět opravdu každý. Označení nouzového stavu (jen) na tiskové konferenci vhodným způsobem publikace v případě tak závažného aktu podle Ústavního soudu není - na jeho rozhodnutí to však nic nemění.“ (důraz doplněn Nejvyšším správním soudem).

[38] Tyto své úvahy Ústavní soud v podstatě zopakoval i ve svém následném plenárním usnesení ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 11/20.

[39] Podstatný pro nyní posuzovanou věc je tedy především závěr Ústavního soudu, že rozhodnutí vlády o vyhlášení nouzového stavu není z materiálního ani z formálního hlediska opatřením obecné povahy. Z většinyových stanovisek pléna Ústavního soudu tedy jednoznačně vyplývá, že tento akt odpůrkyně nemůže být přezkoumán soudy rozhodujícími ve správním soudnictví v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy dle § 101a a násl. s. ř. s.

[40] Obdobně v usnesení ze dne 5. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 10/20, Ústavní soud k povaze krizových opatření odpůrkyně obecně a dále přímo k povaze krizového opatření odpůrkyně č. 76/2020 Sb. konstatoval:

„15. Napadená usnesení vlády jsou krizovými opatřeními, k jejichž vydání je vláda oprávněna v době trvání nouzového stavu jako orgán krizového řízení podle § 5 a 6 krizového zákona. Ustanovení § 8 krizového zákona stanoví, že vláda vydává krizová opatření rozhodnutím. Touto formou realizuje svá oprávnění podle čl. 6 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti České republiky, který předpokládá, že vláda současně s vyhlášením nouzového stavu vymezí, která práva stanovená ve zvláštním zákoně a v jakém rozsahu se v souladu s Listinou omezují a které povinnosti a v jakém rozsahu se ukládají (srov. usnesení ze dne 21. 4. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 7/20, body 21-23, usnesení ze dne 22. 4. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 8/20, body 43-45).

16. Oprávnění stanovit povinnosti a omezení základních práv a svobod rozhodnutím vlády podle čl. 6 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti České republiky je zvláštní úpravou vůči čl. 4 odst. 1 a 2 Listiny. Podle čl. 4 odst. 1 Listiny povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod. Již zmíněný čl. 6 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti České republiky nicméně umožňuje, aby zákon vymezil pouze základní práva a svobody, do nichž může být zasaženo povinnostmi stanovenými rozhodnutím vlády, a vládě tak ponechal uvážení, jaké konkrétní povinnosti a v jakém rozsahu stanoví. V tomto případě tedy ústavní zákon připouští, aby byl základ určité povinnosti vymezen nikoli v zákoně, ale teprve v rozhodnutí vlády, aniž by tím omezoval možnost stanovit zákonem meze tohoto oprávnění vlády (jak činí § 6 krizového zákona v jednotlivých pododstavcích, kde specifikuje možné typy krizových opatření). Obdobně lze nablížit i na vztah uvedeného oprávnění k čl. 4 odst. 2 Listiny, podle něhož meze základních práv a svobod mohou být za podmínek stanovených Listinou upraveny pouze zákonem. Rozsah tohoto oprávnění brání tomu, aby byla rozhodnutí vlády podle § 5 a 6 krizového zákona nejen formálně, ale i materiálně považována za nařízení vlády podle čl. 78 Ústavy, která mohou být vydávána výlučně k provedení zákona a v jeho mezích (srov. usnesení sp. zn. Pl. ÚS 7/20, body 21-22, usnesení sp. zn. Pl. ÚS 8/20, body 43-44).

17. Samotné označení aktu vlády jako „rozhodnutí“ z něj ještě nečiní rozhodnutí orgánu veřejné moci, jehož zrušení se lze domáhat v řízení o ústavní stížnosti. Z čl. 6 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti České republiky vyplývá, že předmětem rozhodování vlády je stanovení povinností a úprava omezení základních práv a svobod na dobu trvání nouzového stavu a pro území, pro které byl nouzový stav vyhlášen. Ustanovení § 5 a 6 krizového zákona poskytují vládě široký prostor k vymezení povinností či omezení tvořících obsah krizového opatření, jakož i osob a území, jichž se toto krizové opatření má týkat. Může jít o stanovení obecného pravidla chování adresovaného neurčitému počtu osob. Není ale vyloučeno, aby se krizové opatření týkalo i jen určité konkrétní věci nebo dopadalo na určitý konkrétně vymezený okruh adresátů. Ostatně § 2 písm. c) krizového zákona vymezuje krizové opatření jako organizační nebo technické opatření určené k řešení krizové situace a odstranění jejich následků, včetně opatření, jimiž se zasahuje do práv a povinností osob. Nemusí nutně jít o normativní právní akt, ale v úvahu přicházejí nejrůznější varianty právních

aktů. Pojem krizového opatření prostě zahrnuje vše, co musí vláda činit na základě ústavního zmocnění ke zvládnutí krizové situace.

18. Různá povaha krizových opatření ovšem nic nemění na tom, že tyto akty mohou být vydávány jen na základě zmocnění a v mezích stanovených ústavním pořádkem a že jimi nesmí být zasahováno do základních práv a svobod v rozporu s Listinou. Tato skutečnost je výslovně zdůrazněna v čl. 6 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti České republiky, podle něhož může vláda současně s vyhlášením nouzového stavu omezit práva jen „v souladu s Listinou“. Stanovení určité povinnosti nebo omezení krizovým opatřením vlády neznamena, že by se vůči základnímu právu nebo svobodě, do něhož je tímto způsobem zasahováno, neuplatnil požadavek podle čl. 4 odst. 4 Listiny, že při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu a že taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro která byla stanovena. Je vyloučeno, aby ústavně zaručená základní práva a svobody, do nichž by bylo zasazeno krizovým opatřením, byla vyňata z ochrany soudní moci ve smyslu čl. 4 Ústavy. Takový zásah musí vždy podléhat soudnímu přezkumu, a to přinejmenším ze strany Ústavního soudu. Krizová opatření, kterými je zasahováno do základních práv a svobod přímo nebo která pro takovýto zásah prostřednictvím individuálního správního aktu vytvářejí právní základ, sice mohou mít různou podobu a obsah, pročez je nelze souhrnně podřadit pod jedinou kategorii právních aktů, z hlediska řízení před Ústavním soudem však musí být vždy v závislosti na svém obsahu přezkoumatelná buď jako právní předpis, nebo jako rozhodnutí či jiný zásah orgánu veřejné moci.

19. Za situace, kdy krizová opatření ve formě rozhodnutí vlády podle § 8 krizového zákona mohou být právním předpisem i rozhodnutím či jiným zásahem orgánu veřejné moci, musí Ústavní soud tuto povahu krizového opatření v každém jednotlivém případě posoudit podle jeho obsahu. Napadená rozhodnutí vlády, jež měla být vydána podle § 5 písm. c), § 6 odst. 1 písm. b) a § 6 odst. 2 písm. b) krizového zákona a jejichž obsah byl stručně shrnut výše, stanovila omezení svobody pohybu, jakož i oznamovací či jiné povinnosti osobám nacházejícím se na území České republiky. Část těchto povinností a omezení dopadala na všechny osoby, část z nich jen na osoby, které vstoupily na území České republiky, a část byla adresována jinak specifikovaným subjektům či státním orgánům. **Vždy však šlo o obecnou regulaci, která upravuje svůj předmět a subjekty definičními znaky, a vztahuje se na celé území České republiky a na neomezený počet subjektů.** Přehlédnout nelze ani to, že napadená rozhodnutí vlády byla stejně jako zákon vyhlášena ve Sbírce zákonů. Ústavní soud proto dospěl k závěru, že tato rozhodnutí vlády byla právním předpisem [srov. náleze ze dne 23. 5. 2000 sp. zn. Pl. ÚS 24/99 (N 73/18 SbNU 135; 167/2000 Sb.)].

20. Ze stejných důvodů Ústavní soud zároveň nepřisvědčil tvrzení stěžovatele, že jde o opatření obecné povahy podle § 171 správního řádu, případně podle § 101a soudního řádu správního. Opatření obecné povahy je institutem podústavního práva, jehož smyslem je umožnit orgánům veřejné správy stanovit jedním právním aktem práva a povinnosti obecně určenému okruhu adresátů v konkrétní věci [srov. náleze ze dne 29. 3. 2010 sp. zn. IV. ÚS 2087/07 (N 67/56 SbNU 757)], aniž by tak bylo nutné činit prostřednictvím individuálních právních aktů vydaných zvláště vůči každému jednotlivému adresátovi, na něž se má toto opatření vztahovat, což by v mnoha případech nebylo fakticky možné. Tento institut „představuje určité překlenutí dvou v činnosti veřejné správy tradičních základních forem jednostranných správních aktů: normativních (abstraktních) právních aktů na jedné straně a individuálních (konkrétních) právních aktů na straně druhé“. Platí totiž, že v určitých situacích činnost veřejné správy vyžaduje přijímání i takových správních aktů, které „nejsou výlučně jen akty normativními či individuálními, ale jsou jejich určitou kombinací; jsou tak správními akty smíšené povahy s konkrétně určeným předmětem regulace a obecně vymezeným okruhem adresátů“ [náleze ze dne 19. 11. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 14/07 (N 198/51 SbNU 409)].

21. Konkrétnost věci, která by umožnila považovat napadená rozhodnutí vlády za opatření obecné povahy, podle Ústavního soudu dána není. Nelze ji spatřovat toliko v tom, že tato rozhodnutí stanoví povinnosti a omezení za účelem zamezení obrožení zdraví v souvislosti s prokázaným výskytem koronaviru na území České republiky. Požadavek konkrétnosti věci vyžaduje, aby byl ve správním aktu skutkově vymezen určitý konkrétní předmět regulace (konkrétní případ), což lze zkoumat z různých hledisek, zejména podle kritéria prostorového nebo věcného, ale také časového, teleologického a obsahového (viz Babyllová, L., Hejč, D. Opatření obecné povahy v teorii a praxi. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 24–26). Takovéto vymezení se však z napadených rozhodnutí vlády při celkovém zohlednění jejich obsahu nepodává.

22. Vzhledem k tomu, že napadená rozhodnutí vlády měla povahu právního předpisu *sui generis*, Ústavní soud je příslušný k projednání návrhu na jejich zrušení, avšak pouze v řízení o zrušení zákonů nebo jiných právních předpisů podle § 64 a násl. zákona o Ústavním soudu. Stěžovatel by mohl podle § 64 odst. 2 písm. d) a § 74 zákona o Ústavním soudu podat návrh na zrušení napadených rozhodnutí vlády, respektive – s ohledem na to, že již jsou zrušena – na vyslovení jejich neústavnosti [srov. náleze ze dne 27. 2. 2018 sp. zn. Pl. ÚS 15/17 (N 33/88 SbNU 457; 69/2018 Sb.)], jen společně s ústavní stížností proti pravomocnému rozhodnutí nebo jinému zásahu orgánu veřejné moci do jeho ústavně zaručených základních práv a svobod, jestliže jejich uplatněním nastala skutečnost, která je předmětem ústavní stížnosti. Jen v případě podání takovéto ústavní stížnosti by bylo možné přezkoumat, zda stěžovatelem namítaný zákaz vycestování z území České republiky mohl být přijat na základě § 6 odst. 1 písm. b) krizového zákona, jenž umožňuje zákaz vstupu, pobytu a pohybu osob na vymezených místech nebo území (a to přestože je zjevné, že tento zákaz může být s ohledem na účel tohoto ustanovení, jímž je řešení krizové situace na území České republiky, stanoven jen ve vztahu k území České republiky, a nikoli ve vztahu k zahraničí). Žádné takovéto rozhodnutí nebo jiný zásah ale stěžovatel nenapadá.

23. Stěžovatel svým tvrzením, že mu napadená rozhodnutí vlády zabránila uskutečnit plánovanou cestu do zahraničí, ztotožňuje zásah do svých základních práv a svobod právě s těmito rozhodnutími. Jejich povaha právního předpisu nicméně vylučuje, aby na ně bylo možné nahlížet jako na „jiný zásah“ ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy a § 72 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, neboť právní předpis není rozhodnutím či jiným zásahem orgánu veřejné moci [např. usnesení ze dne 3. 10. 1996, sp. zn. III. ÚS 246/96 (U 25/6 SbNU 583)]. Pokud se tedy stěžovatel ústavní stížností domáhal přímo zrušení napadených rozhodnutí vlády, jde o návrh na zrušení právního předpisu, k němuž stěžovatel bez splnění podmínek podle § 74 zákona o Ústavním soudu zjevně nebyl oprávněn.“ (důraz doplněn Nejvyšším správním soudem).

[41] Obdobně se Ústavní soud vyjádřil k povaze krizového opatření č. 76/2020 Sb. jakož i pozdějšího obdobného krizového opatření č. 142/2020 Sb., ve svém unesení ze dne 5. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 13/20:

„22. Napadené akty vlády se vztahovaly na celé území České republiky, prostorové kritérium tedy ukazuje spíše na obecnost předmětu. Regulace zároveň nebyla omezena na přesně vymezené věci (předměty) a jde o plošné omezení pohybu osob, který nebyl vyčerpán individuálním jednáním. I přesto, že úprava byla přijata na základě akutní potřeby boje proti epidemii a původně byla omezena na určitý časový úsek, je nutné přihlídnout právě (především) k obecnosti stanoveného předmětu regulace z hlediska prostorového. Při zohlednění *de facto* absolutní obecnosti adresátů dané regulace (tj. všechny osoby na území státu) lze dospět k závěru, že napadené akty vlády mají normativní povahu (co do předmětu i adresátů).

23. Právně normativní obsah, který je vymezen obecným předmětem i třídou subjektů napadených aktů vlády znamená, že byt nejsou nařízením ve smyslu čl. 78 Ústavy, mají povahu obecného normativního právního aktu. Na základě uvedeného závěru o obecnosti předmětu i adresátů předmětných usnesení proto Ústavní soud dospěl k závěru, že napadené akty vlády mají materiální povahu jiného právního předpisu *sui generis*. Ústavní soud by proto byl příslušný k projednání návrhu podaným oprávněnou osobou na jejich zrušení, avšak pouze v řízení o zrušení zákonů nebo jiných právních předpisů podle § 64 a násl. zákona o Ústavním soudu, v rámci něhož by mohl přezkoumat, zda stěžovatelem namítaný zákaz vycestování z území České republiky mohl být přijat na základě § 6 odst. 1 písm. b) krizového zákona, jenž umožňuje zákaz vstupu, pobytu a pohybu osob na vymezených místech nebo území.“ (důraz doplněn Nejvyšším správním soudem).

[42] Je tedy zřejmé, že byt Ústavní soud připustil, že krizové opatření vlády vydané dle krizového zákona může mít nejrůznější povahu, a nelze tedy *a priori* ani vyloučit, že by se z materiálního hlediska mohlo jednat o opatření obecné povahy (a v tomto smyslu je třeba korigovat právní názor vyjádřený v napadeném usnesení městského soudu), dospěl ve dvou citovaných plenárních usneseních k jednoznačnému závěru, že předmětné krizové opatření č. 76/2020 Sb. z materiálního ani formálního hlediska opatřením obecné povahy není, neboť se jedná z hlediska jeho adresátů i předmětu o abstraktní normativní akt, tedy o právní předpis, který tudíž nemůže být samostatně přezkoumatelný ve správním soudnictví, ale pouze v řízení před Ústavním soudem, ovšem na základě návrhu k tomu oprávněných (privilegovaných) navrhovatelů.

V.3 Závaznost rozhodnutí Ústavního soudu

[43] Přitom je pravdou, že, jak upozorňuje odpůrkyně, Ústavní soud se k otázce závaznosti svých rozhodnutí ve smyslu čl. 89 odst. 2 Ústavy vyslovil např. ve svém plenárním nálezu ze dne 19. 7. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 20/15, v němž rekapituloval i svou předchozí judikaturu k této otázce:

„98. Ústavní soud se ve své předchozí judikatuře několikrát vyjádřil k závaznosti svých nálezů, která vyplývá z čl. 89 odst. 2 Ústavy, v němž se stanoví závaznost vykonatelných rozhodnutí Ústavního soudu pro všechny orgány a osoby. Podle převažující judikatury se závaznost netýká jen výroku rozhodnutí, ale též jeho odůvodnění v části obsahující tzv. nosné důvody rozhodnutí, tj. ratio decidendi (srov. např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 2/03, III. ÚS 252/04, IV. ÚS 301/05, Pl. ÚS 4/06).

99. Podrobný rozbor k „precedenční“ závaznosti nálezů Ústavního soudu pak Ústavní soud provedl především v nálezu sp. zn. IV. ÚS 301/05, ve kterém navázal na závěry formulované ve svém předchozím nálezu sp. zn. III. ÚS 252/04.

100. Ústavní soud v těchto rozhodnutích zejména konstatoval, že z čl. 89 odst. 2 Ústavy vyplývá pro obecné soudy povinnost rozhodovat v souladu s právním názorem vysloveným Ústavním soudem v jeho nálezech, tedy povinnost sledovat ratio decidendi, tj. vyložené a aplikované nosné právní pravidlo (rozhodovací důvod), o němž se výrok předmětného nálezu opíral. „Nesplnění těchto požadavků představuje porušení čl. 89 odst. 2 Ústavy ve spojení s čl. 1 odst. 1 Ústavy a představuje též porušení subjektivního základního práva dotyčné osoby dle čl. 36 odst. 1 Listiny, totiž práva domáhat se stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu“. (nálezy sp. zn. IV. ÚS 301/05, obdobně nálezy sp. zn. II. ÚS 2127/14).

101. Kromě argumentů založených na čl. 89 odst. 2 Ústavy zmínil Ústavní soud i smysl a účel efektivního a smysluplného koncentrovaného (specializovaného) ústavního soudnictví, které má „nezanedbatelnou funkci při sjednocování judikatury v oblasti ústavně zaručených kautel“. Vložil, že z čl. 4 Ústavy, podle kterého jsou základní práva a svobody pod ochranou soudní moci, vyplývá, že i obecné soudy mají povinnost poskytovat ochranu základním právům, přičemž Ústavní soud přestavuje autoritu sjednocující judikaturu v oblasti ústavní (srov. čl. 83 Ústavy). S tím souvisí často Ústavním soudem vyslovovaná doktrína o regulativních idejích a vyzářování ústavních principů do podústavního práva. Připustil však, že za určitých podmínek může dojít k její modifikaci nebo i překonání, neboť „vztahy mezi Ústavním soudem a obecnými soudy nejsou charakterizované jednosměrným diktátem“. Uvedl, že ve vztahu k „precedenčním“ judikátům Ústavního soudu tedy mohou obecné soudy ústavněprávní výklad vyložený v nálezu Ústavního soudu reflektovat, tedy ho následovat ve skutkově podobných případech, anebo přednést seriózní argumenty, které mohou vést k závěru, že vzhledem k relevantním skutkovým rozdílům není vhodné aplikovat již vyslovený princip v tomto dalším případě.

102. Nereflektovat (anebo nerespektovat) ústavněprávní výklad pak znamená, že obecný soud ratio decidendi nálezu Ústavního soudu jako východisko pro vlastní rozhodování neužije. Nereflektování ústavněprávních výkladů Ústavního soudu přitom může spočívat v tom, že obecný soud zcela opomene nálezy Ústavního soudu a jejich odůvodnění a tím jednoduše zanedbá ústavněprávní hledisko při rozhodování ve věci, která zahrnuje ústavněprávní prvek. V takových případech obecné soudy rozhodují zcela v rozporu s ústavní úpravou (tj. sdílená odpovědnost za ochranu ústavnosti, ale s Ústavním soudem majícím hlavní slovo). K nereflektování nálezu Ústavního soudu může dojít i tak, že ratio decidendi nálezu Ústavního soudu je zmíněno, ale není při rozhodování bráno v úvahu, např. v podobě otevřeného odmítnutí jeho následování nebo v předstírání, že byl respektován, ač ve skutečnosti byl odmítnut (srov. např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 4/06).

103. Ústavní soud připustil i postup, kdy za splnění některých podmínek obecný soud odmítne aplikovat ústavněprávní výklad Ústavního soudu, a nálezy tak reflektován není: „nutnost zpravidla postupovat podle ratio decidendi jeho rozhodnutí nemá za následek kategorickou neměnnost výkladu či aplikace práva“.

104. Mezi tyto podmínky především patří naprostá výjimečnost, ospravedlňující takový postup. Ústavní soud naznačil, které okolnosti dovoluují odchýlit se od dosavadního právního názoru; totiž dojde-li „následnému shledání dostatečných relevantních důvodů podložených racionálními a přesvědčivějšími argumenty, ve svém soubornu konformnějšími s právním řádem jako významovým celkem a svědčícími tak pro změnu judikatury a za situace, kdy obecný soud přenesl ústavně právní argumentaci přesvědčivě přinejmenším konkurující obecně platným tezí vyloženým v nálezu“.

105. Dále uvedl, že z čl. 89 odst. 2 Ústavy vyplývá rovněž maxima zákazu svévolné interpretace nálezů Ústavního soudu. Důsledkem této maximy je „další maxima, a sice že obecné soudy mohou přednést konkurující úvahy pouze v dobré víře. To znamená, (...) že se obecný soud smí odchýlit od judikátů Ústavního soudu a přednést konkurující úvahy jenom na základě vlastního upřímného a pevného přesvědčení pramenícího z objektivně ospravedlnitelných důvodů, že v souladu s ústavněprávními výklady Ústavního soudu obecně se buď dotyčný judikát na skutkově odlišný případ aplikovat nemůže (tzv. „distinguishing“ čili odlišení), anebo je-li na základě jeho interpretace anebo pochopení principů a pravidel v právním řádu jako celku (nejenom, ale především, ústavněprávních principů a pravidel) přesvědčen, že Ústavní soud může a měl by dotyčný ústavněprávní výklad znovu uvážit.“

[44] Obdobně k dané otázce judikoval v řadě svých rozhodnutí též Nejvyšší správní soud. Např. v rozsudku ze dne 3. 12. 2009, čj. 2 Aps 2/2009-52, č. 2000/2010 Sb. NSS, zdejší soud konstatoval:

„Platí totiž, že právní názor, obsažený v odůvodnění rozhodnutí Ústavního soudu a mající precedenční dopady, je obecně závazný při řešení typově shodných případů, tj. i nad rámec konkrétní rozhodované věci. Pro tento závěr svědčí zejména princip rovnosti v právech a princip předvídatelnosti rozhodování orgánů veřejné moci. Z těchto principů totiž plyne právo každého na stejné rozhodování v typově obdobných případech, což současně vylučuje libovůli při aplikaci práva.“

Z rozhodovací praxe Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu nicméně zároveň plyne, že ústavní kautela závaznosti právního názoru obsaženého v nálezu Ústavního soudu pro posouzení skutkově obdobných případů neplatí bezvýjimečně. Ústavní soud tak např. v odůvodnění nálezu ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 301/05 (<http://nalus.usoud.cz>), konstatoval, že „(o)becný soud je povinen respektovat vyložené a aplikované nosné právní pravidlo (rozhodovací důvod), o něž se opíral výrok nálezu Ústavního soudu, při rozhodování následujících skutkově obdobných případů. Postup obecného soudu, jenž právní názor v nálezu vyjádřený odmítne respektovat, není v rozporu s čl. 89 odst. 2 Ústavy, pokud je z opodstatněných a důkladně vysvětlených důvodů přesvědčen o tom, že je nutno právní závěry prezentované Ústavním soudem revidovat. Důvodem ospravedlňujícím takový postup však nejsou pouhá tvrzení obecného soudu, že právní názory Ústavního soudu jsou argumentačně nepochybnitelné, že judikatura Ústavního soudu je v připodobitelných věcech nekonzistentní a že je respektuhodná jen tehdy, naznačuje-li podrobně další rozhodovací praxi. Reflektování ústavněprávních výkladů Ústavního soudu nemůže záviset na tom, zda jsou orgány veřejné moci subjektivně přesvědčeny o jeho správnosti a dostatečně přesvědčivosti. Obecné soudy musí zajistit užitím interpretačních principů rozumnou aplikaci nálezů Ústavního soudu i v případech, že jeho judikatura není zcela jednotná a konzistentní, přičemž nalézání konzistentní linie v ústavní judikatuře musí být činěno v dobré víře.“ Ústavní soud dovodil, že „samotná polemika Nejvyššího správního soudu s ústavněprávním výkladem Ústavního soudu...“ a jeho nereflektování v napadeném rozsudku, nemohou být považovány bez dalšího za odmítnutí respektovat Ústavní soud nebo dokonce za porušení článku 89 odst. 2 Ústavy.

Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 14. 9. 2005, čj. 2 Afs 180/2004-44 (www.nssoud.cz), konstatoval, že „setrvalou a vnitřně nerozpornou judikaturu Ústavního soudu nelze vnímat jako naroveň postavenou právním předpisům (zákonům), nýbrž jako závazná interpretační vodítka při rozhodování ve skutkově a právně obdobných věcech, od nichž je sice možný odklon, to však pouze ve výjimečných a racionálně odůvodněných případech...“. Těmi mohou být dle Nejvyššího správního soudu výjimečné případy, „a to např. ... pokud by došlo ke změně právní úpravy; tato judikatura by byla vnitřně nesourodá a nepředstavovala by proto tzv. ustálenou (konstantní) judikaturu; nevypořádávala by se dostatečně se všemi možnými a uplatnitelnými zásadními argumentačními pozicemi a zároveň by bylo z obsahu takového rozhodnutí a z konkrétních okolností věci patrné, že k tomuto nevypořádání nedošlo záměrně, nýbrž v důsledku opomenutí anebo by došlo k zásadní změně společenských či ekonomických poměrů, což by obecný soud ve svém rozhodnutí přesvědčivě odůvodnil.“

[45] V nyní posuzované věci výše citovaná plenární usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, ze dne 5. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 10/20 a sp. zn. Pl. ÚS 13/20, a ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 11/20, byť posuzovala povahu těchto aktů odpůrkyně, které jsou napadeny rovněž návrhem stěžovatele, nevytváří pro Nejvyšší správní soud tzv. kasační závaznost zde vyjádřených právních názorů, jak se domnívala odpůrkyně, neboť se nejedná o tutéž věc mezi týmiž účastníky řízení, kde by po zrušujícím nálezu Ústavního soudu byly správní soudy i správní orgány v dalším řízení bezpodmínečně vázány právním názorem Ústavního soudu (k tomu viz nálezu Ústavního soudu ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 301/05, č. 190/2007 Sb. ÚS, body 57

a 58, obdobně také nálezy Ústavního soudu ze dne 2. 6. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 9/06, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 9. 2009, čj. 6 A 76/2001-143).

[46] Je rovněž pravdou, jak upozorňuje stěžovatel, že i precedenční závaznost citovaných rozhodnutí Ústavního soudu je v tomto případě do určité míry oslabena tím, že jde o usnesení, nikoliv nálezy Ústavního soudu, neboť se svou povahou nejedná o meritorní rozhodnutí. V nálezu sp. zn. IV. ÚS 301/05 přitom Ústavní soud uvádí, že „povinnost respektovat dřívější rozhodnutí Ústavního soudu se vztahuje primárně (a téměř výlučně) na nálezy; v případě, že by soud přikládal precedenční účinek usnesení, stejně jeho sílu převáží precedenční účinek nálezu“. Zároveň ovšem Ústavní soud v témtéž nálezu konstatuje, že „usnesení nejsou považována za závazná ani pro Ústavní soud, ani za obecně precedenčně významná. Přirozeně to neznamená, že nemohou mít za žádných okolností precedenční účinek a že proto vždy mohou a měla by být opomíjena. V tomto ohledu žádná pravidla neexistují“.

[47] Závaznost usnesení Ústavního soudu je tedy nutné posuzovat případ od případu, přičemž v předmetné věci hraje zásadní roli především skutečnost, že právní názor Ústavního soudu na právní povahu napadených aktů odpůrkyně vyplývá nikoliv z usnesení běžného, tříčlenného senátu Ústavního soudu, např. o zjevné neopodstatněnosti ústavní stížnosti, ale jedná se o hned několik usnesení pléna Ústavního soudu, v nichž se navíc Ústavní soud vyslovil k zásadním ústavněprávním otázkám kontroly právních aktů vydávaných orgány moci výkonné v době nouzového stavu ze strany moci soudní, reprezentované na jedné straně Ústavním soudem a na straně druhé soudy rozhodujícími ve správním soudnictví. Je zřejmé, že mj. právě v otázce, které tyto akty vůbec podléhají soudnímu přezkoumání, případně v jakém rozsahu, jakož i v otázce, které z nich mohou být přímo napadeny před správními soudy např. v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy a u kterých se naopak jejich zrušení lze přímo domáhat pouze v řízení před Ústavním soudem, a to navíc pouze na návrh privilegovaných navrhovatelů, musí mít konečné slovo právě Ústavní soud jakožto vrcholný soudní orgán ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy).

[48] Navíc vývoj judikatury Ústavního soudu nedal stěžovateli za pravdu v tom, že by názory Ústavního soudu původně vyjádřené zejména v usnesení ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, byly ojedinělé. Jak již bylo konstatováno, závěr, že krizové opatření odpůrkyně č. 76/2020 Sb. není opatřením obecné povahy, již v současné době vyplývá jednoznačně ze dvou výše citovaných plenárních usnesení Ústavního soudu ze dne 5. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 10/20 a sp. zn. Pl. ÚS 13/20, přičemž nejen v usnesení ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, ale i v dalších třech takových usneseních (ze dne 21. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 7/20, ze dne 5. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 15/20, a ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 11/20) byla jiná krizová opatření odpůrkyně, svou povahou srovnatelná s krizovým opatřením č. 76/2020 Sb., posouzena obdobným způsobem. V usnesení ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 11/20, navíc byl také znovu potvrzen závěr, podle něhož ani rozhodnutí odpůrkyně o vyhlášení nouzového stavu není opatřením obecné povahy.

[49] Pro závaznost vyjádřeného právního názoru je také velmi podstatné, že Ústavní soud posuzoval ve věcech sp. zn. Pl. ÚS 8/20, sp. zn. Pl. ÚS 11/20, sp. zn. Pl. ÚS 10/20 a sp. zn. Pl. ÚS 13/20 skutečně povahu týchž aktů odpůrkyně, u jakých tak má nyní učinit Nejvyšší správní soud, tedy rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu a krizové opatření odpůrkyně č. 76/2020 Sb., není tedy možné, aby se Nejvyšší správní soud od závěrů Ústavního soudu jakkoli skutkově odlišil (viz výše citovaný nálezy Ústavního soudu ze dne 19. 7. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 20/15, bod 105).

[50] Přesto si lze představit, že by se Nejvyšší správní soud i v této situaci rozhodl od relevantních závěrů Ústavního soudu odchýlit, pokud by pro takový postup měl velmi silné a přesvědčivé argumenty, které by byl potom povinen, v souladu s citovanou judikaturou k precedenční závaznosti rozhodnutí Ústavního soudu, ve svém rozhodnutí podrobně předstříhat a tím vyzvat Ústavní soud k tomu, aby svou právní pozici ještě jednou zvažil a případně revidoval. Nejvyšší správní soud však v posuzovaném případě důvody pro takový postup neshledal, a to tím spíše, že stěžovatel ve své kasační stížnosti žádné takové přesvědčivé důvody ani nenabízí.

V.4 Vypořádání dalších námitek stěžovatele

[51] V této souvislosti Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že jeho úkolem není hodnotit veškeré dílčí otázky, jimiž se Ústavní soud v citovaných usneseních zabýval. Podstatný pro posuzovanou věc je pouze závěr, že ani rozhodnutí odpůrkyně o vyhlášení nouzového stavu ani její krizové opatření č. 76/2020 Sb. nejsou opatřeními

obecné povahy. Pokud se tedy stěžovatel dovolával odlišných stanovisek některých ústavních soudců přijatých k citovaným usnesením Ústavního soudu, lze připustit, že mohou být v mnohém inspirativní a pro budoucí judikatorní směřování Ústavního soudu významná. Některé tyto disenty se vyslovují pro možnost kontroly ústavnosti rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu ze strany Ústavního soudu v širším rozsahu, než jaký připouští většinové stanovisko, jiné výtýkají většinovým stanoviskům určitou nedůslednost (i terminologickou) při řešení důležité otázky, zda jsou jednotlivá posuzovaná krizová opatření vlády skutečně tzv. jinými právními předpisy ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy, tedy podzákonnými právními předpisy, nebo zda jde, i vzhledem k jejich právnímu základu přímo v ústavním zákoně o bezpečnosti ČR, o právní předpisy *sui generis*, které mají vlastně právní sílu zákona. Zásadní pro rozhodnutí v nyní posuzované věci je však nejen to, že pro Nejvyšší správní soud musí být určující především stanovisko většiny pléna Ústavního soudu, ale též skutečnost, že žádné z uplatněných odlišných stanovisek netrvdí, že by rozhodnutí vlády o vyhlášení nouzového stavu či jednotlivá posuzovaná krizová opatření, včetně krizového opatření č. 76/2020 Sb., měla být opatřeními obecné povahy.

[52] Stěžejním bodem kasační stížnosti je přesvědčení stěžovatele, že v případě obou napadených aktů odpůrkyně se materiálně jedná o opatření obecné povahy. Jak konstatuje Ústavní soud též v citovaných usneseních, v právní teorii i praxi je opatření obecné povahy označováno za smíšený, hybridní akt orgánu veřejné správy, který není právním předpisem ani správním rozhodnutím, neboť má určité prvky jak normativních právních aktů na straně jedné, tak i individuálních správních aktů na straně druhé. Opatření obecné povahy se vyznačuje konkrétně vymezeným předmětem a obecně určenými adresáty, jde tedy o úkon správního orgánu v určité věci, který se přímo dotýká práv, povinností nebo zájmů blíže neurčeného okruhu osob (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS, či náleží pléna Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07).

[53] Při hodnocení povahy napadeného aktu z hlediska možnosti jeho soudního přezkoumání je nutné primárně vycházet z toho, jak daný akt označuje zákonodárce, resp. ústavodárce. Jestliže zde není zjevný rozpor mezi zákonem přiznanou formou a skutečným obsahem napadeného aktu, měl by soud vůli zákonodárce respektovat (viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2011, čj. 8 Ao 7/2010-65, č. 2321/2011 Sb. NSS, či plenární náleží Ústavního soudu ze dne 31. 1. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 19/11, č. 132/2012 Sb.). V případě, že se objeví rozpor mezi stanovenou formou a obsahem napadeného aktu, je nezbytné posoudit naplnění již zmiňovaných pojmových znaků opatření obecné povahy, tedy konkrétnosti jeho předmětu, který dané opatření upravuje, a obecnosti adresátů, na které dopadá, přičemž z hlediska projednatelnosti návrhu na zrušení opatření obecné povahy je nutné současné splnění obou uvedených znaků (viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2009, čj. 9 Ao 3/2009-59, č. 2009/2010 Sb. NSS, či náleží Ústavního soudu ze dne 29. 3. 2010, sp. zn. IV. ÚS 2087/07, č. 67/2010 Sb. ÚS). Z uvedeného tedy plyne, že v případě posuzování, který správní akt lze považovat za opatření obecné povahy, se uplatní podle judikatury Ústavního soudu, ale i Nejvyššího správního soudu, tzv. formálně-materiální pojetí.

[54] V intencích této judikatury postupoval Ústavní soud i v citovaných usneseních při posuzování otázky, zda jsou rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu a krizové opatření č. 76/2020 Sb. opatřeními obecné povahy. Jeho závěry tak nejsou v rozporu se zmiňovaným plenárním náleží Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07, č. 198/2008 Sb. ÚS, jak namítal stěžovatel, neboť jeho východiska Ústavní soud naopak v předmětných usneseních aplikoval. Vzhledem k tomu, že ani ústavní zákon o bezpečnosti ČR ani krizový zákon nestanoví právní formu předmětných aktů odpůrkyně (výraz „rozhodnutí o nouzovém stavu“ použitý v čl. 12 ústavního zákona o bezpečnosti ČR, resp. výraz „rozhodnutí o krizových opatřeních“ použitý v § 8 krizového zákona, neznamená, že by se mělo v obou případech jednat o individuální správní akty), zabýval se Ústavní soud při řešení uvedené otázky výlučně jejich materiální povahou a dospěl k závěru, že ani jeden z nich, byť z různých důvodů, neodpovídá zmiňované materiální definici opatření obecné povahy. Není třeba, aby Nejvyšší správní soud již výše citovanou argumentaci Ústavního soudu na tomto místě znovu opakoval, podstatné je, že proti ní stěžovatel nepostavil pádné argumenty, které by svědčily o nesprávnosti závěrů Ústavního soudu v této otázce.

[55] Pokud jde o rozhodnutí odpůrkyně o vyhlášení nouzového stavu, stěžovatel sice polemizuje s názorem Ústavního soudu, že samotné vyhlášení nouzového stavu přímo nezakládá jednotlivcům práva a povinnosti, avšak sám nepopisuje, jakým způsobem jsou dle něj u tohoto aktu odpůrkyně naplněny zmiňované materiální znaky

opatření obecné povahy. Svůj názor sice stěžovatel opírá o výše zmiňovaný komentář k čl. 6 ústavního zákona o bezpečnosti ČR, avšak autor příslušné pasáže komentáře nijak nezduvodnil, proč se domnívá, že „[p]o formální stránce je vyhlášení nouzového stavu (stejně jako vyhlášení stavu ohrožení státu nebo válečného stavu) tím, co teorie a procesní praxe i předpisy procesního správního práva nazývají opatřením obecné povahy“. Sám tento autor však, jak si povšiml rovněž Ústavní soud v předmetném usnesení ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, hned v následujících větách vylučuje, že by takové „opatření obecné povahy“ podléhalo kognici správních soudů: „Vystává samozřejmě otázka, zda v takovém případě by nebyla tato opatření přezkoumatelná v rámci správního soudnictví Městským soudem v Praze k návrhu kohokoliv, kdo by jimi byl dotčen. Jakkoliv je tato úvaha lákavá, je třeba ji z hlediska logiky ústavního práva zcela odmítnout, a to z následujících důvodů: Všechny tři „stavy“ jsou nástrojem předvídaným ústavním pořádkem a v praxi existují od roku 1993 (válečný stav), resp. od roku 1998 (nouzový stav a stav ohrožení státu). Ústavodárce je do ústavního pořádku vložil, aniž by jakkoli předvídal nebo předpokládal jejich přezkoumání obecným soudem, což učinil nepochybně při plném vědomí a po zralé úvaze. Pozdější kroky zákonodárce, které vytvořily v rámci obyčejného práva nástroj přezkoumání opatření obecné povahy, nemohly na poměrech ústavního pořádku nic změnit. Hypotetická absurdní situace, kdy je vyhlášení válečného stavu napadeno před Městským soudem v Praze nepřátelskou válčící mocností zastoupenou svým zastupitelským úřadem a kdy navrhovatel bravě doloží dotčení svých práv a dovolává se nepřiměřenosti napadeného kroku, je sama o sobě potvrzením závěru, že jakýkoli soudní přezkoumání ústavodárce nezamýšlel.“ Ke shodnému závěru, pokud jde o nemožnost přezkoumání rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu ve správním soudnictví, dospěl i další komentář k ústavnímu zákonu o bezpečnosti ČR (viz Mareš, M., Novák, D. *Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky: Komentář*. Praha : ASPI, 2019).

[56] Obdobně ani proti závěru Ústavního soudu o tom, že krizové opatření č. 76/2020 Sb. nesplňuje nezbytný materiální znak opatření obecné povahy, jímž je konkrétnost jeho předmětu, nepostavil stěžovatel žádné relevantní argumenty, pouze uváděl, že dané krizové opatření je charakterizováno „konkrétně stanovenými zákazy a příkazy (konkrétnost předmětu)“. Taková argumentace je ovšem samozřejmě absurdní, neboť každá, i normativním aktem stanovená právní povinnost musí být jistě formulována dostatečně „konkrétně“, tedy jednoznačně a určitě, aby byla právně vynutitelná, to však ještě nevede k závěru o konkrétním předmětu dané právní regulace. Opačný výklad by vedl k absurdnímu závěru, že by za opatření obecné povahy musely být považovány v podstatě veškeré zákony a jiné právní předpisy.

[57] Pokud stěžovatel poukazuje na definici krizového opatření dle § 2 písm. c) krizového zákona a vytýká Ústavnímu soudu, že se s ní ve svém usnesení ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, nevypořádal, měl by věnovat pozornost pozdějšímu výše citovanému usnesení ze dne 5. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 10/20, v němž Ústavní soud právě s odkazem na uvedeně ustanovení připustil, že krizové opatření vlády vydané dle krizového zákona může mít nejrůznější povahu, podstatné pro nyní posuzovanou věc však je, že právě krizové opatření č. 76/2020 Sb. Ústavní soud za opatření obecné povahy nepovažuje.

[58] Stěžovatel dále argumentuje § 9 odst. 3 písm. c) krizového zákona, který svěčuje ministerstvům a jiným ústředním správním úřadům pravomoc určit k ochraně kritické infrastruktury v jejich působnosti opatření obecné povahy prvky kritické infrastruktury a prvky evropské kritické infrastruktury. V tomto případě tedy krizový zákon přímo předepisuje formu, jakou mají uvedené akty ústředních správních úřadů mít, není však jasné, jakou souvislost má tato skutečnost s krizovými opatřeními vlády vydávanými dle čl. 6 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti ČR ve spojení s § 6 a § 2 písm. c) krizového zákona, u nichž zákon jejich konkrétní formu, nad rámec formulace, že jde o „rozhodnutí o krizových opatřeních“, nestanoví a je tedy třeba u každého z nich vždy posoudit jeho obsah.

[59] Naopak v případě mimořádných opatření Ministerstva zdravotnictví vydávaných dle § 80 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví Ústavní soud v plenárním usnesení ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, konstatoval:

„52. Jelikož zákon o ochraně veřejného zdraví přímo stanoví, že mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví vydané podle § 69 odst. 1 písm. i) stejného zákona má formu opatření obecné povahy, jsou úvahy o materiálním posouzení povahy uvedeného aktu podstatně zúženy [viz obecná východiska v části V. 2 a)].

53. Přestože obsahově téměř totožné usnesení o přijetí krizového opatření vlády posoudil Ústavní soud jako „jiný právní předpis“ ve smyslu § 64 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, nelze zákonem o ochraně veřejného zdraví jasně stanovenou formu bez dalšího „prolomit“. Takový postup by totiž fakticky znemožnil stěžovatelce brojit proti uvedenému aktu přímo v podobě návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podle § 101a a násl. s. ř. s., což by bylo v rozporu s požadavkem čl. 36 odst. 2 Listiny.“

[60] Ústavní soud tedy v tomto usnesení v rámci formálně-materiálního pojetí opatření obecné povahy u mimořádných opatření Ministerstva zdravotnictví, vydaných dle § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví, akcentoval formální stránku věci, tedy skutečnost, že v těchto případech § 94a uvedeného zákona předpokládá, že tyto akty budou vydávány ve formě opatření obecné povahy. Zároveň Ústavní soud vysvětlil, že právě z tohoto důvodu může nastat situace, kterou namítá stěžovatel, tedy, že i obsahově velmi podobné akty, z nichž jeden je vydán jako krizové opatření vlády a druhý jako mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví, mohou být posouzeny jako právní předpis (dle svého obsahu) na straně jedné a jako opatření obecné povahy (z hlediska formy) na straně druhé. Nejvyššímu správnímu soudu přitom v nynějším případě nepřísluší posuzovat, zda rovněž u mimořádných opatření Ministerstva zdravotnictví je třeba se zabývat i jejich obsahovou (materiální) stránkou, přestože zákon bez dalšího předpokládá jejich vydání formou opatření obecné povahy. Ústavní soud tak v každém případě učinil u mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví, jehož povahu posuzoval v usnesení ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 11/20, a dospěl k závěru, že se jedná o opatření obecné povahy i po materiální stránce (viz bod 38 tohoto rozhodnutí Ústavního soudu). Rámec nynějšího případu překračuje rovněž otázka, zda bylo Ministerstvo zdravotnictví v době trvání nouzového stavu vůbec oprávněno vydávat mimořádná opatření dle zákona o ochraně veřejného zdraví, která byla svým rozsahem i obsahem, včetně míry omezení základních práv jednotlivců, obdobná předcházejícím krizovým opatřením vlády vydaným v režimu ústavního zákona o bezpečnosti ČR a krizového zákona. Je obecně známo, že touto otázkou se zabýval Městský soud v Praze ve stěžovatelem zmiňovaném rozsudku ze dne 23. 4. 2020, čj. 14 A 41/2020-111, přičemž řízení o kasační stížnosti podané Ministerstvem zdravotnictví proti tomuto rozsudku městského soudu vede Nejvyšší správní soud pod sp. zn. 6 As 114/2020.

[61] V doplnění kasační stížnosti stěžovatel také namítal, že možnost odpůrkyně zamezit vycestování osob z území České republiky nepředvídá samotný krizový zákon, ale opatření k ochraně hranic, včetně omezení vycestování, odpůrkyni umožňuje vydat právě ve formě opatření obecné povahy § 11 zákona o ochraně státních hranic. Stěžovatel v této souvislosti poukazyval na usnesení vlády České republiky ze dne 12. 3. 2020 č. 197, o dočasném znovuzavedení ochrany vnitřních hranic České republiky, zveřejněné pod č. 70/2020 Sb., kterým vláda s odkazem na § 6 odst. 1. písm. b) krizového zákona uložila ministrowi vnitra, aby Ministerstvo vnitra mj. vydalo opatření obecné povahy k dočasnému znovuzavedení ochrany vnitřních hranic s Německem a Rakouskem a dále aby vládě předložilo návrh na vydání opatření vlády dle § 11 zákona o ochraně státních hranic. V tomto případě je ovšem zřejmé, že i vzhledem k variabilitě možných nástrojů, které odpůrkyně mohla v souladu s širokou definicí krizového opatření dle § 2 písm. c) krizového zákona v době nouzového stavu použít, v tomto případě přikročila pouze k organizačnímu opatření, tedy k internímu aktu řízení, který neměl přímý dopad do práv a povinností jednotlivců. To mělo právě až následné opatření obecné povahy Ministerstva vnitra, které mu odpůrkyně jakožto k tomu kompetentnímu správnímu orgánu dle § 12 zákona o ochraně státních hranic uložila vydat, resp. jej posléze nahrazující opatření obecné povahy přijaté odpůrkyní dle § 11 zákona o ochraně státních hranic dne 15. 3. 2020 na základě návrhu předloženého Ministerstvem vnitra, jímž byla na období od 16. 3. 2020 do 4. 4. 2020 znovu zavedena vnitřní ochrana hranic se SRN a Rakouskem.

[62] V replice stěžovatel dále provedl právě srovnání návrhem napadeného krizového opatření č. 76/2020 Sb. s opatřeními obecné povahy o znovuzavedení ochrany vnitřních hranic vydávanými odpůrkyní dle § 11 zákona o ochraně státních hranic a dospěl k závěru, že krizové opatření č. 76/2020 Sb. je materiálně opatřením obecné povahy, kterým vláda znovu zavedla ochranu vnitřních hranic. Tyto dva právní akty však dle Nejvyššího správního soudu nelze v žádném případě ztotožňovat. Předmětným krizovým opatřením č. 76/2020 Sb. odpůrkyně, jak již bylo konstatováno, podle § 6 odst. 1 písm. b) krizového zákona zakázala vstup na území ČR v zásadě všem cizincům, s výjimkou cizinců s přechodným pobytem nad 90 dnů nebo trvalým pobytem a s možností udělení dalších výjimek a dále zakázala občanům ČR a cizincům s trvalým nebo s přechodným pobytem nad 90 dnů

vycestovat z území ČR, opět s možností udělení výjimek (Nejvyšší správní soud znovu zdůrazňuje, že v nyní posuzované věci není oprávněn hodnotit zákonnost, resp. ústavnost tohoto krizového opatření). Znovuzavedení ochrany vnitřních hranic (ovšem pouze se SRN a Rakouskem) bylo naproti tomu krokem s uvedeným omezením pohybu osob sice souvisejícím, nicméně odlišným, přičemž vláda nejprve uložila Ministerstvu vnitra, aby využilo k tomuto účelu svých pravomocí vyplývajících z § 12 zákona o ochraně státních hranic, a následně sama obdobné opatření obecné povahy vydala, jak jí k tomu za určitých podmínek opravňuje, i mimo dobu nouzového stavu, § 11 zákona o ochraně státních hranic ve spojení s čl. 25 a násl. nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/399 ze dne 9. března 2016, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex) (kodifikované znění), ve znění novel (dále jen „Schengenský hraniční kodex“). V krizovém opatření č. 76/2020 Sb. tedy odpůrkyně omezila pohyb osob z a do České republiky, ale nezavedla ochranu hranic, jak jí chápe čl. 2 bod 10) Schengenského hraničního kodexu („činnost vykonávaná na hranici v souladu s tímto nařízením a pro účely tohoto nařízení vyhradně jako reakce na záměr překročit tuto hranici nebo na úkon překročení této hranice, a to bez ohledu na jakékoliv jiné důvody, sestávající z hraničních kontrol a z ostrahy hranic“).

[63] Nejvyšší správní soud uzavírá, že městský soud nepochybil, jestliže své usnesení o odmítnutí návrhu opřel o závěry vyplývající z plenárního usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, které dospělo k závěru, že rozhodnutí odpůrkyně o vyhlášení nouzového stavu jakož i krizové opatření odpůrkyně svou povahou obdobné krizovému opatření č. 76/2020 Sb., napadenému návrhem posuzovaným městským soudem, nejsou opatřeními obecné povahy. Následně v plenárních usneseních ze dne 5. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 10/20 a sp. zn. Pl. ÚS 13/20, Ústavní soud tento závěr potvrdil i ve vztahu přímo ke krizovému opatření č. 76/2020 Sb.

V5 Postup městského soudu při odmítnutí návrhu

[64] Městský soud odmítl návrh stěžovatele jako celek jedním výrokem. Pokud jde o návrh na zrušení rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu jako opatření obecné povahy, není ve světle výše uvedených úvah pochyb o tom, že městský soud postupoval správně, pokud v této části návrh odmítl dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. s tím, že se nejedná o opatření obecné povahy (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2009, čj. 2 Ao 3/2008-100, č. 1794/2009 Sb. NSS, či ze dne 4. 6. 2015, čj. 7 As 249/2014-102, č. 3311/2015 Sb. NSS).

[65] Pokud jde o původní návrh na zrušení krizového opatření, již bylo konstatováno, že stěžovatel svůj návrh v průběhu řízení před městským soudem změnil tak, že se ve vztahu ke krizovému opatření odpůrkyně č. 76/2020 Sb., které bylo odpůrkyní zrušeno a nahrazeno krizovým opatřením č. 142/2020 Sb. (následně rovněž zrušeným a nahrazeným novým krizovým opatřením), domáhal určení nezákonného zásahu spočívajícího v omezení jeho práv původním krizovým opatřením č. 76/2020 Sb. Vzhledem k tomu, že krizové opatření č. 76/2020 Sb. není opatřením obecné povahy, lze konstatovat, že městský soud nepochybil, pokud odmítl nově stěžovatelem formulovanou žalobu na ochranu před tvrzeným nezákonným zásahem odpůrkyně (a nikoliv jeho původní návrh na zrušení krizového opatření odpůrkyně č. 76/2020 Sb. jakožto opatření obecné povahy), byť se tento postup městského soudu promítl pouze do záhlaví jeho nyní přezkoumávaného usnesení, nikoliv přímo do jeho výroku, jímž městský soud odmítl „návrh“ stěžovatele (v obou jeho částech) jako celek.

[66] Obstojí rovněž úvaha městského soudu, podle níž stěžovatel netvrdil, že by došlo k zásahu do jeho práv konkrétním, jemu adresovaným úkonem správního orgánu, který by měl povahu zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s. (a spočíval případně v postupu takového konkrétního správního orgánu dle krizového opatření vlády č. 76/2020 Sb.), neboť samotné krizové opatření č. 76/2020 Sb. je třeba v souladu s citovanou judikaturou Ústavního soudu považovat za právní předpis, jehož vydání tak pojmově nemůže být nezákonným zásahem správního orgánu. Zásahovou žalobu směřující proti něčemu, co nezákonným zásahem správního orgánu pojmově být nemůže, tedy městský soud po právu dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl (k tomu viz městským soudem citovanou judikaturu Nejvyššího správního soudu navazující na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, čj. 7 As 155/2015-160, č. 3687/2018 Sb. NSS, který byl následně zrušen nálezem Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, č. 94/2018 Sb. ÚS, avšak z jiných důvodů, než které jsou relevantní v nyní posuzované věci).

[67] Nejvyšší správní soud však musí korigovat úvahu městského soudu, podle níž je obecně možné návrh na zrušení opatření obecné povahy (jímž ovšem krizové opatření č. 76/2020 Sb. není), které bylo v průběhu řízení před soudem zrušeno, změnit na deklaratorní zásahovou žalobu, již se žalobce domáhá určení, že vydání již zrušeného opatření obecné povahy bylo nezákonným zásahem správního orgánu. Jakkoliv je totiž žaloba proti nezákonnému zásahu správního orgánu dle § 82 a násl. s. ř. s. subsidiárním žalobním typem, v jehož rámci se lze domáhat ochrany před tvrzeným zkrácením na právech jiným aktem správního orgánu, než je rozhodnutí, rozhodně nemá sloužit k nahrazení ostatních typů žalob, resp. návrhů stanovených soudním řádem správním v okamžiku, kdy je napadený akt zrušen, resp. přestane existovat.

[68] V nálezu ze dne 15. 1. 2019, sp. zn. III. ÚS 2634/18, Ústavní soud aproboval závěr vyjádřený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2018, čj. 3 As 121/2017-51, byť některé výroky tohoto rozsudku zároveň zrušil (avšak z jiných důvodů), že opatření obecné povahy nemůže být zároveň nezákonným zásahem správního orgánu ve smyslu § 82 s. ř. s. a že proti jeho vydání či jeho důsledkům se nelze bránit zásahovou žalobou. Ústavní soud v této souvislosti konstatoval: „*Správní soud může výrokem rozsudku určit nezákonnost jen u zásahu (§ 87 odst. 2 s. ř. s.), případně zakázat správnímu orgánu, aby pokračoval v porušování žalobcova práva, a přikázat obnovit stav před zásahem, je-li to možné. Nezákonnost nemůže výrokem rozsudku určit u rozhodnutí správního orgánu, jelikož rozhodnutí v případě důvodnosti žaloby ruší (§ 78 odst. 1 s. ř. s.), vyslovuje jeho nicotnost (§ 76 odst. 2 s. ř. s.), případně moderuje trest za správní delikt (přestupek). Ani u opatření obecné povahy nemůže soud ve výroku rozhodnutí určit jeho nezákonnost, ale v případě důvodnosti návrhu opatření obecné povahy nebo jeho část ruší dnem, který v rozsudku určí (§ 101d odst. 2 s. ř. s.). Výrokem rozsudku správní soud nemůže určovat nezákonnost ani u žaloby na ochranu před nečinností správního orgánu, kde v případě důvodnosti žaloby ukládá správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení ve lhůtě, kterou stanoví (§ 81 odst. 2 s. ř. s.). Lze tedy shrnout, že správní soud může ve výroku rozsudku určit nezákonnost u zásahu, a naopak nemůže výrokem vyslovit nezákonnost správního rozhodnutí, nečinnosti či opatření obecné povahy. K tomu mu chybí zákonný podklad, který ke své činnosti potřebuje dle čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny.*“

[69] Na těchto závěrech nemůže nic změnit ani zrušení opatření obecné povahy v průběhu soudního řízení, byť má taková skutečnost za následek, že v řízení o návrhu nadále směřujícímu proti tomuto již neexistujícímu aktu nelze pokračovat. Pokud by správní soudy považovaly vydání opatření obecné povahy od okamžiku jeho zrušení či obdobně původní nečinnost správního orgánu při vydání rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení (§ 79 odst. 1 s. ř. s.) od okamžiku, kdy tato nečinnost byla ukončena a příslušné rozhodnutí nebo osvědčení bylo vydáno, za nezákonný zásah a přisvojovaly by si oprávnění deklarovat nezákonnost takového „zásahu“, obcházejí by tím zmiňovaný nedostatek pravomoci k takovému deklaratornímu rozhodnutí, jak o něm hovoří v citovaném nálezu Ústavní soud.

[70] Tímto svým závěrem ovšem Nejvyšší správní soud nijak nepředjímá posouzení odlišné, byť související otázky, zda, příp. za jakých podmínek, by byl navrhovatel oprávněn, pokud by svým návrhem skutečně napadl opatření obecné povahy (kterým jsou dle názoru Ústavního soudu tzv. mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví vydaná dle zákona o ochraně veřejného zdraví), jež by bylo následně v průběhu soudního řízení o jeho návrhu zrušeno a nahrazeno jiným opatřením obecné povahy, změnit svůj původní návrh tak, že by se dále domáhal zrušení tohoto nového opatření, dále, zda by byl eventuálně oprávněn, v případě odlišného obsahu nového opatření, tomu přizpůsobit či doplnit i své návrhové body, a konečně, zda by byl příslušný krajský soud povinen o této možnosti navrhovatele poučit. V nyní posuzované věci, vzhledem k tomu, že původně návrhem napadené a následně odpůrkyní zrušené krizové opatření č. 76/2020 Sb. není opatřením obecné povahy, není tato otázka relevantní a Nejvyšší správní soud se jí proto blíže nezabýval.

[71] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že byť se městský soud dopustil některých výše popsanych nesprávností v odůvodnění svého usnesení, neměly tyto dílčí vady vliv na zákonnost jeho rozhodnutí o odmítnutí stěžovatelova návrhu.

Pobyt cizinců: poměrování nejlepšího zájmu dítěte při správním vyhoštění rodiče

k čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte (č. 104/1991 Sb.)

k čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.)

k § 119a odst. 2 a § 174a zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění do 15. 3. 2019 (v textu jen „zákon o pobytu cizinců“)

I. Z hlediska přiměřenosti dopadů rozhodnutí o správním vyhoštění je v souladu s čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte (č. 104/1991 Sb.) a čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/2001 Sb. m. s.) nezbytné zvažovat, jak se toto rozhodnutí dotkne nezletilých dětí cizince.

II. Kritérium nejlepšího zájmu dítěte má v řízení o správním vyhoštění zásadní význam a je třeba ho brát za středobod úvah o přiměřenosti dopadů daného rozhodnutí dle § 119a odst. 2 ve spojení s § 174a zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky; to ovšem neznamená, že by po důsledném posouzení individuálních okolností věci jiný konkurující zájem (například zájem státu na správním vyhoštění cizince) nemohl převážít.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2020, čj. 5 Azs 220/2019-33)

Věc: Q. H. N. proti Policii České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie o správním vyhoštění, o kasační stížnosti žalobce.

Kasační stížností se žalobce (stěžovatel) domáhal zrušení v záhlaví označeného rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 20. 5. 2019, čj. 17 A 62/2019-32, kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalované ze dne 15. 3. 2019; tímto rozhodnutím žalovaná zamítla odvolání stěžovatele a potvrdila rozhodnutí Policie České republiky, Krajského ředitelství policie Karlovarského kraje, odboru cizinecké policie, oddělení pobytových agend (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 2. 2. 2018. Posledně uvedeným rozhodnutím bylo stěžovateli podle § 119 odst. 1 písm. c) bodu 2 zákona o pobytu cizinců uloženo správní vyhoštění a stanovena doba 1 roku, po kterou mu nelze umožnit vstup na území členských států Evropské unie, neboť na území České republiky pobýval bez víza, ač k tomu nebyl oprávněn, nebo bez platného oprávnění k pobytu.

Dne 6. 10. 2017 se stěžovatel v doprovodu advokátní koncipientky dostavil ke správnímu orgánu I. stupně a předložil svůj cestovní doklad, ve kterém měl vyznačen výjezdní příkaz s platností do 5. 10. 2017.

Následně správní orgán I. stupně zjistil, že stěžovatel pobýval na území České republiky na základě povolení k trvalému pobytu od roku 2002. Rozhodnutím Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, ze dne 26. 9. 2016, mu bylo povolení k trvalému pobytu zrušeno podle § 77 odst. 2 písm. a) a f) zákona o pobytu cizinců, neboť opakovaně závažným způsobem narušil veřejný pořádek a byl pravomocně odsouzen soudem České republiky za spáchání úmyslného trestného činu k nepodmíněnému trestu odnětí svobody.

Konkrétně rozsudkem Okresního soudu v Karlových Varech ze dne 28. 1. 2013, čj. 1 T 148/2012-531, byl stěžovatel odsouzen za spáchání přečinu nedovolené výroby a jiného nakládání s omamnými a psychotropními látkami a s jedy k podmíněnému trestu odnětí svobody v trvání 1 roku, se zkušební dobou na 2 roky, a dále k peněžitému trestu ve výši 100 000 Kč. Dále byl stěžovatel rozsudkem Okresního soudu v Karlových Varech ze dne 18. 1. 2016, sp. zn. 2 T 143/2015, odsouzen za zločin nedovolené výroby a jiného nakládání s omamnými a psychotropními látkami a s jedy k úhrnnému trestu odnětí svobody v trvání 2 let, k jehož výkonu byl zařazen do věznice s dozorem (odvolání proti tomuto rozsudku bylo usnesením Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 3. 2016, sp. zn. 8 To 96/2016, zamítnuto). Trestnou činnost spočívající v prodávání zejm. pervitinu, ale také marihuany, stěžovatel páchal v období od jara 2011 do ledna 2015.

Proti rozhodnutí o zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu podal stěžovatel odvolání, které bylo rozhodnutím Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 13. 1. 2017, zamítnuto. Žalobu proti posledně uvedenému rozhodnutí krajský soud usnesením ze dne 8. 6. 2017, čj. 30 A 69/2017-40, odmítl pro opožděnost.

Po propuštění z výkonu trestu byl stěžovateli dne 6. 9. 2017 udělen výše zmíněný výjezdní příkaz s platností do 5. 10. 2017. Stěžovatel však v daném období nevycestoval z území České republiky a dne 6. 10. 2017 zde již pobýval neoprávněně. Proto správní orgán I. stupně, k němuž se stěžovatel dne 6. 10. 2017 dostavil, zahájil řízení o správním vyhoštění stěžovatele, který v průběhu tohoto řízení odmítl vypovídat. Za účastníka řízení byla dále přibrána stěžovatelova manželka a dvě nezletilé dcery (nar. 24. 1. 2007 a 16. 9. 2010), všechny vietnamské státní příslušnosti s povoleným trvalým pobytem na území České republiky. Z výpovědi manželky vyplynulo, že se stěžovatelem uzavřela manželství v roce 2006. Disponuje živnostenským oprávněním (provozuje obchod s potravinami) a veškeré náklady rodiny hradí ze svého výdělku. Manžel žádnou živnost nemá, je nezaměstnaný, pomáhá v obchodě. Po dobu výkonu stěžovatelova trestu se o celou rodinu starala sama. Před dětmi výkon trestu tajila, navštěvovala jej pouze ona. Naposledy byli ve Vietnamu společně celá rodina v roce 2010, asi na měsíc jako turisté, bydleli u kamarádky. Stěžovatel má ve Vietnamu matku a sestru s rodinou, se kterou jsou v kontaktu přes sociální síť a telefon, dále tam žije otec a starší bratr stěžovatelovy manželky. V České republice žije otec a dvě sestry stěžovatele. Správní orgán I. stupně si dále v rámci správního řízení obstaral závazné stanovisko Ministerstva vnitra k možnosti vycestování, jakož i informace o bezpečnostní a politické situaci v zemi původu stěžovatele. Najeho nevyplývaly žádné skutečnosti, které by jeho vycestování znemožňovaly. Na základě toho správní orgán I. stupně vydal výše citované rozhodnutí o správním vyhoštění stěžovatele, které následně potvrdila žalovaná.

Proti rozhodnutí žalovaná podal stěžovatel žalobu. V ní namítal nedostatečné posouzení otázky přiměřenosti dopadů rozhodnutí do svého rodinného a soukromého života.

Otázka nelegálního pobytu na území České republiky nebyla stěžovatelem rozporována. Správní orgán I. stupně předvolal k výslechu jak stěžovatele, tak jeho manželku. Přestože stěžovatel odmítl vypovídat, oba měli možnost uvést všechny pro věc rozhodné skutečnosti a vyjádřit se ke svému rodinnému a soukromému životu. Z výpovědi manželky pak správní orgán I. stupně zjistil všechny podstatné skutečnosti, přičemž z ní vyplynulo, že rodina není na stěžovateli nijak finančně závislá. Celou rodinu živí stěžovatelova manželka provozováním obchodu s potravinami, což činila také v průběhu výkonu stěžovatelova trestu odnětí svobody. Stěžovatel má dále rodinu také ve Vietnamu. Napadené rozhodnutí jistě zasáhne do rodinného života stěžovatele, krajský soud však tento zásah s ohledem na dlouhodobé páchání trestné činnosti neshledal nepřiměřeným. Také poznamenal, že k určení otcovství k dětem došlo až souhlasným prohlášením v roce 2016, tj. v roce, ve kterém bylo stěžovateli zrušeno povolení k trvalému pobytu, přestože se děti narodily v letech 2007 a 2010. Krajský soud tak žalobu stěžovatele zamítl. Proti rozsudku krajského soudu podal stěžovatel kasační stížnost, ve které nejprve obecně namítal nezákonnost a nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku a porušení základních zásad správního řízení. Krajský soud se podle stěžovatele nevypořádal zejm. s otázkou přiměřenosti dopadů do soukromého a rodinného života stěžovatele. Stěžovatel zdůraznil, že na území České republiky pobývá dlouhou dobu, sdílí zde společnou domácnost s manželkou a dvěma nezletilými dcerami, přičemž stěžovatel se o ně stará a celá rodina je na něm existenčně závislá. Krajský soud se také nezabýval možností nahradit správní vyhoštění rozhodnutím o povinnosti opustit území České republiky podle § 50a zákona o pobytu cizinců.

Žalovaná ke kasační stížnosti uvedla, že není kompetentní se k věci vyjádřit, neboť kasační stížností může být napaden „pouze způsob rozhodování správního soudu“. Proto odkázala na své vyjádření k žalobě, přičemž se plně ztotožnila s názorem krajského soudu.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost žalobce zamítl.

Z odůvodnění

[13] Vyjma pouze obecných námitek týkajících se nezákonnosti a nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu a absence úvahy o nahrazení rozhodnutí o správním vyhoštění rozhodnutím o povinnosti opustit území ve smyslu § 50a zákona o pobytu cizinců, je podstatou kasační stížnosti otázka posouzení přiměřenosti dopadů rozhodnutí do rodinného a soukromého života stěžovatele. (...)

[15] Základním předpokladem správného posouzení věci je dostatečné zjištění skutkové stavu. Správní řád v tomto směru hovoří v § 3 o tom, že správní orgán postupuje „tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2“ (tj. základními

zásadami činnosti správních orgánů). Jinak řečeno, jakkoli je správní řízení obecně ovládáno zásadou vyšetřovací a zásadou materiální pravdy (§ 3 a § 50 odst. 2 a 3 správního řádu), není povinnost zjišťování skutkového stavu věci absolutní a je vázána na neexistenci důvodných pochybností (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2019, čj. 5 Azs 276/2016-48). Tomu podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu oba rozhodující správní orgány dostaly. Skutečnost, že stěžovatel na území České republiky pobýval nelegálně – bez víza či povolení k pobytu, ač k tomu nebyl oprávněn, není sporná. Byť se jednalo o velmi krátkou dobu, stěžovatel tuto skutečnost nijak nerozporoval. A jako nesporný lze vzít i další (související) skutkový stav věci, jehož zjištění bylo nutné zejména z hlediska posouzení celkové přiměřenosti rozhodnutí o správním vyhoštění. Byť stěžovatel ve správním řízení nevyprávěl (resp. vypovídat odmítl), správní orgán I. stupně zjistil skutečnosti svědčící o soukromém a rodinném životě stěžovatele z výpovědi jeho manželky, která byla rovněž účastníkem řízení o správním vyhoštění stěžovatele.

[16] Správní orgán při posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí podle § 174a zákona o pobytu cizinců zohlední zejména „závažnost nebo druh protiprávního jednání cizince, délku pobytu cizince na území, jeho věk, zdravotní stav, povahu a pevnost rodinných vztahů, ekonomické poměry, společenské a kulturní vazby navázané na území a intenzitu vazeb ke státu, jehož je cizinec státním občanem, nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, ke státu jeho posledního trvalého bydliště.“ Správní orgán I. stupně postupoval v intencích citovaného ustanovení, které je v tomto případě navíc násobeno § 119a odst. 2 zákona o pobytu cizinců, dle něhož „[r]ozhodnutí o správním vyhoštění podle § 119 nelze vydat, jestliže jeho důsledkem by byl nepřiměřený zásah do soukromého nebo rodinného života cizince.“

[17] Jelikož je stěžovatel otcem dvou nezletilých dětí, se kterými do nástupu výkonu trestu i po jeho odpískání sdílel společnou domácnost, musí být v souladu s čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte předním hlediskem právě zájem dětí. Toto hledisko nejlepšího zájmu přenáší Evropský soud pro lidská práva (dále jen „ESLP“) i do posuzování zásahů smluvních stran Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) do rodinného života cizinců ve smyslu čl. 8 Úmluvy, jež se dotýkájí (především nezletilých) dětí, a přisuzuje mu zejména ve své recentní judikatuře zcela zásadní význam – ne však v tom smyslu, že by musela vždy a za všech okolností převládnout nad konkurujícím veřejným zájmem, ale právě z hlediska procesního. ESLP tedy posuzuje, zda příslušné správní orgány a soudy věnovaly dostatečnou pozornost hledání spravedlivé rovnováhy mezi nejlepším zájmem dítěte a případným konkurujícím veřejným zájmem.

[18] Potřebou zohledňování nejlepšího zájmu dítěte se zabýval ve svém nedávném nálezu také Ústavní soud; viz náleze ze dne 14. 4. 2020, sp. zn. IV. ÚS 950/19. Ústavní soud zdůraznil, že je potřeba rozlišovat, o jaký typ řízení ve vazbě na dítě se jedná. Tato řízení pak rozčlenil do čtyř základních kategorií:

1. první z nich tvoří řízení, jejichž účelem je upravit přímo práva a povinnosti dítěte právě jakožto dítěte (typicky řízení o péči o dítě a o styku s ním);

2. druhá kategorie představuje řízení, jejichž účelem je upravit práva a povinnosti dítěte, která se však prostředně nedotýkají jeho statusu dítěte (příkladem pak uvedl řízení o soukromoprávních závazcích či trestní řízení proti mladistvému pachateli);

3. třetí kategorie jsou řízení, jejichž účelem není přímo zasáhnout do právního postavení dítěte (přímo rozhodovat o jeho právech a povinnostech), ale která mají na dítě zprostředkovaný právní dopad, neboť jejich výsledek je nutné a nepominutelně spojen s navazující změnou právního postavení dítěte; právě do této kategorie spadá nyní projednávaná věc, což ostatně Ústavní soud jako příklad této kategorie také uvedl;

4. poslední kategorii představují ta řízení, jejichž účelem není přímo zasáhnout do právního postavení dítěte ani na ně nemají zprostředkovaný právní dopad, ale dopadají na ně fakticky (příkladem uvedl Ústavní soud řízení o výpovědi z pracovního poměru rodiče pečujícího o dítě, v jehož důsledku se právní postavení dítěte nemění, ale fakticky se může projevit např. na ekonomickém statusu rodiny).

[19] V návaznosti na výše uvedené kategorie Ústavní soud zhodnotil, jakou roli kritérium nejlepšího zájmu dítěte v daném řízení hraje. U první kategorie je nejlepší zájem dítěte zcela logicky prakticky vždy rozhodujícím kritériem, jež musí být vzato v úvahu. U druhé kategorie je rovněž kritériem zásadním, nicméně může být

převáženo konkurujícím zájmem nebo dostatečně významným zájmem veřejným. Ve vztahu k třetí kategorii (tj. i nyní projednávané věci) uvedl, že zde se otevírá širší prostor pro převážení jiným konkurujícím zájmem než u druhé kategorie, neboť se zde „*nestřetává jen zájem dítěte na jedné straně a jiný zájem na straně druhé, ale zájem dítěte je jen jedním, bytí nepochybně významným, z vícera zájmů různých dalších subjektů, mezi kterými je třeba vyvažovat a které mohou být stejně významné či dokonce významnější.*“ Pro úplnost pak ve vztahu ke čtvrté kategorii uvedl, že zde není zásadně povinností rozhodujícího orgánu k nejlepšímu zájmu dítěte přihlížet, ledaže pozitivní právní úprava výslovně s ochranou zájmů dítěte počítá.

[20] Nyní projednávaná věc (tj. řízení o správním vyhoštění stěžovatele – rodiče dvou nezletilých dětí) spadá, jak již ostatně bylo uvedeno, do kategorie třetí. Ačkoli je tedy správní vyhoštění ukládáno stěžovateli – dospělému muži, a není přímo ukládáno dětem, má jeho uložení nepochybnitelný a přímý dopad i na život jeho nezletilých dětí. Právě tuto skutečnost přitom odráží § 174a, jakož i § 119a odst. 2 zákona o pobytu cizinců, které povinnost zohledňovat dopady rozhodnutí do rodinného a soukromého života cizince zakotvují. Obdobnou situací se z tohoto pohledu zabýval v citovaném nálezu také Ústavní soud, neboť ten řešil nezbytnost zohlednění zájmu dítěte při ukládání trestu odnětí svobody pachateli – jeho rodiči. I tento typ řízení tak spadal do výše uvedené třetí kategorie. V návaznosti na to Ústavní soud uvedl:

„Nejlepší zájem dítěte jako faktor pro neuložení nepodmíněného trestu odnětí svobody jeho rodiči (či jiné pečující osobě) zesilují a zeslabují zejména tato kritéria:

- míra péče obžalovaného o dítě (zejména jde-li o výlučnou pečující osobu, či nikoliv);*
- míra faktické závislosti dítěte na obžalovaném (s ohledem na věk, zvláštní potřeby dítěte atd.);*
- hloubka emočního vztahu dítěte k obžalovanému;*
- míra, v jaké byl čin spáchán vůči dítěti;*
- míra ohrožení řádného vývoje dítěte v případě, že rodič zůstane na svobodě atd.“*

[21] Ústavní soud současně zdůraznil potřebu vážení těchto kritérií proti dalším konkurujícím zájmům a potřebu jejich materiálního obsazení v odůvodnění odsuzujícího rozsudku (přeneseno na nyní posuzovaný případ: v odůvodnění napadeného správního rozhodnutí). Byť Ústavní soud neposuzoval zájem dítěte ve zcela totožném řízení, Nejvyšší správní soud má za to, že uvedená kritéria lze obdobným způsobem posuzovat i v nyní projednávané věci, neboť i zde jde ve své podstatě o odloučení rodiče (pečující osoby) od dítěte, nikoli však v důsledku uložení nepodmíněného trestu odnětí svobody, nýbrž v důsledku uložení administrativního opatření – tedy správního vyhoštění.

[22] Nejvyšší správní soud proto vyšel z nosných (obecných) právních závěrů vyslovených Ústavním soudem. Současně však připomíná, že rovněž judikatura Nejvyššího správního soudu požaduje nejlepší zájem dítěte náležitě posoudit; k tomu srov. např. rozsudek ze dne 14. 2. 2020, čj. 5 Azs 383/2019-40, ve kterém Nejvyšší správní soud vymezil kritéria, jimiž je třeba se v této souvislosti řídit při posuzování přiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života cizince; obdobně též rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2020, čj. 5 Azs 404/2019-28, ze dne 27. 3. 2020, čj. 5 Azs 347/2019-33, či ze dne 17. 4. 2020, čj. 5 Azs 94/2019-33. V kontextu výše citované judikatury bylo tedy potřeba hodnotit i přiměřenost rozhodnutí, která jsou předmětem přezkumu v nynější věci, tj. hodnotit napadená rozhodnutí vzhledem k zájmům nezletilých dětí. Na jednu pomyslnou miskou vah se proto dostává nejlepší zájem dětí stěžovatele, k jehož určení používají v souladu s judikaturou ESLP smluvní státy prostor. Tu pak vyvažuje mísa druhá, tj. zájem daného smluvního státu na správním vyhoštění stěžovatele.

[23] Pokud jde o nejlepší zájem dítěte, můžeme v tomto ohledu hovořit o zájmu dětí stěžovatele žít se svým otcem, a vyrůstat tak v úplné rodině. Tento zájem je však do značné míry narušován opakovanou trestnou činností stěžovatele, od které nelze při posuzování nejlepšího zájmu nezletilých dětí zcela odhlížet. Charakter či povaha páchané trestné činnosti se totiž může projevat ve vzájemných rodinných vztazích. Jinak řečeno, vztah mezi rodičem a dítětem může být trestnou činností, které se rodič dopouštěl (či dopouští), narušován, neboť sklony rodiče k páchaní určité typové trestné činnosti se mohou projevat v rodinných vztazích, a to zejména v těch nejužších, kterými jsou právě vztahy k partnerům (manželům) a dětem. Zcela nejtypičtějším příkladem

jsou násilné trestné činy, jejichž pachatelé se často velmi nevybíravým způsobem chovají i ke svým nejbližším. Pokud jde o drogovou trestnou činnost, tu lze rovněž zcela jednoznačně označit za velmi problematickou a značně společensky škodlivou. I v takových případech mohou rodinné vztahy pachatelů drogových trestných činů trpět např. právě tím, že rodič prodává drogy osobám ve svém okolí, či je sám jejich uživatelem. Obzvláště citlivé je pak potřeba postupovat, jedná-li se o rodiče v drogové oblasti „zkušeného,“ jehož děti dosahují věku, který je možno označit za pubertální. Právě v tomto věku totiž často dochází k prvnímu kontaktu dětí s drogami a další setrvání s rodičem páchajícím drogovou trestnou činností ve společné domácnosti může mít pro další zejm. morální vývoj dětí neblahé následky.

[24] Stěžovatel se v nyní posuzované věci dopouštěl drogové trestné činnosti – prodával drogy (v drtivé většině případů pervitin, v některých dalších případech také marihuanu, jak vyplývá z odsuzujících rozsudků založených ve spise). Těto trestné činnosti se dopouštěl dlouhodobě, od roku 2011 do roku 2015, a ani přes své první odsouzení páchání trestné činnosti nezanest. Z opakovaného odsouzení stěžovatele a z dlouhodobého páchání trestné činnosti lze proto dojít k závěru, že se nejednalo o jakýsi excés, jehož by se stěžovatel dopustil výjimečně, nýbrž o systematickou činnost, která stěžovateli přinášela poměrně vysoké finanční zisky, jak vyplývá z odsuzujících rozsudků. Z výpovědí svědků v rámci hlavního líčení nadto vyplynulo, že stěžovatel prodával pervitin v prodejně obchodu, který provozuje jeho manželka, čímž ji a své děti také svým způsobem ohrožoval. Jeho jednání (páchání trestné činnosti) se tak bezprostředně dotýkalo jeho rodinného života. Podle informací z dostupných evidencí se stěžovatelovy děti narodily v letech 2007 a 2010. Lze tedy říci, že se v současné době jedná o děti v pubertálním věku, pro něž je do značné míry rizikové pobývat ve společné domácnosti s osobou s takto bohatou drogovou trestní minulostí (viz výše).

[25] Ve vztahu ke kritériím, která vymezil ve výše citovaném nálezu Ústavní soud, Nejvyšší správní soud uvádí, že děti stěžovatele nejsou závislé na jeho péči. O děti se stará především stěžovatelova manželka, která také hradí veškeré náklady celé rodiny. Přestože se stěžovatel opakovaně v kasační stížnosti (stejně jako v žalobě) snaží navodit dojem, že je rodina existenčně závislá právě na něm, výpověď manželky prokazuje opak. Ta výslovně uvedla, že veškeré náklady rodiny (vč. nájmu) hradí z příjmů plynoucích z její živnosti, neboť provozuje malo-obchod s potravinami. Sám stěžovatel je nezaměstnaný, a byť dle tvrzení své manželky v obchodě pomáhá, z její výpovědi také vyplynulo, že mu žádné příjmy vypláceny nejsou. Fakticky tedy nezletilé děti nejsou na stěžovateli závislé. Pokud jde o hloubku emočního vztahu dětí ke stěžovateli, nemíní Nejvyšší správní soud v tomto ohledu jejich vzájemné vztahy jakkoli zlehčovat. Nespornou je však skutečnost, že děti nebyly se svým otcem po dobu výkonu trestu odnětí svobody vůbec v kontaktu. Stejně jako krajský soud, ani Nejvyšší správní soud nemohl dále přehlédnout, že k určení otcovství k oběma nezletilým dcerám došlo dne 11. 4. 2016 na základě souhlasného prohlášení rodičů u matričním úřadě Magistrátu města Karlovy Vary, přestože se narodily v letech 2007 a 2010. Přitom právě v roce 2016 bylo stěžovateli zrušeno povolení k trvalému pobytu na území České republiky z důvodu páchání výše popsané trestné činnosti, za kterou byl pravomocně odsouzen – odvolání stěžovatele bylo zamítnuto usnesením Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 3. 2016.

[26] Nejvyšší správní soud rovněž nepřehlédl, kdy došlo k samotnému uzavření manželství. Byť manželka stěžovatele uvedla, že uzavřeli sňatek před 11 lety, tj. v roce 2006, spisový materiál obsahuje oddací list, ze kterého vyplývá, že k uzavření manželství došlo až dne 1. 2. 2016 na Vietnamském velvyslanectví v České republice – tedy opět v roce, který byl pro stěžovatele z hlediska ztráty jeho pobytového oprávnění zásadní v důsledku opakovaného odsouzení za drogovou trestnou činnost. Stejně jako absence kontaktu dětí se stěžovatelem v době, kdy byl ve výkonu trestu, vrhá tato skutečnost stín na jeho tvrzení o hlubokých rodinných vztazích ke svým dětem. Dlužno však dodat, že se trestné činnosti nedopouštěl na svých dětech. Na druhou stranu neváhal využít k prodeji drog prostory, ve kterých jeho manželka obstarává prostředky pro obživu celé rodiny. Pácháním trestné činnosti tak ohrožoval nejen svou manželku, ale také řádný vývoj svých dětí.

[27] Pokud jde o protichůdný zájem, tj. zájem státu na správním vyhoštění stěžovatele, pobyt na území České republiky skutečně není samozřejmostí, na kterou má bez dalšího kdokoli právo, jak správně poukázal v napadeném rozsudku krajský soud. O to více je třeba, aby si cizinec takové možnosti vážil a žil v souladu s pravidly, která v České republice platí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 1. 2019, čj. 2 Azs 210/2017-57). Pakliže se cizinec opakovaně dopouští trestné činnosti a ani v rámci výjezdního příkazu zcela vědomě neopustí

Českou republiku, přestože již dále nedisponuje žádným pobytovým oprávněním ani vízem, který by jej k dalšímu pobytu na území opravňoval, lze skutečně dojít k závěru o nedostatečném respektu k českým právním předpisům. Stěžovatel se na území České republiky dopouštěl trestné činnosti popsané výše. Vědomě také území státu v době platnosti výjezdního příkazu neopustil (o tom ostatně svědčí skutečnost, že se hned následující den po uplynutí doby platnosti výjezdního příkazu dostavil v doprovodu advokátní koncipientky ke správnímu orgánu I. stupně). S ohledem na charakter páchané trestné činnosti je pak v takovém případě v zájmu České republiky jeho správní vyhoštění.

[28] Při vážení obou výše definovaných protichůdných zájmů vzal Nejvyšší správní soud v potaz skutečnost, že rodinný život není zdaleka představován pouhou vyživovací povinností, na kterou žalovaná v napadeném rozhodnutí odkazovala a kterou by jistě stěžovatel mohl plnit ze své domovské země (resp. i z jakékoli jiné země). Jeho podstata je naopak v udržování pravidelných osobních kontaktů a upevňování vzájemných vztahů. Nejvyšší správní soud má však stejně jako krajský soud, jakož i správní orgány, za to, že v případě stěžovatele s ohledem na typ páchané trestné činnosti a věk nezletilých dětí nebude omezení jejich vzájemného osobního kontaktu v důsledku správního vyhoštění stěžovatele nepřiměřené. Ostatně nezletilé děti nebyly se stěžovatelem v kontaktu po celou dobu jeho výkonu trestu odnětí svobody, jak již bylo uvedeno a jak vyplývá z obsahu spisu. Byť nelze tuto skutečnost bez dalšího klást k tíži stěžovatelů, jedná se o další střípek mozaiky, která ve svém souhrnu vytváří obraz skutečného rodinného života stěžovatele.

[29] Přestože je zájem nezletilých dětí nezbytné považovat za středobod úvah o přiměřenosti rozhodnutí vzhledem k soukromému a rodinnému životu stěžovatele, nelze dospět bez dalšího k závěru, že dopady rozhodnutí budou nepřiměřené jen proto, že stěžovatel je otcem dvou nezletilých dcer. Kritérium nejlepšího zájmu dítěte je jedním z vícera zájmů, které je potřeba zvažovat (srov. shora citovaný nálezh Ústavního soudu, sp. zn. IV. ÚS 950/19). Podstatný je zejm. reálný kontakt stěžovatele s rodinou a reálná potřeba dětí setrvat s oběma rodiči. Pro účely tohoto posouzení hrají podstatou roli tvrzení samotného stěžovatele. To však neznamená, že z nich správní orgány budou bez dalšího vycházet a považovat je za absolutní, aniž by zohlednily další okolnosti vypovídající o skutečném rodinném životě cizince. V opačném případě by totiž správní orgány musely v případech, kdy je cizinec rodičem nezletilého dítěte, bez dalšího dospět k závěru o nepřiměřenosti dopadů správního rozhodnutí. Takový závěr je však neudržitelný a zcela neguje podstatu ustanovení, podle kterého správní orgány o správním vyhoštění stěžovatele rozhodly.

[30] Nejvyšší správní soud proto s ohledem na již uvedené uzavírá, že v daném případě převážil zájem na správním vyhoštění stěžovatele nad zájmem na zachování jeho soukromého a rodinného života, přičemž zásah do soukromého a rodinného života stěžovatele nebude s ohledem na všechny okolnosti případu nepřiměřený. Stěžovatel je mladý dospělý muž, přičemž v průběhu správního řízení nevyplývaly žádné skutečnosti svědčící o nemožnosti jeho přesunu do domovské země. Dopady rozhodnutí na dcery stěžovatele se nijak nevyvíkají tomu, co lze v podobných případech s ohledem na předchozí páchaní trestné činnosti očekávat. Péči o dcery zajišťuje jejich matka a dle obsahu spisu nemají dcery žádné zvláštní potřeby, které by vyžadovaly ze strany stěžovatele mimořádnou péči.

[31] Ke stejnému závěru přitom dospěly jak oba správní orgány, tak i krajský soud. Žalovaná se zájem dětí a práva vyplývající z Úmluvy o právech dítěte ve svém rozhodnutí snažila posoudit. Zcela jistě a bez jakýchkoli pochybností si lze představit odůvodnění daleko podrobnější a propracovanější, které by hodnotilo všechny okolnosti případu daleko důsledněji. Na druhou stranu, z jejího odůvodnění výše nastižené úvahy vyplývají. Žalovaná tedy vycházela právě z výše uvedených předpokladů a dospěla podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu ke správnému závěru, že zásah do soukromého a rodinného života stěžovatele nebude nepřiměřený, což posléze potvrdil také krajský soud. Napadená rozhodnutí dosahují minimálních požadavků kladených na přezkoumatelnost, jak bylo ostatně uvedeno výše, námitku nepřiměřeného dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života stěžovatele tak Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou.

Územní plánování: etapizace

k § 43 a § 102 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákonů č. 350/2012 Sb. a 225/2017 Sb.

k čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod

I. V územním plánu [§ 43 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)] či jeho změně zachovávající etapizaci (prodlužující její platnost) je třeba vysvětlit, jaké okolnosti dosud brání vynětí ploch z etapizace, resp. opatřením podmiňujícím výstavbu v etapizované ploše.

II. Nelze trvat na tom, že podmínka etapizace musí být v případě jejího prodloužení splnitelná v ne-daleké budoucnosti, neboť nelze jen z důvodu délky trvání věcných důvodů pro omezení budoucí výstavby obec uvrhnout do stavu, kdy bude vystavena dopravnímu kolapsu či jinému zásadnímu přetížení stávající infrastruktury. Dotčeným vlastníkům zůstává v takovém případě možnost domoci se náhrady prostřednictvím přímé aplikace čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod za přiměřeného použití § 102 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), pokud vina za přetrvávající omezení, resp. jeho nadměrnou délkou, leží na obci.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 26. 2. 2020, čj. 54 A 84/2019-79)

Prejudikatura: nález Ústavního soudu č. 232/2017 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 950/17).

Věc: L. Č. proti Obci Zdiby o návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

Navrhovatelka se návrhem domáhala zrušení opatření obecné povahy č. 1/2018/OOP – změny č. 1 územního plánu Zdib, schválené usnesením Zastupitelstva obce Zdiby ze dne 4. 10. 2018 (dále jen „změna č. 1“), a to v části, v níž výstavbu na jejím pozemku p. č. X/X v k. ú. Brnky a obci Zdiby (dále jen „sporný pozemek“; všechny dále v textu zmiňované pozemky se nacházejí v tomtéž katastrálním území, není-li specifikováno jinak), který je součástí zastavitelné plochy Z111, podmiňuje jednak předchozí realizaci veřejně prospěšných staveb komunikací označených jako WD5 a WD15 v důsledku zařazení sporného pozemku do tzv. „zelené“ etapy při stanovení pořadí změn v území (etapizaci) a jednak předchozím pořízením a vydáním regulačního plánu lokality Brnky – Zlatý kopec.

Navrhovatelka nejprve nastínila, že je vlastníkem sporného pozemku, který je již od roku 2006 zatížen etapizací a od roku 2010 navíc podmínkou pořízení regulačního plánu. Přitom již v roce 2004 odpůrkyně vyhověla žádosti navrhovatelky o výjimku z tehdy platné stavební uzávěry a umožnila jí na jejím pozemku postavit rodinný dům. Avšak než tak navrhovatelka stihla učinit a i když navrhovatelka opakovaně dne 29. 10. 2008 a 22. 7. 2011 žádala o vynětí sporného pozemku z etapizace, odpůrkyně zahrнула do etapizace sporný pozemek v čl. 18 obecně závazné vyhlášky č. 6/2006, kterou byla vyhlášena závazná část územního plánu obce Zdiby (dále jen „územní plán z roku 2006“). V říjnu 2010 pak odpůrkyně vydala postupem podle § 188 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 193/2017 Sb. nový územní plán (dále jen „územní plán z roku 2010“), který měl bez věcné změny převzít obsah územního plánu z roku 2006 a přizpůsobit jej podmínkám nové právní úpravy. Přesto však změny obsahoval, a to mj. změnu etapizace u sporného pozemku (oproti původně požadované realizace veřejně prospěšné stavby VPS10 nově trasované obslužné komunikace „Nová Průběžná“ s novou okružní křižovatkou – první etapa – byla vyžadována předchozí realizace 2. úseku komunikace „Nová Průběžná“ – západní části veřejně prospěšných staveb WD5 a WD6) a doplnění podmínky pořízení regulačního plánu. Následně v procesu přijetí změny č. 1 navrhovatelka uplatnila připomínky a posléze i námitky k návrhu změny č. 1, v nichž brojila proti zařazení sporného pozemku do etapizace a proti podmínce regulačního plánu, avšak nebylo jim ze strany odpůrkyně vyhověno. Změnou č. 1 se opět změnila etapizace, a to tak, že nově sporný pozemek spadá do tzv. „zelené“ etapy podmíněné realizací veřejně prospěšných staveb komunikací WD5 a WD15. Proti rozhodnutí o námitkách podala navrhovatelka žalobu, kterou však Krajský soud v Praze usnesením ze dne 4. 10. 2019, čj. 54 A 182/2018-52, odmítl s tím, že se navrhovatelka může bránit podáním návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Navrhovatelka upozorňuje, že podala i zásahovou žalobu směřující proti nezákonnému zásahu spočívajícímu v nepřiměřeně dlouhé době omezení vlastnických

práv navrhovatelky podmínkou etapizace. K tomu soud dodává, že je mu známo z jeho úřední činnosti, že i tuto žalobu odmítl (usnesením ze dne 1. 11. 2019, čj. 54 A 8/2019-70), a to opět s odkazem na to, že se navrhovatelka proti tomuto zásahu může bránit nyní projednávaným návrhem na zrušení opatření obecné povahy.

S ohledem na nastíněné okolnosti navrhovatelka uvádí, že zařazením sporného pozemku do zelené vlny etapizace fakticky došlo k prodloužení omezení výkonu jejich vlastnických práv, takže nyní je již navrhovatelka v možnosti realizovat stavbu rodinného domu omezena déle než 12 let. Takové omezení považuje za nezákonné. Zdůrazňuje, že zatížení pozemku etapizací může vést ke stejným důsledkům jako jeho zatížení stavební uzávěrou či územní rezervou, přičemž k posledně zmíněným institutům ustálená judikatura dovodila, že jejich trvání musí být časově omezené a proporcionální a tyto závěry (které blíže cituje) lze podle ní analogicky vztáhnout i na napađenou etapizaci. Udělením výjimky ze stavební uzávěry v roce 2004 navrhovatelka nabyla legitimní očekávání, že jí odpůrkyně nebude klást překážky v její snaze o výstavbu rodinného domu na sporném pozemku, který je již několik let plně způsobilý k danému funkčnímu využití, je oplocený a jsou u něj dokončené a zkolaudované přípojky inženýrských sítí a přístupová komunikace. Několikaletá nečinnost odpůrkyně při budování potřebných komunikací nemůže odůvodňovat opětovné zařazení sporného pozemku do etapizace. V testu proporcionality podle navrhovatelky změna č. 1 nemůže obstát přinejmenším v kritériu minimalizace zásahu a v užším posouzení přiměřenosti přijatého omezení.

Pokud jde o zásadu minimalizace zásahu, navrhovatelka upozorňuje na to, že v oblasti Zlatého kopce již byla vybudována a zkolaudována veškerá potřebná místní infrastruktura (asfaltová komunikace, kanalizace, veřejné osvětlení, vodovod a vedení elektřiny) a oblast je z velké části zastavěna rodinnými domy (ulice navrhovatelky již ze 63 %). Stávající pozemní komunikace zatříděné mezi místní komunikace III. třídy (obslužné komunikace s živičným povrchem a zimní údržbou) několika možnými přístupovými trasami vyúsťují na ulici Průběžná, přičemž na těchto komunikacích jezdí i pravidelná autobusová linka. Nedůvodná je podle navrhovatelky i obava z přetížení Průběžné ulice, neboť podle odůvodnění změny č. 1 na jednotlivých křižovatkách kapacitní rezerva (daná spíše bezpečnostními nedostatky) činí 120 až 330 rodinných domů či obytných jednotek, přičemž na limitující křižovatce s ulicí Pražskou dojde osazením světelné signalizace k navýšení rezervy ze 160 na 1 500 rodinných domů. Z kapacitního posouzení tak podle navrhovatelky vyplývá, že by k přetížení páteřní sítě o 250 rodinných domů došlo jen hypoteticky v budoucnu při 100 % zastavění všech rozvojových ploch a proluk, k čemuž by ale nedošlo okamžitě a navíc ani v takovém rozsahu. I při zrušení změny č. 1 soudem bude podle navrhovatelky dán dostatečný časový prostor pro přípravu a realizaci veřejně prospěšné stavby „Nová Průběžná“ (ostatně tato příprava již probíhá od roku 2006) nebo pro zpracování a vydání nového územního plánu (o jeho pořízení zastupitelstvo odpůrkyně rozhodlo již dne 27. 6. 2019). Kromě toho, příčinou budoucího přetížení bude spíše významný nárůst dopravy z okolních rychle rostoucích obcí, jelikož podíl tranzitní dopravy se podle odůvodnění změny č. 1 pohyboval kolem 35 %. Dosažení deklarovaného cíle odvrácení přetížení páteřní komunikace prostřednictvím etapizace výstavby tak není reálné. Stanovená etapizace tak podle navrhovatelky představuje od samého počátku neúčinné a nelogické opatření, které nevyhovuje kritériu potřebnosti, přičemž v důsledku svého trvání přes 12 let nepřiměřeně zatěžuje dotčené vlastníky a blokuje samotný rozvoj obce, takže nevyhovuje ani kritériu minimalizace.

Pokud jde o legitimní očekávání navrhovatelky, ta sporný pozemek koupila v roce 2002 s vědomím existence územního rozhodnutí o využití území ze dne 27. 11. 2000, podle něž i pro sporný pozemek mělo platit, že po 31. 3. 2001 budou na řešených pozemcích povolovány stavby rodinných domů, což jí potvrdil i stavební úřad ve sdělení ze dne 6. 8. 2002, podle něž je sporný pozemek určen pro stavbu rodinného domu. Navrhovatelka postupně ve sdružení s ostatními vlastníky v oblasti Zlatého kopce na své náklady vybuodovala a odpůrkyni předala místní infrastrukturu (asfaltová komunikace, kanalizace, veřejné osvětlení, vodovod a vedení elektřiny) a následně získala dne 2. 12. 2004 od odpůrkyně výjimku ze stavební uzávěry pro výstavbu rodinného domu. Toto správní rozhodnutí umožňující výstavbu na sporném pozemku až do konce roku 2006 (v tomto období byla povolena výstavba většiny rodinných domů v lokalitě) vyvolalo u navrhovatelky legitimní očekávání, že výstavbě rodinného domu nebude bráněno. Navrhovatelka po získání výjimky připravovala výstavbu – dne 14. 9. 2005 zakoupila spoluvlastnický podíl na pozemku p. č. 106/7 s přístupovou komunikací, vedle toho prodala byt a další nemovitosti, aby získala nezbytné finanční prostředky (od té doby bydlí s rodinou v provizoriu),

a zahájila projektovou přípravu stavby, postupně obdržela souhlasná stanoviska dotčených orgánů a vyjádření správců technické infrastruktury, načež v roce 2014 podala žádost o vydání územního rozhodnutí, která však byla rozhodnutím ze dne 26. 11. 2014 zamítnuta pro rozpor s územním plánem. Návrh na zrušení územních plánů z roku 2006 a 2010 navrhovatelka nepodala, protože k závěru o možnosti napadení územních plánů vydaných formou obecně závazné vyhlášky dospěla judikatura až postupem času a následný územní plán vydaný podle § 188 odst. 1 stavebního zákona měl být pouhou úpravou neobsahující věcné změny, jak odpůrkyně k námitce navrhovatelky uvedla. Z uvedeného je však patrné, že záměr navrhovatelky je již několik let připraven k realizaci v návaznosti na udělenou výjimku ze stavební uzávěry, přičemž i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2011, čj. 1 Ao 2/2011-17, konstatuje, že v situaci omezených možností stavebního rozvoje v obci je třeba upřednostňovat (při úvahách o podobě etapizace výstavby) realizaci těch záměrů, které jsou připravené i po stránce investorské. Proto navrhovatelka považuje zahrnutí sporného pozemku změnou č. 1 do etapizace výstavby za nezákonné.

Nehledě na věcné důvody nezákonnosti je podle navrhovatelky nepřezkoumatelným i rozhodnutí o její námitce. Navrhovatelka v námitce podrobně uvedla, proč je etapizace v jejím případě nezákonná, přičemž odkázala i na související judikaturu. Odpůrkyně však při vypořádání námítky jen odkázala na vyjádření projektanta, které má údajně zdůvodňovat prodloužení etapizace; plocha Z111 však ve výčtu pozemků, k nimž se projektant vyjádřil, uvedena vůbec není. Takové vypořádání námítky proto navrhovatelka považuje za nedostatečné a vnitřně rozporné, přičemž z něj ani nelze zjistit, proč je vymezení etapizace na jejím pozemku nutné, proč je realizace podmiňujících dopravních staveb do té míry zásadní, že do doby jejich výstavby nelze sporný pozemek plně využívat, a orientačně v jakém termínu je možné realizaci dopravních staveb očekávat.

I po věcné stránce považuje navrhovatelka podmínku vydání regulačního plánu za nezákonnou, neboť v této proporcionalitě nespĺňuje požadavek na minimalizaci zásahu. Tato podmínka se poprvé objevila v územním plánu z roku 2010, ačkoliv ten měl podle § 188 odst. 1 stavebního zákona pouze věcně převzít řešení obsažené v územním plánu z roku 2006. Navrhovatelka je touto podmínkou omezena již více než 10 let a dopadají na ni tedy shodné argumenty jako ty, jež shora uváděla ve vztahu k podřízení výstavby na sporném pozemku etapizaci.

Odpůrkyně předeslala, že změna č. 1 byla vydána den před posledními obecními volbami, přičemž nové zastupitelstvo dne 27. 6. 2019 rozhodlo o pořízení nového územního plánu, který by lépe reflektoval cíle a úkoly územního plánování a udržitelný rozvoj obce, přičemž v rámci prací na něm bude prověřena i aktuálnost a potřeba etapizace jednotlivých rozvojových ploch. Návrh navrhovatelky nicméně odpůrkyně nepovažuje za důvodný, jelikož v daném případě převažuje zájem společnosti představované obyvateli obce na ochraně zdraví a životního prostředí nad vlastnickým právem jednotlivce.

Odpůrkyně přistoupila k etapizaci z důvodu chybějící infrastruktury v oblasti, v níž se nachází sporný pozemek, jež bránila další výstavbě. V takových případech přitom Nejvyšší správní soud považoval za legitimní přistoupit k etapizaci např. v rozsudcích ze dne 23. 9. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-185, a ze dne 19. 5. 2011, čj. 1 Ao 2/2011-17. V současné době je dopravní síť v obci přetížená a přístup na Zlatý kopec je problematický a nebezpečný. Proto má být vybudována komunikace „Nová Průběžná“ jakožto koncepčně nejvýznamnější navrhovaný dopravní projekt, aby doplnila a zlepšila komunikační síť v obci tak, aby odpovídala potřebám rozvoje obce a napojovala oblast Brnky na Pražskou ulici. Bez jejího vybudování bude veškerá doprava související s narůstajícím počtem obyvatel lokality na Zlatém kopci směřovat přes zastavěné území obce a současní obyvatelé tak budou neúměrně zatíženi hlukem, znečištěným ovzduším a ohrožením bezpečnosti na stávajících komunikacích. Veřejný zájem na ochraně několika tisíc obyvatel tak převažuje nad zájmem několika vlastníků pozemků v dané lokalitě.

Odpůrkyně se nemůže ztotožnit ani s navrhovatelkou prosazovanou analogickou aplikací pravidel pro stavební uzávěry a územní rezervy, jelikož etapizace je vhodným, zcela legitimním a zákonným nástrojem využitelným ve veřejném zájmu po dobu, dokud existuje objektivní potřeba dobudování infrastruktury, k ochraně práv současných obyvatel obce. Jedná se o řešení, které je způsobilé dosáhnout naplnění cílů a úkolů územního plánování a souladné s kritériem vhodnosti, potřebnosti i minimalizace zásahu. Odpůrkyně v dané situaci považuje za vhodné, aby do zkapacitnění dopravní infrastruktury tu stávající nadměrně nezatěžovala, a proto stanovila podmínku etapizace, k níž stávající právní úprava nenabízí šetrnější variantu vedoucí k těmto cílům. Je tak splněno kritérium

vhodnosti i potřebnosti a za splněnou považuje odpůrkyně i zásadu minimalizace zásahu, neboť na rozdíl např. od stavební uzávěry dopadající na celé území obce etapizace omezuje v nezbytné míře jen ty vlastníky pozemků, kteří by mohli narušit odpůrkyni chráněné zájmy v oblasti ochrany životního prostředí, zdraví obyvatel a jejich bezpečí.

Navrhovatelka podle odpůrkyně ani nemohla nabýt legitimní očekávání tím, že získala výjimku ze stavební uzávěry, neboť vedle ní musela splnit ještě celou řadu dalších požadavků plynoucích z právních předpisů. Legitimní očekávání tak mohla nabýt teprve právní mocí rozhodnutí o umístění stavby nebo stavebního povolení. Navrhovatelka však takové rozhodnutí nezískala a ani z návrhu není patrné, proč po udělení výjimky s realizací svého záměru otálela, zejména když již byla vybudována potřebná infrastruktura. Navrhovatelka nabyla v roce 2002 sporný pozemek za zvýhodněnou cenu bez vybudovaných inženýrských sítí a s rizikem, že pozemek nebude způsobitelným k účelu jí zamýšlenému. Samotná podmínka etapizace přitom byla do územního plánu obce zakotvena již před změnou č. 1, takže nelze dovozovat, že by k narušení údajného legitimního očekávání navrhovatelky či k omezení jejího vlastnického práva došlo přijetím změny č. 1.

Odpůrkyně navíc zdůraznila, že podle ustálené judikatury správních soudů nikomu, tedy ani navrhovatelce, nesvědčí subjektivní právo na to, aby byla schválena konkrétní úprava územního plánu dle jeho požadavků, přičemž je plně v diskreci zastupitelstva obce, jakým způsobem v rámci územního plánování bude při vážení veřejných a soukromých zájmů distribuovat zátěž plynoucí z územně plánovací regulace. Správní uvážení odpůrkyně přitom podle jejího přesvědčení nevybočilo ze zákonných a ústavních limitů a změna č. 1 odůvodněně vychází ze závěru, že veřejný zájem na udržitelném rozvoji obce převážil nad soukromým zájmem navrhovatelky.

Navrhovatelka v replice upozornila, že nedostatky odůvodnění opatření obecné povahy nelze nahrazovat vyjádřením k návrhu na jeho zrušení, přičemž má za to, že o to se odpůrkyně v pasáži popisující problematičnost a nebezpečnost přístupu na Zlatý kopec snaží. Stejně tak by podle navrhovatelky neměl soud přihlížet ani k obsahu listin vypracovaných až po nabytí účinnosti změny č. 1. Za daných okolností proto navrhovatelka stále trvá na tom, že důvody, proč na sporném pozemku odpůrkyně znovuzavedla etapizaci, by s odlišnými podmínkami, nebyly v odůvodnění změny č. 1 dostatečně konkrétně specifikovány, zejména když v odůvodnění není plocha Z111 vůbec uvedena mezi zastavitelnými plochami, na něž má etapizace dopadat.

Navrhovatelka dále nesouhlasila s tím, že by správní akt vydaný v samostatné působnosti odpůrkyně (usnesení o udělení výjimky ze stavební uzávěry) neměl odpůrkyni zavazovat při vydání jiného aktu v téže působnosti (změna č. 1). Výjimky ze stavební uzávěry byly vydávány *de facto* v rámci přípravy územního plánu z roku 2006, proto odpůrkyně nemůže tvrdit, že by navrhovatelce z udělení výjimky neplynulo žádné legitimní očekávání ve vztahu k budoucí podobě územního plánu. Navrhovatelka přitom nijak zvlášť neotálela s využitím výjimky, neboť poskytnutá lhůta v rozsahu cca 2 let nebyla dostačující, když nedosahuje ani polovinu pětileté lhůty zakotvené v ustanovení § 102 odst. 3 stavebního zákona, s níž teprve zákonodárce spojuje závěr o nečinnosti vlastníka pozemku. Navrhovatelka přitom byla v rozhodné době na mateřské dovolené, tj. s omezenými příjmy, které jí limitovaly ve výši možné hypotéky, s níž v té době počítala. Navrhovatelka nicméně již v návrhu vyjmenovala, jaké kroky v souvislosti s investiční přípravou svého záměru podstoupila (včetně vynaložení s tím souvisejících nákladů). Proto navrhovatelka setrvává na podaném návrhu.

Odpůrkyně v duplice popřela, že by se nyní snažila nahradit nedostatečnost odůvodnění změny č. 1. Poukázala na to, že na str. 8 změny č. 1 je jasně deklarováno, že cílem koncepce dopravního řešení je doplnění a zlepšení komunikační osovy tak, aby odpovídala potřebám rozvoje obce, a dále jsou vypočteny navrhované komunikace včetně těch, jejichž realizaci je podmíněna výstavba v oblasti Zlatého kopce. Již z toho je podle odpůrkyně zřejmé, proč je etapizace navázána na realizaci zmíněných veřejně prospěšných staveb.

Soud z předloženého spisového materiálu zjistil, že sporný pozemek byl územním plánem z roku 2010 zařazen mezi nově zastavitelné plochy, konkrétně do funkční plochy „*bydlení – v rodinných domech městské a příměstské*“ (BI) označené jako Z111. V kapitole A1 bylo uvedeno, že podmínkou pro rozhodování o změnách využití ploch Z101 až Z114, Z33, Z121 a Z126 je pořízení a vydání regulačního plánu Brnky – Zlatý kopec, jehož cílem je navrhnout systém dopravní obsluhy tohoto poměrně rozsáhlého území s již realizovanou parcelací a částečně realizovanou zástavbou, a to s využitím jednosměrných komunikací tak, aby nemohlo docházet k průjezdu

obytným územím, přičemž zároveň je třeba navrhnout alespoň jedno veřejné prostranství a dopracovat systém zeleně naznačený v územním plánu. V kapitole Am byla dále vymezena etapizace s tím, že v rámci „červené“ etapy vztahující se na lokality Z4, Z5, Z51, Z52, Z101 až Z114, Z116, Z117 a P5 je využití území podmíněno realizací 2. úseku komunikace „Nová Průběžná“, tj. západní části veřejně prospěšné stavby WD5 a WD6. Podle hlavního výkresu má koridor WD5 sestávat z okružní křižovatky na ulici Pražská a komunikace směřované z východu na západ, která je zakončena okružní křižovatkou s ulicí Chaberská. Na ni dále navazuje koridor WD6, který z posledně jmenované okružní křižovatky severozápadním směrem obchází zastavěné území Zlatého kopce a ústí do další okružní křižovatky s ulicí Na Brnky. V odůvodnění je na str. 44 uvedeno, že je třeba zajistit diferencované převedení dopravy indukované rozvojem obce a dosáhnout vyváženého rozložení pro přenos dopravních vztahů.

Dne 25. 1. 2017 zastupitelstvo odpůrkyně schválilo usnesením č. 12/1/17 v návaznosti na Zprávu o uplatňování územního plánu Zdib schválenou dne 21. 12. 2016 pořízení změny č. 1. Návrh změny č. 1 z listopadu 2017 byl vyhodnocen z hlediska vlivů na udržitelný rozvoj území a následně dne 10. 1. 2018 k němu proběhlo společné jednání. V návrhu ke společnému jednání nebyla plocha Z111 v grafické části vůbec vyznačena jako plocha řešená změnou č. 1, a to nejen v hlavním výkresu, ale ani ve výkresu etapizace, v textové části však byla zmíněna jak v souvislosti s etapizací, tak s podmínkou pořízení regulačního plánu. Žádný z dotčených orgánů se k problematice dopravní obsluhy Zlatého kopce a podmíněnosti výstavby etapizací a pořízením regulačního plánu nevyjádřil. Navrhovatelka v této fázi uplatnila dne 5. 2. 2018 připomínku, v níž se dovolávala přiloženého usnesení zastupitelstva odpůrkyně ze dne 2. 12. 2004, jímž jí byla pod bodem 1 udělena výjimka z nařízení obce o stavební uzavěře pro výstavbu rodinného domu na sporném pozemku. Navrhovatelka podrobně argumentovala tím, proč se jedná o správné rozhodnutí, které odpůrkyni zavazuje a které u navrhovatelky vyvolalo legitimní očekávání, jež by mělo být důvodem pro vynětí sporného pozemku z etapizace. V rámci vyhodnocení připomínek nebyla připomínka navrhovatelky akceptována s odůvodněním, že zrušením stavební uzavěry zanikla i platnost výjimky z ní, přičemž k návrhu navrhovatelky došlo k prověření etapizace vztahující se na sporný pozemek od 29. 12. 2006, nicméně se závěrem, že bude navrženo pokračování etapizace v zelené etapě.

Dne 9. 8. 2018 byl upravený návrh změny č. 1 veřejně projednán. V návrhu pro veřejné projednání již byla plocha Z111 doplněna i do výkresu etapizace jako součást zelené etapy. Ani v této fázi se dotčené orgány k problematice předkládané navrhovatelkou nevyjádřily. K návrhu uplatnila navrhovatelka dne 2. 8. 2018 námítky formulované v podstatné části shodně jako nyní podaný návrh na zrušení části opatření obecné povahy, k nimž přiložila své žádosti ze dne 22. 7. 2011 a 29. 10. 2008 o vyjmutí sporného pozemku z etapizace adresované odpůrkyni. V rozhodnutí o námítkách nebylo námítce navrhovatelky vyhověno. Výrok je odůvodněn (ve shodě s tím, co uváděla odpůrkyně ve svém vyjádření) tím, že sporný pozemek je podřízen etapizaci navázané na realizaci komunikace „Nová Průběžná“ již od 29. 12. 2006 (územní plán z roku 2006), což převzal i územní plán z roku 2010. Návrh navrhovatelky byl zahrnut i do změny č. 1 a byla prověřena možnost úprav etapizace, avšak se závěrem, že sporný pozemek bude nadále etapizaci podléhat v zelené etapě. Správné rozhodnutí o povolení výjimky ze stavební uzavěry nemůže mít vliv na přijatou etapizaci, jelikož účinky udělené výjimky zanikly dne 14. 3. 2007, kdy nabylo účinnosti nařízení odpůrkyně o zrušení stavební uzavěry. Protože zastavitelná plocha Z111 byla vymezena územním plánem z roku 2010 a změnou č. 1 není dotčena, což platí i pro její podmínění vydáním regulačního plánu Brnky – Zlatý kopec, nemohl pořizovatel námítce s odkazem na § 55 odst. 6 stavebního zákona vyhovět, neboť s výjimkou etapizace nebyla regulace sporného pozemku vůbec předmětem změny č. 1. Námítkou se tak lze zabývat jen ve vztahu k etapizaci. Jejím prověřením se projektant zabýval, jak bylo vyžadováno zprávou o uplatňování územního plánu. Výsledné řešení navazuje na pokyny pořizovatele SJ-III*1, SJ-III*2 a SJ-V*3 v návaznosti na výsledky společného jednání, a projektant jej odůvodnil v kapitolách I a L textové části odůvodnění, přičemž toto řešení považuje za konečné a kompromisní, byť ne ideální. Pořizovatel není odborně oprávněn si učinit úsudek o námítkě dotýkající se vysoce odborné projektové činnosti.

Podle konečného znění změny č. 1 je tedy sporný pozemek nadále součástí zastavitelné plochy Z111, která podléhá jak podmínce pořízení a vydání regulačního plánu Brnky – Zlatý kopec, tak podmínce etapizace. Změna č. 1 v této souvislosti podmínku regulačního plánu svou výrokovou částí na str. 27 v kapitole Al pod bodem E upravila tak, že vypustila druhou větu textu obsahující výčet ploch dotčených touto podmínkou a nahradila jej novým výčtem dotčených ploch v závorce. Podmínku etapizace pak textová část výroku změny č. 1 řešila na str.

28 v kapitole Am tak, že vypustila označení i popis původních dvou etap („modrá“ a „červená“) a nahradila je novým označením a popisem sedmi různých etap, z nichž plochy Z111 se (vedle řady jiných ploch) dotýká „zelená etapa“, u níž je vedle výčtu dotčených ploch uvedeno, že využití lokalit je podmíněno realizací komunikací (veřejně prospěšných staveb) WD5 a WD15. Vymezení koridoru WD5 se oproti jeho vymezení v územním plánu z roku 2010 zásadně nemění (s výjimkou odstranění zákresu okružních křižovatek a téměř nezatelných úprav trasování dle podrobnější projektové dokumentace) a nově je vymezen mj. koridor veřejně prospěšné stavby WD15 „komunikace – ul. Zlatý kopec“, který má představovat prodloužení stávající ulice Zlatý kopec k zakončení koridoru WD5 na ulici Chaberská (ten do té doby nebyl samostatně očíslován, byl v grafické části byl zanesen). Grafická část změny č. 1 plochu Z111 zachycuje jen ve výkresu etapizace (B.7), v hlavním výkresu vůbec tato plocha není zachycena jako plocha řešená změnou č. 1.

V textové části odůvodnění změny č. 1 bylo na str. 48 v kapitole I.D.1 uvedeno, že komunikace „Nová Průběžná“ je nutná pro odlehčení dnes již přetížené silnice III/2424 – Průběžná, která prochází historickou zástavbou, má některé dopravní závady a křižovatky se špatnými rozhledovými podmínkami. Silnice III/2424 dnes tvoří dopravní páteř obce a napojuje osídlení na čtyřpruhovou silnici II/608 (Pražská), jejíž kapacita je dostatečná. Podle dopravních studií je nejslabším článkem dopravní sítě ve Zdiibech z hlediska kapacitní rezervy křižovatka Průběžné (III/2424) s Pražskou (II/608), která by už jen v případě využití proluk ve stabilizovaných plochách bydlení na území obce byla zatížena za hranici své kapacity, a to i přes to, že byla nedávno stavebně upravena. Řešením této situace je samozřejmě výstavba komunikace Nová Průběžná, což je ale náročné časově, finančně i z hlediska vlastnických vztahů v území, proto zhotovitel hledal další možnosti, které by alespoň část rozvojových ploch umožnily využít dřívě, než se podaří vybudovat Novou Průběžnou. Touto možností je zkapačtinění křižovatky Průběžná x Pražská. Z důvodu prostorových (kontaktní stávající zástavba a ochrana přílehlého zámeckého parku) nelze využít okružní křižovatku, proto přichází v úvahu vybavení křižovatky světelnou signalizací včetně souvisejících nutných stavebních úprav. Předpokládá se minimální navýšení kapacity křižovatky o 40 %, které umožní povolit využití některých ploch na území obce, zařazených do fialové etapy. Ve vztahu ke křižovatce Průběžná – Na Brnky, kterou navrhovatelka v návrhu označuje jako přístupovou trasu na Zlatý kopec (vedle křižovatky Průběžná – Na Lada, kterou se dopravní studie nezabývaly), se pak konkrétně uvádí, že po úpravě křižovatky Pražská – Průběžná a realizaci veškeré výstavby nepodmíněné etapizací a výstavby ve fialové etapě by na této křižovatce zůstávala předpokládaná kapacitní rezerva pro dalších 28 rodinných domů. Z rozvojového hlediska nicméně pro obec plyne nutnost vybudování nové obslužné osy (Nová Průběžná), která převezme i dopravní zátěže zbytné tranzitní dopravy od obce Klecany (dopravní studií odhadnuta na 35 % provozu na ulici Průběžná). Na str. 81 v kapitole I.L je dále pod bodem E odůvodněna změna rozsahu plochy dotčené podmínkou vydání regulačního plánu Brnky – Zlatý kopec tím, že bylo v severní části řešené území zmenšeno o část plochy, která je již využita a není třeba ji řešit. Proto se upravuje seznam návrhových ploch. Na str. 82 odůvodnění je pak v kapitole I.M k úpravám etapizace uvedeno, že namísto původní červené etapy podmíněné realizací Nové Průběžné v celém rozsahu (WD5 i WD6) je vymezeno 5 nových etap, z nichž každá je podmíněna pouze tou dopravní infrastrukturou, která je nezbytná pro její napojení tak, aby nebyla zvyšována dopravní zátěž ulice Průběžné. V zelené etapě je tak využití lokalit podmíněno realizací komunikací WD5 a WD15, přičemž jde o lokality „Z4, Z24a, Z24b, Z24c, Z101, Z102a, Z102b, Z102c, Z103a, Z103b, Z104a, Z104b, Z105a, Z105b, Z106a, Z106b, Z106c, Z106d, Z106e, Z108a, Z108b, Z108c, Z108d, Z109, Z112a, Z112b, Z113a, Z113b, Z113c, Z114a, Z114b, Z114c, Z119b, Z119d, Z119c“. Ve výčtu tak chybí lokalita Z111, byl s jejím zařazením do zelené etapy počítá textová i grafická (výkres B.7) část výroku změny č. 1.

V této podobě změnu č. 1 projednalo zastupitelstvo odpůrkyně a svým usnesením ze dne 4. 10. 2018, č. 2/10/18, ji schválilo včetně rozhodnutí o námitkách. Změna č. 1 byla vyvěšena dne 9. 10. 2018 a nabyla účinnosti 15. dnem po vyvěšení, tj. dne 24. 10. 2018.

Krajský soud v Praze zrušil část opatření obecné povahy.

Z odůvodnění:

[31] Nejprve je ovšem třeba předeslat, že pokud navrhovatelka vyjadřuje určité výhrady vůči územnímu plánu z roku 2010, popř. i z roku 2006, soud se takovými námitkami nemůže v tomto řízení zabývat. Takového

průzkumu bylo možné dosáhnout pouze včasným návrhem na jejich zrušení, popř. v rámci incidenčního průzkumu navázaného na správní akt, který tyto územní plány aplikoval. Proto pro soud představuje obsah dřívějších územních plánů faktický stav, z něž v nynějším řízení bez dalšího vychází.

[32] V první řadě považuje soud za vhodné posoudit námitky směřující proti podrobení sporného pozemku požadavku pořízení a vydání regulačního plánu. V tomto směru z předchozí rekapitulace správního spisu včetně územního plánu z roku 2010 vyplývá, že změna č. 1 obsahově ani formálně na podobě této podmínky plynoucí již z územního plánu z roku 2010 nic nezměnila. Obsahem výrokové části změny č. 1 bylo pouze formální vynětí původního výčtu dotčených ploch novým výčtem, který před změnou č. 1 i po změně č. 1 jako jednu z položek uváděl i plochu Z111, jejíž součástí je i sporný pozemek. I s přihlédnutím k tomu, že samostatně podaná zásahová žaloba navrhovatelky proti nezákonnému zásahu spatřovanému v nadměrném trvání podmiňující regulace na sporném pozemku byla zdejší soudem odmítnuta s odkazem na možnost řešení této otázky formou nyní projednávaného návrhu na zrušení opatření obecné povahy, lze za tohoto skutkového stavu dojít k závěru, že předmětem změny č. 1 nebyla regulace samotné podoby podmínky pořízení regulačního plánu, avšak jejím předmětem bylo určení rozsahu dotčených pozemků včetně potvrzení toho, že jinak neměnná regulace bude i nadále dopad na sporný pozemek. Soud se proto v nynějším řízení může věcně zabývat otázkou, zda sporný pozemek mohl být změnou č. 1 (znovu, resp. nadále) podroben podmínce pořízení regulačního plánu.

[33] V tomto směru přitom navrhovatelka i odpůrce správně poukazují na nespornou skutečnost, že požadavek na pořízení regulačního plánu v územním plánu z roku 2010, jenž po obsahové stránce změna č. 1 neměnila, nespĺňuje požadavky zakotvené ustanovením § 43 odst. 2 stavebního zákona, které již od 1. 1. 2013 stanoví, že „[v] případě podmínění rozhodování regulačním plánem je součástí územního plánu zadání regulačního plánu a u regulačního plánu z podnětu přiměřená lhůta pro jeho vydání. Podmínka vydání regulačního plánu z podnětu pozbyvá platnosti marným uplynutím uvedené lhůty. Podmínka vydání regulačního plánu na žádost pozbyvá platnosti, pokud k vydání nedojde do 1 roku od podání úplné žádosti v souladu se zadáním regulačního plánu.“ Tyto požadavky skutečně požadavek na pořízení a vydání regulačního plánu Brnky – Zlatý kopec nespĺňuje, neboť zjevně nestanoví jakoukoliv lhůtu pro pořízení takového regulačního plánu a ani neobsahuje zadání takového regulačního plánu, za něž nelze považovat krátký slovní popis účelu pořízení regulačního plánu, neboť neodpovídá náležitostem návrhu zadání regulačního plánu plynoucím z přílohy č. 9 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška o územním plánování“). V dané situaci přitom bylo nutné vzít na zřetel i ustanovení čl. II bodu 5 věty druhé zákona č. 350/2012 Sb. (účinnosti nabylo dne 1. 1. 2013), podle něž „[p]ořízení a vydání regulačního plánu jako podmínka pro rozhodování v ploše nebo koridoru vymezených v zásadách územního rozvoje nebo v územním plánu pozbyvá platnosti uplynutím 4 let ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, pokud v zásadách územního rozvoje nebo v územním plánu není uvedena lhůta pro pořízení a vydání regulačního plánu.“

[34] S ohledem na poslední citované ustanovení podmínka předchozího pořízení a vydání regulačního plánu Brnky – Zlatý kopec pozbyla s ohledem na své nedostatky platnosti uplynutím dne 31. 12. 2017. Změna č. 1, jež nabyla účinnosti až 24. 10. 2018, tak v dané části změnila již neplatné ustanovení územního plánu z roku 2010. V takové situaci mohla změna č. 1 postupovat jedinec tak, že by příslušné neplatné ustanovení nahradila jako celek textem, který by podmínku pořízení a vydání regulačního plánu dostal do souladu s požadavky nového znění § 43 odst. 3 stavebního zákona, chtěla-li toto omezení pro sporný pozemek zachovat (ve skutečnosti ovšem spíše obnovit, neboť od 1. 1. 2018 již neplatilo). Takto však změna č. 1 formulována není, naopak se omezuje pouze na úpravu věcného rozsahu již neplatného regulativu. Byť lze z formálního pohledu na takovou situaci pohlížet i tak, že takový postup nemůže mít dopad na práva navrhovatelky, neboť tím nemohlo dojít k oživení již neplatného ustanovení, nelze ovšem přehlížet značné nebezpečí, že by takový postup (jehož důsledkem by byla v případě správního rozhodnutí jeho nicotnost) mohl být právě jako zachování platnosti omezujícího regulativu v praxi vykládán, a ztěžovat tak život navrhovatelce i komukoliv jinému, na něž zdánlivě toto omezení dopadá. Proto soud i z důvodu právní jistoty návrhu navrhovatelky na vyslovení neplatnosti příslušné pasáže změny č. 1 vyhověl.

[35] Dále bylo třeba posoudit zařazení sporného pozemku do etapizace. V této souvislosti musí soud v první řadě odmítnout názor navrhovatelky, že nadále disponuje legitimním očekáváním plynoucím z faktu, že jí byla

v roce 2004 udělena výjimka ze stavební uzávěry přijaté s cílem umožnit nerušenou přípravu územního plánu z roku 2006. Soud se ztotožňuje se závěrem odpůrkyně, jenž byl avizován i v odůvodnění vypořádání navrhovatelkou uplatněné připomínky a posléze i námitky (v tomto směru není rozhodnutí o námitkách nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů), že povaha takového správního aktu vydaného zastupitelstvem obce je úzce spjata s regulací, k níž se vztahuje. Účinky výjimky se skutečně vyčerpaly v okamžiku, kdy zanikla stavební uzávěra a byla nahrazena novou regulací v podobě územního plánu z roku 2006. Byť by i navrhovatelka mohla vnímat časový prostor, v němž mohla výjimku využít, jako příliš úzký, nelze jen proto dojít k závěru, že by udělená výjimka měla být vykládána i jako výjimka z územně plánovací regulace. Naopak, nabytím účinnosti územního plánu z roku 2006 navrhovatelka jakékoliv očekávání, že bude moci na svém pozemku stavět bez ohledu na předchozí realizaci veřejně prospěšné stavby nové přístupové komunikace, ztratila. Úkolem soudu v tomto řízení přitom není zkoumat, zda odpůrkyně při vydání územního plánu z roku 2006 náhle měnícího podmínky využití sporného pozemku pochybila, či nikoliv. V tomto řízení tak lze vzít v úvahu jen skutečnost, že za situace dané v letech 2004 a 2005 odpůrkyně nepovažovala výstavbu na sporném pozemku za problematickou, později však již takovou výstavbu začala považovat za nevhodnou.

[36] Soud zároveň ani nemá za to, že by ze změny č. 1 nebylo možné vyčíst, proč sporný pozemek i přes požadavek navrhovatelky nadále zařadilo do etapizace. Ze shora rekapitulovaného odůvodnění změny č. 1, popř. územního plánu z roku 2010, jasně vyplývá, že území obce (a některých blízkých obcí, zejména Klecan) je dopravně obsluhováno prostřednictvím páteřní komunikace (ulice Průběžná), která se napojuje na hlavní silniční tah (ulice Pražská), přičemž tato páteřní komunikace vede centrem obce, je již přetížená a rychlý růst okolních obcí spolu s předpokládanou výstavbou na plochách nepodléhajících etapizaci hrozí tím, že by mohla být překročena dopravní kapacita této komunikace, která již nyní v některých místech (zejména na křižovatce s Pražskou ulicí) naráží na své limity. Provoz v Průběžné ulici s ohledem na její trasování značně ovlivňuje život v obci hlukem a dalšími vlivy dopadajícími na zdraví obyvatel, přičemž zvýšení intenzity dopravy může vést i k ohrožení bezpečnosti účastníků silničního provozu. Odpůrkyně ve svých úvahách vychází ze dvou dopravních studií, které modelují vliv výstavby v obci na naplnění dopravní kapacity ulice Průběžné a docházejí k závěru, že po osazení křižovatky s ulicí Pražskou jakožto „nejužšího“ místa světelnou signalizací bude kapacita Průběžné ulice dostačovat nad rámec stávajícího provozu v zásadě jen k obsluze neetapizované zástavby a fialové etapy (pro niž výstavba Nové Průběžné z hlediska svého umístění není podstatná), jelikož zbývající kapacitní rezerva již není vysoká (v případě křižovatky ulic Průběžná, Topolová, Prostřední, Příkrá a Spojovací, přes niž prochází i dopravní varianty označené navrhovatelkou, činí jen 2 rodinné domy). I pohledem do grafické části změny č. 1 je zcela zřejmé, že výstavba Nové Průběžné bude pro katastrální území Brnky představovat zcela zásadní změnu, neboť umožní kratší a přímější spojení se spádovou oblastí Prahy a zároveň vytvoří částečnou alternativu pro tranzitní dopravu do obce Klecany, čímž nutně dojde k odklonění dopravní obsluhy mj. i Zlatého kopce mimo centrum obce Zdíby a ulici Průběžnou.

[37] Na druhou stranu však nelze přehlédnout skutečnost, že opakovaně prodlužovaná etapizace skutečně navrhovatelku značnou měrou omezuje ve využití sporného pozemku, neboť výstavba rodinného domu, s níž vcelku přirozeně v daném místě územně plánovací dokumentace obce přinejmenším již od roku 2006 počítá, je jím touto regulací zcela znemožněna, a to již 12. rokem (resp. v době projednání podaného návrhu soudem více než 13 let). Na tom nic nemění ani fakt, že obsah podmínky spjaté s etapizací byl v případě sporného pozemku spíše zmírněn, neboť zelená etapa změny č. 1 již netrvá a předchozí realizaci západní části ulice Nová Průběžná, která by pro jeho dopravní obsluhu neměla význam, byt zároveň přidala k požadavku na realizaci východní části ulice Nová Průběžná dodatečný požadavek na realizaci stavby prodloužení ulice Zlatý kopec. V tomto směru nelze přisvědčit odpůrkyni, pokud odmítá navrhovatelkou činěné srovnání s judikaturou, jež se vyvinula ve vztahu k institutům stavební uzávěry či územní rezervy, jako nevhodné, neboť je skutečně jen málo rozdílů mezi tím, pokud by na sporném pozemku platila již 12. rokem stavební uzávěra, a tím, pokud na něm po stejnou dobu nelze budovat z důvodu nenaplnění podmínky etapizace, jež (v tomto případě) není v rukou navrhovatelky stejně, jako by byl mimo její vliv časový průběh projednávání návrhu územního plánu odůvodňujícího přijetí stavební uzávěry. Jistá mírnější povaha omezení v podobě etapizace může plynout z toho, že je zpravidla navázána na zcela konkrétní podmínku, po jejímž naplnění je prakticky jisté, že již nic nebude bránit využití pozemku v souladu s regulativy funkčního využití plochy, do níž spadá. Oproti tomu stavební uzávěra ani územní rezerva s takovou

garancí spjatý nejsou, neboť z nich neplyne, jakým regulativům dotčený pozemek bude podléhat po přijetí nového územního plánu, resp. po prověření záměru, chráněného územní rezervou. Pokud však podmínka etapizace není závislá na aktivitě vlastníka takto regulovaného pozemku, dopadá omezení s ním spjaté na jeho práva zcela srovnatelným způsobem, jako v případě stavební uzávěry, již se judikatura správních soudů v minulosti již podrobně zabývala. Není tedy důvod tyto závěry soudní praxe odmítat a naopak je vhodné z nich i v tomto případě přiměřeně vycházet.

[38] Ve shodě s navrhovatelkou lze tak odkázat např. na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2013, čj. 7 Aos 2/2012-53, který k institutu územní rezervy uvádí: „*Podstatným charakteristickým znakem územní rezervy je její dočasnost. Ačkoliv nepředstavuje stavební uzávěru, vlastníky dotčených nemovitostí v možnosti využití jejich nemovitostí omezuje. Je proto zcela na místě, aby toto omezení trvalo co nejkratší dobu tj. dobu nezbytnou pro prověření možnosti využití území pro stanovený záměr. Právě na tento požadavek je nutno klást veliký důraz. Samotné umístění územní rezervy bude často dostatečně (a tedy v souladu s požadavkem proporcionality) odůvodněno tím, že je uvažováno o využití území a prozatím proto bude vhodné dané území ‚blokovat‘ do doby, než bude připravena podrobnější dokumentace. V případě dlouhodobého bezdůvodného ponechávání území v kategorii územní rezervy by však již byla situace zcela jiná, neboť by musel být zřejmý pádný důvod, proč dosud nebylo území prověřeno. Pro tyto účely § 42 odst. 1 stavebního zákona počítá s vypracováváním pravidelných zpráv o uplatňování zásad územního rozvoje v uplynulém období. [...] Nejpozději po uplynutí dvou let od vydání zásad územního rozvoje nebo od jejich aktualizace tedy musí dojít k vyhodnocení provedeného prověření územní rezervy pro účely zvažovaného záměru. Výsledkem by pak měla být aktualizace zásad územního rozvoje v tom směru, že daná územní rezerva bude využita pro zvažovaný záměr nebo že bude územní rezerva zrušena. O zachování územní rezervy lze uvažovat jen výjimečně ze závažných důvodů. Kraj by v takovém případě musel zdůvodnit, jaké konkrétní zásadní skutečnosti mu bránily území prověřit během uplynulé doby a proč se domnívá, že to v nedaleké budoucnosti naopak možné bude. V opačném případě by bylo nutno územní rezervu považovat za svévolný zásah do práv vlastníků dotčených nemovitostí. O takovém zásahu však lze uvažovat až v případě nedůvodného dlouhodobého zachovávání územní rezervy, nikoliv při jejím prvotním zapracování do zásad územního rozvoje.*“

[39] Z uvedeného rozsudku tedy lze pro účely posouzení zásahu do vlastnického práva navrhovatelky prodloužením etapizace dovodit, že v případě, že délka takového omezení přesahuje dobu, během níž je odpůrkyně povinna posoudit uplatňování územního plánu v praxi, je povinna se otázkou potřebnosti a přiměřenosti omezení práv dotčených vlastníků zabývat a měla by v té souvislosti vysvětlit, jaké okolnosti dosud brání vynětí z etapizace, resp. realizaci opatření podmiňujících výstavbu v etapizované ploše. Z popisu struktury odůvodnění opatření obecné povahy nastíněného v úvodu přitomu plyne, že takové vysvětlení může být relativně obecné, avšak je-li proti pokračování etapizace vzhledem k vlastníkem pozemku námítka, musí odůvodnění rozhodnutí o takové námítce obsahovat i důvody konkrétní, tak jako tomu má být v případě běžného správního rozhodnutí. V případě nedůvodně dlouhodobého trvání omezení vlastnických práv etapizací v územním plánu by takovou regulaci bylo možné považovat za svévolnou.

[40] S ohledem na odlišnou povahu etapizace oproti územní rezervě však nelze trvat na tom, že podmínka etapizace musí být v případě jejího prodloužení splnitelná v nedaleké budoucnosti, neboť etapizace je ze své povahy založena na věčných důvodech, které vyžadují odložení plánované výstavby do doby, kdy na ni bude okolní území a infrastruktura obce připravena. Povaha těchto důvodů přitom může být do té míry nezávislá na vůli a možnostech obce (zejména pokud jde o získání finančních prostředků na realizaci nákladného rozšíření infrastruktury formou dotace či o jiné podmínky závislé na součinnosti třetích subjektů), že ji nelze srovnávat s procesem přijetí nového územního plánu a vyhodnocení záměru, pro něž byla územní rezerva vymezena, neboť ten je v dostatečné míře z hlediska délky tohoto procesu i jeho výsledku v rukou obce. Nelze přitom jen z důvodu délky trvání takového věčného omezení budoucí výstavby obec uvrhnout do stavu, kdy bude vystavena dopravnímu kolapsu či jinému zásadnímu přetížení stávající infrastruktury. Takový přístup přitom nevytváří ani mezeru v soudní ochraně proti nedůvodnému omezování vlastnického práva ze strany obce, neboť dotčeným vlastníkům zůstává v takovém případě možnost ochrany soukromoprávní cestou. Jak totiž dovodil Ústavní soud v nálezu ze dne 19. 12. 2017, sp. zn. III. ÚS 950/17, č. 232/2017 Sb. ÚS, v analogickém případě dlouhodobé územní rezervy, jestliže v konkrétním případě dojde soud k závěru, že územně plánovací regulativ představuje kvalifikovaný

zásah s ohledem na délku svého trvání a rozsah omezení vlastnického práva, není vyloučeno poskytnutí náhrady prostřednictvím přímé aplikace čl. 11 odst. 4 Listiny za přiměřeného použití § 102 stavebního zákona.

[41] V daném případě je tedy nutné provést test proporcionality opatření spočívajícího v trvalé etapizaci, v rámci něž je třeba rozhodnout: 1) zda etapizace vůbec umožňuje dosáhnout sledovaný cíl, 2) zda etapizace a sledovaný cíl spolu logicky souvisí a 3) zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným prostředkem, jakož i 4) zda etapizace omezuje své adresáty co nejméně; a konečně 5) zda je následek etapizace úměrný sledovanému cíli. Tento test proporcionality přitom měla v závislosti na uplatněných námitkách provést již odpůrkyně v rámci odůvodnění rozhodnutí o námitkách a právě v jeho rámci měla též konkrétně vysvětlit, jaké okolnosti dosud brání vynětí z etapizace, resp. realizaci opatření podmiňujících výstavbu v etapizované ploše. Pokud by přitom etapizace v testu proporcionality obstála, neboť by v konečném důsledku ani individuální zájmy navrhovatelky nepřevažovaly nad veřejným zájmem sledovaným odpůrkyní, ale zároveň by bylo možné dovodit, že na přetrvávajícím omezení, resp. jeho délce má svůj podíl viny i odpůrkyně, mohla by se navrhovatelka domáhat po odpůrkyni, aby jí nahradila tomu odpovídající újmu, a to v konečném důsledku i žalobou v občanském soudním řízení. Podání této žaloby přitom není (na rozdíl od návrhu na zrušení opatření obecné povahy) omezeno jen na dobu, kdy obce přijme nový územní plán či jeho změnu.

[42] V aktuálním případě nicméně soud dospěl k závěru, že změna č. 1 a zejména pak rozhodnutí o námitce žalobkyně postrádá dostatečné důvody, které by vysvětlovaly, proč odpůrkyně dospěla k závěru, že pokračující omezení vlastnického práva navrhovatelky je přiměřeným důsledkem územně plánovací regulace. Odpůrkyni lze vytknout již jen to, že odůvodnění uplatněné námitky provedla v podstatě jen paušálním odkazem na dvě kapitoly odůvodnění změny č. 1 o rozsahu 81 stran textu, popř. na pokyny obce, z nichž jediný relevantní pokyn (SJ-III*1) není ničím jiným, než prakticky nezdůvodněným přáním odpůrkyně. Pokud v něm byla zmíněna zcela obecně zásada rovnosti, je pravdou, že je žádoucí, aby nebylo se sporným pozemkem zacházeno odlišně od pozemků sousedních, na něž dopadají stejné věcné důvody pro odložení jejich zastavitelnosti, v takovém případě však bylo třeba vysvětlit, proč se situace sporného pozemku neliší od ostatních ploch zahrnutých do zelené etapy, jaké jsou věcné důvody etapizace a co bránilo naplnění podmínky etapizace v průběhu předchozích 12 let. Nepochybně není povinností nejen soudu, ale ani vlastníka vznášejícího námitku, aby podrobně pročítal desítky či stovky stran textu a hledal v nich ty ojedinělé věty, které by mohly odpovídat na jím vznášené námitky. Již z tohoto formálního důvodu je odůvodnění vypořádání námitky navrhovatelky proti přetrvávající etapizaci vadné, neboť navrhovatelka nenamítala jen samotnou délku etapizace, ale též uváděla, že sporný pozemek je již několik let způsobilý ke stanovenému funkčnímu využití a disponuje jak nezbytnými přípojkami inženýrských sítí, tak přístupovou komunikací, přičemž namítala též nedůvodnou nečinnost odpůrkyně. Odpůrkyně měla vysvětlit, proč etapizace v případě sporného pozemku je nadále přiměřeným opatřením, a to konkrétně tím, že pokud již hodlala využít formu odkazu, měla odkázat na co nejúžeji vymezenou pasáž s relevantním textem, např. I.D.1 (6 stran textu) a v rámci ní na příslušnou stranu, popř. odstavec, nebo alespoň v případě rozsáhlejšího relevantního textu v odůvodnění výslovně shrnout hlavní myšlenky, jejichž detailní pojednání lze nalézt v odkazovaném textu.

[43] Přitom se odpůrkyně nemůže ani odvolávat na vlastní nedostatek odborné erudice v otázkách územního plánování, neboť za výsledek požadovaného posouzení nepochybně odpovídá ona jako orgán veřejné moci, který takové opatření obecné povahy a rozhodnutí o vypořádání námitky schválil. Pokud jí potřebné důvody v požadované kvalitě neposkytl pořizovatel ani projektant, neměla by rozhodnutí o námitkách schválit, ale měla by návrh opatření obecné povahy těmto osobám vrátit k dopracování. Odkaz odůvodnění rozhodnutí o námitkách na příslušnou autorizaci projektanta územního plánu a její nedostatek u pořizovatele či odpůrce nemůže být nikdy relevantním argumentem v soudním přezkumu opatření obecné povahy.

[44] Pokud pak soud rozhodne (i přes argumentační faul odpůrkyně v odůvodnění změny č. 1) jednotlivé kroky testu proporcionality v intencích odůvodnění koncepce dopravní infrastruktury obce, musí konstatovat, že změnou č. 1 vysvětlitelný cíl v podobě ochrany centra obce a ulice Průběžná před zahlcením dopravou a nadměrným zatížením s ní spojenými negativními vlivy nepochybně může být dosažen odložením výstavby na Zlatém kopci do doby vybudování samostatného dopravního napojení této lokality. Je zároveň evidentní, že podmínka předchozího vybudování veřejně prospěšných staveb WD5 a WD15 spolu s cílem logicky souvisí, protože jde právě o opatření, které povede k přeměrování stávající i budoucí silniční dopravy. Co již však změna č. 1

dostatečně ve svém obecném odůvodnění nevysvětluje, je odpověď na otázku, zda ochrany jádra obce a ulice Průběžné nelze dosáhnout jinak, a zejména pak, zda jde skutečně o nejšetrnější opatření vedoucí k danému cíli. Právě zde měla odpůrkyně vysvětlit, že v doposud uplynulém čase usilovala o vyřešení problematické dopravní situace, proč dříve, než se zprovozněním nového dopravního napojení nelze zástavbu Zlatého kopce například za určitých provizorních opatření připustit, a proč lze její (blíže popsané) kroky k realizaci podmiňujících veřejných staveb považovat za včasné, potřebné a vhodné, tedy upřímně usilující o minimalizaci délky trvání zásahu do práv vlastníků pozemků dotčených etapizací. Z odůvodnění vypořádání námítky navrhovatelky se však nelze dočíst, jaké kroky již odpůrkyně v zájmu realizace Nové Průběžné učinila, jakou prioritu koridor Nové Průběžné ve srovnání s jinými veřejně prospěšnými stavbami v obci má a proč, proč lze časový průběh kroků odpůrkyně považovat za odpovídající, co případně brání v dokončení realizace, jaký je časový výhled naplnění podmínek etapizace, lze-li jej alespoň rámcově učinit, nebo jiné údaje vysvětlující nyní již skutečně enormní délku trvání omezení zastavitelnosti sporného pozemku, zejména v kontrastu s tím, že mnoho okolních pozemků je zjevně součástí zastavěného území obce. V návaznosti na to ani nelze zhodnotit, zda následek v podobě v návrhu naznačené individuální tíže omezení navrhovatelky (prodej vlastní nemovitosti v přípravě na výstavbu a následná nutnost provizorního bydlení v pronájmu) spojené s již značně dlouhým trváním blokace stavebního pozemku (jež ovšem v námítkách nijak popsána nebyla), není v porovnání s relativně obecně popsanou hrozbou pro centrum obce v tomto konkrétním případě již neúměrný a neodůvodňuje např. odlišné zacházení v případě navrhovatelky. Byť i námítkám uplatněným navrhovatelkou by bylo možné vytknout jejich nekonkrétnost, pokud jde o popis míry a intenzity dotčení navrhovatelky, důraz kladený na tvrzenou nepřiměřenost délky omezení a připravenost sporného pozemku k výstavbě postačovaly k vyvolání povinnosti odpůrkyně posoudit a zdůvodnit přiměřenost omezení vlastnického práva ke spornému pozemku z hledisek naznačených shora.

[45] V tomto směru tedy soud uzavírá, že rozhodnutí o námítkách navrhovatelky je zčásti nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, což brání soudu ve věcném přezkumu přiměřenosti zařazení sporného pozemku do zelené etapy v rámci změnou č. 1 nově definované etapizace a zároveň má za následek i nepřezkoumatelnost samotné změny č. 1. Tato vada je důvodem pro zrušení příslušného regulativu změny č. 1 na základě přiměřeného použití § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

4036

Školství: stanovení poplatku za delší studium

k § 58 odst. 3 a odst. 5 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění zákonů č. 147/2001 Sb., č. 121/2004 Sb., č. 552/2005 Sb. (v textu jen „zákon o vysokých školách“)

Není v rozporu s principy předvídatelnosti či právní jistoty, pokud je studentu veřejné vysoké školy stanoven poplatek za delší studium podle § 58 odst. 3 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, nikoli ve výši účinné v době jeho přijetí ke studiu, ale v aktuální výši zveřejněné včas v souladu s § 58 odst. 5 téhož zákona.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2020, čj. 7 As 556/2018-23)

Věc: V. H. proti Masarykově univerzitě vyměření o poplatku za delší studium, o kasační stížnosti žalobce.

Rozhodnutím ze dne 13. 12. 2016, zamítl prorektor žalovaného žádost žalobce o prominutí nebo snížení poplatku za studium, který byl žalobci vyměřen za dalších započatých šest měsíců studia na filozofické fakultě a potvrdil rozhodnutí děkana této fakulty ze dne 30. 9. 2016, o vyměření tohoto poplatku. Poplatek v částce 18 000 Kč byl vyměřen za studium ve studijním programu Psychologie, za období od 1. 9. 2016 do 28. 2. 2017. Standardní doba studia v tomto programu činí 5 let, žalobce započal studium 21. 7. 2008 a ke dni 1. 9. 2016 činil počet započítatelných dnů jeho studia 2769 dnů. O 944 dnů tak přesáhl standardní dobu studia zvýšenou

o jeden rok. Žalovaný konstatoval, že jedinou možností, jak částku poplatku v konkrétním případě snížit, je moderace žalovaným v odvolacím řízení. Žalobce však žádné zřetele hodné skutečnosti v tomto ohledu neuváděl.

Žalobce podal proti výše uvedenému rozhodnutí žalovaného žalobu ke Krajskému soudu v Brně, který ji zamítl rozsudkem ze dne 28. 11. 2018, čj. 31 Af 19/2017-80. Předmětem sporu mezi účastníky bylo, zda nedošlo k porušení principu právní jistoty, pokud byla výše poplatku v průběhu studia žalobce navýšena.

K námitce rozporu s principem právní jistoty krajský soud zdůraznil, že žalobci byl vyměřen poplatek za prodlouženou dobu studia, tj. za překročení standardní doby studia, nikoli za řádné studium. Poplatek byl stanoven plně v souladu se zákonem o vysokých školách a Statutem Masarykovy univerzity (dále jen „statut“). Pokud by žalobce využil k dokončení studia standardní dobu, navíc prodlouženou o jeden rok, nemusel se do situace spojené s poplatkovou povinností vůbec dostat. Určení výše poplatku spadá do samosprávné působnosti veřejné vysoké školy a bylo v pravomoci žalovaného rozhodnout o výši poplatku za prodlouženou dobu studia. Zákon o vysokých školách ani statut neupravují, zda bude výše poplatku stanovená konkrétnímu studentovi odvislá od výše poplatku v době zahájení jeho studia nebo od doby rozhodování o vyměření tohoto poplatku. Zvolený přístup staví na stejnou úroveň všechny studenty, kteří překročili standardní dobu studia. Pokud by byl zvolen způsob preferovaný žalobcem, byli by zvýhodněni studenti, kteří zahájili studium za platnosti nižších sazeb. Žalobce si rovněž mohl dobu pro ukončení studia adekvátně přizpůsobit, neboť ke zvýšení poplatku (na částku 15 000 Kč oproti částce 12 000 Kč stanovené v době zahájení studia) došlo již v předchozích dvou letech.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) v zákonné lhůtě kasační stížnost. Namítl, že zákon o vysokých školách ukládá škole povinnost zveřejnit výši poplatků pro příští akademický rok před podáváním přihlášek ke studiu. Výslovně neřeší, zda má být poplatek vyměřen ve výši takto oznámené v době jeho vyměření nebo v době zahájení studia konkrétního studenta. Nesouhlasil s názorem krajského soudu, že každá z těchto možností, pokud se pro ni vysoká škola rozhodne, je v souladu se zákonem. Účelem právní úpravy má být poskytnout uchazeči o studium informace potřebné pro volbu školy i oboru, který chtějí studovat. Tento účel by nemohl být naplněn, pokud by z úvodního oznámení školy neměla vyplývat její vázanost též pro další období studia. Krajský soud naopak tvrdí, že je vysoká škola vázána výši poplatku pouze pro první ročník studia. To však nedává pro účely poplatku za prodloužení studia žádný význam, protože to nemůže v prvním ročníku dosud nastat. Stěžovatel nepovažuje za korektní „nalákat studenty nízkými poplatky a v dalších letech jim je libovolně jednostranně zvyšovat, když již nemohou odejít jinak“.

Stěžovatel se již od počátku rozhodl na základě tehdy školou zveřejněných informací studovat delší než standardní dobu vzhledem k časovým ztrátám spojeným s dojížděním a s využitím možnosti zapsat si více volitelných předmětů. Individuální rozvržení doby kombinovaného studia považuje na rozdíl od krajského soudu za zcela soukromou záležitost. Prodloužení studia nekoliduje s žádným veřejným zájmem a naopak snaha o brzké absolutorium při zanedbání dalších povinností (např. rodinných či zaměstnaneckých) by se s ním mohla dostat do rozporu. Stěžovatel proto nevidí důvodu, proč by měl být formou poplatku nad rámec nákladové přiměřenosti za překročení doby sankcionován. Krajský soud však naproti tomu výslovně uvedl, že není v zájmu státu, aby studenti studovali na veřejných školách nepřiměřeně dlouho. Takový záměr však zákonodárce neměl, protože nezavedl do zákona o vysokých školách omezení maximální doby studia.

Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že způsob rozhodování krajského soudu nebude blíže komentovat a ve svém vyjádření odkázala na shromážděný spisový materiál.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

[17] Jádrem stěžovatelovy argumentace leží v přesvědčení, že byl zcela oprávněn se již při zahájení studia rozhodnout pro studium delší než právními předpisy předpokládané, včetně jeho prodloužení více než o jeden rok a že měl právo již při zahájení studia znát výši případných poplatků za takto prodloužené studium. Stěžovatel s žalovaným a krajským soudem nesouhlasí v názoru o regulační funkci poplatku za studium. Shledává jeho smysl v úhradovosti, tedy ve vazbě na náklady, které s takovým studiem veřejným vysokým školám vznikají. Jeho regulační povahu připouští maximálně jako sekundární.

[18] Argumentaci stěžovatele nelze přisvědčit. Vysoké školy jako nejvyšší článek vzdělávací soustavy umožňují v souladu s demokratickými principy přístup k vysokoškolskému vzdělání, získání odpovídající profesní kvalifikace a přípravu pro výzkumnou práci a další náročné odborné činnosti a přípravu mladých lidí pro život ve společnosti (§ 1 písm. b) a d) zákona o vysokých školách). Stanovení výše jednotlivých poplatků spojených se studiem náleží do samosprávné působnosti veřejné vysoké školy [§ 6 odst. 1 písm. m)]. Podle § 17 odst. 2 písm. f) je vnitřním předpisem veřejné vysoké školy mimo jiné statut, který obsahuje též ustanovení o poplatcích spojených se studiem. Poplatky za studium u veřejných vysokých škol představují poplatky za úkony spojené s přijímacím řízením (§ 58 odst. 1) poplatky za delší studium (odst. 3), poplatky za studium v cizím jazyce (odst. 4) a do 1. 9. 2016 – účinnosti novely zákona o vysokých školách provedené zákonem č. 137/2016 Sb. – rovněž poplatky za tzv. další studium. Poplatky spojené se studiem jsou součástí příjmu rozpočtu veřejné vysoké školy [§ 18 odst. 2 písm. d)] a jsou příjmem stipendijního fondu, s výjimkou poplatků za studium v cizím jazyce (§ 18 odst. 7 a § 58 odst. 6).

[19] Součástí každého studijního programu je standardní doba studia při průměrné studijní zátěži vyjádřená v akademických rocích [§ 44 odst. 2 písm. e)]. Standardní doba bakalářského studijního programu činí 3–4 roky, zpravidla navazujícího magisterského studia pak 1–3 roky (§ 45 odst. 2).

[20] Studuje-li student ve studijním programu déle, než je standardní doba studia zvětšená o jeden rok v bakalářském nebo magisterském studijním programu, stanoví mu veřejná vysoká škola poplatek za studium, který činí za každých dalších započatých šest měsíců studia nejméně jedenapůlnásobek základu; do doby studia se započtou též doby všech předchozích studií v bakalářských a magisterských studijních programech, které byly ukončeny jinak než řádně podle § 45 odst. 3 nebo § 46 odst. 3, nejde-li o předchozí studium, po jehož ukončení student řádně ukončil studijní program stejného typu. Období, ve kterém student studoval v takovýchto studijních programech, nebo v takovýchto studijních programech a v aktuálním studijním programu souběžně, se do doby studia započítávají pouze jednou. Od celkové doby studia vypočtené podle tohoto odstavce se však nejdříve odečte uznaná doba rodičovství (§ 58 odst. 3).

[21] Nejvyšší správní soud konstatoval v rozsudku ze dne 29. 8. 2013, čj. 7 As 182/2012-58, že „[č]l. 33 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, (dále jen „Listina“) stanoví, že občané mají právo na bezplatné vzdělání v základních a středních školách, podle schopnosti občana a možností společnosti též na vysokých školách. Citovaný článek tak zakotvuje právo občana na bezplatné vzdělání na vysoké škole. Nicméně toto právo není absolutní, ale je omezeno schopnostmi občana a možnostmi společnosti. V zákoně o vysokých školách zákonodárce stanovil, kdy je delší bezplatné studium nebo další bezplatné studium nad možnostmi společnosti. Takové omezení má racionální důvody, a to umožnit bezplatný přístup k vysokoškolskému vzdělání zásadně každému, kdo k tomu má příslušné schopnosti, v jednom studijním programu, resp. na sebe navazujících programech, pokud studium absolvuje ve stanovené přiměřené době, a naopak zpoplatnit studium dalšího studijního programu, resp. na sebe navazujících programů, a studium, které trvá déle než po stanovenou přiměřenou dobu. Z hlediska intenzity je omezení základního práva velmi zdrženlivé, nemá diskriminační povahu a sleduje zcela legitimní účel. Spravedlivé a společensky účelné rozdělení prostředků na vysokoškolské vzdělání mezi ty, kteří na toto vzdělání aspirují. Zákonodárce tak při stanovení poplatku za studium v mezích ústavních mantinelů využívá své zmocnění pro regulaci přístupu k vysokému školství. Nejvyšší správní soud se tedy ztotožňuje s názorem krajského soudu, že funkce poplatku za delší studium má být především **motivační a regulační**. Poplatek má povahu finančního postihu v případě, že se jednotlivec chová určitým způsobem, který zákonodárce nepreferuje, ale ani nezakazuje. Student může volit mezi dovolenými způsoby chování, avšak v případě, že se chová způsobem zákonodárcem nepreferovaným, musí za to zaplatit, zatímco v opačném případě platit nemusí.“ (zvýraznění přidáno).

[22] Nejvyšší správní soud neshledal v projednávané věci žádný důvod odchýlit se od citovaného přístupu k funkci poplatků za studium na veřejných vysokých školách. Nadále je přesvědčen, že primárním účelem poplatku za delší studium je modifikovat podmínky, za nichž lze zahájené studium dokončit v případě, že netrvá po dobu předpokládanou konkrétním studijním programem a tedy zpravidla obvyklou pro řádné dokončení studia. Tomu svědčí i fakt, že příjmy z tohoto druhu poplatku striktně míří do stipendijního fondu a tedy mimo jakoukoli formu financování výuky na vysoké škole (což by mohlo svědčit jeho úhradové funkci – tedy pojetí, kdy si takový student *de facto* být zprostředkovaně připláci na dokončení vlastního studia). Je zcela na místě, pokud jsou

vzhledem ke značným veřejným prostředkům směřujícím do veřejného vysokého školství formulovány rovněž požadavky na to, aby takové studium probíhalo v přiměřeném čase směrem k maximální efektivitě. Ta sice nutně nemusí být spojena s absolvováním studia v co nejkratším čase, důsledkem opačného trendu by však nepochybně bylo nebezpečí neúčelně vynakládaných dalších veřejných prostředků k zajištění takového studia (k tomu např. Kudrová, V. Poplatky za studium na veřejných vysokých školách – úvahy o roli dnešní i budoucí *Správní právo*, 2012, č. 7, s. 422). Nelze tedy vejít na názor stěžovatele, který aspekt délky předpokládaného studia na veřejné vysoké škole klade výlučně do dispozice studenta s jediným limitem v podobě případně stanovené maximální délky studia. Takový postup studenta sice není a priori v rozporu s právními předpisy, je však třeba v takovém případě počítat též s následkem v podobě poplatkové povinnosti za delší studium.

[23] O úhradovosti poplatku nesvědčí ani to, že spodní hranice jeho výše je dle § 58 odst. 3 zákona o vysokých školách navázána na základ definovaný v § 58 odst. 2 téhož zákona jako 5 % z průměrné částky připadající na jednoho studenta z celkových neinvestičních výdajů poskytnutých ministerstvem ze státního rozpočtu veřejným vysokým školám v kalendářním roce. Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že se jedná „pouze“ o kritérium pro stanovení výše poplatku, resp. její spodní hranici. Jeho smyslem je vyjádřit, že při studiu oborů pro veřejné prostředky nákladnějších lze předpokládat, že i výše poplatků za jejich delší studium bude vyšší. Nic to však nemění na tom, že příjem z těchto poplatků neslouží k přímému financování prodlouženého studia, ale má směřem ke studentovi motivační a regulační účel a potenciál tlaku na dokončení studia v předpokládaném termínu. Nedůvodné jsou tedy úvahy stěžovatele, že obor jeho studia nevyžaduje zvláštního technického zajištění a je možné teoreticky v něm vzdělávat neomezené množství studentů, protože účel poplatku za delší studium a tím spíše jeho časová účinnost bezprostředně s tímto kritériem nesouvisí.

[24] K úvahám, že by mohla být výše poplatku konstruována koeficientem k proměnlivému základu, aby tak byla předvídatelnější v čase, je nutno konstatovat, že platná právní úprava takovému řešení nesvědčí. Ve shodě s názorem krajského soudu je třeba znovu zdůraznit, že stanovení konkrétní výše poplatku je svěřeno samosprávné působnosti veřejné vysoké školy, se zákonnými kritérii ve vztahu k jeho spodní hranici. Na okraj lze jen poznamenat, že ani stěžovatelem *de lege ferenda* předkládané řešení by nebylo prosto úskalí. Nejenže by zcela neodstranilo stěžovatelem vytýkanou nepředvídatelnost výše poplatku v čase, ale rovněž by nezohledňovalo další proměnlivý faktor, a sice množství studentů z celkového počtu, kteří se pro delší studium i za ztížených podmínek nakonec rozhodnou. To má nepochybně vliv na skladbu „studentstva“ konkrétního oboru v konkrétním čase. Netřeba zdůrazňovat, že na podobu výuky oboru má klíčový vliv též to, kolik studentů je ke studiu přijímáno či jaké množství se nachází ve fázi před absolutoriem. I v těchto ohledech nabývá na významu regulační a motivační funkce poplatku za delší studium, jako poplatku nikoli obligatorního, ale nastupujícího až za splnění zákonných podmínek k zajištění efektivního studia na vysoké škole z pozice studenta, ale i efektivního vynakládání veřejných prostředků na takové studium.

[25] Pokud stěžovatel uvažuje o porušení principu předvídatelnosti či právní jistoty v souvislosti s v mezidobí zvýšenou částkou poplatku, je třeba uvažovat, co má být vlastně v této situaci předvídatelným stavem. Především v souzené věci nevyplývalo, že by výše poplatku byla diskriminační k ostatním studentům ve srovnatelné situaci, že by byl někomu vyměřen poplatek za delší studium v jiné výši. Předvídatelným stavem pak není podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu předem daný přehled o finanční náročnosti studia pro konkrétního studenta, ale skutečnost, že veřejné vysoké školy poskytují v České republice vysokoškolské vzdělání v principu bezplatně, bez zavedení školného, pokud je studium řádně ukončeno za zákonem stanovených podmínek. Stěžovatel měl v počátku studia nepochybně informaci o předpokládané délce studia v konkrétním studijním programu. Rovněž byla v době zahájení studia účinnou právní úprava povinnosti k úhradě poplatku za delší studium, pokud doba studia přesáhne standardní dobu prodlouženou o jeden kalendářní rok. Věděl, že mu povinnost k poplatku může v budoucnu vzniknout. Poplatek za delší studium není obligatorní součástí předpokládaných nákladů studenta na budoucí studium. Za předpokladu řádného studia v řádných termínech stanovených studijním programem k aktivaci této povinnosti vůbec nedochází. Z ničeho tedy neplyne, že by případná poplatková povinnost nutně musela vycházet z poměrů, které byly dány v době zahájení studia.

[26] Obecně nelze stěžovateli vytýkat přístup, podle kterého se měl již na počátku studia rozhodnout, že bude studovat déle než standardní dobu studia. Takový přístup není protiprávní. Neznamená to však, že by současně

měl mít již na jeho počátku jistotu o výši poplatků za delší studium. Překročením standardní doby studia o více než jeden rok se ze studia na veřejné vysoké škole nestává studium „soukromé“, kde jistě výše poplatků za studium hraje ještě významnější roli. Zcela legitimní regulační a motivační význam poplatku by byl podstatně oslaben i tím, že by se ve srovnatelné pozici (se stejnou délkou účasti na studiu) mohli ocitnout studenti, jimž by byla rozdílně stanovena výše poplatku za delší studium jenom v závislosti na tom, kdy v minulosti studium zahájili. Za předpokladu postupného zvyšování poplatku (jako je tomu i nyní) by byl student přijatý ke studiu dříve a studující objektivně déle ve výhodnějším postavení oproti studentu, který studuje kratší dobu a k poplatku je povinen poprvé. K takovému stavu není objektivně důvod a zřetelně není zamýšleným důsledkem motivační a regulační funkce poplatku za delší studium.

[27] Z právní úpravy zákona o vysokých školách, ani ze statutu vydaného veřejnou vysokou školou v rámci samosprávné působnosti v této věci nevyplývá vázanost výše poplatku za delší studium na dobu zahájení studia konkrétního studenta. Jediné pravidlo k stanovení a zveřejnění výše poplatků je obsaženo v § 58 odst. 5 část před středníkem zákona o vysokých školách, podle kterého výši poplatků spojených se studiem pro následující akademický rok veřejná vysoká škola stanoví a zveřejní ve veřejné části svých internetových stránek nejpozději poslední den lhůty stanovené pro podávání přihlášek ke studiu. Důsledek nesplnění této povinnosti, stanovený v části normy za středníkem, se v případě stěžovatele neuplatní, protože nešlo o uchazeče přijatého ke studiu. Uvedené ustanovení platí pro všechny poplatky za studium, nikoli pouze pro poplatek v souvislosti s přijímacím řízením, kde by vazba na lhůtu pro podávání přihlášek byla nejracionálnější. Jakkoli se tomu stěžovatel brání, má tato lhůta *ratio* i v případě poplatku za delší studium. Jde totiž nikoli o poplatek za studium jako takové, ale o poplatek pro následující akademický rok. Student v prvním ročníku skutečně nemůže být povinen k poplatku za delší studium. Ustanovení však upravuje, s jakým předstihem musí být zveřejněna výše poplatků pro nadcházející akademický rok. Účelem je zajistit, aby měl uchazeč o studium možnost zvážit, zda se bude účastnit přijímacích zkoušek (s ohledem na výši zpoplatnění účasti) a rovněž k tomu, aby mohl ještě adekvátně reagovat v rámci probíhajícího studia na případné poplatky a jejich výši v nadcházejícím akademickém roce. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 23. 2. 2016, čj. 7 As 200/2015-34, konstatoval, že „[z]a splnění zákonné povinnosti zveřejnit výši poplatků nelze považovat zveřejnění poplatku v nezákonné výši. Splnění této povinnosti má zajistit informovanost studentů a uchazečů, která ovlivňuje jejich rozhodování o zahájení studia nebo pokračování v něm. Tento cíl nemůže být splněn, jsou-li studenti informováni včas, ale o nezákonně stanovené výši poplatků. Pozdější určení výše poplatku v souladu se zákonem nemůže zbojtit dosavadní nezákonnost, neboť by zásadním způsobem narušilo právní jistotu studentů, popř. budoucích studentů, v době jejich rozhodování o zahájení studia nebo pokračování v něm.“ V podmínkách projednávané věci je zvláště nutno interpretovat tak, že řádná a včasná informovanost o výši poplatku za delší studium má za účel umožnit studentu, jemuž takový poplatek hrozí, ve zbývajícím čase adekvátně upravit splnění chybějících studijních povinností, aby případně poplatku předešel. Nelze v této souvislosti případně namítat praktickou nerealizovatelnost tohoto požadavku v konkrétních podmínkách. Je třeba vycházet z premisy, že zpoplatňován je stav (déle trvající studium) sice právními předpisy připuštěný, avšak s poukazem na shora uvedené souvislosti nestandardní a nepreferovaný.