

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

8 2020 / XVIII. ROČNÍK / 31. 8. 2020

OBSAH

4037	Daň z příjmů: osvobození od daně, zdanění příjmu, stavba jako součást pozemku	513
4038	Řízení před soudem: aktivní legitimace ekologických spolků.....	518
4039	Řízení před soudem: odkladný účinek ve vztahu k rozhodnutí správního orgánu; zájem cizince na osobní účasti v řízení o kasační stížnosti	527
4040	Řízení před soudem: změna žaloby na ochranu proti nečinnosti na žalobu na ochranu před nezákonným zásahem; soudní ochrana.....	540
	Daň z přidané hodnoty: rozhodnutí o nesporné části nadměrného odpočtu; nečinnost; zásah.....	540
4041	Výkon trestu odnětí svobody: blokáce peněžních prostředků na účtu odsouzeného	547
4042	Mezinárodní ochrana: povinnost posoudit důvody udělení mezinárodní ochrany vůči třetí zemi i u občanů EU	554
4043	Doprava: dodržování stanovené doby řízení vozidla, bezpečnostních přestávek a doby odpočinku	559
	Správní trestání: silniční doprava.....	559
4044	Právo na informace: veřejný zájem; zveřejnění poskytnuté informace; role „společenského hlídačícího psa“	566
4045	Pracovní právo: srovnatelnost mzdových podmínek mezi agenturními a kmenovými zaměstnanci	579
4046	Pomoc v hmotné nouzi: příspěvek na živobytí; mimořádná okamžitá pomoc; tulácký způsob života... ..	580
4047	Vodní právo: odběr povrchových vod.....	584
	Správní trestání: absorpční zásada	584
4048	Evidence obyvatel: změna místa trvalého pobytu; osobní předložení občanského průkazu.....	588
4049	Ochrana spotřebitele: označování potravin; on hold seznam	590

Daň z příjmu: osvobození od daně, zdanění příjmu, stavba jako součást pozemku

k § 506 odst. 1 a § 3058 odst. 1 občanského zákoníku

k § 4 odst. 1 písm. b) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů ve znění do 31. 1. 2016

Jen proto, že se stavba stala po roce 2014 součástí pozemku, na němž je zřízena (§ 506 odst. 1 ve spojení s § 3058 odst. 1 občanského zákoníku), nelze podrobit zdanění příjem do té doby daňově osvobozený [§ 4 odst. 1 písm. b) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů].

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2020, čj. 10 Afs 366/2019-35)

Prejudikatura: č. 1631/2008 Sb. NSS.

Věc: P. K. proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o daň z příjmů fyzických osob, o kasační stížnosti žalovaného.

Jádrum sporu v nynější kauze je otázka, zda je osvobozena od daně z příjmů dle § 4 odst. 1 písm. b) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů (dále jen „zákon o daních z příjmů“), hodnota stavby, kterou od roku 2001 vlastnil žalobce jako samostatnou nemovitost, avšak v roce 2015 se v souladu s § 506 ve spojení s § 3058 odst. 1 občanského zákoníku stala součástí pozemku. V době úplatného převodu pozemku se stavbou v roce 2016 nesplňoval pozemek pětiletý časový test pro osvobození od daně dle § 4 odst. 1 písm. b) zákona o daních z příjmů.

Žalobce od roku 2001 vlastnil rekreační chatu v katastrálním území B. u V. Chata se nacházela na cizím pozemku, který byl ve vlastnictví České republiky – Státního pozemkového fondu. Žalobce pozemek spolu s dalšími přílehlými pozemky koupil na základě kupní smlouvy ze dne 18. 3. 2015. Pozemky včetně stavby rekreační chaty žalobce dále prodal kupní smlouvou ze dne 25. 11. 2016. V daňovém přiznání k daní z příjmů fyzických osob za rok 2016 žalobce mezi ostatní příjmy dle § 10 zákona o daních z příjmů zahrнул příjmy odpovídající kupní ceně pozemků, příjem z prodeje rekreační chaty nikoliv. Podle žalobce se na příjem z prodeje rekreační chaty vztahovalo osvobození od daně dle § 4 odst. 1 písm. b) zákona o daních z příjmů, jelikož doba mezi nabytím vlastnictví k této stavbě a jejím prodejem přesáhla pět let.

Finanční úřad pro Jihočeský kraj, územní pracoviště v Českém Krumlově (správce daně), pojal pochybnosti ohledně stanovení dlíhého základu daně dle § 10 zákona o daních z příjmů. Dle názoru správce daně koupí pozemku, na němž chata stála, přestala být stavba samostatnou věcí a v souladu s přechodným ustanovením § 3058 odst. 1 občanského zákoníku se stala součástí pozemku. Žalobce pozemek, jehož součástí je stavba rekreační chaty, nabytý do vlastnictví teprve v roce 2015, v roce 2016 jej spolu s dalšími pozemky prodal. Pro účely pětiletého časového testu dle § 4 odst. 1 písm. b) zákona o daních z příjmů je rozhodný den nabytí pozemku, nikoliv stavby. Pětiletý časový test pro osvobození od daně tedy nebyl splněn.

Podle správce daně měl proto žalobce mezi ostatní příjmy dle § 10 zákona o daních z příjmů zahrnout také příjem z prodeje rekreační chaty. Správce daně tedy při stanovení dlíhého základu daně vyčísлил příjmy v celkové výši 1 260 000 Kč odpovídající kupní ceně pozemků včetně hodnoty rekreační chaty v kupní smlouvě ze dne 25. 11. 2016. Od příjmů následně odečetl výdaje v částce 133 653 Kč, za kterou žalobce pořídil pozemky v kupní smlouvě ze dne 18. 3. 2015, a uhrazenou daň z nabytí nemovitých věcí ve výši 5 144 Kč. Platebním výměrem ze dne 12. 2. 2018 správce daně vyměřil žalobci daň z příjmů ve výši 258 306 Kč. Rozdíl mezi vyměřenou a tvrzenou daní činil 159 885 Kč.

Žalobce se proti platebnímu výměru odvolal. Žalovaný se ztotožnil s výkladem správce daně a uzavřel, že příjem z prodeje chaty není dle § 4 odst. 1 písm. b) zákona o daních z příjmů osvobozen. Rozhodnutím ze dne 2. 11. 2018 nicméně změnil vyměřenou daň na částku 252 231 Kč. Žalovaný navíc uznal žalobci výdaje na technické zhodnocení, opravu a údržbu chaty dle § 10 odst. 5 zákona o daních z příjmů. Jednalo se o náklady za nákup dveří, svítidel, podlahových krytin apod., které žalobce osvědčil doklady. Současně však neuznal výdaje na samotné pořízení a rekonstrukci chaty, které se žalobce snažil prokázat znaleckými posudky. Žalovaný vysvětlil, že znalecký posudek lze jako důkaz použít jen v případě bezúplatného nabytí nemovitosti. Žalobce v průběhu

vyměřovacího ani odvolacího řízení nepředložil žádné důkazy, které by prokázaly, jakým způsobem stavbu získal, postavil či zrekonstruoval. V § 10 odst. 5 zákona o daních z příjmů je výslovně uvedeno, že k hodnotě vlastní práce poplatníka na věci, kterou si sám vyrobil nebo vlastní prací zhodnotil, se při stanovení výdajů nepřihlíží.

Žalobce se proti rozhodnutí žalovaného bránil žalobou, kterou krajský soud shledal důvodnou. Při aplikaci daňových předpisů je třeba dle krajského soudu vycházet z toho, že předmětem zdanění má být jen skutečný příjem. Žalobce v roce 2015 nabyl vlastnické právo pouze k pozemku, stavbu vlastnil již od roku 2001. V důsledku pouhé změny právní úpravy ve smyslu, že se stavby staly součástí pozemku, nelze podrobit zdanění též hodnotu stavby - příjem do té doby daňově osvobozený. Výklad správních orgánů je v rozporu se zásadou rovnosti daňových subjektů, protože převod stavby na cizím pozemku by byl i nadále osvobozen a zdanění by nepodléhal. Podle krajského soudu představovala hodnota stavby s jejím příslušenstvím technické zhodnocení pozemku ve smyslu § 10 odst. 5 zákona o daních z příjmů, protože tuto stavbu žalobce prokazatelně nabyl před pořízením pozemku a stavba splňovala pětiletý časový test ve smyslu § 4 odst. 1 písm. b) téhož zákona. Bylo v rozporu se smyslem a účelem zákona uznat jako výdaj výlučně jen náklady na údržbu a nepřihlédnout ke zhodnocení pozemku realizovanou stavbou. Rozhodnutí žalovaného proto soud zrušil a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení. Současně žalovanému uložil povinnost zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 15 342 Kč.

Žalovaný (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu včasnou kasační stížnost. Podle jeho názoru vede jazykový výklad § 4 odst. 1 písm. b) zákona o daních z příjmů k jednoznačnému závěru, že při posuzování časového testu pro osvobození od daně je v případě pozemku, jehož součástí je stavba, rozhodující pouze den nabytí pozemku. Není podstatné, kdy daňový subjekt nabyl vlastnictví ke stavbě, která byla před účinností občanského zákoníku samostatnou nemovitostí. Stěžovatel podotýká, že osvobození dle § 4 odst. 1 písm. b) zákona o daních z příjmů se aplikuje ve vztahu k nemovité věci, která je předmětem úplatného převodu, bez ohledu na to, co a odkdy je součástí dané nemovité věci. Je to právě pozemek, který je nemovitou věcí ve smyslu citovaného ustanovení.

Stěžovatel nesouhlasil s teleologickými úvahami v rozsudku krajského soudu. Krajský soud vycházel zúženým pohledem jen z konkrétních okolností nyní posuzovaného případu, aniž vzal v úvahu celkový kontext. Podle jeho výkladu by daňové orgány měly přihlížet k tomu, zda u jednotlivých součástí nemovité věci byl či nebyl splněn časový test dle § 4 odst. 1 písm. b) zákona o daních z příjmů. To by znamenalo, že pokud se krátce před prodejem pozemku splňujícího časový test pro osvobození od daně stane jeho součástí stavba, u které časový test splněn nebyl, nemohlo by být uznáno osvobození od daně v části odpovídající příjmu z prodeje stavby. Tento výklad by musel nutně dopadat i na situaci, kdy daňový subjekt v roce 2015 nabude vlastnické právo k pozemku, v roce 2020 na daném pozemku postaví stavbu, která se stane součástí pozemku, a následně v roce 2022 daný pozemek prodá. Celkové osvobození od daně z příjmu by tedy bylo možné jen v případech, ve kterých všechny součásti dané nemovité věci splňují pětiletý časový test. Naopak podle výkladu stěžovatele bude správce daně v takovém případě zkoumat splnění časového testu pouze ve vztahu k danému pozemku. Pokud doba mezi nabytím a prodejem pozemku přesáhla pět let, bude příjem z prodeje dané nemovité věci jako takový osvobozen, včetně části odpovídající příjmu z prodeje stavby. Byť se výklad stěžovatele může v nyní posuzovaném případě jevit jako výklad znevýhodňující daňové subjekty, po zvážení dalších možných skutkových variant není tento výklad pro daňové subjekty obecně nepříznivý.

Stěžovatel se neztotožnil ani s argumenty krajského soudu o porušení zásady rovnosti mezi daňovými subjekty prodávajícími stavbu stojící na cizím pozemku a subjekty prodávajícími stavbu, která se v důsledku změny právní úpravy stala součástí pozemku. Podotýkal, že v nynější kauze splnutí nenastalo následkem samotné změny právní úpravy, ale právním jednáním samotného žalobce – koupí pozemku, na němž se stavba nacházela. Až v tomto okamžiku se stavba stala součástí pozemku. Bez tohoto právního jednání by se § 3058 odst. 1 občanského zákoníku zjevně neaplikoval. Žalobce si měl být vědom toho, že po nabytí pozemku se stavba stane jeho součástí a nebude pro účely splnění časového testu posuzována samostatně. V pokynu GFŘ-D-22 ze dne 6. 2. 2015 veřejně dostupném na webových stránkách finanční správy Generální finanční ředitelství veřejně prezentovalo, že pro osvobození od daně dle § 4 odst. 1 písm. b) zákona o daních z příjmů je rozhodující den nabytí pozemku, nikoliv stavby, která je součástí pozemku.

Za nelogický a neopodstatněný považoval stěžovatel závěr krajského soudu, podle kterého je stavba, splňující podmínky časového testu dle § 4 odst. 1 písm. b) zákona o daních z příjmů, technickým zhodnocením pozemku ve smyslu § 10 odst. 5 zákona o daních z příjmů. Pokud má stěžovatel posuzovat splnění časového testu pro osvobození u pozemku a stavby zvlášť, pak by se ve vztahu k těmto kategoriím mělo při splnění zákonných podmínek aplikovat zvlášť také osvobození od daně. Uznání stavby jako výdaje v podobě technického zhodnocení pozemku navíc zákon neumožňuje. Pojem technické zhodnocení v § 33 zákona o daních z příjmů je užíván v souvislosti s právní úpravou odpisování hmotného a nehmotného majetku. Pozemek však nespĺňuje definici nehmotného majetku v § 32a odst. 1 zákona o daních z příjmů a nespĺdává ani pod definici hmotného majetku v § 26 odst. 2 téhož zákona. Pozemek tedy nemůže být odpisován ani technicky zhodnocen.

Žalobce navrhl kasační stížnost zamítnout. Uvedl, že kasační stížnost je postavena na striktně jazykovém výkladu. Trvá na tom, že dobu trvání vlastnického práva je třeba posuzovat u staveb a pozemků samostatně. Přestože po právní stránce splynul pozemek a stavba v jednu nemovitou věc, fakticky se stále jedná o tytéž dvě věci. V okamžiku nabytí pozemku měl dle vypracovaného odhadu pozemek hodnotu 221 400 Kč, zatímco stavba 1 028 600 Kč. Hodnota stavby je ve značném nepoměru k hodnotě pozemku. Stavba je tedy podstatným technickým zhodnocením pozemku. Pokud by žalobce pozemek nekoupil a prodal samotnou stavbu, nepochybně by naplnil časový test pro osvobození od daně. Výklad stěžovatele porušuje zásadu rovnosti. V posuzované kauze se jedná o vrchnostenský vztah mezi státní mocí a daňovým subjektem. Je proto zcela namístě přednostně používat ten způsob výkladu, který co nejméně zasahuje do základních práv a svobod (*in dubio pro mitius*).

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

[15] Mezi účastníky řízení je sporná otázka, zda se na žalobce vztahuje osvobození od daně z příjmů dle § 4 odst. 1 písm. b) zákona o daních z příjmů, a to v rozsahu příjmu z prodeje stavby rekreační chaty.

[16] Podle § 4 odst. 1 písm. b) zákona o daních z příjmů se od daně osvobozuje *příjem z prodeje nemovitých věcí* [...] *neosvobozený podle písmene a), přesáhne-li doba mezi nabytím vlastnického práva k této nemovité věci a jejich prodejem [...] dobu 5 let*. Citované ustanovení dále stanoví, v jakých případech se doba 5 let zkracuje o vymezené doby, také definuje případy prodeje nemovitých věcí, na něž se osvobození nevztahuje. Účelem nastavení pětiletého časového testu je podrobit zdanění pouze případy obchodování s nemovitou věcí vedené se záměrem se finančně obohatit. Přesáhne-li doba mezi nabytím a prodejem nemovité věci pět let, „*vychází se z presumpce, že v tomto případě nejde o pořízení a následný prodej s cílem dosažení zisku (tzv. spekulativní obchod – srov. P. Pelech, V. Pelc: Daně z příjmů s komentářem ke 4. 4. 2007, nakladatelství ANAG, Olomouc 2007). Jinak řečeno, logika osvobození od daně v těchto případech je založena na tom, že se ve skutečnosti nejedná o příjem ve smyslu přírůstku majetku daňového subjektu, nýbrž toliko o transformaci vlastnictví věci (nemovitosti) v její peněžitý ekvivalent*“ (rozsudek NSS ze dne 16. 5. 2008, č. 2 Afs 70/2007-55, č. 1631/2008 Sb. NSS).

[17] Stěžovatel podotýká, že nemovitou věcí ve smyslu § 4 odst. 1 písm. b) zákona o daních z příjmů je pouze pozemek. Stavba, která se na pozemku nachází, je součástí pozemku, nikoliv samostatnou nemovitou věcí. Proto trvá na tom, že rozhodující pro osvobození od daně z příjmů je pouze den nabytí pozemku. Dle jeho názoru není podstatné, kdy daňový subjekt nabyl vlastnictví ke stavbě, resp. k jednotlivým součástem pozemku. Jelikož přý žalobce vlastnil pozemky před jejich prodejem méně než pět let, nespĺnil pětiletý časový test pro osvobození.

[18] Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelem, že s ohledem na nové pojetí občanského zákoníku se pojem nemovitá věc (dříve nemovitost) obsahově změnil (srov. § 498 odst. 1 občanského zákoníku). Stěžovatel v souladu s § 506 odst. 1 a přechodným ustanovením § 3058 odst. 1 občanského zákoníku vychází z toho, že dnem, kdy žalobce nabyl pozemek, přestala být rekreační chata, která se na pozemku nachází, samostatnou věcí a stala se součástí pozemku. Nový občanský zákoník vychází (oproti zákonu č. 40/1964 Sb., občanskému zákoníku, účinnému do 31. 12. 2013) ze zásady *superficies solo cedit* (povrch ustupuje pozemku). Pozemek, na němž se chata nachází, žalobce koupil v roce 2015. Od této chvíle přestala být stavba samostatnou nemovitou věcí a stala se součástí pozemku.

[19] Podle Nejvyššího správního soudu však mechanický způsob, jakým stěžovatel aplikuje nové pojetí nemovitých věcí na posuzovanou věc, vede k nepřiměřeným dopadům, které jsou v rozporu se smyslem a účelem zákona (srov. bod [16]). Nelze přehlédnout, že žalobce rekreační chatu vlastnil již od roku 2001. Až do roku 2015 se jednalo o samostatnou nemovitou věc. Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, v § 119 odst. 2 stanovil, že „[n]emovitostmi jsou pozemky a stavby spojené se zemí pevným základem“. Podle § 120 odst. 2 téhož zákona současně platilo, že stavba není součástí pozemku. K tomu je třeba poznamenat, že pětiletý časový test pro osvobození příjmů z prodeje nemovitých věcí byl v § 4 odst. 1 písm. b) zákona o daních z příjmů obsažen již od roku 1993, kdy nabyl zákon o daních z příjmů účinnosti. Pokud by se tedy žalobce rozhodl chatu kdykoliv po roce 2006 do doby, než se stala součástí pozemku, prodat, jednalo by se nepochybně o příjem osvobozený od daně.

[20] Přestože se v roce 2015 chata stala formálně součástí pozemku, na němž stála, fakticky se rozsah ani obsah vlastnictví žalobce ve vztahu k chatě jakkoliv nezměnil. Žalobce legitimně očekával, že v případě dosažení příjmu z prodeje chaty nebude takový příjem zdaněn. Jak správně uzavřel již krajský soud, pouze v důsledku odlišného soukromoprávního vymezení nemovitých věcí nelze podrobit zdanění příjem do té doby daňově osvobozený. Majetkový přírůstek v posledních pěti letech před prodejem nemovitých věcí se ve skutečnosti týkal pouze nabytých pozemků.

[21] Nutno podotknout, že právě hodnota rekreační chaty tvořila převážnou část prodejní ceny nemovitých věcí v kupní smlouvě ze dne 25. 11. 2016. Celková prodejní cena činila 1 260 000 Kč, oproti tomu pořizovací cena samotných pozemků v kupní smlouvě ze dne 18. 3. 2015 byla jen 128 509 Kč, směrná hodnota pozemků vyčíslená žalobcem byla 189 000 Kč a hodnota pozemků dle odhadu vypracovaného pro účely úvěrového řízení, který žalobce předložil ve správním řízení, činila 221 400 Kč (viz vyjádření žalobce k výzvě k odstranění pochybností – příloha č. 8 správního spisu správce daně). Prodejní cena v kupní smlouvě ze dne 25. 11. 2016 tvořila příjmovou stránku pro výpočet dílčího základu daně. Jelikož správní orgány neuznaly žalobci žádné náklady na pořízení chaty (srov. bod [5]), hodnota rekreační chaty fakticky tvořila podstatnou část dílčího daňového základu.

[22] Nepříznivé daňové následky, které stěžovatel dovozuje z nové úpravy nemovitých věcí, zákonodárce jistě nezamýšlel. V souvislosti s rekodifikací soukromého práva zákonodárce provedl zákonem č. 344/2013 Sb. v § 4 odst. 1 písm. b) zákona o daních z příjmů prakticky jen legislativně-technické úpravy. V důvodové zprávě k této novele zmínil jako jedinou negativní skutečnost ovlivňující daňové zatížení poplatníků v souvislosti s novelizací uvedeného ustanovení prodloužení časového testu pro osvobození příjmů z prodeje cenných papírů.

[23] Jak navíc správně poznamenal krajský soud i žalobce, výklad stěžovatele vede k tomu, že daňové subjekty jsou v obdobných případech různě daňově zatíženy. Pokud by žalobce rekreační chatu prodal jako stavbu nacházející se na cizím pozemku, ať už majiteli pozemku, na kterém se stavba nacházela (který má ze zákona předkupní právo – srov. § 3056 odst. 1 občanského zákoníku) či třetí osobě, byla by i nadále po účinnosti občanského zákoníku tato stavba osvobozena od daně. Stejná stavba však má být pohledem stěžovatele daňově zatížena pouze z důvodu právního „sloučení“ s pozemkem.

[24] Stěžovatel v této souvislosti namítá, že bez právního jednání samotného žalobce (koupě pozemku, na kterém se stavba nacházela), by se stavba součástí pozemku nestala. Tato skutečnost však podle Nejvyššího správního soudu nic nemění na tom, že daňové zatížení totožné stavby se zásadně liší pouze v závislosti na tom, zda se po právní stránce jedná o stavbu na cizím pozemku, či naopak o součást pozemku. Stěžovatelův výklad je navíc obecný a dopadá také na případy, ve kterých se stavba - dříve samostatná nemovitost - stala součástí pozemku automaticky účinností občanského zákoníku proto, že táž osoba měla v daném okamžiku vlastnické právo ke stavbě i k pozemku (viz § 3054 občanského zákoníku).

[25] Stěžovatel poukazuje na pokyn Generálního finančního ředitelství ze dne 6. 2. 2015, GFŘ D-22, který veřejně prezentuje, že pro účely osvobození od daně dle § 4 odst. 1 písm. b) zákona o daních z příjmů je v případě pozemku se stavbou, jež je podle občanského zákoníku jeho součástí, rozhodující den nabytí pozemku, nikoliv stavby na pozemku. Žalobce si měl být podle stěžovatele vědom důsledků nabytí vlastnictví k pozemku, na kterém se stavba nacházela. Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že pokyny finanční správy nejsou obecně závaznou právní normou. Ze skutečnosti, že finanční správa zajišťuje zpřístupnění uvedených pokynů veřejnosti, nelze odvozovat jejich obecnou závaznost. Tyto pokyny jsou vydávány jako interní normativní akty a pro správce daně

představují pokyn nadřízeného orgánu. Generální finanční ředitelství není zmocněno k závaznému výkladu práva (srov. rozsudek ze dne 25. 10. 2006, čj. 8 Afs 3/2005-59). Byl-li výklad v pokynu v rozporu se zákonem, žalobce nebyl povinen se jím řídit. Z pokynu není ani zřejmé, zda dopadá také na specifickou situaci v nynější kauze, kdy stavba před „sloučením“ s pozemkem historicky existovala jako samostatná nemovitost.

[26] S ohledem na vše výše uvedené proto podle Nejvyššího správního soudu bylo třeba v posuzované věci zohlednit, že rekreační chata splňovala časový test pro osvobození dle § 4 odst. 1 písm. b) zákona o daních z příjmů. V tomto ohledu se Nejvyšší správní soud ztotožnil s výkladem krajského soudu.

[27] Stěžovatel upozorňuje na to, že krajský soud nevzal v úvahu celkový kontext věci. Podle jeho názoru se výklad přijatý krajským soudem vztahuje také na situace, ve kterých se krátce před prodejem pozemku splňujícího časový test pro osvobození stane součástí pozemku stavba, která sama o sobě časový test pro osvobození nesplňuje (srov. názorný příklad stěžovatele v bodě [8]). Pokud prý mají správní orgány přihlížet k tomu, zda jednotlivé součásti nemovité věci splňují časový test dle § 4 odst. 1 písm. b) zákona o daních z příjmů, nebude možné v takových případech uznat osvobození od daně v rozsahu hodnoty stavby. Stěžovatel uvádí, že dosud však správní orgány naplnění časového testu zkoumaly pouze ve vztahu k pozemku a příjem z prodeje by v takovém případě považovaly za celkově osvobozený.

[28] Nejvyšší správní soud s touto argumentací nesouhlasí. Stěžovatel výklad krajského soudu a potažmo též Nejvyšší správního soudu nepřipustně rozšiřuje. Závěr o tom, že je třeba u staveb zohlednit zvlášť splnění časového testu pro osvobození od daně, dopadá na specifické případy, ve kterých stavba před účinností nového občanského zákoníku historicky existovala jako samostatná nemovitost osvobozená od daně z příjmů. Rozšíření sporné otázky na další případy staveb, které se po účinnosti občanského zákoníku staly součástí pozemku, na němž se nachází, závisí na zvážení odlišných hledisek, kterými se krajský soud ani Nejvyšší správní soud v nynější kauze nezabývaly.

[29] Stěžovatel konečně považuje za nesprávný a nelogický též závěr krajského soudu, že stavba rekreační chaty, která splňovala podmínky časového testu dle § 4 odst. 1 písm. b) zákona o daních z příjmů, je technickým zhodnocením pozemku ve smyslu § 10 odst. 5 zákona o daních z příjmů. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se stěžovatelem, že stavba nemůže být logikou zákona o daních z příjmů technickým zhodnocením pozemku. Stavba je z pohledu § 26 odst. 2 písm. c) zákona o daních z příjmů samostatným hmotným majetkem, který lze technicky zhodnotit (srov. § 33 zákona o daních z příjmů).

[30] Závěr krajského soudu, že rekreační chata žalobce představovala technické zhodnocení dle § 10 odst. 5 zákona o daních z příjmů, proto není správný. Namísto této konstrukce měl být příjem z prodeje nemovitých věcí v kupní smlouvě ze dne 25. 11. 2016 osvobozen od daně dle § 4 odst. 1 písm. b) zákona o daních z příjmů, a to v rozsahu příjmu z prodeje chaty. Prodejní hodnota chaty tedy neměla být žádným způsobem reflektována ani v příjmové ani ve výdajové stránce dílčího základu daně. Přestože je v kupní smlouvě ze dne 25. 11. 2016 uvedena pouze celková prodejní cena nemovitostí, lze hodnotu stavby a pozemků od sebe odlišit (například porovnáním směrné hodnoty pozemků a stavby dle zákonného opatření Senátu č. 340/2013 Sb., o dani z nabytí nemovitých věcí, ve spojení s vyhláškou č. 419/2013 Sb., k provedení zákonného opatření Senátu o dani z nabytí nemovitých věcí – srov. k tomu interaktivní formuláře pro výpočet směrné hodnoty dostupné na webové adrese: <http://smernahodnota.financnisprava.cz/>). Toto dílčí pochybení krajského soudu však nemá vliv na zákonost rozsudku a nejedná se o důvod pro jeho zrušení.

Řízení před soudem: aktivní legitimace ekologických spolků

k § 65 odst. 1 soudního řádu správního

k § 4 odst. 1 písm. b) zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění zákona č. 39/2015 Sb. (v textu jen „zákon o EIA“)

k § 13 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí

I. Pro závěr o žalobní legitimaci ekologického spolku podle § 65 odst. 1 s. ř. s. postačuje, pokud soud shledá místní vztah spolku k předmětu správního řízení jako celku. Soud tudíž nezkoumá aktivní procesní legitimaci ve vztahu k jednotlivým žalobním námitkám uplatňovaným ekologickým spolkem.

II. Zjišťovacímu řízení [§ 4 odst. 1 písm. b) zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí] nepodléhají jednak takové změny záměrů, u nichž je každému na první pohled zřejmé, že žádný negativní vliv na životní prostředí mít nemohou (např. zateplení administrativní budovy v elektrárně), jednak ty, u nichž sice laik může mít pochybnosti, zda by nemohly negativně ovlivnit životní prostředí, avšak odborník je schopen na základě dostupných informací a svých odborných znalostí takovou možnost *a priori* vyloučit. Musí se tak ale stát v souladu s principem předběžné opatrnosti (§ 13 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí) bez jakýchkoliv pochybností a bez nutnosti provádět podrobnější zkoumání, vyžadovat si odborné posudky, studie či dobrozdání nebo stanoviska jiných správních orgánů.

III. Při hodnocení správního aktu, do něhož příslušný úřad vtělil svůj názor, že oznámený záměr či změna záměru nespadá pod předmět posuzování podle § 4 odst. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (zde odpovědi na dotaz oznamovatele, zda jeho záměr bude podléhat zjišťovacímu řízení), může správní soud akceptovat i dodatečné odůvodnění učiněných závěrů, např. ve formě vyjádření k žalobě, kde se teprve manifestuje odborná úvaha, kterou předtím učinil příslušný správní orgán mlčky (implicitně) při zvažování možných vlivů záměru na životní prostředí.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2020, čj. 6 As 104/2019-70)

Prejudikatura: č. 1764/2009 Sb. NSS, č. 2061/2010 Sb. NSS, 2908/2013 Sb. NSS, č. 3343/2016 Sb. NSS, č. 3589/2017 Sb. NSS, č. 3797/2018 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 111/2014 Sb. ÚS (I. ÚS 59/14).

Věc: Frank Bold Society, z.s., proti Ministerstvu průmyslu a obchodu za účasti Sev.en EC, a.s., o posouzení vlivu na životní prostředí, o kasační stížnosti žalobce.

Osoba zúčastněná na řízení provozuje tepelnou elektrárnu Chvalčovice. Na základě její žádosti vydalo Ministerstvo průmyslu a obchodu, odbor stavební úřad, dne 8. června 2015 stavební povolení na stavbu „*Sekundární denitrifikace bloků B3, B4*“. Tentýž stavební úřad vydal dne 14. března 2016, opět na základě žádosti osoby zúčastněné na řízení, stavební povolení na stavbu „*Rekonstrukce elektrostatických odlučovačů na blocích B3, B4 v 7EC*“. Žalobce podal proti oběma rozhodnutím rozklad, v němž zejména namítal, že měly být předem posouzeny vlivy záměru, který byl oběma napadenými rozhodnutími povolen, na životní prostředí (proces EIA), což se nestalo. Ministr průmyslu a obchodu zamítl dne 15. června 2016 rozklad žalobce proti oběma stavebním povolením rozhodnutími ze dne 15. 10. 2016. Tato rozhodnutí napadl žalobce žalobou u Městského soudu v Praze, který však žalobu zamítl.

První rozsudek městského soudu v této věci zrušil Nejvyšší správní soud svým rozsudkem ze dne 11. září 2018, čj. 6 As 91/2018-74, č. 3797/2018 Sb. NSS. Ztotožnil se s městským soudem v tom směru, že oba záměry (denitrifikace a renovace odprášení na blocích B3 a B4 elektrárny Chvalčovice) nedosáhly svou vlastní kapacitou nebo rozsahem příslušné limitní hodnoty, a to ani ve vzájemné kombinaci. Správním orgánům tudíž nevznikla povinnost obligatorně posoudit jejich vliv na životní prostředí podle § 4 odst. 1 písm. a) zákona o EIA. Rozsudek městského soudu však Nejvyšší správní soud vyhodnotil jako částečně nepřezkoumatelný v druhé otázce, totiž zda

záměry (zejména záměr denitrifikace výroby) nemohly mít významný negativní vliv na životní prostředí, a tudíž zda k nim nemělo být provedeno zjišťovací řízení podle § 4 odst. 1 písm. b) zákona o EIA.

Městský soud poté ve věci rozhodl znovu rozsudkem ze dne 14. 3. 2019, čj. 6 A 130/2016-305, přičemž žalobu opět zamítl. Dospěl k závěru, že záměr denitrifikace výroby významný negativní vliv na životní prostředí mít nemohl, proto nepodléhal ani zjišťovacímu řízení podle § 4 odst. 1 písm. b) zákona o EIA.

Proti výše uvedenému rozsudku městského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. Za významný negativní vliv záměru denitrifikace elektrárny Chvaletice označil emise amoniaku (NH_3 , běžný název čpavek). S odkazem na zahraniční toxikologickou studii upozornil, že kromě nepříjemného zápachu může amoniak v krátkodobých vyšších koncentracích způsobit popálení kůže a sliznic, a velmi vysoké koncentrace mohou vést k poškození některých orgánů, zejména plic, s následkem smrti. Dlouhodobé vdechování amoniaku ve vzduchu může vyvolávat u obyvatel respirační problémy, kašel, sípání, bolesti na hrudi a vést ke zhoršení funkce plic, přičemž lidé s astmatem mohou být vůči těmto vlivům citlivější. Pro amoniak sice není v právních předpisech stanoven imisní limit (tj. nejvyšší přípustná úroveň znečištění ovzduší touto látkou), to je však dáno tím, že ho lze čichem rozpoznat i při velice nízkých koncentracích. Hygienický limit (tj. nejvyšší přípustná koncentrace pro vnitřní pracovní prostředí) ve výši 36 mg/m^3 má za cíl pouze zabránit poškození zdraví pracovníků vystavených vlivům amoniaku, nezajišťuje však ochranu před obtěžováním, jež je způsobeno zápachem čpavku. Z hlediska obtěžování zápachem je rozhodující hodnotou tzv. čichový práh určený na základě vědeckých studií, jehož hodnota činí podle některých zdrojů $0,7 \text{ mg/m}^3$, podle jiných $1,05 \text{ mg/m}^3$ (geometrický průměr čichového prahu činí $11,8 \text{ mg/m}^3$). Jde o hodnotu, při které je člověk schopen amoniak detekovat čichem.

Pokud jde o právní výhrady, stěžovatel v první řadě namítal, že městský soud vyšel z nesprávného předpokladu, že významný negativní vliv záměru je podmínkou pro zahájení zjišťovacího řízení podle zákona o EIA. Ve skutečnosti se však má zjišťovací řízení zahájit o každém záměru, u něhož není významný negativní vliv na životní prostředí zcela vyloučen (jako příklad takového záměru uvedl stěžovatel zateplení administrativní budovy v elektrárně). Výsledkem zjišťovacího řízení je pak závěr, zda záměr významný vliv mít bude a musí být tudíž posuzován podle zákona o EIA, či nikoliv, a tudíž takovému posouzení podléhat nemá. To, že je významný negativní vliv záměru vyloučen, by měl prokázat správní orgán, který danou otázku posuzuje, resp. žadatel (k tomu stěžovatel odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 6 As 73/2015-40). Namísto toho městský soud hodnotil, zda lze významný negativní vliv záměru v daném případě najisto prokázat.

Za druhé, stěžovatel upozornil, že Ministerstvo životního prostředí rozhodlo v lednu 2015 o tom, že záměr nebude podléhat ani zjišťovacímu řízení, v situaci, kdy vědělo, že v důsledku realizace záměru má dojít k novým emisím amoniaku v množství 57 t/rok , aniž by však disponovalo jakýmkoliv hodnocením vlivu daného množství emisí na životní prostředí. Totéž platí i pro rozhodování žalovaného jako stavebního úřadu v červnu 2015 a březnu 2016. Teprve v červnu 2016 vznikla na objednávku žadatele rozptylová studie „Snížení emise NO_x v elektrárně Chvaletice“, již následně argumentoval žalovaný ve svých vyjádřeních a na níž založil své hodnocení skutkového stavu i městský soud. To je ovšem podle názoru stěžovatele v rozporu s povinností soudu posuzovat rozhodnutí správního orgánu podle skutkového a právního stavu, který tu byl v době jeho rozhodování (§ 75 s. ř. s.). Nadto rozhodnutí by mělo být přezkoumatelné samo o sobě a jeho odůvodnění nelze doplňovat až v soudním řízení (k tomu stěžovatel odkázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu čj. 8 Afs 212/2006-71 a čj. 7 Afs 202/2006-74). Městský soud tak jako první hodnotil rozptylovou studii, čímž nepřípustně nahradil uvážení správního orgánu svou laickou úvahou (k tomu stěžovatel odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 6 As 288/2016-146). Stěžovatel proto označil jak rozhodnutí žalovaného, tak i rozsudek městského soudu za nepřezkoumatelná.

Za třetí, stěžovatel zpochybnil skutková hodnocení provedená městským soudem na základě výše zmíněné rozptylové studie. Opřel se přitom zejména o posudek, který k této studii vypracoval Český hydrometeorologický ústav (dále jen ČHMÚ) a který podle ní městský soud zohlednil nedostatečně. Stručně řečeno, zpracovatel rozptylové studie podle stěžovatele podhodnotil koncentrace amoniaku v ovzduší, které záměr vyvolá. Vycházel totiž z údajů provozovatele, že půjde o emise ve výši $2,5 \text{ mg/m}^3$ – tato hodnota vychází z předpokladu, že v příštích letech dojde k poklesu množství vyrobené elektřiny o 8 %. Naproti tomu v integrovaném povolení pro tento záměr byl nakonec stanoven limit 5 mg/m^3 . Podhodnocené koncentrace pak zpracovatel porovnal pouze

s hygienickým limitem pro vnitřní pracovní prostředí, který slouží k ochraně veřejného zdraví, avšak nezaručuje, že amoniak nebude v okolí elektrárny cítit. Z hlediska obtěžování zápachem čpavku jsou rozhodující krátkodobé imisní špičky, které by při emisních koncentracích na úrovni 5 mg/m^3 (tj. na úrovni maximální hodnoty povolené integrovaným povolením) dosáhly podle ČHMÚ hodnoty $1,05 \text{ mg/m}^3$, tj. hodnoty na úrovni čichového prahu, popř. lehce nad ním. K tomu je třeba připočítat ještě imisní pozadí (např. ze stávající zemědělské výroby v lokalitě). Obtěžování zápachem tak podle stěžovatele představuje významný negativní vliv záměru na životní prostředí, který se nepodařilo dosavadním dokazováním vyloučit. Stěžovatel v této souvislosti upozornil, že když zpracovatel rozptylové studie vypovídal před městským soudem jako svědek, nijak nevysvětlil podhodnocené údaje o množství emitovaného amoniaku, a zároveň přiznal, že nemá přehled o metodách hodnocení pachové zátěže. Tvrdil také soudy, že žádná metodika pro hodnocení, zda bude docházet k obtěžování zápachem, neexistuje, přitom ČHMÚ takové posouzení ve svém posudku provedl. Městský soud se ve vztahu k zápachu spokojil prakticky jen s konstatováním, že pro amoniak není v právních předpisech stanoven žádný imisní limit. Takové konstatování však platí například i pro rtuť, o níž je obecně známo, že je silně toxická. Úkolem procesu EIA je zhodnotit veškeré negativní dopady záměru na životní prostředí.

Konečně za čtvrté, podle stěžovatele neprovedení procesu EIA zkrátilo veřejnost na právu účastnit se rozhodování o záměru v dostatečně raném stadiu, kdy může být taková účast ještě účinná, což je v rozporu s Aarhuskou úmluvou (k tomu stěžovatel odkázal na nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 2239/07 a I. ÚS 59/14).

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti upozornil, že ještě ve své první kasační stížnosti tvrdil sám stěžovatel, že zjišťovacímu řízení podléhají pouze ty záměry, které mohou mít významný negativní vliv na životní prostředí, a tento názor vyplývá i z odůvodnění předchozího rozsudku, jímž Nejvyšší správní soud zrušil první rozhodnutí městského soudu v této věci. Nově zaujatý stěžovatelův výklad nelze připustit, neboť je v rozporu s textem zákona. Proti němu postavil žalovaný výklad historický, jelikož před novelou č. 39/2015 Sb. podléhaly dokonce zjišťovacímu řízení pouze takové změny obligatorně posuzovaných záměrů, jež spočívaly ve významném zvýšení kapacity či rozsahu, ve změně technologie či řízení provozu nebo ve způsobu užívání. Tyto typy změn jsou nyní uvedeny jen jako demonstrativní výčet změn, jež mohou mít významný negativní vliv na životní prostředí, k tomuto demonstrativnímu výčtu je nicméně třeba přihlížet při výkladu toho, co je změna, jež by mohla mít významný negativní vliv na životní prostředí.

Pokud jde o druhou námitku stěžovatele, žalovaný uvádí, že správní orgány na základě informací, které jim byly známy z oznámení záměru a které byly pro posouzení změny záměru dostatečné, provedly vlastní odbornou úvahu, že záměr nebude mít významný negativní vliv na životní prostředí. Později zpracovaná rozptylová studie už tyto závěry pouze potvrdila a rozvedla úvahy, jež k nim vedly. Stěžovatel pak na jednu stranu vytýká městskému soudu, že rozptylovou studii hodnotil, sám však z ní dovozuje závěry ve prospěch svých žalobních tvrzení.

Ve vztahu ke třetí stížnostní námitce poukázal žalovaný na to, že námitky týkající se obtěžování obyvatel zápachem uplatnil stěžovatel v soudním řízení až po zrušení prvního rozsudku městského soudu. Úkolem správních orgánů nadto ani nebylo hodnotit v rámci procesu EIA konkrétní míru rizika obtěžování obyvatel zápachem. Přes tyto výhrady se žalovaný vyjádřil k námitce i věcně tak, že koncentrace amoniaku ani zdaleka nedosahují intenzity, která by mohla vyvolat škodlivé účinky na lidském zdraví. Pokud jde o zápach, imise amoniaku mají být na samé hranici čichového prahu nebo těsně nad ní. Samotný posudek ČHMÚ, na který stěžovatel opakovaně poukazuje, k tomu uvádí, že by „*amoniak pro běžnou populaci neměl být vůbec čichově postižitelný*“.

Pokud jde o právo na účast veřejnosti v rozhodovacím procesu, to nemohlo být dotčeno, jelikož nebyly splněny podmínky pro provedení zjišťovacího řízení.

Ke kasační stížnosti se vyjádřila též osoba zúčastněná na řízení. V řadě bodů se její vyjádření shodovalo s výše shrnutým vyjádřením žalovaného. Na rámec již uvedených argumentů poukázala osoba zúčastněná na to, že selektivní nekatalytická redukce (tj. omezování emisí oxidů dusíku vsřikováním roztoku technické močoviny) patří mezi nejlepší dostupné techniky, a to nejen podle nyní platných závěrů Komise EU, ale i podle těch, které mají být závazné až od 17. srpna 2021. Správní orgány měly při svém rozhodování v rámci procesu EIA k dispozici modelový výpočet emisních trendů, rozptylová studie (která jejich závěry potvrdila) se povinně předkládá až v rámci řízení o změně integrovaného povolení k provozu. Otázka emisí amoniaku byla nadto v této studii

zpracována jen proto, že osoba zúčastněná chtěla mít úplné podklady ohledně vlivů svého provozu. Otázka obtěžování zápachem však podle české právní úpravy není předmětem posuzování významných negativních vlivů na životní prostředí, neboť nejsou stanovena žádná závazná měřítká, s nimiž by bylo možné vypočtené hodnoty porovnat. Argumentace vědeckými studiemi je tudíž mimoprávní a má arbitrární charakter.

V závěru vyjádřila osoba zúčastněná pochybnost, zda vůbec stěžovateli jakožto ekologickému spolku s celostátní působností svědčila žalobní legitimace ve vztahu k údajnému obtěžování zápachem, jelikož tento vliv by nemohl přesáhnout hranice kraje.

Stěžovatel zaslal Nejvyššímu správnímu soudu repliku k vyjádření žalovaného. Z valné části jen zopakoval své dřívější argumenty, upozornil nicméně na to, že čichově nepostizitelný by měl být podle posudku ČHMÚ amoniak pouze za předpokladu, že by nejvyšší hodnoty jeho emisí dosahovaly pouze 2,5 mg/m³, z čehož vycházela rozptylová studie. Pokud by ovšem její vstupní údaje nebyly oproti následně povolenému stavu podhodnocené na polovinu, došlo by již jen samotným vypouštěním amoniaku z provozu elektrárny Chvaletice k dosažení čichového prahu. V okolí elektrárny (do 30 km) je navíc podle Integrovaného registru znečišťování dalších 9 nadlimitních emitentů amoniaku, kteří vypouštějí do ovzduší celkem 185,2 tun amoniaku ročně. Toto emisní pozadí a jeho synergický vliv s emisemi amoniaku z elektrárny správní orgány při svém rozhodování vůbec nezohlednily. Na rozdíl od nich se stěžovatel domnívá, že bylo jejich povinností se otázkou možného obtěžování zápachem v rámci procesu EIA odborně zabývat, a to i na základě vědeckých poznatků, na něž stěžovatel ve svých podáních poukázal.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

IIIa. Žalobní legitimace a včasnost kasačních námitek

[17] Nejprve se musel Nejvyšší správní soud vypořádat s námitkou osoby zúčastněné na řízení, že stěžovateli v této věci neschválila žalobní legitimace. I kdyby tato námitka zazněla poprvé až ve vyjádření ke kasační stížnosti, musel by se jí Nejvyšší správní soud zabývat, neboť námitky osoby zúčastněné směřují vůči aktivní procesní legitimaci žalobce (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. května 2018, čj. 10 As 336/2017-46), kterou musí správní soud zkoumat z úřední povinnosti předtím, než se vůbec pustí do věcného hodnocení žaloby. Městský soud měl implicitně požadavek aktivní procesní legitimace na straně žalobce za splněný a Nejvyšší správní soud na věc nahlíží stejně.

[18] Ústavní soud v nálezu sp. zn. I. ÚS 59/14 ze dne 30. května 2014, č. 111/2014 Sb. ÚS, připustil, že ekologické spolky se mohou domáhat v řízeních před správními soudy nejen ochrany svých procesních práv, ale i hmotných práv svých členů (zejména práva na příznivé životní prostředí). Podmínkou je však místní a věcný vztah spolku k předmětu řízení. Stěžovatel je ekologickým spolkem, jeho předmětem činnosti je ochrana životního prostředí a vyvíjí prokazatelně dlouhodobě a erudovaně aktivity v souvislosti s ochranou přírody a krajiny v rámci celé České republiky (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. června 2015, čj. 1 As 13/2015-295). Může se proto domáhat soudní ochrany hmotných práv podle § 65 odst. 1 s. ř. s. i v případech, které svým významem překračují lokální rámec. Taková situace nastává, pokud záměr, o který se v řízení jedná, má celostátní dopad na kvalitu životního prostředí, zejména pokud objekt ochrany, do něhož má záměr zasáhnout nebo jehož se řízení jiným způsobem týká, má celostátní význam. K tomu již existuje bohatá judikatura Nejvyššího správního soudu. K záměrům s celostátním dopadem přiřadil Nejvyšší správní soud ve své dosavadní judikatuře vedle komplexní obnovy Elektrárny Prunéřov II (výše citovaný rozsudek čj. 1 As 13/2015-295 a rozsudek ze dne 6. ledna 2016, čj. 3 As 13/2015-200) též vyhloubení plavebního kanálu skrze Slavíkovy ostrovy (rozsudek ze dne 30. září 2015, čj. 6 As 73/2015-40, č. 3343/2016 Sb. NSS), vybudování lanové dráhy a rozšíření stávajících sjezdovek na hoře Praděd v Jeseníkách (rozsudek ze dne 26. dubna 2017, čj. 3 As 126/2016-38, č. 3589/2017 Sb. NSS) či příkladmo a obecně též záměry dotýkající se vyhlášených národních parků (rozsudek ze dne 16. listopadu 2016, čj. 1 As 182/2016-28).

[19] Ve všech citovaných rozhodnutích posuzoval Nejvyšší správní soud vliv záměru, resp. význam objektu ochrany jako celku, aniž by sestupoval na úroveň jednotlivých námitek a zkoumal, zda má celostátní dopad právě

ten vliv záměru, proti němuž konkrétní námitka směřuje. Tento přístup si podle Nejvyššího správního soudu musí správní soudy podržet i nadále, aniž by „pitvaly“ žalobu na jednotlivé body, jak požaduje osoba zúčastněná na řízení. Je totiž třeba mít stále na paměti, že se místní vztah spolku k předmětu řízení hodnotí pro účely posouzení jeho procesní legitimity k podání žaloby {viz výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 10 As 336/2017-46, bod [20]}. Aktivní procesní legitimitace podle § 65 odst. 1 s. ř. s. je dána již tím, že žalobce „*tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti*“. Postacuje, pokud je takové tvrzení v podaném návrhu obsaženo a lze ho označit za „plausibilní“, tj. není již na první pohled vyloučeno, že by k tvrzenému zásahu do práv mohlo dojít (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. října 200,8 čj. 8 As 47/2005-86, č. 1764/2009 Sb.). Z toho také plyne, že v pochybnostech (tj. není-li na první pohled vyloučeno, že by k tvrzenému zásahu do práv mohlo dojít) je třeba uzavřít, že aktivní procesní legitimitace žalobce je dána, a dát tak průchod účinnému uplatnění jeho základního práva na soudní ochranu. Ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. je totiž potřeba vykládat ve světle čl. 36 Listiny základních práv a svobod, které zakotvuje právo na spravedlivý proces, jehož základním stavebním kamenem je právo na přístup k soudu. Omezení tohoto práva zákonem je sice možné, ale musí šetřit jeho podstatu a smysl. Veškerá zákonná omezení přístupu k soudu je tudíž třeba vykládat spíše restriktivně (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. července 2013, čj. 8 As 8/2011-66, č. 2908/2013 Sb. NSS, bod 23, obdobně též Vomáčka, V., Židek, D. Omezení účastenství ekologických spolků: Pyrrhovo vítězství stavební lobby. *České právo životního prostředí*, 2017, roč. 45, č. 3, s. 36 a násl.).

[20] Pokud jde o jazykový výklad, soudní řád správní jednoznačně vztahuje žalobcovu povinnost tvrdit možné dotčení na právech k úkonu správního orgánu (zde ke stavebním povolením na denitrifikaci a renovaci odprášení na blocích B3 a B4 elektrárny Chvaletice). Nelze ho proto výkladem rozšiřovat tak, jak žádá osoba zúčastněná na řízení, tj. že by žalobce byl povinen tvrdit své dotčení na právech (v tomto případě svůj místní vztah k předmětu řízení) u každé jednotlivé námitky, jejímž prostřednictvím hodlá brojit proti napadenému rozhodnutí (resp. proti jím povolenému záměru). Takovýto požadavek by byl nejen nepřiměřený z hlediska přístupu ekologických spolků k soudu, ale v praxi i obtížně realizovatelný. Nedostatek aktivní procesní legitimity by měl vyústit v odmítnutí návrhu podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., jelikož byl návrh podán osobou zjevně neoprávněnou. Takovéto hodnocení spadá do fáze prvotního posouzení návrhu soudem, která by měla být poměrně krátká, rychlá, resp. bezproblémová, tudíž pravidla pro ni stanovená musí být jednoduchá a jednoznačná (šrov. užitý výraz „zjevně“). Při výkladu zastávaném osobou zúčastněnou na řízení by však soudy musely složitě zvažovat, zda tu kterou část žaloby odmítnout, nebo ji naopak propustit do věcného přezkumu.

[21] Ze všech těchto důvodů má Nejvyšší správní soud za to, že pro shledání žalobní legitimity ekologického spolku podle § 65 odst. 1 s. ř. s. postačuje, pokud soud shledá místní vztah spolku k předmětu správního řízení jako celku. Soud tudíž není povinen zkoumat aktivní procesní legitimitaci ve vztahu k jednotlivým žalobním námitkám uplatňovaným ekologickým spolkem, jenž vyvíjí aktivity v celostátním měřítku, v tom směru, zda ten který konkrétní vliv záměru, vůči jehož nedostatečnému hodnocení ze strany správních orgánů žalobce brojí, může či nemůže přesáhnout hranice regionu. Samozřejmě ale platí, že ekologický spolek může v rámci přiznané aktivní legitimity úspěšně uplatňovat jen takové žalobní námitky, které se vztahují k předmětu jeho činnosti, tj. k jím hájeným zájmům na ochraně životního prostředí (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 2. září 2009, čj. 1 As 40/2009-251, bod 19, a ze dne 4. února 2010, čj. 7 As 2/2009-80, č. 2061/2010 Sb. NSS). Toto věcné omezení námitek na oblast ochrany životního prostředí nicméně stěžovatel v nyní posuzovaném případě dodržel.

[22] Druhá výhrada osoby zúčastněné na řízení i žalovaného spočívala v tom, že negativní vliv emisí amoniaku na životní prostředí spočívající v obtěžování zápachem zmínil stěžovatel v řízení před městským soudem poprvé až po zrušení jeho prvního zamítavého rozsudku Nejvyšším správním soudem. Protistrana tak naznačuje – přinejmenším implicitně – že se jednalo o opožděně uplatněný žalobní bod, jímž se městský soud neměl vůbec věcně zabývat. Ani s tímto náhledem však Nejvyšší správní soud nesouhlasí. Už v žalobě ze dne 18. července 2016 stěžovatel uváděl, že nejvýznamnější negativní vliv záměru na životní prostředí představují emise amoniaku. Jakkoliv zde poukázal pouze na jeho toxicitu, nelze pozdější argumentaci týkající se zápachu téže látky vnímat jako zcela nový žalobní bod, nýbrž jde o pouhé rozhojnění skutkových tvrzení k již řádně uplatněnému žalobnímu

bodou. Nejvyšší správní soud činí tento závěr i s přihlédnutím k tomu, jak se těžiště stěžovatelovy argumentace posunulo v důsledku předchozího zrušujícího rozsudku Nejvyššího správního soudu od tvrzení o povinném posouzení záměru procedurou EIA dané jeho typem a kapacitou (což Nejvyšší správní soud odmítl) k jeho posouzení fakultativnímu, založenému na významném negativním vlivu záměru na životní prostředí. Dvojnásob pak tato úvaha platí ve vztahu k právní argumentaci stěžovatele, podle níž je třeba zjišťovací řízení provádět u jakékoliv změny záměrů uvedených v příloze č. 1 kategorii I zákona o EIA, přičemž nelze-li vyloučit významný negativní vliv záměru na životní prostředí, má se zjišťovací řízení ukončit se závěrem, že záměr bude posouzen procedurou EIA. Také zde se jedná pouze o rozhojnění již uplatněné žalobní argumentace, kterou byl městský soud povinen věcně vypořádat, což také ve svém rozsudku správně učinil.

[23] Stěžovatel tedy byla procesně legitimován k podání žaloby, své žalobní body uplatnil včas a přípustným způsobem je v průběhu řízení argumentačně rozvinul. Nyní se proto bude Nejvyšší správní soud jeho kasační stížností věcně zabývat.

IIIb. Podmínky pro zahájení zjišťovacího řízení

[24] První stěžovatelova zásadní kasační námitka, již je třeba vypořádat, spočívá v otázce, zda smí správní orgán předběžně odborně posoudit, že oznámený záměr nemůže mít významný negativní vliv na životní prostředí, a tudíž se u něj nebude provádět zjišťovací řízení, nebo zda musí být takováto úvaha vždy až předmětem zjišťovacího řízení, tudíž se musí zjišťovací řízení vést o všech změnách záměrů, jež typově spadají do kategorie I (snad jen s výjimkou těch, které již na první pohled a i při laickém posouzení žádný negativní dopad na životní prostředí mít nemohou). Nejvyšší správní soud se ztotožnil s náhledem žalovaného, podle něhož se zjišťovací řízení vede jen o těch záměrech, které by podle předběžného odborného posouzení příslušného orgánu mohly mít významný negativní vliv na životní prostředí. Na výsledku zjišťovacího řízení pak záleží, zda daný záměr bude či nebude posuzován „plnou procedurou“ podle zákona o EIA.

[25] Tato konstrukce vzájemného vztahu obou procesů (tj. zjišťovacího řízení a posouzení vlivu záměru na životní prostředí) vyplývá přímo ze zákona o EIA. Ten v § 4 odst. 1 písm. b) stanoví (zvýraznění doplněno): **„Předmětem posuzování podle tohoto zákona jsou změny záměru uvedeného v příloze č. 1 k tomuto zákonu kategorii I, které by mohly mít významný negativní vliv na životní prostředí, zejména pokud má být významně zvýšena jeho kapacita a rozsah nebo pokud se významně mění jeho technologie, řízení provozu nebo způsob užívání a nejedná-li se o změny podle písmene a)** (pozn. NSS: ty podléhají posouzení vždy); **tyto změny záměrů podléhají posouzení vlivů záměru na životní prostředí, pokud se tak stanoví ve zjišťovacím řízení.**“

[26] Z citace zákonného ustanovení je zcela zřejmé, že na začátku rozhodovacího procesu si správní orgán klade otázku, zda změna záměru kategorie I (dále též „záměr“) splňuje zákonná kritéria pro to, aby podléhala jakékoliv formě posouzení podle zákona o EIA. Základním hlediskem je potencialita (možnost) významného negativního vlivu záměru na životní prostředí, pomocným kritériem je pak demonstrační výčet záměrů, u nichž se takový vliv předpokládá. Stěžovatel sám připouští, že již při tomto prvotním posouzení lze některé záměry vyloučit bez dalšího ze zjišťovacího řízení. Tvrdí však, že je to přípustné jen tam, kde je každému na první pohled zřejmé, že záměr žádný negativní vliv na životní prostředí mít nemůže (např. stěžovatelem zmiňované zateplení administrativní budovy v elektrárně). Podle Nejvyššího správního soudu je však prostor pro úvahu správního orgánu širší, neboť musí již v této první fázi zapojit do posuzování i své odborné znalosti, jimiž má být vybaven a kvůli nimž je mu tato agenda zákonem svěřena. Zjišťovacímu řízení tudíž nebudou podléhat ani ty změny záměrů, u nichž sice laik může mít pochybnosti, zda by nemohly negativně ovlivnit životní prostředí (např. proto, že se dotýkají samotné výrobní technologie), avšak odborník je schopen na základě dostupných informací (zejména těch, jež jsou obsaženy v oznámení záměru) a svých odborných znalostí takovou možnost *a priori* vyloučit.

[27] Nejvyšší správní soud na tomto místě zdůrazňuje, že správní orgán musí odbornou úvahu o tom, že záměr nebude mít významný negativní vliv, učinit s jistotou. Tak mu velí princip předběžné opatrnosti zakotvený v § 13 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí. Ten stanoví, že „[l]ze-li se zřetelem ke všem okolnostem předpokládat, že hrozí nebezpečí nevratného nebo závažného poškození životního prostředí, nesmí být pochybnost o tom, že k takovému poškození skutečně dojde, důvodem pro odklad opatření, jež mají poškození zabránit.“ Tento princip se musí uplatnit ve všech (zejména správních) procesech dotýkajících se životního prostředí. Jestliže má tedy správní

orgán sebestmenší pochybnosti v tom směru, že by snad záměr významný negativní vliv na životní prostředí mít mohl, měl by vždy dát přednost provedení zjišťovacího řízení. Pochybnosti přitom mohou vyvěrat jak z nedostatečných nebo nejasných údajů poskytnutých oznamovatelem, tak i z nedostatku vědeckých informací ohledně dopadů určitých činností na životní prostředí. Pochybnosti může do posuzovacího procesu vnést „zvnějšku“ i záměrem dotčená veřejnost v podobě výhrad a připomínek, jestliže je nebude správní orgán schopen s využitím svých odborných znalostí přesvědčivě vyvrátit.

[28] Správní orgán musí být dále schopen posoudit potenciál záměru ovlivnit životní prostředí bez toho, že by musel provádět podrobnější zkoumání nebo konzultace s dalšími odborníky. Pokud by naopak správní orgán považoval za nutné vyžádat si za účelem posouzení možných důsledků záměru pro kvalitu životního prostředí odborný posudek, studii či dobrozdání nebo stanovisko jiného správního orgánu, vedl by tím fakticky jakési „zjišťování bez řízení“. To by podle Nejvyššího správního soudu svědčilo spíše o tom, že ani odborníkovi není povaha či intenzita enviromentálních dopadů záměru na první pohled zřejmá. V takovém případě je správní orgán povinen záměr „propustit“ do zjišťovacího řízení. V jeho průběhu pak může být původně zvažovaný možný negativní vliv záměru na životní prostředí na základě dalších shromážděných důkazů zcela vyloučen nebo může být vyhodnocen jako nevýznamný, takže nebude nutné záměr dále posuzovat podle zákona o EIA. Pokud naopak zjišťovací řízení potvrdí, že záměr životní prostředí negativně ovlivní, a to významně, nebo že tuto možnost i nadále nelze vyloučit, musí správní orgán vydat závěr, že záměr bude posouzen „v plném režimu“ podle zákona o EIA. Nejvyšší správní soud nevylučuje (jelikož text zákona tomu nebrání), že k negativnímu závěru zjišťovacího řízení (tj. že záměr posuzován nebude) mohou teoreticky vést i další důvody kromě vyloučení významného negativního vlivu na životní prostředí. To však není předmětem námitek v nyní posuzované věci.

[29] Nastíněný výklad odpovídá i závěrům komentářové literatury, která uvádí, že „v případě důvodných pochybností, zda v konkrétním případě jde o změnu záměru ve smyslu komentovaného ustanovení, či nikoli, vydá Ministerstvo životního prostředí, resp. krajský úřad na základě žádosti oznamovatele vyjádření (§ 23 odst. 3 a 4)“ (Dvořák, L. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí (100/2001 Sb.). Komentář*. Praha : Wolters Kluwer. 2019 – elektronická verze citována dle systému právních informací ASPI). Významný negativní vliv změny záměru tedy nemusí být na první pohled vyloučen a oznamovatel může mít ze svého laického hlediska důvodné pochybnosti o tom, zda záměr spadá do působnosti zákona o EIA. Pokud však správní orgán na rozdíl od něj získá již z oznámení záměru podle § 4 odst. 1 písm. b) zákona o EIA dostatek informací k tomu, aby odborně posoudil, že záměr významný negativní vliv na životní prostředí mít nemůže, sdělí to oznamovateli formou vyjádření a zjišťovací řízení vůbec nezahajuje. Přesně to také správní orgány v nyní posuzovaném případě učinily. Ze sdělení Ministerstva životního prostředí ze dne 28. ledna 2015 a ze sdělení Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 11. února 2015 vyplývá, že záměr nebude mít významný negativní vliv na životní prostředí, a zjišťovací řízení tak u něj není třeba provádět.

[30] Nejvyšší správní soud uzavírá, že z procesního hlediska byl postup správních orgánů v dané věci v pořádku. Pro hodnocení důvodnosti kasační stížnosti tak bude nadále podstatné již pouze to, zda měly správní orgány v době, kdy svá sdělení vydávaly, dostatek informací o vlivu záměru na životní prostředí, a zda je správně zhodnotily; klíčový je přitom postoj Ministerstva životního prostředí, neboť krajský úřad se vyjadřoval pouze k dílčí otázce zbudování nádrží na skladování roztoku technické močoviny jakožto k záměru, jenž by mohl podléhat zjišťovacímu řízení podle § 4 odst. 1 písm. d) zákona o EIA. Odpověď na tuto otázku však již leží v rovinně skutkové. Nejvyšší správní soud v této souvislosti zdůrazňuje, že je to především městský soud, který je oproti kasačnímu Nejvyššímu správnímu soudu soudem nalézacím a je povolán zhodnotit napadené správní rozhodnutí v tzv. plné jurisdikci, včetně otázek skutkových, o nichž si sám učiní úsudek. Intervence ze strany kasačního soudu je v tomto ohledu výjimečná a omezuje se na vady řízení a dokazování ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. f. s. [viz rozsudek čj. 6 Afs 205/2019-39 z 20. února 2020, bod 18, a další tam uvedené]. Žádné takové vady Nejvyšší správní soud, jak bude zřejmé z dalšího výkladu, nezjistil.

IIIc. Zápach jako významný negativní vliv na životní prostředí

[31] Jediný významný negativní vliv záměru, který stěžovatel v kasační stížnosti identifikoval, bylo obtěžování zápachem. Pokud zmiňoval i možné dopady imisí amoniaku na lidské zdraví, činil tak pouze obecně a bez

jakékoliv vazby na množství imisí, jež mají vzniknout nyní řešeným záměrem. Proto se Nejvyšší správní soud bude v této části rozsudku zabývat pouze otázkou zápachu.

[32] Mezi stranami se stalo sporným v první řadě to, zda mohou vůbec emise pachových látek vyvolané záměrem představovat negativní vliv na životní prostředí. Jinými slovy, zda má či nemá správní orgán, který provádí zjišťovací řízení podle zákona o EIA, hodnotit riziko vzniku zápachu a následného obtěžování obyvatel v okolí záměru tímto zápachem. V tomto prvním bodě dává Nejvyšší správní soud zcela za pravdu stěžovateli.

[33] Definicí pojmu „životní prostředí“ nabízí § 2 zákona o životním prostředí, podle kterého je jím „[...] vše, co vytváří přirozené podmínky existence organismů včetně člověka a je předpokladem jejich dalšího vývoje“. Životní prostředí je tedy široký pojem a zahrnuje v sobě veškeré faktory, které utvářejí „prostředí pro život“ nejrůznějších organismů, člověka nevyjímaje. Podle § 2 zákona o EIA v nyní platném znění se v rámci procesu EIA posuzují „[...] vlivy na obyvatelstvo a veřejné zdraví a vlivy na životní prostředí, zahrnující vlivy na živočichy a rostliny, ekosystémy, biologickou rozmanitost, půdu, vodu, ovzduší, klima a krajinu, přírodní zdroje, hmotný majetek a kulturní dědictví, vymezené zvláštními právními předpisy a na jejich vzájemné působení a souvislosti“. Negativní vlivy tudíž představuje veškeré nežádoucí působení na obyvatelstvo, veřejné zdraví i na kvalitu životního prostředí. Vedle dopadů na faunu a flóru může jít nepochybně též o přímé účinky na člověka. Negativní účinky se neomezují jen na takové, jež mají prokazatelný vliv na lidské zdraví (příčemž intenzivní zápach lze označit přinejmenším za stresový faktor), ale zahrnují i ty, jež snižují kvalitu lidského života, neboť ty lze zařadit pod pojem „vliv na obyvatelstvo“ (zákon o EIA ve znění účinném do 31. října 2017 sice vliv na obyvatelstvo výslovně nezmiňoval, tento typ účinků se však k vlivům na životní prostředí řadí z logiky věci). Mezi negativní vlivy snižující kvalitu lidského života v určitém prostředí nepochybně patří čpavý zápach amoniaku. To opět potvrzuje i text zákona, neboť příloha 4 zákona o EIA, která stanoví náležitosti dokumentace o záměru, ukládá v části III, nazvané „Údaje o výstupech“, oznamovateli, aby popsal veškeré emise a rezidua, přičemž jako příklady uvádí hluk a vibrace, záření, a výslovně též zápach. Kdyby obtěžování obyvatelstva zápachem nemělo být předmětem hodnocení ze strany orgánů provádějících posouzení vlivů záměru na životní prostředí podle zákona o EIA, pak by povinnost popsat tento typ účinků v oznámení o záměru postrádala jakékoliv opodstatnění (legitimní cíl).

[34] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti zastával nesprávný názor, že případné obtěžování zápachem nebylo předmětem posuzování podle zákona o EIA. Nejvyšší správní soud přesto nepřistoupil k tomu, že by zrušil jím vydaná stavební povolení na záměr denitrifikace a renovace odprášení na blocích B3 a B4 elektrárny Chvaletice jen proto, že žalovaný působnost státní správy k posouzení klíčové otázky případu popíral. Za první, Nejvyšší správní soud zvážil, že posouzení vlivů na životní prostředí neprováděl žalovaný (Ministerstvo průmyslu a obchodu) jako stavební úřad, nýbrž Ministerstvo životního prostředí. Nesprávný právní názor žalovaného se tudíž nemusel nutně promítnout do úvah, které Ministerstvo životního prostředí vedly k závěru, že záměr nebude podléhat zjišťovacímu řízení podle zákona o EIA. Za druhé, navzdory svému právnímu názoru žalovaný se stěžovatelem v průběhu celého soudního řízení věcně polemizoval v otázce, zda zápach amoniaku v daném případě dosáhne takové intenzity, že by mohl okolní obyvatelstvo obtěžovat. Správní soudy tak mohly argumenty obou stran zvážit a meritorně posoudit.

[35] Nejvyšší správní soud v této souvislosti připomíná, že již ve svém předchozím rozsudku v této věci konstatoval, že výše citované sdělení Ministerstva životního prostředí, že záměr nebude mít významný negativní vliv na životní prostředí, neobsahuje odůvodnění, a neodpovídá tudíž na argumenty stěžovatele ohledně hrozících emisí pachových látek. Přesto je nelze označit za nepřezkoumatelné, resp. nelze jen z tohoto důvodu podané žalobě vyhovět. Akt, do něhož příslušný úřad vtělí svůj závěr, že oznámený záměr či změna záměru nespadá pod předmět posuzování podle § 4 odst. 1 zákona o EIA, není výsledkem žádného řízení, v němž by účastníci uplatňovali svá stanoviska, na něž by byl správní orgán povinen reagovat. Správní orgán jím v podstatě jen odpovídá na dotaz oznamovatele, zda jeho záměr bude podléhat zjišťovacímu řízení, či nikoliv. Pokud úřad dospěje k negativnímu závěru, implicitně je v něm obsažena odborná úvaha o tom, že žádné významné negativní vlivy záměru na životní prostředí neshledal. Podpůrně lze poukázat na to, že výsledek odborné úvahy správního orgánu, že nebude zahajovat zjišťovací řízení, není ani rozhodnutím dle části druhé správního řádu (v tomto smyslu judikoval již dříve Krajský soud v Brně ve svém usnesení ze dne 23. května 2016, čj. 29 A 68/2016-22 a Nejvyšší správní soud se s ním ve svém předchozím rozsudku ztotožnil), ani rozhodnutím podle § 65 s. ř. s. (rozsudek

Nejvyššího správního soudu ze dne 16. ledna 2018, čj. 2 As 328/2016-96). Znamená to, že při jeho hodnocení může správní soud akceptovat i dodatečné odůvodnění učiněných závěrů, např. ve formě vyjádření k žalobě, kde se teprve manifestuje odborná úvaha, kterou předtím učinil příslušný správní orgán mlčky při zvažování možných vlivů záměru na životní prostředí. Stejně tak mohou obě strany argumentovat dokumenty vzniklými až po přijetí uvedeného závěru (rozptylovými studiemi, odbornými posudky či dobrozdánímí apod.), jestliže podporují jejich stanovisko, přičemž soud je oprávněn jejich argumentaci zhodnotit (v případech potřeby s využitím znalce). Ačkoliv tedy městský soud přezkoumával sdělení Ministerstva životního prostředí na základě žaloby proti navazujícím stavebním povolením podle § 65 s. ř. s., fakticky tak činil podle zásad pro přezkum nezákonného zásahu podle § 82 s. ř. s.

[36] Při věcném hodnocení argumentů vznesených stranami Nejvyšší správní soud stěžovateli za pravdu dát nemohl. Jakkoliv se stěžovateli podařilo prostřednictvím posudku ČHMÚ zpochybnit v některých bodech rozptylovou studii předloženou osobou zúčastněnou na řízení, neotrášlo to odbornými závěry Ministerstva životního prostředí ve věci samé. Podle městského soudu nevyvolala argumentace stěžovatele důvodné obavy, že by snad dopad zápachu z amoniaku na obyvatelstvo v okolí elektrárny Chvaletice po její denitrifikaci mohl dosáhnout takové míry, kterou by bylo možno označit jako „významný negativní vliv na životní prostředí“. Nejvyšší správní soud se s náhledem městského soudu ztotožnil.

[37] Stěžovatel tvrdí, že zpracovatel rozptylové studie vycházel z emisních koncentrací v množství 2,5 mg/m³, čímž množství vypouštěného amoniaku významně podhodnotil. Za prvé proto, že bezdůvodně předpokládal snížení množství vyráběné elektrické energie oproti dosavadnímu stavu o 8 %. Tento argument vnímá Nejvyšší správní soud jako relevantní, avšak samotné zvýšení množství vypouštěného čpavku odpovídající zvýšení výroby o 8 % oproti předpokladu obsaženému v rozptylové studii by ani podle posudku ČHMÚ k obtěžování obyvatel zápachem vést nemohlo. Za druhé pak stěžovatel upozornil, že později vydané integrované povolení umožnilo osobě zúčastněné na řízení vypouštět dvojnásobné množství emisí amoniaku, tj. 5 mg/m³. K tomu však Nejvyšší správní soud podotýká, že stanovený limit sám o sobě neznamená, že jej bude osoba zúčastněná na řízení též plně využívat. Emisní limit je pochopitelně stanoven s určitou rezervou, jinak by každé – byť sebemenší – překročení předpokládané koncentrace vypouštěného amoniaku představovalo porušení vydaného povolení a neslo by s sebou nutnost zásahu ze strany státní správy. Stěžovatel nepřinesl žádné věcné argumenty svědčící pro to, že množství vypouštěného amoniaku bude skutečně dvojnásobné oproti předpokladům obsaženým v rozptylové studii (například srovnání s množstvím reálně emitovaného amoniaku ze srovnatelné technologie již jinde instalované).

[38] Ze změny č. 12 integrovaného povolení pro provoz elektrárny Chvaletice (rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 10. února 2017) naopak vyplývá, že k jakýmkoliv emisím amoniaku z instalované technologie by mělo docházet pouze výjimečně, neboť „emise amoniaku v rámci navrhovaných sekundárních opatření je v teoretické rovině, protože amoniak vzniká v případě nesprávného dávkování močoviny při realizaci předemného sekundárního opatření pro redukci oxidů dusíku“. Amoniak tedy nemá být vypouštěn do ovzduší kontinuálně, nýbrž měl by unikat jen v případě nesprávného dávkování močoviny, a to v množství, jež by mělo i při zachování stávajícího rozsahu výroby jen mírně přesahovat 2,5 mg/m³. Jen zcela ojediněle a při mimořádných chybách v obsluze technologie (jež jistě nejsou ani v zájmu samotného provozovatele) by tak mělo docházet k tomu, že by byl maximální emisní limit stanovený v integrovaném povolení plně využit a krátkodobě by mohl unikat do ovzduší amoniak v koncentraci dosahující 5 mg/m³.

[39] Dále nelze přehlédnout, že až při nejvyšší povolené emisí čpavku, tj. 5 mg/m³ (k níž, jak bylo uvedeno, by mělo docházet zcela výjimečně, ve špičkách způsobených extrémně chybným dávkováním močoviny), by imisní koncentrace amoniaku dosahovala podle posudku ČHMÚ čichového prahu udávaného v tam citovaných vědeckých studiích. Čichový práh definovala dnes již zrušená vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 356/2002 Sb., ve znění účinném do 31. července 2006, tak, že jde o „stav zředení čistého vzduchu vzduchem znečištěným pachem, při kterém tato směs vyvolá první poznatek čichového vjemu“. Jinými slovy, čichový práh představuje hodnotu, při které začíná být daná pachová látka pro některé členy populace čichově postižitelná (měření pachových látek tzv. olfaktometrickou metodou probíhá prostřednictvím skupiny osob, které čichají přístrojem dávkovanou postupně se snižující koncentrací určité pachové látky a hlásí, zda ji stále ještě čichem rozpoznávají – srov. přílohu č. 7 výše citované vyhlášky). Čichový práh udávaný v různých vědeckých zdrojích má poměrně

velký rozptyl, jak uvádí odborný materiál volně dostupný na internetových stránkách Ministerstva životního prostředí, na něj odkazoval sám stěžovatel [Henelová, V. (ed.) *Příručka ochrany kvality ovzduší*. Chrudim : Sdružení společností IREAS centrum, s.r.o., Praha, a Vodní zdroje Ekomonitor spol. s r.o., 2013, s. 36–37]. Pohybuje se v rozmezí od 0,03 do 37,5 mg/m³, s geometrickým průměrem 11,8 mg/m³.

[40] Citovaná příručka nenabízí jednoznačný závěr, zda při porovnání maximální hodinové imisní koncentrace amoniaku s čichovým prahem použit minimální, nebo průměrnou hodnotu čichového prahu – zmiňuje obě možnosti jako platné. Aby bylo nicméně možno hovořit o tom, že možný negativní vliv na obyvatelstvo bude významný, muselo by podle Nejvyššího správního soudu hrozit, že amoniak bude (přinejmenším ve špičkách) obtěžovat svým zápachem významnou část běžné populace (ze stejných vychodisek vycházel i § 15 výše citované vyhlášky č. 356/2002 Sb.). V nyní projednávané věci však skutková situace stojí spíše tak, že v mimořádných a zcela extrémních případech, kdy emise amoniaku překročí téměř dvojnásobně odborně odhadnuté množství a dosáhnou stropu povoleného integrovaným povolením k provozu, mohou se podle některých vědeckých studií stát čichově postižitelnými pro nejcitlivější jedince. Ani při zvážení příspěvku stávajícího pachového pozadí (jehož přesná hodnota nadto ani není známa) tak nelze podle Nejvyššího správního soudu hovořit o tom, že by dávkování močoviny v procesu denitrifikace mohlo být zdrojem významného negativního vlivu na životní prostředí, jelikož geometrický průměr hodnoty čichového prahu z různých odborných zdrojů ve výši 11,8 mg/m³ skýtá dostatečnou rezervu i pro synergický vliv se stávajícími zdroji emisí čpavku. Ostatně, jak uvádí Krajský úřad Pardubického kraje ve výše citované změně č. 12 integrovaného povolení pro provoz elektrárny Chvaletice, předpokládané roční emise amoniaku z denitrifikace jsou co do množství (56,5 t/rok) srovnatelné s emisemi téže látky ze zařízení k chovu zemědělských zvířat v nedalekých Kasalících (44,35 t/rok). Nejvyšší správní soud se tak shoduje jak s Městským soudem v Praze, tak s Ministerstvem životního prostředí, potažmo se žalovaným, že nebyly splněny zákonné podmínky pro to, aby záměr denitrifikace elektrárny Chvaletice podléhal zjišťovacímu řízení podle zákona o EIA. Z toho důvodu ani nemohla být veřejnost zkrácena na svém právu účastnit se rozhodování o záměru podle Aarhuské úmluvy.

4039

Řízení před soudem: odkladný účinek ve vztahu k rozhodnutí správního orgánu; zájem cizince na osobní účasti v řízení o kasační stížnosti

k § 73 a § 107 soudního řádu správního ve znění zákona č. 303/2011 Sb. a č. 275/2012 Sb.

I. Odkladný účinek je možno přiznat v řízení o kasační stížnosti ve vztahu k rozhodnutí správního orgánu i v těch situacích, kdy o odkladném účinku krajský soud vůbec nerozhodoval nebo návrhu na přiznání odkladného účinku nevyhověl (§ 107 s. ř. s. ve spojení s § 73 s. ř. s.).

II. Obecně vyjádřený zájem cizozemského stěžovatele na osobní účasti v řízení o kasační stížnosti či jeho právo být v kontaktu s advokátem a s tím související ochrana spravedlivého procesu nemohou být samy o sobě bez dalších individuálních okolností důvodem pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti (§ 107 s. ř. s. ve spojení s § 73 s. ř. s.).

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2020, čj. 8 Azs 339/2019-38)

Prejudikatura: č. 786/2006 Sb. NSS, č. 1255/2007 Sb. NSS, č. 3270/2015 Sb. NSS, č. 3415/2016 Sb. NSS.

Věc: T. D. P. proti Ministerstvu vnitra o přiznání odkladného účinku, o kasační stížnosti žalobce.

Spornou otázkou je vztah dvou procesních institutů v řízení o kasační stížnosti – předběžného opatření (§ 38 s. ř. s.) a odkladného účinku (§ 73 s. ř. s.). Současně rozšířený senát řeší otázku, jaký význam má při rozhodování o návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti obecné tvrzení žalobce (cizince) o potřebě mu zatímně umožnit pobyt na území státu, a to v zájmu přímého kontaktu s jeho advokátem.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 15. 10. 2018 zastavil podle § 25 písm. i) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, řízení o žádosti žalobce o udělení mezinárodní ochrany z důvodu její nepřipustnosti [§ 10a odst. 1 písm. e) téhož zákona]. Vyšel z toho, že žalobce v žádosti uvedl totožné důvody jako již v dřívější žádosti, která byla zamítnuta. Ani v zemi původu (Vietnam) v mezidobí nedošlo k žádné změně, která by mohla představovat novou skutečnost ve smyslu § 11a odst. 1 písm. b) zákona o azylu.

Žalobce proti rozhodnutí žalovaného podal žalobu u Krajského soudu v Ústí nad Labem. U tohoto soudu také žádal o přiznání odkladného účinku. Krajský soud však žalobě odkladný účinek nepřiznal. Rozsudkem označeným v záhlaví pak žalobu zamítl a ztotožnil se s žalovaným v závěru, že žalobce neuvedl v opakované žádosti o mezinárodní ochranu žádné nové azylově relevantní skutečnosti.

Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Současně podal návrh na vydání předběžného opatření, což je předmětem nynějšího rozhodování rozšířeného senátu. Stěžovatel odkázal na závěry plynoucí z judikatury, podle nichž v případě, že krajský soud nepřiznal žalobě odkladný účinek, nelze již v řízení o kasační stížnosti odkladným účinkem sistovat účinky správního rozhodnutí. Eliminace nepříznivých důsledků správního rozhodnutí se pak lze domáhat jen návrhem na vydání předběžného opatření (s odkazem na usnesení NSS ze dne 20. 12. 2018, čj. 3 Azs 142/2018-24). Stěžovatel dále uvedl, že rozhodnutí žalovaného má pro něj fatální následek: nebude moci legálně setrvat na území ČR. Další setrvání zde pro něj bude znamenat realizaci správního vyhoštění či dokonce hrozbu trestního stíhání, případně – po nuceném návratu do země původu – vystavení vážné újme na zdraví a životě. Opustí-li území ČR, znemožní mu to účast na řízení před Nejvyšším správním soudem. Stěžovatel není schopen osobně využívat moderní technologie, proto musí se svým zástupcem komunikovat jen osobně. Nedisponuje ani dostatečnými finančními prostředky k tomu, aby si mohl v zahraničí „najmout“ jiné osoby, s jejichž pomocí by mohl se zástupcem komunikovat. Tomu svědčí i to, že mu krajský soud ustanovil zástupce pro jeho nedostatečné majetkové poměry. Stěžovatel by tak nebyl schopen se svým zástupcem komunikovat, udělovat mu pokyny a jakkoliv se účastnit soudního řízení, které tak pro něj ztratí jakýkoliv smysl. Nutnost vycestovat pro něj bude o to citelnější, že na území ČR žije jeho zletilá dcera, které stěžovatel vypomáhá v obchodě, dále její dítě (vnuk stěžovatele) a také dva stěžovatelovi sourozenci.

Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud podle § 38 odst. 1 s. ř. s. vydal předběžné opatření, kterým žalovanému uloží, aby do doby právní moci rozhodnutí o kasační stížnosti zajistil strpění stěžovatelova pobytu na území ČR.

Žalovaný k návrhu na vydání předběžného opatření uvedl, že stěžovatel nepředložil skutečnosti svědčící o tom, že výkon či jiné právní následky rozhodnutí by pro něj znamenaly vážnou újmu. Zákon s podáním kasační stížnosti nespojuje odkladný účinek. Ten nebyl přiznán ani žalobě. Postup stěžovatele je účelový, neboť při absenci reálných okolností představujících hrozbu vážné újmy usiluje soudní cestou o další setrvání na území ČR. Stěžovatel může se svým zástupcem komunikovat minimálně telefonicky. Co se týče jeho majetkových poměrů, sám při pohovoru uvedl, že má ve Vietnamu děti. Jako dospělý, svéprávný a zdravý muž je schopen uspokojovat své životní potřeby prací. Žalovaný odkázal na judikaturu (usnesení ze dne 5. 10. 2017, čj. 2 Azs 273/2017-19), dle které není osobní přítomnost účastníka řízení potřeba, pokud má zástupce a lze zajistit přiměřeně efektivní a rychlou komunikaci na dálku. Účastník může se svým zástupcem komunikovat na dálku např. e-mailem, telefonicky či prostřednictvím jiných elektronických komunikačních prostředků, s čímž mu mohou pomoci jeho děti žijící ve Vietnamu.

Osmý senát při předběžném projednání věci shledal důvod k postoupení věci k rozhodnutí rozšířenému senátu, neboť existuje rozporná judikatura jednotlivých senátů Nejvyššího správního soudu, respektive osmý senát dospěl k právnímu názoru odlišnému od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí tohoto soudu (§ 17 odst. 1 s. ř. s.).

Osmý senát si je vědom toho, že judikaturu týkající se návrhů na vydání předběžného opatření nebo přiznání odkladného účinku nelze snadno zobecnit, neboť v návaznosti na konkrétní tvrzení účastníků klade důraz na individuální okolnosti každé věci. Shledané rozpory v existující judikatuře jsou však tak zásadní povahy a významu pro další praxi tohoto soudu, že je v dané věci na místě upřednostnit sjednocovací funkci a věc rozšířenému senátu předložit.

Na otázku rozsahu přiznání odkladného účinku kasační stížnosti judikatura dlouhodobě jednotně nahlížela především v návaznosti na publikované závěry usnesení ze dne 6. 12. 2005, čj. 2 Afs 77/2005-96, č. 786/2006 Sb. NSS. Podle něj odkladný účinek může být v řízení o kasační stížnosti přiznán a působit nejen ve vztahu k přezkoumávanému rozhodnutí krajského soudu (či jeho části), ale i přímo ve vztahu ke správnímu rozhodnutí (či jeho části), k jehož přezkumu se dotyčné řízení před krajským soudem vedlo.

K této rozhodovací praxi se vymezil třetí senát, který v usnesení ze dne 20. 12. 2018, čj. 3 Azs 142/2018-24 (na něž v nyní projednávané věci odkazuje i stěžovatel), upozornil na to, že odkladný účinek kasační stížnosti je pojmově svázán s rozhodnutím krajského soudu a jeho přiznáním se tedy pouze odkládají účinky tohoto soudního rozhodnutí. Odložení účinků správního rozhodnutí lze řešit vydáním předběžného opatření. Třetí senát v tomto odkázal na změnu soudního řádu správního provedenou s účinností od roku 2012 (obdobně usnesení ze dne 11. 2. 2015, čj. 3 As 9/2015-23; ze dne 27. 2. 2019, čj. 3 Azs 17/2019-32; či ze dne 11. 12. 2019, čj. 3 Azs 380/2019-35). Této judikatury se dovolávají i někteří účastníci řízení, jako je tomu i v nyní projednávané věci. Návrhům na vydání předběžného opatření (obdobným jako ve věci nyní projednávané osmým senátem) některé senáty Nejvyššího správního soudu již vyhověly a předběžná opatření vydaly (viz usnesení ze dne 30. 5. 2019, čj. 1 Azs 157/2019-29; ze dne 7. 11. 2019, čj. 2 Azs 294/2019-18; či ze dne 13. 11. 2019, čj. 2 Azs 293/2019-22).

Napříč senáty Nejvyššího správního soudu je však i nadále (bez ohledu na novelu soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.) akceptován závěr vycházející z výše již citovaného usnesení druhého senátu (čj. 2 Afs 77/2005-96). I nadále proto senáty aplikují názor, že odkladný účinek může být v řízení o kasační stížnosti přiznán a působit nejen ve vztahu k přezkoumávanému rozhodnutí krajského soudu, ale i přímo ve vztahu ke správnímu rozhodnutí (např. usnesení ze dne 19. 12. 2019, čj. 4 As 430/2019-60; ze dne 7. 3. 2019, čj. 10 As 3/2019-40; ze dne 12. 11. 2019, čj. 2 Azs 302/2019-34; ze dne 3. 5. 2019, čj. 4 Azs 113/2019-40; ze dne 14. 10. 2019, čj. 5 Azs 312/2019-39; ze dne 16. 9. 2019, čj. 5 Azs 308/2019-21; ze dne 30. 8. 2018, čj. 1 Azs 260/2018-24; ze dne 17. 10. 2018, čj. 8 Azs 285/2018-37; či ze dne 15. 5. 2019, čj. 8 Azs 126/2019-37). Tato rozhodovací praxe se týká nejen situací, v nichž krajský soud návrhu na přiznání odkladného účinku nevyhověl (nepřiznal jej či jej zamítl), ale i situací, v nichž o takovém návrhu krajský soud vůbec nerozhodoval (návrh nebyl vůbec podán, případně krajský soud rozhodl přímo ve věci samé, aniž se návrhem na přiznání odkladného účinku zabýval).

Ze stěžovatelova návrhu je zřejmé, že jeho cílem je dosáhnout „eliminace důsledku“ správního rozhodnutí, přičemž k jeho dosažení volí s ohledem na výše citovanou judikaturu třetího senátu „cestu“ předběžného opatření. Osmý senát nicméně v této souvislosti zdůrazňuje, že předběžné opatření a odkladný účinek nelze bez dalšího zaměňovat. Především lze poukázat na to, že z hlediska systematiky zákona je předběžné opatření institutem obecným, určeným pro všechna řízení vedená podle soudního řádu správního, zatímco odkladný účinek vycházející z § 73 s. ř. s. je zvláštním institutem, předpokládaným primárně pro řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Není tedy na místě domáhat se prostřednictvím předběžného opatření tohož, čeho se lze domoci prostřednictvím odkladného účinku. Bylo by ale nelogické, aby se zamýšlených účinků účastníci mohli shodně domoci oběma popisovanými nástroji (a to třeba dokonce i současně). Přehlédnout nelze ani to, že podmínky pro vydání obou typů „zatímních rozhodnutí“ jsou odlišné (srov. např. „hrozící vážnou újmu“ a „nepoměrně větší újmu“ či hodnocení rozporu s důležitým veřejným zájmem).

Vedle otázky účinků rozhodnutí o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti je třeba odstranit též další rozpor existující v judikatuře. Ať již totiž rozšířený senát dospěje k závěru, že lze za dané procesní situace „eliminovat“ účinky správního rozhodnutí pouze prostřednictvím vydání předběžného opatření či lze i nadále postupovat za využití odkladného účinku, bude třeba se v dané věci zabývat i samotnou důvodností stěžovatelova návrhu (lze přepokládat, že pokud by rozšířený senát setrval na možnosti využití odkladného účinku, stěžovatel by po nezbytném poučení ze strany soudu svůj návrh v tomto směru procesně upravil).

Stěžovatel mimo jiné argumentuje tím, že v důsledku nuceného opuštění ČR by byla znemožněna jeho účast v řízení před soudem. V této souvislosti předně poukazuje na závěry usnesení ze dne 16. 8. 2012, čj. 4 As 56/2012-58. Z něj plyne, že „[s]těžovatelka v návrhu na přiznání odkladného účinku poukázala na své kulturní, sociální a majetkové vazby k České republice spíše obecně, s tím, že v České republice žije již sedm let a pobývá zde jedna z jejích dcer. Za zásadní nicméně zdejší soud považuje fakt, že pro řádný výkon stěžovatelčina ústavního práva

na spravedlivý proces je třeba, aby stěžovatelka mohla setrvat na území České republiky do skončení řízení o její kasační stížnosti. Byť je stěžovatelka v tomto řízení (jak požaduje soudní řád správní) zastoupena advokátem, nelze přehlédnout, že k právu na spravedlivý proces náleží i právo účastníka vystupovat v tomto řízení osobně, být v kontaktu se svým zástupcem, udělovat mu konkrétní pokyny pro výkon zastoupení atd. Nejvyšší správní soud tedy spatřuje nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, spojenou s nuceným opuštěním České republiky před rozhodnutím Nejvyššího správního soudu o její kasační stížnosti, především v možné újmě na výkonu jejího práva na spravedlivý proces.“

Na tuto judikaturu (ve shodě s dřívější judikaturou, srov. zejm. usnesení ze dne 18. 8. 2011, čj. 5 As 73/2011-100) navazuje i aktuální rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu (např. již výše cit. usnesení ve věcech 1 Azs 157/2019, 2 Azs 294/2019 či 2 Azs 293/2019). Kupříkladu první senát zde za obdobných skutkových okolností, jako jsou v nyní projednávané věci, výslovně uzavřel, že „[n]enařizením předběžného opatření by v případě stěžovatelova vycestování z České republiky stěžovateli vznikla újma spočívající zejména ve faktické ztrátě možnosti vystupovat v řízení osobně, tedy řádně konzumovat své ústavní právo na spravedlivý proces. Pro výkon stěžovatelova práva na spravedlivý proces přitom může být jeho přítomnost v České republice až do skončení řízení o kasační stížnosti nezbytná. Ačkoli je stěžovatel v řízení o kasační stížnosti povinně zastoupen advokátem, nelze opomenout, že součástí práva na spravedlivý proces je také právo vystupovat osobně v řízení, být v kontaktu se svým právním zástupcem, udělovat mu konkrétní pokyny, poskytovat mu potřebnou součinnost atd.“

Tyto závěry týkající se práva osobně se účastnit řízení o kasační stížnosti jsou do určité míry korigovány usneseními druhého senátu ze dne 5. 10. 2017, čj. 2 Azs 273/2017-19 (podle právní věty „[l]ze-li očekávat, že cizinec ve věci po dobu řízení před správními soudy nebude muset osobně nic činit, a lze-li současně zajistit přiměřeně efektivní a rychlou komunikaci cizince a jeho zástupce, má-li jej, i na dálku, není osobní přítomnost cizince na území ČR po dobu soudního řízení zásadně potřeba, a tedy zpravidla nebude sama o sobě bez dalšího důvodem k přiznání odkladného účinku kasační stížnosti (§ 107 s. ř. s.) proti rozhodnutí krajského soudu, jímž byla zamítnuta cizincova žaloba proti rozhodnutí správního orgánu o jeho správním vyhoštění“), a ze dne 6. 1. 2016, čj. 2 Azs 271/2015-32 (podle právní věty „[n]ávrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti dle § 107 odst. 1 s. ř. s. ve věci zrušení povolení k trvalému pobytu nelze vyhovět, opírá-li se pouze o obecnou argumentaci právem na spravedlivý proces (právo osobně se účastnit řízení, být v úzkém kontaktu se svým zástupcem), aniž by zde byly další, individualizované a závažné okolnosti, které mimořádně vyloučení účinků pravomocného správního rozhodnutí odůvodňují.“).

V souladu s judikaturou druhého senátu (týkající se přezkumu rozhodnutí o trvalém pobytu), která omezila rozhodovací praxi vstřícnou k ochraně procesních práv cizozemských účastníků po dobu řízení o kasační stížnosti, jsou i rozhodnutí dalších senátů. Šestý senát například v usnesení ze dne 27. 9. 2017, čj. 6 Azs 261/2017-25 (ve věci přezkumu rozhodnutí o správním vyhoštění) výslovně uzavřel, že „[z]působ, jakým stěžovatel interpretuje judikaturu Nejvyššího správního soudu, svádí k závěru, že odkladný účinek by měl být přiznán kasační stížnosti každého cizince, který se domáhá zrušení rozhodnutí, s nímž je nějak spojeno nucené ukončení jeho pobytu na území České republiky. Tak tomu ovšem není. Při rozhodování o návrhu na přiznání odkladného účinku totiž nelze pouze poměřovat újmu hrozící stěžovateli s újmou, která by přiznáním odkladného účinku vznikla jiným osobám, nýbrž je třeba mít na paměti, že se jedná o mimořádný institut představující výjimku ze zákonem stanoveného pravidla, že podání kasační stížnosti odkladný účinek nemá. [...] V žádosti o přiznání odkladného účinku je proto nutné vylíčit individualizované a závažné okolnosti, které mimořádně vyloučení účinků pravomocného rozhodnutí odůvodňují; nelze pouze obecně argumentovat právem na spravedlivý proces.“ Obdobně týž senát dospěl k závěru, že „stěžovatel kromě povrchní argumentace svým právem na spravedlivý proces žádný další důvod pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti nenabídl. Samotné právo stěžovatele účastnit se osobně řízení o kasační stížnosti či být v kontaktu se svým zástupcem však pro přiznání odkladného účinku nepostačuje“ (usnesení ze dne 11. 7. 2017, čj. 6 Azs 270/2017-28). Shodně uzavřel i v případě přezkumu rozhodnutí o nepřipustnosti žádosti o mezinárodní ochranu (viz usnesení ze dne 13. 12. 2017, čj. 6 Azs 367/2017-38).

V rámci jednotlivých návrhů na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti či na vydání předběžného opatření ve výše citovaných věcech lze jistě nalézt určité odlišnosti, které se mohou odvíjet od podoby tvrzení účastníků a plynout z různé povahy přezkoumávaných rozhodnutí správních orgánů. Přesto je osmý senát toho názoru, že nastíněné linie judikatury jsou z hlediska dalšího vývoje rozhodovací praxe tohoto soudu vzájemně

neslučitelné. Je proto třeba vyjasnit, zda právo osobně se účastnit řízení o kasační stížnosti a činit úkony obvykle s takovým řízením spojené (a v této souvislosti udělovat pokyny zástupci a poskytovat mu potřebnou součinnost) představuje bez dalšího dostatečný důvod pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti (či vydání předběžného opatření v řízení o kasační stížnosti), a to i tehdy, pokud z tvrzení účastníků neplynou závažné a dostatečně individualizované konkrétní okolnosti svědčící vydání takového rozhodnutí.

Pro případ, že by rozšířený senát ve shora rekapitulované judikatuře neshledal rozpor zakládající jeho pravomoc v dané věci rozhodovat, vyjadřuje osmý senát nesouhlas s právním názorem plynoucím především z výše již opakovaně cit. usnesení 1 Azs 157/2019 a z usnesení na něj navazujících (2 Azs 294/2019 či 2 Azs 293/2019), jimiž Nejvyšší správní soud vyhověl návrhům na vydání předběžného opatření za obdobných okolností, jako jsou dány i v nyní projednávané věci. I zde stěžovatel v souvislosti s právem účastnit se soudního řízení poukázal na to, že není schopen osobně využívat moderní komunikační technologie a není schopen se svým zástupcem komunikovat jinak než osobně, přičemž nedisponuje ani finančním „kapitálem“ umožňujícím mu „najmout“ si v zahraničí pro tuto komunikaci jiné osoby.

Dle osmého senátu povaha řízení o kasační stížnosti významně ovlivňuje též obvyklou míru osobní účasti stěžovatelů v takovém řízení. Stěžovatel musí být v řízení o kasační stížnosti zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.), účast v řízení o kasační stížnosti obvykle spočívá toliko v podání (odůvodnění) kasační stížnosti a v případném využití práva podat repliku k vyjádření dalších účastníků tohoto řízení. V úvahu mohou přicházet též úkony související s dalšími procesními právy a povinnostmi účastníků (např. možnost vyjádřit se k osobám soudců, povinnost hradit soudní poplatek či úkony související s žádostí o osvobození od soudních poplatků či s návrhem na ustanovení zástupce apod.). Zmínované úkony jsou nicméně zcela standardní a samozřejmou součástí řízení o kasační stížnosti. Pokud by Nejvyšší správní soud akceptoval, že osobní účast i při těchto úkonech je obecně z hlediska zachování práv stěžovatele nezbytná, fakticky by to znamenalo, že u určitého druhu správních rozhodnutí bude třeba návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti v podstatě vždy vyhovět. Přestože osmý senát nezpochybňuje význam procesního úkonu spočívajícího v odstraňování vad kasační stížnosti, který citovaná judikatura zdůrazňuje, nelze akceptovat absurdní důsledky jejich závěrů. Stěžovatelé podávající bezvadnou kasační stížnost by totiž z hlediska zatímni ochrany po dobu běžícího řízení o kasační stížnosti byli znevýhodněni proti stěžovatelům, kteří podají vadnou (neodůvodněnou) kasační stížnost.

Osmý senát proto rozhodl o předložení věci rozšířenému senátu k zodpovězení následujících otázek:

1) Jestliže podává návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti stěžovatel, jenž byl v řízení před krajským soudem v postavení žalobce, je nezbytnou podmínkou důvodnosti takového návrhu skutečnost, že účinky plynoucí ze správního rozhodnutí byly odloženy již v řízení před krajským soudem? Může být v takové situaci odkladný účinek v řízení o kasační stížnosti přiznán a působit nejen ve vztahu k přezkoumávanému rozhodnutí krajského soudu ale i přímo ve vztahu ke správnímu rozhodnutí, k jehož přezkumu se dotyčné řízení před krajským soudem vedlo?

2) Představuje právo osobně se účastnit řízení o kasační stížnosti a činit úkony standardně s takovým řízením spojené (a v této souvislosti udělovat pokyny zástupci a poskytovat mu potřebnou součinnost) bez dalšího důvodu pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti (vydání předběžného opatření)?

Rozšířený senát nepřiznal odkladný účinek kasační stížnosti a vrátil věc k dalšímu jednání osmému senátu.

Z odůvodnění:

III.1. Pravomoc

[22] 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.

[23] Rozšířený senát předesílá, že při výkladu velmi abstraktních norem, jako je § 38 s. ř. s. (předběžné opatření) či § 73 s. ř. s. (odkladný účinek), nelze vytrhávat jednotlivé věty odůvodnění soudního rozhodnutí z kontextu a konstruovat z nich umělé rozdíly či nekonzistence judikatury. Právě takovéto velmi neurčité normy,

kteří nelze judikaturou jednoznačně specifikovat („potřeba zatímne upravit poměry účastníků pro hrozící vážnou újmu“, respektive to, že by „výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro žalobce nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, a jestliže to nebude v rozporu s důležitým veřejným zájmem“), jsou velmi citlivé na měnící se skutková východiska předložená navrhovatelem soudu. Výklad takovýchto norem předpokládá, že soud vezme v potaz všechny individuální okolnosti sporné věci.

[24] Takto zákonodárcem vysoce neurčitě nastavené premisy vycházejí především z esenciálního předpokladu soudcovského rozhodování, totiž snahy každého soudce o nalezení správného výkladu práva. Ostatně právě proto by bylo chybou, pokud by chtěl rozšířený senát vytvářet nějaká rigidní pravidla tam, kde zákonodárcem textem zákona vytvořil široký prostor pro soudní úvahu. Nado ne všechny okolnosti významné pro výrok soudu budou výslovně uvedeny v odůvodnění rozhodnutí o předběžném opatření či odkladném účinku, a to se zřetelem na nevyhnutelnou stručnost odůvodnění těchto zatímních rozhodnutí, spojenou s krátkými zákonnými lhůtami pro jejich vydání (§ 38 odst. 3 s. ř. s., § 73 odst. 4 s. ř. s.).

[25] Tedy ani tam, kde se na první pohled jeví východiska řešené věci jako velmi podobná, nelze bez dalšího dovozovat konflikt judikatury jen proto, že se liší výrok soudního rozhodnutí v obou zdánlivě podobných věcech.

[26] V nynější věci je však stav judikatury takový, že její vnitřní nejednota skutečně existuje. Předkládající osmý senát velmi přesvědčivě vysvětlil, že v judikatuře je rozpor, a to v obou předkládaných otázkách (k otázce první viz body [10] až [11] shora, k otázce druhé body [14] až [18] shora). Odlišnosti ve výkladu soudního řádu správního nejsou dány pouhým zohledněním nějaké dílčí individuální či specifické okolnosti rozhodované věci. Právě naopak, judikatura vytváří dva navzájem neslučitelné výkladové proudy, jednak ohledně vztahu předběžného opatření a odkladného účinku v řízení o kasační stížnosti, jednak ohledně dopadů do cizincova práva na spravedlivý proces ve vztahu k povinnosti státu umožnit mu setrvání na území až do okamžiku rozhodnutí o kasační stížnosti.

[27] Pravomoc rozšířeného senátu je tudíž dána.

III.2. Právní názor rozšířeného senátu

III.2.1. Předběžné úvahy a relevantní právní úprava

[28] Návrh podaný ke správnímu soudu neměl odkladný účinek již od samotného počátku existence správního soudnictví v Rakousku na sklonku 70. let 19. století. Emil Hácha to vysvětloval jako důsledek organického postavení správního soudu „*mimo soustavu správní*“ (HÁCHA, E. Nejvyšší správní soud. In: *Slovník veřejného práva čsl. Sv. II.* Brno, 1932, s. 827 násl., na s. 873). Zákon č. 36/1876 ř. z., o zřízení správního soudu, k tomu v § 17 říkal, že stížnost „*k soudu správnímu podaná nemá dle práva účinku odkladacího. Strana stížnost vedoucí má však na vůli, žádati na úřadu správním za takový odklad, a nevyhledávají-li toho veřejné příčiny, aby rozhodnutí neprodleně bylo vykonáno, a vzešla-li by tím vykonáním straně škoda nenabytná, má tento úřad ten odklad povoliti.*“ Od roku 1937 znělo toto ustanovení, ve znění zákona č. 164/1937 Sb. z. a n., o nejvyšším správním soudě, takto: „*Stížnost k nejvyššímu správnímu soudu nemá sama o sobě odkladacího účinku. Strana stěžující si může však požádati o odklad u žalovaného úřadu, který jej povolí, nevyžadují-li veřejné zájmy okamžitého výkonu a vzešla-li by straně z tohoto výkonu nenabraditelná újma. Rozhodnutí úřadu podle předchozí věty je konečné (§ 5). Nerozhodne-li úřad o podané žádosti do 60 dnů a nedotýká-li se naříkané rozhodnutí neb opatření práv nikoho jiného než stěžovatele, má se za to, že odkladný účinek byl povolen.*“

[29] Za platnosti této úpravy nevznikala dilemata ani ohledně vztahu tohoto odkladu k nějakému jinému institutu (zákon nic jiného než odklad správním úřadem podle § 17 neupravoval), ani ohledně vztahu rozhodování úřadu o odkladu k řízení před soudem instancně nižším a vyšším (mezi léty 1876 a 1950 existoval jen jeden správní soud, respektive od roku 1918 nejvyšší správní soud). I tato stará úprava však samozřejmě měla četná úskalí, zejména ve vztahu k možnému soudnímu přezkumu rozhodnutí správního úřadu o odkladném účinku (zatímco praxe před rokem 1918 soudní přezkum neumožňovala, praxe za I. republiky se přiklápěla k závěru opačnému, viz blíže HÁCHA, cit. dílo, s. 873).

[30] Novodobá úprava správního soudnictví v tehdejší části páté občanského soudního řádu již dávala pravomoc rozhodovat o odkladném účinku soudu. Podle § 250c o. s. ř., ve znění do 31. 12. 2002, žaloba proti

rozhodnutí neměla odkladný účinek na vykonatelnost rozhodnutí správního orgánu, pokud zvláštní zákon nestanovil něco jiného. Na žádost účastníka však mohl předseda senátu *usnesením vykonatelnost rozhodnutí odložit, jestliže by neprodleným výkonem napadeného rozhodnutí hrozila závažná újma*. Deficitem tehdejší úpravy jistě bylo to, že odkladný účinek mířil jen na vykonatelnost rozhodnutí, nikoliv na jiné účinky rozhodnutí. Jak známo, správní soudnictví bylo před rokem 2003 jednoinstanční, bez vrcholného soudu sjednocujícího judikaturu. Proto tehdy v zásadě nemohla vyvstat ani nyní řešená otázka vztahu odkladného účinku k rozhodnutí správního orgánu v řízení o kasační stížnosti.

[31] Nynější právní úprava od roku 2003 rozlišuje předběžné opatření (§ 38 s. ř. s.) jako obecný institut upravený v hlavě I části třetí soudního řádu správního (Obecná ustanovení o řízení), a odkladný účinek žaloby (§ 73 s. ř. s.), jako institut zvláštní, upravený v části třetí, hlavě II dílu 1 (Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu). Ustanovení § 107 s. ř. s. pak ve vztahu k řízení o kasační stížnosti odkazuje na odkladný účinek.

[32] Podle § 38 s. ř. s. v jeho původním znění mezi léty 2003 a 2011 platilo:

„(1) *Byl-li podán návrh na zahájení řízení a je potřeba zatímně upravit poměry účastníků pro hrozící vážnou újmu, může usnesením soud na návrh předběžným opatřením účastníkům uložit něco vykonat, něčeho se zdržet nebo něco snášet. Ze stejných důvodů může soud uložit takovou povinnost i třetí osobě, lze-li to po ní spravedlivě žádat.*

(2) *K návrhu na předběžné opatření si soud podle potřeby vyžádá vyjádření ostatních účastníků.*

(3) *Návrh je nepřijatelný, lze-li návrhu na zahájení řízení přiznat odkladný účinek nebo nastává-li tento účinek ze zákona.*

(4) *Soud může rozhodnutí o předběžném opatření zrušit nebo změnit, změní-li se poměry, a to i bez návrhu. Předběžné opatření zaniká nejpozději dnem, kdy se rozhodnutí soudu, jímž se řízení končí, stalo vykonatelným.“*

[33] Novela soudního řádu správního č. 303/2011 Sb., o kterou opírá svůj právní názor třetí senát (viz níže), změnila dosavadní odstavec třetí a nahradila ho novým odstavcem třetím v tomto znění:

„(3) *O návrhu na předběžné opatření rozhodne soud bez zbytečného odkladu; není-li tu nebezpečí z prodlení, rozhodne do 30 dnů od jeho podání. Usnesení o návrhu na předběžné opatření musí být vždy odůvodněno.“*

Důvodová zpráva k této novelizaci uvádí, že vychází z existující judikatury a snaží se zdůraznit, že předběžné opatření lze vydat též vedle rozhodnutí o přiznání odkladného účinku či namísto usnesení o přiznání odkladného účinku:

„*Navrhuje se v souladu se závěry judikatury vypustit současné znění ustanovení § 38 odst. 3 a nově upravit, že předběžné opatření lze vydat i vedle rozhodnutí o přiznání odkladného účinku návrhu či namísto usnesení o přiznání odkladného účinku. Smyslem a účelem nové úpravy je umožnit jemnější a cílenější zatímní úpravu poměrů účastníků podle potřeb konkrétní věci po dobu řízení před správními soudy i v případech, kdy je možno přiznat návrhu odkladný účinek. Navrhované znění odstavce 3 rovněž posiluje vědomí účastníka o tom, že o jeho návrhu na předběžné opatření bude rozhodnuto bezodkladně, je-li tu nebezpečí z prodlení. V opačném případě, není-li tu nebezpečí z prodlení, může soud o návrhu na předběžné opatření rozhodnout do uplynutí 30 dnů poté, co byl podán návrh. Vzhledem k navrhované úpravě vztahu mezi předběžným opatřením a rozhodnutím o přiznání odkladného účinku se v zájmu zvýšení faktické úrovně ochrany veřejných subjektivních práv zrcadlově zavádí lhůta pro rozhodnutí soudu o návrhu na přiznání odkladného účinku (viz bod 38). Pro zajištění toho, aby o těchto návrzích mohlo být rozhodováno v nově stanovené lhůtě, se zavádí možnost rozhodovat o nich předsedou senátu. Zároveň se explicitně stanovuje povinnost odůvodnit rozhodnutí o návrhu na předběžné opatření.“*

(*Vládní návrh na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, sněmovní tisk 319, Poslanecká sněmovna 2011, VI. volební období, dostupný v digitálním repozitáři Poslanecké sněmovny PCR*)

[34] Podle § 73 s. ř. s., ve znění novely č. 303/2011 Sb. od 1. 1. 2012, platí:

„(1) *Podání žaloby nemá odkladný účinek, pokud tento nebo zvláštní zákon nestanoví jinak.*

(2) Soud na návrh žalobce po vyjádření žalovaného usnesením přizná žalobě odkladný účinek, jestliže by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro žalobce nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, a jestliže to nebude v rozporu s důležitým veřejným zájmem.

(3) Přiznáním odkladného účinku se pozastavují do skončení řízení před soudem účinky napadeného rozhodnutí.

(4) O návrhu na přiznání odkladného účinku rozhodne soud bez zbytečného odkladu; není-li tu nebezpečí z prodlení, rozhodne do 30 dnů od jeho podání. Usnesení o návrhu na přiznání odkladného účinku musí být vždy odvodněno.

(5) Usnesení o přiznání odkladného účinku může soud i bez návrhu usnesením zrušit, ukáže-li se v průběhu řízení, že pro přiznání odkladného účinku nebyly důvody, nebo že tyto důvody v mezidobí odpadly.“

(§ 73 odst. 4 s. ř. s. byl do soudního řádu správního doplněn novelou č. 303/2011 Sb., pozměněn byl i odst. 2, a to upřesněním požadavků na přiznání odkladného účinku)

[35] Podle § 107 s. ř. s. pak od počátku účinnosti soudního řádu správního platí, že kasační stížnost „nemá odkladný účinek; Nejvyšší správní soud jej však může na návrh stěžovatele přiznat. Ustanovení § 73 odst. 2 až 5 se užije přiměřeně.“

[36] Z uvedeného plyne, že předběžné opatření je obecným institutem aplikovatelným pro všechny typy řízení před krajským soudem (*lex generalis*), zatímco odkladný účinek je institutem zvláštním, který se před krajským soudem uplatní jen v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (*lex specialis*). Zatímco smyslem odkladného účinku je odložit vykonatelnost či jiné účinky rozhodnutí správního orgánu, předběžným opatřením může soud uložit správnímu orgánu či jinému účastníkovi řízení (eventuálně dokonce i třetí osobě) určité povinnosti. Jak rozšířený senát vysvětlil v další části, v řízení o žalobě proti rozhodnutí lze uplatnit dle povahy věci předběžné opatření i odkladný účinek.

[37] Možnost přiznání odkladného účinku jen pro řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu v § 73 s. ř. s. vedené před krajskými soudy, nikoli v řízení o žalobě proti nečinnosti či v řízení na ochranu před nezákonným zásahem, logicky plyne z rozdílu v předmětu těchto soudních řízení. Odkladný účinek je využitelný jen v takovém řízení, v němž je předmětem soudního přezkumu již vydané rozhodnutí. Odkladný účinek může plynout ze zákona nebo soudně přiznán jen v souvislosti s podáním žaloby proti pravomocnému rozhodnutí, jehož účinky se přiznáním odkladného účinku žalobě pozastavují (usnesení rozšířeného senátu ze dne 29. 3. 2016, čj. 4 As 217/2015-182, č. 3415/2016 Sb. NSS, věc *Eleganta*, bod 42). Ovšem ani v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy dle § 101a a násl. s. ř. s. nelze před krajským soudem odkladný účinek návrhu přiznat, neboť pro aplikaci § 73 s. ř. s. v tomto řízení chybí zákonná opora. V případě hrozící vážné újmy i zde přichází v úvahu aplikace § 38 s. ř. s. (takto věc *Eleganta*, bod 44 a bod 51).

[38] Naproti tomu v řízení o kasační stížnosti může Nejvyšší správní soud přiznat odkladný účinek ve vztahu k rozhodnutí krajského soudu vydanému v jakémkoliv typu řízení. Pozastavit tak lze účinky soudního rozhodnutí vzešlého z řízení o žalobě proti rozhodnutí, žalobě nečinnosti, zásahové nebo třebas o návrhu na zrušení opatření obecné povahy (cit. věc *Eleganta*, body 46 až 53). Otázkou nicméně zůstává, zda Nejvyšší správní soud může pozastavit i účinky žalobou napadeného rozhodnutí správního orgánu.

III.2.2. Odkladný účinek v řízení o kasační stížnosti může být přiznán a působit též ve vztahu k rozhodnutí správního orgánu, které bylo předmětem přezkumu před krajským soudem

[39] Jádrem prvé otázky, kterou osmý senát předložil rozšířenému senátu, je upřesnění vztahu mezi odkladným účinkem a předběžným opatřeními v řízení o kasační stížnosti.

[40] V usnesení ze dne 6. 12. 2005, čj. 2 Afs 77/2005-96, č. 786/2006 Sb. NSS, věc *FASHION GROUP*, se k této otázce mj. uvádí, že odkladným účinkem „*má být docíleno toho, aby ve správním soudnictví v řízeních o žalobách proti rozhodnutím správního orgánu, v nichž se přezkoumávají pravomocná (a tedy zásadně vykonatelná) správní rozhodnutí, bylo možno výjimečně docílit toho, aby po dobu přezkumu napadené správní rozhodnutí nebylo vykonatelné, resp. nezakládalo jiné právní následky.*“ Odkladným účinkem se „zmrzí“ stav věci, „protože pokud by mělo být provedeno (vykonáno) a následně bylo v rámci soudního přezkumu shledáno nezákonným a zrušeno či byla

vyslovena jeho nicotnost, vrátit stav věci do podoby ,před' tímto nezákonným či nicotným rozhodnutím by bylo nemožné nebo neúměrně obtížné.“

[41] Druhý senát v usnesení 2 Afs 77/2005, *FASHION GROUP*, rozlišil pro řízení o kasační stížnosti s odkazem na § 107 s. ř. s. tzv. „úzké“ pojetí odkladného účinku, na straně jedné (odkladný účinek působící jen ve vztahu k rozhodnutí krajského soudu), a „širší“ pojetí odkladného účinku, podle něhož odkladný účinek může být v řízení o kasační stížnosti přiznán nejen ve vztahu k přezkoumávanému rozhodnutí krajského soudu, ale též ve vztahu k žalobou napadenému rozhodnutí. Druhý senát odmítl úzké pojetí odkladného účinku a přihlásil se k pojetí širšímu na základě těchto argumentů:

„Řízení o kasační stížnosti, jakkoli se z procesního hlediska jedná o řízení o mimořádném opravném prostředku proti pravomocným rozhodnutím krajských soudů [...] a jakkoli se v něm přezkoumává rozhodnutí krajského soudu, a nikoli rozhodnutí správního orgánu, ovšem nelze než chápat jako součást systému prostředků ochrany subjektivních veřejných práv proti nezákonným rozhodnutím správních orgánů, který má mít komplexní, ve vztahu ke svému smyslu a účelu efektivní a vnitřně nerozporné uspořádání a jehož fungování nemá vést k absurdním důsledkům jsoícím v rozporu s jeho smyslem a účelem; skutečným ,ohniskem' přezkumu zákonnosti je totiž i v řízení o kasační stížnosti v posledku rozhodnutí správního orgánu napadené správní žalobou, třebaže procesně se přezkoumává rozhodnutí krajského soudu.

A právě absurdní důsledky by v některých procesních konstelacích nastávaly v případě, že by měl odkladný účinek kasační stížnosti působit pouze ve vztahu k napadenému rozhodnutí krajského soudu a nemohl působit přímo i ve vztahu k rozhodnutí správního orgánu, které je, jak již bylo uvedeno, skutečným ,ohniskem' přezkumné činnosti správního soudnictví: v případě, že by krajský soud žalobu žalobce proti rozhodnutí správního orgánu, jež mu ukládá např. zaplatit určitou peněžitou částku státu, zamítl nebo odmítl a žalobce proti rozhodnutí krajského soudu podal kasační stížnost, nemohlo by úzké pojetí odkladných účinků kasační stížnosti (tj. pojetí, podle něhož odkladný účinek kasační stížnosti může působit pouze na napadené rozhodnutí krajského soudu a pouze ,zprostředkovaně“, tj. prostřednictvím odložení účinků změny stavu věci, která nastala rozhodnutím krajského soudu) nikdy vést k odložení platební povinnosti žalobce (stěžovatele) po dobu řízení o kasační stížnosti, třebaže by tu

jinak materiální podmínky odkladného účinku (tj. hrozba nenahraditelné újmy, zásadní nedotčení práv třetích osob a neexistence rozporu s veřejným zájmem) byly dány. Bylo by tomu tak proto, že při úzkém pojetí odkladného účinku má jeho přiznání v řízení o kasační stížnosti vliv na správní rozhodnutí pouze tehdy, došlo-li rozhodnutím krajského soudu ke změně stavu věci ve vztahu ke správnímu rozhodnutí (tj. ke zrušení správního rozhodnutí, vyslovení jeho nicotnosti, zmírnění sankce).

[...]

Z uvedených důvodů je nutno úzké pojetí odkladného účinku odmítnout a přiklonit se k pojetí širšímu – odkladný účinek podle § 107 s. ř. s. může tedy v řízení o kasační stížnosti být přiznán a působit nejen ve vztahu k přezkoumávanému rozhodnutí krajského soudu (či jeho části: nelze totiž pominout, že důvod pro odkladný účinek se může týkat jen některého z vícero výroků rozhodnutí krajského soudu, např. v případě, že krajský soud v jednom řízení přezkoumává vícero správních rozhodnutí současně), ale i přímo ve vztahu ke správnímu rozhodnutí, k jehož přezkumu se dotýčné řízení před krajským soudem, v němž bylo kasační stížností napadené rozhodnutí vydáno, vedlo či vede (či k části tohoto rozhodnutí – i napadené správní rozhodnutí může obsahovat vícero výroků, resp. stanovovat vícero různých povinností, přičemž jen ve vztahu k některým z nich bude důvodné přiznat kasační stížnosti odkladný účinek).

Za této situace pak nutným důsledkem uvedeného závěru je i nezbytnost vymezit v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o odkladném účinku rozsah tohoto odkladného účinku, tj. zda se vztahuje 1) pouze na rozhodnutí krajského soudu či jeho část nebo 2) pouze na správní rozhodnutí, k jehož přezkumu se dotýčné řízení před krajským soudem, v němž bylo kasační stížností napadené rozhodnutí vydáno, vedlo nebo vede či na část tohoto správního rozhodnutí, anebo konečně 3) ve vztahu k soudnímu i správnímu rozhodnutí (či k jejich částem) současně.“

(zvýraznění doplnil a citaci zkrátil rozšířený senát)

[42] Právě citované usnesení založilo konstantní judikaturu. Širší pojetí odkladného účinku za právní úpravy před rokem 2012 výslovně potvrdil též rozšířený senát (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 24. 4. 2007, čj. 2

Ans 3/2006-49, č. 1255/2007 Sb. NSS, věc *Horová, Mayer a spol.*). Tato judikatura je většinou následována i po novele soudního řádu správního provedené zákonem č. 303/2011 Sb. (viz bod [11] shora).

[43] Proti tomuto závěru stojí právní názor nejobsažněji vysvětlený v usnesení ze dne 20. 12. 2018, čj. 3 Azs 142/2018-24, podle něhož „*odkladný účinek kasační stížnosti je pojmově svázán s rozhodnutím krajského soudu; jeho přiznáním se tedy pouze odkládají účinky tohoto soudního rozhodnutí, nikoli předcházejícího rozhodnutí správního*“ (bod 8). Třetí senát vysvětlil, že judikatura založená usnesením 2 Afs 77/2005, *FASHION GROUP*, se stala s ohledem na novelu soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb. neaplikovatelná. Podle § 38 odst. 3 s. ř. s., ve znění do 31. 12. 2011, byl návrh na uložení předběžného opatření nepřipustný, pokud bylo možné návrhu na zahájení řízení přiznat odkladný účinek nebo nastával-li tento účinek ze zákona. Vzhledem k tomu, že novelou č. 303/2011 Sb. byla vzájemná neslučitelnost předběžného opatření a odkladného účinku odstraněna, pozbyla tato judikatura opodstatnění, „*neboť recentní procesní úprava poskytuje stěžovateli prostředky, jimiž se může domáhat eliminace nepříznivých důsledků plynoucích pro něho z žalobou napadeného správního rozhodnutí*“ (usnesení 3 Azs 142/2018, bod 10).

[44] Rozšířený senát s těmito závěry třetího senátu nesouhlasí. Na aplikovatelnosti právního závěru založeného usnesením ve věci 2 Afs 77/2005, *FASHION GROUP*, novela č. 303/2011 Sb. nic nezměnila. Nadále totiž platí klíčová premisa tohoto usnesení, totiž že skutečným „ohniskem“ přezkumu soudu je i v řízení o kasační stížnosti v posledku rozhodnutí správního orgánu, byť Nejvyšší správní soud formálně přezkoumává rozhodnutí krajského soudu. Ostatně právě citovaná novela č. 303/2011 Sb. tuto tezi ještě **posílila**. Přiznala přece Nejvyššímu správnímu soudu pravomoc zrušit též rozhodnutí správního orgánu [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.]. Proto je dnes i formálně předmětem přezkumu před Nejvyšším správním soudem jak rozhodnutí krajského soudu, tak rozhodnutí správního orgánu napadené žalobou. Bylo by absurdní, pokud by Nejvyšší správní soud od roku 2012 mohl zrušit správní rozhodnutí, nemohl však zatímne pozastavit jeho účinky.

[45] Důvod zrušení předchozí úpravy § 38 odst. 3 s. ř. s. byl jiný, než naznačuje třetí senát. Předchozí (novelou č. 303/2011 Sb. zrušená) úprava § 38 odst. 3 s. ř. s., ve znění do 31. 12. 2011, podle níž byl návrh na vydání předběžného opatření nepřipustný, bylo-li lze „*návrhu na zahájení řízení přiznat odkladný účinek nebo nastává-li tento účinek ze zákona*“, byla nepřesná a přinášela výkladové obtíže. Směšovala totiž ochranu poskytovanou předběžným opatřením a ochranu poskytovanou odkladným účinkem. I když totiž zákon přiznával návrhu odkladný účinek, anebo se mohl žalobce domáhat v řízení před krajským soudem odkladného účinku (což bylo a je možné jen ve věcech žalob proti rozhodnutí), stále bylo představitelné, že žalobce čelil jiným nepříznivým důsledkům, kterým přiznání odkladného účinku zamezit **nemohlo**.

[46] Aktuální ukázkou z poslední doby je rozhodování Nejvyššího správního soudu, který v období pandemické situace v březnu až květnu 2020 vydal v azylových věcech (v nichž ve většině sporů je dán odkladný účinek kasační stížnosti ze zákona; viz § 32 odst. 2 a 5 zákona o azylu) předběžná opatření, kterými uložil Ministerstvu vnitra povinnost strpět pobyt stěžovatelů v pobytové středisku a poskytnout jim základní hmotné zabezpečení do pravomocného skončení řízení o kasační stížnosti (např. usnesení ze dne 18. 3. 2020, čj. 3 Azs 28/2020-73, ze dne 20. 3. 2020, čj. 5 Azs 70/2020-32, a mnohé další). Přísným čtením „staré“ verze § 38 odst. 3 s. ř. s., ve znění do 31. 12. 2011, by byl návrh na vydání předběžného opatření v takovýchto situacích nepřipustný a stěžovatelé by zůstali bez ochrany (přesněji řečeno by mohli zůstat v pandemické situaci bez střechy nad hlavou, kterou jim zajišťovalo pobytové středisko).

[47] Jiným příkladem, kdy by § 38 odst. 3 s. ř. s. ve znění před novelou působil obtíže, je situace, kdy podmínky pro přiznání odkladného účinku s důsledky odložení účinků rozhodnutí správního orgánu v individuálním případě nebyly dány, ovšem soud s ohledem na text § 38 odst. 3 s. ř. s. nemohl vydat předběžné opatření, které by zmírnilo některé jiné důsledky rozhodnutí. Například nebudou dány podmínky pro odložení vykonatelnosti rozhodnutí ukládajícího zaplacení peněžité částky (typicky zajišťovací příkaz) nebo nařizující výkon takového rozhodnutí. Zároveň však mohou být dány důvody pro to, aby soud dopady takového opatření zmírnil například tím, že správnímu orgánu uloží, aby pro určitou částku nenarifoval výkon rozhodnutí nebo povinnému umožnil v určitém omezeném rozsahu s prostředky disponovat. Jak říká důvodová zpráva k novele č. 303/2011 Sb., právě nařízení předběžného opatření v podobných případech umožní „jemnější a cílenější zatímní úpravu poměrů účastníků“, byť by bylo možno (teoreticky) přiznat též odkladný účinek.

[48] Právě proto novela č. 303/2011 Sb. odstranila dosavadní § 38 odst. 3 s. ř. s., zakládající přísnou nepřipustnost předběžného opatření v situacích jeho možné konkurence s odkladným účinkem. Zákodárce zde vycházel z poznatků judikatury a hodlal tím dosáhnout toho, aby předběžné opatření bylo možno „vydat i vedle rozhodnutí o přiznání odkladného účinku návrhu či namísto usnesení o přiznání odkladného účinku. Smyslem a účelem nové úpravy je umožnit jemnější a cílenější zatímní úpravu poměrů účastníků podle potřeb konkrétní věci po dobu řízení před správními soudy i v případech, kdy je možno přiznat návrhu odkladný účinek“ (viz bod [33] shora). Vydání předběžného opatření tak může připadat do úvahy typicky v těch situacích, kdy samotné přiznání odkladného účinku žalobě či kasační stížnosti nemůže zatímní poměry účastníka dostatečně ochránit nebo tam, kde nebudou pro jeho přiznání splněny podmínky, ale přesto bude na místě některé dopady správního orgánu zmírnit. Zákon tedy nově dovoluje žádat o předběžné opatření i tam, kde lze podat návrh na přiznání odkladného účinku.

[49] Přesto to však neznamená, že by předběžné opatření a odkladný účinek bylo možno volně zaměňovat, respektive že by navrhovatel mohl libovolně volit mezi tím či oním instrumentem ochrany svých zatímních poměrů. Odkladný účinek zůstává speciálním institutem ve vztahu k obecnějšímu předběžnému opatření.

[50] Je jistě představitelné, že žalobce (stěžovatel) uspěje jak co do přiznání odkladného účinku, tak i co do vydání předběžného opatření, to ovšem jen v takové záležitosti, kam prosté přiznání odkladného účinku „nedosáhne“. Žalobce (stěžovatel) se tedy bude předběžným opatřením domáhat něčeho, co nelze vyřešit jen odkladem některého z účinků správního rozhodnutí (srov. příklady uváděné v bodě [46] shora). Stejně tak bude představitelné, že žalobce (stěžovatel) o nařízení odkladného účinku ani nepožádá (nebo požádá, ale s žádostí neuspěje), pokud jeho právní pozici ohrožují nikoliv účinky napadeného rozhodnutí správního orgánu (to mohlo být např. již vykonáno nebo nevratně vyvolalo jiné účinky), ale něco jiného, co s předmětem řízení před soudem souvisí. Stejně tak je dost dobře možné, že stěžovatel v řízení o kasační stížnosti požádá Nejvyšší správní soud o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti v rozsahu větším, než v jakém mu odkladný účinek přiznal krajský soud (např. krajský soud přiznal odkladný účinek v užším rozsahu, než jak se ho žalobce domáhal). Možné je též to, že důvody pro přiznání odkladného účinku ve vztahu k rozhodnutí správního orgánu vyvstanou teprve v řízení před Nejvyšším správním soudem (např. náhlé zhoršení majetkové situace stěžovatele, proti němuž zatím nebylo rozhodnutí správního orgánu, zakládající finanční povinnost, vykonáno).

[51] S vědomím těchto příkladů je evidentní, že odkladný účinek může Nejvyšší správní soud přiznat v řízení o kasační stížnosti ve vztahu k rozhodnutí správního orgánu i v těch situacích, kdy o odkladném účinku krajský soud vůbec nerozhodoval nebo návrhu na přiznání odkladného účinku nevyhověl. Není naprosto žádný důvod, aby se od roku 2012 na řízení o kasační stížnosti uplatňovalo „úzké“ pojetí odkladného účinku.

[52] Rozšířený senát jen dodává, že přiznává-li Nejvyšší správní soud odkladný účinek, měl by již ve výroku usnesení vymezit rozsah tohoto odkladného účinku, tj. zda se vztahuje a) pouze na rozhodnutí krajského soudu či jeho část, nebo b) pouze na rozhodnutí správního orgánu či jeho část, anebo c) ve vztahu k soudnímu i správnímu rozhodnutí (či k jejich částem) současně (viz taktó shodně již usnesení 2 Afs 77/2005, *FASHION GROUP*, bod [41] shora).

III.2.3. Právo stěžovatele – cizince osobně se účastnit řízení o kasační stížnosti bez dalšího nezakládá důvod pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti

[53] V druhé otázce předkládá osmý senát svůj nesouhlas s právním názorem, dle něhož právo stěžovatele – cizince osobně se účastnit řízení o kasační stížnosti a činit úkony standardně s takovým řízením spojené bez dalšího zakládá důvod pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti ve věcech, kde by jinak stěžovatel musel opustit území státu.

[54] I zde se rozšířený senát ztotožnil s názorem předkládajícího senátu.

[55] Zákodárce ve specifických normách typu § 73 odst. 2 s. ř. s. či § 38 odst. 1 s. ř. s. stanoví nejen záměrně neurčitou (vysoce abstraktní) hypotézu, ale především zavazuje soud v každém řešeném případě vzít v úvahu všechny pro věc významné okolnosti. Judikatura při výkladu podobných neurčitých norem nemůže mít ambici přetvořit je v normy zcela určité. Pokud by se o to soud pokusil, popřel by zákodářem záměrně otevřenou hypotézu interpretované normy. Judikatura při výkladu těchto norem toliko „mapuje cestu“ pro

interpretaci neurčité normy (specifikuje interpretaci abstraktní normy, říká, k čemu přihlížet, k čemu nikoliv, doplňuje metodologii výkladu sporné normy atd.), aniž jednoznačně předurčuje cíl, k němuž interpret v tom či onom případě dojde. Judikatura sice poskytuje příklady, které mohou být soudem vzaty na zřetel i pro budoucí rozhodování, automatické přebírání závěrů takových rozhodnutí je však z povahy věci vyloučeno. Mechanickým následováním takovýchto judikátů by totiž soud porušil svou povinnost posoudit každou jednotlivou kauzu se zřetelem na všechna její specifika.

[56] Příkladem takovéto záměrně neurčité normy je i § 73 odst. 2 s. ř. s., podle něhož soud přízná žalobě odkladný účinek, „*jestliže by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro žalobce nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, a jestliže to nebude v rozporu s důležitým veřejným zájmem.*“

[57] Zákonomárcé záměrně koncipoval odkladný účinek jako normu, při jejíž aplikaci musí soud vždy zvážit všechny individuální okolnosti sporné věci. Nelze proto soudní cestou výklad takového ustanovení „*automatizovat*“ a vytvořit speciální obecnou skupinu „*privilegovaných*“ případů, kde se bude odkladný účinek přiznávat **bez dalšího**. Jistě proto platí, že v obecné rovině nemůže být důvodem pro přiznání odkladného účinku bez dalšího ani ta skutečnost, že jinak by musel cizozemský stěžovatel vycestovat z území státu, a ztratil by tak možnost přímého kontaktu se svým advokátem v řízení o kasační stížnosti.

[58] Právě uvedené platí tím spíše, pokud zákonodárcé v určitých typech věcí odkladný účinek ze zákona cizincům přiznal, v jiných typech věcí naopak nepřiznal. Nelze soudním výkladem nastavit podmínky přiznání odkladného účinku tak, že je v podstatě splní každý cizinec, kterému hrozí povinnost opustit území státu. Jak správně uvádí usnesení ze dne 6. 1. 2016, čj. 2 Azs 271/2015-32, v bodě 7, takový přístup by „*vedl k paušálnímu přiznávání odkladného účinku všem kasačním stížnostem směřujícím proti rozhodnutím, se kterými je spojena povinnost vycestovat z území České republiky, čímž by byla zcela popřena výjimečná povaha institutu odkladného účinku, jakož i záměr zákonodárcé nepřiznat kasačním stížnostem brojícím proti takovému typu správních rozhodnutí odkladný účinek automaticky, tedy přímo ze zákona.*“

[59] Závěrem této části rozšířený senát v souladu s tím, co uvádí předkládající senát, dodává, že i zájem na osobní účasti v řízení o kasační stížnosti nepochybně může být (dle okolností) důvodem pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Nemělo by tomu tak být ovšem automaticky bez dalšího, ale obvykle jen ve spojení s dalšími důvody (např. týkajícími se rodinného či soukromého života stěžovatele), nebo v návaznosti na individuální okolnosti a specifika soudního řízení v dané věci. Všechny tyto individuální okolnosti by však měly jasně a konkrétně plynout ze stěžovatelem osvědčených tvrzení. Soud zde vždy poměřuje újmu, která hrozí stěžovateli, a újmu, která přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, stejně jako možný rozpor přiznání odkladného účinku s důležitým veřejným zájmem (k tomu blíže bod [65] níže).

III.3. Shrnutí

[60] Odkladný účinek je možno přiznat v řízení o kasační stížnosti ve vztahu k rozhodnutí správního orgánu i v těch situacích, kdy o odkladném účinku krajský soud vůbec nerozhodoval nebo návrhu na přiznání odkladného účinku nevyhověl (§ 107 s. ř. s. ve spojení s § 73 s. ř. s.).

[61] Obecně vyjádřený zájem cizozemského stěžovatele na osobní účasti v řízení o kasační stížnosti či jeho právo být v kontaktu s advokátem a s tím související ochrana spravedlivého procesu nemohou být samy o sobě bez dalších individuálních okolností důvodem pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti (§ 107 s. ř. s. ve spojení s § 73 s. ř. s.).

IV. Aplikace na nynější věc

[62] Rozšířený senát následně posoudil v souladu s § 71 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu návrh stěžovatele na prozatímní úpravu jeho poměrů.

[63] Rozšířený senát poznamenává, že stěžovatel se sice domáhal nařízení předběžného opatření, činil to však v reakci na předchozí (nesprávnou) judikaturu. Jak rozšířený senát výše vysvětlil, domáhal-li se stěžovatel odložení všech účinků rozhodnutí správního orgánu, je nutno tuto žádost posoudit podle jejího obsahu jako žádost o přiznání odkladného účinku, nikoliv jako žádost o nařízení předběžného opatření. Současně je třeba říci, že nařízení

předběžného opatření či odložení účinků rozhodnutí správního orgánu je urgentní, bezodkladná záležitost. Zákon to zdůrazňuje požadavkem, aby soud o návrhu rozhodl bez zbytečného odkladu; není-li tu nebezpečí z prodlení, do 30 dnů od podání návrhu (§ 38 odst. 3 s. ř. s., resp. § 73 odst. 4 s. ř. s.). V situaci, kdy je nepochybné, čeho se stěžovatel návrhem na zatímní úpravu poměrů domáhá, by bylo již jen zbytečným „procesním cvičením“, pokud by ho soud upozorňoval na to, že volí nesprávný institut, a vyzýval jej k formální změně v označení návrhu.

[64] Zákonný požadavek na bezodkladné rozhodnutí soudu o takovémto návrhu tedy vylučuje zdlouhavé procesní postupy spojené s výzvami na patřičnou formální úpravu návrhu. Proto také rozšířený senát současně s rozhodnutím sporné otázky posoudil stěžovatelův návrh dle správné procesní normy, tedy dle ustanovení o odkladném účinku podle § 107 s. ř. s. ve spojení s § 73 s. ř. s. Rozšířený senát podotýká, že takovýto postup není ve vztahu ke stěžovateli nikterak překvapivý, protože osmý senát předestřel veškeré relevantní úvahy nejen o kolizi užití § 38 s. ř. s. a § 73 s. ř. s., ale též o svém předběžném posouzení důvodnosti samotného návrhu. Stěžovatel však svého práva vyjádřit se k návrhu osmého senátu nevyužil.

[65] Čistě jazykový výklad § 73 odst. 2 s. ř. s. by mohl svádět k závěru, že při rozhodování o tom, zda odkladný účinek přiznat, anebo nikoli, se poměruje pouze a jen vzájemný poměr újmy žadatele o jeho přiznání a újmy jiných osob. V tomto smyslu by tedy i vcelku nepatrná újma žadatele mohla být důvodem přiznání odkladného účinku, byla-li by újma ostatních osob ještě mnohem „nepatrnější“. Takový mechanický výklad však opomíjí základní znak odkladného účinku, a sice že jde o institut výjimečný, který nemá být v řízeních před správními soudy pravidlem. A měl-li by pravidlem být, nestanovil by zákonodárce jako základní pravidlo, že kasační stížnost odkladný účinek nemá. Pojetí odkladného účinku jako výjimky z pravidla tedy znamená, že újma, která má hrozit žadateli o jeho přiznání, nesmí být vzhledem k jeho poměrům bagatelní, nýbrž naopak významná, taková, která opravňuje, aby v jeho konkrétním případě pravidlo, že kasační stížnost odkladný účinek nemá mít, nebylo výjimečně uplatněno (usnesení rozšířeného senátu ze dne 1. 7. 2015, č. 10 Ads 99/2014-58, č. 3270/2015 Sb. NSS, bod 25).

[66] Ve věcech mezinárodní ochrany má pravidelně podání žaloby či kasační stížnosti odkladný účinek. Pouze výjimečně tento odkladný účinek ze zákona nenastává, a to u zákonem vyjmenovaných specifických věcí, z nichž jednou je i žaloba proti rozhodnutí o zastavení řízení ve smyslu § 25 zákona o azylu (§ 32 odst. 2 ve spojení s § 32 odst. 5 zákona o azylu).

[67] Rozšířený senát souhlasí s hodnocením obsahu žádosti stěžovatele (viz k tomu bod [4] shora) jako obecné, bez jakéhokoliv pokusu o individualizaci. Jak správně podotkl osmý senát, ve vztahu k otázce „účasti na soudním řízení“ stěžovatel nikterak neupřesnil, jakých procesních práv by byl v důsledku neumožnění setrvání v ČR zbaven, respektive jaké pokyny zástupci v jeho věci přicházejí do úvahy (totožný zástupce stěžovatele zastupoval již v řízení před krajským soudem, kasační stížnost stěžovatele již byla doplněna o důvody, je bez vad, a lze tedy o ní věcně rozhodnout). Rodinné vazby v ČR, které stěžovatel taktéž v návrhu zmiňuje, upřesnil pouze ve smyslu „výpomoci v obchodě“ dcery. Blíže neupřesnil. Jinak se jeho tvrzení o rodinném životě omezují na prosté konstatování, že v ČR kromě dcery a jejího dítěte (vnuka stěžovatele) žijí dva stěžovatelovi sourozenci. Taková relativně obecná tvrzení nesvědčí závěru, že by stěžovateli hrozila výkonem rozhodnutí významná újma. Natožpak újma, která by soud vedla k závěru, že v tomto konkrétním případě se výjimečně neuplatní obecné pravidlo, že kasační stížnost v tomto typu řízení nemá mít odkladný účinek.

[68] Tvrdil-li stěžovatel (opět jen v obecné rovině), že neumí používat moderní metody komunikace, respektive nemá ani prostředky k tomu, aby si sjednal někoho, kdo mu s tím pomůže, i zde se rozšířený senát ztotožnil s předběžným názorem osmého senátu. Pomíne-li rozšířený senát e-mailovou komunikaci, v současnosti jsou vedle telefonického spojení (které, jde-li o přeshraniční hovory, vskutku může být drahé) všeobecně dostupné rozličné mobilní aplikace umožňující jednoduché posílání zpráv, připojených dokumentů či dokonce videohovory. Tyto aplikace jsou dnes již samozřejmou součástí (bezplatné) komunikace. Po stěžovateli lze jistě požadovat vyvinutí alespoň nějaké snahy, aby i po eventuelním odjezdu z ČR zůstal v kontaktu se svým advokátem. V tomto mu jistě mohou být nápomocní i jeho příbuzní ve Vietnamu, kteří tam dle obsahu spisu žijí.

[69] Rozšířený senát si shodně s osmým senátem povšiml též toho, že žádost stěžovatele působí šablonovitě, jako by snad byla týměž advokátem replikována z jiného případu. Stěžovatel totiž zmiňuje svou nedobrou

majetkovou situaci, která prý vedla k tomu, že mu soud ustanovil zástupce. To je ovšem v rozporu s obsahem soudního spisu, neboť o ustanovení zástupce krajský soud vůbec nerozhodoval. Naopak stěžovatel si zástupce sám zvolil, což dokládá plná moc ze dne 15. 11. 2018. Z podání stěžovatele založených ve spisu krajského soudu i kasačního soudu (ani z doplněné kasační stížnosti) o majetkových poměrech stěžovatele nic neplyne. Toto pochybení lze jistě přičíst na vrub stěžovatelova advokáta. Advokát zjevně opakovaně (možná již stereotypně) uplatňoval obdobná tvrzení ve prospěch odkladného účinku či předběžného opatření. To současně potvrzuje, že se snažil přetvořit výjimečná ustanovení o zatímní úpravě poměrů v soudním řízení a učinit z nich v těchto typových situacích nikoliv výjimku, ale zásadu. Zásadu, která se uplatní automaticky v reakci na obecná tvrzení, která může stěžovatelův advokát bez větší kreativity přebírat z jedné věci do věci jiné. A to možná bez jakéhokoliv vztahu k realitě stěžovatelova života.

4040

Řízení před soudem: změna žaloby na ochranu proti nečinnosti na žalobu na ochranu před nezákonným zásahem; soudní ochrana

Daň z přidané hodnoty: rozhodnutí o nesporné části nadměrného odpočtu; nečinnost; zásah

k § 95 občanského soudního řádu ve znění do 22. 10. 2019

k § 64, § 79, § 85 a § 82 a násl. soudního řádu správního, ve znění zákona č. 303/2011 Sb.

Odmítá-li správce daně rozhodnout bez zbytečného odkladu o nesporné (neprověřované) části nadměrného odpočtu daně z přidané hodnoty (tj. vydat „částečný“ platební výměr), může se daňový subjekt bránit žalobou na ochranu proti nečinnosti podle § 79 a násl. s. ř. s. Rozhodne-li správce daně posléze v průběhu řízení před krajským soudem o celém nadměrném odpočtu (tedy jeho sporné i nesporné části), a ukončí tak svou nečinnost, soud k návrhu žalobce připustí za splnění podmínek § 95 o. s. ř., užitého přiměřeně dle § 64 s. ř. s., změnu žaloby na ochranu proti nečinnosti na žalobu na ochranu před nezákonným zásahem dle § 82 a násl. s. ř. s., domáhá-li se žalobce určení, že k zásahu do jeho práv došlo zadržováním nesporné části nadměrného odpočtu daně z přidané hodnoty, resp. nevydáním částečného platebního výměru, a tato tvrzení obsahovala již původní žaloba.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2020, čj. 1 AfS 22/2020-34)

Prejudikatura: č. 1590/2008 Sb. NSS, č. 3687/2018 Sb. NSS; nález Ústavního soudu č. 22/2000 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 179/2000), č. 110/2006 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 455/03); rozsudek Soudního dvora ze dne 14. 5. 2020, *AGROBET CZ (C-446/18)*.

Věc: FARIA s.r.o. proti Finančnímu úřadu pro hlavní město Prahu o žalobě na ochranu proti nečinnosti, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalobkyně podala dne 22. 5. 2019 žalobu k městskému soudu, ve které se domáhala ochrany proti nečinnosti žalovaného spočívající v nevydání rozhodnutí o vyměření nesporné části nadměrného odpočtu na dani z přidané hodnoty za zdaňovací období říjen 2016. Nesouhlasila s postupem žalovaného, který nerespektoval pokyn vyjádřený v nálezu Ústavního soudu ze dne 22. 2. 2019, sp. zn. II. ÚS 819/18. Požadovala proto, aby soud žalovanému nařídil vydat do 30 dnů od právní moci rozsudku rozhodnutí o stanovení daně v rozsahu, v němž tato daň není dotčena probíhající daňovou kontrolou přijatých zdanitelných plnění od dodavatelů SQW s.r.o., TRIXUS s.r.o. a JOHNNY HOLDING s.r.o.

Dne 23. 11. 2019 obdržel městský soud od žalobkyně podání, ve kterém ho vyzooměla, že žalovaný vydal dne 22. 10. 2019 platební výměr, jímž vyměřil nadměrný odpočet nejen v nesporné výši, ale v celkové výši 2.322.749 Kč (v daňovém přiznání přitom žalobkyně uvedla odpočet ve výši 2.269.454 Kč). Žalobkyně zároveň

soudu sdělila, že se tímto rozhodnutím žalovaného necítí být uspokojena ve smyslu § 62 s. ř. s., neboť jej žalovaný vydal až po uplynutí dvou let a téměř deseti měsíců po zahájení daňové kontroly. Vydané rozhodnutí tak nic nemění na tom, že žalovaný po tuto dobu nezákonně zadržoval žalobkyni nespornou část nadměrného odpočtu. Žalobkyně setrvala na svém názoru, že žalovaný měl vydat částečný platební výměr, jímž by vyměřil nadměrný odpočet v nesporné části, a navrhla změnu žalobního petitu, v němž požadovala, aby soud určil, že „zadržování části nadměrného odpočtu u daně z přidané hodnoty za zdaňovací období říjen 2016 v rozsahu, v němž tato daň nebyla dotčena rozsahem probíhající daňové kontroly přijatých zdanitelných plnění od dodavatelů SQW s.r.o., TRIXUS s.r.o. a JOHNY HOLDING s.r.o., bylo od 4. ledna 2017 nezákonným zásahem“.

Městský soud usnesením ze dne 12. 12. 2019 požadovanou změnu žaloby nepřipustil, neboť pro to dle jeho názoru nebyly splněny podmínky. Skutečnost, že v průběhu řízení před soudem bylo vydáno žalobkyni požadované rozhodnutí (být jako součást rozhodnutí o celkové výši nadměrného odpočtu), nemění nic na tom, že danou věc, tedy žalobu na ochranu proti nečinnosti, nelze projednat a rozhodnout ve zcela jiném typu řízení. Pokud by soud navrženou změnu žaloby připustil, *de facto* by tím bylo zahájeno nové řízení se zcela jiným předmětem vymezeným novým žalobním návrhem. Žalobkyně poté k dotazu soudu uvedla, že na změně žaloby trvá, a navrhla, aby soud novým usnesením tuto změnu připustil. Pro případ, že by tak soud neučinil, setrvala žalobkyně na původním „nečinnostním“ petitu uvedeném v žalobě.

Rozsudkem ze dne 17. 12. 2019, čj. 15 A 67/2019-85, městský soud žalobu zamítl, neboť žalobkyni namítaná nečinnost žalovaného již v době rozhodování soudu netrvala.

V odůvodnění rozsudku městský soud nicméně konstatoval, že nevydání rozhodnutí o přiznání nesporné části nadměrného odpočtu daňovému subjektu by ve světle závěrů nálezu Ústavního soudu ze dne 22. 2. 2019, sp. zn. II. ÚS 819/18, bylo skutečně možné za nezákonnou nečinnost finančního orgánu považovat. Žalobkyně tedy dle soudu zvolila správný žalobní typ – žalobu na ochranu proti nečinnosti žalovaného. K nesouhlasu žalobkyně s důvody usnesení o nepřipuštění změny žaloby soud uvedl, že v této věci rozhodl s vědomím existence nálezu Ústavního soudu ze dne 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 2398/18, na který žalobkyně odkazovala, a jehož závěry se procesnímu postupu městského soudu nepříčí. Usnesení o nepřipuštění změny žaloby totiž nemohlo být pro žalobkyni „překvapivým“ rozhodnutím, neboť návrh na změnu žaloby (tj. na přeměnu řízení o nečinnostní žalobě v řízení o zásahové žalobě) sama podala a soud o tomto návrhu musel rozhodnout. Žalobkyni nebyl nevyhověním návrhu na změnu žaloby upřen přístup k soudu.

Městský soud zároveň nepřisvědčil argumentaci žalobkyně uvedené v podání ze dne 13. 12. 2019, že nečinnost žalovaného stále trvá, neboť vydání žalobkyni požadovaného částečného rozhodnutí bylo konzumováno vydáním platebního výměru ze dne 22. 10. 2019, jímž byla nečinnost žalovaného ukončena.

Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. V první části kasační argumentace stěžovatelka brojila proti závěru městského soudu o nepřipuštění změny typu žaloby. Uvedla, že nerozumí tvrzení soudu, že „výsledky dosavadního řízení, které soud vedl o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného, by nemohly být podkladem pro řízení o změněném návrhu“. O skutkovém stavu totiž není mezi stranami spor; ten je veden pouze o právní důsledky tohoto skutkového stavu. Stěžovatelka se dále domnívá, že právní názor městského soudu je v rozporu s nálezem Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 2398/18, v němž se jednalo o obdobnou právní otázku. Stěžovatelka byla nečinností správce daně, neexistencí ustálené judikatury v této oblasti a příliš formalistickým postupem městského soudu bez vlastního přičinění vržena do situace, kdy jí byl fakticky odepřen přístup k soudu, a to kombinací nepřipuštění změny žalobního typu a zamítnutí žaloby na základě změny skutkových okolností. Ze strany žalovaného přitom došlo k důsledku jeho nezákonné nečinnosti k porušení stěžovatelčina ústavně zaručeného vlastnického práva. S ohledem na to, že správní soudnictví je rysem, či dokonce esencí právního státu, nelze výše nastiněný stav připustit. K tvrzení soudu uvedenému v usnesení o nepřipuštění změny typu žaloby, podle něhož „[n]epřipuštěním změny žaloby není žalobkyně jakkoliv krácena na svém právu domáhat se před soudem novou žalobou deklarace nezákonného zásahu (samozřejmě při splnění všech zákonem stanovených podmínek)“, stěžovatelka poznamenala, že takový postup je v rozporu se zásadou hospodárnosti řízení. V takovém řízení by totiž byly předmětem stejné skutkové a právní otázky.

Druhá část kasační argumentace směřovala proti důvodům zamítnutí žaloby. Stěžovatelka připomněla, že v reakci na usnesení soudu o nepřipustění změny žaloby uvedla, že žalovaný sice vydal dne 22. 10. 2019 rozhodnutí o stanovení daně, kterým stěžovatelce vyměřil nadměrný odpočet v celkové výši, včetně nesporné části, požadavkům nálezů Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 819/18 tím ovšem dostáno nebylo. Žalovaný totiž měl povinnost vydat částečný platební výměr, jímž by byla vyměřena nesporná část nadměrného odpočtu. Tento částečný platební výměr přitom doposud vydán nebyl, a nečinnost žalovaného tak v tomto směru trvá. Stěžovatelka nesoehlasila se závěrem městského soudu, že vydáním platebního výměru ze dne 22. 10. 2019 byla ukončena nečinnost žalovaného. Pokud by byl tento názor městského soudu přijat, znamenalo by to např. nemožnost vyměřit úrok z vratitelného přeplatku podle § 155 odst. 5 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, v případě, kdy by byla nesporná část nadměrného odpočtu vyplacena po zákonem stanovené lhůtě.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační námitce směřující proti nepřipustění změny žaloby městským soudem žalovaný odkázal na § 95 odst. 2 o. s. ř., podle něhož soud nepřipustí změnu návrhu, jestliže by výsledky dosavadního řízení nemohly být podkladem pro řízení o změněném návrhu. Podle žalovaného by v posuzované věci připuštění změny žaloby dle návrhu stěžovatelky mělo za následek zahájení řízení o zcela jiném žalobním typu – o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu. Pro toto řízení přitom platí odlišné zákonem stanovené podmínky, je v něm rozhodováno na základě jiných žalobních tvrzení, o jiném žalobním nároku. Městský soud proto správně uzavřel, že výsledky dosavadního řízení vedeného o nečinnostní žalobě by nemohly být s ohledem na základní odlišnosti obou žalobních typů podkladem pro řízení o změněném návrhu. V nálezů Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 2398/18, na který stěžovatelka odkazovala, šlo dle žalovaného o jinou právní otázku. Pokud totiž soud nepřipustí změnu žaloby, stěžovatelce nic nebrání domáhat se jejího nároku žalobou, která bude projednána v samostatném řízení. Takové možnosti ostatně stěžovatelka využila – v souvislosti s namítaným zadržováním nesporné části nadměrného odpočtu za zdaňovací období říjen 2016, podala k městskému soudu žalobu na ochranu před nezákonným zásahem (vedenou pod sp. zn. 5 A 176/2019). Žalovaný v této souvislosti zdůraznil, že stěžovatelka nepochybně mohla svůj požadavek na určení, že zadržování nesporné části nadměrného odpočtu daně z přidané hodnoty bylo nezákonným zásahem již dříve – v rámci samostatné zásahové žaloby, nikoliv až v rámci návrhu na změnu žaloby podané jako nečinnostní. Volba žalobního typu tak pro stěžovatelku nebyla obtížná z hlediska nepředvídatelnosti situace, v níž se nacházela.

Stěžovatelka v reakci na vyjádření žalovaného poznamenala, že s odkazem na obsah spisu nesoehlasí s tím, že by výsledky dosavadního řízení vedeného o nečinnostní žalobě nemohly být podkladem pro řízení o změněném návrhu. V okamžiku, kdy stěžovatelka podala soudu návrh na změnu žalobního typu, vyplývaly z obsahu spisu již všechny rozhodné skutkové okolnosti, a to především předmět a rozsah daňové kontroly před vyměřením, obsah výzvy k prokázání skutečností ze dne 19. 12. 2018 a rozhodnutí Odvolacího finančního ředitelství o odložení podnětu na nečinnost. Stěžovatelka dále upozornila, že § 95 odst. 2 o. s. ř. má bránit neúčelnému protahování řízení a svévolnému vedení sporu. Současný zákonem výslovně stanovený předpoklad nepřipustění změny žaloby vychází výlučně z hlediska, zda dosavadní výsledky řízení nepřijdou nazmar, byť se tím řízení ztíží či protáhne. Za této situace měl městský soud postupovat v souladu se zásadou hospodárnosti a změnu žalobního typu povolit.

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

Z odůvodnění:

[16] Při posuzování kasačních námitek Nejvyšší správní soud vycházel ze závěrů nálezů Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 819/18, ze kterého vyplývá, že správce daně není oprávněn zadržovat daňovému subjektu nespornou část nadměrného odpočtu, která není předmětem prověřování. S ohledem na ochranu vlastnického práva daňového subjektu je proto povinen neprodleně o této části nadměrného odpočtu rozhodnout a vyplatit daňovému subjektu příslušný vratitelný přeplatek (viz přiměřeně § 105 odst. 1 zákona 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty). Konkrétně Ústavní soud v uvedeném nálezů konstatoval: „*Daňový řád (§ 90 odst. 3 ve spojení s § 85 odst. 1) umožňuje správci daně prověřovat před vyměřením daně pouze tu část plnění, o níž existují důvodné pochybnosti; nedává však správci daně pravomoc zadržovat nespornou část nadměrného odpočtu odvozenou od těch zdanitelných plnění, která jako nesporná nemohou být předmětem prověřování*“ (viz bod 42 nálezů). Zároveň Ústavní soud uvedl, že „[a]čkoliv [...] § 139 daňového řádu [...] neuvádí možnost částečného rozhodnutí o výši daňové povinnosti, takové

rozhodnutí není v intencích daňového řádu nemožné; právě naopak, je s ohledem na požadavky § 5 odst. 3 daňového řádu a zejména s ohledem na ústavně zakotvenou ochranu vlastnického práva jedinou ústavně konformní možností postupu správce daně“ (bod 40 nálezu). Podle Ústavního soudu tak „[s]právce daně mohl cíle řádného výběru daní dosáhnout i bez nezákonného zásahu do majetkových práv stěžovatelky, a sice rozdělením částky nárokováného nadměrného odpočtu na částku spornou, odpovídající zdanitelným plněním, jež byla předmětem setření správce daně, a částku nespornou, kterou bylo možné daňovému subjektu bez dalšího přiznat a vyplatit“ (bod 38 nálezu).

[17] Uvedené závěry do značné míry potvrdil rovněž Soudní dvůr EU ve svém nedávném rozsudku o předběžné otázce Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2020, věc C-446/18, AGROBET CZ. Shrnul zde, že „[č]lánky 179, 183 a 273 směrnice Rady 2006/112/ES ze dne 28. listopadu 2006 o společném systému daně z přidané hodnoty, posuzované ve světle zásady daňové neutrality, musí být vykládány v tom smyslu, že nebrání vnitrostátní právní úpravě, která neumožňuje, aby daňový orgán před skončením daňové kontroly týkající se přiznání k dani z přidané hodnoty (DPH), ve kterém je za určité zdaňovací období vykázán nadměrný odpočet, připustil vrácení části tohoto nadměrného odpočtu vztahující se k plněním, která k okamžiku zahájení této kontroly nejsou jejím rozsahem dotčena, pakliže není možné jasně, přesně a jednoznačně určit, že bez ohledu na výsledek této kontroly bude nadále existovat nadměrný odpočet DPH, jehož částka přitom může být případně nižší než částka vztahující se k plněním, jež nejsou rozsahem této kontroly dotčena, což přísluší ověřit předkládajícímu soudu.“ I z tohoto rozsudku je nutno dovodit povinnost finančního orgánu rozhodnout bez zbytečného odkladu o nesporné části nadměrného odpočtu daně z přidané hodnoty, a to za předpokladu, že lze takovou část nadměrného odpočtu jasně, přesně a jednoznačně určit.

[18] Nejvyšší správní soud nejdříve posuzoval, zda nečinnost žalovaného byla ukončena vydáním platebního výměru o celé tvrzené daňové povinnosti (zde nadměrného odpočtu daně), jak uzavřel městský soud, nebo zda tato nečinnost spočívající v nevydání částečného rozhodnutí o nesporné (neprověřované) části daně dle pokynu Ústavního soudu vyjádřeného ve výše citovaném nálezu sp. zn. II. ÚS 819/18 nadále trvá, jak tvrdí stěžovatelka.

[19] S ohledem na uvedené judikaturní závěry nejprve soud přisvědčuje městskému soudu, že nevydání rozhodnutí o nesporné části nadměrného odpočtu daně z přidané hodnoty (resp. nevydání částečného platebního výměru) bylo možno v posuzovaném případě považovat za nezákonnou nečinnost správce daně. Stěžovatelka proto zvolila adekvátní nástroj ochrany proti postupu žalovaného, a to žalobu na ochranu proti nečinnosti.

[20] V řízení o nečinnosti žalobě rozhoduje soud na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí (§ 81 odst. 1 s. ř. s.). Městský soud zjistil, že v průběhu řízení o žalobě dne 22. 10. 2019 žalovaný vydal platební výměr na daň z přidané hodnoty za zdaňovací období říjen 2016, kterým stěžovatelce vyměřil nadměrný odpočet v celkové výši 2.322.749 Kč. Namítaná nečinnost žalovaného tak byla zjevně ukončena, neboť tímto platebním výměrem žalovaný rozhodl jak o sporné, tak o nesporné části nadměrného odpočtu. Vydáním celkového platebního výměru bylo zkonsumováno právo stěžovatelky na vydání částečného platebního výměru v rozsahu nesporné části nadměrného odpočtu. Žaloba na ochranu proti nečinnosti žalovaného proto již nemohla být úspěšná. S tímto hodnocením se Nejvyšší správní soud zcela ztotožnil.

[21] Nečinnost správního orgánu tedy skutečně skončila, avšak důsledky tvrzeného vadného postupu mohly přetrvávat. Podstatou původního žalobního požadavku stěžovatelky bylo, aby soudním výrokem byla konstatována nezákonná nečinnost správce daně (nevydání platebního výměru na nespornou část nadměrného odpočtu daně) a uloženo její následně bezodkladné odstranění (vydáním tohoto výměru a navazujícím včasným vyplacením zjištěného nadměrného odpočtu).

[22] Nejvyšší správní soud proto dále zvažoval kasační argumentaci týkající se možnosti připuštění změny žalobního typu v reakci na změnu procesní situace (vydání celkového platebního výměru ze dne 22. 10. 2019) nastalé v průběhu řízení před městským soudem. Konkrétně se zabýval otázkou, zda městský soud postupoval správně, pokud k návrhu stěžovatelky nepřipustil změnu žaloby na ochranu proti nečinnosti žalovaného na žalobu na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného.

[23] K možnosti změny žaloby v průběhu soudního řízení se v nedávné době vyjádřil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 9. 4. 2020, čj. 7 As 440/2019-18, kde rovněž shrnul dosavadní judikaturu týkající se této problematiky. Uvedl, že v soudním řádu správním není možnost navrhnout změnu žalobního návrhu výslovně upravena, a proto se na základě § 64 s. ř. s. uplatní § 95 o. s. ř. (srov. rozsudek NSS ze dne 17. 1. 2008, čj. 1

Aps 3/2006-69, č. 1590/2008 Sb. NSS). Podle prvního odstavce tohoto ustanovení „[ž]alobce (navrhovatel) může za řízení se souhlasem soudu měnit návrh na zahájení řízení. Změněný návrh je třeba ostatním účastníkům doručit do vlastních rukou, pokud nebyli přítomni jednání, při němž ke změně došlo.“ Podle druhého odstavce pak „[s]oud nepřipustí změnu návrhu, jestliže by výsledky dosavadního řízení nemohly být podkladem pro řízení o změněném návrhu. V takovém případě pokračuje soud v řízení o původním návrhu po právní moci usnesení.“ Nejvyšší soud obecně připouští změnu žalobního návrhu opírající se o změnu právního hodnocení skutečností uvedených v žalobě (srov. dále rozsudky NS ze dne 10. 4. 2007, sp. zn. 30 Cdo 1782/2006, či ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. 21 Cdo 2369/2000). K podmínce uvedené v § 95 odst. 2 o. s. ř. se vyjádřil rovněž Ústavní soud, a to např. v usnesení ze dne 21. 6. 2000, sp. zn. I. ÚS 179/2000, č. 22/2000 Sb. ÚS: „*Institut souhlasu soudu se změnou návrhu je veden zásadou hospodárnosti řízení; soud proto změnu nepřipustí, jestliže by výsledky dosavadního řízení nemohly být podkladem pro řízení o změněném návrhu. V případě nesouhlasu se změnou žaloby je pak na místě podání žaloby nové.*“ Soud tak není povinen připustit změnu žaloby tehdy, pokud by výsledky dosavadního řízení nemohly být podkladem pro řízení o změněném návrhu (srov. rovněž usnesení ÚS ze dne 30. 6. 2009, sp. zn. IV. ÚS 1421/09, či ze dne 18. 4. 2007, sp. zn. III. ÚS 734/06). Jiný přímý korektiv dané ustanovení neobsahuje, a musel by vyplýnout z povahy konkrétního řízení či zásad zákona. V případě, že by se soud rozhodl změnu žaloby nepřipustit, musí takový závěr odůvodnit, což lze dovodit z nálezu Ústavního soudu ze dne 31. 5. 2006, sp. zn. II. ÚS 455/03, č. 110/2006 Sb. ÚS, dle kterého: „*Ústavní soud zásadně nepřezkoumává závěry obecných soudů o tom, zda bylo namíste aplikovat výjimku uvedenou v § 95 odst. 2 občanského soudního řádu, tedy zda výsledky dosavadního řízení mohly či nemohly sloužit jako podklad pro řízení o změněném návrhu. Takový závěr učiněný na základě samostatné úvahy obecného soudu by mohl být Ústavním soudem zpochybněn pouze tehdy, jestliže by nebyl odpovídajícím způsobem odůvodněn.*“ (srov. rovněž usnesení ÚS ze dne 24. 9. 2009, sp. zn. III. ÚS 2180/08, či ze dne 12. 9. 2013, sp. zn. IV. ÚS 2095/13).

[24] Pro posouzení otázky, zda v projednávané věci byla přípustná změna žaloby, je třeba mít na mysli, že v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti (stejně jako v řízení na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu) rozhoduje soud na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí. Soud tedy musí (na rozdíl od řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 a násl. s. ř. s.) přihlídnout k případným změnám skutkových okolností či procesní situace, které nastanou v průběhu soudního řízení, tj. po podání žaloby. Zároveň platí, že se v těchto řízeních neuplatní zásada koncentrace řízení, neboť účelem nečinnosti žaloby či žaloby na ochranu proti nezákonnému zásahu je poskytnout ochranu proti trvající nečinnosti či trvajícímu nezákonnému zásahu. Okolnosti mající vliv na konstatování nečinnosti se přitom v průběhu řízení o žalobě mohou měnit (srov. např. výše uvedený rozsudek NSS čj. 1 Aps 3/2006-69).

[25] Nejvyšší správní soud se doposud ve své rozhodovací praxi zabýval možností změny žaloby ve smyslu § 95 o. s. ř. zejména v souvislosti se změnou petitu žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu.

[26] V rozsudku zmíněném v bodu [24] konstatoval, že změna skutkového stavu, která může nastat v průběhu soudního řízení o ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu (§ 82 a násl. s. ř. s.), musí umožňovat žalobci, aby v průběhu řízení mohl v závislosti na ní změnit žalobní petit a způsob požadované soudní ochrany přizpůsobit konkrétnímu skutkovému stavu (§ 64 s. ř. s. a § 95 o. s. ř.). V daném případě se žalobce nejprve zásahovou žalobou domáhal ukončení nezákonného zásahu žalovaného správního orgánu spočívajícího v provádění nezákonné daňové kontroly. Po jejím ukončení (tj. v důsledku změny skutkového stavu, ke které došlo v průběhu soudního řízení) tvrdil, že nadále trvají důsledky nezákonného zásahu, a navrhl změnu žalobního petitu – požadoval, aby soud zakázal žalovanému zasahovat do žalobcových práv a přikázal mu obnovit stav před zásahem. Nejvyšší správní soud judikoval, že takovou změnu žaloby lze s ohledem na změnu skutkového stavu připustit. Podobně je nutno postupovat, dojde-li ke změně procesní situace, jako v právě posuzovaném případě.

[27] Rovněž v rozsudku ze dne 28. 5. 2014, čj. 1 Afs 60/2014-48, v bodě 22, Nejvyšší správní soud uvedl, že „[d]ojde-li ke změně skutkového stavu až v průběhu řízení před krajským soudem, je žalobce oprávněn změnit žalobní petit; správní soud změnu petitu připustí za podmínek § 95 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, užitého přiměřeně podle § 64 s. ř. s.“. Soud zde konkrétně připustil možnost změny žaloby s návrhem konstitutivního petitu na žalobu s deklaratorním petitem, a to v situaci, v níž dojde až v průběhu řízení k takové změně skutkového stavu, že je možné se domáhat pouze určovacího výroku o nezákonnosti zásahu (zásah či jeho účinky přestaly

trvat a nehrozí opakování). Rozsudek rovněž připouští, aby žalobce již v žalobě navrhl eventuální petit, který by reagoval na případnou změnu skutkového stavu v průběhu řízení před krajským soudem předem.

[28] V rozsudku čj. 7 As 440/2019-18 pak Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že změnu žalobního petitu zásahové žaloby lze připustit i v situaci, kdy v průběhu soudního řízení nedošlo ke změně skutkového stavu. V tehdy řešené věci žalobkyně zásahovou žalobou požadovala, aby soud určil, že výzvy žalovaného správního orgánu k odstranění reklamních zařízení ve vlastnictví žalobkyně jsou nezákonným zásahem žalovaného. Při jednání soudu pak žalobkyně požadovala změnu žalobního petitu v tom smyslu, aby soud správnímu orgánu předmětný zásah a pokračování v něm zakázal. Učinila tak v reakci na sdělení soudu, že se nemůže domáhat deklarace nezákonnosti zásahu, pokud takový zásah stále trvá. Soud tedy připustil změnu žalobního petitu nejen v důsledku změny skutkových okolností, ale rovněž na základě jiného právního hodnocení charakteru napadeného zásahu.

[29] V nyní posuzované věci se jednalo o poněkud jinou situaci, než ke které se vyjadřovala uvedená rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu. Stěžovatelka totiž nepožadovala toliko změnu petitu žaloby při zachování stejného žalobního typu (tj. původně zvolené žaloby na ochranu proti nečinnosti žalovaného), nýbrž usilovala o změnu žaloby „nečinnostní“, která byla v době podání žaloby adekvátním prostředkem ochrany proti postupu žalovaného, na žalobu „zásahovou“. Reagovala tak na v mezidobí nastalý procesní vývoj daný činností správce daně a spočívající ve vydání platebního výměru. Podstata jejího původního žalobního požadavku totiž ani následným postupem správce daně nebyla zcela naplněna. Správce daně sice vydal platební výměr, v jehož obsahu byl konzumován původně požadavek na rozhodnutí o nesporné části nadměrného odpočtu, ale nestalo se tak v čase, kdy k tomu mělo dojít, a období prodlení nebylo ani označeno jako nezákonná nečinnost zasahující do jejích majetkových práv.

[30] Rozhodujícím kritériem pro připuštění změny žaloby ve smyslu § 95 odst. 2 o. s. ř. je, zda výsledky dosavadního řízení mohou být podkladem pro řízení o změněném návrhu, tedy zda by připuštění změny návrhu vyhovovalo zásadě hospodárnosti řízení. Městský soud k této otázce uvedl, že skutečnost, že v průběhu soudního řízení žalovaný vydal stěžovatelkou požadované rozhodnutí (byť jako rozhodnutí o celkové výši nadměrného odpočtu za daně zdaňovací období), nemění nic na tom, že věc nelze projednat a rozhodnout ve zcela jiném typu řízení. Upozornil, že pro řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem platí naprosto odlišné podmínky řízení stanovené zákonem, je v něm rozhodováno na základě jiných žalobních tvrzení a o jiném žalobním nároku (deklarace nezákonnosti tvrzeného zásahu), než je tomu v případě nečinnostní žaloby. S ohledem na základní odlišnosti obou žalobních typů městský soud dospěl k závěru, že výsledky dosavadního řízení, které soud vedl o nečinnostní žalobě, by nemohly být podkladem pro řízení o změněném návrhu.

[31] Nejvyšší správní soud však těmto závěrům městského soudu nepřisvědčil. Vzal přitom zejména v úvahu obsah stěžovatelčiných podání. Z žaloby ze dne 22. 5. 2019 a přípisu „doplnění žaloby – změna žalobního návrhu“ ze dne 22. 11. 2019 je zjevné, že se stěžovatelka setrvalě domáhala ochrany proti témuž postupu (či spíše pasivnímu postoji) žalovaného. V původní žalobě s odkazem na závěry nálezu Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 819/18 brojila proti nezákonnosti postupu žalovaného spočívajícího v tom, že nevydal „částečný“ platební výměr, a zadržoval tak stěžovatelce nespornou část nadměrného odpočtu daně z přidané hodnoty za zdaňovací období říjen 2016.

[32] Stěžovatelka se domáhala ochrany proti nečinnosti žalovaného, právě v ní spatřovala zásah do svých majetkových práv. Konkrétně usilovala o to, aby žalovaný vydal „částečný“ platební výměr, jímž by vyměřil nespornou část nadměrného odpočtu. Na podstatě svých tvrzení pak setrvala i v rámci změny žaloby učiněné v reakci na vydání platebního výměru ze dne 22. 10. 2019, kterým jí žalovaný vyměřil nadměrný odpočet v celkové výši. Stěžovatelka pouze přizpůsobila svůj žalobní návrh, neboť již bylo bezpředmětné domáhat se ukončení nečinnosti žalovaného. Proto na základě stejné argumentace požadovala určení, že postup žalovaného, spočívající v nerozhodnutí o nesporné části nadměrného odpočtu a ignorování pokynu Ústavního soudu správním orgánem (resp. v zadržování nesporné části nadměrného odpočtu), byl nezákonný.

[33] Žalobní tvrzení uvedená v původní nečinnostní žalobě jsou nadále plně použitelná i pro řízení o změněném návrhu. Stejně tak je možno použít vyjádření žalovaného k žalobě a vyžádaný spisový materiál. S městským soudem tudíž nelze souhlasit v názoru o jejich nepoužitelnosti. Jak již kasační soud uvedl, stěžovatelka se

zásahovou žalobou domáhá ochrany proti témuž postupu žalovaného (resp. nečinnosti spočívající v nevydání částečného platebního výměru), na základě stejné žalobní argumentace. Změnu žalobního návrhu v důsledku změny procesní situace požaduje v průběhu soudního řízení; takovou změnu lze s ohledem na výše citovanou judikaturu připustit. Je bezesporu racionálnější a procesně hospodárnější za této situace využít ke změně žaloby existující a použitý nástroj (§ 95 o. s. ř.), namísto podání zcela nové žaloby, jak stěžovatelce doporučoval městský soud.

[34] Případně zpětvzetí původní nečinnostní žaloby a podání nové žaloby zásahové by bylo zjevně procesně méně hospodárné (zejména z důvodu potřeby dalších procesních úkonů, jako např. vracení soudního poplatku v ponížené výši, vyžadování dalšího soudního poplatku za novou žalobu, nové poučování stran o tom, v jakém složení senátu bude věc projednána), a nedůvodně by se tak prodloužila doba, po kterou bude stěžovatelka čekat na vydání rozhodnutí ve věci. Je nutné upřednostnit co nejrychlejší a z hlediska procesní ekonomie nejvýhodnější cestu k vedoucí k ochraně práv stěžovatelky; tou je v posuzované věci umožnění změny žaloby v reakci na změnu procesní situace nastalé v průběhu soudního řízení.

[35] Stěžovatelce nicméně nelze přisvědčit v tom, že by se v posuzované věci jednalo o obdobnou právní otázku, kterou řešil Ústavní soud v nálezu sp. zn. II. ÚS 2398/18. V tomto nálezu se Ústavní soud zabýval složitostí soudního řízení správního již ve fázi podání žaloby – v daném případě způsobenou především obtížností volby správního žalobního typu v konkrétní skutkové situaci – a případnými dopady na základní práva žalobců, které může tato obtížnost způsobovat. Uvedl, že „*od účastníků řízení nelze očekávat, že vždy správně odhadnou legislativní a judikaturní vývoj a podřídí tomu veškerou procesní taktiku. Případně legislativní nedůslednosti různého druhu, jakož i nepředvídatelnost v postupu různých státních orgánů nelze vykládat v neprospekch účastníků řízení. Z hlediska účinné soudní ochrany tak není přijatelné, aby tíha nepřehlednosti žalobních typů působila v neprospekch jednotlivců. Ochrana hmotných práv, jež je hlavním účelem soudnictví, nemůže být oslabována hledáním vhodného procesního řešení. Právnímu státu jsou vlastní principy předvídatelnosti práva a zákazu libovůle při výkonu veřejné moci, které umožňují jednotlivci plánovat jeho budoucnost. [...] Zabíjení řízení před správními soudy je dle současné právní úpravy z pohledu žalobce složitější než v jiných druzích soudních řízení (srov. nálezu sp. zn. IV. ÚS 2338/18 ze dne 28. 5. 2019, podle něhož v občanském soudním řízení je třeba dát přednost takovému vykladu vůle žalobce, který umožní věcné projednání žaloby). Zvolí-li žalobce nesprávný žalobní typ, správní soudy nemohou bez dalšího podání překvalifikovat.*“ V návaznosti na tato východiska Ústavní soud akcentoval poučovací povinnost, kterou mají správní soudy právě za účelem zachování základních práv žalobců, k čemuž odkázal na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, čj. 7 As 155/2015-160, ve věci *EUROVIA*, č. 3687/2018 Sb. NSS, z jehož bodu 62 vyplývá, že žalobce nemůže mít újmu z toho, že omylem zvolil nesprávný žalobní typ; v takovém případě musí být žalobce poučen o tom, že soud odlišně hodnotí povahu úkonu či nečinnosti správního orgánu, které mají být soudem přezkoumány, a vyzván, aby tomu přizpůsobil obsah žaloby.

[36] V posuzované věci se o obdobnou situaci nejednalo, neboť (jak už bylo popsáno výše) stěžovatelka v době podání žaloby neměla pochybnosti o volbě správního žalobního typu; ostatně městský soud sám v napadeném rozsudku potvrdil, že stěžovatelka správně brojila proti postupu žalovaného žalobou na ochranu proti nečinnosti. V průběhu soudního řízení však došlo ke změně procesní situace, neboť žalovanému vydal rozhodnutí, kterým stěžovatelce vyměřil nadměrný odpočet daně z přidané hodnoty v celkové výši (tedy v jeho sporné i nesporné části). Na tuto situaci přitom stěžovatelka sama reagovala tak, že žádala o změnu žaloby, resp. domáhala se toho, aby soud určil, že zadržování nesporné (neprověřované) části nadměrného odpočtu daně z přidané hodnoty způsobené nevydáním rozhodnutí o nesporné části daně představovalo nezákonný zásah žalovaného.

[37] Městský soud nepostupoval překvapivě, resp. neodmítl žalobu stěžovatelky pro nesprávnou volbu žalobního typu, tj. neodepřel stěžovatelce přístup k soudu. Odmítl však vyhovět návrhu stěžovatelky na změnu žaloby, neboť měl za to, že pro tuto změnu nebyly splněny podmínky. Jeho procesní postup nebyl správný. Přestože v nyní posuzované věci nešlo o totožnou procesní situaci jako ve věci řešené v nálezu Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 2398/18, obecné závěry v něm vyjádřené jsou plně aplikovatelné i ve stěžovatelčině případě. K tíži účastníků řízení nemůže jít nepřehlednost (resp. absolutní neprostupnost) žalobních typů ve správním soudnictví. Výklad a aplikace procesních pravidel nemohou být prováděny tak, aby docházelo k nepřipustnému oslabování ochrany hmotných práv poskytované soudy.

[38] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že městský soud měl připustit změnu žaloby (v situaci, pro kterou existují jasné pokyny Ústavního soudu) a dále věc projednat jako žalobu na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s. Podstatná je totiž právě skutečnost, že žalovaný v průběhu řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu rozhodnutí sice vydal, nerespektoval však požadavek zmíněného nálezu Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 819/18 rozhodnout nejdříve o nesporné (neproověřované) části nárokovaného odpočtu daně, neboť rozhodl (až mnohem později) o celé dani; to je právě onou skutečností, která odůvodňuje připuštění změny žalobního návrhu. Neméně podstatné je rovněž to, že zmíněná tvrzení byla bezesbytku obsahem již původní žaloby. Za vzniklé procesní situace jde o způsob, jak se stěžovatelka může bránit proti tomu, že žalovaný nerespektoval požadavek (pokyn) Ústavního soudu, později rovněž potvrzený v rozsudku Soudního dvora ze dne 14. 5. 2020, *AGROBET CZ*, věc C-446/18.

[39] Soud závěrem uvádí, že si byl při formulování svých úvah vědom závěrů obsažených v rozsudku ze dne 21. 5. 2020, čj. 5 As 138/2020-80. V něm soud mimo jiné vyslovil (bod [69]), že „[p]okud 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“, obcházeły by tím zmiňovaný nedostatek pravomoci k takovému deklaratornímu rozhodnutí, jak o něm hovoří v citovaném nálezu (ze dne 15. 1. 2019, sp. zn. III. ÚS 2634/18, pozn. soudu) Ústavního soudu“.

[40] V prvé řadě je nutno tyto (poměrně obecné) závěry vnímat v kontextu řešeného případu. V rozsudku čj. 5 As 138/2020-80 se soud zabýval primárně možnostmi změny návrhu na zrušení opatření obecné povahy (podle § 101a a násl. s. ř. s.) na deklaratorní zásahovou žalobu (srov. bod [67] rozsudku), nikoli žádostí o změnu návrhu ze žaloby nečinnostní na zásahovou (byť i k této eventualitě soud činí závěry). Současně, a to je pro nyní souzenou věc nejzásadnější, soud připomíná, že nastalá procesní situace je faktickým důsledkem snahy stěžovatelky a v konečném důsledku též kasačního soudu o (efektivní) naplnění požadavků vyslovených v nálezu Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 819/18. Nejvyšší správní soud nevidí žádnou jinou možnost, jak požadavek na účinnou ochranu daňových subjektů jasně vyjádřený v nálezu Ústavního soudu v řízení před správními soudy zajistit.

[41] Posuzovaná věc, která je přímou reakcí na právní závěry vyslovené v posledně citovaném nálezu, je tedy natolik specifická, že na ni nelze vztahovat žádný z obecných judikaturních závěrů (vyslovených např. právě v nedávném rozsudku čj. 5 As 138/2020-80) týkající se změn žalobních typů v řízení před krajskými soudy. Druhou stranou téže mince je pak nutně to, že závěry obsažené v tomto rozsudku nelze jakkoli přenášet na jiné, „běžné“ procesní situace nastávající v řízeních před krajskými soudy, ale naopak je nutno je aplikovat jen a pouze na nyní posuzovanou situaci nebo situace srovnatelné.

[42] Kasační námitka týkající se možnosti připuštění změny žalobního typu je proto, s ohledem na specifika projednávání věci, důvodná. Městský soud neměl pokračovat v projednání nečinnostní žaloby, nýbrž rozhodovat o změněném (či zbytkovém) návrhu stěžovatelky.

Výkon trestu odnětí svobody: blokáce peněžních prostředků na účtu odsouzeného

k § 25 odst. 4 zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů ve znění zákona č. 52/2004 Sb., č. 341/2010 Sb., č. 181/2011 Sb., č. 375/2011 Sb. a č. 276/2013 Sb. (v textu jen „zákon o výkonu trestu“)

k § 8 odst. 2 a § 9 vyhlášky č. 10/2000 Sb., o srážkách z odměny osob, které jsou ve výkonu trestu odnětí svobody zaměstnány, o výkonu rozhodnutí srážkami z odměny těchto osob a chovanců zvláštních výchovných zařízení a o úhradě dalších nákladů, ve znění do 2. 9. 2019

Věznice není oprávněna znemožnit odsouzenému dispozici s peněžními prostředky z plateb, jež pro něj přijala na jeho účet, a to ani na základě § 25 odst. 4 zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí

svobody, do doby, než ředitel věznice podle § 8 odst. 2 ve spojení s § 9 vyhlášky č. 10/2000 Sb. vydá a odsouzenému doručí rozhodnutí o povinnosti k náhradě nákladů výkonu trestu s cílem umožnit sražení této budoucí pohledávky státu z přijatých prostředků.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 9. 4. 2020, čj. 51 A 36/2019-42)

Prejudikatura: nález Ústavního soudu č. 55/2017 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 1351/16).

Věc: L. K. proti Vězeňské službě České republiky, Věznice Jiřice o ochranu před nezákonným zásahem.

Žalobce se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu třetího s. ř. s., odeslanou dne 2. 9. 2019, domáhal ochrany před nezákonným zásahem žalované spatřovaným ve zbavení dispozičního práva k polovině peněz přijatých dne 28. 8. 2019 na tzv. podúčtu rezerva „R“.

Žalobce uvedl, že vykonává trest odnětí svobody. V evidenci věznice má pohledávky spojené s trestním řízením v celkové výši 192 173 Kč. Dne 28. 8. 2019 mu byla do věznice zaslána částka 2 401 Kč, jejíž přijetí stvrdil svým podpisem a jež byla převedena na jeho účet zřízený a vedený žalovanou ve smyslu § 25 odst. 1 zákona o výkonu trestu. Žalovaná přijaté peněžní prostředky rozdělila na dvě poloviny. Jednu polovinu (1 201 Kč) převedla žalobci na tzv. podúčet osobní „O“, z něž mohl žalobce tuto částku ihned spotřebovat k úhradě za poskytnuté zdravotní služby nehrazené z veřejného zdravotního pojištění a k nákupu věcí osobní potřeby. Druhou polovinu (1 200 Kč) však žalovaná žalobci převedla na tzv. podúčet rezerva „R“ a odebrala k ní žalobci dispoziční právo na podkladě interního předpisu – nařízení generálního ředitele Vězeňské služby České republiky č. 14/2018, kterým se stanoví postup při rozúčtování pracovní odměny vězňenských osob a postup při správě a evidenci jejich pracovních prostředků (dále jen „NGŘ“).

Podle § 16 odst. 5 NGŘ se totiž peníze na podúčtu „R“ ponechají do doby rozúčtování pracovní odměny, a pokud z této pracovní odměny nebude zcela uhrazena povinnost k úhradě nákladů výkonu trestu, uhradí se z podúčtu „R“ zbývající část této povinnosti a teprve zůstatek finančních prostředků se převádí z podúčtu „R“ na podúčet exekuce „E“. Podle § 9 odst. 1 NGŘ se přitom pracovní odměna rozúčtovává ke čtrnáctému dni kalendářního měsíce (nebo nejbližšímu předcházejícímu pracovnímu dni) následujícího po měsíci, za nějž je odměna vyplácena. Rozhodnutí o povinnosti hradit náklady výkonu trestu vydává podle § 29 odst. 3 NGŘ odsouzenému, který je poživatelem důchodové dávky, ředitel věznice vždy za každý předcházející celý měsíc zpravidla při rozúčtování pracovní odměny.

Žalovaná tak s ohledem na znění NGŘ blokuje polovinu přijatých peněžních prostředků žalobce na podúčtu „R“ až do čtrnáctého dne měsíce následujícího po přijetí peněz, aniž by věděla, zda toho dne ředitel věznice žalobci uloží povinnost hradit náklady výkonu trestu a v jaké výši (není-li od této povinnosti žalobce osvobozen podle § 35 odst. 2 zákona o výkonu trestu). Blokuje je tak pro dosud neexistující pohledávku, a to cíleně, aby žalobce tyto prostředky nevyužil podle své volby k úhradě pohledávek uvedených v § 25 odst. 4 zákona o výkonu trestu dříve, než bude žalovaná moci srazit peněžní prostředky na úhradu nákladů výkonu trestu. Žalobce totiž do okamžiku oznámení rozhodnutí o povinnosti uhradit náklady výkonu trestu takovou povinnost nemá, jak potvrdil i Nejvyšší správní soud v rozsudcích ze dne 22. 11. 2018, čj. 1 As 200/2018-26, a ze dne 5. 12. 2018, čj. 1 As 201/2018-23. Přitom jak ze znění § 25 odst. 4 zákona o výkonu trestu, tak i z nálezů Ústavního soudu ze dne 6. 4. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1351/16, vyplývá, že žalobce může od okamžiku přijetí peněz disponovat s oběma polovinami těchto peněžních prostředků, byť k rozdílným účelům.

Žalobce tedy namítá, že žalované nepřísluší oprávnění jej zbavit tohoto dispozičního práva, a že se tak jedná o nezákonný zásah z její strany, jímž je přímo zasaženo do žalobcova práva na pokojné užívání majetku garantovaného čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, vyhlášeného pod č. 209/1992 Sb. (dále jen „Dodatkový protokol“). Navrhuje proto, aby soud určil, že zásah žalované, spočívající ve zbavení žalobce dispozičního práva k polovině přijatých peněžních prostředků dne 28. 8. 2019 na tzv. podúčtu rezerva „R“, byl nezákonný. Vedle toho pak žalobce požaduje, aby soud žalované zakázal pokračovat v nezákonném zásahu spočívajícím ve zbaování žalobce dispozičního práva k polovině přijatých peněžních prostředků na tzv. podúčtu rezerva „R“ od okamžiku přijetí peněz a aby žalované uložil zaplatit žalobci náklady řízení paušální částkou.

Žalovaná ve vyjádření k žalobě oproti tomu namítá, že čl. 1 Dodatkového protokolu připouští zabavení majetku či omezení práva jej užívat ve veřejném zájmu a za podmínek platných právních předpisů, přičemž umožňuje státům upravit užívání majetku v souladu s obecným zájmem a upravit placení daní a jiných poplatků nebo pokut. Náklady výkonu trestu přitom jsou typově jiným poplatkem zmíněným v čl. 1 Dodatkového protokolu a jejich placení je ve veřejném zájmu, jelikož jsou příjmem státního rozpočtu, k jehož výběru je pověřena Vězeňská služba jako organizační složka státu. Příjem státního rozpočtu pak s sebou podle žalované vždy nese atribut nejvyšší priority, nejvyššího veřejného zájmu a požadavku na co nejvyšší efektivnost a hospodárnost. Žalobce přitom byl na základě § 35 zákona o výkonu trestu a za podmínek stanovených ve vyhlášce č. 10/2000 Sb., o srážkách z odměny osob, které jsou ve výkonu trestu odnětí svobody zaměstnány, o výkonu rozhodnutí srážkami z odměny těchto osob a chovanců zvláštních výchovných zařízení a o úhradě dalších nákladů, ve znění vyhlášky č. 362/2017 Sb. (dále jen „prováděcí vyhláška“) povinen se podrobit omezení práva užívat vlastní majetek a nést povinnost k úhradě nákladů výkonu trestu, poněvadž nespňuje podmínky § 35 odst. 2 zákona o výkonu trestu pro osvobození od této povinnosti.

Domněnka žalobce s odkazem na náleží Ústavního soudu ze dne 6. 4. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1351/16, že může od okamžiku přijetí peněžních prostředků s nimi volně disponovat, je podle žalované zcela mylná, neboť v důsledku existujících závazků žalobce spojených s trestním řízením podle § 25 odst. 4 zákona o výkonu trestu s oběma polovinami prostředků disponovat nemůže, což nepopírá ani Ústavní soud. Ten pouze konstatuje, že pokud byly z poloviny této částky, s níž odsouzený může disponovat (byť nikoliv volně), strhávány srážky, došlo k nezákonnému zásahu. K tomu ale v případě žalobce nedošlo, neboť částka 1 201 Kč byla žalobci záúčtována na podúčtet „O“ a žalobce ji volně využil ke svým nákupům podle § 23 zákona o výkonu trestu. Ústavní soud také uvedl, že „[z]ásah do práva na pokojné užívání majetku může být ospravedlněn, prokáže-li se, že byl proveden ve ‚veřejném zájmu‘ a ‚za podmínek, které stanoví zákon‘. Kromě toho každé zasahování musí splňovat i kritérium přiměřenosti, což vyžaduje posoudit, zda zásah zajišťoval ‚spravedlivou rovnováhu‘ mezi požadavky obecného zájmu společnosti a požadavky ochrany základních práv jednotlivce, přičemž požadovaná rovnováha nebude dána, pokud dotčená osoba nese zvláštní a nadměrné břemeno.“ Žalovaná přitom zastává názor, že zásah byl učiněn ve veřejném zájmu, protože je účetní jednotkou a současně organizační složkou státu a jako taková byla povinna podle § 45 odst. 2 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění zákona č. 92/2018 Sb. (dále jen „rozpočtová pravidla“) dbát, aby dosahovala příjmů stanovených rozpočtem a plnila určené úkoly nejhospodárnějším způsobem. Zásah přitom byl učiněn za podmínek, které stanoví zákon o výkonu trestu. Zároveň bylo podle žalované naplněno i kritérium přiměřenosti, protože zájem společnosti na tom, aby se odsouzení spravedlivě podíleli alespoň v minimální možné míře na nesení vysokých nákladů výkonu trestu, které jsou jinak plně hrazeny z veřejných rozpočtů, je jistě mnohonásobně vyšší a legitimnější, nežli ochrana pokojného užívání majetku žalobcem. Žalobce navíc tohoto práva ani nebyl zbaven, ale byl v něm jen dočasně omezen, a to v tak malé míře, že lze naprosto vyloučit, že by v důsledku toho nesl zvláštní a nadměrné břemeno. Žalobce totiž stále mohl užívat své finanční prostředky v uspokojivé míře pro své osobní účely. Žalobcem navrhované omezení by mu pouze umožnilo se vyhnout povinnosti nést náklady výkonu trestu, k čemuž zjevně směřuje jeho argumentace v žalobě.

Pokud jde o zmínované rozsudky Nejvyššího správního soudu, ty podle žalované nejsou relevantní, neboť žalovaná finanční prostředky žalobce použila k úhradě nákladů výkonu trestu podle § 35 odst. 1 zákona o výkonu trestu až poté, co bylo žalobci oznámeno rozhodnutí jejího ředitele o povinnosti uhradit náklady výkonu trestu, čímž byla splněna dikce § 76 odst. 2 zákona o výkonu trestu. Žalobce sice proti tomuto rozhodnutí mohl podat stížnost podle § 9 odst. 2 prováděcí vyhlášky, ta však neměla odkladný účinek a rozhodnutí ředitele věznice bylo vykonatelné již okamžikem jeho oznámení žalobci. Kromě toho, Nejvyšší správní soud se ve zmínovaných rozsudcích zabýval sražením finančních prostředků, zatímco v žalobě jde pouze o omezení dispozice s finančními prostředky. Skutečnost, že žalovaná umožnila žalobci disponovat s jednou polovinou finančních prostředků, jež mu byly zaslány do výkonu trestu odnětí svobody, nelze považovat za nezákonný zásah do základního práva žalobce na ochranu vlastnického práva. Žalovaná zdůrazňuje, že jednala a nadále jedná ve veřejném zájmu, za podmínek stanovených zákonem a za dodržení nejpřísnějších kritérií testu proporcionality, jelikož její jednání je ve spravedlivé rovnováze mezi obecným zájmem společnosti a zásahem do práva žalobce. Navrhla proto zamítnutí žaloby s tím, že k nezákonnému zásahu nedošlo.

Žalobce v replice uvedl, že obrana žalované je postavena zčásti na chybné a zčásti na irelevantní právní argumentaci. Na stěžejní otázku, kdy vzniká odsouzenému povinnost hradit náklady výkonu trestu, odpověděl Nejvyšší správní soud v odst. 18 rozsudku ze dne 5. 12. 2018, čj. 1 As 201/2018-23, tak, že dokud není vydáno rozhodnutí ředitele věznice o povinnosti žalobce hradit náklady výkonu trestu, žalobce tuto povinnost nemá a žalované nepřísluší pro neexistující povinnost zbavit žalobce dispozičního práva k polovině přijatých peněz, a to ani v podobě předběžného opatření či dočasně (jak to žalovaná nazývá). Předepsanou částku je možné srazit, jakmile je rozhodnutí ředitele věznice doručeno žalobci, a předtím je možné ji zablokovat, ale jen za podmínky, že je již rozhodnutí ředitele věznice vydáno.

Také na druhou stěžejní otázku, zda může žalobce disponovat s polovinou peněz, která není určena k úhradě nákupu a zdravotních služeb nehraných z veřejného zdravotního pojištění, již Nejvyšší správní soud ve shora zmíněných rozsudcích odpověděl v bodě 23, a to tak, že žalobce může do doby oznámení rozhodnutí ředitele věznice celou polovinu peněz užít na úhradu pohledávek uvedených v § 25 odst. 4 zákona o výkonu trestu a může si vybrat, který z tam uvedených závazků (pohledávek vůči odsouzenému) uspokojí. Žalobce tak podle Nejvyššího správního soudu je omezen ve svém dispozičním právu, není jej však zbaven, a to ani dočasně, jak se snaží žalovaná tvrdit, aby „legalizovala“ svůj nezákonný zásah. Žalovaná přímo zasahuje do dispozičního práva žalobce, a proto je žaloba podána oprávněně.

Krajský soud v Praze shledal zásah žalované nezákonným.

Z odůvodnění:

(...)

[16] Podmínkou omezení vlastnického práva podle čl. 11 Listiny základních práv a svobod vyhlášené usnesením předsednictva České národní rady pod č. 2/1993 Sb. (dále jen „Listina“), ale i čl. 1 Dodatkového protokolu je právě skutečnost, že toto omezení bylo stanoveno zákonem. Není-li takové zákonné úpravy, pak vlastnické právo stát omezit nemůže, i kdyby jinak taková právní úprava byla z ústavního hlediska myslitelná. V tomto ohledu je nutno poukázat též na ustanovení čl. 2 odst. 2 Listiny (a prakticky shodné ustanovení čl. 2 odst. 3 Ústavy), podle něž lze státní moc uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. Omezení vlastnického práva, a to i vězňů, tak musí stanovit zákon, a teprve podrobnosti zákonem nastaveného omezení může stanovit prováděcí právní předpis.

[17] Žalobce přitom s odkazem na judikaturu Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu právě dovozuje, že žalovaná postrádala pro spornou restrikci jeho vlastnického práva zákonný základ, a že právě proto byl její zásah nezákonný. Proto se musí soud zabývat primárně právě touto otázkou. Žalovaná přitom v textu vyjádření k žalobě poukazuje na ustanovení § 45 odst. 2 rozpočtových pravidel. Podle tohoto ustanovení je organizační složka státu povinna dbát, aby dosahovala příjmů stanovených rozpočtem a plnila určené úkoly nejehospodárnějším způsobem. Prostředky, kterými disponuje, může používat na krytí nezbytných potřeb a na opatření zakládající se na právních předpisech. Prostředky může čerpat jen do výše závazných ukazatelů stanovených jí zákonem o státním rozpočtu nebo správcem kapitoly v rámci rozpočtu kapitoly a v souladu s věcným plněním, nestanoví-li tento zákon jinak (§ 24, § 25 a § 47).

[18] K tomu musí soud uvést, že ustanovení § 45 odst. 2 rozpočtových pravidel nezakotvuje ve prospěch státu žádné oprávnění zasahovat do vlastnického práva jiných osob. Jedná se pouze o organizační normu stanovící pravidla, podle nichž se má stát jednajícím prostřednictvím své organizační složky chovat při výkonu svého vlastnického práva, tj. z pozice vlastníka. Toto ustanovení proto nelze vykládat z hlediska zásady legální licence zakotvené v čl. 2 odst. 2 Listiny tak, že by rozšiřovalo manévrovací prostor státu v tom, jak může zasahovat do vlastnických práv jiných osob, ale spíše jen jako omezení jeho vlastního manévrovacího prostoru v těch případech, kdy jen vykonává své vlastnické právo, a výjimečně se tedy pohybuje v režimu čl. 2 odst. 3 Listiny obdobně jako soukromoprávní subjekt. Zákonné ustanovení, které opravňuje stát prostřednictvím žalované omezovat výkon vlastnického práva odsouzených, je tedy nutné hledat jinde. Soud přitom musí dát žalobci za pravdu, že spornou otázkou se již správní soudy zabývaly.

[19] Podle § 27 odst. 1 a 2 zákona o výkonu trestu jsou odsouzení po dobu výkonu trestu povinni podrobit se omezením některých práv a svobod, jejichž výkon by byl v rozporu s účelem výkonu trestu nebo která nemohou být vzhledem k výkonu trestu uplatněna; z těchto důvodů jsou omezena práva a svobody na nedotknutelnost osoby a jejího soukromí, svobodu pohybu a pobytu, zachování listovního tajemství a tajemství jiných písemností, záznamů a zpráv a právo svobodné volby povolání.

[20] Skutečnost, že omezení vlastnického práva není v § 27 zákona o výkonu trestu uvedeno, neznamená, že by výkon vlastnického práva omezen nebyl. Znamená to jen to, že hranice jeho omezení je třeba odvodit z jiných, výslovně toto omezení stanovících ustanovení zákona, přičemž ale nelze dovozovat v souladu s čl. 4 odst. 4 Listiny širší rozsah těchto omezení jen proto, že zachovaný rozsah vlastnického práva by nemusel (v důsledku nedokonalosti zákonné úpravy) zcela vyhovovat poměrům a potřebám výkonu trestu ve smyslu § 27 odst. 1 zákona o výkonu trestu. Je úkolem zákonodárce, aby limity výkonu vlastnického práva vězňů nastavil potřebným způsobem, a případné nedostatky takového řešení nelze dohánět rozšířením zákonem stanovených limitů prováděcí vyhláškou ani rozšiřujícím výkladem omezení ústavně garantovaného vlastnického práva v rozporu s čl. 4 odst. 4 Listiny, a to ani formou interní instrukce či jiného aktu metodického vedení v rámci Vězeňské služby České republiky.

[21] Podle § 25 odst. 1 věty první až třetí zákona o výkonu trestu, „[p]okud byly odsouzenému do věznice zaslány peníze, převedou se na jeho účet zřízený a vedený věznicí a odsouzený se o tom vyrozumí. Odsouzený nesmí mít u sebe během výkonu trestu finanční hotovost. Peníze zasláné odsouzenému výslovně na úhradu nákladů na zdravotní služby nehrazené z veřejného zdravotního pojištění, na úhradu regulačních poplatků a na nákup léčivých přípravků, potravin pro zvláštní lékařské účely a zdravotnických prostředků musí být uloženy na zvláštní účet, z něhož lze čerpat peníze pouze na úhradu uvedených nákladů.“

[22] Podle § 25 odst. 4 zákona o výkonu trestu, „[n]euhradí-li odsouzený rozsudkem stanovenou škodu nebo nemajetkovou újmu způsobenou trestným činem, pro který se nachází ve výkonu trestu, pohledávky spojené s trestním řízením, pohledávky vzniklé v souvislosti s poskytnutím nebo zajištěním zdravotních služeb a úhrady regulačních poplatků a doplateků nad rámec veřejného zdravotního pojištění, soudní a správní poplatky a škodu nebo nemajetkovou újmu, kterou způsobil Vězeňské službě během výkonu trestu, může k úhradě za poskytnuté zdravotní služby nehrazené z veřejného zdravotního pojištění a nákupu podle § 23 použít pouze polovinu peněžních prostředků podle odstavce 1 věty první a zbývající část peněžních prostředků může použít jen na úhradu těchto pohledávek; to neplatí pro peníze výslovně zasláné na úhradu nákladů uvedených v odstavci 1 větě třetí.“

[23] Shora citovanými ustanoveními zákona o výkonu trestu je odsouzený omezen na dispozičním právem k peněžním prostředkům. Je mu zcela zakázáno držení hotovosti a odsouzený tak smí využívat výlučně bezhotovostního platebního styku. Pokud jsou odsouzenému zaslány peněžní prostředky do věznice (a on je přijme), musí mu být uloženy na účtu žalované, která pro každého odsouzeného za tím účelem bezplatně a bezúročně vede účet. Své peněžní prostředky může odsouzený podle své úvahy primárně použít k nákupům ve věznicí a k úhradě zdravotní péče nehrazené z povinného zdravotního pojištění (dále jen „nehrazená péče“). Vedle toho je ovšem povinen hradit i již splatné závazky, které mu vznikly jak v době minulé (zpravidla ještě před započatím výkonu trestu), tak i v průběhu výkonu trestu. Dokud není pro tyto závazky nařízen výkon rozhodnutí, je uskutečnění jejich úhrady zpravidla na úvaze odsouzeného. Aby byl k jejich dobrovolné úhradě v souladu se svými zákonnými povinnostmi motivován, omezil zákonodárce dispoziční právo odsouzeného dále v ustanovení § 25 odst. 4 zákona o výkonu trestu tím, že je-li zjištěno, že odsouzený dosud neuhradil zde taxativně vypočtené závazky, rozdělí mu věznice přijaté peněžní prostředky (resp. jejich zůstatek po předchozím provedení exekučních srážek) na dvě poloviny a nákup a úhradu nehrazené péče mu umožní jen z jedné poloviny přijaté částky. Z druhé poloviny je odsouzenému umožněno hradit jen v § 25 odst. 4 zákona o výkonu trestu vyjmenované závazky (přičemž za ně je třeba považovat v souladu se závěry vyslovenými v usnesení Nejvyššího soudu ze dne 5. 12. 2017, sp. zn. 21 Cdo 5159/2017, i soudní či správní poplatky související s řízeními vyvolanými odsouzeným, který v tomto směru nesmí být omezován, jak dokládá např. ustanovení § 17 odst. 3 zákona o výkonu trestu). Nad rámec tohoto účelového určení využitelnosti jedné poloviny přijatých peněžních prostředků na úhradu jen takto vyjmenovaných závazků však již odsouzený není zákonem o výkonu trestu dále omezován v jeho dispoziční složce vlastnického práva. Je tedy na něm, který z případného většího počtu takových závazků uhradí, a dokonce je na něm, zda se

vůbec takové závazky rozhodne uhradit, či nikoliv. V tomto směru není omezen o nic více, než jakýkoliv jiný dlužník, který má jeden či více splatných závazků. Rozhodne-li se určitý závazek nehradit, popř. rozhodne-li se upřednostnit některého z věřitelů, zpravidla tím poruší právní předpisy, a někdy tím může dokonce spáchat trestný čin, nicméně zákon o výkonu trestu jej v dispoziční složce jeho vlastnického práva v tomto směru více neomezuje. Nestanoví, že takto oddělená polovina přijatých prostředků bude k úhradě vyjmenovaných závazků užita nuceně bez ohledu na vůli odsouzeného.

[24] Jinak je tomu přirozeně v případě realizace nuceného výkonu rozhodnutí, který je žalovaná povinna provádět na základě exekučního příkazu bez ohledu na vůli odsouzeného jako jakýkoliv jiný poskytovatel platebních služeb s přihlédnutím k případným odlišnostem, jež by v tomto směru stanovil zákon o výkonu trestu (to nepřímo potvrzuje i žalobcem zmiňovaný náleze Ústavního soudu ze dne 6. 4. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1351/16, č. 55/2017 Sb. ÚS, ve svém odst. 67).

[25] Zákon o výkonu trestu nad rámec nuceného výkonu rozhodnutí plynoucího z jiných právních předpisů navíc umožňuje žalované strhnout z peněžních prostředků odsouzeného i bez nařízení exekuce některé další částky.

[26] Podle § 35 odst. 1 zákona o výkonu trestu je odsouzený „*povinen hradit náklady výkonu trestu. Nelze-li tyto náklady srazit z odměny za práci, může věznic k jejich úhradě použít peněžní prostředky, které má odsouzený uloženy ve věznici. Výši nákladů výkonu trestu a podrobnosti její úhrady stanoví ministerstvo vyhláškou.*“

[27] Podle § 36 odst. 4 zákona o výkonu trestu se výkon rozhodnutí podle odstavce 1 (tj. rozhodnutí ředitele věznice o uložení povinnosti odsouzeného uhradit náklady na odeslání nepředaných věcí nebo balíčku, náklady na nehrazenou péči a na regulační poplatky, náklady na pozitivní vyšetření ke zjištění, zda odsouzený užil návykovou látku, či zvýšené náklady na zdravotní služby vyvolané úmyslným jednáním, předstíráním či nespoupráci odsouzeného) po dobu výkonu trestu provádí srážkami z pracovní odměny, peněz uložených ve věznici nebo přikázáním pohledávky.

[28] Stejně tak se postupuje podle § 39a odst. 4 zákona o výkonu trestu, způsobil-li odsouzený zaviněným porušením povinnosti stanovené tímto zákonem škodu na majetku státu, se kterým hospodaří Vězeňská služba, a výše škody nepřevyšuje 10 000 Kč.

[29] Ve shora popsanych případech je žalovaná citovanými ustanoveními zákona o výkonu trestu oprávněna odejmout odsouzenému vlastnické právo (tj. nejen omezit jeho dispoziční složku) k jeho peněžním prostředkům již na základě vykonatelného rozhodnutí ředitele věznice, jímž je o povinnosti odsouzeného uhradit tu kterou částku rozhodnuto, aniž by bylo nutné iniciovat nařízení výkonu rozhodnutí postupy předpokládanými v obecné právní úpravě občanského soudního řízení.

[30] Specifické podmínky pro nakládání s pracovní odměnou odsouzených zakotvuje ustanovení § 33 zákona o výkonu trestu (výpočet čisté odměny, navazující provedení srážek z čisté odměny a rozdělení zbytku odměny na jednotlivé podúčty bezhotovostního účtu vedeného věznici pro odsouzeného), v případě žalobce však sporná částka pracovní odměny nepředstavovala (ani jiný příjem obdobného charakteru, jako je např. důchodová dávka). Zmíněné ustanovení proto užít nelze, stejně jako nelze použít navazující ustanovení § 1 až § 7 prováděcí vyhlášky.

[31] Provádění srážek z peněz, které byly zaslány odsouzenému do věznice, blíže upravuje § 8 prováděcí vyhlášky, která ovšem definuje pouze způsob výpočtu výše nákladů výkonu trestu, nikoliv bližší podrobnosti okamžiku stržení této částky či nakládání s peněžními prostředky odsouzeného, vůči nimž má být srážka učiněna. Ani z ustanovení § 8 odst. 2 prováděcí vyhlášky, podle něž se z peněz, které byly zaslány odsouzenému do věznice a které byly převedeny na jeho účet vedený věznici, vyměří úhrada nákladů výkonu trestu ve výši 40 % ze součtu všech částek přijatých za předchozí měsíc, nelze dovodit, že by zakládalo oprávnění žalované pozdržet připsání přijaté částky na účet odsouzeného či omezit po určitou dobu jeho dispoziční s přijatou částkou, protože toto ustanovení definuje pouze způsob určení výše nákladů výkonu trestu, které jsou stanoveny procentem z příjmů přijatých v předcházejícím měsíci, ne však oprávnění prostředky tvořící výpočtový základ výsledné částky, resp. jeho odpovídající část zadržet do doby nabytí vykonatelnosti rozhodnutí o stanovení výše odpovídající

pohledávky státu. Ostatně jak již bylo shora vysvětleno, samotnou vyhláškou by ani takové omezení vlastnického práva nebylo možné pro rozpor s čl. 11 odst. 4 a 5 Listiny zavést.

[32] S ohledem na ustanovení § 76 odst. 4 zákona o výkonu trestu, podle nějž stížnost proti rozhodnutí ředitele věznice má odkladný účinek jen tam, kde to zákon stanoví, a na skutečnost, že v případě rozhodnutí o uložení povinnosti náhrady nákladů výkonu trestu, je ustanovením § 9 odst. 2 prováděcí vyhlášky odkladný účinek stížnosti výslovně vyloučen, je třeba dovodit, že ke stržení částky vyměřených nákladů výkonu trestu může dojít, teprve je-li příslušné rozhodnutí ředitele věznice odsouzenému doručeno, popř. jakmile uplyne v takovém rozhodnutí případně stanovená lhůta k dobrovolnému splnění této povinnosti. To již potvrdil Nejvyšší správní soud v rozsudcích ze dne 22. 11. 2018, čj. 1 As 200/2018-26, a ze dne 5. 12. 2018, čj. 1 As 201/2018-23, v odst. 19 až 23, jichž se žalobce (v citovaných rozhodnutích vystupující v pozici stěžovatele) také dovolává. Nejvyšší správní soud zde doslova uvedl: *„Je pravdou, že zákon stanoví, že věznice může k úhradě nákladů výkonu trestu použít peněžní prostředky odsouzeného nacházející se na účtu vedeným věznicí (§ 35 odstavec 1 o výkonu trestu odnětí svobody). Povinnost hradit tyto náklady tak vzniká již v okamžiku účinků rozhodnutí ředitele věznice o povinnosti náhrady nákladů k výkonu trestu [§ 9 odstavec 1 (prováděcí) vyhlášky, § 76 zákona o výkonu trestu odnětí svobody]. Zákon stanoví automatismus – primárně má věznice náklady srazit z odměny za práci; nelze-li je ovšem takto uhradit, věznice je může uhradit z peněžních prostředků odsouzeného nacházejících se na účtu vedeném věznicí. Jedinou podmínkou je existence pohledávky věznice, která je takto uspokojována. Tato pohledávka přitom vzniká dnem doručení rozhodnutí ředitele o povinnosti náhrady nákladů. Od tohoto okamžiku tedy lze prostředky z účtu odsouzeného vedeného věznicí srazit. [...] Manipuluje-li věznice s peněžními prostředky osob ve výkonu trestu, nesmí tak činit bezdůvodně k jejich tíži, například úhradou prostředků (stržením z účtu) před lhůtou splatnosti. [...] Dřívější sražení peněz z účtu stěžovatele za účelem náhrady nákladů výkonu trestu odsouzeného do práv zasáhlo. Zákon sice dispozicí s předčasně sraženými prostředky z účtu stěžovatele omezoval, ne však zcela. I při existenci pohledávek, pro jejichž hrazení musel stěžovatel polovinu obdržených peněz použít, si stěžovatel stále mohl vybrat, kterou z pohledávek uspokojí. V tomto ohledu mohl s penězi disponovat a rozhodovat o nich ve vyšší míře než pokud mu byly peníze předčasně z účtu sraženy a nemohl s nimi dělat vůbec nic. Navíc je třeba zohlednit i povahu žalovaného zásahu. Stěžovatel je ve výkonu trestu odnětí svobody až do roku 2033. K jednání, ve kterém spatřuje nezákonný zásah, dochází pravidelně, každý měsíc. Ačkoliv by se izolovaně jednotlivé předčasné sračky mohly jevit jako zanedbatelné, jejich pravidelné opakování po celou dobu výkonu trestu může v důsledku vést k zásahu do práv ve značné intenzitě. Rozhodnutí soudu konstatující nezákonnost takového postupu žalované a vyslovení zákazu jeho opakování (srov. § 87 odstavec 2 s. ř. s.) tak má v této věci zásadní význam.“*

[33] Žádné ustanovení zákona o výkonu trestu, ale dokonce ani prováděcí vyhlášky však nedává žalované pravomoc zbavit žalobce dispozice k peněžním prostředkům na jeho účtu, aniž by k použití vůči nim oprávněně evidovala splatnou, resp. vykonatelnou pohledávku. Žalovaná má v souladu s platnou právní úpravou v případě existence vykonatelné pohledávky ve smyslu § 35, § 36 či § 39a zákona o výkonu trestu, pro jejíž nucené uplatnění není nutné nařízení exekuce, bez dalšího přistoupit ke stržení uvedené částky z platby přijaté na účet odsouzeného. Jen v případě existence splatných pohledávek uvedených v § 25 odst. 4 zákona o výkonu trestu je pak žalovaná oprávněna omezit dispoziční právo odsouzeného, avšak v tomto případě nejde o absolutní omezení dispozice (zmrazení uložených prostředků), nýbrž pouze o povinnost žalované neprovádět ty dispozice odsouzeného, jimiž by ve vztahu k dotčené polovině přijatých prostředků měly být uhrazeny jiné než ustanovením § 25 odst. 4 zákona o výkonu trestu vyjmenované pohledávky.

[34] Konečně si lze představit a lze akceptovat takový postup, při němž žalovaná např. z organizačních důvodů (pokud např. k zúčtování srážek přistupuje v měsíčních intervalech stejně, jako to předpokládá § 13 odst. 1 prováděcí vyhlášky pro případ srážek z pracovní odměny odsouzených) neprovede srážku, k níž je povinna podle § 35, § 36 či § 39a zákona o výkonu trestu nebo podle exekučních předpisů ihned v první možný okamžik, ale takové srážky realizuje v určitých časových intervalech a do uvedeného okamžiku dotčené prostředky odsouzeného jen na účtu zablokuje. K takové blokaci však žalovaná může přistoupit jen v rozsahu již vykonatelných pohledávek způsobilých ke stržení a jen od okamžiku, k němuž by již mohla bez dalšího předmětnou částku strhnout. Blokace prostředků v takovém případě představuje mírnější opatření oproti tomu, s nímž zákon počítá (okamžité stržení), a proto je z hlediska práv odsouzeného akceptovatelná. V žádném případě však na základě stávajícího

stavu právní úpravy nelze přijaté peněžní prostředky blokovat pro teprve v budoucnu vyměřenou pohledávku státu, která bude s ohledem na mechanismus výpočtu v § 9 odst. 2 prováděcí vyhlášky moci být stanovena teprve v následujícím kalendářním měsíci. Takový závazek odsouzeného totiž v době přijetí peněžité částky na jeho účet ještě neexistuje, natož aby byl vykonatelným nárokem.

[35] V praxi to však (až na výjimky) neznamená, že by pohledávky státu z titulu rozhodnutí o povinnosti náhrady nákladů výkonu trestu vůči odsouzeným zůstaly neuhrazeny. Pokud by odsouzený své peněžní prostředky spotřeboval dříve, než se stane zmíněné rozhodnutí vykonatelným (např. jednu polovinu na nákup ve věznici a druhou, omezenou účelovým určením v § 25 odst. 4 zákona o výkonu trestu, např. na úhradu soudních poplatků za jím podávané žaloby), došlo by k nucenému uspokojení pohledávky z nejbližší další platby přijaté na účet odsouzeného po datu doručení rozhodnutí o povinnosti náhrady nákladů výkonu trestu odsouzenému. Uvedená částka by tak byla stržena z této následující přijaté platby společně s dalšími přímo vykonatelnými pohledávkami žalované a s částkami na úhradu doručených exekučních příkazů a odsouzenému by zůstala k dispozici jen zbývající částka přijaté platby po provedených srážkách (případně rozdělená na poloviny ve smyslu § 25 odst. 4 zákona o výkonu trestu).

[36] Lze tedy shrnout, že žaloba je zcela důvodná, neboť zásah žalované do dispozičního práva žalobce k polovině finančních prostředků postrádal jakýkoliv zákonný základ. Pokud zákonodárce takový postup neupravil, nemohla žalovaná vykročit ze zásad zakotvených v čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny a svévolně omezit vlastnické právo žalobce nad míru, jež plyne z ustanovení § 25 odst. 4 a § 35 zákona o výkonu trestu. Soud proto žalobě vyhověl, prohlásil sporný zásah za nezákonný a zakázal žalované, aby v něm pokračovala. Že takové pokračování hrozí, je přitom patrné nejen z toho, že v roce 2019 tak dle obsahu listin ve správním spise žalovaná postupovala patrně ve vztahu ke každé žalobcem přijaté platbě, ale i z toho, že před zdejším soudem jsou projednávány i další žaloby žalobce proti obdobnému postupu žalované v následujících obdobích.

[37] Soud přitom zákaz požadovaný žalobcem formuloval poněkud odlišnými slovy, avšak v souladu s tím, čeho se původně domáhal – tedy jako zákaz, aby žalovaná blokovala jeho finanční prostředky nad rámec stanovený zákonem o výkonu trestu. Soud zároveň formuloval omezující podmínky takového zákazu, aby výrok soudu nemohl být vykládán tak, jako by znemožňoval realizaci i těch omezení, jež tento zákon připouští. Byť i obecně formulovaný výrok by musel být vykládán v kontextu omezujících podmínek plynoucích z právních předpisů, je přesnější formulace výroku pro účastníky řízení instruktivnější a přináší vyšší právní jistotu. Pro případ, že by snad žalobce uplatněný žalobní petit chápal doslovně bez ohledu na související právní úpravu, tj. že měl znemožnit i provádění nuceného výkonu rozhodnutí a srážek přímo vykonatelných pohledávek žalované (což ovšem soud nepředpokládá), je třeba vnímat formulaci výroku II jako částečné zamítnutí jeho žaloby v rozsahu ve výroku zmiňovaných omezení (jež však s ohledem na převážný úspěch žalobce nemá vliv na přiznání plné náhrady nákladů řízení).

Mezinárodní ochrana: povinnost posoudit důvody udělení mezinárodní ochrany vůči třetí zemi i u občanů EU

k § 10a odst. 1 písm. a) a § 25 písm. i) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění do 28. 11. 2019 (v textu jen „zákon o azylu“)

Řízení o žádosti o udělení mezinárodní ochrany nelze podle § 25 písm. i) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, zastavit pro nepřípustnost žádosti podle § 10a odst. 1 písm. a) téhož zákona, jestliže je žadatel občanem Evropské unie a současně státním příslušníkem třetí země, vůči které tvrdí důvody pro udělení mezinárodní ochrany, a jeho situace mu fakticky znemožňuje poskytnutí ochrany členským státem EU, jehož je občanem, například z důvodu držení ve vazbě v extradičním řízení. Správní orgán je v takovém případě povinen meritorně posoudit důvody udělení mezinárodní ochrany ve vztahu k této třetí zemi.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2020, čj. 1 Azs 43/2020-24)

Prejudikatura: č. 3751/2018 Sb. NSS, č. 3999/2020 Sb. NSS; rozsudek Soudního dvora ze dne 6. září 2016 *Petruhhin* (C-182/15).

Věc: M. G. proti Ministerstvu vnitra o udělení mezinárodní ochrany, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce, který je státním příslušníkem Chorvatské a rovněž Srbské republiky, podal dne 4. 11. 2019 žádost o udělení mezinárodní ochrany podle § 3 zákona o azylu. Obával se ohrožení svého života při výkonu nepodmíněného trestu odnětí svobody v Srbsku, které požádalo Českou republiku o jeho vydání k výkonu tohoto trestu. Ministerstvo vnitra (dále jen „správní orgán I. stupně“) řízení o jeho žádosti zastavilo dne 28. 11. 2019 podle § 25 písm. i) zákona o azylu z důvodu její nepřipustnosti podle § 10a odst. 1 písm. a) téhož zákona. Dle tohoto ustanovení žádost není přípustná, pokud ji podal občan EU, který nesplňuje podmínky stanovené právem EU.

Proti rozhodnutí žalovaného brojil žalobce žalobou u Městského soudu v Praze, který ji napadeným rozsudkem zamítl. Soud upozornil na skutečnost, že správní orgán I. stupně v průběhu řízení zjistil, že žalobce je státním příslušníkem Chorvatska, a tudíž také občanem EU. Protokol č. 24 o poskytování azylu státním příslušníkům členských států EU (dále jen „Protokol č. 24“) ve svých ustanoveních a) až d) stanoví důvody, pro které členský stát nelze považovat za bezpečnou zemi původu, avšak ve vztahu k Chorvatsku žádný z těchto případů nenastal. Jsou proto naplněny podmínky pro postup dle § 25 písm. i) zákona o azylu, tedy pro zastavení řízení z důvodu nepřipustnosti žalobcovy žádosti podle § 10a odst. 1 písm. a) téhož zákona. Na věci nic nemění ani skutečnost, že žalobce má další občanství, ať již členské země EU či nikoli. Postačí totiž, že existuje alespoň jedna bezpečná země původu žadatele o mezinárodní ochranu.

Soud nepovažoval za důvodnou ani námitku žalobce stran nemožnosti dobrovolného návratu do Chorvatska jakožto bezpečné země původu. Žalobce upozornil na probíhající extradiční řízení podle zákona č. 104/2013 Sb., o mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních (dále jen „ZMJS“), po jehož ukončení bude předán srbským orgánům za účelem výkonu trestu odnětí svobody v Srbsku. Soud připomenul, že řízení ve věci mezinárodní ochrany a extradiční řízení jsou dvě samostatná, na sobě nezávislá řízení (k tomu stanovisko pléna Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2013, sp. zn. Pl. ÚS-st. 37/13, č. 262/2013 Sb., ze kterého vyplývá, že každé z těchto řízení sleduje jiný účel a jejich průběh se vzájemně nepodmiňuje). Své případné obavy z výkonu trestu v Srbsku může žalobce namítnout v extradičním řízení, které není předmětem tohoto soudního přezkumu.

Nad rámec žalobních námitek soud dodal, že Srbsko je Českou republikou také považováno za bezpečnou zemi původu, jak vyplývá z vyhlášky č. 328/2015 Sb., kterou se provádí zákon o azylu a zákon o dočasné ochraně cizinců (dále jen „vyhláška č. 328/2015 Sb.“).

Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností. Dle stěžovatele městský soud nesprávně vyložil § 10a odst. 1 písm. a) zákona o azylu. Měl přihlídnout ke skutečnosti, že stěžovatel je státním příslušníkem Srbska, které není členem EU a nemůže být tedy bez dalšího považováno za bezpečnou zemi původu. Městský soud měl zohlednit konkrétní situaci stěžovatele, který během řízení před správním orgánem I. stupně i před soudem tvrdil, že do Chorvatska se nemůže dobrovolně vrátit, protože po ukončení extradičního řízení bude předán do Srbska za účelem výkonu trestu odnětí svobody. Bylo tedy nutné meritorně přezkoumat důvody, pro které se stěžovatel obává návratu do Srbska, nikoli řízení formalisticky zastavit.

Stěžovatel nerozporuje závěr městského soudu o odlišnosti a vzájemné nezávislosti extradičního řízení a řízení o udělení mezinárodní ochrany. V jeho případě měl soud při posouzení, zda jsou splněny podmínky pro udělení mezinárodní ochrany, hodnotit obě řízení ve vzájemných souvislostech. Vzhledem k tomu, že v extradičním řízení soud rozhodl o jeho vydání, zvolil podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany jako další způsob, který může jeho vydání do Srbska zabránit. Stěžovatel se nevyhýbá výkonu trestu, v Srbsku je však pobyt ve vězení spojen s nebezpečím pro jeho zdraví či dokonce život; je proto připraven vykonat jej v ČR.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti plně odkázal na obsah správního spisu, napadeného rozhodnutí a svého vyjádření k žalobě. Popírá důvodnost kasační stížnosti, napadený rozsudek je dle něj v souladu s právními předpisy. Setrvává na svém závěru, že v průběhu správního řízení stěžovatel neuvedl žádné skutečnosti, pro které by mu mohl mezinárodní ochranu v některé z jejích forem udělit.

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

Z odůvodnění:

[11] Nejvyšší správní soud se dosud nezabýval otázkou, jak má žalovaný postupovat v případě, kdy je žadatel o mezinárodní ochranu občanem dvou států, přičemž jeden z nich je členským státem EU a druhý nikoli, a ve vztahu k druhému státu existují skutečnosti vyvolávající ve stěžovateli odůvodněné obavy z pronásledování či hrozbu vážné újmy, které zároveň znemožňují využití vnitrostátní ochrany členského státu, jehož je občanem. Kasační stížnost se tedy dotýká právních otázek, které dosud nebyly vůbec nebo nebyly plně vyřešeny judikaturou Nejvyššího správního soudu a je přijatelná. Soud proto přistoupil k meritornímu posouzení věci a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[12] Podle čl. 1 písm. A odst. 2 Úmluvy o právním postavení uprchlíků ze dne 28. 7. 1951 ve znění Newyorského protokolu ze dne 31. 1. 1967, publikované sdělením Ministerstva zahraničních věcí č. 208/1993 Sb. (dále jen „Ženevská úmluva“), se „za uprchlíka považuje osoba, která v důsledku událostí, které nastaly před 1. lednem 1951, se nachází mimo svou vlast a má oprávněné obavy před pronásledováním z důvodů rasových, náboženských nebo národnostních nebo z důvodů příslušnosti k určitým společenským vrstvám nebo i zastávání určitých politických názorů, je neschopna přijmout, nebo vzhledem ke shora uvedeným obavám, odmítá ochranu své vlasti; totéž platí pro osobu bez státní příslušnosti nacházející se mimo zemi svého dosavadního pobytu následkem shora zmíněných událostí, a která vzhledem ke shora uvedeným obavám se tam nechce nebo nemůže vrátit. **V případě osoby mající několik státních občanství, pojem ‚země jeho státního občanství‘ se týká všech zemí, jejichž je státním občanem; žádná osoba však nebude považována za zbavenou ochrany země své příslušnosti, pokud se bez závažného důvodu založeného na oprávněných obavách vzdala ochrany jedné ze zemí svého státního občanství**“ (zdůraznění doplněno).

[13] Podle čl. 9 věty druhé Smlouvy o Evropské unii „je občanem Unie každá osoba, která má státní příslušnost členského státu.“

[14] Dle Protokolu č. 24 o poskytování azylu státním příslušníkům členských států Evropské unie, který je s ohledem na čl. 51 Smlouvy o Evropské unii její integrální součástí, se státy EU navzájem považují za bezpečné země původu. Jen výjimečně může členský stát zvážit nebo přijmout k dalšímu zpracování žádost o azyl podanou občanem jiného členského státu, a to v následujících případech:

„a) jestliže se členský stát, jehož příslušníkem je žadatel, rozhodne poté, co vstoupí Amsterodamská smlouva v platnost, využítve článku 15 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, přijmout opatření, která se na jeho území odchyľují od povinností vyplývajících z úmluvy;

b) jestliže bylo zahájeno řízení podle čl. 7 odst. 1 Smlouvy o Evropské unii a Rada nebo případně Evropská rada o něm ještě nerozhodla s ohledem na členský stát, jehož je žadatel příslušníkem;

c) jestliže Rada přijala rozhodnutí podle čl. 7 odst. 1 Smlouvy o Evropské unii s ohledem na členský stát, jehož je žadatel příslušníkem, nebo jestliže Evropská rada přijala rozhodnutí podle čl. 7 odst. 2 uvedené smlouvy s ohledem na členský stát, jehož je žadatel příslušníkem;

d) jestliže členský stát s ohledem na žádost státního příslušníka jiného členského státu o azylu rozhodl jednostranně; v takovém případě bude Rada neprodleně informována; při zkoumání žádosti se vychází z domněnky, že žádost je zjevně neodůvodněná, aniž je jakýmkoli způsobem ohrožena rozhodovací pravomoc členského státu.“

[15] Tento požadavek primárního práva EU pak zákon o azylu promítá do § 10a odst. 1 písm. a), dle kterého „je žádost o udělení mezinárodní ochrany nepřijatelná, byla-li podána občanem Evropské unie“, který nesplňuje podmínky stanovené právem Evropské unie. Zde zákon o azylu odkazuje právě na Protokol č. 24. Pokud nastane některý z případů uvedených v písm. a) až d) jeho jediného článku, žádost nepřijatelná není. Ustanovení § 10a odst. 2 zákona o azylu stanoví, že „[j]e-li žádost o udělení mezinárodní ochrany nepřijatelná, neposuzuje se, zda žadatel o udělení mezinárodní ochrany splňuje důvody pro udělení azylu nebo doplňkové ochrany“. Podle § 25 písm. i) zákona o azylu „se řízení zastaví, jestliže je žádost o udělení mezinárodní ochrany nepřijatelná.“ Důsledkem podání

žádosti občanem některého z členských států EU, pokud nenastane žádný z případů, na které pamatuje Protokol č. 24, je tedy zastavení řízení bez meritorního projednání žádosti.

[16] Bezpečnou zemi původu definuje § 2 odst. 1 písm. k) zákona o azylu, implementující tento koncept ze směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odmínání statusu mezinárodní ochrany (dále jen „procedurální směrnice“). Rozumí se jí „*stát, jehož je cizinec státním občanem, nebo v případě osoby bez státního občanství stát posledního trvalého bydliště,*

1. ve kterém obecně a soustavně nedochází k pronásledování, mučení nebo nelidskému nebo ponižujícímu zacházení nebo trestům a k hrozbě z důvodu svěvolného násilí v případě mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu,

2. který jeho občané nebo osoby bez státního občanství neopouštějí z důvodů uvedených v § 12 nebo 14a,

3. který ratifikoval a dodržuje mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, včetně norem týkajících se účinných opravných prostředků, a

4. který umožňuje činnost právníkům osobám, které doblížeji nad stavem dodržování lidských práv.“

[17] Podle § 16 odst. 2 zákona o azylu se „[j]ako zjevně nedůvodná zamítne i žádost o udělení mezinárodní ochrany, jestliže žadatel o udělení mezinárodní ochrany přichází ze státu, který Česká republika považuje za bezpečnou zemi původu, neprokáže-li žadatel o udělení mezinárodní ochrany, že v jeho případě tento stát za takovou zemi považovat nelze.“ Seznam zemí původu, které Česká republika považuje za bezpečné, stanoví vyhláška č. 328/2015 Sb. Podle § 2 vyhlášky Česká republika považuje za bezpečnou zemi původu i Srbsko.

[18] S ohledem na vázanost České republiky mezinárodněprávními závazky vyplývajícími z Ženevské úmluvy je nutné při výkladu zákona o azylu postupovat tak, aby byly zajištěny její cíle (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2004, čj. 5 Azs 25/2003-94, ze dne 21. 3. 2006, čj. 2 Azs 75/2005-75, či ze dne 3. 5. 2018, čj. 2 Azs 114/2018-30, č. 3751/2018 Sb. NSS). S ohledem na neexistenci mezinárodního orgánu, který by Ženevskou úmluvu jednotně vykládal, zkoumal soud při výkladu aplikovatelného ustanovení, kterým je čl. 1 písm. A odst. 2 Ženevské úmluvy, také rozsudky zahraničních soudů a tribunálů aplikujících toto ustanovení a Příručku k postupům a kritériím pro určování právního postavení uprchlíků vydanou Úřadem Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (dále jen „Příručka UNHCR“).

[19] Mezinárodní ochrana může být žadateli poskytnuta pouze za situace, kdy tuto ochranu není schopen či ochoten vykonávat stát, jehož je žadatel občanem; národní ochrana má před mezinárodní ochranou vždy přednost, pokud je žadateli dostupná. Za předpokladu, že má žadatel více občanství, musí dle čl. 1 písm. A odst. 2 Ženevské úmluvy dojít k selhání ochrany ze strany všech států, jichž je žadatel občanem. Pokud by mu země jeho původu, vůči níž netvrdí skutečnosti zakládající oprávněné obavy z pronásledování či hrozbu z vážné újmy, neposkytla efektivní ochranu na takové úrovni, jaké se jí dostává ostatním občanům, nebrání to prohlášení dané osoby za uprchlíka. Zpravidla by měl žadatel o takovou ochranu požádat, a teprve v případě jejího odmítnutí či absence reakce je možné ji shledat neefektivní. Je na žadateli, aby prokázal, že ta ze zemí jeho původu, vůči níž netvrdí skutečnosti zakládající oprávněné obavy z pronásledování či hrozbu z vážné újmy, mu ochranu neposkytne [Příručka UNHCR, bod 106 a 107; rozsudek Imigrační a azylové komory Vyššího soudu Spojeného království ve věci KK a další [(2011) UKUT 92 (IAC)]; rozsudek Státní rady Nizozemského království ze dne 18. 7. 2014 ve věci X (201404877/1/V2); rozsudek Imigračního tribunálu Nového Zélandu ze dne 4. 5. 2011 ve věci AB [(2011) NZIPT 800014]; rozhodnutí Rady imigračních odvolání USA ze dne 3. 5. 2013 ve věci B-R- [26 I&N Dec. 119 (BIA 2013)].

[20] Neefektivní je také taková ochrana, která je reálně nedosažitelná. Je nutné proto posoudit také reálnou možnost využití ochrany země původu, vůči které stěžovatel netvrdí skutečnosti zakládající oprávněné obavy z pronásledování či hrozbu vážné újmy.

[21] Na nutnost posuzování reálné využitelnosti vnitrostátní ochrany země původu poukázal Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 6. 2. 2020, čj. 7 Azs 267/2019-19, č. 3999/2020 Sb. NSS, stejný závěr pak potvrdil i v rozsudku ze dne 13. 2. 2020, čj. 5 Azs 457/2019-21. V obou případech byli žadatelé, obdobně jako v projednávaném případě, umístěni ve vazbě za účelem vydání k trestnímu stíhání do jednoho ze států jejich původu, vůči němuž tvrdili skutečnosti zakládající oprávněné obavy z pronásledování či hrozbu vážné újmy. Ani jedna ze zemí

původu v daných případech nebyla členskou zemí EU, a soud se v těchto rozsudcích proto nezabýval výkladem § 10a odst. 1 písm. a) zákona o azylu. Soud vyložil § 16 odst. 1 písm. d) téhož zákona („*Žádost o udělení mezinárodní ochrany se zamítne jako zjevně nedůvodná, jestliže žadatel o udělení mezinárodní ochrany neuvádí skutečnosti svědčící o tom, že by mohl být vystaven pronásledování z důvodů uvedených v § 12 nebo že mu hrozí vážná újma podle § 14a, a zároveň má více než 1 státní občanství a nevyužil ochrany některého ze států, jehož státní občanství má, pokud neprokáže, že z důvodů uvedených v § 12 nebo 14a této ochrany využít nemohl.*“); toto ustanovení rovněž vychází z čl. 1 písm. A odst. 2 Ženevské úmluvy. Z těchto důvodů závěry vyslovené v tomto rozsudku soud analogicky použije i na projednávaný případ. V obou věcech soud konstatoval, že v případě osoby disponující občanstvím států A a B může být dostačující uvedením důvodů zakládajících oprávněné obavy z pronásledování či hrozbu vážné újmy pouze ve vztahu ke státu A, pokud zároveň žadatel s ohledem na to, v jaké se nachází situaci, z těchto důvodů nemůže využít ochrany státu B. V takovém případě není nezbytné, aby žadatel uplatňoval svá tvrzení výslovně vůči oběma státům, neboť důvody uvedené ve vztahu pouze k jednomu ze států mu reálně znemožňují využití ochrany ze strany obou těchto států.

[22] Stěžovatel se nachází ve vazbě za účelem jeho vydání k výkonu trestu odnětí svobody v Srbsku. Městský soud i Vrchní soud v Praze již rozhodly o přípustnosti jeho vydání, následně ministryně spravedlnosti rozhodne, zda se vydání povoluje či nikoli. Stěžovatel je tedy plně v rukou českých orgánů a nemůže využít ochrany Chorvatska. Ve výkonu trestu odnětí svobody v Srbsku zároveň spatřuje důvody pro udělení azylu nebo doplňkové ochrany, neboť se domnívá, že by během výkonu trestu byl ohrožen jeho život. V projednávaném případě tak tvrzené důvody pro udělení mezinárodní ochrany vztahující se k Srbsku fakticky stěžovateli znemožňují využít efektivní ochrany Chorvatska. Nemůže se volně pohybovat, neboť je omezen na svobodě ve vazební věznici. Možnost využití efektivní ochrany Chorvatska je v jeho případě čistě teoretická. Chorvatsko nemůže v průběhu řízení o udělení mezinárodní ochrany zabránit jeho vydání do Srbska, jeho možnosti jsou omezené.

[23] Azylové právo nezakotvuje žádný prostředek, prostřednictvím něhož by Chorvatsko mohlo stěžovateli ochranu poskytnout. Takový nástroj existuje pouze v rámci extradičního řízení. Z rozsudku Soudního dvora ze dne 6. září 2016, *Petruhhin*, C-182/15, v řízení týkajícím se vydání Alexeje Petruhhina (dále jen „rozsudek Soudního dvora ve věci *Petruhhin*“), vyplývá, že členský stát, jenž obdržel žádost o vydání občana jiného členského státu do třetí země, je povinen informovat členský stát, jehož je daná osoba občanem, o obdržení žádosti. Takový členský stát pak musí tomu členskému státu, jehož je osoba občanem, umožnit na žádost předání občana, pokud je tento stát příslušný ke stíhání trestných činů spáchaných mimo jeho území. Chorvatsko si tedy mohlo vyžádat předání stěžovatele jakožto svého občana v rámci extradičního řízení. Nejvyššímu správnímu soudu není známo, zda orgány činné v trestním řízení Chorvatsko informovaly o skutečnosti, že Srbsko požádalo o vydání jeho občana za účelem výkonu trestu odnětí svobody, tedy ani, zda Chorvatsku bylo umožněno předání stěžovatele převést. Pro projednávanou věc to ovšem není podstatné. Povinnost vyplývající z rozsudku Soudního dvora ve věci *Petruhhin* zavazuje orgány činné v trestním řízení v rámci řízení extradičního, které je odlišné od řízení o udělení mezinárodní ochrany, sledující jiný cíl. Správní orgán rozhodující o žádosti o udělení mezinárodní ochrany naopak nemá žádnou možnost, jak by prověděl, že Chorvatsko je schopné a ochotné poskytnout stěžovateli efektivní ochranu ve smyslu Ženevské úmluvy.

[24] V projednávaném případě tak žalovaný nemohl řízení zastavit podle § 25 písm. i) zákona o azylu pro nepřípustnost žádosti podle § 10a odst. 1 písm. a) téhož zákona z toho důvodu, že je stěžovatel občanem EU, aniž by zohlednil, že efektivní ochranu žádného z členských států využít fakticky nemůže.

[25] Ve vztahu k Srbsku je žalovaný povinen žádost meritorně posoudit. Kasační soud si je vědom zařazení Srbska do seznamu bezpečných zemí původu, jejichž výčet stanoví vyhláška č. 328/2015 Sb. Jak je zdůrazněno v preambuli procedurální směrnice, označení třetí země jako bezpečné země původu nemůže být absolutní zárukou bezpečnosti státních příslušníků dané země. Hodnocení, z něhož toto označení vychází, může ze své podstaty vzít v úvahu pouze všeobecnou občanskou, právní a politickou situaci v dané zemi a to, zda jsou původci pronásledování, mučení nebo nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestání v praxi postižitelní, jsou-li v této zemi shledáni odpovědnými. Proto je důležité, aby v případě, kdy žadatel prokáže, že v jeho konkrétní situaci existují oprávněné důvody nepokládat danou zemi za bezpečnou, nebylo označení této země jako bezpečné považováno za směrodatné. V souladu s § 16 odst. 2 zákona o azylu musí žadatel o udělení mezinárodní ochrany prokázat,

že v jeho případě Srbsko za bezpečnou zemi původu považovat nelze; pokud tak neučiní, žalovaný jeho žádost zamítne jako zjevně nedůvodnou. I vůči Srbsku je tedy přístup k plnému meritornímu přezkumu omezen pouze na situace, kdy žalovaný v jakémsi omezeném prvotním meritorním přezkumu zhodnotí, zda žadatel prokázal, že v jeho případě Srbsko za bezpečnou zemi původu považovat nelze, tedy že vůči němu Srbsko nesplňuje některou z podmínek stanovených v § 2 odst. 1 písm. k) zákona o azylu.

[26] Nejvyšší správní soud nijak nezpochybnuje závěr městského soudu, že extradiční řízení a řízení o mezinárodní ochraně jsou dvě odlišná řízení, každé z nich sleduje jiný účel a jejich průběh se navzájem nepodmiňuje. Ostatně tak ve své argumentaci nečiní ani stěžovatel. Jak uvedl Ústavní soud ve stanovisku citovaném v bodě 3 shora, existence ohrožení života žadatele nebo jeho osobní svobody na základě jeho rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité společenské vrstvě či politického přesvědčení (čl. 33 odst. 1 Ženevské úmluvy), resp. hrozby porušení jeho práva na život [čl. 2 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“)] nebo vystavení mučení nebo podrobení nelidskému či ponižujícímu zacházení anebo trestu (čl. 3 Úmluvy) může být nezávisle na sobě posuzována jednak v řízení o udělení mezinárodní ochrany, jednak v soudním řízení o přípustnosti vydání. Skutečnosti, které ve stěžovateli vyvolávají odůvodněné obavy z pronásledování, či hrozbu vážné újmy, se prolínají s důvody, které tvrdil jako důvody znemožňující jeho vydání do Srbska v rámci extradičního řízení. S těmi je nutno se meritorně vypořádat (v rámci mezí nastíněných v předchozím bodě tohoto rozsudku), nikoli tuto argumentaci pouze odmítnout s tím, že tyto důvody měl stěžovatel tvrdit v rámci extradičního řízení. Jak vyplývá ze stanoviska pléna Ústavního soudu, žalovaný není v řízení o udělení mezinárodní ochrany vázán skutkovými a právními závěry soudu rozhodujícího o vydání žadatele a může je posuzovat samostatně.

[27] Soud si je vědom i důsledku, který zrušení rozhodnutí žalovaného a městského soudu může ve svém konečném důsledku vyvolat a jímž je potenciální udělení mezinárodní ochrany občanu EU, resp. členského státu EU. Je mu známo, že v minulosti již členské státy udělily mezinárodní ochranu občanům jiných členských zemí. Soud znovu zdůrazňuje, že stěžovatel netvrdí skutečnosti vyvolávající v něm odůvodněné obavy z pronásledování nebo hrozbu vážné újmy ve vztahu k členskému státu EU, nýbrž ze strany třetí země. S ohledem na extradiční řízení, jehož důsledkem by bylo přímé vydání stěžovatele do Srbska k výkonu trestu odnětí svobody, nemá v rámci probíhajícího řízení o udělení mezinárodní ochrany Chorvatsko reálnou možnost stěžovateli ochranu poskytnout. Soud proto zrušení rozhodnutí městského soudu i žalovaného shledává jako jediné možné řešení souladné s mezinárodním právem (resp. s čl. 1 písm. A odst. 2 Ženevské úmluvy), které zároveň neodporuje právu evropskému.

4043

Doprava: dodržování stanovené doby řízení vozidla, bezpečnostních přestávek a doby odpočinku

Správní trestání: silniční doprava

k § 3 odst. 3 písm. a) a § 35 odst. 2 písm. h) zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění zákonů č. 119/2012 Sb. a č. 102/2013 Sb. (v textu jen „zákon o silniční dopravě“)

k nařízení Rady (EHS) č. 3821/85 o záznamovém zařízení v silniční dopravě (v textu jen „nařízení č. 3821/85“)

k § 1b vyhlášky č. 478/2000 Sb., kterou se provádí zákon o silniční dopravě, ve znění vyhlášky č. 106/2013 Sb.

Povinnost dopravce zajistit, aby ve vozidle byl při provozu záznam o době řízení vozidla, bezpečnostních přestávkách a době odpočinku podle § 3 odst. 3 písm. a) zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění účinném do 30. 4. 2013 je splněna pouze předložením dokladů předepsaných přímo použitelným nařízením Rady (EHS) č. 3821/85 o záznamovém zařízení v silniční dopravě. Jiná podnikatelská činnost dopravce či vypracování jiných evidenčních dokladů jeho zaměstnanci ho této povinnosti nezabavuje. Pozdější předkládání předepsaných dokladů nebo předkládání jiných dokladů uvedených v § 1b vyhlášky

č. 478/2000 Sb. nemá vliv na vznik odpovědnosti dopravce za delikt podle § 35 odst. 2 písm. h) zákona o silniční dopravě.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2020, čj. 1 As 311/2019-68)

Prejudikatura: rozsudek Soudního dvora ze dne 10. 10. 1973, *Variola* (34/73).

Věc: A. K. proti Ministerstvu dopravy o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalobkyně kasační stížností napadla rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 18. 6. 2019, čj. 46 A 86/2016-92, kterým byla zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 8. 2016, jímž bylo částečně změněno a částečně potvrzeno rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje (dále jen „správní orgán“) ze dne 19. 11. 2013.

Rozhodnutím správního orgánu byla žalované uložena pokuta 9 000 Kč za porušení povinnosti zajistit v předepsaném množství záznamy o době řízení, bezpečnostních přestávkách a době odpočinku ve vozidle DAF FA o nejvyšší povolené hmotnosti 11.990 kg, provozovaném žalobkyní, když v době kontroly prováděné Policií České republiky dne 5. 3. 2013 řidič I. P. tyto doklady nepředložil za dny 7., 9. až 13., 16. až 25. a 27. 2. a 1. až 4. 3. 2013 a nepředložil ani potvrzení dopravce o době, kdy v kontrolovaném období od 5. 2. do 5. 3. 2013 neřídil vozidlo včetně uvedených důvodů, nebo jiný doklad prokazující, že vozidlo v tomto období neřídil. Pokuta byla uložena podle § 35 odst. 2 písm. h) zákona o silniční dopravě za porušení § 3 odst. 3 písm. a), ve smyslu čl. 15 odst. 7 písm. a) nařízení č. 3821/85. Správní orgán dospěl k závěru, že žalobkyně byla za porušení této povinnosti objektivně odpovědná. Výše pokuty byla stanovena u dolní hranice zákonem stanoveného rozmezí s ohledem na to, že žalobkyně v průběhu správního řízení vysvětlila charakter práce řidiče. Správní orgán dále uložil žalobkyni povinnost uhradit náklady správního řízení.

Správní orgán v odůvodnění svého rozhodnutí odmítl námitky žalobkyně týkající se nedostatků v protokolu o silniční kontrole s argumentací, že tento dokument byl nejprve správnímu orgánu předložen policií v kopii proto, že originál byl postoupen Městskému úřadu v Černošicích s jiným oznámením podezření ze spáchání přestupku řidičem kontrolovaného vozidla. Teprve na vyžádání správního orgánu byl k důkazu proveden jeho originál spolu s originály odebraných listin, předložených řidičem vozidla při silniční policejní kontrole. Z originálu protokolu byl skutkový stav zjištěn bez důvodných pochybností v rozsahu potřebném pro rozhodnutí. Právě to, že řidič, vystupující jako zaměstnanec a tedy zástupce dopravce, při kontrole protokol podepsal bez námitek, dokládá, že řidičem vozidla byly předloženy jen doklady, které byly k protokolu připojeny. Protokol nebyl vyhotoven policií podle zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, jak se nesprávně žalobkyně domnívala, nýbrž jako úřední záznam podle § 58 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Tato skutečnost však nebránila žalobkyni se s důkazem seznámit a vyjádřit se k němu. Právě pak správní orgán hodnotil, že nařízení č. 3821/85 v čl. 15 odst. 7 písm. a) vymezuje počet předkládaných záznamů na den kontroly a 28 dní jí předcházejících a v § 1b vyhlášky č. 478/2000 Sb., kterou se provádí zákon o silniční dopravě, je stanovena povinnost, že ve vozidle, ve kterém je předepsáno vedení záznamů, musí mít řidič potvrzení vystavené dopravcem o době, kdy v kontrolovaném období neřídil vozidlo, včetně uvedených důvodů (čl. 1 rozhodnutí Komise (ES) ze dne 12. 4. 2007, č. 230/2007) nebo jiný doklad prokazující, že vozidlo v tomto období neřídil. Protože tyto doklady řidič vozidla nepředložil při silniční kontrole, nepovažoval správní orgán za nutné provádět další žalobkyní navrhované důkazy.

K odvolání žalobkyně žalovaný svým rozhodnutím změnil rozhodnutí správního orgánu tak, že do skutkové věty doplnil datum a čas předmětné silniční kontroly a ve zbytku jej potvrdil. Žalovaný hodnotil, že stěžovatelka byla tuzemským dopravcem podle zákona o silniční dopravě, neboť v době kontroly provozovala vnitrostátní nákladní silniční dopravu. Tato doprava byla prováděna velkým vozidlem ve smyslu § 2 odst. 14 zákona o silniční dopravě, a proto se na stěžovatelku vztahovaly povinnosti stanovené v § 3 téhož zákona a v čl. 15 odst. 7 nařízení č. 3821/85. Shodně se správním orgánem žalovaný hodnotil, že stěžovatelka tyto povinnosti porušila. Přestože od doby kontroly došlo s účinností od 2. 3. 2015 ke změně právní úpravy nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 165/2014 (dále jen „nařízení č. 165/2014“), bylo nutné s odkazem na čl. 7 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod a na čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod situaci posoudit podle předchozí právní úpravy, která byla účinná v době spáchání deliktu (časová působnost zákona). I podle nové právní úpravy je totiž podle žalovaného stejná povinnost zakotvena v čl. 36 nařízení č. 165/2014. Odvolací námitky, týkající se

existence údajných dvou různých protokolů o silniční kontrole žalovaný vypořádal tak, že obě listiny jsou stejné, podepsané řidičem kontrolovaného vozidla a neobsahují vyjádření řidiče o tom, že by předkládal jiné doklady, které nebyly kontrolujícím orgánem uznány. V úředním záznamu policie je popsán průběh kontroly tak, že řidič vozidla podle vlastního sdělení neměl záznamy o pracovním režimu za předmětné dny, neboť v tyto dny nevykonával práci řidiče, avšak potvrzení o této skutečnosti nepředložil. Rozhodnutí správního orgánu proto bylo shledáno jako správné a po formální úpravě (změně) výroku bylo potvrzeno.

Žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného žalobou u krajského soudu. Vedle již uváděných námitek ne-souhlasila s tím, že by v době kontroly byla držitelem koncesní listiny, když dopravu prováděla pouze pro vlastní potřebu. Současně splnila všechny požadavky nařízení č. 3821/85, protože byla připravena doložit všechny potřebné doklady specifikované tímto předpisem k prokázání předmětné doby řízení na záznamech o provozu vozidla, předložené řidičem.

Krajský soud žalobu jako nedůvodnou zamítl. Na základě dokazování před soudem shodně s žalovaným hodnotil, že žalobkyně v době kontroly provozovala vnitrostátní nákladní silniční dopravu jízdou soupravou o největší povolené hmotnosti převyšující 3,5 tuny s vozidlem vybaveným záznamovým zařízením, ovšem pro své vlastní potřeby k zajištění své podnikatelské činnosti. Právně pak krajský soud hodnotil, že § 1b vyhlášky č. 478/2000 Sb. umožňuje řidiči v rozporu s nařízením č. 3821/85 předložit i jiný doklad, než formulář potvrzení podle čl. 1 rozhodnutí Komise (EU) ze dne 12. 4. 2007, č. 2007/230/EU, ačkoli samo citované ustanovení vyhlášky č. 478/2000 Sb. odkazuje na nařízení EP a Rady (ES) č. 561/2006 ze dne 15. března 2006 o harmonizaci některých předpisů v sociální oblasti týkajících se silniční dopravy (dále jen „nařízení č. 561/2006“). Protože žalobkyně byla povinná dodržovat tento přímo použitelný předpis Evropské unie, je nutné předmětné ustanovení vyhlášky č. 478/2000 Sb. vykládat úžeji tak, aby se nedostalo do rozporu s unijním právem ve smyslu čl. 288 Smlouvy o fungování Evropské unie. Možnost předložení tzv. jiného dokladu je tedy nutné vztáhnout pouze k předpokladům, které připouští unijní právo podle tzv. nepřímého účinku unijního práva. Širší výklad prováděný žalobkyní vede k rozporu s nařízením Rady, které má aplikační přednost před vnitrostátní úpravou. Soud byl proto povinen nepřihlížet k vyhlášce a použít přímo úpravu podle nařízení č. 3821/85, jímž byla žalobkyně vázána. V této souvislosti soud odkázal na rozsudek Evropského soudního dvora 34/73 *Variola*, odst. 15. Řidič žalobkyně musel mít při kontrole k dispozici předem strojově vyplněný formulář. Žalobkyně tak nezajistila, aby byly k dispozici ve vozidle záznamy o době řízení vozidla, bezpečnostních přestávkách a době odpočinku v předepsaném množství a na předepsaném formuláři. Jestliže řidič v kontrolovaném období v některých dnech vozidlo neřídil, byl povinen předložit policii ke kontrole také žalobkyní vystavené potvrzení o neřízení vozidla s uvedením důvodu, pro který vozidlo nebylo řidičem řízeno. Odpovědnost žalobkyně za splnění této povinnosti je objektivní. Proto se žalobkyně nemůže vyvinít tvrzením, že řidič měl u sebe jiné, než předepsané doklady, nebo že žalobkyně sama u kontroly nebyla. Krajský soud poté shodně s žalovaným určil právní předpisy použitelné při uložení sankce s ohledem na pozdější změnu právní úpravy a k tomu doplnil, že nová právní úprava není pro žalobkyni příznivější, a nelze ji proto v její prospěch použít.

Jako nevýznamné soud hodnotil námitky žalobkyně týkající se údajného odmítnutí převzetí dalších dokladů policií při silniční kontrole a vyhotovení další verze protokolu o kontrole. Pro soudní přezkum bylo totiž významné pouze to, že řidič nepředložil za uváděné dny předepsané záznamy či formuláře a nikoli již to, že měl k dispozici ještě jiné doklady. Jiné doklady nebyly způsobilé nahradit dokumentaci předepsanou nařízením č. 3821/85. Součástí správního spisu je přitom originál protokolu, z něž oba správní orgány vycházely, který je podepsán kontrolovanou osobou a osvědčuje všechny pro rozhodnutí významné skutečnosti. I z listiny předestřené žalobkyní, která skutečně není shodná s hodnoceným protokolem, je zřejmé, že řidič požadované doklady nepředložil. Stejně tak podle krajského soudu není rozhodné, zda policie měla postupovat podle zákona o státní kontrole, anebo podle § 58 zákona o přestupcích. Žalobkyně se v průběhu řízení s protokolem seznámila a mohla proti němu uplatnit námitky. Tyto námitky přitom byly správními orgány vypořádány. Skutkový stav byl proto podle soudu správními orgány zjištěn v rozsahu dostatečném pro právní posouzení věci a rozhodnutí správních orgánů vymezuje konkrétní porušení příslušných právních předpisů. Žalobou napadené rozhodnutí tedy bylo hodnoceno jako zákonné.

Žalobkyně (stěžovatelka) napadla rozsudek krajského soudu касаční stížností. Stěžovatelka předně namítala nedostatečné zjištění skutkového stavu správními orgány, které nebylo krajským soudem hodnoceno ve prospěch stěžovatelky, přestože se jednalo o jeden ze žalobních bodů. Správní orgány vycházely pouze z nedostatečného protokolu o silniční kontrole, aniž by vyslyšely návrhy na doplnění dokazování svědeckým výslechem řidiče a dalšími listinami. Výslech řidiče vozidla před krajským soudem přitom prokázal, že kontrolní orgán odmítl a nehodnotil další doklady, které měl řidič vozidla u sebe v době kontroly a které prokazovaly splnění povinností stanovených v zákoně o silniční dopravě a vyhlášce č. 478/2000 Sb. V této souvislosti pak stěžovatelka naopak zpochybňovala důkazní význam protokolu o silniční kontrole, z nějž správní orgány a krajský soud vycházely. Námitky směřovaly k údajné existenci dvou protokolů různého obsahu, z nichž na jednom měl být falzifikát podpisu řidiče vozidla.

Ohledně protokolu stěžovatelka uplatnila také procesní námitky, tj. stěžovala si na pochybení správních orgánů při provádění a hodnocení tohoto důkazu, které krajský soud také nechal bez povšimnutí. Takto vytýkala, že se o existenci protokolu dozvěděla teprve z oznámení správního orgánu o zahájení řízení. S jeho obsahem se pak seznámila teprve nahlédnutím do spisu dne 27. 9. 2013. Nemohla tedy podat námitky proti jeho obsahu v souladu s § 17 zákona o státní kontrole podle poučení na protokolu. Správní orgány naproti tomu vycházely z nesprávného hodnocení o tom, že obsah protokolu byl stěžovatelce znám, protože řidič při jeho podpisu stěžovatelku zastupoval jako její zaměstnanec. Důkaz protokolem správní orgán také podle stěžovatelky ve skutečnosti neprovedl, přestože to deklaroval.

Jako procesní pochybení krajského soudu pak stěžovatelka hodnotila to, že nijak nehodnotil svědeckou výpověď řidiče P, která před ním byla provedena. K dalším procesním námitkám lze přiřadit hodnocení stěžovatelky o tom, že krajský soud fakticky změnil žalobu pro údajný stěžejní bod žaloby. V této souvislosti stěžovatelka odkazovala na bod 51 odůvodnění jeho rozsudku. Podrobněji nebyla tato námitka vysvětlena.

Stěžovatelka brojila také proti právnímu hodnocení, které přijaly oba správní orgány a krajský soud. Pokud by totiž bylo skutkové zjištění úplné, bylo by nutné hodnotit, že stěžovatelka splnila povinnosti stanovené ve vnitrostátním právu. V souvislosti s tím stěžovatelka hodnotila rozhodnutí správních orgánů jako nepřezkoumatelná, neboť nebyla řádně vyhodnocena argumentace stěžovatelky. Nepřezkoumatelnost byla spatřována i v tom, že krajský soud vycházel ze skutečností, které nezjistil, ale pouze dovodil, když vyšel z předpokladu, že formulář potvrzení by se měl použít pouze v případě, že záznamy na tachografu nejsou z objektivních důvodů způsobilé prokázat, že byla dodržena ustanovení nařízení č. 561/2006. Zde stěžovatelka odkazovala také na bod 51 odůvodnění rozsudku krajského soudu. Soud přitom nehodnotil skutečnost, že náplň činnosti stěžovatelky nebyla v autodopravě, ale naopak provoz jediného nákladního automobilu byl pouze nezbytnou činností k občasné distribuci vlastního materiálu. Pro nepřítomnost řidiče ve vozidle proto byla zaznamenána jeho činnost v tzv. stazce podle vnitřního předpisu stěžovatelky.

Aplikační přednost nařízení č. 3821/85 a nařízení č. 561/2006, dovozená krajským soudem při zpochybnění platnosti národního podzákoného předpisu, byla podle stěžovatelky nesprávná a také překvapivá. Krajský soud řádně nezjistil vztah mezi právem EU a vnitrostátním právem, když nařízení č. 561/2006, včetně podpůrné metodiky žalovaného v případě stěžovatelky zvolený postup umožňuje. Metodiku, v níž je připuštěno použití tzv. jiného dokladu, přitom vydal žalovaný jako ústřední orgán státní správy. Přehlížením celého systému vnitrostátních norem, které vychází z aplikace nařízení č. 561/2006, do zákona o silniční dopravě a podzákonných předpisů krajský soud popřel princip právní jistoty. Správní orgány se přitom samy v průběhu kontroly o vyhlášku č. 478/2000 Sb. opíraly, ačkoli podle krajského soudu se jí neměla řídit nejen stěžovatelka, ale ani oba správní orgány i soud. Stěžovatelka měla naopak respektovat nařízení Rady, jež ovšem nebylo krajským soudem konkretizováno, a pokud byla zmíněna konkrétní ustanovení, pak krajský soud nechal bez povšimnutí, že některá jsou historicky překonaná a zrušená. Právní názor krajského soudu je tak nepřehledný a zmatečný. Podle čl. 15, 16 a 26 nařízení Rady č. 561/2006 lze navíc vnitrostátní dopravu upravit odchýlně, jak se také v ČR stalo.

V souvislosti s namítanou vadou aplikace zrušených či historicky překonaných ustanovení stěžovatelka zřejmě upřesnila svá hodnocení (v části IV., oddíle „Nezákonnost“) tak, že krajský soud se nezabýval platností citovaného (již zrušeného) nařízení č. 3821/85 a nařízení č. 561/2006, jejich provázaností a souvislostí s § 1 b odst. 1 (pozn. NSS: zřejmě § 1b odst. 1) vyhlášky č. 478/2000 Sb., kterou je upraven zákon č. 111/1997 Sb.

Podle stěžovatelky krajský soud nepřehledně citoval nařízení, jednak číselné (3820/1985, 3821/85), přehlížel jejich zrušení a nečinilo mu nijak problém argumentovat normami, které upravují jinou oblast sociálně právních předpisů v dopravě EU.

V souvislosti se vztahem unijního a vnitrostátního práva a v souvislosti s uváděnou správní praxí stěžovatelka dále ve stejném pododděle zřejmě konkretizovala, že podle čl. 249 Smlouvy ES je přípustná vnitrostátní úprava tam, kde je to nezbytné, přes přímý účinek této normy. Správní orgány se ve své praxi o provedenou právní úpravu opírají. Krajský soud nijak nereflektoval § 1 odst. 1 zákona č. 111/1994 Sb., který procesně i věcně upravuje aplikaci přímo použitelných předpisů EU. Soud se také zcela vyhnul a mlčel k řádné argumentaci o použitelnosti tzv. jiného dokladu dle §1b vyhlášky č. 478/2000 Sb. (bod 49) a došel ke zcela nepřesvědčivému závěru o použití předpisu nařízení č. 561/2006.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti stejně jako v odůvodnění svého rozhodnutí nejprve podrobně rekapituloval průběh řízení před správními orgány. Jednotlivé kasační námítky poté odmítl se stejnou argumentací jako ve svém rozhodnutí, či souhlasem s názorem krajského soudu. Doplnil, že aplikační přednost unijního práva nemění nic na zjištění, že řidič kontrolovaného vozidla nepředložil veškeré záznamy o době řízení, bezpečnostních přestávkách a době odpočinku a stěžovatelka tak porušila § 3 odst. 3 písm. a) zákona o silniční dopravě. K tomu žalovaný vysvětlil, že podle čl. 15 odst. 7 písm. a) nařízení č. 3821/85 (účinného v době spáchání správního deliktu), řídí-li řidič vozidlo vybavené záznamovým zařízením v souladu s přílohou I (analogový tachograf), musí být schopen kdykoli na žádost kontrolora předložit záznamové listy ze dne kontroly a listy použité řidičem v předchozích 28 dnech, kartu řidiče, má-li ji, a ručně provedený záznam nebo výtisk pořizovaný v běžném dni a v předchozích 28 dnech, jak vyžaduje toto nařízení a nařízení č. 561/2006. Podle čl. 15 odst. 8 nařízení č. 3821/85 může pověřený kontrolor zkontrolovat dodržování nařízení č. 561/2006 analýzou těchto dokladů, nebo není-li to možné, analýzou jakéhokoli dokladu, který dokládá nedodržení některého ustanovení, například čl. 16 odst. 2 a 3 nařízení č. 3821/85 (tj. článek týkající se poruchy či vadného tachografu). Podle rozhodnutí Komise ze dne 14. 12. 2009 jsou hlavním zdrojem informací při silničních kontrolách záznamy z tachografu. Přesto Komise v pokynu č. 5 připustila možnost dokládat činnost řidiče i jiným potvrzením o činnostech řidiče, avšak omezila ji na případy, kdy z objektivních důvodů záznamy na tachografu, včetně údajů vkládaných ručně, nebylo možné provést. V takových případech je třeba vystavit potvrzení dokládající uvedené důvody. Tyto důvody spočívají např. v nemoci, čerpání dovolené, nebo v případech řízení vozidla, které nespadá do působnosti nařízení č. 561/2006 (přepravy uvedené v čl. 3). V pokynu Komise č. 5 je uvedeno, že členské státy nemusí vyžadovat použití formuláře při absenci záznamu, pokud se ale formulář vyžaduje, musí se uznat platnost standardizovaného formuláře. Z toho lze dovodit, že předložení formuláře o činnostech v určité úzce vymezené skupině případů mohlo být nahrazeno i jiným dokladem a tato skutečnost byla promítnuta do § 1b odst. 1 vyhlášky č. 478/2000 Sb.

V daném případě je podle žalovaného zřejmé, že stěžovatelka vykonávala přepravu podléhající režimu nařízení č. 561/2006, přičemž řidič jejího vozidla předložil při kontrole jen sedm záznamových listů. Tvzení, že řidiči nebylo umožněno doložit svou činnost jiným způsobem, tj. prostřednictvím záznamu o provozu vozidla nebo tzv. stazky, hodnotil žalovaný jako nepodložené. Pokud by se totiž řidič cítil být při kontrole poškozen, jistě by to uvedl v protokolu o kontrole do kolonky „vyjádření řidiče“. Namísto toho však protokol bez rozporu podepsal. V této souvislosti však žalovaný poukázal také na to, že v době kontroly platná právní úprava neznala záznam o provozu vozidla a doložit jím činnost řidiče neumožňovala. Doložení takového záznamu nebo stazky tedy nelze považovat za tzv. jiný doklad.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

[22] Jádrem sporu je nejprve zodpovězení otázky, zda byla stěžovatelka povinna při kontrole předložit záznamy vyjmenované v § 3 odst. 3 zákona o silniční dopravě a pokud ano, jakou kvalitu tyto záznamy měly mít, tj. zda musely být vedeny v předepsané formě, nebo stačilo, aby byly vyhotoveny způsobem, který stěžovatelka předestřela. Teprve na základě tohoto právního hodnocení je možné posoudit, zda je stížností napadený rozsudek zákonný pro správnost právního posouzení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. *a contrario* a zda skutková

zjištění, ze kterých vycházely jak oba správní orgány, tak krajský soud, byla dostačující a jejich rozhodnutí jsou tak přezkoumatelná pro dostatek důvodů ve smyslu stížnostního bodu podle § 103 odst. 1 písm. b) a d) s. ř. s. *a contrario*.

[23] Již nyní je ale třeba odmítnout námitku, týkající se nedostatku zjišťování skutkového stavu správními orgány při tvrzené existenci dvou verzí obsahově odlišných protokolů o silniční kontrole. Dokazováním bylo totiž zjištěno, že originál protokolu, z něž správní orgány vycházely, byl podepsán řidičem kontrolovaného vozidla, přičemž pravost tohoto podpisu nebyla nikým zpochybnována. Jen tato listina byla podkladem pro rozhodnutí, nikoli jiná verze, kterou v kopii předkládala stěžovatelka. Je tedy bez významu, že měla existovat i jiná listina označená jako protokol s jiným obsahem, neboť ta pro zjišťování skutkového stavu před správními orgány, ale ani před soudem, nesloužila.

[24] Stejně tak je nepodstatné, zda policie při výkonu své všeobecné dozorové činnosti průběh silniční kontroly zaznamenala (protokolovala) postupem podle zákona o přestupcích, nebo o státní kontrole. Pokud stěžovatelka poukazovala na procesní odlišnost, spočívající pouze v tom, že jen proti protokolu o kontrolním zjištění vyhotovenému podle zákona o státní kontrole je možné podat námitky, není zřejmé, jak by tato vytýkaná vada řízení mohla způsobit nezákonnost žalobou napadeného rozhodnutí. Jen takto kvalifikovaná vada řízení je přitom žalobním důvodem, který ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c), resp. odst. 3 s. ř. s. mohl vyvolat zrušení rozhodnutí žalovaného a jen taková vada je kasačním důvodem podle § 103 odst. 1 písm. b) stejného zákona. Ze stěžovatelkou popisovaného průběhu řízení nevyplývá nic, co by jí znemožňovalo námitky proti protokolu podat, a stěžovatelkou také nebylo tvrzeno, že by takové námitky byly podány. Naopak je nutné přisvědčit hodnocení krajského soudu v tom, že stěžovatelka se s obsahem protokolu (z něž správní orgány vycházely) seznámila a k tomuto důkazu se před vydáním rozhodnutí správního orgánu vyjádřila. I pokud by tedy policie byla povinna protokol vyhotovit podle právního předpisu, o němž se výslovně neopírala, nemohlo se nijak toto „pochybení“ dotknout právní sféry stěžovatelky. Stěžovatelkou nastolená otázka tedy není pro přezkum správních rozhodnutí významná, a krajský soud proto správně odpověď na ní nehledal.

[25] Ohledně jádra sporu je nejprve nutné souhlasit s krajským soudem v tom, že stěžovatelce v době silniční kontroly svědčilo postavení vnitrostátního dopravce. Stěžovatelka nijak nezpochybnila zjištění, že byla podnikatelkou a že dopravu prováděla pro potřebu tohoto podnikání. Je tedy nepodstatné, zda tím zajišťovala vlastní jiné podnikání, nebo dopravu vykonávala pro cizí potřebu, neboť ve všech těchto případech byla tuzemským dopravcem ve smyslu § 2 odst. 4 ve spojení buď s odst. 2, nebo odst. 3 zákona o silniční dopravě. Stejně tak stěžovatelka nezpochybnovala zjištění, že kontrolované vozidlo splňovalo kritéria velkého vozidla podle § 2 odst. 14 stejného zákona. Proto byla stěžovatelka povinna plnit také podmínky stanovené v § 3 odst. 2 a 3 citovaného zákona. Mezi ně patřilo:

„[...] zajistit, aby řidič řádně vedl záznam o době řízení vozidla, bezpečnostních přestávkách a době odpočinku podle tohoto zákona, nebo přímo použitelného předpisu Evropské unie [...]“ [§ 3 odst. 2 písm. a) zákona o silniční dopravě] a současně

„[...] zajistit, aby ve vozidle byl při provozu záznam o době řízení vozidla, bezpečnostních přestávkách a době odpočinku [...]“ [§ 3 odst. 3 písm. a) téhož zákona].

[26] Podle § 3 odst. 4 zákona o silniční dopravě platí, že „způsob vedení záznamu o době řízení vozidla, bezpečnostních přestávkách a době odpočinku, náležitosti tohoto záznamu a období, za které musí být záznamy o době řízení vozidla, bezpečnostních přestávkách a době odpočinku ve vozidle, a doklady, které musí být k tomuto záznamu přiloženy, stanoví prováděcí právní předpis“. Jak již bylo v předchozích řízeních konstatováno, je tímto předpisem vyhláška č. 478/2000 Sb. Ta v § 1b, nadepsaném „Způsob vedení záznamu o době řízení vozidla, bezpečnostních přestávkách a době odpočinku“, stanoví, že ve vozidle, pro které je předepsáno vedení záznamu o době řízení vozidla, bezpečnostních přestávkách a době odpočinku, musí mít řidič s sebou kromě záznamů o době řízení vozidla, bezpečnostních přestávkách a době odpočinku a paměťové karty řidiče, též potvrzení podle článku 1 Rozhodnutí Komise (ES) č. 230/2007, vystavené dopravcem o době, kdy v kontrolovaném období neřídil vozidlo včetně uvedených důvodů, nebo jiný doklad prokazující, že vozidlo v tomto období neřídil.

[27] O přímé použitelnosti nařízení a jeho přednostní aplikaci před vnitrostátním právem nebylo mezi účastníky sporu. Zřejmě proto, že tato pravidla jsou jasně zakotvena v čl. 10a Ústavy ve spojení s čl. 288 Smlouvy o fungování Evropské unie, podle něž má nařízení *obecnou působnost a je závazné v celém rozsahu a přímo použitelné ve všech členských státech*, jak již hodnotil krajský soud. V duchu těchto zásad krajský soud seznal, že pokud by stěžovatelka předložila jiný doklad o tom, že řidič kontrolovaného vozidla neřídil, který by zároveň nebyl formulářem podle rozhodnutí Komise ze dne 14. 12. 2009, porušila by tím povinnost stanovenou nařízením Rady. Žalovaný přesněji vysvětlil, že stěžovatelkou porušeným přímo použitelným předpisem Evropské unie je čl. 15 odst. 7 písm. a) nařízení č. 3821/85 (ve znění změněném nařízením č. 561/2006).

[28] Z uvedeného popisu skutkové situace a procesní obrany stěžovatelky je současně zřejmé, že účinek vnitrostátního práva je v této posuzované věci opačný, než jaký byl v krajském soudem odkazovaném rozsudku Soudního dvora Evropských společenství ze dne 10. 10. 1973, *Variola*, 34/73, ECLI:EU:C:1973:101. Zde vnitrostátní právo (vyhláška č. 478/2000 Sb.) ve prospěch jednotlivce v rozporu s přímo použitelným (a přímo účinným) unijním právem rozšiřuje okruh dalších dokladů, které může řidič vozidla předložit při kontrole. Stěžovatelka se vůči státu dovolává právě tohoto vnitrostátního práva, nikoli práva unijního. Ve věci *Variola* naopak vnitrostátní právo stanovilo povinnosti, neslučitelné s přímo použitelným právem Evropských společenství. Přesto je i z tohoto rozhodnutí zcela zřejmé pravidlo přednostní aplikace unijního práva, pokud je s ním právo vnitrostátní v rozporu. Úvaha krajského soudu o tom, že ve prospěch stěžovatelky nelze použít § 1b odst. 1 vyhlášky č. 478/2000 Sb., je proto správná a rozsudek tedy není nezákonný ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Byť tedy stěžovatelka namítala, že použití této zásady krajským soudem pro ni bylo překvapivé, nemohl tento její subjektivní stav vyvolat jiné posouzení použití právních předpisů. Každý dopravce odpovídá za to, že jeho činnost odpovídá všem předpisům, které jeho činnost regulují, a to včetně přímo použitelných předpisů Evropské unie.

[29] Stěžovatelka se mylí, pokud snad dovozuje, že podle evropského práva bylo možné vnitrostátní dopravu upravit odchýlně, jak se mělo stát právě § 1b odst. 1 vyhlášky č. 478/2000 Sb. Předně je nesprávný odkaz na *Smlouvu o ES*, neboť od 1. prosince 2009, kdy nabyla platnosti *Lisabonská smlouva* (Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství), došlo k přejmenování Smlouvy o založení Evropského společenství na Smlouvu o fungování Evropské unie. Ta pozměnila také znění jednotlivých článků smlouvy. Čl. 249 byl nahrazen právě čl. 288, který jen vyjmenovává právní akty Evropské unie, mj. i nařízení. Možnost nezbytné vnitrostátní úpravy poměrů, regulovaných nařízením z něj jistě nevyplývá. Ani čl. 15, 16 a 26 nařízení Rady č. 561/2006 takovou variantu zjevně nepřipouští.

[30] Z uvedeného vyplývá, že již při kontrole byla stěžovatelka, jakožto dopravce, povinna zajistit předložení pouze nařízením č. 3821/85 předepsané doklady bez ohledu na to, že se zabývá i jinou podnikatelskou činností, nebo nařizuje svým zaměstnancům vypracování jiných evidenčních dokladů. Pozdější předkládání i případně jiných dokladů nemá vliv na vznik odpovědnosti dopravce za delikt. Úvaze správních orgánů i krajského soudu proto v tomto směru nelze nic vytknout. Tento závěr jako jediný může obstát při zohlednění smyslu a účelu uvedeného nařízení, jímž je podle jeho preambule mj. *zajištění efektivní kontroly doby práce a odpočinku, a proto je nezbytné, aby zaměstnavatelé a řidiči měli odpovědnost za dohled nad správnou činností záznamového zařízení a aby s patřičnou pečlivostí vykonávali předepsané činnosti*. Tyto zásady musí platit stejně na celém území Evropské unie. Nelze tedy připustit, aby dopravci z některého členského státu svědčili jakékoli výjimky z obecné povinnosti jen proto, že je stanoví jeho vnitrostátní právo. Existence vnitrostátní právní úpravy, která je v rozporu s přímo použitelným předpisem EU, je sice jevem nežádoucím a snižujícím právní jistotu adresátů práva, avšak taková situace nemůže vést k tomu, že by nemohla a neměla být přednostně aplikována evropská norma.

[31] Při tomto právním posouzení je zároveň zřejmé, že rozhodnutí správních orgánů i krajského soudu netrpí vadou nepřezkoumatelnosti ve smyslu § 103 odst. 1 písm. b), res. d) s. ř. s. Jimi zjištěný skutkový stav totiž zcela postačoval pro rozhodnutí ve věci, přičemž právní hodnocení, které z něj vycházelo, bylo také dostatečné. Stěžovatelce lze přisvědčit, že krajský soud, ač provedl výslech řidiče kontrolovaného vozidla, tento důkaz zohlednil pouze v rámci skutkových zjištění, nikoli však při právním hodnocení. Z pohledu výše uvedeného posouzení věci je ovšem zřejmé, že se jednalo o důkaz nadbytečný, který rozhodnutí věcně nemohl ovlivnit. Tento formální nedostatek proto nemohl vyvolat jiný výsledek řízení. Skutkový stav v potřebném rozsahu bez pochybností dokládal protokol o silniční kontrole, podle něž předepsané doklady nebyly při kontrole předloženy. Ostatně

nic jiného ani stěžovatelka netvrdila. Správnost protokolem zachyceného stavu pak potvrzoval i úřední záznam policie, která kontrolu prováděla.

[32] Nejvyšší správní soud nezjistil další vytykané pochybení spočívající v nepřehlednosti právního posouzení při výčtu nařízení, která měla být stěžovatelkou porušena. Krajský soud výslovně uvedl, že jde o nařízení č. 561/2006. To sice měnilo předchozí nařízení č. 3821/85, samo však obsahuje nové normativní znění jeho předmětného čl. 15 odst. 7 písm. a). Pochybnosti o tom, jakou normu bylo nutné dodržovat, tedy nemohly vzniknout.

[33] Stejně tak není možné přisvědčit námitce o tom, že krajský soud nijak nezohlednil (ve vztahu k platnosti či historickému překonání) pozdější zrušení nařízení č. 3821/85. Dostatečné vysvětlení je totiž obsaženo v odst. 56 odůvodnění rozsudku krajského soudu a není třeba jej dále v tomto směru jakkoli doplňovat.

[34] Naopak Nejvyšší správní soud nezjistil, že by krajský soud hodnotil žalobu jinak, než v rozsahu žalobních důvodů, a to ani ze stěžovatelkou zmíněného 51. odstavce odůvodnění napadeného rozsudku.

[35] Nakonec nebyla zjevně důvodná ani námitka, napadající nedostatečné zdůvodnění výše uložené pokuty správními orgány. To je v dostatečném rozsahu obsaženo v posledním odstavci odůvodnění rozhodnutí správního orgánu a z hlediska požadavků na přesvědčivost a přezkoumatelnost mu nelze nic vytknout.

4044

Právo na informace: veřejný zájem; zveřejnění poskytnuté informace; role „společenského hlídacího psa“

k § 8b zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění zákona č. 61/2006 Sb. a 375/2011 Sb. (v textu jen „informační zákon“)

I. Při posuzování veřejného zájmu na poskytnutí informace o příjemci veřejných prostředků dle § 8b zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (po vydání tzv. platového nálezu Ústavního soudu ze dne 17. 10. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1378/16), musí povinný subjekt určit podle postavení dotčené osoby, jakou míru osvědčení takového veřejného zájmu bude požadovat po žadateli o informace. Pro zjevnost jeho existence je totiž klíčové, jaké postavení ve struktuře veřejné správy (a s tím související řídicí a organizační kompetence, odpovědnost a finanční ohodnocení) dotčená osoba má.

II. Avizovaný záměr žadatele o informace zveřejnit poskytnuté informace na veřejně přístupném úložišti dat, který umožní široké veřejnosti o těchto informacích vést diskusi, je dostatečný pro splnění podmínky přispět těmito informacemi k diskusi o věcech veřejného zájmu; postačuje totiž pouze racionální potenciál vzniku či rozvoje veřejné diskuse. Zároveň nelze trvat na tom, aby žadatel takto získané informace sám přímo explicitně hodnotil či analyzoval; jejich zveřejnění je samo o sobě pro veřejnost přidanou hodnotou.

III. Roli tzv. „společenského hlídacího psa“ mohou splňovat nejen profesionální novináři, ale také neziskové organizace či spolky věnující se otázkám transparentnosti, hospodaření a odměňování ve veřejné správě nebo též jednotlivci, kteří do veřejného prostoru kvalifikovaným způsobem vnášejí informace o fungování veřejné sféry. Podmínkou je, aby žadatel tyto informace nepožadoval pro svou vlastní soukromou potřebu, nýbrž s nimi seznamoval veřejnost.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2020, čj. 2 As 88/2019-29)

Prejudikatura: č. 3155/2015 Sb. NSS; náleze Ústavního soudu č. 188/2017 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 1378/16) a č. 64/2018 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS. 1200/16); rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 8. 11. 2016, *Magyar Helsinki Bizottság proti Madarsku*, stížnost č. 18030/11.

Věc: K. B. proti Kanceláři prezidenta republiky o poskytnutí informací, o kasační stížnosti žalobkyně.

Rozhodnutím vedoucího Kanceláře prezidenta republiky (dále jen „vedoucí žalované“) ze dne 21. 3. 2018 (dále jen „napadené rozhodnutí“), bylo zamítnuto odvolání žalobkyně a potvrzeno rozhodnutí žalované ze dne 1. 3. 2018 (dále jen „prvostupňové správní rozhodnutí“), jímž byla odmítnuta žádost žalobkyně o poskytnutí informace podle informačního zákona. Žalobkyně se přitom žádostí ze dne 14. 2. 2018 domáhala poskytnutí informace o výši veškerých vyplacených finančních prostředků (včetně osobního ohodnocení a příplatků, odměn, jiných příjmů a benefitů spojených s výkonem funkce), zdůvodnění mimořádné odměny a počtu odpracovaných měsíců, a to u osob na pozici vedoucího Kanceláře prezidenta republiky, zástupce vedoucího Kanceláře – ředitele sekce a ředitelů sekce administrativní, sekce sekretariátu prezidenta republiky, odboru tiskového a tiskového mluvčího prezidenta republiky, zahraničního odboru a odboru legislativy a práva, to vše za kalendářní roky 2016 a 2017 ve struktuře „*pozice – sekce – plat – odměny – jiné funkční požitky – zdůvodnění mimořádné odměny – počet odpracovaných měsíců*“.

Rozhodnutí vedoucího žalované napadla žalobkyně u Městského soudu v Praze žalobou, jíž se domáhala jeho zrušení a vrácení věci žalované k dalšímu řízení. Nesouhlasila s tím, že jí podaná žádost nespĺňuje kritérium veřejného zájmu jakožto podmínku pro zveřejnění platových poměrů, neboť se údajně netýká společnosti jako celku; stejně tak rozporovala názor, že zveřejnění takových informací nemůže přispět k diskuzi ve veřejném zájmu. Zdůraznila, že zájem na transparentnosti čerpání veřejných prostředků, a tedy poskytnutí s tím souvisejících informací, je u nejvyšších státních činitelů (na rozdíl například od zaměstnanců statutárního města Zlín) nepochybně vyšší. Konkrétně přitom popsala, k jakému účelu jsou informace požadovány, jak sdělování těchto informací veřejnosti přispívá k diskuzi o věcech veřejného zájmu a taktéž jak požadované údaje souvisejí s veřejnou činností, kterou dané osoby vykonávají. Upozornila na rozsudek Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) ze dne 8. 11. 2016 ve věci *Magyar Helsinki Bizottság proti Madarsku*, č. 18030/11; namítla přitom, že veřejná diskuze týkající se příjmů a majetkových poměrů vedoucích úředníků Kanceláře prezidenta republiky se již objektivně uskutečňuje a na poskytování požadovaných informací existuje oprávněný zájem z důvodu transparentnosti odměňování osob ve vysoké veřejné funkci.

Městský soud podanou žalobu rozsudkem ze dne 7. 3. 2019, čj. 11 A 125/2018-70 (dále jen „napadený rozsudek“), zamítl. Předslal, že se zabýval především posouzením argumentu žalované, že poskytnutím požadované informace by bylo nepřiměřeně zasaženo do osobnostních práv osob, jichž se žádost o informace týká. Konstatoval, že rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014, čj. 8 As 55/2012-62, č. 3155 /2015 Sb. NSS, zůstává nejvýznamnějším rozhodnutím tohoto soudu o vzájemném vztahu ústavně zaručeného práva na informace vůči případnému zásahu do dalších konkurujících práv; žalovaná tedy postupovala správně, pokud v době, kdy o žádosti žalobkyně rozhodovala, vycházela především z tohoto rozhodnutí, a dostála tak povinnost poměřit případnou konkurenci proti sobě stojících práv v souladu s požadavky tehdejší judikatury. Po rozsudku rozšířeného senátu se však problematikou sdělování informací o příjmu zaměstnanců veřejné správy zabýval Ústavní soud, a to svými nálezy ze dne 17. 10. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1378/16, č. 188/2017 Sb. ÚS (dále též „*platový nálezy*“), a ze dne 3. 4. 2018, sp. zn. IV. ÚS 1200/16, č. 64/2018 Sb. ÚS. Městský soud přitom citl povinnost vycházet z právního názoru Ústavního soudu, neboť jeho rozhodnutí jsou závazná pro všechny orgány a osoby.

Uvedl, že žalovaná řádně postupovala podle bodu 125 platového nálezu Ústavního soudu; důvodně přitom dospěla k závěru, že žalobkyně nedoložila, že by v případě její žádosti byl veřejný zájem na poskytnutí informací vyšší než právo dotčených osob na ochranu jejich soukromí. Městský soud naopak shledal dostatečnými, určitými a srozumitelnými úvahy žalované, že je třeba soukromí těchto osob chránit. K podmínce poskytnutí informace tkvící v účelu žádosti přispět k veřejné diskuzi o věcech veřejného zájmu konstatoval, že žalobkyně žádný takový záměr netvrdila ani nedoložila; zvažované uveřejnění získaných informací na webových stránkách dle něj ještě nedokládá řádný záměr k vyvolání patřičné diskuze. Nikterak nepochybnil žalobkyni inzerovaný veřejný zájem na transparentnosti veřejné správy, zvláště pak v souvislosti s protikorupčními opatřeními; odkázal však na oznamovací povinnost zákonem určených zaměstnanců veřejné správy podle zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů (dále jen „*zákon o střetu zájmů*“). Právě při posuzování existence veřejného zájmu je dle něj nezbytné se zabývat otázkou nutnosti takového zásahu do soukromí dotčených osob, neboť při poměřování, zda převažuje veřejný zájem na poskytnutí informace nad ochranou soukromí, je třeba reflektovat konkrétní okolnosti každého případu.

Žalobkyně avizovala záměr uveřejnit poskytnuté informace na internetových stránkách (www.platytopuredniku.cz), dle městského soudu však informační zákon s možností žadatelů uveřejňovat získané informace vůbec nepočítá. Zveřejňování informací o platech a odměnách konkrétních osob je navíc zpracováním osobních údajů, přičemž dotčení zaměstnanci nedali žádný souhlas s poskytnutím požadovaných informací. Žalobkyně zamýšlené zpřístupnění osobních údajů neomezenému okruhu osob prostřednictvím internetu tak představuje pro dotčené osoby daleko vyšší zásah do soukromí než pouhé poskytnutí informace konkrétnímu žadateli; to je aspekt, který musel povinný subjekt při vyřízení žádosti taktéž posuzovat. Městský soud pak neměl ani za to, že žalobkyně plní funkci tzv. „společenského hlídacího psa“, neboť jako jediný důvod poskytnutí požadovaných informací uvedla jejich zveřejnění na webových stránkách. To však samo o sobě dle soudu nepostačuje pro naplnění role „hlídacího psa“, neboť pouhé pasivní zveřejnění získaných informací na internetu nezpůsobí nic jiného, než že jí sdělená informace bude zpřístupněna též dalším osobám. Žalobkyně netvrdila ani nedoložila, že se předmětnou problematikou blíže zabývá či že skutečně provádí analýzy získaných informací a činí z nich závěry o tom, nakolik jí získané informace svědčí o respektování veřejného zájmu při poskytování finančních prostředků. Aby určitý subjekt mohl být „hlídacím psem“, nemůže se dle městského soudu spokojit pouze s pasivním obstaráváním informací, ale musí s nimi dále aktivně pracovat, čímž teprve „hlídá“ správnost nakládání s veřejnými prostředky. Na argument žalobkyně, že řada ústředních orgánů státní správy i soudní soustavy jí požadované informace poskytla, městský soud uvedl, že tato okolnost nemůže mít na posuzování projednávané věci jakýkoliv vliv.

Dále měl městský soud za to, že na řešený případ dopadají též body 39 a 50 Preambule Nařízení Evropského parlamentu a Rady ze dne 27. 4. 2016, č. 2016/679, o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů (dále jen „GDPR“). Poskytování osobních údajů by proto dle něj mělo být přiměřené, relevantní a omezené na to, co je nezbytné; způsob jejich zpracování by pak měl zaručovat náležitou bezpečnost a důvěrnost těchto údajů, mimo jiné za účelem zabránění neoprávněnému přístupu k nim nebo jejich neoprávněnému použití.

Proti rozsudku městského soudu podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost, ve které navrhla napadený rozsudek zrušit a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení. Pokud jde o posuzování otázky veřejného zájmu ve vztahu k poskytnutí informace o platech a odměnách nejvyšších státních úředníků, stěžovatelka upozorňuje, že judikatura různých senátů městského soudu je značně odlišná. Odkázala na rozsudek městského soudu ze dne 1. 10. 2018, čj. 5 A 40/2015-68, v němž soud řešil taktéž žalobu proti rozhodnutí vedoucího žalované brojíci proti neposkytnutí informace o platu vedoucího Kanceláře prezidenta republiky. Konstatoval v něm mimo jiné, že shledal vysoký veřejný zájem na poskytnutí informace o příjmech kancléře. Zohlednil totiž, že jde právě o příjem vedoucího Kanceláře prezidenta republiky, tedy o osobu stojící v čele úřadu, který zajišťuje obstarávání věcí spojených s rozsáhlými ústavními a zákonnými pravomocemi prezidenta republiky. Kancléř je navíc přímo podřízen prezidentu republiky, a jedná se tak o funkci, která je ve veřejné službě na jednom z vrcholů. Jako takový je kancléř osobou, jež je přirozeně předmětem veřejného zájmu, a ochrana jejího soukromí je odpovídacím způsobem snížena (viz rozsáhlá judikatura ke kritice veřejných osob, dále též ke zveřejňování soukromých informací o veřejných osobách, srov. rozsudek ESLP ze dne 7. 2. 2012, ve věci *Von Hannover proti Německu*, stížnost č. 40660/08). V odkazaném případě proto městský soud naznal, že zveřejnění příjmu kancléře, byť představuje zásah do jeho soukromí, je odůvodněno silným veřejným zájmem na sdělení této informace. Ke kritériu naplnění poslání dozoru veřejnosti či role tzv. „společenského hlídacího psa“ pak poznamenal, že se jedná o podmínku dosud judikaturou neuplatňovanou, která nevyplývá přímo ze zákona. Obecně nepopřel, že toto kritérium lze pojmově použít v případě vyvažování práva na informace s ochranou soukromí; nerozporoval ani oprávnění Ústavního soudu právo na informace zakotvené v Listině základních práv a svobod (dále jen „Listina“) takto vyložit a fakticky dané právo náležící každému omezit. Podle městského soudu tak ovšem Ústavní soud dosud neučinil (a to ani svým náleženem ze dne 3. 4. 2018, sp. zn. IV. ÚS 1200/16, který argumentačně pouze odkazuje na jeho dřívější platový náleží); dovodil totiž předmětné omezení práva na informace z judikatury ESLP, která však řešila odlišnou situaci. Stěžovatelka tedy poukazuje na to, že v odkazané věci se městský soud zcela ztotožnil s názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v rozsudku ze dne 22. 10. 2014, čj. 8 As 55/2012-62; přesto se kritériem „společenského hlídacího psa“ zabýval a považoval jej za splněné, a to pro bohatou publikační činnost žadatele.

V nyní posuzovaném případě sice městský soud nijak nezpochybňoval stěžovatelkou inzerovaný veřejný zájem na transparentnosti veřejné správy (zvláště pak v souvislosti s protikorupčními opatřeními), ovšem zároveň odkázal na oznamovací povinnost zákonem určených zaměstnanců veřejné správy podle zákona o střetu zájmů. Z kontextu jím učiněné úvahy ovšem plyne, že mechanismy stanovené zákonem o střetu zájmů považuje za naprosto dostatečné, a poskytnutí požadované informace tedy nikoli za nezbytné; to je ovšem v rozporu s výše odkazovaným závěrem jiného senátu městského soudu, dle něž zveřejnění příjmu kancléře je ospravedlnitelné na základě silného veřejného zájmu po této informaci.

Dále stěžovatelka nesouhlasí s posouzením jejího záměru uveřejnit poskytnuté informace na internetových stránkách (www.platytopuredniku.cz), neboť informační zákon s možností žadatelů uveřejňovat získané informace údajně nepočítá. Tento závěr soudu je zcela nesprávný už z důvodu prosté logiky, neboť se zveřejněním poskytnuté informace počítá podle § 5 odst. 3 daného zákona, dle něž do 15 dnů od poskytnutí informací na žádost musí povinný subjekt tyto informace zveřejnit způsobem umožňujícím dálkový přístup. S ohledem na toto ustanovení nelze považovat stěžovatelkou zamýšlené zpřístupnění poskytnutých informací neomezenému okruhu osob prostřednictvím internetu za vyšší zásah do soukromí dotčených osob, než je poskytnutí daných informací konkrétnímu žadateli; stěžovatelka v rámci svého projektu pouze soustřeďuje zveřejněné informace na jednom veřejně dostupném místě. Informace o platech veřejných činitelů na vysokých úřednických pozicích jsou navíc veřejně přístupné ve většině demokratických států (např. USA, Spojené království, Německo, Estonsko, Itálie, skandinávské země). Zároveň si stěžovatelka klade logickou otázku, jak může plnit roli tzv. „společenského hlídacího psa“ ve vztahu k informacím o platech a odměnách nejvyšších státních úředníků, pokud by si předmětné informace nechávala pouze pro sebe a neinformovala o nich veřejnost. Z odůvodnění napadeného rozsudku totiž vyplývá až absurdní závěr, že by městský soud pokládal za ještě přijatelnou žádost o informace o platech příjemců veřejných prostředků v situaci, kdy by stěžovatelka tyto informace žádala pouze pro svou soukromou potřebu (informovanost například ze své vlastní zvědavosti) a neměla by v úmyslu je dále předávat veřejnosti; teprve tehdy by zřejmě městský soud nepovažoval zásah do soukromí dotčených osob za převažující. Na druhou stranu by v takovém případě ale těžko mohla plnit roli tzv. „společenského hlídacího psa“ a splňovat podmínku, že informace má přispět k diskusi ve veřejném zájmu.

Ve prospěch důvodnosti své kasační stížnosti pak stěžovatelka argumentuje též tím, že požadované informace o platech a odměnách svých úředníků na vysokých pozicích jí ve stejném rozsahu, jako žádala od žalované, poskytla drtivá většina oslovených státních institucí, včetně například Ústavního soudu České republiky, Nejvyššího správního soudu, orgánů justice či naproste většiny ministerstev. Zájem na transparentnosti a poskytnutí informací o čerpání veřejných prostředků je u nejvyšších státních činitelů vyšší než například u zaměstnanců statutárního města Zlín, jichž se týkal předmětný platový nález Ústavního soudu, v němž bylo akcentováno jejich právo na ochranu soukromí. Obdobně jako u posuzování práva na ochranu osobnosti, tak také u práva na ochranu soukromí by mělo být aplikováno stanovisko vyslovené Nejvyšším soudem, že z práva na ochranu soukromí samozřejmě nejsou vyloučeni ani politikové, veřejnosti známé osoby a nejvyšší státní funkcionáři; hlediska práva na informace ohledně těchto osob a jejich veřejné činnosti (placené z veřejných zdrojů) by však měla též poměřovat, že osoba vstoupivší na veřejnou scénu musí počítat s tím, že bude pod zvýšenou kontrolou veřejnosti, která se zajímá především o její profesní život. Stěžovatelka je dále přesvědčena o tom, že neexistuje důvod privilegovat vedoucí zaměstnance žalované, jejichž plat (odměna) není stanovena přímo právním předpisem, oproti jiným státním úředníkům (včetně soudců a státních zástupců), u nichž je výše odměny a náhrad spojených s výkonem funkce přesně stanovena zákonem a z něho přímo zjištělná; občanům a daňovým poplatníkům je tak v jejich případě tato informace veřejně dostupná.

Žalovaná ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že jestliže stěžovatelka brojí proti tomu, že judikatura různých senátů městského soudu je značně odlišná, pak žalovaná zdůrazňuje, že se jedná o odlišné skutkové stavy, přičemž jednotlivé věci je třeba vždy hodnotit dle konkrétních okolností daného případu. Rozsudek městského soudu ze dne 1. 10. 2018, čj. 5 A 40/2015-68 (tj. odkazovaný stěžovatelkou), se týkal poskytnutí výplatních pásek vedoucího Kanceláře prezidenta republiky (nikoliv též dalších osob na pozici ředitelů odborů žalované). Za zásadní pak považuje tu odlišnost, že stěžovatelka již dříve výši příjmů vedoucího Kanceláře prezidenta republiky znala (a dožadovala se pouze zpřesnění této informace skrze částečně anonymizované výplatní pásky),

tudíž v daném případě byl zásah do jeho soukromí téměř minimální. Závěry tohoto rozhodnutí však z důvodu odlišného skutkového stavu nedopadají též na nyní projednávanou věc.

Žalovaná dále poukazuje, že právo na informace ve veřejném zájmu není absolutní; nadto informace o platových poměrech zaměstnanců jsou osobními údaji spadajícími pod ochranu čl. 10 Listiny a čl. 8 Evropské úmluvy o lidských právech a základních svobodách. Platový nálezn Ústavního soudu přitom předpokládá ze strany povinného subjektu hodnocení osoby žadatele i účelu, pro který o předmětnou informaci žádá, resp. nově nastupuje povinnost povinného subjektu zjišťovat, v čem konkrétně spočívá veřejný zájem. Žalovaná je proto přesvědčena, že by naopak pochybila, pokud by stěžovatelce bez dalšího poskytla požadované informace, aniž by se jakkoli vyrovnala se skutečností, že takové poskytnutí je významným zásahem do ústavně chráněného práva na ochranu soukromého života jejích zaměstnanců, a neprovedla v dané věci test proporcionality. Dospěla přitom k závěru, že stěžovatelka v tomto testu neobstála, neboť neuvedla konkrétní skutečnosti svědčící o tom, že by se mělo jednat o informace, které se týkají veřejného zájmu, resp. že účelem jejich vyžádání je přispět k diskusi o věcech veřejného zájmu. Tvzení stěžovatelky uvedená v žádosti o informace jsou ryze obecného charakteru; to je zjevné především ve vztahu požadovanému odůvodnění odměn, které však stěžovatelka na svém webu nikde neuvádí. Žalovaná ovšem není povinna si takové rozhodné skutečnosti za stěžovatelku domýšlet.

Ve stěžovatelkou odkazovaném rozsudku ESLP ve věci *Magyar Helsinki Bizottság proti Madarsku* pak šlo o realizaci projektů, jejichž cílem bylo zmapovat fungování systému přerozdělování *ex offio* případů mezi jednotlivé advokáty, kdy v praxi byl pověřován pouze úzký okruh osob, jejichž živnost byla do značné míry závislá na pravidelném příjmu z této činnosti. Pokud jde o námitku stěžovatelky spočívající v tom, že informací o platech a odměnách úředníků na vysokých pozicích jí ve stejném rozsahu poskytla drtivá většina oslovených institucí, jedná se o bezpředmětné tvrzení. Povinný subjekt musí podrobit podanou žádost testu proporcionality vždy v každém jednotlivém případě. Jestliže pak stěžovatelka argumentuje jakýmsi vyšším zájmem na transparentnosti čerpání finančních prostředků u nejvyšších státních činitelů, zcela opomíjí závěry právě platového nálezu Ústavního soudu, který jakoukoli paušalizaci okruhu zaměstnanců, jež jsou nuceni strpět poskytnutí informací o svých platech, odmítl jako ústavně nekonformní; zdůraznil přitom, že nelze mechanicky aplikovat zákonnou úpravu, ale v každém jednotlivém případě je nutno vážit význam a intenzitu dvou ve střetu se nacházejících ústavně zaručených práv.

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

Z odůvodnění:

(...)

III.2 Právní úprava a dosavadní judikatura

[20] Dle § 8b odst. 1 informačního zákona povinný subjekt poskytne základní osobní údaje o osobě, které poskytl veřejné prostředky. Podle odst. 3 téhož ustanovení se základní osobní údaje podle odstavce 1 poskytnou pouze v tomto rozsahu: jméno, příjmení, rok narození, obec, kde má příjemce trvalý pobyt, výše, účel a podmínky poskytnutých veřejných prostředků.

[21] Dlouhý a komplikovaný vývoj judikatury správních soudů k otázce poskytování informací o příjemcích veřejných prostředků dle § 8b informačního zákona byl, až do okamžiku vydání platového nálezu Ústavního soudu, uzavřen a sjednocen závěrem rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu vyjádřeném v rozsudku ze dne 22. 10. 2014, čj. 8 As 55/2012-62, č. 3155/2015 Sb. NSS, dle něž „[i]nformace o platech zaměstnanců placených z veřejných prostředků se podle § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím **zásadně poskytují**“ (tj. v každé konkrétní věci není nezbytné provádět individuální test proporcionality, neboť ten již učinil zákonodárce při formulaci daného zákonného ustanovení); „*povinný subjekt přitom **mohl nesdělit** informace o platu zaměstnance poskytovaném z veřejných prostředků **jen výjimečně**, pokud se tato osoba na podstatě vlastní činnosti povinného subjektu podílí jen nepřímou a nevýznamným způsobem a zároveň nevytvářejí konkrétní pochybnosti o tom, zda v souvislosti s odměňováním této osoby jsou veřejné prostředky vynakládány hospodárně.*“

[22] Na tyto závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ovšem kriticky reagoval Ústavní soud, který v tzv. platovém nálezu (tj. nálezu ze dne 17. 10. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1378/16, č. 188/2017 Sb. ÚS), konstatoval, že „[p]ovinná osoba může odmítnout poskytnout žadateli informace o platu a odměnách zaměstnance

vyžádané na základě ustanovení § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím, pokud nejsou splněny všechny tyto podmínky: a) účelem vyžádání informace je **příspěvek k diskusi** o věcech veřejného zájmu; b) informace samotná se týká **veřejného zájmu**; c) žadatel o informaci plní úkoly či poslání dozoru veřejnosti či roli **tzv. „společenského hlídačského psa“**; d) informace **existuje a je dostupná**. Nejsou-li všechny tyto podmínky splněny, potom odmítnutí poskytnout žadateli informaci o platu a odměnách zaměstnance není porušením povinnosti státních orgánů a orgánů územní samosprávy poskytovat přiměřeným způsobem informace o své činnosti, vyplývající z článku 17 odst. 5 Listiny. Článek 17 odst. 1 Listiny zaručuje (obdobně jako článek 10 odst. 1 Úmluvy) právo na přístup k informacím. Ustanovení článku 17 odst. 5 Listiny zavazuje státní orgány a orgány územní samosprávy poskytovat informace o své činnosti „**přiměřeným způsobem**“ s tím, že podmínky a provedení tohoto závazku, resp. jemu odpovídajícího práva, stanoví zákon. Právo na informace ve veřejném zájmu není absolutní; pokud jeho výkon zasahuje do práva na ochranu soukromého života, chráněného článkem 10 Listiny a článkem 8 Úmluvy, je nutno v každém jednotlivém případě všechna tato práva poměřovat a zajistit mezi nimi spravedlivou rovnováhu. **Požadavek „přiměřenosti“ je nutno dle přesvědčení Ústavního soudu vykládat ve světle výše uvedeného testu**, uplatňovaného ESLP při aplikaci článku 10 Úmluvy ve vztahu k poskytování informací ve veřejném zájmu (viz body 85 až 94 odůvodnění tohoto nálezu). Informace o platových poměrech zaměstnanců jsou osobní údaje, spadající pod ochranu článku 10 Listiny a článku 8 Úmluvy, zaručujících právo na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého života, a právo na informační sebeurčení, umožňujícího jednotlivci spoléhat na své právo na soukromí s hlediska dat, která jsou shromažďována, zpracovávána a šířena. V posuzovaném případě je poskytnutí těchto informací povinnou osobou (zaměstnavatelem) zřetelným zásahem do práva stěžovatelů na ochranu před zasahováním do soukromého života a do práva na ochranu před neoprávněným zveřejňováním osobních dat. Dochází takto ke střetu ústavně garantovaných základních práv, tj. práva stěžovatelů na ochranu před zasahováním do soukromého života dle čl. 10 Listiny a čl. 8 Úmluvy – to na straně jedné, a práva žadatele na svobodu projevu (a v jeho rámci práva na informace ve veřejném zájmu), chráněného článkem 17 Listiny a článkem 10 Úmluvy – to na straně druhé. Při střetu základních práv nutno vycházet z principu, že všechna základní práva jsou rovnocenná. Orgány aplikující relevantní právní úpravu - tj. v posuzovaném případě osoby poskytující informaci, správní orgány a soudy v systému správního soudnictví - **musí v každém jednotlivém případě porovnat dotčená základní práva, a posoudit, zda mezi nimi byla dodržena spravedlivá rovnováha**. [...] v žádosti žadatele ze dne 1. 6. 2015 o poskytnutí informací (viz bod 6 odůvodnění tohoto nálezu) není jakákoliv zmínka o účelu, k jakému mají být požadované osobní údaje užity ve veřejném zájmu, a v čem tento veřejný zájem má spočívat. Nebylo proto možné ani posoudit, zda sledovaného účelu nebylo možné dosáhnout i jinak, tj. při šetření ústavně chráněných základních práv dotčených osob (stěžovatelů). Ústavní soud **nesouhlasí se závěrem Nejvyššího správního soudu** vysloveným v jeho rozsudku sp. zn. 8 As 55/2012, že **test proporcionality není třeba provádět při posuzování jednotlivých konkrétních případů, protože takový test prý provedl již zákonodárce při formulaci ustanovení § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím**. Žádným zákonem nelze abstraktně vyloučit ochranu základních práv a svobod, zaručenou ústavním pořádkem. V každém jednotlivém případě střetu ústavně zaručených práv musejí soudy a jiné orgány veřejné moci zvážit význam a intenzitu dotčených práv. V posuzované věci spočívalo pochybení statutárního města Zlín v tom, že při rozhodování o žádosti žadatele neprovedlo nezbytný test proporcionality. Ústavní soud konstatuje, že **poskytování informací o odměnách za práci není obecně protiústavní, nicméně případný zásah do základních práv dotčených osob je nutno posuzovat podle okolností každého jednotlivého případu**.“ Tyto závěry pak (bez jakéhokoli rozšíření výše citovaného posouzení) zopakoval Ústavní soud ještě v nálezu ze dne 3. 4. 2018, sp. zn. IV. ÚS 1200/16, č. 64/2018 Sb. ÚS.

[23] Po vydání citovaného platového nálezu již Nejvyšší správní soud rozhodoval v řadě případů o otázce poskytování informací o příjemcích veřejných prostředků ve smyslu § 8b informačního zákona. Ať už však tyto věci byly založeny na poskytnutí požadované informace v souladu s tehdejší judikaturou zdejšího soudu (srov. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 22. 10. 2014, čj. 8 As 55/2012-62, dle nějž se informace o platu měly v zásadě bez dalšího poskytnout), nebo bylo sdělení požadované informace z jakéhokoli důvodu odmítnuto, v žádné z věcí doposud přezkoumávaných Nejvyšším správním soudem ještě nebyl povinným subjektem (či následně správním soudem) proveden Ústavním soudem požadovaný test proporcionality, jak jej nastínil právě v platovém nálezu; Nejvyšší správní soud proto rozhodnutí v těchto věcech zpravidla rušil a vrátil k provedení předmětného testu (srov. rozsudky NSS ze dne 22. 11. 2017, čj. 2 As 173/2017-27, ze dne 20. 2. 2018, čj. 9 As 399/2017-38, ze dne 28. 2. 2018, čj. 2 As 296/2017-31, ze dne 17. 5. 2018, čj. 2 As 313/2017-56, ze dne 4. 9. 2018, čj. 7 As

366/2017-54, ze dne 20. 9. 2018, čj. 10 As 345/2017-73, ze dne 15. 11. 2018, čj. 3 As 211/2017-20, a ze dne 28. 11. 2019, čj. 7 As 71/2018-35). Nejvyšší správní soud již také konstatoval, že „*nevnímá rozsudek rozšířeného senátu a následný náleze Ústavního soudu jako rozhodnutí zcela protikladná. Nadále již (pouze) nelze vycházet z toho, že potřeba proporcionálního posouzení práva na informace o příjemcích veřejných prostředků se promítla již do úvahy zákonodárce při formulaci § 8b informačního zákona. Ústavní soud (navíc) předkládá další kritéria, skrze která lze (resp. je nutné) o případné kolizi základních práv v konkrétním případě uvážit.*“ (srov. rozsudek NSS ze dne 4. 9. 2018, čj. 7 As 366/2017-54). Nejvyšší správní soud tedy hned úvodem poukazuje na to, že platový náleze ve své nejnovější judikatuře respektuje a po povinných subjektech (na rozdíl od své dřívější rozhodovací praxe) požaduje, aby v každém jednotlivém případě individuálně prováděly Ústavním soudem nastíněný modifikovaný test proporcionality a skrze něj poměřovaly dvě proti sobě v kolizi stojící základní práva garantovaná Listinou.

[24] Zároveň však Nejvyšší správní soud nemůže přehlédnout, že Ústavní soud v platovém nálezu pouze obecně předestřel čtyři podmínky [tj. 1) účelem vyžádání informace je přispět k diskusi o věcech veřejného zájmu, 2) informace samotná se týká veřejného zájmu, 3) žadatel plní úkoly či posílá dozoru veřejnosti či roli tzv. „společenského hlídáčího psa“, 4) informace existuje a je dostupná], které musejí být posuzovány, jejichž kumulativní splnění svědčí o přednosti práva na přístup k informacím před právem na ochranu soukromí dotčené osoby, čili umožňují poskytnutí požadované informace. Ústavní soud však již v platovém nálezu (ani své pozdější judikatuře) tato výše zmíněná kritéria sám blíže nerozvádí a taktéž nikterak necharakterizuje pojmy v nich obsažené (např. plnění úkolů či posílání dozoru veřejnosti nebo tzv. „společenský hlídáčí pes“), byť při jejich formulaci zjevně vychází (a tedy nepřímo odkazuje) na rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 8. 11. 2016 ve věci *Magyar Helsinki Bizottság proti Madarsku*, č. 18030/11, bod 168. Bližší interpretace těchto podmínek je ovšem ponechána na povinných subjektech, resp. následném soudním přezkumu prováděném správními soudy. Je na Nejvyšším správním soudu jako vrcholném soudním orgánu zajišťujícím jednotu rozhodování ve věcech patřících do pravomoci soudů ve správním soudnictví, aby alespoň v obecných rysech blíže stanovil konkrétnější úvahová východiska, resp. jejich mantinely, z nichž je třeba při provádění takto modifikovaného testu proporcionality vycházet; takový přístup přitom není nerespektováním či relativizováním nálezu Ústavního soudu, neboť jej pouze dále rozvádí a naplňuje, a to při zachování respektu k jeho esenciální myšlence.

III.3 Veřejný zájem na poskytnutí informace

[25] Prvním kritériem k posuzování v rámci daného testu proporcionality jsou spolu vzájemně související podmínky týkající se otázky veřejného zájmu [tj. 1) aby účelem vyžádání informace bylo přispět k diskusi o věcech veřejného zájmu a 2) aby se tato informace sama týkala veřejného zájmu]. Nejvyšší správní soud předně obecně konstatuje, že splnění podmínky druhé bude většinou znamenat i naplnění (i když tomu tak zdaleka nemusí být vždy) té první; pouze pokud se požadovaná informace týká veřejného zájmu, pak může být žadatelem vyžadována za účelem přispět s ní právě k diskusi o věcech veřejného zájmu. Zároveň však také obráceně platí, že pokud se požadovaná informace týká veřejného zájmu a žadatel plausibilně tvrdí, že s ní hodlá nějakým způsobem přispět k veřejné diskusi (získanou informací chce např. zveřejnit třetím osobám k dalšímu posouzení, komentování či statistickému porovnání s jinými relevantními informacemi, nebo ji hodlá sám analyzovat a vzešlé výstupy sdělit veřejnosti), bude většinou (tj. ne nezbytně vždy) splněna také podmínka účelu vyžádání informace. Posouzení povahy samotné informace a toho, k čemu má být využita, zpravidla bude třeba provádět společně a uvážit, zda žadatel s touto informací hodlá přispět k veřejné diskusi a nedomáhá se jí například pouze ze soukromých důvodů, aby tak poškodil či diskreditoval dotčenou osobu nebo si s ní skrze zneužití tohoto práva vyřizoval vlastní spory osobního charakteru (podmínka první). Není již však na místě zkoumat, natož chtít po žadateli, aby sám prokázal, zda poskytnutá informace skutečně následně vzbudí žadatelem avizovanou veřejnou diskusi; relevantní pouze je, zda ji žadatel v podobě k tomu podle běžných zkušeností způsobilé hodlá veřejnosti k diskusi předložit a tím i potenciálně umožnit.

[26] K existenci veřejného zájmu na poskytování informací o příjemcích veřejných prostředků pak Nejvyšší správní soud považuje za stále relevantní a nepochybně své dříve k této otázce formulované argumenty (srov. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 22. 10. 2014, čj. 8 As 55/2012-62, zejm. body 66 až 71):

„[66] Je notorietou, že moderní stát hospodaří s velkým množstvím peněz a že veřejnými rozpočty v podmínkách vyspělých států Evropy, k nimž náleží i Česká republika, prochází téměř polovina hrubého domácího produktu. Tyto

prostředky jsou přerozdělovány a vydávány na nejrůznější účely, od důchodů a jiných sociálních výdajů přes veřejné zakázky, nejrůznější dotace a subvence až po platy zaměstnanců veřejného sektoru a provozní výdaje. Veřejný zájem na tom, aby přerozdělované prostředky byly vynakládány v souladu s účelem, na který byly určeny, je za této situace značný a stejně tak je mimořádně složité toho dosáhnout vzhledem k rozsahu a komplikovanosti procedur, kterými je přerozdělování uskutečňováno. Vedle kontroly prostřednictvím k tomu určených orgánů veřejné moci se proto nabízí i přímá kontrola jednotlivci na základě jejich zájmu o nejrůznější otázky spojené s fungováním veřejné moci. Hlavní smysl a účel § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím je tedy dát procesní prostředek k tomu, aby se každý jednatel mohl v míře, v jaké se pro to rozhodne, podílet na kontrole hospodaření veřejné moci tím, že se informuje, jakým způsobem vynakládá veřejná moc prostředky v oblasti, která tazatele zajímá.

[67] Historie poskytuje řadu příkladů pro tezi, že každá moc, i demokratická, korumpuje, a že čím méně je kontrolována, tím větší je nebezpečí jejího zneužití. Kontrola veřejné moci prostřednictvím takových institutů, jako je § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím, má řadu výhod, které ve svém souhrnu významně brání zneužívání veřejné moci a posilují demokratickou legitimitu politického systému.

[68] V první řadě se za pomoci tohoto institutu na kontrole veřejné moci může podílet každý, a to přesně v té míře, v jaké se rozhodne být aktivní. Nikdo není vyloučen, každý má možnost se ptát a dozvědět se. To již samo o sobě posiluje vztah veřejné moci a občana, brání rozdělení na ‚my‘ a ‚oni‘ a posiluje vědomí veřejnosti, že veřejná moc není účelem o sobě či prostředkem mocných k udržení jejich výsad, odcizeným od občanské společnosti, nýbrž nástrojem občanů, tvořících politickou obec, k prosazování obecných, společně sdílených zájmů a cílů.

[69] Dalším účelem je, že zjištění získané prostřednictvím zákona o svobodném přístupu k informacím mohou sloužit k účinné sebereflexi veřejné moci. Naznačí-li tato zjištění, že veřejná moc hospodářila způsobem, který je nezákonný, nevhodný, nemravný, nerozumný či v jiných ohledech nepatřičný, může to vyvolat reakci veřejnosti či příslušných orgánů, a v důsledku toho i patřičnou korekci v chování veřejné moci.

[70] Konečně nelze podcenit ani preventivní účinek zákona o svobodném přístupu k informacím. Samotná skutečnost, že veřejná moc může být vystavena dotazům z řad veřejnosti, které je povinna zodpovědět, ji zpravidla povede k tomu, aby se chovala řádněji, než kdyby se veřejné kontroly nemusela obávat.

[71] Je nepochybné, že veřejná kontrola může mít za specifických podmínek i dočasně negativní dopady, zejména proto, že ‚nebezpečí‘, že budou dotazováni na smysl a účelnost své činnosti, může některé jednotlivce pracující pro veřejnou moc vést k alibismu, formalismu a jednání na efekt, nikoli pro obecné dobro. Stejně tak je představitelné, že masové zneužívání institutů zákona o svobodném přístupu k informacím může ve specifických případech vést k ojedinělým poruchám při výkonu veřejné moci a k dočasné paralýze povinných subjektů. Náklady těchto negativ i pravděpodobnost, že a v jaké míře se objeví, lze s těžší kvantifikovat; nezbyvá než na základě historických poznatků o fungování ústavních a politických systémů a obecné lidské zkušenosti věřit, že pozitivní veřejné kontroly výrazně převažují nad negativy.“

[27] Nejvyšší správní soud je tedy přesvědčen, že existuje velmi zřejmý a přirozený důležitý veřejný zájem na tom, aby veřejná sféra byla co možná nejvíce transparentní. Je totiž oprávněný požadavek veřejnosti jakožto neurčité množiny adresátů mocenského působení veřejné správy mít přehled a dostatečné množství relevantních informací o tom, jak veřejná správa funguje; co dělá, jaké a na co vynaložené finanční prostředky (získané z velké části právě od veřejnosti skrze její daňovou povinnost) stojí a zda jsou tyto náklady na její provoz přiměřené a rozumně odpovídající výstupům jejich příjemců. Jako prevence před korupcí a zneužitím moci je tedy legitimní, aby se veřejnost zajímala, zda se finanční zdroje distribuují uvnitř veřejné správy férovým způsobem na základě určitých racionálních a předvídatelných kritérií, a zda není nikdo svévolně obohacován či naopak neoprávněně znevýhodňován.

[28] Nejvyšší správní soud má za to, že tento výše deklarovaný veřejný zájem na poskytování informací dle § 8b informačního zákona je dán v případě všech příjemců veřejných prostředků. S ohledem na potřebu důsledného uplatňování principu proporcionality v každém jednotlivém případě, kterou ve svém platovém nálezu zdůraznil Ústavní soud, však je nezbytné diferencovat míru osvědčení takového veřejného zájmu žadatelem o informace (tj. povinným subjektem požadované penzum argumentů ve prospěch existence veřejného zájmu) v případě různých, sdělením požadované informace dotčených, osob. Pro zjevnost existence veřejného zájmu na poskytnutí informace o vyplacených veřejných prostředcích je totiž klíčové, jaké postavení ve struktuře veřejné

správy (a s tím související řídicí a organizační kompetence, odpovědnost a patřičné finanční ohodnocení) dotčená osoba má. V případě žádosti o poskytnutí informace o platových poměrech zcela „běžné“ úřední osoby bez jakýchkoli řídicích pravomocí (referenta obecního či krajského úřadu, ale i ústředního orgánu státní správy nebo jiných veřejných institucí) je nezbytné, aby žadatel v žádosti uvedl rozumné důvody, pro něž by měl právě v dané konkrétní situaci existovat veřejný zájem na vyhovění jeho žádosti. Po žadateli o informace však jako podmínku jejich sdělení nelze požadovat osvědčení veřejného zájmu způsobem, který je nepřiměřený (až diskvalifikační) vzhledem k možnostem běžného jednotlivce v prostředí moderního státu a společnosti získat si „předem“ dostatečně silný vhled do otázky, o níž se v souvislosti se svou žádostí zajímá; to by naopak bylo neproporcionální oslabení jeho práva na informace. Požadavek na „sílu důvodů“ existence veřejného zájmu na poskytnutí informace postupně klesá se zvyšujícím se postavením dotčených osob v rámci veřejné sféry, neboť čím větší kompetence (ať už v organizaci a metodickém vedení podřízených, v hospodaření s veřejnými finančními prostředky či v čemkoli jiném) tato osoba má, tím přirozenější a zjevnější je bez konkrétního zdůvodnění veřejný zájem na její kontrole.

III.4 Povaha žadatele o informace

[29] Dalším kritériem k posuzování v rámci Ústavním soudem předestřenému testu proporcionality je povaha žadatele o informaci (tj. otázka, zda žadatel plní úkoly či poslání dozoru veřejnosti, resp. roli tzv. „společenského hlídačského psa“). Ústavní soud při formulaci této podmínky zjevně vycházel z rozsudku velkého senátu ESLP ze dne 8. 11. 2016 ve věci *Magyar Helsinki Bizottság proti Maďarsku*, č. 18030/11, který sám shrnul v odst. 89–92 platového nálezu tak, že „[s]oud již dříve přiznal zvláštní váhu roli žadatele jako novináře, společenskému kontrolnímu orgánu nebo nevládní organizaci, jejichž činnost je zaměřena na otázky veřejného zájmu. ESLP také uznal, že zřizování různých platform pro veřejnou diskusi není omezeno na oblast tisku, a že k veřejné diskusi může docházet v nevládních organizacích, jejichž aktivity jsou zásadním prvkem informované veřejné diskuse. Soud akceptoval, že pokud nevládní organizace zaměřuje pozornost na věci veřejného zájmu, jde o výkon role veřejného ‚hlídačského psa‘ podobného významu jako tisk a může být charakterizována jako sociální ‚hlídačský pes‘ zasluhující stejnou ochranu podle Úmluvy, jako je přiznávána tisku. Způsob, jakým veřejní ‚hlídačští psi‘ vykonávají své aktivity, může mít významný dopad na řádné fungování demokratické společnosti. Je v zájmu demokratické společnosti umožnit tisku vykonávat svoji nepostradatelnou roli veřejného ‚hlídačského psa‘ v rozšiřování informací o věcech veřejného zájmu, stejně jako umožnit nevládním organizacím kontrolujícím stát a dalším subjektům vykonávat obdobnou činnost. Jelikož přesná informace je nástrojem jejich činnosti, bude často nezbytné pro osoby a organizace vykonávající funkce hlídačského psa získat přístup k informacím. Překážky zabranující přístupu k informacím mohou vyústit do stavu, kdy je bráněno výkonu jejich poslání. Důležité je tudíž **posouzení otázky, zda žadatel o informaci tak činí s cílem informovat veřejnost jako ‚veřejný hlídačský pes‘. To neznamená, že tato role může být vykonávána výlučně jen tiskem či nevládními organizacemi.**“

[30] Nejvyšší správní soud předně konstatuje, že požadavek specifické povahy žadatele o informaci (třetí podmínka) zásadně souvisí s výše posuzovaným kritériem veřejného zájmu; úkoly či poslání dozoru veřejnosti vykonává či tzv. „společenským hlídačským psem“ je totiž v kontextu nyní projednávaného případu ten, kdo se zajímá o informace týkající se veřejného zájmu (druhá podmínka) a svou činnost spočívající ve vyžadování těchto informací za účelem kvalifikované s nimi přispět k veřejné diskusi (první podmínka) naplňuje veřejný zájem na transparentnosti veřejné sféry. Jak ostatně naznačil sám Ústavní soud rekapitulací závěrů ESLP, nemusí se v případě tzv. „společenského hlídačského psa“ zdaleka jednat pouze o profesionální novináře, nýbrž také o neziskové organizace či spolky věnující se otázkám transparentnosti, hospodaření a odměňování v rámci veřejné správy nebo tuto roli mohou naplňovat i jednotlivci (např. nejrůznější političtí aktivisté, blogeri či jinak se o veřejné záležitosti zajímající lidé), kteří relativně koncentrovaně (ať už v dlouhodobějším časovém horizontu nebo v širším záběru „hlídaných“ povinných subjektů) do veřejného prostoru jakýmkoli kvalifikovaným způsobem vnášejí informace či názory ohledně fungování veřejného života, díky čemuž o nich může být zahájena a vedena diskuse, případně se s nimi širší veřejnost alespoň může seznámit. Podmínkou pro naplnění role tzv. „společenského hlídačského psa“ tedy je, aby si žadatel jemu dříve poskytnuté informace (zde o příjemcích veřejných prostředků) nenechával výlučně pro sebe a svou vlastní soukromou potřebu, nýbrž s nimi veřejně „pracoval“ (typicky s nimi seznamoval veřejnost, komentoval je apod.). Prezentování těchto informací veřejnosti by na jednu stranu nemělo být zcela nahodilé, naprosto nesystematické a vyhradně sporadické. Zároveň je však třeba zdůraznit, že nelze trvat na tom,

aby žadatel takto získané informace nutně sám přímo explicitně hodnotil, analyzoval či metodologicky dále zpracovával; jejich pouhé zveřejňování, zvláště má-li systematictější povahu, je samo o sobě pro veřejnost přidanou hodnotou. Již jen tato činnost (způsob nakládání s poskytnutou informací) naplňuje dikci Ústavním soudem citovaného rozhodnutí ESLP, neboť tím žadatel vykonává „*svou nepostradatelnou roli veřejného „hlídacího psa“ (spočívající) v rozšiřování informací o věcech veřejného zájmu*“, což má „*významný dopad na řádné fungování demokratické společnosti.*“

III.5 Žádost stěžovatelky o informace

[31] Stěžovatelka v kasační stížnosti namítá, že judikatura městského soudu je v otázce posuzování veřejného zájmu na poskytnutí informace o platech a odměnách nejvyšších státních úředníků značně nejednotná. Nejvyšší správní soud konstatuje, že jakkoli je taková situace s ohledem na legitimní požadavek předvídatelnosti soudního rozhodnutí nežádoucí, je přirozeným důsledkem toho, že různé senáty (nejenom) městského soudu autonomně na základě vlastního právního názoru interpretovaly zcela nové podmínky stanovené platovým nálezem Ústavního soudu. Jak bylo přitom řečeno shora, Nejvyšší správní soud doposud v rámci řízení o kasační stížnosti neposuzoval žádné soudní rozhodnutí přezkoumávající realizaci modifikovaného testu proporcionality ohledně poskytnutí informací o příjemcích veřejných prostředků; je proto nyní na něm, aby judikaturní praxi sjednotil svým právním názorem.

[32] Pokud stěžovatelka ve své argumentaci odkazuje konkrétně na rozsudek městského soudu ze dne 1. 10. 2018, čj. 5 A 40/2015-68, v němž daný soud taktéž řešil žalobu vůči rozhodnutí vedoucího žalované brojící proti neposkytnutí informace o platu vedoucího Kanceláře prezidenta republiky, má Nejvyšší správní soud za to, že právě v tomto rozhodnutí (na rozdíl od nyní přezkoumávaného) učiněné posouzení veřejného zájmu na sdělení požadované informace je zcela v souladu s obecnými východisky, které nastínil v bodě III.3 tohoto rozsudku, protože se s ním zcela ztotožňuje. Městský soud v odkazovaném rozsudku důvodně shledal vysoký veřejný zájem na poskytnutí informace o příjmech vedoucího Kanceláře prezidenta republiky. Správně totiž zohlednil, že se jedná o příjem osoby stojící v čele úřadu, který zajišťuje obstarávání věcí spojených s rozsáhlými ústavními a zákonnými pravomocemi prezidenta republiky; kancléř je navíc přímo podřízen prezidentu republiky a jedná se tak o funkci, která je ve veřejné službě na jednom z vrcholů. Jako takový je kancléř osobou, jež je přirozeně předmětem veřejného zájmu. Jestliže Nejvyšší správní soud výše dospěl k závěru, že v případě těch nejvyšších představitelů veřejné sféry je veřejný zájem na poskytnutí informací o jejich příjmech bez potřeby detailnějšího zkoumání přirozeně seznatelný, má za to, že dané dopadá právě na nyní projednávanou věc. Všechny subjekty dotčené stěžovatelčinou žádostí o informace (tj. nejen vedoucího Kanceláře prezidenta republiky – byť u něj je existence veřejného zájmu nejzřejmější, ale také zástupce vedoucího Kanceláře a ředitele sekcí) lze považovat za součást „nejvyššího managementu“ veřejné sféry, neboť řídí servisní organizaci prezidenta republiky, tedy hlavy státu a (spolu s vládou) jednoho ze dvou vrcholných orgánů moci výkonné.

[33] Názor městského soudu, že stěžovatelka nikterak nedoložila, že by v případě její žádosti byl veřejný zájem na poskytnutí informací převažující nad právem dotčených osob na ochranu jejich soukromí (pročež byla její žádost důvodně zamítnuta), je nesprávný. Předně, povinný subjekt (následně při soudním přezkumu případně správní soud) má jakožto jednu z podmínek poskytnutí informace, tedy jako jedno z kritérií pro převážení nad ochranou soukromí dotčených osob, posuzovat, zda existuje veřejný zájem na sdělení požadované informace (resp. zdali je tato informace ve veřejném zájmu a účelem jejího vyžádání je přispět k veřejné diskusi). Není však vůbec na místě v tomto kroku jakkoli poměřovat veřejný zájem na poskytnutí informace s právem na ochranu soukromí dotčené osoby, neboť právě vyvažování těchto v kolizi stojících ústavně garantovaných práv je činěno komplexním posouzením všech čtyř v platovém nálezu stanovených podmínek jako celku. Nejvyšší správní soud připomíná již vyčtené, že existence tohoto veřejného zájmu na sdělení informace musí být v souvislosti se žádostí patrná (typicky proto, že plyne z důvodů žádosti či dalších okolností); v případě nejvyšších představitelů veřejné sféry, jako je tomu v projednávaném případě, bude existence veřejného zájmu zpravidla bez obtíží seznatelná již jen s ohledem na povahu jejich funkce.

[34] Přisvědčit lze taktéž kasační námitce stěžovatelky, že městský soud nesprávně označil mechanismy stanovené zákonem o střetu zájmů za dostatečné, a tedy poskytnutí požadované informace v režimu informačního zákona za nikoli nezbytné pro dosažení kontroly transparentnosti veřejné správy. Nejvyšší správní soud k tomu

odkazuje na stále relevantní posouzení vztahu těchto dvou právních předpisů učiněné v rozsudku rozšířeného senátu ze dne 22. 10. 2014, čj. 8 As 55/2012-62, body 49 až 51; konstatoval v něm, že „[z]ákon o střetu zájmů má v první řadě užší okruh osob, na něž dopadá povinnost podávat určité informace formou oznámení o příjmech, darech a závazcích; jde pouze o veřejné funkcionáře definované pro účely zákona o střetu zájmů v § 2, zatímco § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím se vztahuje na všechny osoby, jimž jsou vypláceny platy či mzdy z veřejných prostředků. Dále má zákon o střetu zájmů jiný účel než § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím. Účelem zákona o střetu zájmů je prostřednictvím informačních povinností veřejných funkcionářů bránit střetu jejich soukromých zájmů se zájmem veřejným. Účelem § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím je poskytnout informace veřejnosti o tom, komu jsou poskytovány veřejné prostředky a v jaké míře, i v případech, kdy otázka případného střetu zájmů nevystává [...] Jakkoli tedy jak zákon o střetu zájmů, tak zákon o svobodném přístupu k informacím mají v obecné rovině shodný účel, jímž je posílení transparency veřejné sféry, v konkrétní rovině se jejich předměty úpravy vzájemně nikterak neovlivňují a existují zásadně vedle sebe a nezávisle na sobě. Základní právo podle čl. 17 odst. 2 Listiny a ústavní povinnost veřejné moci podle jeho odst. 5 jsou „jednoduchým“ právem uskutečňovány prostřednictvím celé řady zákonů, které jsou často aplikovatelné paralelně, a jen někdy jeden vylučuje aplikaci jiného. K provedení Listiny jsou použity různé způsoby naplnění ústavních cílů, zejména různé typy procedur, metod zveřejňování informací apod., jež odpovídají jednotlivým dílčím účelům, kvůli nimž je na tom kterém úseku fungování veřejné moci právo na informace zajištěno. Za splnění příslušných zákonných podmínek mohou proto být v tom rozsahu, v jakém to ta která z obou úprav umožňuje, informace o konkrétním zaměstnanci spadajícím do rozsahu působnosti obou zákonů poskytovány a čerpány podle obou z nich.“

[35] Stěžovatelka brojí taktéž proti tomu, že městský soud její záměr uveřejnit poskytnuté informace na svých internetových stránkách (www.platytopuredniku.cz) nepovažoval za naplnění požadovaného účelu přispění k diskusi o otázkách veřejného zájmu. Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelkou v tom, že jí avizované zveřejnění získaných informací na webových stránkách (zabývajících se komplexně a dlouhodobě zveřejňováním informací o výši finančních prostředků vyplacených nejvyšším představitelům veřejné sféry) je samo o sobě dostatečné pro naplnění první podmínky platového nálezu. Nelze tedy přisvědčit městskému soudu, že by stěžovatelka musela osvědčovat svůj konkrétní záměr k vyvolání patřičné diskuse. Jak již bylo uvedeno, pouhé kvalifikované zveřejnění této informace na relevantním veřejně přístupném úložišti dat umožňuje široké veřejnosti o těchto informacích vést diskusi, hodnotit je a poměřovat; dostatečný je přitom pouze racionální potenciál vzniku či rozvoje takové veřejné diskuse.

[36] Nejvyšší správní soud nemůže aprobovat ani názor městského soudu, že stěžovatelkou zamýšlené zpřístupnění jí poskytnutých informací na webových stránkách je neoprávněným zásahem do soukromí dotčených osob. Předně je třeba uvést, že informace (o platech příjemců veřejných prostředků) jsou obecně žadateli poskytnuty pouze a právě tehdy, pokud zájem na jejich zveřejnění převáží nad zájmem na ochranu soukromí dotčených osob; právě k tomuto poměřování slouží Ústavním soudem požadovaný test proporcionality. Aby vůbec k jejich zveřejnění (byť nejprve konkrétní osobě) došlo, musí žadatel danou informaci požadovat mimo jiné za účelem přispění s ní k veřejné diskusi; naplnění této podmínky přitom nutně vyžaduje následné uveřejnění získané informace, neboť jedině tak o jejím obsahu může veřejnost případnou diskusi zahájit. Lze proto za relevantní označit řečnickou otázku stěžovatelky, jak jinak by mohla plnit roli tzv. „společenského hlídacího psa“, pokud by si požadované informace měla (z důvodu městským soudem akcentované ochrany soukromí dotčených osob) nechávat pouze pro sebe a neinformovat o nich veřejnost. Z logiky odůvodnění napadeného rozsudku vyplývá absurdní závěr, že zveřejňování poskytnutých informací veřejnosti je sice na jednu stranu nezbytné pro naplnění podmínky specifické povahy žadatele a účelu vyžádání informací, ovšem zároveň se stává diskvalifikačním důvodem s ohledem na nadměrný zásah do soukromé sféry dotčených osob.

[37] Nadto Nejvyšší správní soud upozorňuje, že se zveřejněním (konkrétnímu žadateli) poskytnuté informace počítá § 5 odst. 3 daného zákona, dle něž do 15 dnů od poskytnutí informací na žádost musí povinný subjekt takovou informaci zveřejnit způsobem umožňujícím dálkový přístup. V případě zveřejnění již poskytnuté informace sice platí, že „i tato forma následného zveřejnění představuje zpracování osobních údajů, které musí splňovat požadavky zákona o ochraně osobních údajů. Posouzení, zda ochrana osobních údajů omezuje poskytnutí určitě informace žadateli na žádost, je proto třeba činit i s ohledem na to, že informace se dle § 5 odst. 3 zákona o svobodném

přístupu k informacím stane informací přístupnou komukoliv, nikoliv jen žadatelé“ (srov. rozsudek NSS ze dne 6. 2. 2019, čj. 6 As 240/2018-40). Stejně tak již Nejvyšší správní soud uvedl, že pokud není skupina údajů, které dotčenou osobu identifikují, potřebná z hlediska naplnění účelu § 5 odst. 3 informačního zákona, je při zveřejňování již poskytnuté informace způsobem umožňujícím dálkový přístup „úplná či částečná anonymizace odůvodněna právě tehdy, pokud by jinak došlo k neodůvodněnému a nepřipustnému zveřejnění osobních údajů“ (srov. rozsudek NSS ze dne 8. 11. 2019, čj. 9 As 242/2019-47). Taktéž dle komentářové literatury „požadavkem zákona je zveřejnění všech informací, které byly žadatelé poskytnuty, nikoli zveřejnění v přesné podobě, v níž byly též žadatelé odeslány. [...] Poskytnutou informací totiž není celá odpověď, ale jen údaje v ní obsažené, které odpovídají předmětu žádosti. Na druhou stranu je samozřejmě možné zveřejnit i celou zaslanou odpověď, v tomto případě je ovšem nutné anonymizovat osobní údaje žadatele, neboť zákon ukládá zveřejnit informace a nikoli celý obsah odpovědi na žádost; vlastně se zde přiměřeně uplatní postup podle § 12, ve spojení s § 8a, tzn. zveřejnění informace s výjimkami předvidanými SvInf“ (srov. Furek, A., Rothanzl, L. *Zákon o svobodném přístupu k informacím a související předpisy*. 2. vydání, Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016).

[38] Nejvyšší správní soud však zdůrazňuje, že stěžovatelka ve své žádosti nepožaduje sdělení informace o platech konkrétních fyzických osob (jež by identifikovala jejich osobními údaji), nýbrž si žádá sdělení platu osob určených pouze konkrétní, jimi zastávanou funkcí ve veřejné sféře; není proto ani žádný důvod, aby žalovaná identifikační údaje těchto osob ve smyslu § 8b odst. 3 informačního zákona uváděla v rámci samotného poskytnutí informace stěžovatelce, natož v rámci následného zveřejnění této informace postupem dle § 5 odst. 3 informačního zákona. Nejvyšší správní soud samozřejmě reflektuje skutečnost, že v případě některých zcela individuálně určených pozic (jako jsou právě pracovní místa dotčených osob v nyní projednávaném případě) je možné si jejího představitele ztotožnit s konkrétní fyzickou osobou; zjevnost propojení těchto údajů však s postupem času výrazně klesá. Stěžovatelka přitom na webových stránkách nikde neuvádí spojení jména konkrétní osoby a její příjem v rozhodném čase, nýbrž veškeré údaje o vyplacených veřejných prostředcích eviduje pouze obecně ve vztahu k dané pozici. V dlouhodobém časovém horizontu tak stěžovatelkou zveřejňované informace spíše nabízejí srovnání vývoje výše a struktury příjmů dané pozice (což je z webových stránek zjevné bez dalšího), než přímo informaci o platu konkrétní dotčené osoby; takovou informaci je totiž veřejnost schopna seznat pouze ve spojení s dalšími údaji (která osoba v jakém roce zastávala danou pozici), což však již stěžovatelka na webových stránkách sama neuvádí. Záměr stěžovatelky zveřejnit požadované informace takovýmto způsobem proto nemůže představovat důvod pro jejich neposkytnutí.

[39] Nesprávný je také názor městského soudu, že stěžovatelka neplní funkci tzv. „společenského hlídáčího psa“, neboť jako jediný důvod poskytnutí požadovaných informací uvedla jejich plánované zveřejnění na svých webových stránkách, což podle něj samo o sobě nepostačuje (podobný důvod jako u shledaného nenaplnění účelu vyžadování informací). Městský soud též vytýkal stěžovatelce neprokázání, že se předmětnou problematikou blíže zabývá a že skutečně provádí analýzy získaných informací. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že stěžovatelka již ve své žádosti o informace, jakož i v odvolání a podané žalobě opakovaně uváděla, že provozuje web www.platyuredniku.cz, který v těchto podáních charakterizovala; sdělila přitom, že právě na něm mají být požadované informace zveřejněny. Na tomto webu v záložce „O projektu“ stěžovatelka uvádí mimo jiné následující: „*Chceme mít transparentní stát. Věříme, že občané mají právo znát platy nejvyšších státních úředníků. Proto jsme založili projekt ‚Platy úředníků‘. Projekt ‚Platy úředníků‘ nabízí jasné a stručné informace o platech, příplatcích a náhradách vrcholných veřejných činitelů z 52 nejvýznamnějších státních orgánů. [...] Údaje o výši platů nejvyšších státních úředníků jsou veřejně přístupné v mnoha demokraciích (např. USA, Velké Británii, Německu, Estonsku a dalších). Zveřejňování platů státních úředníků ve vyspělých demokraciích vychází z obecného principu, že občan jako plátcé daní musí být informován o tom, jakým způsobem stát s jeho penězi nakládá. V České republice nejsou platy centrálně zveřejňovány, ale platí zde zákon č 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím, který zajišťuje právo veřejnosti na informace týkající se státní správy. Bohužel, i přes politický konsenzus a existenci zákonů zajišťujících právo veřejnosti na informace, platy stále nejsou veřejnosti známé a instituce se zveřejňování platů v některých případech nadále brání. Proto je naším hlavním cílem tuto realitu změnit. Doufáme, že do budoucna bude zveřejňování platů nejvyšších státních činitelů automatické a v ideálním případě bude probíhat pod taktovkou státu. Dalším důležitým cílem tohoto projektu je napomoci zlepšit transparentnost veřejné správy a zvýšit tak její kvalitu. Kromě principiálního rozměru – totiž toho, že občanům nejsou v současné době poskytovány informace, na které mají právo - jsou zde i další problémy související*

s nízkou transparentností, které snižují efektivitu a důvěryhodnost státní správy v očích veřejnosti. Pokud občané neví, jak přesně jsou státní zaměstnanci odměňováni, podryvá to jejich důvěru ve státní správu. Občané mohou mít pocit, že se platy tají, protože jsou příliš vysoké, i když tomu tak nemusí být. Na platy, které jsou tajné, může mít ministerstvo problémy přitáhnout nejlepší lidi v oboru. Tabulkové platy jsou velmi nízké, odměňování nad rámec tabulkového platu je vysoce netransparentní a zájemce o práci tudíž nemá předem jistotu adekvátního ohodnocení. Naším posledním cílem je zjistit, jak je jednotlivými úřady vykládán zákon č. 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím v případě transparentnosti platů nejvyšších státních činitelů. Náš projekt tudíž mimo jiné mapuje, jak se jednotlivé instituce k tomuto problému staví. Konečně, naším cílem není požádat hon na čarodějnice a poukazovat na jednotlivce, kteří mají vysoké platy. Myslíme si, že pokud jsou nejvyšší zaměstnanci státu kvalitní, tak mají právo být adekvátně ohodnoceni.“

Předmětný web pak mapuje například následující instituce: Kancelář prezidenta republiky, Poslanecká sněmovna, Senát, předseda vlády, Úřad vlády, všechna ministerstva, Ústavní soud, Nejvyšší soud, Nejvyšší správní soud, oba vrchní soudy, Nejvyšší státní zastupitelství, obě vrchní státní zastupitelství, Česká národní banka, Generální ředitelství cel, Bezpečnostní informační služba, Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových, všechny ostatní ústřední orgány státní správy a mnohé další. V případě každé instituce je většinou uveden jeho nejvyšší představitel (případně více osob podílejících se na jejím řízení), a to s následující strukturou informací: plat, náhrady či odměny a nefinanční bonusy za kalendářní rok, celkový roční hrubý příjem bez nefinančních bonusů za rok, počet odpracovaných měsíců a vizualizace koláčového grafu vyjadřující poměr platu a nenárokových požitků, to vše strukturovaně a graficky přehledně zobrazeno za všechna období (roky), kdy tato informace byla stěžovatelce poskytnuta. Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že za této situace je posouzení městského soudu stojící na pochybnosti, zda se stěžovatelka problematikou svobodného přístupu k informacím vůbec nějak zabývá a provádí analýzy získaných dat, zcela nesprávné a neobhajitelné. Aprobovat nelze ani jeho názor, že pouhé zveřejňování poskytnutých informací na webových stránkách nemůže být dostatečné pro naplnění role tzv. „společenského hlídacího psa“. Nejvyšší správní soud považuje za nezbytné patřičně reflektovat, jakým způsobem jsou tyto informace zveřejňovány; v případě stěžovatelky se tak děje na webu věnujícímu se výhradně této problematice, s ojedinelé širokým záběrem dožadovaných institucí (celkem 52 stěžovatelkou zvolených nejvýznamnějších orgánů veřejné správy), dlouhodobě (např. právě v případě vedoucího žalované byly požadované informace naposledy sděleny, a tedy již vyžadovány, v roce 2014), přičemž všechna data jsou zpracována systematicky, umožňující vzájemné srovnání s dřívějšími údaji. Takovýto způsob zveřejňování poskytnutých informací, který v sobě zahrnuje taktéž jejich dílčí zpracování a efektivní prezentaci, je svého druhu ukázkovým případem plnění funkce tzv. „společenského hlídacího psa“.

III.6 Shrnutí

[40] Závěrem Nejvyšší správní soud připomíná, že Ústavní soud neshledal v platovém nálezu ustanovení § 8b informačního zákona protiústavním, pouze stanovil/vyslovil, že je třeba v každém individuálním případě jím předstředným testem proporcionality poměřovat, zdali je v té které věci namíste požadovanou informaci o příjemci veřejných prostředků sdělit. Tato teze však nutně předpokládá, že mohou (v závislosti na jednotlivých skutkových stavech) nastat obě situace, tedy že někdy dostane přednost ochrana soukromí dotčených osob, jindy však převáží právo na svobodný přístup k informacím o činnosti, resp. financování, veřejné správy. Nejvyšší správní soud považuje nyní projednávaný případ za téměř modelovou či „učebnicovou“ situaci, kdy by (nutno zdůraznit plně v souladu s platovým nálezem Ústavního soudu) mělo převážet právo na poskytnutí informací. Žadatelkou je totiž osoba provozující webové stránky, na kterých dlouhodobě (nejméně od roku 2014), kvalifikovaně (strukturovaně, systematicky a přehledně) shromažďuje informace o příjmech nejvyšších představitelů velmi široké škály veřejných institucí; nejsou náznaky, že by tak činila ze soukromých pohnutek nesouvisejících s otázkami veřejného zájmu. Dotčenými osobami jsou nejvyšší představitelé Kanceláře prezidenta republiky, kteří zajišťují výkon ústavních pravomocí prezidenta republiky. Nejvyšší správní soud má za to, že pokud by v nyní projednávaném případě akceptoval závěry městského soudu, že stěžovatelka neplní roli tzv. „společenského hlídacího psa“ a na zveřejnění požadovaných informací není veřejný zájem, pak by připustil realizaci testu proporcionality, jehož podobu nastínil platový náleze, takovým způsobem, že samotný § 8b informačního zákona by se stal fakticky vyprázdněným; ve svém důsledku by tak mohl být vykládán protiústavně, pakliže by skrze extrémně restriktivně interpretované podmínky nebylo téměř možné takové informace získat.

[41] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá své právní posouzení věci přesvědčením, že Ústavní soud chtěl pomyslná „vrátka“ přístupu k informacím o příjemcích veřejných prostředků přivítit (tedy vymezil se proti fakticky automatickému poskytování takových informací), v žádném případě je však nechtěl zavírat úplně; k tomuto důsledku by však mohl vést městským soudem učiněný výklad.

4045

Pracovní právo: srovnatelnost mzdových podmínek mezi agenturními a kmenovými zaměstnanci

k § 309 odst. 5 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce

Srovnatelnost mzdových podmínek ve smyslu § 309 odst. 5 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, mezi tzv. agenturními a tzv. kmenovými zaměstnanci neznamená, že na obdobných pracovních pozicích musí být zaměstnanci z těchto dvou skupin odměňováni obdobně: znamená, že pokud jsou na obdobných pozicích odměňováni rozdílně, musí k tomu existovat ekonomicky racionální a obecně pochopitelné důvody, spočívající v rozdílech v přínosu té či oné kategorie pracovníků pro jejich zaměstnavatele (resp. pro uživatele v případě zaměstnanců agenturních).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2020, čj. 2 Ads 335/2018-32)

Věc: AMBOSELI s. r. o. proti Státnímu úřadu inspekce práce o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 2. 3. 2017 (dále jen „napadené rozhodnutí“) v řízení o odvolání proti rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Jihočeský kraj a Vysočinu ze dne 7. 7. 2016 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“) zamítl toto odvolání žalobkyně proti výroku o odpovědnosti za správní delikt a snížil výši uložené pokuty z částky 150 000 Kč na 120 000 Kč postupem podle §33a odst. 2 zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve zbytku prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

Správního deliktu se měla žalobkyně dopustit tím, že porušila povinnost stanovenou v § 309 odst. 5 zákoníku práce, neboť v období od 1. 9. 2013 do 31. 3. 2014 nezabezpečila, aby mzdové podmínky v rozhodnutí uvedených zaměstnanců, kteří byli dočasně přidělení k práci na linkách KTL a ke galvanickému zinkování k uživateli LAKUM – GALMA a. s. (dále jen „uživatel“), nebyly horší, než jsou nebo by byly podmínky srovnatelného zaměstnance tohoto uživatele.

Proti rozhodnutí žalovaného brojila žalobkyně žalobou u Krajského soudu v Českých Budějovicích, který rozsudkem ze dne 2. 3. 2017, čj. 50 A 30/2017-55, zrušil napadené rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Krajský soud uzavřel, že správní orgány nepostupovaly v souladu s právní úpravou, neboť nezjistily všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch žalobkyně. Skutkový stav, ze kterého správní orgány vycházely, vyžaduje zásadní doplnění spočívající ve výslechu M. L., neboť je potřeba prokázat okolnosti odměňování zaměstnanců, poskytování nenárokových složek mzdy a v neposlední řadě i skutečnost, jakým způsobem by byly zajištěny pracovní a mzdové podmínky potenciálnímu srovnatelnému zaměstnanci uživatele.

Žalovaný (stěžovatel) v kasační stížnosti nesouhlasil se závěrem krajského soudu a trval na tom, že žalobkyně měla povinnost zjišťovat, zda jejím zaměstnancům nárok na složky mzdy, ať už další nebo ve vyšší částce vznikl, a to právě zatím účelem, aby plnila povinnosti, které jí zákon jakožto zaměstnavateli a agentuře práce ukládá. Žalobkyně v roce 2010 stanovila základní mzdu a od té chvíle do předmětného období roku 2014 zůstala v naprosté pasivitě a rezignovala na svou povinnost zabezpečit srovnatelné mzdové podmínky. Krajský soud tuto povinnost nijak nezohlednil a pouze konstatoval, že zjišťování vzniku nároku je povinností stěžovatele, a to prostřednictvím výslechu svědka L.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...)

[25] V dalším řízení tedy bude třeba, aby stěžovatel doplnil skutková zjištění, zejména pak aby vyslechl pana L. Je třeba důkladně zjistit následující rozhodné skutečnosti a uvážit o nich podle těchto pravidel:

[26] V první řadě je třeba srovnat objektivní rozdíly v odměňování mezi kmenovými a agenturními zaměstnanci pracujícími na obdobných pozicích (k tomu byly v průběhu řízení podklady podle všeho již opatřeny).

[27] Dále je třeba zaměřit se na to, zda u pracovníků na obdobných pozicích nebyly takové rozdíly mezi skupinou kmenových a skupinou agenturních, jež opravňovaly ke mzdové diferenciaci. Rozdíly tohoto typu mohou být například zběhlost v obsluze strojů, míra zapracování, výkonnost, spolehlivost, míra sepětí s uživatelem a loajality k němu, ale i zkušenost a schopnost adekvátně čelit nestandardním situacím. Legitimním rozdílem může být i jakási „seniorita“ či „juniorita“ zaměstnanců, neboť z manažerských a ekonomických hledisek může být pro zaměstnavatele (resp. pro uživatele u agenturních zaměstnanců) výhodné, aby pro něho, ať již kmenově či agenturně, pracovali lidé, kteří se s ním identifikují a u nichž lze i do budoucna předpokládat, že se na jejich služby lze spolehnout.

[28] „Srovnatelnost“ ve smyslu § 309 odst. 5 zákoníku práce mezi agenturními a kmenovými zaměstnanci neznámá, že na obdobných pracovních pozicích musí být odměňování obdobně; znamená, že pokud jsou na obdobných pozicích odměňování rozdílně, musí k tomu existovat ekonomicky racionální a obecně pochopitelné důvody, spočívající v rozdílech v přínosu té či oné kategorie pracovníků pro jejich zaměstnavatele (resp. pro uživatele v případě zaměstnanců agenturních). Lze pochopit, že typově mohou agenturní zaměstnanci, kteří se u uživatele střídají po několika měsících, mít obvykle (tj. ne nutně v každém případě, ale často) nižší odměny na stejných pracovních pozicích než zaměstnanci kmenoví, neboť při zohlednění různých legitimních rozdílů mohou pro zaměstnavatele být kmenoví zaměstnanci vyšším přínosem či menším rizikem než zaměstnanci agenturní (z důvodu vyšší výkonnosti, zapracování, spolehlivosti, loajality atd.)

[29] V tuto chvíli však nelze konkrétní závěry, zda rozdíly v odměňování byly mezi oběma skupinami pracovníků ve věci žalobce legitimní, vyslovit. V žádném případě však existenci neodůvodnitelných rozdílů nemůže žalobce omlouvat tím, že od uživatele nedostal potřebné informace. Jak bylo již vyloženo výše, svoji veřejnoprávní povinnost podle § 309 odst. 5 zákoníku práce jsou jak žalobce, tak uživatel, jenž byl jeho smluvním partnerem, povinni splnit, a to i nástroji soukromého práva (typicky nastavením smluvních podmínek), jež jsou v jejich moci.

4046

Pomoc v hmotné nouzi: příspěvek na živobytí; mimořádná okamžitá pomoc; tulácký způsob života

k § 2 odst. 2 písm. a) a § 21 odst. 1 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění zákona č. 252/2014 Sb. (v textu jen „zákon o pomoci v hmotné nouzi“)

Skutečnost, že žadatel nemá bydliště a vede tulácký způsob života, nemůže být sama o sobě dostatečným důvodem pro nepřiznání příspěvku na živobytí podle § 21 odst. 1 ve spojení s § 2 odst. 2 písm. a) zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi. Takovým důvodem však je skutečnost, že žadatel je schopen si s ohledem na své poměry (věk, zdravotní stav apod.) prostředky k živobytí opatřit sám.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2020, čj. 2 Ads 258/2018-70)

Věc: T. P. proti Ministerstvu práce a sociálních věcí o dávkou pomoci v hmotné nouzi, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobou u Krajského soudu v Ostravě se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 7. 2017 (dále jen „rozhodnutí 1“) a ze dne 18. 7. 2017 (dále jen „rozhodnutí 2“).

Rozhodnutím 1 žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Úřadu práce ČR krajské pobočky v Ostravě, kontaktního pracoviště Bohumín ze dne 5. 6. 2017, čj. 29808/2017/BOH, kterým žalobci nebyla přiznána dávka pomoci v hmotné nouzi, konkrétně příspěvek na živobytí (dále také jen „příspěvek na živobytí“).

Rozhodnutím 2 žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Úřadu práce ČR – krajské pobočky pro hlavní město Prahu ze dne 26. 5. 2017, čj. 17972/2017/AAF, kterým byla žalobci na základě žádosti podané dne 4. 7. 2016 přiznána dávka pomoci v hmotné nouzi, konkrétně mimořádná okamžitá pomoc z důvodu postižení vážnou mimořádnou událostí, ve výši 5000 Kč (dále také jen „okamžitá pomoc“).

V odůvodnění rozhodnutí 1 žalovaný popsal, že žalobce podal dne 29. 3. 2017 žádost o příspěvek na živobytí. Dne 27. 4. 2017 bylo v místě uvedeném žalobcem, na zahrádce za ambasádou Palestiny v Praze – Suchdole, provedeno sociální šetření. Žalobce nebyl zastižen a vyvstaly pochybnosti, zda se zde zdržuje, jelikož se na zahradě nenacházel žádný přístřešek určený k bydlení. Dne 2. 5. 2017 byla žalobci zaslána výzva, aby sdělil místo skutečného pobytu a právní titul k místu skutečného pobytu. Na výzvu žalobce reagoval sdělením ze dne 10. 5. 2017, ve kterém tvrdil, že uvedl do žádosti adresu své zahrádky. Již dříve uvedl, že považuje za své bydliště celou planetu, reálně se však pohybuje po Evropě, žádné trvalé bydliště nemá a nemá o něco takového zájem. Je pravda, že se nejvíce zdržuje na zahrádce a ostatních zahrádkách, na kterých pracuje, ale v podstatě se pohybuje na mnoha místech ze dne na den. Pokud na zahrádce není postavena chata, neznamená to, že na zahrádce nikdo nežije. Nikdy neuváděl, že tam žije trvale, žije trvale pouze na planetě Zemi. Vzhledem k tomu, že žalobce nedoložil všechny skutečnosti požadované ve výzvě k žádosti o dávku pomoci v hmotné nouzi, přičemž nebylo možné prošetřit celkové sociální a majetkové poměry žalobce, bylo Úřadem práce – krajskou pobočkou v Ostravě, kontaktním pracovištěm Bohumín rozhodnuto příspěvek na živobytí nepřiznat. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání k žalovanému. Žalovaný shledal, že postup prvoinstančního správního orgánu byl v souladu se zákonem o pomoci v hmotné nouzi i se správním řádem, a proto odvolání žalobce zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil.

V odůvodnění rozhodnutí 2 žalovaný popsal genezi kauzy tak, že žalobce požádal dne 4. 7. 2016 o okamžitou pomoc z důvodu postižení vážnou mimořádnou událostí. Správní orgán prvního stupně rozhodnutím ze dne 17. 8. 2016 okamžitou pomoc žalobci nepřiznal. Po odvolání žalobce žalovaný dne 25. 10. 2016 rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zrušil a vrátil mu věc k novému projednání a rozhodnutí. Dne 7. 12. 2016 rozhodl správní orgán prvního stupně znovu, následně se žalobce opět odvolal k žalovanému, který rozhodnutí prvostupňového správního orgánu dne 6. 4. 2017 podruhé zrušil a vrátil mu věc k novému projednání a rozhodnutí. Dne 26. 5. 2017 přiznal správní orgán prvního stupně žalobci mimořádnou okamžitou pomoc ve výši 5000 Kč, jelikož dospěl k závěru, že žalobce přišel požárem o veškerý majetek, zejména o vybavení domácnosti, osobní věci, ošacení a obutí, přičemž vzhledem k tomu, že neměl v rozhodném období žádný příjem, nebyl schopen překonat nastalou situaci vlastními silami. Správní orgán prvního stupně provedl pro stanovení výše dávky průzkum trhu ze zjištěním, že základní životní potřeby lze pořídit za 1655 Kč. Dále prvostupňový správní orgán v odůvodnění rozhodnutí uvedl, že navýšil finanční rozpočet oproti uvedené částce, jelikož nezná přesné potřeby účastníka řízení a také aby ponechal prostor pro případné pořízení věcí, které nespádají do seznamu základních životních potřeb, eventuálně pro zbudování náhradního přístřeší či pro úhradu bydlení. Žalobce se proti danému rozhodnutí odvolal a požadoval okamžitou pomoc v maximální možné částce 51 150 Kč.

Žalovaný odvolání zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Shledal, že správní orgán prvního stupně postupoval v souladu se zákonem o pomoci v hmotné nouzi a rozhodl spravedlivě a správně. Podle žalovaného je okamžitá pomoc obecně určena pouze k překlenutí situace, která mimořádnou událostí nastala, k poskytnutí jakési první pomoci do doby, než bude situace řešena z dalších zdrojů, např. plnění pojistovny, pomoci obce, do výplaty jiných nepojistných sociálních dávek. Okamžitá pomoc tedy není určena k zajištění všech základních potřeb osob do budoucna ani k náhradě veškeré škody, která osobě vznikla. Uvedl dále, že vyšší okamžité pomoci zákonodárce stanovil tak, že její maximum je aktuálně 51.150 Kč, přitom na poskytnutí pomoci v této výši není v daném případě právní nárok. Žalovaný doplnil, že při posouzení výše dávky vycházel ze zjištění, že žalobce v době před požárem užíval samostatně k bydlení zahradu se zahradní chatkou, která byla vybavena pouze zcela jednoduchým a základním vybavením. Zohlednil také, že by bylo nesprávné a nespravedlivé přiznat dávku ve výši, jež by žalobci umožnila zakoupit i předměty, které nejsou nezbytné k zajištění základních životních podmínek, či by žalobci přinesla finanční prospěch.

Žalobu žalobce proti oběma rozhodnutím krajský soud zamítl. Ohledně rozhodnutí 1 dospěl k závěru, že nepřiznání příspěvku na živobytí bylo výsledkem nespolečné spolupráce žalobce se správními orgány. Soud souhlasil s žalovaným, že prvoinstanční správní orgán nemohl provést sociální šetření k ověření skutečností rozhodných pro nárok na příspěvek na živobytí. Sociální šetření ze dne 27. 4. 2017 neprokázalo, že by se žalobce na tvrzeném místě skutečného pobytu zdržoval. Účelem provedení sociálního šetření je přitom ověření údajů, jež žadatel tvrdí, v místě, kde údajně žije. Žalobce byl posléze vyzván, aby sdělil správnímu orgánu místo skutečného pobytu, aby mohly být prošetřeny jeho celkové sociální a majetkové poměry. Pokud přes toto poučení žalobce neumožnil správním orgánům ani zčásti ověřit skutečnosti rozhodné pro nárok na dávku a její výši provedením sociálního šetření, nemohl podle názoru krajského soudu žalovaný žádosti o příspěvek na živobytí vyhovět.

S rozhodnutím 2 se krajský soud ztotožnil a v podrobnostech na něj odkázal. Podle soudu správní orgány nevybočily z mezí přípustného správního uvážení, skutkový stav zjistily v potřebném rozsahu, přičemž žalobce skutkové a právní závěry nijak relevantně nezpochybnil. Žalobce podle krajského soudu skutkově netvrdil žádné okolnosti, z nichž by plynulo, že částka 5000 Kč jako okamžitá pomoc neodpovídala jeho situaci.

Žalobce (stěžovatel) v kasační stížnosti v první řadě namítal, že neznemožnil provedení sociálního šetření před vydáním rozhodnutí 1. To se navíc podle jeho názoru konalo bez předchozího oznámení s dostatečným předstihem. Dále uvedl, že se rozhodl žít dle svého uvážení, žádný předpis mu neukládá jinak a tento způsob života je v souladu s ústavním pořádkem. Trvalé bydlení nemá, nejčastěji se zdržuje na místě, kde bylo provedeno sociální šetření, které v podstatě pouze potvrdilo to, co od počátku tvrdil. Nemohl prokázat, že má nějaké trvalejší bydliště, jestliže je nemá. Podle jeho názoru je pro přiznání příspěvku na živobytí podle § 21 zákona o pomoci v hmotné nouzi rozhodující zejména to, zda jeho příjem dosahuje částky živobytí posuzovaných osob, nikoliv zda a kde má bydliště.

V souvislosti s rozhodnutím 2 namítal, že smyslem a účelem okamžité pomoci je poskytnout takovou peněžní dávku, která reálně umožní překlenout složitou situaci. Za 5000 Kč není podle jeho názoru možno pořídit základní osobní potřeby, jež by nahradily osobní majetek stěžovatele zničený požárem. Za částku 3345 Kč (rozdíl mezi 5000 Kč, které jako okamžitou pomoc dostal, a 1655 Kč, za něž podle průzkumu trhu prvoinstančního správního orgánu lze pořídit základní životní potřeby) není možno zbudovat náhradní přístřeší či uhradit bydlení. K bydlení nebyl podle stěžovatele proveden ani elementární průzkum trhu, správní orgán tak rozhodl svévolně.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z Odůvodnění:

II. 2. Příspěvek na živobytí

[18] Podle § 2 odst. 1 a 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi platí:

„(1) Pro účely posuzování stavu hmotné nouze se příjmy a sociální a majetkové poměry osoby, která žádá o dávku, posuzují společně s příjmy a sociálními a majetkovými poměry dalších osob. Okruh těchto společně posuzovaných osob se posuzuje podle zákona o životním a existenčním minimu, pokud tento zákon nestanoví jinak.

(2) Osoba se nachází v hmotné nouzi, není-li dále stanoveno jinak, jestliže její příjem a příjem společně posuzovaných osob a) po odečtení přiměřených nákladů na bydlení (§ 9 odst. 2) nedosahuje částky živobytí (§ 24), [...], **přičemž si nemůže tento příjem zvýšit vzhledem ke svému věku, zdravotnímu stavu nebo z jiných vážných důvodů vlastním přičiněním a zabezpečení jejich základních životních podmínek je tak vážně ohroženo.**“ (vyřazněni provedl Nejvyšší správní soud).

[19] V § 21 odst. 1 pak zákon o pomoci v hmotné nouzi stanoví: „Nárok na příspěvek na živobytí má osoba v hmotné nouzi podle § 2 odst. 2 písm. a), jestliže její příjem a příjem společně posuzovaných osob (§ 9 odst. 2) nedosahuje částky živobytí posuzovaných osob.“

[20] Ohledně výše částky příspěvku na živobytí pak podle § 24 odst. 1 písm. g) zákona o pomoci v hmotné nouzi platí: „Částka živobytí osoby činí u osoby, která není uvedena v předchozích písmenech, částku existenčního minima, popřípadě zvýšenou o částku uvedené v § 25 až 30.“

[21] Podle § 49 odst. 1 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi je žadatel o dávku „*povinen osvědčit skutečnosti rozhodné pro nárok na dávku, na její výši nebo výplatu a na výzvu se osobně dostavit k příslušnému orgánu pomoci v hmotné nouzi, nebrání-li tomu těžko překonatelné překážky, zejména zdravotní stav.*“

[22] Podle § 63 odst. 1 věty první zákona o pomoci v hmotné nouzi „*[z]aměstnanci orgánů pomoci v hmotné nouzi jsou na základě souhlasu žadatele o dávku, příjemce dávky a osob společně posuzovaných oprávněni v souvislosti s plněním úkolů podle tohoto zákona vstupovat do obydlí, v němž tyto osoby žijí, a to s cílem provádět sociální šetření, popřípadě šetření v místě pro vyhodnocení podmínek nároku na dávky.*“

[23] Podle § 63 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi, „*[p]okud žadatel o dávku, příjemce dávky nebo osoba společně posuzovaná tím, že nedají souhlas se vstupem do obydlí, znemožní provedení sociálního šetření, popřípadě šetření v místě, k ověření skutečností rozhodných pro nárok na dávku nebo její výši, může jim být žádost o dávku zamítnuta nebo dávka odejmuta, popřípadě snížena její výše.*“

[24] Ohledně rozhodnutí I týkajícího se příspěvku na živobytí žalovaný rozhodl ve věci zákonně, nicméně v podstatně míře na základě nesprávných právních důvodů. Podstatné je, že řádně zjistil skutkový stav.

[25] Se stěžovatelem lze souhlasit, že on provedení sociálního šetření neznemožnil, toto šetření ostatně také fakticky proběhlo. Pracovníci prvostupňového správního orgánu na místě, o kterém stěžovatel uvedl, že se na něm zdržuje asi nejvíce z míst, kde se zdržuje (nicméně za klasické bydliště v běžném slova smyslu je neoznačil), zjistili, co je zaznamenáno ve správním spisu, tedy že jde o místo víceméně neumožňující trvalé bydlení způsobem, jaký je českou populací v nynější době obvykle praktikován (lidé se v bydlišti zdržují pravidelně významnou část svého času, mají tam své osobní věci, běžný majetek jako např. nábytek a vykonávají tam běžné činnosti – spí, přinejmenším občas jedí, udržují osobní hygienu, odpočívají apod.). Žalovaný na základě tohoto zjištění uzavřel, že příspěvek na živobytí neměl být poskytnut pro nesoučinnost stěžovatele. Tento právní závěr žalovaného je nesprávný a krajský soud jej neměl aprobovat.

[26] Se stěžovatelem lze plně souhlasit v tom, že nemá povinnost nikde bydlet. Má právo se toulat, přesouvat se z místa na místo (pokud se zdržuje tam, kde to je dovoleno, a neporušuje práva, typicky vlastnická, jiných lidí, případně u nich pobývá s jejich souhlasem) a žádné trvalé bydliště v běžném slova smyslu, jež by odpovídalo nynějšímu většinovému způsobu života v Česku, mít nemusí. Absence bydliště nemůže být sama o sobě dostatečným důvodem pro nepřiznání příspěvku na živobytí. Stěžovatel svůj způsob života správním orgánům popsal, jeho tvrzení byla srozumitelná a vnitřně nerozporná a v řízení nevyšlo najevo, že by byla nepravdivá. Také srozumitelně vysvětlil „*roli*“ pozemku za ambasádou Palestiny v jeho životě. Nešlo o žádné trvalé bydliště v běžném slova smyslu, nýbrž o místo, na němž se občas, a asi v rámci Česka nejčastěji, zdržoval, ovšem v rámci toulavého života, tedy přesouvání se z místa na místo (stěžovatel to obrazně popisuje slovy, že za své bydliště považuje celou planetu Zemi). Stěžovatel tedy v rámci sociálního šetření podle všeho pravdivě sdělil informace o způsobu svého života a snažil se správním orgánům i vysvětlit to, jak je to s jeho bydlištěm. Pracovníkům prvostupňového správního orgánu nikterak nebránil v provedení sociálního šetření; nelze v žádném případě říci, že by jim bránil ve vstupu tam, kde se rozhodli šetření provést. Zamítnutí žádosti o dávku podle § 63 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi tedy nebylo v souladu se zákonem; použití uvedeného ustanovení bylo v rozporu se zjištěným skutkovým stavem. Pokud by stěžovatel splňoval další zákonné podmínky, způsob života, jež vede, nemohl být důvodem nepřiznání příspěvku na živobytí.

[27] Ze skutkových zjištění nicméně plyne, a to bez důvodných pochyb, že stěžovateli nemohl být příspěvek na živobytí přiznán kvůli nesplnění jiné zákonné podmínky. Tou je, že stěžovatel si nemůže svůj příjem zvýšit vzhledem ke svému věku, zdravotnímu stavu nebo z jiných vážných důvodů vlastním přičiněním. Stěžovateli je, jak plyne ze správního spisu, zhruba 37 let, je tedy mužem mladšího středního věku. Je schopen se dle vlastních slov toulat z místa na místo a na různých místech (typicky na zahrádkách) pracuje. Jeho věk, zdravotní stav i zjevně dobrá orientace v běžném životě (o právních otázkách týkajících se práva sociálního zabezpečení nemluvě) mu tedy velmi dobře umožňuje, aby se o své živobytí staral sám a nehledal pomoc u státu formou příspěvku na živobytí. Stát nemá právo nutit stěžovateli nějaký způsob života; nemá však také povinnost stěžovatelův život financovat, je-li stěžovatel schopen si prostředky k němu opatřit sám. V rozhodné době (roky 2016 a 2017) nebylo pro stěžovatele vzhledem k obecně známým celkovým hospodářským poměrům v Česku (mj. i minimální

nezaměstnanosti, zvláště pak v Praze) žádným problémem vydělat si na živobytí, ať již trvalou prací nebo pracemi příležitostnými, v míře podstatně převyšující případný příspěvek na živobytí. Lze uzavřít, že stěžovatel si může žít, jakým způsobem uzná za vhodné, ale „za své“. Stát jej podporovat nemusí.

[28] Žalovaný založil své rozhodnutí na nesprávných právních argumentech a krajský soud neposoudil správně rozhodnou právní otázku, jestliže závěry žalovaného aproboval. Nicméně ve věci samé bylo rozhodnuto správně (příspěvek na živobytí nebyl stěžovateli přiznán právem), a to na základě dostatečně zjištěného skutkového stavu (vše, co bylo pro posouzení důvodnosti žádosti stěžovatele třeba zjistit, bylo správními orgány zjištěno a je zaznamenáno ve správním spisu). Proto nebylo důvodu, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu a rozhodnutí 1 zrušil; postačilo korigovat jejich právní názory v odůvodnění rozsudku kasační instance.

III. 3. Okamžitá pomoc

[29] Co se týče poskytnutí okamžité pomoci, zde žalovaný na rozdíl od příspěvku na živobytí nejen řádně a dostatečně zjistil skutkový stav, ale i správně posoudil právní otázky. Krajský soud tedy rozhodnutí 2 právem aproboval.

[30] Podle § 36 odst. 1 písm. b) zákona o pomoci v hmotné nouzi „[n]árok na mimořádnou okamžitou pomoc má osoba uvedená v § 2 odst. 4 a 5, pokud je považována za osobu v hmotné nouzi.“

[31] Podle § 2 odst. 4 zákona o pomoci v hmotné nouzi „[z]a osobu v hmotné nouzi může orgán pomoci v hmotné nouzi považovat též osobu, kterou postihne vážná mimořádná událost a její celkové sociální a majetkové poměry jsou takové, že jí neumožňují překonat nepříznivou situaci vlastními silami; vážnou mimořádnou událostí se rozumí zejména živelní pohroma (například povodeň, vichřice a vyšší stupně větrné pohromy, zemětřesení), požár nebo jiná destruktivní událost, ekologická nebo průmyslová havárie.“

[32] Okamžitá pomoc slouží k okamžitému překlenutí vážné mimořádné události. Mezi účastníky není sporu, že stěžovatel přišel v důsledku požáru chatky o svůj osobní majetek; z toho vychází při právním hodnocení věci i Nejvyšší správní soud. Správní orgány zcela důvodně zvolily při určení výše okamžité pomoci metodu spočívající v tom, že zhruba odhadly, za jakou částku si stěžovatel může pořídit ty nejzákladnější osobní věci potřebné k životu, jež vede, v horizontu nejbližších dní po mimořádné události. Proti konkrétním výsledkům průzkumu trhu nelze nic namítat – správní orgány vyšly z rozumně sestaveného seznamu věci odrážejícího zejména v Česku běžné základní hygienické standardy (mycí potřeby, kartáček na zuby a pasta, dále např. to nejzákladnější nádobí jako hrnek) a volily nejlevnější varianty pořízení těch kterých jednotlivých předmětů (obdobně k tomu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 10. 2017, čj. 6 Ads 288/2017-27, bod 12).

[33] Správně pak takto určenou částku 1655 Kč navýšily o dalších více než 3000 Kč určených k tomu, aby si stěžovatel mohl pořídit případně i jiné věci dle individuálních specifík jeho života, na která „standardní“ přemýšlení o základních potřebách nemusí pamatovat, a především proto, aby si mohl v nejbližších dnech po mimořádné události obstarat přechodné přístřeší (zbudovat nový přístřešek či využít ubytovny nebo jiného levného krátkodobého pronájmu lůžka).

[34] Účelem okamžité pomoci není trvale nahradit ztráty vzniklé mimořádnou událostí, nýbrž poskytnout okamžitou minimální pomoc k zajištění lidsky důstojného, nicméně zcela základního „přežití“ prvních dnů po mimořádné události. Tomu výše okamžité pomoci stěžovateli s ohledem na jeho životní poměry a způsob života zcela odpovídala.

k § 125c odst. 1 písm. a) odst. 4 a 5 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění zákona č. 183/2017 Sb.

Za přešupek spočívající v odběru povrchových vod v rozporu s vydaným povolením [§ 125c odst. 1 písm. a) zákona 254/2001 Sb., o vodách (vodní zákon)] se ukládá pokuta v pevně stanovené výši, určená výpočtem jako součin množství odebrané vody v m³ a zákonem stanovené částky (§ 125a odst. 4 aplikovaný na základě § 125c odst. 5 vodního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2018). Výsledek tohoto výpočtu je zároveň třeba považovat pro účely uplatnění absorpční zásady za horní hranici sankce, kterou je možné za daný přešupek v konkrétním případě uložit.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2020, čj. 6 As 221/2019-31)

Prejudikatura: č. 1767/2009 Sb. NSS.

Věc: MPM-QUALITY v. o. s. proti Ministerstvu životního prostředí o uložení pokuty za překročení limitu odebraných povrchových vod, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalobkyně je právnickou osobou a provozuje hotel Troyer na adrese Trojanovice 530. Pro účely provozování hotelu (jeho zásobování pitnou vodou) čerpá vodu z vodního toku Malá Ráztoka, která je gravitačně odváděna do úpravní vody k úpravě chlornanem sodným a následně vedena do objektu hotelu, to vše v souladu s platným povolením vydaným rozhodnutím Městského úřadu Frenštát pod Radhoštěm, odboru životního prostředí, ze dne 24. dubna 2008.

Česká inspekce životního prostředí, oblastní inspektorát Ostrava (dále jen „ČIŽP“) vydala dne 18. srpna 2017 rozhodnutí, kterým uložila žalobkyni výrokem č. I pokutu ve výši 174 480 Kč za přešupek dle § 125c odst. 1 písm. a) vodního zákona, který spočíval v překročení povoleného limitu odebraných povrchových vod (dále též „první přešupek“), a dále výrokem č. II pokutu ve výši 20 000 Kč za přešupek dle § 125c odst. 1 písm. a) vodního zákona, spočívající ve vypouštění odpadních vod do vod povrchových v rozporu s podmínkami povolení (dále též „druhý přešupek“). Ministerstvo životního prostředí (dále jen „žalovaný“) zamítlo odvolání proti uloženým pokutám rozhodnutím ze dne 15. ledna 2018.

Rozhodnutí žalovaného napadla žalobkyně správní žalobou, které Městský soud v Praze vyhověl rozsudkem ze dne 16. října 2019, čj. 14 A 75/2018-24, a rozhodnutí žalovaného zrušil. Ze všech žalobních bodů shledal městský soud důvodným pouze jediný. Žalovaný podle něj při ukládání trestu nedodržel tzv. absorpční zásadu, tj. nedostal své povinnosti uložit pokutu pouze podle ustanovení vztahujícího se na přešupek nejpřísněji trestný. V daném případě měl podle městského soudu uložit pokutu podle ustanovení postihujícího první z přešupků, tj. za nepovolené odebrání povrchových vod podle § 125c odst. 1 písm. a) vodního zákona, resp. podle § 125a odst. 4 vodního zákona, neboť u tohoto přešupku je horní hranice pokuty 10 000 000 Kč, oproti horní hranici 5 000 000 Kč v případě druhého přešupku (§ 125c odst. 4 vodního zákona). Aplikaci absorpční zásady podle městského soudu nebrání fakt, že vodní zákon stanoví v § 125a odst. 4 přesný způsob, podle kterého se vypočte pokuta ukládaná podle citovaného ustanovení, jelikož „*správní orgány mohou pokutu [...] zvýšit, pokud ukládají pokutu za jiný přešupek spáchaný v souběhu, neboť se v souladu s § 40 písm. b) přešupkového zákona jedná o obecnou přitěžující okolnost*“.

Proti výše uvedenému rozsudku krajského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost. Svou argumentaci založil na tom, že správní trestání nepovoleného odběru povrchových či podzemních vod je založeno na odlišných východiscích a zásadách než trestání přešupků jiných. Výše pokuty je zde pevně určena výpočtem formou násobku určené sazby za metr krychlový odebraných vod, čímž zákonodárce klade důraz na restorativní funkci ukládaného trestu na úkor jinak obecného požadavku individualizace trestu s akcentem na funkci represivní a individuálně preventivní. Vypočtenou sankci lze sice podle textu zákona s poukazem na okolnosti hodné zvláštního zřetele snížit (a tím odstranit případnou tvrdost zákona), ale nelze ji jakkoliv zpříšňovat a tím zohlednit závažnost přešupku, resp. souběh s dalšími přešupky. Tyto odlišnosti nedovolují zahrnout jiný přešupek, byť projednaný ve společném řízení, do úhrnné sankce v rámci absorpce trestních sazeb. Na podporu své argumentace poukázal žalovaný na to, že § 125a vodního zákona obsahuje mimo jiné specifickou úpravu doby, po kterou lze pokutu stanovenou výpočtem zpětně uložit. Jde tedy zároveň o zvláštní úpravu promlčení přešupku, což jen potvrzuje,

že úprava v citovaném ustanovení má být chápána jako zvláštní vůči obecným pravidlům správního trestání, ať již obsaženým v § 125l vodního zákona, nebo v zákoně č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „přestupkový zákon“), a to včetně těch, která se týkají určení druhu a zejména výměry sankce.

Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti projevila nesouhlas s názorem stěžovatele, že specifická povaha trestání podle § 125a vodního zákona vylučuje aplikaci obecné úpravy obsažené v přestupkovém zákoně. Zákonná úprava trestání přestupků ve vodním zákoně je naopak kusá a vyžaduje doplnění prostřednictvím obecných pravidel, včetně zásady absorpční, jejíž obdoba či výslovné vyloučení ve vodním zákoně chybí. Stejně tak nelze ve vodním zákoně najít žádný specifický smysl a účel stanovení výše pokuty výpočtem, který by uplatnění absorpční zásady mohlo zmařit. Tato úprava podle žalobkyně „pouze omezuje správní uvážení správního orgánu při ukládání takové sankce ve vztahu k její výši, nicméně v případě vstupu dalších zákonných okolností podstatných pro určení výše sankce, typicky v případě souběhu dle § 41 zákona o přestupcích, nezabývá správní orgán aplikací dalších ustanovení modifikujících výši takové sankce“.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

[7] Těžiště odůvodnění rozsudku městského soudu spočívá v tom, že žalovaný byl povinen uplatnit absorpční zásadu, tj. uložit správní trest pouze za jeden (nejpřísněji trestný, popř. nejzávažnější) přestupek a v jeho rámci zohlednit druhý přestupek spáchaný v souběhu. Žalovaný namísto toho výslovně zásadu absorpční aplikovat odmítl (resp. považoval to za nemožné), proto městskému soudu nezbylo, než jeho rozhodnutí zrušit. V tomto rozsahu argumentace městského soudu ob stojí, proto Nejvyšší správní soud nepřistoupil ke kasaci jeho rozsudku, ačkoliv byl nucen poopravit jeho právní názor, pokud jde o způsob, jakým absorpci v daném případě uplatnit, resp. pokud jde o určení ustanovení vztahujícího se na přestupek nejprísnejší trestný.

[8] Pro pořádek nejprve Nejvyšší správní soud uvádí – zcela shodně s tím, co dovodil i městský soud – že ve správním trestání není možné rezignovat na uplatnění absorpční zásady. Jde o pravidlo, které je dnes výslovně zakotveno v přestupkovém zákoně, kde se v § 41 odst. 1 větě první uvádí: „*Za dva nebo více přestupků téhož pachatele projednaných ve společném řízení se uloží správní trest podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejprísnejší trestný.*“ Správní orgány nemohou proto jednoduše tento požadavek ignorovat a uplatnit namísto toho zásadu kumulaci, která spočívá v prostém součtu trestů za jednotlivé přestupky.

[9] Nedílnou součástí zásady absorpční je samozřejmě i možnost zohlednit při ukládání správního trestu fakt, že pachatel spáchal přestupků více – i ta je v přestupkovém zákoně výslovně zakotvena, a to v § 40 písm. b) v podobě obecné přitěžující okolnosti (a doplňkové i v § 41 odst. 2 v podobě možnosti zvýšit horní hranici ukládaného správního trestu). Bez možnosti zpřísnění by uložený trest postrádal odrazující účinek (srov. rozsudek č. 5 Afs 9/2008-328 ze dne 31. října 2008, č. 1767/2009 Sb. NSS). Navíc by tak zásada absorpční plodila absurdní a nespravedlivé výsledky, protože ten, kdo spáchal jeden přestupek, by byl trestán zcela stejně jako ten, kdo se dopustil mnoha přestupků a měl pouze štěstí, že všechny vyšly najevo zároveň a byly projednány ve společném řízení. Jestliže žalovaný žádný způsob, jak spáchání více přestupků zohlednit, nenašel, je pochopitelné, že považoval absorpční zásadu za neaplikovatelnou. Zmýlil se však. Absorpční princip bylo možné uplatnit, byť nikoliv tím způsobem, jaký popsal ve svém rozsudku městský soud.

[10] Pro potřeby dalšího výkladu považuje Nejvyšší správní soud za vhodné nejprve konstatovat, že právní úprava obsažená ve vodním zákoně, kterou bylo třeba v této věci aplikovat, je nešťastně pojatá a může vyvolávat na straně adresátů tápání a nejistotu. Zákonodárce použil totiž v § 125a odst. 4 vodního zákona text, jenž fixuje pevnou výši sazby pokuty slovy „*za přestupek podle odstavce 1 písm. b) spáchaný odběrem povrchových vod bez povolení k nakládání s vodami lze uložit pokutu ve výši násobku sazby 40 Kč za 1 m³ nedovoleně odebraných povrchových vod a celkového množství těchto vod, nejvýše však ve výši 10 000 000 Kč.*“ Jeví se tedy, že správní orgán tu nemá žádný prostor pro správní uvážení stran výše pokuty a stanovuje výši pokuty ryze aritmetickým úkonem podle přesného a úplného návodu daného zákonodárcem. V § 125a odst. 6 vodního zákona je nadto výslovně stanoveno, za jakých okolností je jedině možno stanovit pokutu v odlišné (nižší) výši, neboť se tu uvádí: „*Sazbu pokuty*

podle odstavce 4 nebo 5 lze snížit, jsou-li pro to důvody zvláštního zřetele hodné. Pokuta podle odstavce 4 však nesmí být vyměřena v sazbě nižší než 10 Kč za 1 m³ nedovoleně odebraných povrchových vod nebo v sazbě nižší než 25 Kč za 1 m³ nedovoleně odebraných podzemních vod.“

[11] Jaký záměr zákonodárce ve skutečnosti sledoval, se lze jen domýšlet, neboť důvodová zpráva k zákonu č. 150/2010 Sb., jehož prostřednictvím se popsána úprava do vodního zákona dostala, žádnou odpověď na tuto otázku nedává. Nejvyšší správní soud má nicméně za to, že cílem bylo ekonomické působení na adresáty právní regulace v tom směru, že nepovolený odběr vod se nevyplácí, jelikož je výrazně „dražší“ než odběr legální. Proto je výše pokuty stanovena pevnou částkou na metr krychlový odebrané vody, přičemž tato částka je několikanásobně vyšší než poplatek za povolený odběr podzemní vody (§ 88d vodního zákona), a zřejmě i než platba k úhradě správy vodních toků při povoleném odběru vod povrchových, kterou stanovují správci jednotlivých povodí v souladu s cenovou regulací prováděnou státem (§ 101 vodního zákona).

[12] Městský soud při svém výkladu vyšel z předpokladu, že nepřekročitelnost částky pokuty stanovené výpočtem podle výše citovaných ustanovení, je pouze zdánlivá. Položil zřejmě důraz na slovní spojení „lze uložit“ použité v § 125a odst. 4 vodního zákona (viz bod 42 odůvodnění jeho rozsudku). Jeho prostřednictvím se mu otevřel prostor pro správní diskreci, aby citované ustanovení bylo možno aplikovat v souladu s dalšími právními předpisy. Zejména s § 37 až 40 přestupkového zákona, podle nichž má správní orgán při ukládání sankce přihlížet k povaze a závažnosti přestupku, k přitěžujícím a polehčujícím okolnostem, k osobním poměrům u fyzické osoby a k povaze činnosti u právnické osoby, a k řadě dalších zákonem stanovených skutečností (požadavek individualizace trestu). Vypočtená výše pokuty je tedy podle tohoto výkladu pouhým východiskem dalších úvah správního orgánu. Ten by tedy nejprve zvažoval, zda stanoví základní sazbu pokuty v „plné“ výši podle § 125a odst. 4 vodního zákona. Takto stanovenou částku by ovšem mohl zvýšit, nebo snížit na základě okolností přitěžujících či polehčujících. Tímto způsobem by podle výkladu městského soudu mohl zohlednit i větší počet spáchaných přestupků spáchaných v souběhu s nedovoleným odběrem povrchových vod [s odkazem na § 40 písm. b) přestupkového zákona], čímž by došlo k naplnění absorpčního principu zakotveného v § 41 přestupkového zákona.

[13] Ačkoliv městský soud své úvahy dále nerozvinul, podle Nejvyššího správního soudu by tento výklad bylo možné akceptovat mimo jiné za podmínky, že by vodní zákon stanovil maximální výši (horní hranici) pokuty za nedovolený odběr povrchových vod. Bez toho by se jím otevřel nebezpečný prostor právní nejistoty, pokud jde o nejvyšší možnou výši uložené pokuty v případě přitěžujících okolností, neboť by chyběla jakákoliv předem stanovená horní hranice výše pokuty. Tuto horní hranici městský soud nesprávně nalezl v částce 10 000 000 Kč zmíněné v § 125a odst. 4 vodního zákona, neboť právě od této částky odvozoval své úvahy o tom, které z aplikovatelných sankčních ustanovení je „přísnější“ za účelem uplatnění absorpční zásady ve smyslu § 41 odst. 1 přestupkového zákona.

[14] Popsaná aplikace § 125a odst. 4 vodního zákona by však odporovala ústavnímu požadavku, podle něhož lze státní moc uplatňovat jen v mezích a způsoby, které stanoví zákon (čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR). Dostávala by se také do konfliktu s trestněprávní zásadou „není trestu bez zákona“ (*nulla poena sine lege*), neboť pro jakékoliv další zpřísnění sankce, vypočtené postupem obsaženým v § 125a odst. 4 vodního zákona, chybí výslovná zákonná opora. Nejvyšší správní soud, na rozdíl od městského soudu (a vlastně v souladu s žalovaným) vyložil citované ustanovení tak, že výpočtem stanovená částka je konečná a že ji dále upravovat nelze, pouze je přípustné stanovit ji v nižší výši v souladu s § 125a odst. 6 vodního zákona, pokud správní orgán shledá, že tu jsou „důvody zvláštního zřetele hodné“, což nutno interpretovat jako polehčující okolnosti, které jsou povahou a závažností mimořádné, oproti míře polehčujících okolností obecných (běžných).

[15] Od toho se pak odvíjí odpověď na otázku, která skutková podstata přestupku představuje při tomto výkladu přestupek nejpřísněji trestný. Částku 10 000 000 Kč uvedenou v § 125a odst. 4 vodního zákona, kterou městský soud i žalovaný shodně, avšak nesprávně, považovali za horní hranici sazby pokuty, vykládá totiž Nejvyšší správní soud pouze jako obecný nepřekročitelný limit pro výpočet pokuty, jenž má však z hlediska skutkových okolností daného případu ryze abstraktní povahu (jde vlastně o limit pro výpočet horní hranice pokuty). U konkrétního přestupku spočívajícího v nepovoleném odběru určitého množství povrchových vod, je totiž horní hranice sazby pokuty odvislá právě od konkrétního, již známého množství nedovoleně odebrané vody. Vyšší pokutu, než jaká bude stanovena součinem množství odebrané vody a zákonem stanovené částky, za žádných okolností

uložit nelze, jak Nejvyšší správní soud vysvětlil výše (zákonodárce tak vlastně za účelem dosažení odrazujícího ekonomického efektu stanovil, že za nepovolený odběr vod se pokuta pravidelně ukládá na horní hranici zákonné sazby a jen mimořádné polehčující okolnosti mohou ve smyslu § 125a odst. 6 vodního zákona toto pravidlo ve prospěch pachatele, tedy směrem k nižší pokutě, prolomit). Z toho pak ovšem také vyplývá, že za horní hranici sazby pokuty je třeba považovat výpočet zjištěnou částku, nikoliv obecný limit 10 000 000 Kč, jako to učinil žalovaný a po něm i městský soud. V nyní projednávaném případě se tak jedná o částku 174 480 Kč. Ta je přitom podstatně nižší než částka 5 000 000 Kč, kterou je možno podle § 125c odst. 4 vodního zákona maximálně uložit za přestupek spočívající ve vypouštění odpadních vod do vod povrchových.

[16] Správně měla tedy ČIŽP uložit pouze jedinou pokutu, a to za druhý přestupek podle § 125c odst. 1 písm. a) vodního zákona spočívající ve vypouštění odpadních vod do vod povrchových v rozporu s podmínkami povolení. U něj je výše pokuty stanovena „konvenčně“, tj. zákonným rozpětím, v němž se správní orgán může při užití správního uvážení pohybovat. Nic by tedy ČIŽP, potažmo žalovanému nebránilo zohlednit při ukládání této pokuty jako přitěžující okolnost fakt, že se obviněný dopustil též dalšího (prvního) přestupku spočívajícího v překročení povoleného limitu odebraných povrchových vod. Výpočet hypotetické výše pokuty za tento první přestupek provedený podle § 125a odst. 4 vodního zákona by jistě mohl v takovém případě posloužit jako odrazový můstek při úvahách, o kolik by měl správní orgán výslednou sankci zvýšit s přihlédnutím k tomu, že žalobkyně spáchala dva přestupky ve vícečinném souběhu.

[17] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že Městský soud v Praze dospěl ve svém rozsudku ke správnému právnímu závěru, že napadené správní rozhodnutí je nezákonné, neboť žalovaný uložil za oba spáchané přestupky dva správní tresty (pokuty) kumulativním způsobem a zcela přitom pominul absorpční zásadu. Z toho důvodu vyhodnotil Nejvyšší správní soud kasační stížnost proti rozhodnutí krajského soudu v souladu s § 110 odst. 1 větou druhou s. ř. s. jako nedůvodnou a zamítl ji. Korigoval však závazný právní názor městského soudu. Žalovaný tedy za přestupek nejpřísněji trestný ve smyslu § 41 odst. 1 přestupkového zákona bude považovat vypouštění odpadních vod do vod povrchových a za oba přestupky uloží jedinou pokutu podle ustanovení vztahujícího se k tomuto druhému přestupku, v souladu s absorpčním principem podle § 41 přestupkového zákona, a přitom může v rámci svého uvážení zohlednit jako přitěžující okolnost fakt, že se obviněný dopustil též dalšího přestupku spočívajícího v překročení povoleného limitu odebraných povrchových vod.

4048

Evidence obyvatel: změna místa trvalého pobytu; osobní předložení občanského průkazu

k § 10 odst. 7 zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel), ve znění zákona č. 318/2015 Sb.

Osobní předložení občanského průkazu při oznamování změny místa trvalého pobytu (§ 10 odst. 7 zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel) nelze nahradit ověřením totožnosti prostřednictvím elektronického podpisu na podání zasláném datovou schránkou.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 6. 2020, čj. 4 As 432/2019-58)

Věc: D. S. proti Úřadu městské části Praha 14 o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalobce se u Městského soudu v Praze domáhal ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, který spatřoval v tom, že žalovaný nezaevidoval elektronicky (prostřednictvím datové schránky) ohlášenou změnu místa trvalého pobytu ke dni jejího ohlášení, ani nezahájil příslušné správní řízení o neaevidování této změny.

Městský soud žalobě vyhověl rozsudkem ze dne 23. 10. 2019, čj. 14 A 56/2019-26, když rozhodl, že zásah žalovaného spočívající v nečinnosti ohledně aevidování změny místa trvalého pobytu, kterou žalobce ohlásil žalovanému prostřednictvím své datové schránky dne 31. 12. 2018, byl nezákonný. Tento závěr městský soud opřel zejména o smysl existence datových schránek a konstatoval, že komunikace prostřednictvím nich představuje

dostatečnou formu ověření totožnosti příslušné osoby. V této souvislosti poukázal i na možnost ohlásit změnu místa trvalého pobytu prostřednictvím zmocněnce. Dále uvedl, že povinnost prokázat se občanským průkazem slouží pouze k ověření totožnosti, což však lze stejně efektivně provést i prostřednictvím datové schránky. Proto není nutné trvat ani na vlastnoručním podpisu na přihlašovací lístku, ani na prokázání totožnosti předložením občanského průkazu. Žalovaný měl proto na základě elektronického podání žalobce provést zápis změny místa jeho trvalého pobytu. Podle závěru městského soudu uvedený postup žalovaného představoval nezákonný zásah, který však nadále netrvá, neboť žalovaný již dne 1. 4. 2019 zaevidoval změnu žalobcova trvalého pobytu.

Proti tomuto rozsudku městského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost. Zásadní námitka stěžovatele spočívala v odkazu na § 10 odst. 6 zákona o evidenci obyvatel, podle něhož je občan povinen podepsat přihlašovací lístek a prokázat svoji totožnost občanským průkazem. Z hlediska smyslu této povinnosti stěžovatel poukazuje na to, že předložení občanského průkazu neslouží pouze k prokázání totožnosti, nýbrž že na něj bezprostředně navazuje postup podle odstavce sedmého zmíněného ustanovení, tedy ustřížení rohu občanského průkazu, což výrazně napomáhá ke splnění povinnosti zažádat o nový občanský průkaz. Stěžovatel rovněž nesouhlasil se závěrem městského soudu, podle něhož je prokázání totožnosti osobním předložením občanského průkazu pouze jednou z naroven postavených možností (spolu např. s prokázáním totožnosti jiným dokladem totožnosti či oznámením změny trvalého pobytu prostřednictvím zmocněnce), nýbrž zastává názor, že osobní prokázání se občanským průkazem je primární metodou při podávání žádosti o změnu místa trvalého pobytu. Ostatní postupy jsou pak spíše výjimečné a přicházejí v úvahu pouze tehdy, není-li žadatel z nějakého důvodu schopen se osobně dostavit a prokázat se platným občanským průkazem.

Stěžovatel rovněž namítal, že výrok rozsudku městského soudu byl formulován příliš obecně. Nelze z něho totiž zjistit, zda nezákonným zásahem je nezaevidování změny trvalého pobytu, nebo nezareagování procesně správným způsobem, tedy nezahájení správního řízení, které by vyústilo v rozhodnutí o nezaevidování změny trvalého pobytu žalobce. Z odůvodnění rozsudku přitom vyplývá, že městský soud vytýká nejen skutečnost, že nebylo formálně rozhodnuto o nezapsání této změny, nýbrž i to, že požadavku žalobce nebylo vyhověno.

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

Z odůvodnění:

[13] Z obsahu soudních spisů vyplývá, že žalobce ohlásil změnu trvalého pobytu stěžovateli prostřednictvím datové schránky dne 31. 12. 2018. Součástí datové zprávy byla i kopie nájemní smlouvy a vyplněný – avšak nepodepsaný – přihlašovací lístek k trvalému pobytu. Stěžovatel dne 3. 1. 2019 vyrozuměl žalobce, že ohlášení změny trvalého pobytu nelze provést elektronicky, nýbrž jen osobně. Žalobce na toto sdělení žalovaného nereagoval a dne 31. 3. 2019 podal zásahovou žalobu. Následující den se však žalobce osobně dostavil do sídla stěžovatele, kde byla změna jeho trvalého pobytu provedena ke dni 1. 4. 2019.

[14] Nejvyšší správní soud sdílí právní názor stěžovatele, podle něhož při ohlášení změny trvalého pobytu není možné nahradit osobní prokázání se občanským průkazem elektronickým podpisem v rámci komunikace prostřednictvím datové schránky. V této souvislosti Nejvyšší správní soud poukazuje na záměr zákonodárce, který je zřejmý z důvodové zprávy k § 10 a 11 zákona o evidenci obyvatel. V ní se uvádí, že „*se v těchto ustanoveních upravuje postup ohlašování v případě hlášené změny místa trvalého pobytu. Účelem takto upraveného postupu je vytvoření účinného mechanismu kontroly, jehož prostřednictvím budou eliminovány případy zneužití neplatného údaje o trvalém pobytu v období, než bude občanovi vydán nový občanský průkaz s aktuálním a pravdivým údajem o trvalém pobytu. Ve zvláštních případech, kdy se obyvatel z různých důvodů nemůže sám k pobytu přihlásit, je zákonem umožněno, aby tento úkon za něj provedla oprávněná osoba.*“ Přestože právní úprava prošla od jejího přijetí řadou novelizací, uvedených ustanovení se tyto změny významným způsobem nedotkly. Důvodovou zprávu je proto nutné stále považovat za relevantní z hlediska pochopení úmyslů zákonodárce ve vztahu k nim.

[15] Z výše uvedeného je zcela evidentní, že zákonodárce nepovažoval povinnost předložit platný občanský průkaz jen za prostředek k prokázání totožnosti, nýbrž i za způsob, jak minimalizovat riziko zneužití nesprávného údaje o místě trvalého pobytu v období od vydání nového občanského průkazu. Toho je dosaženo postupem podle § 10 odst. 7 zákona o evidenci obyvatel, tedy ustřížením rohu dosavadního občanského průkazu po jeho

předložení. Nejvyšší správní soud přitom toto ustanovení považuje za schopné uvedeného cíle dosáhnout. Občanský průkaz s ustíženým rohem totiž při běžném právním styku vede subjekty, jimž je předkládán, ke zvýšené obezřetnosti, čímž snižuje riziko jeho zneužití. Držitel takového občanského průkazu je zároveň motivován k tomu, aby urychleně zažádal o vydání nového občanského průkazu. Povinnost osobně se dostavit na obecní úřad při změně trvalého pobytu pak rozhodně nelze považovat za neúměrně obtěžující a s ohledem na její výše uvedený smysl ani za zbytečnou.

[16] Nejvyšší správní soud proto s ohledem na výše uvedené nemůže souhlasit s argumentací městského soudu, že prokázání se občanským průkazem je pouze prostředkem ověření totožnosti občana, a tudíž i nahraditelné ověřením totožnosti prostřednictvím systému datových schránek. Tento výklad příslušného ustanovení zákona o evidenci obyvatel nemůže obstát, neboť městský soud dostatečně nezohlednil výše popsany účel povinnosti prokázat se občanským průkazem, a naopak jej bagatelizoval a relativizoval. S městským soudem je sice nutné souhlasit v tom, že s ohledem na možnost ohlášení změny trvalého pobytu prostřednictvím zmocněnce není aktuální právní úprava schopna riziko zneužití nesprávného údaje zcela eliminovat. Nicméně ustanovení § 10 odst. 11 zákona o evidenci obyvatel k řádnému zmocnění vyžaduje speciální plnou moc s úředně ověřenými podpisy. To přitom v praxi znamená, že občan se stejně musí prokázat platným osobním dokladem nějaké autoritě, která má pravomoc podpis ověřit (např. notáři). Takový postup tedy pro občana nepředstavuje žádné významnější zjednodušení procedury změny místa trvalého pobytu. Z důvodové zprávy k zákonu o evidenci obyvatel navíc vyplývá, že tento postup má být považován spíše za výjimečný. Samotná existence tohoto ustanovení proto zásadním způsobem nepodtrhuje zákonodárcem předvídaný účel povinnosti prokázat se občanským průkazem při ohlášení změny místa trvalého pobytu, nýbrž pouze poskytuje řešení pro výjimečné případy. Náročnost využití této možnosti zároveň dostatečným způsobem zaručuje, že nebude výrazně nadužívána. Prioritu osobního předložení občanského průkazu při ohlášení změny údaje o trvalém pobytu přitom Nejvyšší správní soud shledal již v rozsudku ze dne 21. 10. 2015, čj. 8 As 35/2015-36.

[17] Dále je nutné zdůraznit, že požadavek na předložení občanského průkazu je při změně trvalého pobytu v § 10 odst. 6 zákona o evidenci obyvatel zakotven zcela jednoznačně. Doslovný výklad tohoto ustanovení je přitom zcela v souladu s jeho účelem, jímž je kromě prokázání totožnosti i omezení rizika zneužití nesprávného údaje o místě trvalého pobytu ve stávajícím občanském průkazem. Za této situace není možné přijmout výklad městského soudu, který druhý z uvedených účelů zcela pomíjí. Povinnost osobně se prokázat při ohlášení změny místa trvalého pobytu občanským průkazem tak podle právního názoru Nejvyššího správního soudu není možné nahradit ověřením totožnosti prostřednictvím elektronického podpisu v rámci komunikace vedené prostřednictvím datových schránek.

(...)

Ochrana spotřebitele: označování potravin; on hold seznam

k čl. 7 odst. 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1169/2011 o poskytování informací o potravinách spotřebitelům

k čl. 13 odst. 1 písm. a) nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1924/2006 o výživových a zdravotních tvrzeních při označování potravin

Obecný zákaz uvádět léčebná tvrzení – tedy informace, které připisují potravině vlastnosti umožňující zabránit určité lidské nemoci, zmírnit ji nebo ji vyléčit – podle čl. 7 odst. 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1169/2011 o poskytování informací o potravinách spotřebitelům dopadá i na tvrzení uvedená na tzv. *on hold* seznamu, jenž obsahuje výčet tvrzení, která smí být uváděna jako zdravotní dle čl. 13 odst. 1 písm. a) nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1924/2006 o výživových a zdravotních tvrzeních při označování potravin.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 6. 2020, čj. 5 As 219/2019-49)

Prejudikatura: č. 604/2005 Sb. NSS, č. 3022/2014 Sb. NSS; rozsudky Soudního dvora ze dne 19. 11. 1998, *Nilsson a další* (C 162/97), ze dne 25. 11. 1998, *Manfredi* (C 308/97), ze dne 23. 1. 2003, *Komise v. Rakousko* (C-221/00), ze dne 23. 1. 2003, *Sterbenz* (C-421/00, C-426/00 a C-16/01), ze dne 15. 7. 2004, *Douwe Egberts* (C-239/02), ze dne 24. 11. 2005, *Deutsches Milch-Kontor GmbH* (C-136/04), ze dne 2. 4. 2009, *Tyson Parketthandel* (C-134/08).

Věc: Simply You Pharmaceuticals a.s. proti Státní zemědělské a potravinářské inspekci, inspektorátu v Olomouci o zákazu používání obalů výrobků, o kasační stížnosti žalobkyně.

Kasační stížností se žalobkyně (stěžovatelka) domáhala zrušení rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 28. 3. 2019, čj. 65 A 69/2017-63, kterým krajský soud zamítl žalobu proti rozhodnutí ředitele žalované ze dne 20. 7. 2017.

Tímto rozhodnutím ředitel žalované zamítl odvolání proti opatření žalované ze dne 13. 7. 2017 (dále jen „opatření“). Uvedeným opatřením žalovaná zakázala stěžovatelce používat obaly výrobků STOPKAŠEL, STOPKAŠEL pro děti a STOPBACIL, a to na základě § 5 odst. 1 písm. a) bodu 2 zákona č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o SZPI“). Na těchto obalech totiž stěžovatelka uvedla léčebná tvrzení, která výrobkům přisuzovala léčebné vlastnosti, přestože se jednalo o potraviny. Tím byl porušen zákaz léčebných tvrzení u potravin podle čl. 7 odst. 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1169/2011 o poskytování informací o potravinách spotřebitelům, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1924/2006 a (ES) č. 1925/2006 a o zrušení směrnice Komise 87/250/EHS, směrnice Rady 90/496/EHS, směrnice Komise 1999/10/ES, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/13/ES, směrnice Komise 2002/67/ES a 2008/5/ES a nařízení Komise (ES) č. 608/2004 (dále jen „nařízení č. 1169/2011“). Podkladem pro opatření byl kontrolní protokol žalované ze dne 13. 7. 2017, ze kterého vyplývá, že na předmětných obalech byla tato tvrzení: „*při suchém a vlhkém kašli*“, „*při projevech suchého a vlhkého kašle*“, „*ulevuje při kašli*“, „*omezuje tvorbu hlenu*“, „*pomáhá při nachlazení*“, „*při kašli*“, „*pomáhá při podráždění a zduření sliznice, omezuje tvorbu hlenu*“, „*pomáhá při nachlazení, ulevuje při kašli*“, „*podporuje vykašlávání*“, „*při projevech nachlazení*“, „*pomáhá při kašli a dalších příznacích nachlazení*“ (dále souhrnně jen „předmětná tvrzení“). Tvrzení byla uvedena společně s číselnými indexy, které se dle informace na obalu vztahují k jednotlivým složkám: extrakt jitrocele, extrakt boswellie, extrakt mateřídoušky, extrakt bazalky, extrakt eukalyptu, extrakt růže šípkové, extrakt slézu maurského, extrakt ženšenu sibiřského, extrakt echinacea, extrakt řebříčku obecného, extrakt schizandry čínské, mentol a selen.

Rozhodnutí žalované napadla stěžovatelka žalobou, v níž namítala, že se na předmětná tvrzení nemá použít zákaz léčebných tvrzení podle čl. 7 odst. 3 nařízení č. 1169/2011, protože samo toto ustanovení připouští výjimky a předmětná tvrzení pod jednu z výjimek lze zařadit, neboť se jedná o tzv. „funkční zdravotní tvrzení“ podle čl. 13 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1924/2006 o výživových a zdravotních tvrzeních při označování potravin, ve verzi konsolidované ke dni 13. 12. 2014 (dále jen „nařízení č. 1924/2006“). K tomuto závěru dospěla na základě toho, že jsou předmětná tvrzení, resp. tvrzení jim podobná, uvedena na tzv. *on hold* seznamu (volně lze přeložit jako seznam tvrzení, jejichž posuzování bylo pozastaveno). Tento seznam obsahuje zdravotní tvrzení, o kterých Evropská komise ještě nerozhodla, zda se jedná o povolená tvrzení, či nikoliv, a v souladu s čl. 28 odst. 5 nařízení č. 1924/2006 tedy smějí být používána jako tvrzení podle čl. 13 odst. 1 písm. a) téhož nařízení.

Krajský soud uvedl, že nařízení č. 1924/2006 rozlišuje dva typy zdravotních tvrzení, a to tvrzení týkající se vývoje a zdraví dětí a tvrzení o snížení rizika onemocnění na straně jedné (čl. 14 tohoto nařízení), a funkční zdravotní tvrzení na straně druhé (čl. 13 tohoto nařízení). Ve čl. 14 odst. 1 nařízení č. 1924/2006 je uvedeno, že se pro toto ustanovení nepoužije zákaz léčebných tvrzení podle čl. 2 odst. 1 písm. b) směrnice Evropského parlamentu a Rady (ES) 2000/13/ES, o sblížování právních předpisů členských států týkajících se označování potravin, jejich obchodní úpravy a související reklamy (dále jen „směrnice 2000/13/ES“). Tato směrnice byla nahrazena nařízením č. 1169/2011 a čl. 2 odst. 1 písm. b) citované směrnice obsahově odpovídá čl. 7 odst. 3 posledně zmíněného nařízení. Je tedy zřejmé, že pro tvrzení podle čl. 14 nařízení č. 1924/2006 se zákaz léčebných tvrzení nepoužije.

To však neplatí pro funkční zdravotní tvrzení (čl. 13 nařízení č. 1924/2006), pod která se předmětná tvrzení snažila podřadit stěžovatelka. Aby však bylo možné podřadit předmětná tvrzení pod čl. 13 odst. 1 písm. a) nařízení č. 1924/2006, muselo by se jednat o tvrzení vztahující se k růstu a vývoji organismu a jeho fyziologických funkcí. Na druhou stranu pro zařazení předmětných tvrzení pod čl. 14 tohoto nařízení by tato tvrzení musela projít individuálním schvalovacím procesem podle čl. 15 - 19 téhož nařízení a muselo by se vztahovat k předcházení nemoci. Vzhledem k tomu, že předmětná tvrzení slibují řešit již existující stav nemoci (kašel ani nachlazení žalovaná ani krajský soud nepovažovaly za normální stav organismu), je třeba je vyhodnotit jako léčebná tvrzení, která jsou u potravin podle čl. 7 odst. 3 nařízení č. 1169/2011 zakázána, a to bez ohledu na to, zda jsou zapsána na *on hold* seznamu. Závěrem krajský soud poznamenal, že ani tvrzení, že obsahem všech tří posuzovaných výrobků jsou tradiční byliny, které mají u spotřebitelské veřejnosti zažitě určité léčebné účinky, neopravňuje žalobkyni k tomu, aby uváděla na obalech výrobků tvrzení, jimiž tento výrobek charakterizuje tak, že vyvolá dojem, že se jedná o lék v pravém smyslu. To platí tím spíše, že samotný název výrobků evokuje schopnost zastavit kašel nebo jinou nemoc (STOPKAŠEL a STOPBACIL). Závěrem uvedl, že u zvlášť zranitelné skupiny spotřebitelů trpících nebo ohrožených chorobou mohla předmětná tvrzení vyvolat mylný dojem, že může produkt působit jako léčivo.

Na základě uvedeného krajský soud podanou žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl jako nedůvodnou.

Proti rozsudku krajského soudu podala stěžovatelka kasační stížnost, v níž navrhla, aby Nejvyšší správní soud tento rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. Krajský soud dle jejího názoru zatížil svůj rozsudek nezákonností především tím, že jej založil na nesprávném právním posouzení, když dospěl k závěru, že pro funkční zdravotní tvrzení (čl. 13 nařízení č. 1924/2006) neplatí žádná odchylka od zákazu léčebných tvrzení podle čl. 7 odst. 3 nařízení č. 1169/2011 bez ohledu na to, zda se takové tvrzení nachází na *on hold* seznamu.

Podle stěžovatelky však dala Evropská komise zařazením předmětných tvrzení (resp. obdobných tvrzení) na tzv. *on hold* seznam najevo, že je dočasně považuje za povolená tvrzení podle čl. 13 odst. 1 písm. a) nařízení č. 1924/2006. Stejnou logikou na věc podle stěžovatelky názíral též Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 20. 4. 2016, čj. 7 A 70/2012-70. Sice se v této věci soud výslovně nevyjádřil k použití zákazu léčebných tvrzení, neboť rozhodoval mezi zařazením tvrzení pod čl. 13 a čl. 14 nařízení č. 1924/2006, ale touto otázkou by se vůbec nezabýval, kdyby považoval dané tvrzení za zakázané. Nejvyšší správní soud navíc již vymezil vztah mezi nařízením č. 1924/2006 a nařízením č. 1169/2011 ve svém rozsudku ze dne 10. 10. 2013, čj. 7 As 91/2013-39; v citovaném rozsudku posuzoval vztah mezi nařízením č. 1924/2006 a § 5d odst. 2 zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy a o změně a doplnění zákona č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění účinném do 31. 8. 2011 (dále jen „zákon o regulaci reklamy“), nicméně posledně citované ustanovení bylo implementací směrnice 2000/13/ES, která byla následně nahrazena nařízením č. 1169/2011, a proto jsou závěry ohledně vztahu předpisů použitelné i na nyní projednávanou věc. Stěžovatelka také poukazovala na to, že v rozsudku ze dne 14. 7. 2017, čj. 2 As 5/2017-62, Nejvyšší správní soud vytkl Městskému soudu v Praze a žalované Radě pro rozhlasové a televizní vysílání, že „*ve svém hodnocení věci dostatečně nereflektovaly skutečnost, že se v předmětné reklamě jedná o pouhé zpracování (běžné) potravy - česneku. V této reklamě jsou přitom deklarovány pouze takové účinky, které dané potravíně připisuje (tradičně) sama veřejnost, a to bez zřetele k tomu, zda-li jsou skutečně pravdivé.*“ V předmětných výrobcích se přitom taktéž vyskytovaly byliny, kterým veřejnost tradičně připisuje léčivé účinky, které byly součástí předmětných tvrzení. Předmětná tvrzení tedy nemohla uvést spotřebitele v omyl. Stěžovatelka také nesouhlasila s argumentem krajského soudu, že u zvlášť zranitelné skupiny spotřebitelů trpících nebo ohrožených chorobou mohla předmětná tvrzení vyvolat mylný dojem, že může produkt působit jako léčivo. Ani na zvlášť zranitelného spotřebitele totiž nelze pohlížet jako na nesoudného člověka a chránit ho jako „malé dítě“. Poukázala na to, že ve výše citovaném rozsudku čj. 2 As 5/2017-62 dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že i zvlášť zranitelní spotřebitelé budou zpravidla schopni rozpoznat a vyhodnotit vlastnosti potravy (česneku). Připomněla také, že reklama může obsahovat prvek nadsázky.

Žalovaná se ve svém vyjádření ztotožnila se závěrem krajského soudu, že jsou předmětná tvrzení zakázanými léčebnými tvrzeními podle čl. 7 odst. 3 nařízení č. 1169/2011, přičemž není relevantní, zda jsou zapsána na *on hold* seznamu. Dále nesouhlasila se závěrem stěžovatelky, že výše citovaný rozsudek čj. 7 As 91/2013-39 vymezuje vztah mezi nařízením č. 1924/2006 a nařízením č. 1169/2011. Nejvyšší správní soud totiž v tomto rozsudku vytykal nesprávný postup Městskému soudu v Praze, neboť se měl nejprve věnovat otázce, zda tvrzení posuzovaná

v dané věci lze považovat za povolená zdravotní tvrzení podle čl. 13 nebo čl. 14 nařízení č. 1924/2006 a zda tím pádem není vyloučeno použití § 5 odst. 2 zákona o regulaci reklamy. Stejně tak nesouhlasila s tím, že předmětná tvrzení lze použít díky tomu, že popisují léčebné účinky, které bylinám tradičně připisuje veřejnost. Upozornila, že Nejvyšší správní soud ve výše citovaném rozsudku čj. 2 As 5/2017-62 nekonstatoval, že slovní spojení „*řeší nachlazení, chrípky*“ neporušilo čl. 7 odst. 3 nařízení č. 1169/2011, nýbrž pouze vytkl, že v předchozím řízení nebylo vzato v potaz, že se jedná o zpracování běžné potraviny (česneku) a že byly deklarovány pouze takové účinky, které veřejnost této potraviny tradičně přičítá. Naproti tomu se v nyní projednávané věci jedná o doplněk stravy, který má podpořit uživateli zdravotní stav, ale nemá léčivé účinky. Přitom potravinu nemusí procházet registračním řízením jako lék, a tedy by neměla být s lékem zaměnitelná. Echinacea, která je obsažena ve výrobku STOPBACIL, je navíc také jednou ze složek sirupu - schváleného léku (jako důkaz navrhla žalovaná *printscreens* z webových stránek registru léčivých přípravků Státního ústavu pro kontrolu léčiv pro přípravek GRIPAMED). Dále vyjádřila souhlas s nazíráním krajského soudu na cílového spotřebitele jako na zvlášť zranitelnou skupinu a zdůraznila potřebu poskytovat těmto spotřebitelům zvýšenou ochranu. Žalovaná se následně ztotožnila s krajským soudem ohledně odůvodnění tvrzené nepřezkoumatelnosti jejího rozhodnutí. K nicotnosti opatření uvedla, že stanovený zákaz nebyl fakticky ani právně neuskutečnitelný (stěžovatelka sama zákazu vyhověla) a případná vada výroku rozhodně nebyla tak intenzivní, aby zapříčinila nicotnost opatření. Navíc z evidence stavu zásob obalů ke dni kontroly 13. 7. 2017 předložené stěžovatelkou nevyplývá, že by na skladu byly nějaké jiné varianty předmětných obalů. Stěžovatelka ve své replice setrvala na názorech, které vyjádřila v kasační stížnosti. Zdůraznila, že účinky tradičních bylin jako bazalka, mateřídouška nebo jitrocel jsou široké veřejnosti dobře známy. Ani spotřebitele, který pro svou nemoc a potřebu se z ní vyléčit patří do zvlášť zranitelné skupiny, proto nemohou předmětná tvrzení uvést v omyl, že je nabízený produkt lékem, a nikoliv potravinou.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...)[14] Podstatou sporu je posouzení otázky, zda předmětná tvrzení spadají pod zakázaná léčebná tvrzení podle čl. 7 odst. 3 nařízení č. 1169/2011, resp. zda zařazení obdobných tvrzení na tzv. *on hold* seznam má za následek, že jsou povolena jako funkční zdravotní tvrzení (čl. 13 nařízení č. 1924/2006), a nelze je tedy považovat za léčebná tvrzení. Ještě před posouzením této klíčové otázky však Nejvyšší správní soud vypořádal další dva okruhy námitek, které stěžovatelka v kasační stížnosti vznesla – a sice nicotnost opatření žalované a nepřezkoumatelnost jejího rozhodnutí o odvolání stěžovatelky.(...)

IV. c) K posouzení předmětných tvrzení jako zakázaných léčebných tvrzení

[21] Jak již bylo uvedeno, klíčovou otázkou určující celou podstatu sporu je to, zda předmětná tvrzení spadají pod zakázaná léčebná tvrzení podle čl. 7 odst. 3 nařízení č. 1169/2011, který stanoví, že „[s] *výhradou odchylek stanovených v právních předpisech Unie, které se vztahují na přírodní minerální vody a na potraviny určené pro zvláštní výživu, nesmějí informace o potravine připisovat jakékoli potravine vlastnosti umožňující zabránit určité lidské nemoci* [tedy nežádoucímu stavu], *zmírnit ji nebo ji vyléčit, ani na tyto vlastnosti odkazovat*“ (pozn. zvýraznění doplněno Nejvyšším správním soudem).

[22] Smysl tohoto zákazu je zřejmý: uvedením léčebného tvrzení u potraviny, byť pravdivého, se potravinu staví na roveň léku, a tyto dvě rozdílné kategorie se tak stávají zaměnitelnými, popř. mohou vést spotřebitele k závěru, že může svou nemoc léčit potravinou. Spotřebitel musí být před takovouto záměnou chráněn. Nařízení č. 1169/2011 v obecné rovině upravuje poskytování informací o potravinách spotřebitelům. Naproti tomu nařízení č. 1924/2006 upravuje pouze výživová a zdravotní tvrzení ve vztahu k potravinám, a jeho předmět je tedy výrazně užší. Zdravotní tvrzení je třeba od těch léčebných odlišovat. Poukazují totiž na vztah mezi udržením zdraví (tedy žádoucího stavu) a potravinou. Mohou se vztahovat buď k předcházení nemoci nebo k vývoji a zdraví dětí (čl. 14 nařízení č. 1924/2006), anebo k růstu, vývoji organismu a jeho fyziologickým funkcím [funkční zdravotní tvrzení podle čl. 13 odst. 1 písm. a) nařízení č. 1924/2006 – čl. 13 v odst. 1 písm. b) a c) tohoto nařízení sice upravuje také další zdravotní tvrzení, ta však pro projednávanou věc nejsou relevantní]. Tvrzení o předcházení nemoci mohou zároveň být tvrzeními o zabránění nemoci, a proto jsou výslovně vyňata ze zákazu léčebných tvrzení (viz dále výklad k čl. 14 odst. 1 nařízení č. 1924/2006). To však pro funkční zdravotní tvrzení neplatí – ta

se k nemocem vztahovat nesmí, a tedy by se s léčebnými tvrzeními ani neměla překrývat. Z toho důvodu není namístě povolení funkčních zdravotních tvrzení považovat za speciální ustanovení vůči obecnému zákazu léčebných tvrzení – zdravotní tvrzení nejsou zvláštním druhem léčebných tvrzení, ale zcela jinou kategorií.

[23] Odůvodnění obou posledně citovaných nařízení shodně uvádí, že mají být zakázána léčebná tvrzení a dále taková tvrzení, která mohou spotřebitele uvést v omyl. Jak bylo výše uvedeno, zdravotní tvrzení nejsou léčebnými tvrzeními. Přesto jsou zakázána, pokud mohou uvést spotřebitele v omyl. V tom tkví hlavní rozdíl mezi úpravou léčebných a zdravotních tvrzení. Zatímco léčebná tvrzení jsou všeobecně zakázána kvůli tomu, že v očích spotřebitelů zapříčiní zaměnitelnost léků a potravin, zdravotní tvrzení takové riziko *a priori* nepředstavují, a tedy není třeba jejich uvádění zakazovat, jsou-li pravdivá. Právě kvůli tomu byly zřízeny seznamy, které obsahují zdravotní tvrzení, jež jsou podle vědeckých poznatků pravdivá, neboť taková tvrzení spotřebitele v omyl nevedou. Zápis zdravotního tvrzení na takovém seznamu je jednou z podmínek, při jejichž naplnění může být toto tvrzení u potravin uvedeno v souladu s nařízením č. 1924/2006. Vzhledem k tomu, že se při schvalování mnoha funkčních zdravotních tvrzení vyskytly komplikace, Evropská komise zřídila *on hold* seznam, na kterém jsou uvedena tvrzení, která zatím nebyla posouzena, a proto jejich užití nelze zakázat jen kvůli jejich absenci na seznamu povolených tvrzení. Jinými slovy *on hold* seznam obsahuje tvrzení, u nichž nelze dovést rozpor s nařízením č. 1924/2006 jen kvůli tomu, že doposud nebyla schválena. Přitom není vyloučeno, že taková tvrzení budou zakázána z jiného důvodu – zápis na *on hold* seznamu se totiž nerovná výslovnému povolení.

[24] Pro lepší porozumění problematice považuje Nejvyšší správní soud za vhodné stručně popsat proces schvalování funkčních zdravotních tvrzení. Státy Evropské unie prvně zaslaly Evropské komisi seznamy se zdravotními tvrzeními, které navrhovaly ke schválení a zařazení na seznam povolených zdravotních tvrzení podle čl. 13 odst. 3 nařízení č. 1924/2006. Ta tyto seznamy sjednotila a zaslala ke zhodnocení Evropskému úřadu pro bezpečnost potravin. Teprve tento úřad s potřebnými odbornými znalostmi posuzoval, zda je tvrzení podle vědeckých poznatků pravdivé. Na *on hold* seznam byla zapsána tvrzení, ke kterým se tento úřad doposud nevyjádřil. Právě posuzování rostlinných látek přitom Evropský úřad pro bezpečnost potravin na žádost Evropské komise prozatímne pozastavil, neboť vyvstaly problémy v souvislosti s hodnocením rostlinných složek podle právních předpisů týkajících se zdravotních tvrzení a podle právních předpisů o tradičních rostlinných léčivých přípravcích. Zápis tvrzení na *on hold* seznamu tedy neznáčí vysokou pravděpodobnost jeho schválení. Stejně tak pokud Evropská komise při sjednocování seznamu pro Evropský úřad pro bezpečnost potravin pochybila a zanechala na něm tvrzení, které je zjevně léčebné, nelze z toho dovést její názor, že by takové tvrzení mělo být schváleno.

[25] Podle názoru stěžovatelky není možné předmětná tvrzení považovat za léčebná tvrzení ve smyslu shora uvedeného, což dovozuje na základě zařazení předmětných tvrzení, resp. obdobných tvrzení na tzv. *on hold* seznam; tím je dle stěžovatelky dovoleno taková tvrzení používat jako funkční zdravotní tvrzení (čl. 13 nařízení č. 1924/2006), a tím pádem není možné je považovat za léčebná tvrzení (čl. 7 odst. 3 nařízení č. 1169/2011). S tímto závěrem se Nejvyšší správní soud neztotožňuje. Jak již bylo uvedeno, smyslem *on hold* seznamu je zamezit situaci, kdy by bylo uvedeno doposud neposouzených zdravotních tvrzení zakázáno pouze kvůli tomu, že nejsou uvedena na seznamu povolených zdravotních tvrzení podle čl. 13 odst. 3 nařízení č. 1924/2006. K významu *on hold* seznamu při určování, zda lze tvrzení považovat za léčebné podle čl. 7 odst. 3 nařízení č. 1169/2011, je tedy nutné přistupovat zdrženlivě.

[26] Dále je třeba přihlédnout k tomu, že je *on hold* seznam zřízen na základě čl. 28 odst. 5 nařízení č. 1924/2006, podle kterého „[z]dravotní tvrzení podle čl. 13 odst. 1 písm. a) smějí být uváděna ode dne vstupu tohoto nařízení v platnost až do přijetí seznamu uvedeného v čl. 13 odst. 3, přičemž odpovědnost nesou provozovatelé potravinářských podniků, pokud jsou tato tvrzení v souladu s tímto nařízením a s platnými vnitrostátními právními předpisy upravujícími tato tvrzení“.

[27] Jedná se o přechodné ustanovení, které má zajistit možnost používání funkčních zdravotních tvrzení, dokud nebude vydán seznam povolených tvrzení podle čl. 13 odst. 3 nařízení č. 1924/2006. Není jeho smyslem rozšiřovat definici funkčních zdravotních tvrzení. Nevyplývá z něj tedy, že by tato tvrzení nemusela splňovat podmínky pro zařazení pod čl. 13 odst. 1 písm. a) téhož nařízení nebo že by taková tvrzení byla vyjmuta z obecného zákazu léčebných tvrzení. Podle čl. 13 odst. 1 písm. a) nařízení č. 1924/2006 „[z]dravotní tvrzení, která popisují nebo odkazují na význam živiny nebo jiné látky pro růst a vývoj organismu a jeho fyziologické funkce a která jsou

uvedena v seznamu podle odstavce 3, směji být uvedena, aniž projdou řízeními podle článků 15 až 19, pokud jsou i) založena na všeobecně uznávaných vědeckých poznatcích a ii) dobře srozumitelná průměrnému spotřebiteli“. Je tedy zřejmé, že pokud může být zdravotní tvrzení použito na základě výše citovaného přechodného ustanovení, stále se musí jednat o tvrzení stran růstu a vývoje organismu a jeho fyziologických funkcí.

[28] Pokud by Nejvyšší správní soud přistoupil na způsob výkladu stěžovatelky, znamenalo by to, že on hold seznam může zúžit působnost zákazu léčebných tvrzení podle nařízení č. 1169/2011. Tento seznam však vzhledem ke svému (zatímnímu) charakteru rozhodně nemůže zrušit zákaz zakotvený v přímo použitelném nařízení. Jeho existence jako taková je zakotvena toliko v odůvodnění nařízení Evropské komise (EU) č. 432/2012, kterým se zřizuje seznam schválených zdravotních tvrzení při označování potravin jiných než tvrzení o snížení rizika onemocnění a vývoji zdraví dětí (dále jen „nařízení č. 432/2012“). Odůvodnění unijních normativních aktů jsou však součástí preambule, a nejsou tedy právně závazná, a proto je nelze uplatnit jako důvod pro odchýlení se od (jednoznačných) normativních ustanovení dotčeného aktu (srov. např. rozsudky Soudního dvora EU ze dne 2. 4. 2009, *Tyson Parketthandel*, C-134/08, ECLI:EU:C:2009:229, bod 16, ze dne 19. 11. 1998, *Nilsson a další*, C 162/97, ECLI:EU:C:1998:554, bod 54, ze dne 25. 11. 1998, *Manfredi*, C 308/97, ECLI:EU:C:1998:566, bod 30, a ze dne 24. 11. 2005, *Deutsches Milch-Kontor GmbH*, C-136/04, ECLI:EU:C:2005:716, bod 32).

[29] Smysl a účel určité veřejnoprávní regulace - zde: regulace v oblasti ochrany potravin, ochrany veřejného zdraví a ochrany práv spotřebitele, který lze dovodit z odůvodnění unijních normativních aktů, je jistě možné využít v rámci teleologického výkladu jejich ustanovení; nicméně musí se jednat o ustanovení, které připouští více možností výkladu, což ovšem není tento případ – a to je podstatné. Ustanovení čl. 7 odst. 3 nařízení č. 1169/2011 je jednoznačné a v zásadě nepřipouští jiný výklad, než že jsou zakázána veškerá tvrzení, která lze považovat za léčebná, s výhradou výslovně uvedených výjimek z tohoto zákazu. Tzv. on hold seznam zveřejňovaný na internetových stránkách Evropské komise na základě bodu 11 odůvodnění nařízení č. 432/2012 tedy nemůže založit výjimku ze zákazu léčebných tvrzení podle čl. 7 odst. 3 nařízení č. 1169/2011. Nelze dovozovat, že se uvedení na tomto seznamu rovná výslovnému povolení nezávisle na ostatních předpisech.

[30] Výše uvedený závěr podporuje i skutečnost, že čl. 14 odst. 1 nařízení č. 1924/2006 stanoví, že se pro zdravotní tvrzení podle tohoto ustanovení nepoužije zákaz léčebných tvrzení [toto ustanovení sice stanoví odchylku od čl. 2 odst. 1 písm. b) směrnice 2000/13/ES, který stanoví zákaz léčebných tvrzení; tato směrnice však byla nahrazena nařízením č. 1169/2011, ve kterém je zákaz léčebných tvrzení zakotven nyní]. *A contrario* tedy výjimka z tohoto zákazu neplatí pro funkční zdravotní tvrzení podle čl. 13 téhož nařízení. Funkční zdravotní tvrzení tedy nesmí být použito v rozporu se zákazem léčebných tvrzení. Přitom je třeba připomenout, že se definice funkčních zdravotních tvrzení a léčebných tvrzení v zásadě nepřekrývají, a zpravidla tak není třeba řešit jejich vzájemný vztah.

[31] K obdobnému závěru dospěl Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 17. 1. 2014, čj. 4 As 98/2013-88, č. 3022/2014 Sb. NSS, když uvedl, že „je třeba zásadně odlišovat (zakázané) tvrzení o vlastnostech vyléčení lidské nemoci na jedné straně a zdravotní tvrzení ve smyslu nařízení č. 1924/2006, včetně tvrzení o snižování rizika onemocnění, která jsou za určitých podmínek přípustná, na straně druhé. V případě zdravotních tvrzení ve smyslu citovaného nařízení [č. 1924/2006] je pak nutné provést podrobnější posouzení toho, zda se jedná o tvrzení schválená, případně o tvrzení dočasně povolená ve smyslu přechodných ustanovení nařízení č. 1924/2006, jak Nejvyšší správní soud vyložil v citovaném rozsudku ve věci *Hemostop*. **Případně zpochybnění aplikace § 5d odst. 2 písm. d) zákona o regulaci reklamy** [toto ustanovení obsahovalo obdobný zákaz léčebných tvrzení jako je nyní v čl. 7 odst. 3 nařízení č. 1169/2011] **tak přichází v úvahu pouze v případě, že by stěžovatelce bylo kladeno za vinu klanavé reklamní sdělení týkající se prevence, respektive snižování rizika onemocnění. V nyní posuzované věci byla stěžovatelka postižena, jak vyplývá z napadeného rozhodnutí, za televizní reklamu připisující doplňku stravy multiIMUN akut vlastnosti vyléčení lidské nemoci“ (pozn. zvýraznění doplněno Nejvyšším správním soudem).**

[32] Na výše uvedeném nemůže nic změnit ani stěžovatelkou citovaná judikatura. Předně nelze souhlasit, že Nejvyšší správní soud ve výše citovaném rozsudku čj. 7 As 91/2013-39 vymezil vztah mezi zdravotními tvrzeními podle nařízení č. 1924/2006 a zákazem léčebných tvrzení podle nařízení č. 1169/2011. V tomto rozsudku zdejší soud pouze vytýká Městskému soudu v Praze a žalovanému správnímu orgánu, že neposoudily, „zda zákon o regulaci reklamy nezakazuje jednání, které je výslovně povoleno nařízením č. 1924/2006“. Sám však v tomto ohledu

nevyšlovl žádný závěr, když uvedl, že „*použití ust. § 5d odst. 2 písm. d) zákona o regulaci reklamy se nutně nemusí dostávat do rozporu s nařízením č. 1924/2006 a nemusí tak být vyloučena jeho aplikace*“. Z toho tedy lze učinit závěr, že § 5d odst. 2 písm. d) zákona o regulaci reklamy není a priori v rozporu s nařízením č. 1924/2006. Naopak nelze uzavřít, že aplikace tohoto ustanovení nemůže nikdy být v rozporu s nařízením č. 1924/2006. Je však vhodné podotknout, že i kdyby z tohoto rozsudku vyplývalo, že byl zákaz podle § 5d odst. 2 písm. d) zákona o regulaci reklamy v rozporu s nařízením č. 1924/2006 vždy, a nebylo by jej tedy možné použít, neznamenalo by to, že nyní nelze použít zákaz zakotvený v čl. 7 odst. 3 nařízení č. 1169/2011. Ustanovení § 5d odst. 2 písm. d) zákona o regulaci reklamy by totiž v této situaci nebylo možné použít, protože při rozporu zákona s nařízením Evropské unie má nařízení aplikační přednost. Z takového závěru by však nebylo možné usuzovat, že obdobný vztah platí i v případě dvou nařízení Evropské unie.

[33] Ani z výše citovaného rozsudku Městského soudu v Praze čj. 7 A 70/2012-70 nevyplývá, že by zařazení tvrzení na *on hold* seznam mělo za následek, že se zdravotní tvrzení zařadí pod čl. 13 odst. 1 písm. a) nařízení č. 1924/2006, a zákaz léčebných tvrzení se proto nepoužije. Městský soud v Praze v dané věci vytkl správním orgánům, že *on hold* seznam nezohlednily při posuzování, zda byla posuzovaná tvrzení v rozporu s nařízením č. 1924/2006, čímž měl být porušen § 5d odst. 1 zákona o regulaci reklamy, podle kterého „*[v] reklamě na potraviny mohou být uvedena výživová nebo zdravotní tvrzení za podmínek přímo použitelného předpisu Evropské unie*“. Tímto přímo použitelným předpisem je nařízení č. 1924/2006. Předmětem sporu tedy bylo posouzení, zda byla použitá tvrzení v rozporu s posledně citovaným nařízením. Klíčovou otázkou bylo, zda lze zařadit posuzovaná tvrzení pod čl. 13 tohoto nařízení, nebo zda se jedná o tvrzení podle čl. 14 téhož nařízení. V této situaci dospěl Městský soud v Praze k závěru, že je *on hold* seznam významným interpretačním vodítkem, a pokud je tedy na něm tvrzení uvedeno, pak bude spadat pod čl. 13 tohoto nařízení, a nikoliv pod čl. 14 téhož nařízení. Správnost této úvahy není v nyní projednávané věci předmětem přezkumu, a proto se k ní Nejvyšší správní soud nevyjadřuje. Následně však Městský soud v Praze uvádí, že „*pokud by správní orgány zdravotní tvrzení správně posoudily jako tvrzení, která nejsou v rozporu s nařízením 1924/2006, bylo by nepochybně namístě zabývat se otázkou, zda mohlo ze strany žalobce dojít k porušení § 5d odst. 2 písm. d) zákona o regulaci reklamy*“. Zde je vhodné připomenout, že právě v § 5d odst. 2 písm. d) zákona o regulaci reklamy byl zakotven zákaz léčebných tvrzení u potravin, který byl obsahově podobný zakazu podle čl. 7 odst. 3 nařízení č. 1169/2011. Z toho tedy jednoznačně vyplývá, že pokud předmětná tvrzení nejsou v rozporu s nařízením č. 1924/2006, stále mohou být v rozporu s nařízením č. 1169/2011 a zde zakotveným zákazem léčebných tvrzení.

[34] Lze tedy uzavřít, že pokud jsou tvrzení uvedena na *on hold* seznamu, neznamená to, že jsou výslovně povolena a nemá se na ně uplatnit zákaz léčebných tvrzení. Jak Nejvyšší správní soud vyložil výše, rozlišování zdravotních a léčebných tvrzení není zbytečným akademickým cvičením, neboť různé stupně ochrany spotřebitele reflektují, jaké riziko jednotlivé druhy tvrzení představují. Stěžovatelka nevnnesla žádné další argumenty stran posouzení předmětných tvrzení jako léčebných. Není úkolem Nejvyššího správního soudu domýšlet za ni její argumentaci, a tedy je postačující jen stručně shrnout, proč žalovaná i krajský soud považovaly předmětná tvrzení za léčebná.

[35] Funkčními zdravotními tvrzeními mohou být jen taková tvrzení, která se vztahují k udržení normálního tělesného nebo duševního stavu člověka (např. „udržuje zdravou pokožku“, „pomáhá udržovat srdce zdravé“ nebo „přispívá k normálnímu růstu vlasů“). Tvrzení „*pomáhá při nachlazení, ulevuje při kašli*“ přisuzuje produktu schopnost zmírnit kašel a nachlazení, popř. nachlazení vyléčit. Pokud má potravinu pomoci při nemoci, je zřejmé, že má být schopna přinejmenším zmírnit její průběh, popř. ji zcela vyléčit. Slovo „ulevuje“ taktéž zřetelně indikuje zmírnění nemoci. Kašel ani nachlazení nelze považovat za normální stav organismu, neboť se jedná o nemoci, ze kterých se člověk naopak potřebuje vyléčit. Mnoho z předmětných tvrzení neobsahuje žádné sloveso, které by mohlo poukazovat na léčebné účinky potravin – např. „*při suchém a vlhkém kašli*“ nebo „*při projevech nachlazení*“. Přestože v těchto tvrzeních není situace tak jednoznačná, Nejvyšší správní soud je toho názoru, že je lze považovat za léčebná, neboť nepřímo odkazují na léčebné účinky, které z těchto tvrzení implicitně vyplývají. Pokud má být výrobek užít při kašli, je zřejmé, že má od této nemoci ulevit nebo pomoci s léčbou. Některá z předmětných tvrzení by sama o sobě obstála jako funkční zdravotní tvrzení, neboť odkazují pouze na podporu fyziologických funkcí organismu. Jedná se o tvrzení „*omezuje tvorbu hlenu*“ a „*podporuje vykašlávání*“. Tvorba hlenu

a vykašlávání jsou fyziologickými funkcemi a jejich omezení, popř. podpora nemusí souviset s léčbou. Pokud jsou ovšem uvedena na výrobcích s názvem STOPKAŠEL nebo STOPBACIL a v kombinaci s léčebnými tvrzeními vztahujícími se ke kašli, je zřejmé, že se i v těchto případech jedná o tvrzení slibující mírnění příznaků nachlazení a kašle. Předmětná tvrzení tedy jsou léčebnými tvrzeními ve smyslu čl. 7 odst. 3 nařízení č. 1169/2011.

[36] Nejvyšší správní soud se dále zabýval námitkou stěžovatelky, že předmětná tvrzení nejsou způsobilá uvést spotřebitele v omyl. Tato námitka je založena především na závěrech Nejvyššího správního soudu vyslovených ve výše citovaném rozsudku čj. 2 As 5/2017-62, jenž však vycházel z již neúčinného § 5d odst. 2 písm. d) zákona o regulaci reklamy, který zakazoval pouze ta léčebná tvrzení, která mohla spotřebitele uvést v omyl. Na nyní posuzovanou věc se však použije čl. 7 odst. 3 nařízení č. 1169/2011, který léčebná tvrzení zakazuje bez dalšího (s výhradou odchylek vztahujících se na přírodní minerální vody a potraviny určené pro zvláštní výživu), a není tedy nezbytně nutné zkoumat, zda jsou předmětná tvrzení klamavá. Tento výklad podporuje i bod 20 odůvodnění nařízení č. 1169/2011, podle kterého mají právní předpisy „**zakázat používání informací, které by uváděly spotřebitele v omyl, zejména pokud jde o charakteristiky potravin, jejich účinky nebo vlastnosti, nebo které potravinám přisuzují léčebné vlastnosti**“ (pozn. zjednotnění doplněno Nejvyšším správním soudem). Absolutní zákaz léčebných tvrzení u potravin potvrzuje i judikatura Soudního dvora EU (srov. rozsudky ze dne 15. 7. 2004, *Douwe Egberts*, C-239/02, ECLI:EU:C:2004:445, bod 36, ze dne 23. 1. 2003, *Komise v. Rakousko*, C-221/00, ECLI:EU:C:2003:44 bod 35, a ze dne 23. 1. 2003, *Sterbenz*, C-421/00, C-426/00 a C-16/01, ECLI:EU:C:2003:46, bod 28). Ta se sice vztahuje k již neplatným unijním předpisům, ale nařízení č. 1169/2011 na ně navazuje bez relevantní změny v řešené otázce, a proto jsou její závěry použitelné i na nyní projednávanou věc.

[37] Navzdory výše uvedenému Nejvyšší správní soud připomíná, že podle bodu 4 odůvodnění nařízení č. 1169/2011 „*je obecným cílem potravinového práva poskytovat spotřebitelům povědomí, které jim umožní informovaně vybírat potraviny, které konzumují, a zabránit jakýmkoli praktikám, které je mohou uvést v omyl*“. Smyslem tohoto nařízení, od kterého ani při výkladu zákazu léčebných tvrzení nelze odhlédnout, je tedy nepochybně chránit spotřebitele před tím, aby své úsudky o potravinách zakládali na nepravdivých a zavádějících informacích. Léčebná tvrzení jsou obecně zakázána, neboť typově představují nejrizikovější skupinu tvrzení. Nicméně ani tak nelze opomenout, že ve výjimečných případech může být i léčebné tvrzení zcela nezpůsobilé uvést spotřebitele v omyl, např. pokud je potravina zjevně nezaměnitelná s lékem a uvedené tvrzení je neověřitelné v takové míře, že se jím žádný spotřebitel nemůže nechat zmýlit. Zákonodárce nemůže upravit všechny myslitelné situace, a je proto úkolem soudů, aby právo aplikovaly s přihlédnutím k jedinečným okolnostem každého případu; je tudíž přípustné, aby soud zvolil výklad, který z ustanovení předpisu *prima facie* nevyplývá, je-li to v zájmu zachování jeho smyslu a účelu. Přitom je zřejmé, že chránit spotřebitele před praktikami, které je nejsou způsobilé jakkoliv ohrozit, smysl postrádá. Podle stěžovatelky spotřebitelé nepotřebují ochranu před předmětnými tvrzeními, neboť ta nejsou způsobilá jakkoliv ohrozit jejich úsudek o nabízeném výrobku. Nejvyšší správní soud se tedy na základě výše uvedeného způsobilostí předmětných tvrzení uvádět spotřebitele v omyl zabýval.

[38] Krajský soud má pravdu v tom, že skupinu spotřebitelů, pro kterou je produkt určen, lze považovat za zvlášť zranitelnou. Již ve výše citovaném rozsudku čj. 4 As 98/2013-88 zdejší soud vyslovil, že lze mít za to, že „*skupina osob nemocných určitou chorobou je obzvláště zranitelná jako cílová skupina reklamy na produkt slibující vyléčení, resp. odstranění příznaků této choroby. Průměrný spotřebitel nemocný určitou chorobou je totiž nepochybně více náchylný uvěřit určitému tvrzení ohledně vyléčení jeho choroby než průměrný zcela zdravý spotřebitel*“. Je vhodné připomenout, že ani v citované věci Nejvyšší správní soud neřešil produkt určený pro osoby trpící závažnými chorobami, ale chřipkou a podobnými nemocemi. V nyní projednávaném případě produkty cílí na osoby, kterým hrozí kašel nebo nachlazení, popř. těmito onemocněními již trpí. Je tedy zřejmé, že je předmětná tvrzení třeba hodnotit přísněji, než pokud by byl cílovou skupinou průměrný spotřebitel. Ochrana, která byla v tomto případě poskytnuta spotřebitelům, je přiměřená – ke spotřebitelům se nepřístupuje jako k nesoudným lidem a nechrání se jako „malé děti“, jak se snažila tvrdit stěžovatelka.

[39] V citovaném rozsudku čj. 2 As 57/2017-62 zdejší soud uvedl, že „*[j]e nepravděpodobné, že by na základě reklamy [zvlášť zranitelní spotřebitelé] považovali extrakt z česneku v tomto ohledu za léčivo, které by jim mohlo přinést větší naději na vyléčení než užívání ‚běžného‘, nezpracovaného česneku*“. Přitom bylo podstatné, že „*hlavním sdělením reklamy je skutečnost, že propagovaný výrobek není ničím jiným než zpracovaným česnekem (resp.*

koncentrátem česneku) [...]. Prezentace v reklamě ani vyjádření stěžovatelky v průběhu řízení přitom skutečnost, že se jedná pouze o zpracovaný česnek, nikterak nezastírá a nevyvolává dojem, že zpracováním by se účinky česneku nějak zvýšily, zesílily či posunuly směrem k účinkům léčivým⁴⁰. Naproti tomu v nyní projednávaném případě šlo o byliny, které nelze považovat za obdobně běžné potraviny jako česnek. Byliny jako boswellie, sléz maurský, ženšen sibiřský nebo schizandra čínská jsou sice potravinami dostupnými a lze předpokládat, že se s nimi většina spotřebitelů již setkala, nicméně je v tomto ohledu stále není vhodné srovnávat s potravinou tak známou jako česnek. Stejně tak Nejvyšší správní soud není toho názoru, že široká veřejnost těmto bylinám stejně jako česneku připisuje určité léčivé účinky. Na tom nemůže ničeho změnit ani fakt, že byly tyto byliny nabízeny v kombinaci s bylinami známějšími (jitrocel, bazalka, mateřídouška), neboť je třeba hodnotit předmětná tvrzení v jejich celistvosti a vzájemném kontextu. Nelze tedy dojít k závěru, že by sám spotřebitel připisoval bylinám nějaké účinky, v důsledku čehož by tvrzení o těchto účincích nebylo možné považovat za zavádějící. Stejně tak je třeba zdůraznit, že jsou extrakty z bylin prezentovány v různých vzájemných kombinacích a navíc s názvy produktů STOPKAŠEL nebo STOPBACIL, které mohou evokovat, že se jedná o produkt, který je schopen zastavit kašel nebo jinou nemoc, a jedná se tedy o lék, a nikoliv o potravinu. Je proto pravděpodobné, že v důsledku toho spotřebitel při konzumaci takto prezentovaných produktů bude očekávat větší naději na vyléčení než při užívání nezpracovaných bylin. Nelze tedy dojít ani k závěru, že stěžovatelka prezentovala své výrobky pouze jako zpracované byliny, aniž by vyvolávala dojem, že jsou jejich účinky zesíleny či posunuty směrem k účinkům léčivým. Jak již bylo uvedeno výše, právě před takovými tvrzeními musí být spotřebitelé chráněni.

[40] Předmětná tvrzení rovněž nelze považovat ani za přípustnou nadsázku. Již v rozsudku ze dne 23. 3. 2005, čj. 6 As 16/2004-90, č. 604/2005 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud vyslovil názor, že míra přípustnosti nadsázky musí být posuzována ve vztahu k adresátům a jejich schopnosti ji odhalit. V nyní posuzovaném případě je adresátem zvláště zranitelná skupina spotřebitelů, jejichž schopnost posoudit předmětná tvrzení je oproti průměrnému spotřebiteli snížena. Ani způsob prezentace předmětných tvrzení spotřebiteli nepomůže odhalit, že je v nich skryta nadsázka. Jsou totiž umístěna na boční straně obalu, tištěna relativně malým písmem a obsahují číselné odkazy k jednotlivým složkám potraviny. U takto podaných informací lze očekávat, že je spotřebitel pochopí jako vážně míněná tvrzení, a nikoliv jako reklamu, která obsahuje nadsázku. Lze tedy uzavřít, že předmětná tvrzení jsou zavádějící, a námitka je proto nedůvodná.

[41] Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že předmětná tvrzení lze považovat za léčebná, použije se zákaz léčebných tvrzení podle čl. 7 odst. 3 nařízení č. 1169/2011. Závěrem Nejvyšší správní soud uvádí, že pro posouzení věci nepovažoval za rozhodné, zda některé ze složek, které obsahují výrobky nabízené v obalech s předmětnými tvrzeními, jsou používány při výrobě sirupů – schválených léků. Pokud výrobek (potravina) obsahuje takovou složku, zajistí to zvyšuje pravděpodobnost záměny s lékem, nicméně v projednávaném případě nebyl tento aspekt stěžejní. Z toho důvodu tedy považoval na nadbytečné provádět žalovanou navrhovaný důkaz (*printscreen* z webových stránek registru léčivých přípravků Státního ústavu pro kontrolu léčiv pro přípravek GRIPAMED). Navíc žalovaná navrhovala provedení důkazu stran pouze jednoho z posuzovaných obalů (*echinacea*, která je zároveň obsažena v přípravku GRIPAMED, je jen jednou ze složek výrobku nabízeném v obalu STOPBACIL).