

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

6^{2021 / XIX. ROČNÍK / 30. 6. 2021}

OBSAH

4173	Veřejné zakázky: jednací řízení bez uveřejnění	471
4174	Kompetenční spory: náhrada nákladů a ztrát vzniklých v souvislosti s nebezpečnými nákazami dle veterinárního zákona	479
4175	Rozšířený senát: daň z přidané hodnoty	483
	Daň z přidané hodnoty: lhůta k opravě výše daně na výstupu	483
4176	Zákon o Státním zemědělském intervenčním fondu: vrácení dotace; aplikace zásady přiměřenosti při stanovení výše odvodu za porušení rozpočtové kázně	491
4177	Léčiva: pojem distribuce léčiv	496
4178	Rozšířený senát: zásahová žaloba proti ne zahájení řízení o odstranění nepovolené stavby v případě dotčení hmotných práv	502
4179	Oběti trestných činů: lhůta pro podání žádosti o peněžitou pomoc.....	525
4180	Mezinárodní ochrana: nucené práce; příslušnost k sociální skupině.....	529
4181	Státní kontrola: součinnost kontrolované osoby; zásada součinnosti správního orgánu s dotčenou osobou.....	541
4182	Veřejné zakázky: povinnost zadavatele doručit dokumentaci o zadávacím řízení v originále; výklad šetřící práva účastníka řízení	547
4183	Právo na informace o životním prostředí: posouzení veřejného zájmu	551
4184	Opatření obecné povahy: nouzový stav; pravomoc Ministerstva zdravotnictví vydávat mimořádná opatření; zákon o ochraně veřejného zdraví; nahrazení a zrušení opatření v průběhu řízení před soudem; existence opatření jako podmínka řízení.....	558
4185	Pobyt cizinců: zajištění cizince	581
4186	Řízení před soudem: ochrana před nezákonným zásahem	587
4187	Pandemický zákon: přezkum opatření obecné povahy, které již pozbylo platnosti; aktivní procesní legitimace odborové organizace; požadavky na odůvodnění mimořádných opatření; vedení spisu; oprávnění ministra zdravotnictví vydat mimořádné opatření; ochrana osobních údajů.....	592
4188	Veřejné zdravotní pojištění: úhrada zdravotního výkonu; protonová radioterapie	613
4189	Rozšířený senát: povinnost postoupit věc rozšířenému senátu	622
4190	Řízení před soudem: povinnost soudu respektovat vymezení předmětu řízení v žalobě.....	632
4191	Územní plánování: návrh na zrušení územně plánovací dokumentace.....	636
	Opatření obecné povahy: požadavek zákonnosti, legitimacy a proporcionality	636

4192 Spotřební daň z minerálních olejů: množství skutečně spotřebovaného minerálního oleje pro výrobu tepla.....	640
--	-----

Veřejné zakázky: jednací řízení bez uveřejnění

k § 23 odst. 4 písm. a) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách¹⁾ (v textu jen „ZVZ“)

k § 63 odst. 3 písm. b) a c) zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (v textu jen „ZZVZ“)

I. Při přezkumu postupu zadavatele v jednacím řízení bez uveřejnění [§ 23 odst. 4 písm. a) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, § 63 odst. 3 písm. b) a c) zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek] nemá Úřad pro ochranu hospodářské soutěže povinnost skutečnosti, resp. důvody, které zadavatele opravňovaly k zadání veřejné zakázky prostřednictvím jednacího řízení bez uveřejnění, sám vyhledávat. Je na zadavateli, aby tyto důvody konkrétně tvrdil a aby označil konkrétní důkazy na podporu svých konkrétních tvrzení, a na Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže pak je, aby se takovými tvrzeními a označenými důkazy zabýval.

II. Neexistuje obecný zákaz argumentovat pro oprávněnost použití jednacího řízení bez uveřejnění [§ 23 odst. 4 písm. a) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, § 63 odst. 3 písm. b) a c) zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek] i podklady vzniklémi po zahájení takového zadávacího řízení.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 7. 8. 2019, čj. 62 Af 93/2017-94)

Prejudikatura: č. 2412/2011 Sb. NSS, č. 2790/2013 Sb. NSS, č. 3142/2015 Sb. NSS, č. 3179/2015 Sb. NSS; rozsudky Soudního dvora Evropské unie ze dne 10. 3. 1987, *Komise proti Itálii* (C-199/85), ze dne 17. 11. 1993, *Komise proti Španělsku* (C-71/92), ze dne 18. 5. 1995, *Komise proti Itálii* (C-57/94), ze dne 28. 3. 1996, *Komise proti Německu* (C-318/94), ze dne 10. 4. 2003, *Komise proti Německu* (C-20/01), ze dne 10. 4. 2003, *Komise proti Německu* (C-28/01) a ze dne 14. 9. 2004, *Komise proti Itálii* (C- 385/02).

Věc: Česká republika – Ministerstvo financí proti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže o zadání veřejné zakázky v jednacím řízení bez uveřejnění.

Žalobce se podanou žalobou domáhal zrušení rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 20. 9. 2017, kterým předseda žalovaného podle § 152 odst. 6 písm. b) ve spojení s § 90 odst. 5 správního řádu zamítl žalobcův rozklad proti prvostupňovému rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 6. 2017, vydanému ve správním řízení vedeném ve věci možného spáchání správního deliktu podle § 120 odst. 1 písm. a) ZVZ při zadávání veřejné zakázky „Vývoj informačního systému VIOLA 2012“, zadávané v jednacím řízení bez uveřejnění, jehož formulář „Oznámení o zadání zakázky“ byl ve Věstníku veřejných zakázek uveřejněn dne 30. 5. 2012 pod evidenčním číslem zakázky 218912 (dále jen „veřejná zakázka č. 1“), při zadávání veřejné zakázky „Vývoj IS Viola 2013“, zadávané v jednacím řízení bez uveřejnění, jehož formulář „Oznámení o zadání zakázky“ byl ve Věstníku veřejných zakázek uveřejněn dne 15. 5. 2013 pod evidenčním číslem zakázky 345265 (dále jen „veřejná zakázka č. 2“), a při zadávání veřejné zakázky „Vývoj IS Viola 2014“, zadávané v jednacím řízení bez uveřejnění, jehož formulář „Oznámení o zadání zakázky“ byl ve Věstníku veřejných zakázek uveřejněn dne 29. 9. 2014 pod evidenčním číslem zakázky 488552 (dále jen „veřejná zakázka č. 3“).

Žalovaný výroky I., II. a III. prvostupňového rozhodnutí rozhodl o spáchání správního deliktu podle § 120 odst. 1 písm. a) ZVZ tím, že žalobce při zadávání všech tří veřejných zakázek zadávaných v jednacím řízení bez uveřejnění nedodržel postup stanovený v § 21 odst. 2 ZVZ, neboť veřejné zakázky zadal v jednacím řízení bez uveřejnění, aniž by k tomu byly splněny podmínky stanovené v § 23 odst. 4 písm. a) ZVZ. Podle žalovaného žalobce neprokázal, že by předmětné veřejné zakázky mohl z technických důvodů či z důvodu ochrany výhradních práv realizovat pouze vybraný uchazeč, ačkoli na základě těchto důvodů předmětné veřejné zakázky zadal, přičemž výše uvedený postup mohl podstatně ovlivnit výběr nejhodnější nabídky, a žalobce uzavřel dne 25. 5. 2012, dne 29. 4. 2013 a dne 16. 9. 2014 s vybraným uchazečem – Krabat cz, s. r. o. – smlouvy na veřejné zakázky. Za to uložil žalovaný výrokiem IV. prvostupňového rozhodnutí žalobci podle § 120 odst. 2 písm. a) ZVZ pokutu ve výši 200 000 Kč. Napadené druhostupňové rozhodnutí pak tyto závěry potvrdilo.

¹⁾ S účinností od 1. 10. 2016 zrušen zákonem č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek.

Žalobce v podané žalobě předně požadoval, aby bylo napadené rozhodnutí zrušeno pro nezákonný postup žalovaného spočívající v zahájení správního řízení v rozporu s § 259 ZZVZ na základě podnětu, aniž by byl za podnět uhrazen poplatek; žalovaný se podle § 259 odst. 4 ZZVZ takovým podnětem neměl vůbec zabývat. Pokud k tomu žalovaný uvádí v prvostupňovém rozhodnutí, že řízení bylo zahájeno z vlastní iniciativy, resp. v napadeném rozhodnutí, že žalovaný správní řízení zahájil na základě podání Policie České republiky, jakožto podání, jímž došlo ve smyslu § 159a odst. 1 písm. a) trestního řádu k odevzdání věci žalovanému k projednání, které není podnětem ve smyslu § 259 ZZVZ, žalobce s tím nesouhlasil a považoval v tomto směru napadené rozhodnutí i za nepřezkoumatelné.

Dále žalobce namítl, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, neboť žalovaný v něm nespecifikoval, v čem spatřuje naplnění skutkové podstaty podle § 120 odst. 1 písm. a) ZVZ. Konkrétně se žalovaný opomenul vypořádat s otázkou, zda údajné porušení ZVZ ze strany žalobce dosahovalo takové intenzity, že bylo způsobitelné podstatně ovlivnit výběr nevhodnější nabídky. Dále se dle názoru žalobce žalovaný v napadeném rozhodnutí nijak nevypořádal s námitkou ohledně jeho přezkoumné pravomoci ve vztahu k veřejné zakázce č. 1 a veřejné zakázce č. 3.

Žalobce dále namítal nezákonnost a nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí z toho důvodu, že žalovaný nezohlednil § 222 ZZVZ coby pozdější, pro žalobce příznivější právní úpravu, k čemuž odkazuje na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016, čj. 5 As 104/2013-46, rozsudky téhož soudu ze dne 27. 10. 2004, čj. 6 A 126/2002-27, a ze dne 31. 5. 2007, čj. 8 Afs 17/2007-135, a rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 3. 2015. Navíc dle názoru žalobce byl případný přestupek u veřejné zakázky č. 1 zhojen zákonným opatřením Senátu č. 341/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 55/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „opatření senátu“), protože jeho přijetím byly mimo jiné navýšeny finanční limity předpokládané hodnoty veřejné zakázky malého rozsahu.

Dále žalobce namítal, že žalovaný v řízení nemohl dovozovat žalobcovo důkazní břemeno; to není v žádném právním předpisu výslovně zakotveno, naopak se vymyká standardnímu pojetí správního trestání, k čemuž žalobce odkazuje na zásadu legality a materiální pravdy, na povinnost zjišťovat veškeré skutečnosti i ve prospěch účastníka řízení, na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2014, čj. 5 As 126/2011-68, a na rozsudek téhož soudu ze dne 30. 12. 2010, čj. 4 Ads 44/2010-132. Podle žalobce žalovaný nesprávně posoudil otázku existence obráceného důkazního břemena na straně žalobce a absolutně rezignoval na odpovídající zjištění skutkového stavu. V této souvislosti žalobce poukazuje i na vady výrokové části prvostupňového rozhodnutí, kde žalovaný výslovně neprokázání rozhodných skutečností, resp. splnění podmínek pro použití jednacího řízení bez uveřejnění, zmiňuje, aniž by toto hledisko skutková podstata podle § 120 odst. 1 písm. a) ZVZ obsahovala. Takto formulovaný výrok byl dle názoru žalobce současně nepřezkoumatelným z časového pohledu, neboť z něj není zřejmé, kdy se žalobce přestupku měl dopustit. Ve vztahu ke tvrzenému obrácení důkazního břemena žalobce dále namítal, že žalovaný jej měl o jeho existenci poučit v oznámení o zahájení správního řízení, což nečinil, a nečinil tak navíc ani následně v dalším průběhu správního řízení. V této souvislosti žalobce namítal i to, že žalovaný nebyl ochoten v řízení akceptovat podklady, doplňující analýzy a posouzení, jež měly podporovat oprávněnost použití jednacího řízení bez uveřejnění, datované po zahájení zadávacího řízení; zákon žalobci neukládá povinnost disponovat veškerými podklady o oprávněnosti použití jednacího řízení bez uveřejnění již před jeho zahájením. Ve spojení s tím žalobce namítal neprovedení důkazu znaleckým posudkem.

K naplnění podmínek použití jednacího řízení bez uveřejnění žalobce ve vztahu k veřejné zakázce č. 1 a č. 3 uvedl, že nebyl při jejich zadání povinen splnit podmínky pro použití jednacího řízení bez uveřejnění, protože se jednalo o veřejné zakázky malého rozsahu. Současně žalobce namítal nesprávný výklad zákona č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (dále jen „autorský zákon“), a odmítl, že by stav exkluzivity sám vytvořil. Žalobce dále trval na tom, že jakožto zadavatel všechny zákonné podmínky pro použití jednacího řízení bez uveřejnění v posuzovaných věcech naplnil.

Žalobce konečně nesouhlasil s výší uložené pokuty, kterou považoval za nepřiměřeně vysokou.

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

Z odůvodnění:

IV. d)

(...) [33] Žalobce v žalobě dále namítá, že žalovaný v řízení obrátil důkazní břemeno v neprospěch žalobce bez zákonné opory, v rozporu se základními zásadami správního řízení a judikaturou Nejvyššího správního soudu vztahující se k sankčním správním řízením.

[34] Zdejší soud k této části žalobní argumentace nutně vychází z toho, že na základě aplikace zásady legality zakotvené v § 2 odst. 1 správního řádu postupuje správní orgán „v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu“. Podle zásady materiální pravdy (§ 3 správního řádu) „[n]evyplyvá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2 [správního řádu]“. Zvláštní důraz na důkladné zjištění skutkového stavu je pak třeba klást v rámci řízení o potrestání za správní delikt (přestupek) zahajovaného z úřední povinnosti (z konstantní judikatury např. rozsudek NSS ze dne 30. 12. 2010, čj. 4 Ads 44/2010-132). Je třeba poukázat rovněž na aplikovatelnost zásady vyšetřovací ve smyslu § 50 odst. 3 věty druhé správního řádu, podle níž „[v] řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena“.

[35] V řízeních, v nichž má být z moci úřední uložena povinnost (jako je tomu v nyní posuzované věci), která jsou ovládána výlučně zásadou vyšetřovací, je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena, přičemž je to právě správní orgán, který nese odpovědnost za řádné soustředění podkladů pro rozhodnutí a případně i odpovědnost za nesplnění této povinnosti (z konstantní judikatury např. rozsudky NSS ze dne 30. 6. 2011, čj. 2 As 78/2010-49, ze dne 18. 1. 2018, čj. 7 Asz 385/2017-29, ze dne 31. 7. 2007, čj. 4 Asz 44/2007-124, ze dne 27. 12. 2011, čj. 7 As 82/2011-81, ze dne 24. 6. 2013, čj. 5 As 160/2012-44, ze dne 7. 4. 2011, čj. 5 As 7/2011-48, č. 2412/2011 Sb. NSS, a ze dne 19. 6. 2014, čj. 2 As 52/2013-69). Tuto povinnost však může zvláštní právní úprava ze správního orgánu sejmout tím, že stanoví, že důkazní břemeno ohledně okolností svědčících ve prospěch toho, komu má být povinnost uložena, nese právě tato osoba a nikoli správní orgán [např. § 10 odst. 1 zákona č. 311/2006 Sb., o pohonných hmotách a čerpacích stanicích pohonných hmot a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pohonných hmotách)]. ZVZ (ani ZZVZ) ani žádný jiný na věc použitelný právní předpis však nic takového pro řízení před žalovaným nestanoví.

[36] Žalovaný – na první pohled odlišně od právě uvedených východisek – v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí zastává názor, že „[...] důkazní břemeno leží v šetřeném případě zcela na zadavateli, jehož povinností je, aby doložil, že jednací řízení bez uveřejnění bylo v okamžiku zahájení zadávání veřejné zakázky jedinou možnou variantou, a že předmět takto zadané zakázky nemohl být zadán v jiném druhu zadávacího řízení, které je oproti jednacímu řízení bez uveřejnění z podstaty transparentnější. Dochází tak k výjimečné situaci, kdy je důkazní břemeno, jež v případě správních deliktů leží na správním orgánu, který musí zjistit stav věci tak, aby o něm nebyly důvodné pochybnosti, přeneseno na toho, kdo se dovolává zmíněné výjimky z použití otevřenějších zadávacích řízení, tedy na zadavatele. V případě jednacích řízení bez uveřejnění je to tedy právě zadavatel, kdo musí jednoznačně prokázat, že postupoval v souladu se zákonem [...]“, k čemuž žalovaný dále dodává, že „[...] povinnost zjištění skutkového stavu věci Úřadu se s ohledem na obrácené důkazní břemeno v souvislosti s doložením podmínek opravňujících použití jednacího řízení bez uveřejnění vztahuje pouze na zjištění, zda zadavatel toto důkazní břemeno unesl [...]“. To žalovaný opírá o rozsudky Soudního dvora Evropské unie a tuzemských správních soudů (především body 85 prvostupňového rozhodnutí a 60 rozhodnutí napadeného).

[37] Zdejší soud je s judikaturou Soudního dvora Evropské unie (žalovaným zmiňované rozsudky ze dne 10. 3. 1987, *Komise proti Itálii*, C-199/85, ze dne 28. 3. 1996, *Komise proti Německu*, C-318/94, ze dne 14. 9. 2004, *Komise proti Itálii*, C-385/02, ze dne 18. 5. 1995, *Komise proti Itálii*, C-57/94, a nadto i rozsudky ze dne 17. 11. 1993, *Komise proti Španělsku*, C-71/92, ze dne 10. 4. 2003, *Komise proti Německu*, C-20/01, ze dne 10. 4. 2003, *Komise proti Německu*, C-28/01) i tuzemských správních soudů (rozsudky zdejšího soudu ze dne 3. 10. 2013, čj. 62 Af 48/2012-160, č. 3179/2015 Sb. NSS, ze dne 13. 1. 2015, čj. 62 Af 95/2013-74, ze dne 10. 7. 2014,

čj. 62 Af 93/2013-34, ze dne 28. 6. 2017, čj. 31 Af 35/2015-80, a rozsudky NSS ze dne 25. 11. 2015, čj. 3 As 18/2015-32, ze dne 31. 8. 2015, čj. 8 As 149/2014-68, a ze dne 11. 1. 2013, čj. 5 Afs 42/2012-53, č. 2790/2013 Sb. NSS), podle nichž důkazní břemeno ohledně existence okolností opravňujících k použití jednacího řízení bez uveřejnění leží na tom, kdo se jich dovolává, dobře seznámen a nemá v nejmenším úmyslu se od této judikatury v nyní posuzované věci jakkoli odchýlovat.

[38] Současně však zdejší soud – pokud jde o naplnění právě uvedených východisek – nemůže přehlédnout chronologický vývoj právního názoru žalovaného na tuto otázku. Zdejšímu soudu je z jeho činnosti známo, že žalovaný, který tehdy vycházel v zásadě výhradně z judikatury Soudního dvora Evropské unie, ve svém rozhodnutí ze dne 21. 2. 2012 mimo jiné uvedl, že „[...] při použití jednacího řízení bez uveřejnění se uplatňují dvě hlavní zásady. Zaprvé nelze právní úpravu jednacího řízení bez uveřejnění vykládat jinak než striktně [...] Zadruhé, je to zadavatel, kdo nese důkazní břemeno ohledně splnění podmínek pro jeho použití (tamtéž) [...]“⁴. V rozhodnutí ze dne 12. 4. 2012 žalovaný konstatoval, že „[...] [j]e na zadavateli, aby prokázal, že objektivně neexistuje více než jeden dodavatel veřejné zakázky. K posouzení existence důvodů, jež vedou k možnosti plnění pouze jediným dodavatelem, musí zadavatel přistupovat zodpovědně, aby se použitím mimořádného způsobu zadání nedostal do rozporu se zákonem. V neposlední řadě je zadavatel rovněž povinen zajistit, aby objektivní existence důvodů, která vedla k aplikaci jednacího řízení bez uveřejnění, byla prokazatelná a přezkoumatelná [...]“⁴. V rozhodnutí ze dne 29. 9. 2016 již žalovaný zaujal – podle zdejšího soudu – citelně přísnější postoj, když uvedl, že postavení zadavatele „[...] je v důsledku přesunu důkazního břemene na jeho osobu do jisté míry oslabeno, resp. je mu ztížena obrana před orgánem dohledu. To však ničehož nemění na tom, že k takovému ‚zattížení‘ zadavatele došlo ‚vedomě‘, jako logický následek restriktivního výkladu podmínek pro použití jednacího řízení bez uveřejnění [...]“⁴. V naposledy citovaném rozhodnutí žalovaný dále uvedl, že „[...] [ú]řad přitom zcela jistě není povinen jakkoliv vyvracet tvrzení zadavatele o neporušení § 23 odst. 4 písm. a) zákona, neboť je to zadavatel, koho stihá povinnost tato tvrzení prokázat, a pokud je není schopen prokázat, pak se má za to, že v souladu se zákonem nepostupoval. Přisnost takové konstrukce je pak mimo jiné dána právě snahou o eliminaci používání tohoto druhu zadávacího řízení, a to v zájmu zachování co nejvíce transparentní hospodářské soutěže [...]“⁴. Názorová evoluce, jež je patrna z právě uvedených rozhodnutí žalovaného a jež nakonec vyústila v právní názor, na němž je založeno nyní napadené rozhodnutí, však podle zdejšího soudu již ve výsledku překračuje východiska a závěry obsažené ve shora citované judikatuře. Přijmout bez výhrad pohled promítající se v nyní napadeném rozhodnutí by znamenalo popřít zásady správního řízení trestní (sankční) povahy, a to bez jakékoli zákonné opory a k újmě žalobce.

[39] Řízení o přezkumu úkonů zadavatele spočívajících v zadávání veřejné zakázky prostřednictvím jednacího řízení bez uveřejnění má, stejně jako tento druh zadávacího řízení samotný, určitá specifika. Jedním z nich je, že zadavatel může tento druh zadávacího řízení použít pouze v případě, že jsou splněny zákonné podmínky podle § 23 ZVZ, resp. § 63 až 66 ZZVZ, přičemž tyto podmínky musejí být splněny k okamžiku zahájení jednacího řízení bez uveřejnění – jinak by takto zadavatel postupovat nemohl a jinak by o možnosti takto postupovat zadavatel nemohl ani vědět. Postupuje-li zadavatel v jednacím řízení bez uveřejnění, činí tak proto, že má k okamžiku zahájení tohoto zadávacího řízení za postavené najisto, že jsou na jeho straně dány konkrétní specifické důvody (odpovídající právě § 23 ZVZ, resp. § 63 až 66 ZZVZ), jež také zadavatel sám je schopen konkrétně pojmenovat – a to v okamžiku, kdy k jednacímu řízení bez uveřejnění přistoupí, a samozřejmě shodně kdykoli v budoucnu, bude-li třeba volbu jednacího řízení bez uveřejnění obhajovat. Volí-li zadavatel výjimečný postup, jež spočívá v uzavření smlouvy na veřejnou zakázku bez jakéhokoli nutného uveřejnění (odtud „jednací řízení bez uveřejnění“), tedy bez reálné možnosti dodavatelů získat povědomí o zadávané veřejné zakázce, je to tedy právě on, kdo musí mít před zahájením takového postupu postaveno najisto, že jsou pro to naplněny konkrétní důvody. „Za zadavatele“ tedy také důvody vskutku nikdo (ani žalovaný) sám domýšlet nemůže, jednoduše již proto, že konkrétní okolnosti na straně zadavatele zpravidla nemůže znát. Právě tato skutečnost (coby možné specifikum) nachází svůj odraz v konkrétních možnostech aktivity žalovaného ve správním řízení a je také důvodem shora uvedenou judikaturou (uniijní i tuzemskou) dovozané povinnosti zadavatele být co do sdělení konkrétních důvodů pro použití jednacího řízení bez uveřejnění ve vztahu k žalovanému aktivní. Logicky věcně omezené možnosti aktivity žalovaného ohledně odhalování skutečných konkrétních důvodů na straně zadavatele pro použití jednacího řízení bez uveřejnění se však nemohou rovnat absolutní pasivitě.

[40] S ohledem na charakter jednacího řízení bez uveřejnění jako jedné z výjimek z jinak povinného použití „otevřenějších“ zadávacích řízení, jak bylo opakovaně dovozeno shora citovanou judikaturou, je na zadavateli, aby v případě zahájení přezkumného řízení žalovanému nejen tvrdil, že podmínky pro použití jednacího řízení bez uveřejnění byly splněny, nýbrž současně v souladu s § 52 správního řádu důsledně (a při použití jednacího řízení bez uveřejnění o to důsledněji) splnil svoji povinnost označit důkazy na podporu svých tvrzení ohledně oprávněnosti použití jednacího řízení bez uveřejnění. Na žalovaném pak je, aby tyto důkazy provedl a učinil závěr, zda z takto provedených důkazů naplnění konkrétních důvodů pro použití jednacího řízení bez uveřejnění v konkrétní zadavatelské situaci plyne či nikoli. Obecná zákonná i judikatorní východiska ohledně povahy a nositele důkazního břemena, resp. zásady vyšetřovací v sankčních správních řízeních, tak nejsou prolamována nikterak principiálně, pouze musí být zohledněno, že žalovaný v přezkumných řízeních týkajících se oprávněnosti použití jednacího řízení bez uveřejnění nemůže rozhodovat o oprávněnosti konkrétních a přesně k proběhlému jednacímu řízení bez uveřejnění se vážících důvodů, aniž by je měl do všech nezbytných detailů od zadavatele předestřeny. Logicky pak nemůže žalovaný za zadavatele domýšlet eventuální další důvody pro použití jednacího řízení bez uveřejnění, než na které se v dostatečné míře konkrétnosti spolu s označením důkazů na podporu svých tvrzení odvolává sám zadavatel, neboť žalovaný jeho konkrétní zadavatelskou situaci jednoduše nezná. Není tedy možné – a právě takto zdejší soud rozumí shora vyjmenované judikatuře – aby zadavatel, který využil výjimky z jinak „otevřenějších“ druhů zadávacích řízení na základě potenciálního splnění zákonných podmínek pro použití jednacího řízení, v přezkumném řízení žalovanému předložil toliko dokumentaci o veřejné zakázce a ve zbytku byl zcela pasivní s odkazem na potřebu respektu k pravidlům o uplatnění zásady vyšetřovací. Teprve na základě aktivity zadavatele při sdělení konkrétních důvodů, pro které k jednacímu řízení přistoupil, je na žalovaném, aby posoudil, zda byly splněny zákonné podmínky, přičemž splnění zákonných podmínek musí zadavatel nejen tvrdit, nýbrž i v souladu s § 52 správního řádu označit důkazy na podporu svých tvrzení – nemůže tak být pouze pasivní.

[41] Z uvedeného tedy zdejší soud dovozuje, že žalovaný nemá povinnost skutečnosti, resp. důvody, které zadavatele opravňovaly k zadání veřejné zakázky prostřednictvím jednacího řízení bez uveřejnění, sám vyhledávat – to by bylo v mnoha případech nejen složité, nýbrž mnohdy i nemožné, a mělo by to za následek faktické zne-možnění přezkumu zadávání veřejných zakázek prostřednictvím jednacího řízení bez uveřejnění. Podle zdejšího soudu se – pro vysvětlení velmi zjednodušeně řečeno – může ve vztahu k přezkumu postupu zadavatele v jednacího řízení bez uveřejnění uplatnit konstrukce obdobná jako v případě trestného činu nevedením účetnictví podle § 254 odst. 1 zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku; i v tomto případě musí ten, kdo je k tomu ze zákona povinen, předložit účetnictví, jinak bude shledán vinným ze spáchání trestného činu, aniž by orgány činné v trestním řízení musely účetnictví dohledávat a prokazovat tak jeho neexistenci.

[42] Je tedy na zadavateli, aby konkrétní důvody pro použití jednacího řízení bez uveřejnění tvrdil a navrhl konkrétní důkazy k prokázání těchto tvrzení. Na splnění povinnosti zadavatele konkrétní důvody pro použití jednacího řízení bez uveřejnění tvrdit a navrhnout konkrétní důkazy k prokázání těchto tvrzení pak navazuje nutná aktivita žalovaného. Pokud zadavatel v přezkumném řízení splní povinnost uloženou mu § 52 správního řádu a označí konkrétní důkazy na podporu svých konkrétních tvrzení o splnění konkrétních podmínek opravňujících jej zadat veřejnou zakázku prostřednictvím jednacího řízení bez uveřejnění, je jisté na žalovaném, aby konkrétně označené důkazy (jež objektivně nemůže předložit sám zadavatel) eventuálně opatřil, především je pak provedl a konečně je podle své úvahy hodnotil. To respektování zásady vyšetřovací odpovídá. Tyto závěry vyplývají zdejšímu soudu i z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2014, čj. 5 Afs 48/2013-272, č. 3142/2015 Sb. NSS, kde konstatoval, že „[...] důkazní břemeno splnění zákonných podmínek pro použití jednacího řízení bez uveřejnění stihá zadavatele, a orgán dohledu by tak v tomto směru rozhodně neměl akceptovat jeho naprostou důkazní pasivitu (tu v nyní souzené věci zadavateli spravedlivě vytýkat nelze, neboť na jeho popud vypracovaná odborná stanoviska, i přes konstatované nedostatky, svědčí minimálně o snaze důkazní břemeno unést); na druhou stranu ovšem lze připustit, aby orgán dohledu podle potřeby doplnil důkazy sám, a to zejména tam, kde dospěl k důvodným pochybnostem o použitelnosti důkazních prostředků předložených účastníky [...]“, a dále pak z rozsudku zdejšího soudu ze dne 28. 6. 2017, čj. 31 Af 35/2015-80, kde zdejší soud uvedl, že „[...] důkazní břemeno žalovaného stihá tehdy, pokud chce zpochybnit skutečnosti, u kterých unesl své důkazní břemeno zadavatel [...]“. Závěr ohledně neunesení důkazního břemena tak přichází v úvahu toliko v situaci, kdy zadavatel nic konkrétního netvrdí nebo kdy na podporu svých konkrétních tvrzení ohledně naplnění podmínek opravňujících jej k použití jednacího řízení bez uveřejnění

neoznačí žádné konkrétní relevantní důkazy anebo kdy provedením důkazů se tvrzení zadavatele ohledně splnění podmínek pro jednací řízení bez uveřejnění nepotvrdí.

[43] V posuzované věci žalovaný zahájil řízení oznámením o zahájení správního řízení ze dne 16. 5. 2017. Žalobce v rámci tohoto řízení „návrhem důkazů“ ze dne 26. 5. 2017 odkázal na své vyjádření obsažené v podání ze dne 3. 4. 2017, kde k existenci autorských práv „[...] uvádí, že rozsah a způsob vypořádání licencí je zřejmý z výše citovaného ustanovení smlouvy v kombinaci s autorským zákonem, příp. později občanským zákoníkem. Zadavatel má k dispozici zdrojové kódy dotyčného počítačového programu – možnost jejich využití k úpravě díla je však velmi přísně omezena pouze na případy stanovené v smluvních podmínkách a pokrývají prakticky pouze situaci, kdy by zhotovitel odmítl či nebyl schopen provádět další úpravy díla [...]“. K objektivní povaze důvodů, které jej k zadávání navazujících veřejných zakázek vedly, uvádí, že „[...] [p]ři vstupu ČR do EU zadavatel nepředpokládal, že dotační projekty z programového období 2004–2006 bude reálně řešit ještě 13 let poté a že tedy bude i v současné době nucen udržovat IS VIOLA v plně fungujícím a aktuálním stavu odpovídajícím současné legislativě, přičemž dále uvádí, že požadavek na zachování dat za programové období 2004–2006 vyplývá z přímo aplikovatelného nařízení v zásadě na období tří let od proplacení závěrečné bilance konkrétní pomoci (čl. 38 odst. 6 nařízení Rady (ES) č. 1260/1999 ze dne 21. 6. 1999 o obecných ustanoveních o strukturálních fondech). Dodnes však ze strany Evropské komise nedošlo k uzavření všech operačních programů realizovaných v tomto období, resp. nedošlo k proplacení závěrečné částky, pročež uvedená povinnost uchování dokumentů stále trvá a bude trvat minimálně do roku 2020. U programového období, které přitom skončilo v roce 2006, tuto okolnost v roce 2004 zadavatel rozumně předpokládat nemohl [...]“. Za tohoto stavu vydal žalovaný napadené rozhodnutí, kterým mimo jiné konstatoval, že žalobce neuvedl „žádné relevantní důkazy na podporu svých tvrzení“ a „neunesl důkazní břemeno“, neboť „[...] neprokázal, že by existovaly objektivní důvody pro aplikaci § 23 odst. 4 písm. a) zákona a zda podmínky pro aplikaci uvedeného ustanovení zákona byly fakticky naplněny, přičemž zadavatel by měl být kdykoliv schopen prokázat naplnění všech zákonem stanovených předpokladů pro použití jednacího řízení bez uveřejnění [...]“. K uvedeným závěrům však žalovaný dospěl, aniž by na výše citované žalobcovy argumenty k oprávněnosti použití jednacího řízení bez uveřejnění jakkoli – vyjma obecného a ničím nepodloženého tvrzení, že „[...] [z]adavatel musel předpokládat potřebu budoucích veřejných zakázek v návaznosti na vývoj informačního systému VIOLA, který slouží k finančnímu řízení a účtování o prostředcích z rozpočtu EU, tedy potřebu provádění úprav, rozšiřování informačního systému, to vše v souvislosti s neustálým plynutím finančních prostředků poskytovaných Evropskou unií [...]“ – věcně a procesně reagoval.

[44] Podle zdejšího soudu měl žalovaný – po označení konkrétních skutečností, které žalobce údajně nemohl při zadávání původní veřejné zakázky předvídat a které potřebu následných změn, a tedy zadávání veřejné zakázky v jednacího řízení bez uveřejnění, iniciovaly – žalobcovu argumentaci řádně vypořádat. Je-li argumentace žalobce z dostatečné části vystavěna na tvrzení změny právního rámce, který byl z pohledu vývoje žalobcovy požadávky určující (to i žalovaný uznává v bodu 73 napadeného rozhodnutí), pak zdánlivě samozřejmá reakce žalovaného v tom směru, že žalobce musel rozumně předvídat, že právní úprava, ať už unijní či vnitrostátní, bude měněna (souhrnně právě v bodu 73 napadeného rozhodnutí), nemůže být považována za dostatečné vypořádání této nosné žalobcovy námitky. Zdejší soud tak dovozuje nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí pro nedostatek skutkových důvodů podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. To je důvodem ke zrušení napadeného rozhodnutí a ke vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení.

[45] V tomto hledu tedy zdejší soud považuje žalobu za důvodnou. Ve vztahu k dalšímu postupu žalovaného, pokud jde o samotné posouzení naplnění podmínek pro použití jednacího řízení bez uveřejnění podle § 23 odst. 4 písm. a) ZVZ, resp. § 63 odst. 3 písm. c) a v zásadě i písm. b) ZZVZ, zdejší soud na základě dosavadních aplikačních zkušeností s přezkumem postupů zadavatelů v tomto druhu zadávacího řízení považuje za přiměřené vycházet z toho, že v praxi se mohou objevovat tři základní typové situace, v nichž podmínky pro použití jednacího řízení bez uveřejnění nebyvají materiálně naplněny a v nichž zadavatel není oprávněn zadávat navazující veřejnou zakázku prostřednictvím jednacího řízení bez uveřejnění.

[46] O první typovou situaci jde tehdy, pokud zadavatel při zadávání původní veřejné zakázky poruší ZVZ, resp. ZZVZ, v důsledku čehož není možné zadávat navazující veřejnou zakázku v některém z „otevřenějších“ druhů zadávacích řízení, nýbrž toliko prostřednictvím jednacího řízení bez uveřejnění; jde tedy o situaci, kdy

nutnost použití jednacích řízení bez uveřejnění je vyvolána předchozím porušením ZVZ (ZZVZ) při zadávání předchozí veřejné zakázky.

[47] O druhou typovou situaci jde tehdy, pokud zadavatel stav exkluzivity sám s úmyslem vytvořit podmínky pro použití jednacích řízení bez uveřejnění vědomě způsobil; jde tedy o situaci, kdy zadavatel si podmínky pro navazující zadávání s využitím výlučně jednacích řízení bez uveřejnění vytvořil právě proto, aby navazující veřejné zakázky mohl zadávat konkrétnímu dodavateli. Není v tomto případě nezbytné, aby o postupu zadavatele v zadávacím řízení na původní veřejnou zakázku bylo žalovaným rozhodnuto coby o porušení zákona.

[48] O první ani o druhou typovou situaci se v nyní posuzované věci nejspíše nejedná (a žalovaný nic takového v napadeném rozhodnutí ani nedovodil).

[49] Třetí typová situace je dána tehdy, pokud zadavatel, ačkoli s ohledem na konkrétní okolnosti v době zadávání původní veřejné zakázky musel rozumně předpokládat, že v budoucnu vznikne potřeba zadání navazujících veřejných zakázek (resp. potřeba dalšího plnění), při zadávání původní veřejné zakázky akceptuje licenční či jiná smluvní ujednání, která *de facto* vylučují, aby navazující veřejná zakázka mohla být splněna jiným než v této původní veřejné zakázce vybraným dodavatelem, čímž znemožní zadávání navazujících veřejných zakázek v některém z „otevřenějších“ druhů zadávacího řízení a naopak podmíní zadávání navazujících veřejných zakázek v jednacím řízení bez uveřejnění s odkazem na ochranu práv duševního vlastnictví či technických důvodů. Ani v tomto případě není nezbytné, aby o postupu zadavatele v zadávacím řízení na původní veřejnou zakázku bylo žalovaným rozhodnuto coby o porušení zákona.

[50] Od naposledy uvedené (třetí) typové situace je třeba odlišit takovou situaci, kdy zadavatel při zadávání původní veřejné zakázky, s ohledem na skutkové okolnosti předcházející a provádějící její zadávání, budoucí potřebu zadávat navazující veřejné zakázky předvídat skutečně objektivně nemůže, avšak z důvodu nastalé objektivní změny okolností je následně nucen navazující veřejnou zakázku zadat. Jak k tomu uvádí Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 11. 1. 2013, čj. 5 Afs 43/2012-54, „[...] [p]okud v průběhu životnosti softwaru nastane z hlediska zadavatele objektivní změna (nová legislativa, nové manažerské rozhodnutí nadřízených orgánů), tak může nastat situace, kdy by vyloučení použití jednacích řízení bez upozornění [podle zdejšího soudu myšleno „bez uveřejnění“] *fakticky znamenalo zákonem stanovenou povinnost zadavatele pořídit určitý software znovu a znehodnotit již vynaloženou investici na dosavadní software* [...]“.

[51] Jestliže by nebylo možno odlišit naposledy uvedenou typovou situaci od třetí ze shora uvedených, reálně by to mohlo vyvolat praktickou neaplikovatelnost § 23 odst. 4 písm. a) ZVZ, resp. § 63 odst. 3 písm. b) a c) ZZVZ; jednacím řízení bez uveřejnění podle těchto ustanovení by se tak mohlo stát reálně vyprázdňenou kategorií, jež by existovala pouze v textu zákona. Podle zdejšího soudu není žádného principiálního důvodu v praxi plošně eliminovat zákonem předvídanou možnost zadávat veřejné zakázky, které mohou být z důvodu ochrany výhradních práv či technických důvodů splněny pouze jediným dodavatelem, prostřednictvím jednacích řízení bez uveřejnění – v těchto případech je omezení hospodářské soutěže akceptovatelné, a to právě kodifikací možnosti použít jednacím řízení bez uveřejnění ve specifických situacích.

[52] V posuzované věci jde tedy o to, zda se žalobce nacházel ve třetí ze shora uvedených typových situací nebo ve čtvrté. Žalobce tvrdí, že ačkoli je možné připustit určitou nevhodnost úpravy smluvních ujednání, nemohl předpokládat, že dotační projekty z programového období 2004–2006 bude reálně řešit ještě 13 let poté a v souladu s tím bude nucen informační systém IS VIOLA udržovat v plně funkčním stavu odpovídajícím aktuálnímu stavu legislativy. Požadavek na úpravu informačního systému, který byl impulzem pro zadání posuzovaných veřejných zakázek, přitom měl přijít v roce 2012 od Evropské komise v rámci tzv. Akčního plánu ke zlepšení řídicího a kontrolního systému pro strukturální fondy v ČR. To je argumentace, která vskutku nevyklučuje, že se žalobce nacházel ve čtvrté ze shora uvedených situací.

[53] Bylo tedy na žalovaném, aby po označení těchto konkrétních skutečností, které žalobce údajně nemohl při zadávání původní veřejné zakázky předvídat a které potřebu následných změn, a tedy zadávání veřejné zakázky v jednacím řízení bez uveřejnění, iniciovaly, provedl důkazy a vyhodnotil je v kontextu žalobcových tvrzení z toho pohledu, zda se žalobce nacházel ve třetí ze shora uvedených typových situací nebo ve čtvrté. Žalovaný tak měl v napadeném rozhodnutí a jemu předcházejícím řízením důkladně posoudit objektivní změny okolností vedoucí k

nutnosti úprav předmětného informačního systému – žalobcem tvrzené legislativní změny, zejména pak vydání Akčního plánu ke zlepšení řídicího a kontrolního systému pro strukturální fondy v ČR. Současně se žalovaný měl zabývat i argumentem žalobce, podle něhož byl předmětný informační systém poptáván toliko na dobu programového období 2004–2006, případně posoudit možnost žalobce prodloužení „životnosti“ informačního systému při zadávání původní veřejné zakázky reálně předvídat. Žalovaný v uvedeném kontextu neměl samozřejmě přehlédnout, že ke změnám původního plnění poskytnutého vybraným dodavatelem na základě smlouvy o dílo z roku 2004 došlo poprvé až v roce 2012, tedy až po přibližně 6 letech od plánovaného skončení programového období a současně po přibližně 8 letech od smlouveného skončení plnění ukončením „II. Etapy“ (ke dni 30. 11. 2004) podle smlouvy o dílo ze dne 29. 4. 2004 (příloha č. 1 smlouvy o dílo ze dne 29. 4. 2004).

[54] Vše právě uvedené bude muset žalovaný učinit v dalším řízení.

IV. e)

(...)[59] Žalobce dále namítá, že žalovaný nebyl v rámci přezkumu ochoten akceptovat doplňující znalecký posudek, jenž měl podporovat oprávněnost použití jednacích řízení bez uveřejnění, avšak byl by datovaný po datu zahájení zadávacího řízení, k čemuž uvádí, že zákon mu neukládá povinnost prokazovat oprávněnost použití jednacích řízení bez uveřejnění pouze posouzeními učiněnými do data zahájení zadávacího řízení.

[60] Názoru žalobce, že neexistuje obecný zákaz argumentovat pro oprávněnost použití jednacích řízení bez uveřejnění i podklady vzniklémi po zahájení zadávacího řízení, dává zdejší soud zapravdu. Okamžik pořízení důkazních prostředků není v tomto smyslu ZZVZ (ani ZVZ) ani jiným zákonem limitován; žalobce byl oprávněn dovolávat se na podporu svého tvrzení ohledně oprávněnosti použití jednacích řízení bez uveřejnění všech údajů a skutečností, které by mohly podle jeho názoru přispět ke zjištění stavu věci. Žalobcem označené důkazy nicméně musely prokazovat splnění zákonných podmínek opravňujících žalobce zadat veřejnou zakázku v jednacím řízení bez uveřejnění před zahájením samotného zadávacího řízení, resp. v okamžiku jeho zahájení. Právě proto, že později pořízenými a žalobcem označenými důkazy mají být prokázány skutečnosti, které musely nastat v minulosti – před zahájením jednacích řízení bez uveřejnění, resp. v okamžiku jeho zahájení – může být reálná možnost prokázání těchto skutečností pomocí takových důkazů spíše výjimkou, nelze to však *a priori* považovat za nemožné. Především tato omezená možnost zpětně prokazovat naplnění podmínek, od jejichž naplnění zadavatel odvozoval oprávněnost použití jednacích řízení bez uveřejnění v době, kdy toto zadávací řízení zahajoval, se vztahuje na expertní (především technické) posudky různého druhu; ty by totiž měl zadavatel primárně pořídit před zahájením jednacích řízení bez uveřejnění, právě proto, aby na jejich základě mohl kvalifikovaně posoudit, zda jsou zákonné podmínky pro jeho použití naplněny či nikoli. Přípustnost důkazů pořízených až po okamžiku zahájení jednacích řízení bez uveřejnění, z nichž mohou plynout skutková zjištění ve prospěch oprávněnosti použití jednacích řízení bez uveřejnění, ostatně vyplývá mimo jiné z rozsudku zdejšího soudu ze dne 13. 1. 2015, čj. 62 Af 95/2013-74; tam se zdejší soud takovými důkazy zabýval a hodnotil je, aniž by je pokládal za *a priori* nepřípustné. Žalovanému přitom tento postoj zdejšího soudu musí být znám, neboť byl účastníkem uvedeného řízení před zdejším soudem.

[61] Zdejší soud tedy k této části žalobní argumentace dává za pravdu žalobci, že žalovaný by nemohl na posouzení žalobcem navržených důkazů rezignovat toliko z důvodu jejich eventuálního pořízení až po zahájení zadávacího řízení. Žalobce však sám žádný posudek žalovanému nepředložil. Přestože zdejší soud nesouhlasí se žalovaným, že by nebylo možno dokazovat listinami vzniklémi po zahájení jednacích řízení bez uveřejnění, dokládaly-li by stav, v němž se žalobce nacházel na počátku jednacích řízení bez uveřejnění (dokládaly-li by především důvody, které žalobce k tomuto postupu vedly), je toho názoru, že bylo na žalobci, aby konkrétní důvody vedoucí jej k postupu v jednacím řízení bez uveřejnění žalovanému doložil (kupř. i znalecky). V tomto ohledu tedy zdejší soud dává za pravdu žalovanému. Žalobce má povinnost disponovat veškerými podklady, ze kterých (především jemu) bylo patrné, že postup v jednacím řízení bez uveřejnění byl oprávněný, a tedy bylo na něm, aby to osvědčil, kupř. právě znaleckým posudkem (obdobně již citovaný rozsudek NSS čj. 5 AfS 42/2012-53). Za shora popsaného stavu nebylo na žalovaném, aby si listiny (kupř. i znalecký posudek) opatřoval sám.

[62] Žalobce ve vztahu k důvodům ochrany výhradních práv konstatuje, že výklad autorského práva ze strany žalovaného je nesprávný a nereflktuje časovou působnost autorského zákona. Dále žalobce odmítá tvrzení

žalovaného obsažené v napadeném rozhodnutí, že žalobce se sám rozhodl vytvořit stav exkluzivity. Dle žalobce je snad možné připustit určitou nevhodnost úpravy smluvních ujednání, nikoli však účelovost jeho jednání, čemuž v daném případě neodpovídají žádné důkazy žalovaného. Konečně žalobce namítá, že ve vztahu k veřejné zakázce č. 1 a č. 3 nebyl povinen při jejich zadávání splnit podmínky pro použití jednacích řízení bez uveřejnění, protože se jednalo o veřejné zakázky malého rozsahu.

[63] Výklad § 66 autorského zákona v žalobcem zmiňovaných bodech 111 a 113 prvostupňového rozhodnutí a tam uvedené závěry o neprokázání důvodů ochrany výhradních práv žalovaný koriguje v bodu 69 napadeného rozhodnutí, kde uvádí, že „[...] [v] *předmětném správním řízení není zpochybňován fakt, že Původní smlouva obsahuje licenční podmínky, aby nedošlo k porušení nebo obrožení autorských práv, avšak jak bylo uvedeno výše, je zpochybňován postup zadavatele, kterým sám způsobil stav exkluzivity pro vybraného uchazeče nevhodným nastavením smluvních ujednání [...]*“. Zdejší soud tak považuje spor o výklad § 66 autorského zákona, resp. existenci důvodů ochrany výhradních práv, za vyjasněný a tuto námitku žalobce za nedůvodnou.

[64] Pokud jde o povinnost žalobce splnit podmínky pro použití jednacích řízení bez uveřejnění s ohledem na skutečnost, že veřejné zakázky č. 1 a č. 3 jsou veřejnými zakázkami malého rozsahu, pak zdejší soud odkazuje na § 26 odst. 5 ZVZ, podle kterého „[z]ahájí-li veřejný zadavatel zadávání veřejné zakázky malého rozsahu postupem platným pro zadávání podlimitní veřejné zakázky, postupuje podle ustanovení platných pro zadávání podlimitní veřejné zakázky“. Pokud se tedy žalobce rozhodl zadávat veřejnou zakázku č. 1 a č. 3, ačkoli by se mohlo jednat o veřejné zakázky malého rozsahu, v jednacím řízení bez uveřejnění, tedy jedním z možných postupů pro zadávání podlimitní veřejné zakázky, je povinen takový postup (podle ZVZ) dodržet, a to i naplněním podmínek pro zadávání takové veřejné zakázky v jednacím řízení bez uveřejnění. V tomto dává zdejší soud žalovanému za pravdu. (...)

4174

Kompetenční spory: náhrada nákladů a ztrát vzniklých v souvislosti s nebezpečnými nákazami dle veterinárního zákona

k § 67 zákona č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon), ve znění do 15. 4. 2019 (v textu jen „veterinární zákon“)

k části páté občanského soudního řádu ve znění do 15. 4. 2019

Náhrada nákladů a ztrát vzniklých v souvislosti s nebezpečnými nákazami dle § 67 zákona č. 166/1999 Sb., o veterinární péči, má soukromoprávní povahu. O žalobě požadující nahrazení správního rozhodnutí o této náhradě je příslušný rozhodovat soud v občanském soudním řízení dle části páté o. s. ř.

(Podle usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 29. 3. 2021, čj. Konf 1/2020-7)

Prejudikatura: č. 448/2005 Sb. NSS, č. 485/2005 Sb. NSS.

Věc: spor o pravomoc mezi Městským soudem v Praze a Okresním soudem ve Zlíně, za účasti žalobkyně AGRO-DELTA, s. r. o a žalované České republiky – Ministerstva zemědělství, o náhradě škody.

Návrhem doručeným dne 15. 1. 2020 zvláštnímu senátu zřízenému podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů (dále jen „zákon č. 131/2002 Sb.“), se Městský soud v Praze, rozhodující ve věcech správního soudnictví, domáhal, aby zvláštní senát rozhodl spor o pravomoc podle § 1 odst. 1 písm. b) zákona č. 131/2002 Sb., který vznikl mezi ním a Okresním soudem ve Zlíně, rozhodujícím v občanském soudním řízení, ve věci žaloby proti rozhodnutí ministra zemědělství ze dne 15. 4. 2019, respektive žaloby na náhradu nákladů a ztrát ve výši 1 271 000 Kč, které měly žalobkyni vzniknout ztrátou hmoty na porostech silážní kukuřice v důsledku zavedení mimořádných veterinárních opatření.

Žalobkyni, jež se zabývá zemědělskou výrobou a chovem skotu, vznikla podle jejího tvrzení v období srpen až září 2017 škoda ztrátou hmoty na porostech silážní kukuřice, a to v souvislosti se zavedením mimořádných veterinárních opatření nařízených rozhodnutím Krajské veterinární správy pro Zlínský kraj ze dne 27. 6. 2017 k zamezení šíření a zdolávání nebezpečné nákazy afrického moru prasat. Žalobkyně podle svých slov důsledně plnila nařízená opatření a pokyny Státní veterinární správy (dále jen „SVS“), která byla postupně přijímána a prováděna a jejichž cílem bylo udržet nemocná prasata na co nejmenší ploše. K vymezení zamořené plochy došlo nařízením SVS a v této ploše byla dále vymezena vysoce riziková zóna, tzv. červená zóna, která zahrnovala i pozemky, na kterých hospodář žalobkyně. Pro tuto zónu platila nej přísnější pravidla, jednalo se zejména o soubor zákazů a příkazů, které měly zabránit šíření nákazy. Jedním z nařízení bylo i ponechání některých porostů jako krmení pro nakažená prasata; porosty na plochách účelně zanechaných žalovaná vlastníkům, včetně žalobkyně, uhradila. Vedle účelně zanechaných porostů však nemocná prasata v tzv. červené zóně zlikvidovala rovněž výhonky mladé silážní kukuřice, v důsledku čehož vznikla žalobkyni škoda. Znaleckým posudkem byla škoda vyčíslena na 1 221 000 Kč, cena znaleckého posudku pak představuje částku 50 000 Kč.

Žalobkyně dne 20. 11. 2017 uplatnila svůj nárok na náhradu škody u žalované, a to s poukazem na prohlášení ministra zemědělství, které vyslovil na jednání subjektů dotčených epidemií, jež se konalo dne 10. 8. 2017 v Lukově. Ministr zde měl výslovně přislíbit poškozeným zemědělcům, kteří mají pozemky v tzv. červené zóně, odškodnění přímo od ministerstva, respektive státu. Rozhodnutím Ministerstva zemědělství, odboru živočišných komodit, ze dne 21. 5. 2018, byla žádost žalobkyně podle § 44 odst. 1 písm. h) veterinárního zákona zamítnuta. Žádost žalobkyně byla zamítnuta s odkazem na ustanovení § 67 odst. 2 písm. e) a § 70 veterinárního zákona. Ministr zemědělství následně rozhodnutím ze dne 15. 4. 2019 zamítl rozklad žalobkyně podaný proti rozhodnutí Ministerstva zemědělství a napadené rozhodnutí potvrdil. Důvodem pro zamítavá stanoviska byl údajně nesprávný postup žalobkyně, kdy požadovala náhradu škody přímo po státu a nikoliv po uživateli honitby postupem podle § 52 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti.

S takovým postupem žalobkyně nesouhlasila, a proto dne 13. 6. 2019 podala žalobu k Okresnímu soudu ve Zlíně, jako soudu rozhodujícímu v občanském soudním řízení, který však usnesením ze dne 4. 9. 2019, čj. 35 C 229/2019-87, řízení zastavil. Okresní soud ve Zlíně v odůvodnění svého rozhodnutí uvedl, že podle obsahu je nutno podání žalobkyně posuzovat jako žalobu, kterou se žalobkyně domáhá přezkoumání rozhodnutí správních orgánů, kterými byla zamítnuta její žádost o náhradu ztrát vzniklých v důsledku mimořádných veterinárních opatření. Rozhodování ve věcech náhrady škody v důsledku mimořádných veterinárních opatření je podle Okresního soudu ve Zlíně rozhodováním v oblasti veřejné správy. Ve věci tedy měla být podána žaloba proti rozhodnutí správních orgánů, k jejímž projednání je věcně příslušný soud ve správním soudnictví. Žalobkyni proto poučil o možnosti podat žalobu proti rozhodnutí správních orgánů u věcně příslušného soudu ve správním soudnictví, a to do jednoho měsíce od právní moci rozhodnutí o zastavení řízení.

Žalobkyně tak učinila a dne 4. 10. 2019 podala žalobu u Městského soudu v Praze, jako soudu rozhodujícího ve věcech správního soudnictví. Žalobkyně se žalobou domáhala zrušení výše uvedeného rozhodnutí ministra zemědělství o rozkladu ze dne 15. 4. 2019. Žalobkyně namítala, že se žalovaná nevypořádala s tvrzením žalobkyně, že postupovala v souladu s pokyny ministra zemědělství, který veřejně přislíbil odškodnění zemědělců hospodářících v červené vnitřní zóně za škody na porostech, které vznikaly v době realizace nařízených opatření SVS k zamezení rozšíření epidemie afrického moru prasat. Ministerstvo zemědělství tento přislíb neodvolalo, nezrušilo, či jiným způsobem nezpochybnilo jeho závaznost. Podle žalobkyně je jednoznačnou příčinou vzniku škody důsledné plnění pokynů podle nařízení SVS, neboť nebyť jich, nebyly by škody na porostech kukuřic tak velkého rozsahu. Dále namítala, že napadená rozhodnutí se opírají o zákon o myslivosti a z jejich odůvodnění není zřejmé, proč nebylo možné postupovat při náhradě škody podle veterinárního zákona, jehož aplikace byla vyloučena. Žalobkyně je přesvědčena, že je chovatelem ve smyslu § 67 odst. 1 veterinárního zákona, neboť vlastní a chová hospodářská zvířata, přičemž došlo ke zničení krmiva pro ně určeného. Žalobkyně rovněž vysvětluje, že nepožadovala náhradu škody prostřednictvím příslušného mysliveckého sdružení z důvodu, že řádné provozování myslivosti bylo vydanými nařízeními popřeno. Zároveň byli myslivci ministrem zemědělství ujištěni, že škody na plodinách v červené vnitřní zóně nebudou muset hradit.

Městský soud v Praze, jako soud rozhodující ve věcech správního soudnictví (dále jen „navrhovatel“), však s postupem Okresního soudu ve Zlíně, rozhodujícího v občanském soudním řízení, nesouhlasil a podal zvláštnímu senátu návrh na vyřešení negativního kompetenčního sporu. Navrhovatel má za to, že ve věci nebylo rozhodováno o veřejném subjektivním právu žalobce, což je podle § 2 soudního řádu správního jedna ze základních podmínek pro to, aby byla dána pravomoc soudu ve správním soudnictví. Rozhodnutí ve věci poskytnutí náhrady nákladů a ztrát ve smyslu § 67 odst. 1 veterinárního zákona je rozhodnutím, jehož předmětem jsou soukromoprávní vztahy. Jde v podstatě o náhradu škody, která vznikla určitému subjektu v důsledku mimořádných veterinárních opatření, k jejichž provedení jsou podle veterinárního zákona příslušné orgány veterinární správy. Jakkoli toto veterinární opatření je úkonem veřejnoprávní povahy, následně rozhodování o právu na náhradu nákladů a ztrát je rozhodování o právech a povinnostech soukromoprávní povahy, neboť je rozhodováno o tom, zda žadatelé přísluší právo na náhradu tvrzených vzniklých škod (nákladů a ztrát). Bylo tak rozhodnuto o majetkových právech žalobce. Majetková práva jsou nepochybně práva, která je nutno zařadit do vztahů soukromoprávních.

Navrhovatel se domnívá, že jde o obdobnou situaci, která byla řešena rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 12. 10. 2004, čj. 4 As 47/2003-125. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu zde konstatoval ve vztahu k vyvlastnění a zřízení věcného břemene, že rozhodnutí stavebního úřadu není rozhodnutím správního orgánu v soukromoprávní věci, avšak rozhodnutí o způsobu a určení výše náhrady za vyvlastnění nebo zřízení věcného břemene, je nutno považovat za rozhodnutí ve věci soukromého práva.

Podle navrhovatele je obdobně v této věci nutno rozlišovat samotné nařízení mimořádných veterinárních opatření na straně jedné (zde jde o vztahy veřejnoprávní) a na straně druhé o rozhodování o náhradě ztrát a nákladů, které jednotlivým subjektům v důsledku tohoto veterinárního nařízení vznikly (zde jde o vztahy soukromoprávní). Soud poznamenává, že shodný právní názor zaujal Městský soud v Praze v usnesení ze dne 31. 1. 2019, čj. 9 A 18/2018-35, v řízení o žalobě na přezkoumání rozhodnutí žalované ve věci náhrady nákladů a ztrát, které vznikly v důsledku provádění mimořádných veterinárních opatření, a navrhovatel nemá důvod odchytil se od tohoto právního závěru.

Navrhovatel podotýká, že právní úprava pamatuje i na situace, kdy správní orgán rozhoduje na základě svěřené pravomoci o soukromých právech. V těchto případech se lze u soudu domoci ochrany svých práv v řízení podle části páté o. s. ř. Navrhovatel má proto za to, že v této věci by mělo být postupováno právě podle části páté občanského soudního řádu.

Zvláštní senát rozhodl, že k vydání rozhodnutí ve věci náhrady nákladů a ztrát vzniklých v souvislosti s nebezpečnými nákazami dle § 67 veterinárního zákona je příslušný soud v občanském soudním řízení dle části páté o. s. ř. a usnesení Okresního soudu ve Zlíně zrušil.

Z odůvodnění:

[12] Kladným (pozitivním) kompetenčním sporem je podle § 1 odst. 2 zákona 131/2002 Sb. „*spor, ve kterém si jedna strana osobuje pravomoc vydat rozhodnutí v totožné věci individuálně určených účastníků, o níž bylo druhou stranou vydáno pravomocné rozhodnutí*“; záporným (negativním) sporem je podle téhož ustanovení „*spor, ve kterém jeho strany popírají svou pravomoc vydat rozhodnutí v totožné věci individuálně určených účastníků*“.

[13] Okresní soud ve Zlíně v předcházejícím soudním řízení popřel svou pravomoc věc rozhodnout a rovněž navrhovatel popírá svou pravomoc ve věci rozhodnout poté, co mu byla věc předložena; zvláštní senát proto shledal, že se v posuzované věci jedná o negativní (záporný) kompetenční spor, k jehož projednání a rozhodnutí je povolán zákonem č. 131/2002 Sb.

[14] Zvláštní senát rozhoduje o kompetenčním sporu podle skutkového a právního stavu ke dni svého rozhodnutí (srov. usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb. ze dne 24. 11. 2004, čj. Konf 3/2003-18, č. 485/2005 Sb. NSS).

[15] Podle § 244 odst. 1 o. s. ř. „[r]ozhodl-li orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku, orgán zájmové nebo profesní samosprávy, popřípadě smírčí orgán zřízený podle zvláštního právního předpisu (dále jen „správní orgán“) podle zvláštního zákona o sporu nebo o jiné právní věci, která vyplývá ze vztahů soukromého práva (§ 7

odst. 1), a nabylo-li rozhodnutí správního orgánu právní moci, může být tatáž věc projednána na návrh v občanském soudním řízení.“

[16] Podle § 7 odst. 1 o. s. ř. v „občanském soudním řízení projednávají a rozhodují soudy spory a jiné právní věci, které vyplývají z občanskoprávních, pracovních, rodinných a obchodních vztahů, pokud je podle zákona neprojednávají a nerozhodují o nich jiné orgány.“

[17] Tímto jiným orgánem ve smyslu § 7 odst. 1 o. s. ř. je v případech, které stanoví veterinární zákon, také Ministerstvo zemědělství. Tomu tak byla svěřena nejen pravomoc rozhodovat ve věcech veřejného práva, ale také ve věcech práva soukromého. Obecně proto nelze stanovit, zda o žalobě proti rozhodnutí Ministerstva zemědělství, respektive rozhodnutí ministra zemědělství v rozkladovém řízení, rozhodují soudy v občanském soudním řízení či soudy správní. Vždy je totiž nutné rozlišovat, zda tento správní orgán rozhodoval v soukromoprávní věci nebo ve věci veřejnoprávní, tedy určit charakter konkrétního rozhodnutí.

[18] V nyní posuzovaném případě proto musel zvláštní senát posoudit, zda Ministerstvo zemědělství a ministr zemědělství rozhodovali v soukromoprávní či veřejnoprávní věci.

[19] Ustanovení § 67 odst. 1 veterinárního zákona stanoví, že „[c]hovatelé se poskytne náhrada nákladů a ztrát, které vznikly v důsledku provádění mimořádných veterinárních opatření nařízených ke zdolávání některé z nebezpečných nákaz a nemocí přenosných ze zvířat na člověka, uvedených v příloze č. 2 k tomuto zákonu, a k ochraně před jejich šířením, anebo při nálezů původce této nákazy nebo nemoci, a to za podmínky, že tato neprodleně uplatňovaná opatření zahrnují nejméně izolaci zvířat v hospodářství a zákaz jejich přemísťování od doby vzniku podezření z výskytu nákazy a po potvrzení jejího výskytu.“ Podle § 67 odst. 2 písm. e) veterinárního zákona náhrada zahrnuje náhradu za „dodržování opatření v ochranných pásmech, pásmech dozoru a dalších pásmech s omezením.“ Pravomoc Ministerstva zemědělství jako ústředního orgánu státní správy ve věcech veterinární péče (§ 15 odst. 4 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky) rozhodovat mimo jiné o náhradě nákladů a ztrát vzniklých v souvislosti s nebezpečnými nákazami vyplývá z ustanovení § 44 odst. 1 písm. h) veterinárního zákona.

[20] Z napadeného rozhodnutí správního orgánu zvláštní senát zjistil, že se řízení týkalo kompenzace ve výši 1 271 000 Kč, jež měla vzniknout ztrátou hmoty na porostech silážní kukuřice, a to v přímé souvislosti se zavedením mimořádných veterinárních opatření k zamezení šíření a zdolávání nebezpečné nákazy afrického moru prasat ve Zlínském kraji. Správní orgány ve svých rozhodnutích rozvedly, že žalobkyně měla uplatnit svůj nárok u uživatele honitby podle § 55 zákona o myslivosti, a teprve uživatel honitby, jako osoba přímo dotčená mimořádným veterinárním opatřením, mohl takto vyplacenou částku požadovat jako náhradu nákladů podle veterinárního zákona.

[21] Při posuzování charakteru rozhodnutí lze odkázat na závěry, které vyslovil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 12. 10. 2004, čj. 4 As 47/2003-125, č. 448/2005 Sb. NSS, v němž uvedl, že „[...] subjekty mají v náhradovém vztahu rovné postavení. Účelem náhradového vztahu je dosažení základního smyslu soukromého práva, tj. znovuoživení narušené rovnováhy zúčastněných zájmů, tj. v tomto případě opětovné nastolení majetkové rovnováhy mezi soukromými subjekty. Právní vztah zde integruje objektivní zájmy stejného druhu a úrovně ve struktuře zájmů, a jde tedy o vztah soukromoprávní.“ Právní názor vyslovený v tomto usnesení lze použít i v nyní posuzované věci. Ministerstvo zemědělství, stejně jako ministr zemědělství v rozkladovém řízení, rozhodovali o náhradě nákladů a ztrát, které měly žalobkyni vzniknout ztrátou hmoty na porostech silážní kukuřice v důsledku zavedení mimořádných veterinárních opatření. Jednalo se o věc, kterou, jak vyložil navrhovatel, je nutno odlišit od samotného nařízení mimořádných veterinárních opatření, jež mají povahu veřejnoprávní, zatímco rozhodování o náhradě nákladů a ztrát, které jednotlivým subjektům v důsledku tohoto veterinárního opatření vznikly, je rozhodováním o jiné právní věci vyplývající ze vztahů soukromého práva. V souladu s veterinárním zákonem mohl ve věci rozhodovat správní orgán – Ministerstvo zemědělství, a v rozkladovém řízení proti jeho rozhodnutí ministr zemědělství. Protože nelze než dovést, že náhrada nákladů a ztrát, jež vznikly v důsledku zavedení mimořádných veterinárních opatření, je soukromoprávním nárokem, byl správní orgán příslušný k tomu, aby vydal rozhodnutí o soukromoprávní věci.

[22] K otázce charakteru rozhodnutí Ministerstva zemědělství a ministra zemědělství lze tedy uzavřít, že tyto správní orgány rozhodovaly ve smyslu § 7 odst. 1 a § 244 odst. 1 o. s. ř. o jiné právní věci, která vyplývá ze vztahů soukromého práva, protože se jednalo o náhradu nákladů a ztrát, které vznikly v důsledku provádění mimořádných veterinárních opatření nařízených ke zdočlávání některé z nebezpečných nákaz a nemocí přenosných ze zvířat na člověka. O žalobě namítající nezákonnost předmětných rozhodnutí a požadující jiné rozhodnutí věci je proto příslušný rozhodovat soud v občanském soudním řízení podle části páté o. s. ř.

[23] Uvedený závěr je analogicky podporován rovněž judikaturou Nejvyššího soudu, který v usnesení ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. 33 Odo 622/2005, přijal a odůvodnil závěr, podle něž *„závazkové vztahy, jejichž obsahem je právo orgánu státní veterinární správy na zaplacení náhrady nákladů spojených s výkonem prohlídky jatečných zvířat a masa a s vyšetřením a s posouzením živočišných produktů a jemu odpovídající povinnost provozovatele jatek nebo jiného zařízení tyto náklady nahradit, nejsou vztahy, v nichž mají jejich subjekty nerovné postavení. Proto je nutno je považovat za vztahy občanskoprávního charakteru, konkrétně za závazkové vztahy, které vznikly na základě plnění povinností, jež jejich subjektům ukládá veterinární zákon, tj. z jiných skutečností uvedených v zákoně (§ 489 ObčZ). Projednání a rozhodnutí sporů z těchto právních vztahů pak podle § 7 odst. 1 OSŘ náleží do pravomoci soudů.“*

[24] Zvláštní senát podle § 5 odst. 3 zákona č. 131/2002 Sb. současně s rozhodnutím sporu zruší rozhodnutí, kterým strana kompetenčního sporu popřela svou pravomoc o věci rozhodovat, ačkoliv podle rozhodnutí zvláštního senátu je vydání rozhodnutí ve věci uvedené v návrhu na zahájení řízení v její pravomoci. Dalším výrokem proto zvláštní senát zrušil usnesení Okresního soudu ve Zlíně ze dne 4. 9. 2019, čj. 35 C 229/2019-87.

4175

Rozšířený senát: daň z přidané hodnoty

Daň z přidané hodnoty: lhůta k opravě výše daně na výstupu

k § 44 odst. 3 a § 46 odst. 1 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pro zdaňovací období roku 2016 (v textu jen „zákon o DPH“)

Podle § 44 odst. 3 věty druhé zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění účinném do 31. 3. 2019, byl plátcem oprávněn ve lhůtě 3 let od konce zdaňovacího období, ve kterém se uskutečnilo původní zdanitelné plnění, provést opravu výše daně na výstupu, jíž je nutno rozumět vystavení speciálního typu daňového dokladu, který má zákonem předepsané náležitosti (§ 46 odst. 1 téhož zákona), jeho doručení dlužníku (tj. dostání jej do jeho sféry) a zanesení všeho do povinných evidencí plátce. Plátcem však nebyl povinen v této lhůtě také podat daňové přiznání.

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 3. 2021, čj. 9 AfS 240/2019-41)

Prejudikatura: č. 2856/2013 Sb. NSS, č. 3457/2016 Sb. NSS, č. 3900/2019 Sb. NSS, č. 4119/2021 Sb. NSS.

Věc: KAPPENBERGER + BRAUN, Elektro Technik spol. s r. o. proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o dani z přidané hodnoty, o kasační stížnosti žalobkyně.

Jádrem sporu před devátým senátem byly podmínky pro provedení opravy výše daně z přidané hodnoty u pohledávky za dlužníkem v insolvenčním řízení podle § 44 zákona o DPH účinném do 31. 3. 2019 a podobně podle § 42 téhož zákona.

Spornou otázkou je, zda § 44 odst. 3 větu druhou zákona o DPH, podle níž *„[o]pravu nelze provést po uplynutí 3 let od konce zdaňovacího období, ve kterém se uskutečnilo původní zdanitelné plnění, a v případě, že dlužník přestal být plátcem“*, a § 42 odst. 5 téhož zákona, podle něhož *„[o]pravu základu daně a výše daně nelze provést po uplynutí 3 let od konce zdaňovacího období, ve kterém vznikla povinnost přiznat daň u původního uskutečněného zdanitelného plnění nebo došlo k přijetí úplaty, pokud se zdanitelné plnění ještě neuskutečnilo“*, je třeba vyložit tak, že v tříleté lhůtě postačí vystavit příslušný daňový doklad, doručit jej dlužníkovi a provést

opravu v účetnictví toho, kdo opravu provádí, anebo je nezbytné v této lhůtě také projeviti vůli provést opravu vůči správci daně.

Žalobkyně podala dne 24. 3. 2016 daňové přiznání k dani z přidané hodnoty (dále jen „DPH“) za zdaňovací období únor 2016, v němž jako věřitelka vykázala opravu daně za dlužníkem AFCON POWER & AUTOMATION s. r. o. (dále jen „dlužník“) v hodnotě 561 649 Kč, neboť usnesením Městského soudu v Praze ze dne 17. 2. 2016, čj. MSPH 79 INS 1766/2016-A-10, byl u tohoto dlužníka zjištěn úpadek a na jeho majetek byl prohlášen konkurs.

Ze správního spisu plyne, že žalobkyně vystavila dne 23. 2. 2016 daňový doklad, kterým opravila výši daně k daňovému dokladu, v němž byl jako datum zdanitelného plnění uveden den 22. 2. 2013. Tento opravný daňový doklad doručila dne 29. 2. 2016 dlužníkovi. Následně, jak již bylo zmíněno, podala dne 24. 3. 2016 u správce daně daňové přiznání k DPH za zdaňovací období únor 2016.

Platebním výměrem ze dne 19. 9. 2016 vyměřil Finanční úřad pro Plzeňský kraj žalobkyni nadměrný počet ve výši 1 376 215 Kč. Po provedení postupu k odstranění pochybností jí neuznal nárok na opravu výše daně u pohledávek za dlužníkem v insolvenčním řízení, neboť oprava byla podle jeho názoru provedena v rozporu s § 44 odst. 3 zákona o DPH, tedy až po uplynutí tříleté lhůty. Odvolání proti uvedenému rozhodnutí žalovaný zamítl.

Krajský soud v Plzni rozsudkem ze dne 26. 6. 2019, č. j. 30 Af 52/2017-38 zamítl žalobu proti rozhodnutí žalovaného.

Podle krajského soudu okamžik „provedení opravy“ podle § 44 zákona o DPH není výslovně definován. Ze zákona však plyne, že provedení opravy není realizováno již doručením daňového dokladu dlužníkovi, ale až deklarovaním vůči správci daně. I z § 44 odst. 1 zákona o DPH plyne, že nejprve musí být splněny podmínky pro opravu a až následně je možné ji provést. K totožnému závěru dospěl i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 7. 12. 2016, čj. 10 Afs 157/2016-84. Opačný závěr neplyne ani z úvodní věty § 44 odst. 4 zákona o DPH.

K provedení opravy výše daně u pohledávek za dlužníky v insolvenčním řízení ve smyslu § 44 zákona o DPH je zapotřebí nejen naplnění podmínek ve smyslu § 44 odst. 1 písm. a) až d), ale také podání daňového přiznání. To stěžovatelka ve tříleté lhůtě podle § 44 odst. 3 zákona o DPH nestihla. Původní zdanitelné plnění vůči dlužníkovi se uskutečnilo dne 22. 2. 2013. Konec příslušného zdaňovacího období tak byl dán dnem 28. 2. 2013. Zákonem daná tříletá prekluzivní lhůta počala běžet dne 1. 3. 2013 a skončila dne 1. 3. 2016. Žalobkyně však podala příslušné opravné daňové přiznání až dne 24. 3. 2016, tedy po uplynutí prekluzivní lhůty.

Žalobkyně (stěžovatelka) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností.

Vytkla krajskému soudu, že vyšel z rozsudku čj. 10 Afs 157/2016-84, což je však izolované rozhodnutí jediného senátu, které ani nebylo publikováno ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Stěžovatelka trvá oproti názoru vyjádřenému v uvedeném rozsudku na tom, že faktické opravení nastává již okamžikem opravení daňového dokladu a daňové přiznání následně pouze deklaruje tuto skutečnost správci daně. I krajský soud ostatně v rozsudku uznal, že termín „provedení opravy“ není v § 44 zákona o DPH výslovně definován. Stejně tak stanovisko Generálního finančního ředitelství KOOV ze dne 22. 3. 2017 reagovalo na odborný příspěvek S. K., který připouštěl několik variant výkladu lhůty pro opravu základu a výše DPH a přikláněl se k výkladu příznivému pro stěžovatelku. Nemůže být sankcionována za nedodržení postupu, který není v zákoně přesně vymezen a ani ze zákona logickým výkladem přímo nevyplývá. Judikatura Ústavního soudu požaduje, aby byl při aplikaci veřejnoprávních norem použit ten z výkladů, který co nejméně zasahuje do práv a svobod jednotlivce. V souladu se zásadou *in dubio mitius* měl krajský soud postupovat i v jejím případě.

V rozsudku čj. 10 Afs 157/2016-84 je navíc vnitřní rozpor, neboť se v něm uvádí, že prostřednictvím dodatečného přiznání dává daňový subjekt správci daně najevo, že již opravil základ a výši poslední známé daně. Z použitého minulého času plyne, že faktické opravení nastává již okamžikem opravení daňového dokladu a daňové přiznání následně pouze deklaruje tuto skutečnost správci daně. Daňové přiznání se navíc podává do 25 dnů po uplynutí zdaňovacího období, jak plyne z jeho deklaratorní povahy. Pokud by „provést opravu“ znamenalo nikoliv její věcné provedení, tedy doručení opravného dokladu dlužníkovi a následně její zanesení do evidence pro účely DPH v daném zdaňovacím období, ale naopak pouhé vykázaní v daňovém přiznání, šlo by o zkrácení

obvyklé „promlčecí“ lhůty, a to u měsíčních plátců na 35 měsíců a u čtvrtletních plátců dokonce na 32 měsíců. Stěžovatelka také trvá na tom, že v jejím případě začala vzhledem k úpravě počítání lhůt vyjádřená v § 148 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, tříletá lhůta běžet dne 26. 3. 2013 a skončila dnem 25. 3. 2016.

Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s názorem krajského soudu, že k provedení opravy ve smyslu § 44 zákona o DPH je zapotřebí také podání daňového přiznání. Podle § 44 odst. 1 písm. d) je ostatně podmínkou provedení opravy to, že „věřitel doručil dlužníkovi daňový doklad podle § 46 odst. 1“. Vystavení opravného daňového dokladu a jeho doručení dlužníkovi je faktickým úkonem, který daňový subjekt musí učinit, aby mu vzniklo oprávnění provést opravu výše daně, a který tak nutně musí předcházet samotnému provedení opravy. Vystavení daňového dokladu a doručení tohoto dokladu dlužníkovi tedy ještě není provedením opravy ve smyslu § 44 zákona o DPH. Provedení opravy nastává až v okamžiku, kdy daňový subjekt vůči správci daně uplatní své právo dle § 44 zákona o DPH podáním daňového přiznání, ve kterém provedení opravy deklaruje. Neexistuje jiný obhajitelný výklad, který by založil prostor pro aplikaci zásady *in dubio mitius*. V rozsudku č. 10 Afs 157/2016-84 není vnitřní rozpor, neboť použití minulého času u slov „opravil základ a výši poslední známé daně“ se vztahovalo pouze k provedení opravy v účetnictví daňového subjektu.

Stěžovatelka v replice zejména uvedla, že se krajský soud nevypořádal s jejími argumenty týkajícími se zkrácení promlčecích lhůt a principu *in dubio mitius*, s porovnáním s postupem na straně dlužníka a s obecnými principy zákona o DPH.

Devátý senát při předběžném posouzení věci zjistil, že vedle rozsudku č. 10 Afs 157/2016-84, jímž při posouzení věci argumentoval krajský soud, se Nejvyšší správní soud k právní otázce řešené krajským soudem vyslovil i v rozsudku ze dne 23. 5. 2019, č. 5 Afs 182/2018-37, č. 3900/2019 Sb. NSS.

Devátý senát nepřehlédl, že oba zmíněné rozsudky Nejvyššího správního soudu se zabývaly výkladem § 42 odst. 5, a nikoli § 44 odst. 3 věty druhé zákona o DPH. Podle devátého senátu však základ právní otázky, a sice to, dokdy lze daňově účinně provést opravu na výstupu, je v obou ustanoveních stejný. Proto věc s ohledem na odlišné posouzení této právní otázky dvěma rozsudky Nejvyššího správního soudu předložil rozšířenému senátu.

Rozšířený senát vyslovil, že podle § 44 odst. 3 věty druhé zákona o DPH ve znění účinném do 31. 3. 2019 byl plátcé oprávněn ve lhůtě 3 let od konce zdaňovacího období, ve kterém se uskutečnilo původní zdanitelné plnění, provést opravu výše daně na výstupu, jíž je nutno rozumět vystavení speciálního typu daňového dokladu, který má zákonem předepsané náležitosti (§ 46 odst. 1 téhož zákona), jeho doručení dlužníkovi (tj. dostání jej do jeho sféry) a zanesení všeho do povinných evidencí plátce. Plátcé však nebyl povinen v této lhůtě také podat daňové přiznání.

Z odůvodnění:

IV. 1. Právní moc rozšířeného senátu

[1] Podle § 17 odst. 1 věty první s. ř. s., „[d]ospěl-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“.

IV. 1. 1. Právní úprava opravy daně na výstupu podle § 44 zákona o DPH

[16] Není sporu, že stěžovatelka v únoru 2016 splnila podmínky pro uplatnění opravy výše daně u pohledávky za dlužníkem v insolvenčním řízení, neboť na majetek jejího dlužníka byl dne 17. 2. 2016 prohlášen konkurz. Po prohlášení konkurzu tedy splňovala podmínky vymezené v § 44 odst. 1 zákona o DPH:

„(1) Plátcé, kterému při uskutečnění zdanitelného plnění vůči jinému plátcovi vznikla povinnost přiznat daň a jehož pohledávka, která vznikla nejpozději 6 měsíců před rozhodnutím soudu o úpadku z tohoto plnění, doposud nezanikla (dále jen „věřitel“), je oprávněn provést opravu výše daně na výstupu z hodnoty zjištěné pohledávky v případě, že

a) plátcé, vůči kterému má věřitel tuto pohledávku (dále jen „dlužník“), se **nachází v insolvenčním řízení a insolvenční soud rozhodl o prohlášení konkurzu na majetek dlužníka,**

b) věřitel přihlásil tuto svoji pohledávku nejpozději ve lhůtě stanovené rozhodnutím soudu o úpadku, tato pohledávka byla zjištěna a v insolvenčním řízení se k ní přihlíží,

c) věřitel a dlužník nejsou a ani v době vzniku pohledávky nebyli osobami, které jsou

1. kapitálově spojenými osobami podle § 5a odst. 3 s tím, že výše podílu představuje alespoň 25 % základního kapitálu nebo 25 % hlasovacích práv těchto osob,

2. osobami blízkými, nebo

3. společníky téže společnosti, jsou-li plátcí,

d) věřitel doručil dlužníkovi daňový doklad podle § 46 odst. 1.⁴⁶

[17] V § 46 odst. 1 zákona o DPH jsou stanoveny zvláštní náležitosti daňového dokladu při provedení opravy výše daně na výstupu: „*Daňový doklad při provedení opravy výše daně podle § 44 odst. 1 obsahuje a) označení věřitele, b) daňové identifikační číslo věřitele, c) označení dlužníka, d) daňové identifikační číslo dlužníka, e) spisovou značku insolvenčního řízení, f) evidenční číslo daňového dokladu, g) evidenční číslo původně vystaveného daňového dokladu, h) den vystavení daňového dokladu, i) den uskutečnění původního plnění, j) celkovou dlužnou částku, k) výši opravené daně, l) odkaz na příslušné ustanovení tohoto zákona, podle kterého je oprava výše daně provedena.*“

[18] U stěžovatelky je sporné, zda splnila tříletou lhůtu uvedenou v § 44 odst. 3 téhož zákona: „*Opravu výše daně na výstupu je věřitel oprávněn provést nejdříve ve zdaňovacím období, v němž byly splněny podmínky podle odstavce 1. Opravu nelze provést po uplynutí 3 let od konce zdaňovacího období, ve kterém se uskutečnilo původní zdanitelné plnění, a v případě, že dlužník přestal být plátcem.*“

IV. 1. 2. Právní úprava opravy základu daně a opravy výše daně podle § 42 zákona o DPH

[19] Podle § 42 odst. 1 zákona o DPH „*[p]látec opraví základ daně a výši daně a) při zrušení nebo vrácení celého nebo části zdanitelného plnění, b) při snížení, popřípadě při zvýšení základu daně podle § 36 a 36a, ke kterému dojde po dni uskutečnění zdanitelného plnění, c) při vrácení spotřební daně podle § 40 odst. 2, d) pokud nedojde k převodu vlastnického práva ke zboží na jeho uživatele podle § 13 odst. 3 písm. d), e) při vrácení úplaty, ze které vznikla plátci ke dni jejího přijetí povinnost přiznat daň a jestliže se zdanitelné plnění neuskutečnilo, nebo f) pokud byla úplata, ze které vznikla plátci ke dni jejího přijetí povinnost přiznat daň, použita na úhradu jiného plnění.*“

[20] Podle § 42 odst. 2 zákona o DPH „*[v] případě opravy základu daně a výše daně plátce do 15 dnů ode dne zjištění skutečností rozhodných pro provedení takové opravy vystaví opravný daňový doklad, pokud měl povinnost vystavit daňový doklad. Pokud plátce neměl povinnost vystavit daňový doklad, provede ve stejné lhůtě opravu v evidenci pro účely daně z přidáné hodnoty.*“

[21] Opravný daňový doklad, zejména jeho zvláštní náležitosti, je specifikován v § 45 odst. 1 zákona o DPH: „*Opravný daňový doklad o opravě základu daně a výše daně nebo o opravě výše daně v jiných případech obsahuje a) označení osoby, která uskutečňuje plnění, b) daňové identifikační číslo osoby, která uskutečňuje plnění, c) označení osoby, pro kterou se uskutečňuje plnění, d) daňové identifikační číslo osoby, pro kterou se plnění uskutečňuje, e) evidenční číslo původního daňového dokladu, f) evidenční číslo opraveného daňového dokladu, g) důvod opravy, h) rozdíl mezi opraveným a původním základem daně, i) rozdíl mezi opravenou a původní daní, j) rozdíl mezi opravenou a původní částkou, kterou osoba, která plnění uskutečňuje, získala nebo má získat za uskutečňované plnění celkem.*“

[22] Lhůtu pro provedení opravy stanoví § 42 odst. 5 zákona o DPH: „*Opravu základu daně a výše daně nelze provést po uplynutí 3 let od konce zdaňovacího období, ve kterém vznikla povinnost přiznat daň u původního uskutečněného zdanitelného plnění nebo došlo k přijetí úplaty, pokud se zdanitelné plnění ještě neuskutečnilo.*“

IV. 1. 3. Judikatura Nejvyššího správního soudu

[23] V rozsudku ze dne 7. 12. 2016, čj. 10 Afs 157/2016-84 se soud zabýval výkladem § 42 odst. 8 zákona o DPH ve znění účinném do 31. 12. 2008, který podobně jako právní úprava rozhodná v nyní projednávané věci nestanovil, zda se za okamžik provedení opravy pokládá až projev vůle vůči správci daně, anebo již předchozí

oprava provedená v účetnictví daňového subjektu. V bodě 24 se přiklonil k první z těchto možností: „Podle § 42 odst. 8 zákona o dani z přidané hodnoty nelze opravu základu a výše daně provést po uplynutí 3 let od konce zdaňovacího období, ve kterém se uskutečnilo původní zdanitelné plnění. Zjistí-li daňový subjekt, že daň stanovil v nesprávné (nižší) výši, je oprávněn podat dodatečné daňové přiznání. Prostřednictvím dodatečného daňového přiznání dává daňový subjekt správci daně najevo, že opravil základ a výši poslední známé daně. Vystavení daňového dokladu (dobropisu) však pouze osvědčuje, že základ a výše daně byly opraveny v účetnictví daňového subjektu. Opravou základu a výše daně v § 42 odst. 8 zákona o dani z přidané hodnoty je proto nutné rozumět nejen provedení této opravy v účetnictví daňového subjektu, ale také její deklaraci ve vztahu ke správci daně. Z uvedeného důvodu se stěžovatel mylí, domnívá-li se, že ve lhůtě podle § 42 odst. 8 zákona o dani z přidané hodnoty postačovalo vystavit daňový doklad a provést tak opravu vůči odběrateli. Nejvyšší správní soud se proto ztotožňuje se závěrem krajského soudu, podle kterého je lhůta podle § 42 odst. 8 zákona o dani z přidané hodnoty stanovena pro uplatnění opravy základu a výše daně vůči správci daně zákonem předvídaným způsobem.“

[24] Opačný právní názor byl vyjádřen v rozsudku ze dne 23. 5. 2019, čj. 5 Afs 182/2018-37, č. 3900/2019 Sb. NSS. V něm byl za okamžik provedení opravy označen již okamžik interního zaúčtování v evidenci plátce a doručení dokladu protistraně, nikoli až následné uplatnění v daňovém přiznání:

„[18] *Sporné ustanovení zákona (ve znění do 31. 3. 2019) výslovně stanovilo pouze lhůtu pro faktické provedení opravy základu a výše daně (vystavení daňového dobropisu); tuto nelze zaměňovat s lhůtou pro podání daňového přiznání. Vystavení dokladu je pouze podkladem pro tvrzení, která je povinen plátce uvést v daňovém přiznání; pouze na základě podaného daňového přiznání poté správce stanoví (vyměřit) daň.*

[19] *Opravou je myšleno interní zaúčtování v evidenci plátce (a doručení dokladu protistraně), žádný jiný logický výklad, kterým by bylo možno dospět k závěru, že opravou se rozumí současně i uplatnění dokladu v daňovém přiznání, jak tvrdí žalovaný a potažmo krajský soud, Nejvyšší správní soud nenachází. Nelze přisvědčit žalovanému, že z textu zákona plyne, že tato oprava je spojena s povinností podat daňové přiznání, což dovozuje z tezí, že pojmy základ daně a výše daně mají jasnou souvztažnost k právu daňovému, přitom má-li dojít k zásahům do základu daně a návazně do výše daně, musejí být tyto zásahy vyjádřeny formálně v rámci některého z podání adresovaných správci daně. Nejvyšší správní soud nepopírá, že samotná skutečnost, že opravný doklad byl vystaven, bez dalšího neznamená, že tato skutečnost bude daňovým subjektem promítnuta do jeho nároku na změnu základu daně a výše daně. Povinnost podat v tříleté lhůtě dle § 42 odst. 5 zákona o dani z přidané hodnoty daňové přiznání, v němž je oprava uplatněna, však dle názoru Nejvyššího správního soudu nelze dovést ani prostým gramatickým výkladem, jak tvrdí žalovaný, neboť taková věta tam jednoduše (do 31. 3. 2019) chybí, ale nelze k této povinnosti dospět ani pomocí výkladu teleologického, o který se žalovaný pokouší. Nelze mu především přisvědčit v tom, že být požadavek vykázaní opravy základu daně a výše daně v daňovém přiznání v tříleté lhůtě není v zákoně o dani z přidané hodnoty přímo uveden, je jasně zavedena aplikační praxe, dle které k uplatnění opravy prostřednictvím daňového přiznání musí dojít v tříleté lhůtě dle § 42 odst. 5 zákona o dani z přidané hodnoty. Pokud se žalovaný dovolává aplikační praxe, je především třeba uvést, že jakákoli aplikační praxe musí mít výslovnou a jednoznačnou oporu v zákoně a nelze na ní setrvávat pouze z důvodu, že je již takto uplatňována a jiný výklad by mohl vést k případnému obcházení zákona či daňovým únikům. Je věcí zákonodárce, aby text zákona formuloval tak, aby takové praktiky neumožňoval.*

[20] [...] *V daném případě zákon stanoví zcela jednoznačně pouze tříletou lhůtu pro provedení opravy, nikoli však povinnost uvést v tříleté lhůtě tuto opravu v daňovém přiznání. Přijetím výkladu žalovaného by se navíc lhůta stanovena výslovně pro všechny případy jako tříletá lišila v závislosti na tom, zda se jedná o plátce s měsíčním nebo se čtvrtletním zdaňovacím obdobím. U plátců se čtvrtletním zdaňovacím obdobím by byla tříletá lhůta pro provedení opravy v rozporu se svým výslovným vymezením fakticky zkrácena vždy, když povinnost přiznat daň u původního uskutečnění zdanitelného plnění vznikla dříve než v posledním měsíci čtvrtletí. K takovému rozlišování neposkytuje § 42 zákona o dani z přidané hodnoty žádnou racionální oporu.*

[21] *Pouze nad rámec Nejvyšší správní soud dodává, že o tom, že výslovná povinnost uplatnit opravný doklad v daňovém přiznání v rozhodné době v zákoně stanovena nebyla, svědčí i nové znění § 42 odst. 6 zákona o dani z přidané hodnoty (od 1. 4. 2019), které zní: „Oprava základu daně jako samostatné zdanitelné plnění se uvede v daňovém přiznání za zdaňovací období, ve kterém se tato oprava považuje za uskutečněnou. Pokud je snižován základ daně a*

plátce má povinnost vystavit opravný daňový doklad, oprava základu daně jako samostatné zdanitelné plnění se uvede v daňovém přiznání za zdaňovací období, ve kterém plátce vynaložil úsilí, které po něm lze rozumně požadovat, k tomu, aby se tento daňový doklad dostal do dispozice příjemce plnění; to neplatí pro samostatné zdanitelné plnění uskutečněné podle odstavce 3 písm. b) až d).‘ Pokud zákon o dani z přidané hodnoty v rozhodném období zněl: ‚opravu základu daně a výše daně nelze provést po uplynutí 3 let od konce zdaňovacího období,‘ nelze tvrdit, že významově se jednalo o stejné právní normy. Již z prostého gramatického srovnání obou znění je zjevné, že zatímco předchozí právní úprava dopadající v rozhodném období na stěžovatele a vztahující se na projednávanou věc stanovila pouze lhůtu, v níž je povinen daňový subjekt opravu provést, současně znění již výslovně stanoví, že tuto opravu musí uplatnit v daňovém přiznání.“

[25] Ačkoli se uvedené protichůdné výklady nevztahují k nyní aplikovanému § 44 odst. 3 zákona o DPH, nýbrž k jeho § 42 odst. 8 (ve znění účinném do 31. 12. 2008), respektive odst. 5 (ve znění účinném do 31. 3. 2019), lze souhlasit s devátým senátem, že vytvářejí překážku pro to, aby nyní projednávanou věc posoudil sám.

[26] Důvodem pro tento závěr je všestranná podobnost opravy daně na výstupu podle § 44 zákona o DPH a opravy základu daně a výše daně podle § 42 téhož zákona.

[27] V první řadě se shoduje smysl a účel obou uvedených institutů, a sice umožnit za splnění přesně stanovených podmínek korekci daňové povinnosti plátce v případech, kdy poté, co primárně vznikla, dojde ke skutečností, jež si zaslouží být zohledněny (nutno poznamenat, že se opravy podle § 42 a § 44 zákona o DPH poněkud liší od opravy podle jeho § 43, jejímž účelem je v podstatě umožnit nápravu právního pochybení učiněného plátcem či identifikovanou osobou; lhůta pro uplatnění je však i v § 43 odst. 4 konstruována velmi podobně jako u prvních dvou). Smyslem a účelem oprav je tedy v případech podle § 42 a § 44 zákona o DPH umožnit reakci na změny kvalifikovaných rozhodných skutečností, k nimž došlo v určité době poté, co vznikla prvotní daňová povinnost. Oba instituty umožňují vyloučit zdanění v případech, kdy se nenaplnil ekonomický účel transakcí, z nichž vzešla plnění, jež by obecně vzato měla podléhat zdanění. Podstatné je, že k nenaplnění došlo z důvodů, jejichž nezohlednění by výrazně pokrivilo účinek DPH na plátce a vzdánilo by uplatňování této daně zásadě neutralitě ekonomické zátěže plátce. Na této zásadě je však DPH postavena.

[28] Druhým důvodem je strukturální podobnost obou institutů a procedury, s jejíž pomocí je nárok na opravu daně či opravu základu daně a výše daně uplatňován. Děje se tak za pomoci speciálního typu daňového dokladu, který má zákonem předepsané náležitosti. Z nich lze zjistit, jaká byla původní a jaká má být nová výše daňové povinnosti a jaký je důvod změny. Tento speciální daňový doklad je třeba v obou případech vystavit, doručit příslušnému plátcí, ve vztahu k němuž se oprava provádí (dlužník v případě podle § 44 zákona o DPH či osoba, pro kterou se zdanitelné plnění uskutečňuje, podle § 42 téhož zákona), a vše zanést do povinných evidencí plátce, který opravu uplatňuje.

[29] Konečně – a to je nejdůležitější argument pro zásadní podobnost obou institutů v kontextu nyní projednávané věci – se prakticky shodují podmínky pro časový rámeček uplatnění obou opravných institutů. Lhůty podle § 42 odst. 5 a § 44 odst. 3 zákona o DPH jsou z hledisek strukturálních i funkčních obdobně. Obě vycházejí z pojmu „opravy“ (daně na výstupu či základu daně a daně). Běh lhůty, po níž lze „opravu“ provést, odvíjejí v obou případech od konce zdaňovacího období, v němž se uskutečnilo rozhodné zdanitelné plnění či v němž vznikla povinnost přiznat daň u původního uskutečněného zdanitelného plnění nebo došlo k přijetí úplaty, pokud se zdanitelné plnění ještě neuskutečnilo. V obou případech je pak lhůta tříletá.

[30] Z výše uvedeného srovnání je patrné, že není rozumného důvodu vykládat pravidla týkající se lhůt podle § 44 odst. 3 a § 42 odst. 5 zákona o DPH odlišně. Nejvyšší správní soud setrvale zastává názor, že právní řád má působit na své adresáty jednotně a bezrozporně. Pokud se tedy již judikatura Nejvyššího správního soudu ve dvou případech vyslovila vzájemně neslučitelným způsobem ohledně výkladu lhůty podle § 42 odst. 5 zákona o DPH, „dopadá“ tato situace i na výklad lhůty podle § 44 odst. 3 téhož zákona, která je jí v podstatných rysech podobná. Z tohoto důvodu je tedy dána i pravomoc rozšířeného senátu, neboť devátý senát nemůže s ohledem na § 17 odst. 1 větu první s. ř. s. existující judikaturní rozpor odstranit sám volbou jednoho z obou již existujících řešení ani případným nalezením řešení třetího. Takovou pravomoc má pouze rozšířený senát.

IV. 2. Právní názor rozšířeného senátu

[31] Pro posouzení samotné sporné právní otázky je třeba v první řadě určit, jakou povahu má institut opravy podle § 42 a § 44 zákona o DPH. Klíčové pro to jsou – vedle ustanovení shora již zmíněných – především § 42 odst. 3 a § 44 odst. 9 tohoto zákona.

[32] Podle § 42 odst. 3 zákona o DPH „[o]prava základu daně a výše daně **je samostatným zdanitelným plněním, které se považuje za uskutečněné nejpozději posledním dnem zdaňovacího období, ve kterém plátce a) opravou základu daně a výše daně zvyšuje daň na výstupu, b) opravou základu daně a výše daně snižuje daň na výstupu a osoba povinná k dani, právnická osoba nepovinná k dani nebo identifikovaná osoba, pro kterou se původní plnění uskutečnilo nebo která poskytla úplatu, z níž vznikla povinnost přiznat daň, obdržela opravný daňový doklad, nebo c) provedl opravu základu daně a výše daně v evidenci pro účely daně z přidané hodnoty, pokud plátce neměl povinnost vystavit opravný daňový doklad podle odstavce 2.**“

[33] Podobně podle § 44 odst. 9 zákona o DPH „[o]pravy výše daně podle odstavců 1, 6, 7 nebo 8 **se považují za samostatná zdanitelná plnění uskutečněná nejpozději k poslednímu dni zdaňovacího období, ve kterém byly opravný daňový doklad podle § 46 nebo písemné oznámení doručeny dlužníkovi. U opravy výše daně se uplatní sazba daně platná ke dni uskutečnění původního zdanitelného plnění. Pro přepočítání cizí měny na českou měnu se v tomto případě použije kurz uplatněný u původního zdanitelného plnění.**“

[34] Z výše uvedených citací rozhodných ustanovení zákona o DPH je patrné, že opravy jsou jím považovány za zvláštní typ samostatného zdanitelného plnění, u něhož se i zvláštním způsobem stanoví okamžik jeho uskutečnění (jinak tomu je u opravy podle § 43 zákona o DPH, která se provádí zvláštním typem dodatečného daňového přiznání; ke skutkovému rozlišení mezi opravami podle § 42 a § 43 na konkrétním příkladu viz nejnověji rozsudek NSS ze dne 3. 2. 2021, čj. 10 Afs 136/2019-42). Provést opravu podle § 42 zákona o DPH je povinností daňového subjektu, provést opravu podle § 44 odst. 1 téhož zákona pak právem, ne však povinností (viz sloveso „provede“ v § 42 odst. 1 zákona o DPH a oproti němu formulaci „je oprávněn provést“ v § 44 odst. 1 téhož zákona). V podstatě se jedná o určitý typ zákonné fikce plnění, jež nastane za splnění předepsaných podmínek.

[35] Z toho plyne klíčový dílčí závěr – hovoří-li pravidla o lhůtách v § 42 odst. 5 a § 44 odst. 3 zákona o DPH o „opravách“ a o tom, kdy je lze „provést“, zjevně stanoví časový rámec toho, kdy musí být dovršeny všechny zákonem předepsané podmínky oné zákonné fikce zdanitelného plnění. Nastanou-li v tříleté lhůtě, vznikla plátcí, v jehož prospěch zákonná fikce plnění svědčí, povinnost (a to jak v případě opravy podle § 42, tak v případě opravy podle § 44 zákona o DPH, neboť byla-li oprava provedena, nastala zákonná fikce zdanitelného plnění, a toto plnění tedy musí být promítnuto do daňových povinností jak plátce, který opravu provedl, tak plátce, jehož se opravované původní zdanitelné plnění týkalo), aby tento zvláštní typ zdanitelného plnění promítl v první řadě ve své evidenci pro účely DPH (§ 100 zákona o DPH). Podle odst. 1 tohoto paragrafu „[p]látcem nebo identifikovaná osoba jsou povinni vést v evidenci pro účely daně z přidané hodnoty **veškeré údaje vztahující se k jejich daňovým povinnostem, a to v členění potřebné pro sestavení daňového přiznání, souborného hlášení nebo kontrolního hlášení.**“ Podle odst. 2 pak „[p]látcem je povinen vést v evidenci pro účely daně z přidané hodnoty u přijatých zdanitelných plnění, která použije pro uskutečňování plnění s nárokem na odpočet daně, také daňové identifikační číslo osoby, která uskutečňuje plnění, s výjimkou plnění, u nichž byly vystaveny zjednodušené daňové doklady.“

[36] Zrcadlovou povinnost stejné povahy má vedle „věřitele“ ve smyslu § 44 odst. 1 zákona o DPH i „dlužník“ ve smyslu písm. a) téhož odstavce. V § 44 odst. 3 věta první zákona o DPH se jasně stanoví, že „[o]prava výše daně na výstupu je věřitel oprávněn provést nejdříve ve zdaňovacím období, v němž byly splněny podmínky podle odstavce 1.“ Zrcadlová povinnost dlužníka je v § 44 odst. 4 časově ukotvena podobně: „Pokud provede věřitel opravu výše daně podle odstavce 1, je dlužník povinen snížit svoji daň na vstupu u přijatého zdanitelného plnění o částku daně opravenou věřitelem, a to ve výši, v jaké uplatnil odpočet daně z přijatého zdanitelného plnění. Tuto opravu výše daně na vstupu u přijatého zdanitelného plnění je dlužník povinen provést **ve zdaňovacím období, v němž byly splněny podmínky podle odstavce 1.**“

[37] Je tedy zřejmé, že jak „věřitel“, tak dlužník jsou povinni v případě, že „věřitel“ využil svého oprávnění provést opravu podle § 44 zákona o DPH, tuto opravu promítnout ve svých evidencích pro účely DPH. Tyto evidence pak jsou podkladem pro daňová přiznání, která jsou oba plátcí povinni podat v obecných lhůtách k

podání daňového přiznání (§ 99, příp. § 99a zákona o DPH ve spojení s § 136 odst. 4 daňového řádu). Jelikož u „věřitele“ se nejedná o odpočet daně na vstupu, nýbrž o opravu daně na výstupu (jakkoli čistě ekonomicky vzato je efekt této opravy u „věřitele“ stejný, jaký má odpočet daně na vstupu – tedy snížení celkové daňové povinnosti), je bezpředmětné v této souvislosti uvažovat o lhůtách pro uplatnění nároku na odpočet DPH (§ 73 odst. 3 zákona o DPH). Slovo „nejdříve“ v § 44 odst. 3 věť první zákona o DPH, týkající se „věřitele“, pak nelze vnímat jako zmocnění „věřitele“, aby provedení opravy promítl ve své evidenci pro účely DPH a následně v daňovém přiznání kdykoli poté, co bude oprava provedena (ve smyslu její provedení dovršeno), nýbrž jako vymezení, že oprava nejprve musí být provedena, aby mohla být promítnuta v evidenci a následně v daňovém přiznání. Provedení opravy bude například dovršeno teprve poté, co byl daňový doklad podle § 46 odst. 1 zákona o DPH dlužníkovi doručen ve smyslu § 44 odst. 1 písm. d) téhož zákona (takové doručování se může setkat s obtížemi a časově se protáhnout). Teprve pak jí lze promítnout v evidenci a následně v daňovém přiznání.

[38] S pátým senátem lze plně souhlasit v tom, že právní úprava účinná do 31. 3. 2019 stanovila pouze to, že v tříletých lhůtách podle § 42 odst. 5 a § 44 odst. 3 zákona o DPH musela být oprava provedena, tedy že v této lhůtě musely být dovršeny všechny úkony, které byl k tomu plátcе povinen učinit – vystavit speciální typ daňového dokladu, který má zákonem předepsané náležitosti (viz již zmíněné § 45 odst. 1 a § 46 odst. 1 zákona o DPH), doručit jej příslušnému plátcі (tj. dostat do jeho sféry), ve vztahu k němuž se oprava provádí (dlužníkovi v případě podle § 44 zákona o DPH či osobě, pro kterou se zdanitelné plnění uskutečňuje, podle § 42 téhož zákona), a vše zanést do svých povinných evidencí. Jinak řečeno, podle uvedené právní úpravy musela ona zvláštní samostatná zdanitelná plnění, jak byla shora popsána, v tříleté lhůtě „vzniknout“. „Vznikla-li“, mohla být následně ve standardních lhůtách u správce daně uplatněna.

[39] O tom, že zákon tříletou lhůtu váže právě k dovršení shora zmíněných úkonů, svědčí i další argument, spíše pomocného či podpůrného charakteru. Podle § 44 odst. 4 zákona o DPH „[v]ěřitel, který **provedl opravu výše daně podle odstavce 1**, je povinen předložit jako přílohu k daňovému přiznání kopie všech vystavených daňových dokladů, u kterých **provedl opravu výše daně v tomto daňovém přiznání**.“ Slovo „provedl“ užívá uvedené ustanovení dvakrát v minulém čase a na ně navazuje v přítomném čase užitě slovo „je povinen“ (předložit kopie). I to naznačuje, že zákon o DPH odlišuje dva relativně samostatné instituty – opravu daně na výstupu na straně jedné a následně podání daňového přiznání, do něhož bude tato oprava zahrnuta, a to s příslušnými přílohami, na straně druhé.

[40] Pátému senátu lze přisvědčit i v tom, že pokud z rozhodných ustanovení zákona o DPH či jiného zákona dostatečně jasně neplynulo, že tříletá lhůta podle § 42 odst. 5 (a § 44 odst. 3) zákona o DPH se vztahuje i na úkon plátcе vůči správci daně (na podání daňového přiznání), pak se na něj nevztahovala. „Přimyslet“ si takové zpřísnění podmínek pro provedení opravy základu daně a výše daně či daně na výstupu pouze s argumentem, že by to tak bylo vhodnější, není možné. Zásada zákonnosti ukládání daňových povinností (jejím projevem je i stanovení podmínek pro uplatnění výhod či vymezení prostoru pro volbu toho či onoho daňově relevantního chování plátcе) by tím byla fakticky vyprázdněna.

[41] I vývoj právní úpravy svědčí ve prospěch výkladu zaujatého pátým senátem. Komplexní novelizace § 42 zákona o DPH provedená zákonem č. 80/2019 Sb. (stejným zákonem byl zrušen § 44 zákona o DPH a obsahově nahrazen novým, zásadně přepracovaným zněním § 46) zjevně řešila právě některá výkladová úskalí dřívějšího znění zákona. Textové rozdíly mezi oběma zněním, včetně rozdílů týkajících se některých základních strukturálních prvků oprav, jsou výrazné a nesvědčí o pouhých „kosmetických“ změnách, jež by cílelovaly již tak jednoznačně předchozí znění. Rozhodně nelze říci, že vše, co zákon o DPH ve znění zákona č. 80/2019 Sb. jednoznačněji či srozumitelněji stanovil, již plynulo také z jeho dřívější verze. Proto je v daném případě třeba přiklonit se k závěru, že obsah rozhodných ustanovení zákona o DPH ve znění do 31. 3. 2019 nebyl tam, kde se textově odchyloval od znění pozdějšího, s ním obsahově totožný a nelze jej bez dalšího stran tříleté lhůty vykládat stejně jako toto pozdější znění.

IV. 3. *Shrnutí*

[42] Z výše uvedených důvodů se proto rozšířený senát přiklonil k následujícímu závěru:

[43] Podle § 44 odst. 3 věty druhé zákona o DPH byl plátcé oprávněn ve lhůtě 3 let od konce zdaňovacího období, ve kterém se uskutečnilo původní zdanitelné plnění, provést opravu výše daně na výstupu, jíž je nutno rozumět vystavení speciálního typu daňového dokladu, který má zákonem předepsané náležitosti (§ 46 odst. 1 téhož zákona), jeho doručení dlužníku (tj. dostání jej do jeho sféry) a zanesení všeho do povinných evidencí plátce. Plátcé však nebyl povinen v této lhůtě také podat daňové přiznání.

IV. 4. *Úvahy související*

[44] Jak bylo výše vyloženo, zákon o DPH koncipuje opravu podle svého § 42 odst. 1 a § 44 odst. 1 jako fikci plnění svého druhu – ve skutečnosti se jimi žádné nové zboží ani žádná nová služba neposkytují, pouze dochází k tomu, že na základě úkonu k tomu povinného (§ 42 odst. 1 zákona o DPH) či oprávněného (§ 44 odst. 1 zákona o DPH) plátcé daně dochází ke změně právního statusu v minulosti poskytnutého plnění a k právním důsledkům s tím spojeným pro obě strany právního vztahu, na základě něhož bylo plnění mezi nimi poskytnuto. Tímto úhlem pohledu je proto také třeba vnímat účinky uvedených oprav v některých specifických situacích.

[45] Například i nadále platí právní názory vyslovené Nejvyšším správním soudem v jeho rozsudku ze dne 5. 8. 2016, čj. 4 Afs 91/2016-38, č. 3457/2016 Sb. NSS, navazujícím na rozsudek téhož soudu ze dne 11. 4. 2013, čj. 9 Afs 69/2012-47, č. 2856/2013 Sb. NSS, a odpovídajícím svým pojetím i právnímu názoru vyslovenému rozšířeným senátem následně v jeho rozsudku ze dne 15. 10. 2020, čj. 9 Afs 4/2018-65, č. 4119/2021 Sb. NSS (zde viz zejm. jeho část X. 3.). Pro účely posouzení, kdy pohledávka za dlužníkem, u níž následně dojde k modifikaci právního statusu s ní spojeného zdanitelného plnění podle § 42 odst. 1 či § 44 odst. 1 zákona o DPH, „vznikla“ ve smyslu příslušných ustanovení zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon) [typicky jeho § 168 odst. 2 písm. e) či § 170 písm. d)], je tedy třeba vycházet z okolností vážících se k datu uskutečnění původního zdanitelného plnění (viz k tomu bod 22 rozsudku NSS čj. 4 Afs 91/2016-38), a nikoli z toho, kdy následně došlo k modifikaci jeho právního statusu.

Zákon o Státním zemědělském intervenčním fondu: vrácení dotace; aplikace zásady přiměřenosti při stanovení výše odvodu za porušení rozpočtové kázně

k § 11a zákona č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu a o změně některých dalších zákonů (zákon o Státním zemědělském intervenčním fondu), ve znění do 2. 10. 2019 (v textu jen „zákon o SZIF“)

k zákonu č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění do 2. 10. 2019 (v textu jen „zákon o rozpočtových pravidlech“)

Závěry vyslovené v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2018, čj. 1 Afs 291/2017-33, č. 3854/2019 Sb. NSS, o aplikaci zásady přiměřenosti při stanovení výše odvodu za porušení rozpočtové kázně v režimu zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, je třeba vztáhnout rovněž na rozhodování o vrácení dotace podle § 11a zákona č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2021, čj. 4 Afs 253/2020-31)

Prejudikatura: č. 3854/2019 Sb. NSS; náleze Ústavního soudu č. 190/2007 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 301/05).

Věc: Rakovnicko o. p. s. proti Ministerstvu zemědělství o vrácení dotace, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 2. 10. 2019 zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí Státního zemědělského intervenčního fondu ze dne 19. 12. 2017, jímž byla žalobkyni uložena povinnost vrátit finanční

prostředky ve výši 900 000 Kč, které jí byly poskytnuty jako dotace v rámci programu rozvoje venkova ČR, opatření IV.2.1. Realizace projektů spolupráce.

Žalobkyně v žalobě proti tomuto rozhodnutí namítala, že uložená povinnost vrátit celou dotaci je v rozporu se zásadou proporcionality. Zmínila, že musí být preferováno rozumné správní uvážení a dobré mravy a nad ryze formální výklad postavit účel a smysl poskytnuté dotace, který byl zcela naplněn. Projekt prošel důkladnou kontrolou své faktické realizace s jasným závěrem, že je vše v pořádku. Žalobkyně tak byla a nadále je v dobré víře, že postupovala zcela správně. Proplacení projektu po proběhnuté kontrole realizace považuje žalobkyně za uznání toho, že projekt byl shledán po jeho realizaci v pořádku. Pokud bylo následně namítáno, že nebyly dodrženy měřitelné indikátory, je to nový, nepředvídatelný přístup orgánu veřejné správy, který nemá logické ani právní odůvodnění.

Za nesporné žalobkyně označila, že měřitelné indikátory byly z její strany naplněny, a pouze okolnosti nezaviněné žalobkyní, které nemohla objektivně ovlivnit, vedly k tomu, že expozice nebylo možné provozovat na hradě Krivoklátě. Listinami nicméně bylo prokázáno, že výstupy projektu mohou být provozovány jiným způsobem, který má navíc vyšší pozitivní dopad na celý projekt. Lze tedy říci, že změny, k nimž došlo, vedly ke zlepšení výstupu projektu. Za podstatné žalobkyně označila, že účel projektu byl zcela naplněn, a byl tak naplněn i účel investované dotace, a to dokonce kvalitněji. Žalobkyně žalovanému vytkla formální přístup, kdy je pro něj podstatné, kde se projekt realizuje, a zcela opomíjí kvalitu faktické realizace, tedy jak projekt funguje.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 23. 7. 2020, čj. 14 A 215/2018-37, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Konstatoval, že vrácení dotace se řídí úpravou § 11a zákona o SZIF, který v odst. 9 vylučuje použití zákona o rozpočtových pravidlech. To znamená, že v případě žalobkyně není možné užít § 44a odst. 2 zákona o rozpočtových pravidlech, jež Generálnímu finančnímu ředitelství umožňuje z důvodů hodných zvláštního zřetele zcela nebo zčásti prominout odvod za porušení rozpočtové kázně. Ustanovení § 11a zákona o SZIF neobsahuje období tohoto zmocnění ke správní úvaze a neobsahuje jej ani kapitola 16 opatření IV. 2. 1. „Realizace projektů spolupráce v Programu rozvoje venkova ČR na období 2007 – 2013“ (dále jen „pravidla PRV“), která se týká snížení částky dotace, ani čl. XI. Dohody o poskytnutí dotace.

Přesto byl podle městského soudu žalovaný povinen přiměřenost výše vratky posuzovat. Tato povinnost totiž vyplývá přímo z ústavních práv žalobkyně. Uzavřením dohody a splněním podmínek pro vyplacení dotace vzniká příjemci dotace veřejné subjektivní majetkové právo na dotaci, které podléhá ochraně vlastnického práva dle čl. 11 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Do vlastnického práva chráněného čl. 11 Listiny lze zasáhnout, avšak zásah musí sledovat legitimní účel a splňovat podmínku přiměřenosti.

V posuzované věci přiměřenost zásahu do vlastnického práva žalobkyně znamená, že žalobkyně je povinna vrátit dotaci právě v takové výši, která splní účel institutu vrácení dotace. Legitimní účel vrácení dotace spočívá v neposkytování dotace osobám, které nečerpají peněžní prostředky v souladu s dotačními podmínkami. Přiměřenost vrácení odvisí od závažnosti protiprávního nakládání s dotací, přičemž se řídí pravidlem, čím závažnější porušení, tím vyšší sankce. Žalovaný musí náležitě odůvodnit, proč žalobkyni uložil povinnost vrátit dotaci zrovna ve výši celé dotace. Řečeno jinak, proč k dosažení ochranného účelu vratky nepostačoval mírnější postih.

Žalovanému je šetření přiměřenosti uloženo ústavním pořádkem. V souladu s hierarchickým uspořádáním právního řádu nemůže na této povinnosti nic měnit znění kapitoly 9 písm. c) bodu 1 pravidel PRV, které při porušení měřitelného indikátoru paušálně stanoví sankci ve výši celé dotace. Ústavněprávní povinnost má přednost. Nerozhodná je taktéž skutečnost, že dotace byla poskytnuta na základě dohody, tj. veřejnoprávní smlouvy, neboť stále se jedná o výkon veřejné moci, který podléhá ústavnímu rámci.

K názoru vyslovenému v bodu 19 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 5. 2018, čj. 10 Afs 158/2017-63, městský soud uvedl, že jej nezastává s odkazem na výše zmíněnou ochranu základních práv. Povinnost stanovit vyšší sankce úměrně porušené povinnosti plyne přímo z ústavního pořádku a nemusí být na zákonné úrovni výslovně upravena, neboť základní práva prostupují celým právním řádem. Obdobný názor nakonec zastává též rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v pozdějším rozhodnutí (bod 33 usnesení ze dne 30. 10. 2018, čj. 1 Afs 291/2017-33). Podle městského soudu přitom nebyl dán rozumný důvod pro rozlišování mezi

zákonem o rozpočtových pravidlech a zákonem o SZIF, oba předpisy se týkají dotací z veřejných prostředků a oba druhy dotací představují obdobné dobrodíní ze strany státu.

Městský soud dále argumentoval tím, že nepřiměřené vrácení dotace se přičítá také právu EU. Shrnul, že žalovaný se při určení výše dotace k vrácení musí v novém rozhodnutí zabývat zejména počtem (ne)naplněných měřitelných indikátorů, mírou jejich (ne)naplnění, dobou jejich (ne)naplnění, otázkou, na čí vrub jdou příčiny porušení dotačních podmínek, jakož i žalobkyní namítanou skutečností, že zajistila pokračování projektu náhradním způsobem, zejména zapůjčováním expozic k výstavám a prezentacím mimo hrad Křivoklát, a uskutečňováním vzdělávacích programů přímo ve školách. V tomto ohledu musí žalovaný posoudit, zda je z hlediska splnění měřitelných indikátorů rozhodně výhradně místo jejich plnění (hrad Křivoklát), nebo též účel, kterého mají dosáhnout, např. vzdělávání návštěvníků daných expozic.

S ohledem na zjištěné skutkové okolnosti městský soud k žalobkyní namítané dobré víře uvedl, že se jí nemůže dovolávat, neboť došlo ke změně skutkového stavu zjištěného kontrolami ze dne 5. 2. a 19. 3. 2015. Nepřisvědčil závěru žalobkyně, že nezaviněné okolnosti vedly k nemožnosti provozovat expozice na hradě Křivoklátě. Z dodatku č. 1 k nájemní smlouvě ze dne 1. 9. 2014 vyplývá, že nájemní vztah mezi žalobkyní a Národním památkovým ústavem skončil dne 18. 6. 2015, a to na žádost žalobkyně. Žalobkyně z vlastní vůle způsobila nedodržení preferenčního kritéria č. 9 (str. 21 žádosti o dotaci). Tento následek tak nenastal nezaviněně, nýbrž úmyslným jednáním žalobkyně.

Tvrzení, že výstupy projektu mohou být uskutečněny jiným způsobem, který má příznivější dopad na celý projekt, není při posuzování porušení dotačních podmínek rozhodné, protože podmínky pro čerpání dotace jsou splněny jen v případě, že jsou dodrženy měřitelné indikátory vcelku. Měřitelné indikátory jsou dodrženy, jsou-li realizovány v místě určení. Dle str. 14 žádosti o dotaci je tímto místem hrad Křivoklát. Řečeno jinak, měřitelný ukazatel projektu je splněn, pokud je projekt uskutečňován právě v historicky významných prostorách hradu Křivoklátu. Tento požadavek žalobkyně nespĺnila, proto jí žalovaný uložil dotaci vrátit. Potud byl postup žalovaného podle městského soudu v pořádku, až následně pochybil, protože se nezabýval přiměřeností výše odvodu.

Na rozdíl od žalobkyně dospěl městský soud k závěru, že podmínky pro poskytnutí dotace jsou absolutní, neboť jediné tak mohou sloužit jako průkazné ukazatele řádného využití dotace. To znamená, že projekt musí být uskutečněn sjednaným způsobem a na sjednaném místě. Tento závěr vyplývá z kapitoly 9 písm. c) bodu 1 pravidel PRV a strany 7 bodu 2 dohody. Byla to navíc žalobkyně, která na s. 14 žádosti o dotaci jako místo realizace expozice alchymistické badatelny a výtvarného umění a řemesel určila hrad Křivoklát. Místo a způsob provedení projektu jsou rovnocennými podmínkami, které musí být naplněny současně. Žalovaný postupoval po právu, když realizaci projektu na místě odlišném od hradu Křivoklátu vyhodnotil jako porušení podmínek poskytnutí dotace.

Závěrem městský soud upozornil, že je nutné rozlišovat mezi nesplněním podmínek dotace kvůli nedodržení měřitelných indikátorů a stanovením výše odvodu. Zatímco v případě porušení podmínek dotace se neposuzuje, nakolik byly podmínky porušeny, ale zda byly porušeny, při stanovení sankce je nutné brát v potaz míru tohoto porušení a jeho dopad na účel poskytnuté dotace.

Proti tomuto rozsudku městského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost. Podle stěžovatele rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 5. 2018, čj. 10 Afs 158/2017-63, potvrzuje, že stěžovatel nemá žádný prostor pro moderaci výše sankce. Ústavní soud navíc při přezkumu tohoto rozsudku v usnesení ze dne 16. 4. 2019, sp. zn. I ÚS 2340/18, neshledal žádnou formalistickou či protiústavní aplikaci relevantních právních předpisů – zejména § 11a zákona o SZIF, který upravuje vrácení dotace a penále. Ústavní soud dospěl k závěru, že žádné pochybení, které by mohlo zakládat porušení namítaných ustanovení zaručených práv ze strany správních orgánů, zjištěno nebylo. Úvaha městského soudu o potřebě ústavně konformního výkladu výše uvedeného ustanovení zákona o SZIF tak neobstojí, neboť výklad aplikovaný správními orgány byl Ústavním soudem shledán plně slučitelným s ústavním pořádkem.

Stěžovatel dále zdůraznil, že městským soudem požadované rozlišování porušení dotačních podmínek podle rozsahu či závaznosti je obsaženo již v samotných Pravidlech PRV – kapitola 16. odst. 2 stanovuje různé výše sankcí od 1 % do 100 %. Pravidla PRV tak plně respektují čl. 35 odst. 3 nařízení Komise v přenesené

pravomoci (EU) č. 640/2014 ze dne 11. 3. 2014, kterým se doplňuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1306/2013, pokud jde o integrovaný administrativní a kontrolní systém a o podmínky pro zamítnutí nebo odnětí plateb a správní sankce uplatňované na přímé platby, podporu na rozvoj venkova a podmíněnost, jelikož rozlišují závažnost porušení podmínek Pravidel PRV. Městský soud potvrdil závěr stěžovatele, že projekt nebyl provozován, a to dokonce z vůle žalobkyně, která sama podala výpověď z nájemní smlouvy, tedy z vlastní vůle přestala projekt provozovat.

Rozsudek městského soudu je navíc podle stěžovatele i vnitřně rozporný, když na jednu stranu uvádí, že uzavřením dohody a splněním podmínek pro vyplacení dotace vzniká příjemci dotace veřejné subjektivní majetkové právo na dotaci, ale na jiných místech opakovaně konstatuje, že k porušení podmínek pro vyplacení dotace bezesporu došlo, z čehož přímo vyplývá, že žalobkyni žádné takové právo nevzniklo a vzniknout nemohlo. Splnění podmínek v případě dotací vyplácených Státním zemědělským intervenčním fondem znamená nutnost nejen splnit příslušná kritéria pro jejich vyplacení, ale také dodržet veškeré další podmínky dané příslušnými pravidly, tedy i plnění měřitelných indikátorů po celou dobu udržitelnosti projektu, tj. po dobu vázanosti projektu na účel, který byl v daném případě 5 let od podpisu dohody. Tím, že nebyly splněny měřitelné indikátory, jak správně konstatoval městský soud, nejsou splněny podmínky pro vyplacení dotace. Měřitelný indikátor v tomto případě mohl být splněn pouze v případě, kdy by po celou dobu vázanosti projektu na účel bylo dodrženo jeho znění, tedy pokud by na hradě Křivoklátě vznikly dvě interaktivní expozice přístupné v rámci provozní doby hradu Křivoklát provozované po celou dobu udržitelnosti podpořeného projektu. To se žalobkyni dodržet nepodařilo, a účel dotace tak splněn nebyl.

Žalobkyně se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnila se závěry městského soudu. Odsouhlasit postih za rozumnější jednání s příznivým dopadem na účel projektu by bylo podle žalobkyně absurdní. Žalobkyně znovu zdůraznila, že proplacení projektu po proběhnuté kontrole realizace považuje za uznání toho, že projekt byl shledán po jeho realizaci v pořádku. Ve věci je nesporné, že měřitelné indikátory byly ze strany žalobkyně naplněny, došlo pouze k tomu, že expozice není provozována na hradě Křivoklátě, ale je provozována způsobem, který má lepší dopad na celý projekt.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

[20] Z provedené rekapitulace je zřejmé, že v posuzované věci se jedná především o posouzení, zda v případě vrácení dotace podle § 11a zákona o SZIF je správní orgán povinen posuzovat přiměřenost výše vrácení dotace, tedy zabývat se poměrem mezi závažností porušení podmínek dotace a uložené výši vrácení dotace.

[21] Nejvyšší správní soud v první řadě ve shodě s městským soudem konstatuje, že uzavřením dohody o poskytnutí dotace a splněním podmínek pro vyplacení dotace vzniká příjemci dotace veřejné subjektivní majetkové právo na dotaci podléhající ochraně vlastnického práva dle čl. 11 Listiny. Do tohoto práva lze na základě zákona zasáhnout, avšak tento zásah musí sledovat legitimní účel a splňovat podmínku přiměřenosti. Uložení povinnosti vrátit dotaci přitom zcela nepochybně představuje velmi závažný zásah do majetkových práv žalobkyně, které byla dotace ve výši 900 000 Kč proplacena dne 24. 4. 2015.

[22] Nejvyšší správní soud dále poukazuje na závěry, k nimž dospěl rozšířený senát zdejšího soudu v usnesení ze dne 30. 10. 2018, čj. 1 Afs 291/2017-33, č. 3854/2019 Sb. NSS. Konkrétně v bodech 33 a 38 cit. usnesení uvedl, že „[j]ednou z elementárních zásad působení práva ve společnosti je, že zásahy veřejné moci do právní sféry fyzických a právnických osob musí být přiměřené. Ve vztahu k rozhodování o odvodu za porušení rozpočtové kázně to znamená, že při ukládání odvodu nelze abstrahovat od závažnosti porušení dotačních podmínek [...]. [P]ři stanovení výše odvodu je třeba zvažovat všechny podstatné okolnosti konkrétního porušení rozpočtové kázně a vycházet z principu přiměřenosti, tedy rozumného poměru mezi závažností porušení rozpočtové kázně a výši za ně předepsaného odvodu. Pokud tedy okolnosti konkrétního případu vyvolávají otázku ohledně závažnosti porušení dané povinnosti, musí správce daně zvážit, zda je důvod k odvodu v plně výši čerpaných či poskytnutých prostředků státního rozpočtu, či pouze k odvodu odpovídajícímu závažnosti a významu porušení povinnosti. V každém případě však půjde o porušení rozpočtové kázně.“

[23] Stěžovatel v kasační stížnosti s poukazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 5. 2018, čj. 10 Afs 158/2017-63, dovozuje, že nemá žádný prostor pro moderaci výše vrácení dotace na základě úvahy o jeho přiměřenosti, a závěr městského soudu o potřebě ústavně konformního výkladu § 11a zákona o SZIF tak neobstojí, neboť výklad aplikovaný správními orgány byl Nejvyšším správním soudem shledán plně slučitelným s ústavním pořádkem. Ke stejnému závěru dospěl i Ústavní soud, který usnesením ze dne 16. 4. 2019, sp. zn. I ÚS 2340/18, odmítl ústavní stížnost proti cit. rozsudku Nejvyššího správního soudu.

[24] Nejvyšší správní soud k této argumentaci stěžovatele uvádí, že z výše již zmíněného usnesení rozšířeného senátu vyplývá obecná zásada, že při odnímání dotací je třeba vycházet ze zásady přiměřenosti a nelze abstrahovat od závažnosti porušení dotačních podmínek. Jak již příležitostně konstatoval městský soud, není dán rozumný důvod pro rozlišování mezi zákonem o rozpočtových pravidlech a zákonem o SZIF, neboť oba právní předpisy se týkají dotací z veřejných prostředků, které představují obdobné dobrodíní ze strany státu. Závěry přijaté rozšířeným senátem zdejšího soudu ve výše uvedeném usnesení je tedy třeba vztáhnout jak na odvod za porušení rozpočtové kázně podle rozpočtových pravidel, tak i na vrácení dotace podle zákona o SZIF, k němuž došlo v posuzované věci. Nejvyšší správní soud dále v této souvislosti konstatuje, že předmětné usnesení rozšířeného senátu bylo vydáno po rozsudku čj. 10 Afs 158/2017-63, a překonalo tedy stěžovatelem zmiňovaný závěr uvedený v bodě [19] tohoto rozsudku, dle kterého „[z]ákon o SZIF neobsahuje žádné ustanovení, které by umožnilo prominout penále či přímo povinnost vrátit dotaci (jako je např. § 44a odst. 12 zákona o rozpočtových pravidlech) a neposkytuje fondu ani žádný prostor pro moderaci výše sankce postihující porušení podmínek, za kterých byla poskytnuta dotace. Pro příjemce dotace tak podle zákona o SZIF nejpřísněji platí pravidla, která musejí v souvislosti s dotovaným projektem dodržovat.“

[25] Ústavní soud se ve výše uvedeném usnesení k otázce posuzování přiměřenosti vrácení dotace podle § 11a zákona o SZIF nevyjádřil. Mimoto usnesení o odmítnutí ústavní stížnosti pro zjevnou neopodstatněnost není (na rozdíl od nálezů) závazné ani pro samotný Ústavní soud v dalších případech (srov. § 23 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu), ale v přísném smyslu ani pro ostatní orgány veřejné moci včetně správních soudů (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 301/05, č. 190/2007 Sb. ÚS, bod 89). Uvedené argumentaci stěžovatele proto Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené nepřisvědčil a konstatuje, že závěr městského soudu, že žalovaný byl povinen posuzovat přiměřenost výše vrácení dotace, je zcela správný. Městský soud navíc v bodě 51 kasační stížnosti napadeného rozsudku náležitě a srozumitelně nastínil, jakými kritérii se má žalovaný při posouzení přiměřenosti vrácení dotace zabývat.

[26] K sankčnímu systému obsaženému v § 16 odst. 2 Pravidel, na který poukazuje stěžovatel v kasační stížnosti, který stanovuje pod písm. X snížení dotace o 1 %, písm. A snížení dotace o 10 %, písm. B snížení dotace o 50 % a písm. C snížení dotace o 100 %, Nejvyšší správní soud uvádí, že tento systém nenahrazuje zcela posouzení přiměřenosti snížení, resp. vrácení dotace, neboť v zásadě se jedná o obdobný, pouze do více kategorií rozčleněný systém, jako v § 44a odst. 4 písm. a) a b) rozpočtových pravidel, jímž se zabýval rozšířený senát zdejšího soudu ve výše uvedeném usnesení. V návaznosti na výše uvedený závěr o tom, že i v případě dotací poskytovaných podle zákona o SZIF je třeba vycházet ze zásady přiměřenosti a nelze abstrahovat od závažnosti porušení dotačních podmínek, Nejvyšší správní soud uvádí, že nepostačuje konstatovat, jak to činí správní orgány, že ze strany žalobce došlo k porušení kapitoly 9. písm. c) bod 1 obecných podmínek pravidel PRV, což má za následek sankci C, což dle kapitoly 16 bodu 2 Pravidel znamená snížení dotace o 100 % (v případě již poskytnuté dotace její vrácení). Je třeba se zabývat zejména k námitce příjemce dotace tím, zda výše vrácení dotace není zcela nepřiměřená ve vztahu k porušení podmínek dotace. Konkrétně je třeba hodnotit poměr mezi závažností porušení podmínek dotace, které v posuzované věci spočívá v porušení měřitelných indikátorů týkajících se výstupu, a cílů projektu, k jejichž dodržování se žalobkyně zavázala v rámci dohody o poskytnutí dotace, a vyšší finančních prostředků (poskytnuté dotace), jež je žalobkyně povinna vrátit v důsledku tohoto porušení podmínek dotace.

[27] Poukazu stěžovatele na skutečnost, že žalobkyně sama podala výpověď nájemní smlouvy, tedy z vlastní vůle přestala projekt realizovat na určeném místě, výše uvedené závěry nevyvrací. Skutečnost, že žalobkyně po výpovědi nájemní smlouvy realizovala projekt na jiném místě, totiž představuje porušení podmínek poskytnuté dotace, což je jiná právní otázka než stanovení výše vrácení dotace v souladu se zásadou proporcionality.

[28] V posuzované věci došlo k tomu, že žalobkyně dne 31. 12. 2014 předložila žádost o proplacení dotace. Správní orgán provedl kontrolu projektu na místě, nezjistil žádné závady a dotaci dne 24. 4. 2015 žalobkyni

proplatil. Vzhledem k tomu, že k okamžiku poskytnutí dotace žalobkyně splnila všechny stanovené podmínky, nelze stěžovateli přisvědčit, že žalobkyni žádné právo na dotaci nevzniklo. Při další kontrole dne 14. 7. 2015 však bylo zjištěno, že měřitelné indikátory dotace již naplněny nejsou (stanovená doba udržitelnosti projektu byla 5 let od podpisu dohody o poskytnutí dotace, která byla podepsána dne 10. 1. 2014). K porušení podmínek dotace tedy došlo až po jejím vyplacení. Nelze proto tvrdit, jak to činí stěžovatel v kasační stížnosti, že tím, že nebyly splněny měřitelné indikátory, nevzniklo žalobkyni vůbec právo na vyplacení dotace. V okamžiku poskytnutí (vyplacení) dotace totiž podmínky splněny byly. Městský soud zohlednil veškeré podstatné věci a jeho závěr, že uzavřením dohody a splněním podmínek pro vyplacení dotace vzniká příjemci dotace veřejné subjektivní majetkové právo na dotaci, není v rozporu s dalším závěrem, že k porušení podmínek pro vyplacení bezesporu došlo. Tyto závěry totiž zohledňují skutečnosti, které nastaly po sobě, nikoli zároveň. Nejvyšší správní soud proto neshledal stěžovatelem namítanou vnitřní rozpornost kasační stížnosti napadeného rozsudku.

4177

Léčiva: pojem distribuce léčiv

k § 5 odst. 5 zákona č. 378/2007 Sb., o léčivech a změnách některých souvisejících zákonů (zákon o léčivech), ve znění zákonů č. 75/2011 Sb., č. 375/2011 Sb. a č. 70/2013 Sb. (v textu jen „zákon o léčivech“)

Jstliže určitá osoba na svých webových stránkách nabízí k prodeji léčivé přípravky a tyto na základě objednávek vlastním jménem, na vlastní účet a odpovědnost nakupuje v lékárně a poté je za úplaty dodává lékařům a zdravotnickým zařízením, jedná se o distribuci léčiv ve smyslu § 5 odst. 5 zákona č. 378/2007 Sb., o léčivech.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2021, čj. 4 As 271/2020-57)

Věc: DEPODENTAL CZ, s.r.o., proti Ministerstvu zdravotnictví o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobce.

Státní ústav pro kontrolu léčiv (dále jen „SÚKL“) uložil žalobci výrokem I. rozhodnutí ze dne 8. 10. 2015 pokutu ve výši 500 000 Kč, protože spáchal správní delikt podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona o léčivech. Tohoto správního deliktu se dopustil tím, že jako právnická osoba:

a) v období od 16. 5. 2012 do 27. 11. 2014 nakoupil a skladoval 31 druhů registrovaných léčivých přípravků, jejichž výdej je vázán na lékařský předpis, a to v počtu od jednoho do 4 310 balení, např. léčivé přípravky ze skupiny lokálních anestetik: 4 310x Supracain inj. 10x2ml (kód SÚKL 0093109), 46x Mepivastesin inj. 50x1,7ml (kód SÚKL 0076538), 28x Lidocain 10% spray 1x38g (kód SÚKL 0046125), 23x Ubistesin forte inj. 50x1,7ml (kód SÚKL 0080441), 9x Xylocaine 10% spray spr 1x50ml (kód SÚKL 0055994) a 7x Ubistesin inj. 50x1,7ml (kód SÚKL 0080440), aniž by byl držitelem povolení k distribuci léčivých přípravků;

b) v období od 1. 1. 2013 do 14. 10. 2014 dodával léčivé přípravky a další suroviny a magistraliter přípravky do zdravotnických zařízení – zubních ordinací, a to v počtu od jednoho do 2 830 balení, např. léčivé přípravky ze skupiny lokálních anestetik a infuzní roztoky: 2 830x Supracain 4% inj sol 10x2ml (kód SÚKL 0093109), 33x Mepivastesin inj sol 50x1,7ml (kód SÚKL 0076538), 28x Lidocain 10% drm spr sol 1x38gm1x38g (kód SÚKL 0046125), 11x Ubistesin forte inj sol 50x1,7ml (kód SÚKL 0080441), aniž by byl držitelem povolení k distribuci léčivých přípravků.

Tímto jednáním žalobce porušil povinnosti stanovené v § 7 odst. 2 a § 8 odst. 2 zákona o léčivech v návaznosti na § 75 odst. 3 téhož zákona. SÚKL rovněž uložil žalobci povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč (výrok II.).

Proti uvedenému rozhodnutí podal žalobce odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 25. 5. 2018 změnil ve výroku I. tak, že slova „nakoupil a skladoval“ se nahrazují slovem „obstarával“, a dále podle § 90 odst. 5 správního řádu odvolání zamítl a rozhodnutí SÚKL potvrdil.

Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí žalovaného žalobu k Městskému soudu v Praze. V žalobě namítal, že rozhodnutí správních orgánů jsou nezákonná a nepříkzoumatelná. Poukázal na výše uvedenou změnu výroku I. rozhodnutí SÚKL a konstatoval, že z napadených rozhodnutí tak jednoznačně nevyplývá, jakého protiprávního jednání se měl dopustit. Správní orgány přesně nespecifikovaly, které ustanovení uvedené v § 107 zákona o léčivech měl žalobce porušit. Žalobce pouze na žádost lékařů z lékáren dovezl zboží, které si lékařské ordinace objednaly. Žalobce totiž v rámci své podnikatelské činnosti dodával určité léky, zejména do zubních ordinací, a pokud byl lékaři požádán, vyzvedl v dobré víře v souvislosti s návštěvou lékárny na základě vyplněné objednávky oprávněných lékařů i jiné jejich léky. Žalobce měl tedy pro vydávající lékárnou objednávku konkrétního lékaře a léky pouze vyzvedl, vše lékárně uhradil a léky, jak svoje, tak i lékaři objednané, ke konkrétnímu lékaři dovezl a vystavil fakturu, která byla následně uhrazena. Žalobce tedy nemohl porušit zákon o léčivech ani vyhlášku č. 229/2008 Sb., o výrobě a distribuci léčiv. Případného pochybení se tak mohla dopustit pouze vydávající lékárná jako garant toho, že léky vydává v souladu s platnou legislativou, nikoli žalobce, který lékárně pouze předložil objednávky lékařů a nezkoumal, jaké léky jsou na těchto objednávkách specifikovány. Tyto léky žalobce pro své podnikatelské aktivity nepotřeboval a neobchodoval s nimi. Bylo proto na vydávající lékárně, aby žalobci sdělila, že tyto léky vydat nemůže. Žalobce dále vyjádřil přesvědčení, že jeho jednáním nebyla naplněna míra společenské nebezpečnosti, když bylo ve věci pravomocně rozhodnuto až po 6 letech od tvrzeného porušení zákona o léčivech žalobcem.

Podle žalobce došlo k promlčení přestupku, neboť uběhla 5 letá promlčecí doba ve smyslu § 32 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“). Žalobce v této souvislosti uvedl, že podle § 31 odst. 2 tohoto zákona běží promlčecí doba pro každý přestupek zvlášť. Je tak nutno hodnotit a zkoumat každé výtčené jednání samostatně i s ohledem na jeho případné promlčení. Závěrem žalobce uvedl, že pokuta je pro něj zjevně likvidační, nemá žádné kvalifikované opodstatnění a je zřetelně nepřiměřená.

Městský soud žalobu rozsudkem ze dne 5. 8. 2020, čj. 10 Ad 11/2018, zamítl. Konstatoval, že SÚKL jednoznačně vymezil jednání žalobce, uvedl, jaké zákonné povinnosti jím žalobce porušil, a toto jednání podřadil pod skutkovou podstatu příslušného přestupku. Žalovaný v napadeném rozhodnutí vypustil z popisu skutku, skladování léčivých přípravků, neboť nemělo dostatečnou oporu v důkazech a slovo „nakoupil“ nahradil slovem „obstaral“, což nemá žádný právní význam, nicméně lépe to odpovídá textu zákona o léčivech, podle nějž se distribuci léčiv rozumí mj. jejich obstarávání.

Žalobce splňoval znaky „distributora“ léčiv ve smyslu zákona o léčivech. Distribucí se totiž rozumí všechny činnosti sestávající mimo jiné z obstarávání a dodávání léčiv. Správní orgány na podkladě dodacích listů, prodejek a faktur zajištěných při kontrolách u společnosti M – PHARM s.r.o. a u žalobce seznaly, že žalobce nakupoval v lékárně Na Pekařské léčivé přípravky vlastním jménem, na vlastní účet a odpovědnost a následně je dodával velkému počtu zdravotnických zařízení. Na desítkách dodacích listů a faktur od dodavatelky, společnosti M – PHARM s.r.o., je jako odběratel uveden právě žalobce, nikoli koncové zdravotnické zařízení a na následných dodejkách konkrétním lékařům a zdravotnickým zařízením je jako dodavatel uveden žalobce, nikoli společnost M – PHARM s.r.o. Uvedené vyvrací obranu žalobce, že byl pouhým doručovatelem v obchodní transakci mezi společností M – PHARM s.r.o. a lékařskými ordinacemi. Naopak je zřejmé, že léčivé přípravky nejprve sám nakoupil, a poté dodával širokému okruhu zdravotnických zařízení. Na tom nic nemění ani skutečnost, že v některých případech udělil odběratel žalobce – MEDICINECARE s.r.o. – jeho jednatele pověření k objednání a přebírání léků a zdravotnických prostředků nebo že v některých případech žalobce údajně v lékárně předložil objednávku svého objednatele. S pojmem „distribuce léčiv“ se nijak nevylučuje to, že žalobce léčiva obstarával až na základě konkrétní objednávky svého odběratele. Rozhodující pro vznik odpovědnosti žalobce je výhradně to, že jeho jednání naplnilo znaky distribuce, resp. zacházení s léčivy ve smyslu zákona o léčivech, což správní orgány náležitě prokázaly a odůvodnily. Mezi účastníky řízení není sporu o to, že žalobce nebyl držitelem příslušného povolení k distribuci léčivých přípravků. Žalobce nemůže zprostit odpovědnosti to, že zákon hypoteticky porušila i zástupkyně společnosti M – PHARM s.r.o., ani případná nevědomost o protiprávnosti jeho jednání. Odpovědnost právnických osob podle § 109 odst. 1 zákona o léčivech ve znění účinném do 30. 6. 2017 je totiž pojata jako objektivní s možností liberace.

Městský soud se neztotožnil ani s názorem žalobce, že jeho jednání nedosáhlo nezbytné míry společenské škodlivosti, neboť žalobce si dlouhodobě (přibližně po dobu dvou let) obstarával, prostřednictvím internetových stránek nabízel a za úplatu dodával zdravotnickým zařízením léčivé přípravky, aniž byl držitelem povolení k jejich distribuci. Míra společenské škodlivosti jeho jednání tedy v žádném případě nebyla nepatrná.

K námitce promlčení odpovědnosti městský soud uvedl, že stěžejní je stanovení doby, kdy byl delikt spáchán. Ačkoli zákon o léčivech ve znění účinném do 30. 6. 2017 neobsahoval právní úpravu pokračování ve správním deliktu, bylo možno analogicky aplikovat úpravu obsaženou v § 116 trestního zákoníku (srov. rozsudek NSS ze dne 12. 7. 2017, čj. 6 As 116/2017-53, bod 19). Protiprávní jednání žalobce mělo zjevně pokračující charakter, a tvořilo tak jeden skutek. Správní orgány proto nepochybily, když za okamžik spáchání pokračujícího deliktu označily datum 14. 10. 2014, resp. 27. 11. 2014. Odpovědnost právnické osoby za správní delikt podle zákona o léčivech ve znění účinném do 30. 6. 2017 přitom zaniká, jestliže správní orgán o něm nezahájil řízení do 2 let ode dne, kdy se o něm dozvěděl, nejpozději však do 5 let ode dne, kdy byl spáchán (§ 109 odst. 3 zákona o léčivech). Tato podmínka byla v posuzované věci splněna, neboť řízení bylo zahájeno do jednoho roku od spáchání správního deliktu.

Městský soud se rovněž zabýval tím, zda by bylo posouzení odpovědnosti podle zákona o odpovědnosti za přestupky pro žalobce příznivější. Rozsáhle pojednal o judikatuře týkající se posuzování, která právní úprava je příznivější, a dospěl k závěru, že odpovědnost za předmětný delikt nezanikla ani podle právní úpravy obsažené v zákoně o odpovědnosti za přestupky, jelikož celkově od jeho spáchání do pravomocného skončení řízení neuplynulo 4 roky.

Žalobce (stěžovatel) podal proti tomuto rozsudku kasační stížnost. Stejně jako v žalobě popsal, jakým způsobem v rámci své podnikatelské činnosti dodával léky do zubních ordinací, a vyjádřil přesvědčení, že nemohl porušit zákon o léčivech ani vyhlášku č. 229/2008 Sb. Stěžovatel pouze na základě žádosti jednotlivých lékařských zařízení požadovaná léčiva přivezl, a proto mu je také bez problémů lékárna společnosti M –PHARM s.r.o. vydala, když jí byla předložena objednávka, či dokonce i speciální pověření od společnosti MEDICINECARE s.r.o. Skutková podstata, z níž správní orgány vycházely, nemá oporu ve spisech. Stěžovateli je kladeno za vinu, že měl léčiva nakoupit, skladovat a dodávat. Stěžovatel své jednání naproti tomu popisuje jako vyzvednutí. Ostatně ani sám žalovaný není jednotný ve svém popisu skutkového jednání, kdy napadeným rozhodnutím byl změněn popis skutku tak, že slova „nakoupil a skladoval“ se nahrazují slovem „obstarával“. Žalovaný tak na základě nedostatku důkazů uznává, že stěžovatel léčiva neskladoval. Změna popisu skutkového stavu je účelová, jelikož § 5 odst. 1 a 2 zákona o léčivech nepracuje se samotným nákupem léčiv.

V rozhodné době, tj. od 16. 5. 2012, resp. od 1. 1. 2013 neexistoval § 8 odst. 8 zákona o léčivech, neboť byl do zákona přidán až novelou účinnou ke dni 1. 4. 2013. Správní delikty kladené stěžovateli za vinu tudíž ani nebyly v části doby jejich spáchání správním deliktem. Jednání stěžovatele nenaplnňovalo znaky distribuce léků. Stěžovatel postupoval v souladu se zákonem a principem, že co není zakázáno, je dovoleno. Správní orgány nespécifikovaly, jakého porušení uvedeného v § 107 zákona o léčivech se měl stěžovatel dopustit.

Ustanovení § 83 odst. 1 a odst. 4 zákona o léčivech, dle kterého léčivý přípravek, jehož výdej je vázán na lékařský předpis, může být vydán i jiné osobě, než které je léčivý přípravek předepsán. Rovněž dokument SÚKL ze dne 25. 1. 2017 „*Otázky a odpovědi k eReceptu*“ uvádí, že je možné, aby předepsané léčivé přípravky vyzvedla i jiná osoba, než které byl léčivý přípravek předepsán. Také např. společnost Rohlík.cz vyzvedává a za úplaty rozváží léčiva bez toho, aby sama byla jejich distributorem. V případě této společnosti se také jedná o vyzvednutí a rozvoz léčiv. Stěžovateli nebylo jasné, jaký rozdíl je mezi tímto schváleným jednáním a trestaným jednáním stěžovatele. K vyzvednutí a předání léčiv, včetně léčiv na předpis tedy není dle zákona ani vyjádření SÚKL potřeba žádné speciální pověření, plná moc ani kvalifikace. Pokud může každý vyzvednout v lékárně a zaplatit pro kohokoli lék na předpis a nejsou k tomu stanoveny žádné další podmínky, pak není možné za takové jednání stěžovatele trestat. Stěžovatel tak legitimně očekával, že pokud je jeho jednání žalovaným popisováno jako nákup (u některých léčiv vyzvednutí) a následně je uznáno to, že léčiva nebyla skladována, tak bude upuštěno od potrestání, když zákon takové jednání nezakazuje.

Ve skutečnosti, že žalovaný nahradil ve výroku rozhodnutí slova „nakoupil a skladoval“ slovem „obstarával“, spatřoval stěžovatel zásadní změnu výroku, která jej zkrátala na jeho právech bránit se proti účelové změně výroku umožňující popis skutkového děje podřadit pod příslušné ustanovení popisující správní delikty. V důsledku uvedeného se stěžovatel cítil být krácen na svém právu na odvolání jak žalovaným, tak i městským soudem.

Za sporné stěžovatel považoval to, zda svým jednáním naplnil skutkovou podstatu § 103 odst. 1 písm. a) zákona o léčivech. Poukázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 3. 2015, čj. 7 As 24/2015-18, a ze dne 30. 12. 2010, čj. 4 Ads 44/2010-132, a konstatoval, že to není poprvé, co žalovaný v podobné materii rozhoduje excesivně.

Závěr žalovaného, že neznalost zákona neomlouvá, byl nepatřičný, neboť ani sám žalovaný nebyl schopen jednání stěžovatele podřadit pod příslušné ustanovení zákona o léčivech. Jednání pouze překvalifikoval a pokutu potvrdil. Podle stěžovatele bylo zřejmé, že se správní orgány nedokázaly shodnout na přesné specifikaci jednání stěžovatele. Potřebná míra společenské nebezpečnosti naplněna nebyla, neboť stěžovatel s léky nijak nedisponoval, pouze je pro odborné lékaře vyzvedl a dovezl jim je. Nešlo tedy o obchod nebo distribuci léčiv, jak měl na mysli zákonodárce, nýbrž pouze o vyhovění požadavkům lékařům, kterým žalobce dodával léky a jiné příslušenství.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že SÚKL řádně zjistil všechny skutečnosti a dostatečně zdůvodnil, že jednání stěžovatele naplňuje znaky distribuce léčivých přípravků. Žalovaný pouze s ohledem na zákonnou definici pojmu „distribuce“ změnil výše uvedeným způsobem výrok rozhodnutí SÚKL, což výstižněji koresponduje s § 5 odst. 5 zákona o léčivech a zjištěným skutkovým stavem. Jednání stěžovatele naplňovalo znaky distribuce léčivých přípravků. Součástí protokolu o kontrole jsou dodací listy, ze kterých je evidentní, že stěžovatel dodal a vyfaktoval léčivé přípravky zdravotnickým zařízením, resp. poskytovatelům zdravotních služeb. Nelze tedy tvrdit, že stěžovatel s léčivými přípravky neobchodoval. V případě argumentace stěžovatele ohledně popisu skutku se žalovaný ztotožnil se závěry městského soudu. Podle žalovaného byla totožnost skutku v procesním smyslu zachována. Žalovaný proto nerozhodoval o jiném skutku, než byl skutek uvedený v rozhodnutí SÚKL.

K námitce stěžovatele, že v rozhodné době § 8 odst. 8 zákona o léčivech neexistoval, žalovaný v první řadě uvedl, že je nepřijatelná, neboť ji stěžovatel uplatnil poprvé teprve v kasační stížnosti, ačkoli tak mohl učinit i dříve. Nejvyšší správní soud by k ní proto neměl přihlížet. Ke změně zákona o léčivech došlo v průběhu jednání stěžovatele. I při absenci § 8 odst. 8 zákona o léčivech lze jednání stěžovatele subsumovat pod zbývající ustanovení zákona o léčivech uvedená ve výroku I. rozhodnutí SÚKL, tj. pod § 7 odst. 2 zákona o léčivech v návaznosti na § 75 odst. 3 téhož zákona, aniž by tím byla dotčena totožnost skutku. SÚKL ve výroku rozhodnutí skutek popsal tak, aby nebyl zaměnitelný s jiným a byl dostatečně určitý, přičemž v souladu s § 68 odst. 2 správního řádu uvedl též ustanovení, podle kterých bylo rozhodováno. Z rozhodnutí SÚKL jednoznačně vyplývalo, čeho se měl stěžovatel dopustit a za jaký správní delikt mu byla sankce uložena.

K poukazu stěžovatele na odpověď SÚKL k eReceptu žalovaný uvedl, že hlavní rozdíl spočívá ve skutečnosti, že stěžovatel předmětné léčivé přípravky obstarával, prostřednictvím internetových stránek nabízel a za úplatu dodával zdravotnickým zařízením. Nejednalo se o tzv. sousedskou výpomoc, na kterou otázka mířila. K argumentaci stěžovatele ohledně společnosti Rohlík.cz žalovaný uvedl, že pouze zajišťuje přepravu léčiv pro jiný oprávněný subjekt (lékárnu). V případě stěžovatele nešlo o zásilkový výdej, jelikož není oprávněným subjektem a jelikož obstarával a za úplatu dodával léčivé přípravky na lékařský předpis.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

[21] Z provedené rekapitulace je zřejmé, že v posuzované věci se jedná o především o posouzení otázky, zda stěžovatel v období uvedeném ve výroku I. rozhodnutí SÚKL prováděl distribuci léčiv.

[22] Z § 1 odst. 1 písm. a) zákona o léčivech vyplývá, že léčivé přípravky a léčivé látky spadají pod pojem „*léčiva*“.

[23] Podle § 5 odst. 5 zákona o léčivech ve znění účinném ke dni rozhodnutí žalovaného „[d]istribucí léčiv se rozumí všechny činnosti sestávající z obstarávání, skladování, dodávání, včetně dodávání léčiv v rámci Evropské unie

a vývozu do jiných zemí než členských států (dále jen "třetí země"), a příslušných obchodních převodů bez ohledu na skutečnost, zda jde o činnost prováděnou za úhradu nebo zdarma. Distribuce léčivých přípravků se provádí ve spolupráci s výrobci, jinými distributory nebo s lékárnami a jinými osobami oprávněnými vydávat léčivé přípravky veřejnosti, případně léčivé přípravky používat. Za distribuci léčivých přípravků se nepovažuje výdej léčivých přípravků, jejich prodej prodejcem vyhrazených léčivých přípravků a jejich používání při poskytování zdravotních služeb a veterinární péče, jakož i distribuce transfuzních přípravků zařízením transfuzní služby a distribuce surovin pro další výrobu zařízením transfuzní služby. Za distribuci léčivých přípravků se také nepovažuje dovoz léčivých přípravků ze třetích zemí."

[24] Podle § 7 odst. 2 zákona o léčivech „[č]innosti spočívající v zacházení s léčivy mohou provádět jen osoby oprávněné k dané činnosti na základě tohoto zákona“.

[25] Podle § 8 odst. 8 téhož zákona „[z]acházet s léčivými přípravky jinak než v souladu s tímto zákonem je zakázáno“.

[26] Podle § 75 odst. 3 zákona o léčivech „[l]éčivé přípravky jsou oprávněny distribuovat osoby, kterým tato činnost byla povolena Ústavem nebo Veterinárním ústavem (dále jen "povolení k distribuci"). Provozovatelé oprávnění vydávat léčivé přípravky je mohou distribuovat, pouze pokud získali povolení k distribuci“.

[27] Nejvyšší správní soud v první řadě konstatuje, že mezi účastníky je nesporné, že stěžovatel nedisponoval povolením k distribuci podle § 75 odst. 3 zákona o léčivech.

[28] Stěžovatel v žalobě i v kasační stížnosti své jednání popsal tak, že na žádost lékařů z lékáren dovezl zboží, které si jeho zákazníci (lékařské ordinace) objednali, a tvrdí, že léky pouze vyzvedl. Z uvedeného dovozuje, že s léky nijak nedisponoval, a nešlo tedy o distribuci nebo obchod s léčivy, jak měl na mysli zákonodárce, nýbrž pouze o vyhovění požadavkům lékařů, kterým stěžovatel dodával léky a jiné příslušenství.

[29] Nejvyšší správní soud z protokolu o kontrole ze dne 18. 11. 2014 obsaženém ve správním spise zjistil, že stěžovatel na internetových stránkách nabízel léčivé přípravky Mepivastesin, Ubistesin, Supracain. Při kontrole faktur a daňových dokladů bylo zjištěno, že stěžovatel dodával zubním lékařům i další léčivé přípravky, včetně léčivých přípravků s obsahem návykových a psychotropních látek: Dithiaden tbl., Apaurin inj., Nitroglycerin tbl., Diazepam tbl., Stopangin, Kanavit grt., Lidocain amp., Dexamed inj., Tensiomin tbl. a další. Při kontrole jednatelka stěžovatele sdělila, že tyto léčivé přípravky odebírá od lékárny společnosti M – PHARM s.r.o. a dodává je do zubních ordinací zubním lékařům. Mimo jiné byly dodávky rovněž realizovány pro lékařské ambulance společnosti MEDICINECARE s.r.o. v Brně, která pověřila stěžovatele k dodávkám převzetí léčiv pro výkon léčebné činnosti ve svých ordinacích. Zubaři si léčivé přípravky objednávali na základě nabídky na internetových stránkách u stěžovatele, který poté objednal léčivé přípravky u společnosti M – PHARM s.r.o. a svým autem přivezl léčivé přípravky do skladu na adrese Minská 132/100, Brno, nebo je ihned bez překládání odvezl do ordinací lékařů. Na dokladech zajištěných SÚKL (dodací listy, prodejky a faktury) je jako odběratel uveden stěžovatel, nikoli zubní lékař či jiné zdravotnické zařízení a na následných dodejkách konkrétním lékařům a zdravotnickým zařízením je jako dodavatel uveden stěžovatel, nikoli společnost M – PHARM s.r.o.

[30] Tyto skutečnosti stěžovatel žádným způsobem nepochyboval. Z výše uvedených listinných důkazů vyplývá skutková podstata, z níž správní orgány vycházely při posouzení věci. Nejvyšší správní soud proto nepřisvědčil námitce stěžovatele, že skutková podstata, z níž správní orgány vycházely, nemá oporu ve spisu.

[31] Jestliže stěžovatel na svých webových stránkách nabízel k prodeji léčivé přípravky, zubní lékaři a jiná zdravotnická zařízení si léčivé přípravky u stěžovatele objednávali a stěžovatel poté na základě těchto objednávek léčivé přípravky vlastním jménem, na vlastní účet a odpovědnost zakoupil v lékárně společnosti M – PHARM s.r.o. a svým jménem, na vlastní účet a odpovědnost je těmto subjektům za úplaty dodával, nelze než konstatovat, že toto jednání stěžovatele představovalo obstarávání (nákup) a dodávání (prodej) léčiv, tj. jejich distribuci ve smyslu § 5 odst. 5 zákona o léčivech, dle kterého se „[d]istribucí léčiv rozumí všechny činnosti sestávající z obstarávání, skladování a dodávání léčiv“. Nejvyšší správní soud proto nepřisvědčil námitce stěžovatele, v níž tvrdí, že se o distribuci nejednalo. Vzhledem k tomu, že se jednalo o desítky případů, nemá význam, že při některých z těchto obchodních transakcí disponoval stěžovatel pověřením k objednání a přebírání léků od společnosti MEDICINECARE s.r.o.

[32] Stěžovateli proto nelze přisvědčit, že postupoval v souladu se zákonem. Stěžovatel totiž distribuoval léčivé přípravky, aniž by k tomu měl příslušné oprávnění, tj. jednal v rozporu s § 7 odst. 2 a § 8 odst. 8 ve spojení s § 5 odst. 5 a § 75 odst. 3 zákona o léčivech. Důvodná není ani námitka stěžovatele, že správní orgány nespécifikovaly, jakého porušení uvedeného v § 107 zákona o léčivech se měl stěžovatel dopustit, neboť v rozhodnutí SÚKL je ve výroku I. uvedeno, že stěžovatel se dopustil správního deliktu (nyní přestupku) podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona o léčivech. Ostatně stěžovatel sám na jiném místě kasační stížnosti zpochybňuje závěr správních orgánů, že svým jednáním naplnil skutkovou podstatu správního deliktu uvedenou v tomto ustanovení, z čehož vyplývá, že stěžovatel si je vědom toho, že mu je za vinu kladeno naplnění skutkové podstaty právě tohoto deliktu.

[33] Skutečnost, že SÚKL neobstaral dostatek důkazů, z nichž by vyplývalo, že stěžovatel léčivé přípravky rovněž skladoval, nemá vliv na výše uvedený závěr, že stěžovatel léčivé přípravky distribuoval. Postup žalovaného, který v popisu skutku ve výroku rozhodnutí SÚKL slova „nakoupil a skladoval“ nahradil slovem „obstarával“, proto nemá na posouzení věci vliv. Nejvyšší správní soud tuto změnu výroku rozhodnutí SÚKL nepovažuje za účelovou, ale odpovídající zjištěnému skutkovému stavu. Nejednalo se o překvalifikování jednání stěžovatele. Z rozhodnutí správních orgánů obou stupňů, která dle ustálené judikatury správních soudů tvoří z hlediska soudního přezkumu jeden celek, je i po této změně zřejmé, v čem konkrétně správní orgány spatřovaly distribuci léčivých přípravků prováděnou stěžovatelem a naplnění skutkové podstaty správního deliktu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) zákona o léčivech. Stěžovateli tak nelze přisvědčit ani v tom, že se správní orgány nedokázaly shodnout na přesné specifikaci jednání stěžovatele.

[34] Důvodnou Nejvyšší správní soud neshledal ani námitku stěžovatele, že předmětná změna ve výroku I. rozhodnutí SÚKL je zásadní a kráčí stěžovatele na jeho právu na odvolání. Tato změna výroku totiž nic nemění na podstatě věci spočívající v tom, že stěžovatel prováděl distribuci léčivých přípravků ve smyslu § 5 odst. 5 zákona o léčivech, aniž by k tomu byl oprávněn, čímž porušil výše již uvedená ustanovení zákona o léčivech, a dopustil se tak deliktu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) zákona o léčivech. Právo stěžovatele brojit odvoláním proti tomuto závěru správních orgánů nebylo předmětnou změnou výroku I. rozhodnutí SÚKL žádným způsobem dotčeno a stěžovatel ostatně tohoto práva využil.

[35] Argumentace stěžovatele, že byl pouhým doručovatelem v obchodní transakci mezi společností M – PHARM s.r.o. a lékařskými ordinacemi a zařízeními, neobstojí, neboť z listinných důkazů dokládajících nákup a prodej léčivých přípravků stěžovatelem vyplývá, že stěžovatel v rámci své obchodní činnosti s léčivými přípravky obchodoval, a vystupoval tak jako článek v obchodním řetězci mezi lékárnou společností M – PHARM s.r.o. a lékaři a lékařskými zařízeními. V rámci tohoto řetězce stěžovatel vystupoval vůči lékárně společnosti M – PHARM s.r.o. jako kupující (odběratel), v této pozici léčivé přípravky obstarával a vůči lékařským zařízením jednal jako prodávající (dodavatel), v této pozici léčivé přípravky dodával. Mezi lékaři a zdravotnickými zařízeními, jimž stěžovatel takto dodával léčivé přípravky a lékárnou společností M – PHARM s.r.o. tak nebyl žádný přímý vztah. Stěžovatel svou činností vytvořil obchodní řetězec, v rámci něž docházelo k distribuci léčivých přípravků. Stěžovatel přitom jednal vlastním jménem a na vlastní odpovědnost, a nebyl tedy pouhým doručovatelem léčivých přípravků, ale smluvní stranou smlouvy o nákupu, resp. prodeji léčivého přípravku. Nelze tedy přisvědčit stěžovateli argumentaci, že distribuci neprováděl, neboť léčivé přípravky pouze vyzvedával.

[36] Stěžovatel dále v kasační stížnosti argumentoval tím, že k vyzvednutí a předání léčiv, včetně léčiv na předpis, není dle § 83 odst. 4 zákona o léčivech ani dle vyjádření SÚKL potřeba žádné speciální pověření, plná moc či kvalifikace. Stěžovateli lze přisvědčit potud, že podle § 83 odst. 4 zákona o léčivech každý může vyzvednout v lékárně lék na předpis pro jinou osobu. Jak však bylo uvedeno výše, jednání stěžovatele mělo odlišný charakter a nepředstavovalo, resp. přesahovalo pouhé vyzvednutí léčivého přípravku. Nejvyšší správní soud v prvé řadě poukazuje na výše uvedené závěry ohledně postavení stěžovatele v rámci jeho činnosti týkající se dodávání léčivých přípravků za úplatu. Stěžovatel rovněž nabízel a ve značném rozsahu provozoval dodávky uvedených léčiv odběratelům v rámci své obchodní činnosti. Tím se stěžovatel liší od osoby pouze vyzvedávající léčivý přípravek pro jinou osobu. Osoba takto vyzvedávající léčivý přípravek v lékárně totiž na rozdíl od stěžovatele nejedná vlastním jménem a na vlastní odpovědnost, ale jménem jiné osoby, které vyzvedne a předá požadovaný léčivý přípravek. Osoba vyzvedávající léčivý přípravek tento neobstarává, neboť pouze léčivý přípravek v jednotlivém případě jménem jiné osoby v lékárně převezme a jiné osobě jej předá.

[37] Pokud stěžovatel pokazuje na činnost společnosti Rohlík.cz, Nejvyšší správní soud konstatuje, že posuzování činnosti tohoto odlišného subjektu a její souladnosti s příslušnou legislativou není předmětem tohoto řízení.

[38] Námitka stěžovatele, že v rozhodné době, tj. od 16. 5. 2012, resp. od 1. 1. 2013 neexistoval § 8 odst. 8 zákona o léčivech, neboť byl do zákona vložen až novelou účinnou ke dni 1. 4. 2013, je nepřipustná podle § 104 odst. 4 s. ř. s., neboť ji stěžovatel neuplatnil v řízení před městským soudem, ač tak učinit mohl. Nejvyšší správní soud se proto touto námitkou nemohl nezabývat.

[39] Závěry uvedené v rozsudcích Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 3. 2015, čj. 7 As 24/2015-18, a ze dne 30. 12. 2010, čj. 4 Ads 44/2010-132, na něž stěžovatel poukazuje, se týkají obecných principů správního trestání a nesouvisí konkrétně s posuzovanou věcí. Nelze z nich proto dovozovat, že žalovaný rozhodoval excesivně, jak tvrdí stěžovatel.

[40] K námitce stěžovatele, že míra společenské nebezpečnosti nebyla naplněna, Nejvyšší správní soud ve shodě s městským soudem konstatuje, že tomu tak není, neboť stěžovatel si dlouhodobě (přibližně po dobu dvou let) ve značném rozsahu obstarával, prostřednictvím internetových stránek nabízel a za úplatu dodával zdravotnickým zařízením léčivé přípravky, aniž byl držitelem povolení k jejich distribuci. Jednalo se navíc o léčivé přípravky s obsahem návykových a psychotropních látek, při zacházení s nimiž je třeba obzvláště přísně dbát na všechny zákonné požadavky.

4178

Rozšířený senát: zásahová žaloba proti nezahájení řízení o odstranění nepovolené stavby v případě dotčení hmotných práv

k § 129 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 350/2012 Sb. a č. 225/2017 Sb. (v textu jen „stavební zákon“)

k § 46 odst. 1 písm. a) a d), § 82 a násl. a § 85 soudního řádu správního ve znění zákona č. 303/2011 Sb.

k § 42 a § 80 odst. 2 správního řádu

I. Ten, kdo tvrdí, že je dotčen na svém hmotném právu faktickou nečinností stavebního úřadu, který v rozporu s § 129 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu nezahájil řízení o odstranění nepovolené stavby (nepovolené terénní úpravy), se může bránit proti takové faktické nečinnosti správního orgánu žalobou na ochranu před nezákonným zásahem (§ 82 násl. s. ř. s.). Vyhoví-li soud takové žalobě, určí, že nezahájení řízení z moci úřední je nezákonným zásahem a současně přikáže stavebnímu úřadu zahájit řízení podle § 129 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu.

II. Pokud nebude zásahová žaloba odmítnuta proto, že v žalobě označené jednání nemůže být již z povahy věci nezákonným zásahem [§ 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], je namístě zkoumat její přípustnost z hledisek § 85 s. ř. s., části věty před středníkem. Soud si musí nejprve ujasnit, zda projednávaná žaloba je „zápůrčí“, tj. směřuje proti zásahu, který doposud nebyl ukončen, anebo „určovací“, tedy směřuje proti zásahu, který již ukončen byl. Zatímco u určovací žaloby nezkoumá, zda se žalobce ochrany před zásahem či jiné formy nápravy mohl domáhat jinými právními prostředky, a pokud ano, zda tak učinil, u zápůrčí žaloby takové zkoumání provést musí. Zjistí-li, že uvedené právní prostředky měl žalobce k dispozici, avšak nevyužil jich, musí soud žalobu odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 85 s. ř. s.

III. Neuplatnil-li žalobce před podáním žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu spočívajícím v jeho faktické nečinnosti ve věci zahájení správního řízení z moci úřední podnět podle § 42 správního řádu, respektive podnět nadřízenému správnímu orgánu k přijetí opatření proti nečinnosti (§ 80 odst. 2 správního řádu), soud žalobu odmítne pro nepřipustnost podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 85 s. ř. s.

(Podle rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2021, čj. 6 As 108/2019-39)

Prejudikatura: Boh. A 53, Boh. A 71, Boh. A 140, Boh. A 166, Boh. A 8663, Boh. A. 9597, č. 197/2004 Sb. NSS, č. 630/2005 Sb. NSS, č. 1113/2007 Sb. NSS, č. 1486/2008 Sb. NSS, č. 1513/2008 Sb. NSS, č. 1764/2009 Sb. NSS, č. 2206/2011 Sb. NSS, č. 2276/2011 Sb. NSS, č. 2732/2013 Sb. NSS, č. 3579/2017 Sb. NSS, č. 3631/2018 Sb. NSS, č. 3686/2018 Sb. NSS, č. 3687/2018 Sb. NSS, č. 3903/2019 Sb. NSS; č. 58/2018 Sb. NS; nálezy Ústavního soudu č. 45/2011 Sb. ÚS (I. ÚS. 348/10), č. 86/2015 Sb. ÚS (IV. ÚS 3247/13), č. 94/2018 Sb. ÚS (II. ÚS 635/18); rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 14. 10. 2008, *Blumberga proti Lotyšsku* (stížnost č. 70930/01).

Věc: ŽAVES a. s. proti Městskému úřadu Kouřim o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalobkyně.

Podstatou zde řešené otázky je, zda a jak se ve správním soudnictví lze bránit proti faktické nečinnosti stavebního úřadu ve věci nepovolené stavby či terénní úpravy provedené jinou osobou.

Žalobkyně (stěžovatelka) vlastní pozemky v k. ú. Kouřim Na těchto pozemcích je umístěno golfové hřiště Molitorov provozované společností Golf Club Molitorov u Prahy, z. s. Golfové hřiště se rozkládá též na sousedních pozemcích, z nichž některé vlastní společnost Reality Molitorov, s. r. o., a jiné jsou ve vlastnictví města Kouřim.

Na základě podání stěžovatelky Městský úřad Kouřim sdělil dopisem ze dne 17. 1. 2019 stěžovateli, že pro vybudování a provoz golfového hřiště nevydal žádné povolení podle stavebního zákona. To ale nebylo dle městského úřadu ani potřeba. Samotná hrací plocha není stavbou, došlo zde pouze k odstranění náletových dřevin, výsadbě náhradní zeleně, obnově travního porostu a drobným terénním úpravám se zachováním přírodního charakteru lokality (původně se jednalo o sady a neudržovanou ornou půdu).

Stěžovatelka s takovým hodnocením nesouhlasí. Podle ní představuje hrací plocha hřiště terénní úpravu ve smyslu § 3 odst. 1 stavebního zákona. Jelikož její rozsah překračuje 1 000 m², vyžadovala tato terénní úprava jak rozhodnutí o změně využití území, tak i stavební povolení. Těmto rozhodnutím mělo podle žalobkyně předcházet posouzení vlivů záměru golfového hřiště na životní prostředí (EIA).

Stěžovatelka se proto obrátila na krajský soud s žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, který spatřovala v tom, že stavební úřad nenařídil odstranění terénních úprav, jimiž bylo zřízeno golfové hřiště Molitorov, ani neučinil žádné jiné opatření k nápravě protiprávní existence těchto terénních úprav. Dále požadovala, aby soud žalovanému zakázal pokračovat v porušování jejích práv.

Krajský soud žalobu odmítl usnesením, neboť nejde a nemůže jít o nezákonný zásah. Osoba, která by byla účastníkem řízení zahajovaného toliko z moci úřední, nemá veřejné subjektivní právo na to, aby toto správní řízení bylo zahájeno. Proto se nemůže zahájení takového správního řízení úspěšně domáhat ani cestou zásahové žaloby podle § 82 s. ř. s. Krajský soud vyšel z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2017, čj. 4 As 117/2017-46, č. 3631/2017 Sb. NSS.

Proti usnesení o odmítnutí žaloby podala stěžovatelka včasnou kasační stížnost. V ní se především snažila svůj případ odlišit od případu řešeného v rozsudku sp. zn. 4 As 117/2017. Zdůraznila, že není jen sousedem. Nepovolená terénní úprava se nachází též přímo na pozemcích v jejím vlastnictví. Existence golfového hřiště znemožňuje stěžovateli pozemek užívat. Stěžovatelka je přesvědčena, že má veřejné subjektivní právo na ochranu vlastnictví ze strany veřejné moci (tj. na aktivní kroky veřejné moci k nápravě nezákonného stavu). Stavební právo neslouží pouze samoučelnému dodržování zákonitosti, ale též ochraně jednotlivců – vlastníků dotčených pozemků. S jejím podnětem na odstranění nepovolené terénní úpravy nelze nakládat stejně, jako by jej podal „kdokoli“.

Stěžovatelka se cítí být dotčena existencí golfového hřiště i na sousedních pozemcích (zásahem do práva stěžovatelky na ochranu zdraví a práva na příznivé životní prostředí). Golfové hřiště představuje výraznou zátěž místního ekosystému, ovlivňuje dostupnost lokálních vodních zdrojů, mění propustnost půdy, narušuje hydrologické poměry v krajině a způsobuje pronikání pesticidů do půdy. Provoz hřiště znamená pro okolí zvýšenou zátěž způsobenou silniční dopravou a pohybem návštěvníků zařízení. Veřejným subjektivním právem na to, aby správní orgány netrpěly stavby či terénní úpravy zřízené v rozporu se zákonem, jsou nadáni nejen vlastníci přímo

dotčených pozemků, ale přinejmenším i vlastníci sousedních pozemků. Současný postoj správních soudů k této problematice stěžovatelka označuje za neudržitelný.

Stěžovatelka dále nesouhlasí s tím, že ji krajský soud odkázal na soudy „civilní“. Ty by totiž ve vztahu k umísťování golfového hřiště na jejich pozemcích zkoumaly pouze občanskoprávní rovinu, tj. neoprávněnost dané stavby z hlediska občanského zákoníku, nikoli též veřejnoprávní rovinu, tj. její nepovolenost z hlediska stavebního práva, rozpor s územním plánem a chybějící posouzení EIA. Účinnou ochranu by tak soudy v občanskoprávním řízení mohly stěžovatelce poskytnout nanejvýš proti imisím z provozu golfového hřiště prostřednictvím žaloby zdržovací. Imise však nejsou primárním předmětem stěžovatelčiných námitek. Jedná se jí zejména o dotčení jejího vlastnického práva nelegálními terénními úpravami pozemků v jejím vlastnictví. Navrhla proto, aby Nejvyšší správní soud usnesení zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

Při projednání věci dospěl šestý senát k závěru, že judikatura Nejvyššího správního soudu je vnitřně rozporná co do možnosti se bránit proti správnímu orgánu, který nezahájí řízení z moci úřední. S většinovou judikaturou šestý senát nesouhlasí.

K otázce, zda by měly správní soudy poskytovat ochranu žalobcům, kteří se neúspěšně domáhali u správního orgánu zahájení řízení, jež se podle zákona zahajuje pouze z moci úřední, existuje bohatá judikatura. Naprostá většina rozhodnutí vyznívá negativně. Nejstarší rozsudky odmítly, že by se v takové situaci žalobce mohl bránit nečinností žalobou (srov. např. rozsudky NSS ze dne 26. 6. 2007, čj. 4 Ans 10/2006-59; ze dne 30. 8. 2007, čj. 4 Ans 6/2006-162; ze dne 13. 12. 2007, čj. 3 Ans 2/2007-64; ze dne 19. 8. 2009, čj. 8 Ans 6/2009-83). Později Nejvyšší správní soud odmítl též obranu cestou žaloby zásahové. Možnost zahájit správní řízení z moci úřední totiž slouží k tomu, aby ve veřejném zájmu byla určitá věc správním orgánem autoritativně vyřešena, resp. rozhodnuta. Neslouží k ochraně individuálních veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob (rozsudky NSS ze dne 8. 7. 2009, čj. 3 Ans 1/2009-58; ze dne 14. 9. 2011, čj. 9 Ans 8/2011-62; a ze dne 24. 6. 2015, čj. 1 As 11/2015-50). Podle většinové judikatury tedy nikdo nemá veřejné subjektivní právo na zahájení řízení z moci úřední. Není zde tudíž ani prostor pro ochranu takového neexistujícího práva soudem (např. rozsudky NSS ze dne 15. 2. 2017, čj. 1 As 311/2016-26; ze dne 31. 8. 2017, čj. 4 As 117/2017-46; ze dne 1. 11. 2017, čj. 6 As 160/2017-40; ze dne 11. 4. 2018, čj. 6 As 363/2017-21; ze dne 18. 4. 2019, čj. 9 As 73/2019-65).

Jakkoli je tato názorová linie v judikatuře převažující, není zcela jednotná. Některé senáty Nejvyššího správního soudu vnímaly již v minulosti popsany závěr jako příliš kategorický a snažily se jej nejrůznějšími metodami „ohladiť“, a to v zájmu vyššího standardu soudní ochrany žalobců (zejm. rozsudek ze dne 29. 8. 2008, čj. 5 As 39/2008-46, č. 2613/2012 Sb. NSS, který se snažil vyrovnat i s výše uvedenou prejudikaturou). Naproti tomu druhý senát, aniž by se s výše uvedenou převažující judikaturou vyrovnal, dospěl v rozsudku ze dne 30. 5. 2019, čj. 2 As 199/2018-37, k následujícímu závěru: *„Nezahájení správního řízení ve věci změny rodného čísla zasahuje do subjektivního práva stěžovatele na to, aby v úřední evidenci rodných čísel bylo zaneseno takové rodné číslo, jež „kóduje“ informace o něm v souladu se skutečností. [...] Městský soud v Praze se proto zcela správně zabýval podstatou věci, tedy zda nezahájení uvedeného správního řízení bylo, anebo nebylo v souladu se zákonem, a zda tedy jde o zákonný, anebo nezákonný zásah správního orgánu vůči stěžovateli, má-li stěžovatel stále rodné číslo „kódující“ jeho mužské pohlaví.“*

Jiným příkladem je rozsudek ze dne 30. 3. 2017, čj. 2 As 285/2016-86, který se snaží konstruovat jakési procesní právo na řádné vyřízení podnětu k zahájení řízení *ex officio* (v ryzí podobě se uvedený názor objevuje pouze v právní větě; v odůvodnění samotném se k němu druhý senát staví spíše polemicky). Právo na vyřízení podnětu ovšem podle názoru předkládajícího senátu osciluje mezi dvěma extrémy. Buď je lze chápat jako ryze procesní nárok bez většího přínosu pro žalobce (jako to činí např. výše citovaný rozsudek 9 Ans 8/2011), tudíž postačí, že správní orgán na podnět k zahájení řízení „nějak“ odpověděl. Anebo toto právo vede k faktickému přezkumu důvodů pro nezahájení řízení (jako se to stalo v cit. věci 5 Ans 5/2009, podobně též rozsudek ze dne 16. 8. 2017, čj. 3 As 65/2017-51), což ovšem již implikuje existenci veřejného subjektivního práva na zahájení řízení z moci úřední. Nadto je tato konstrukce v rozporu s předchozí judikaturou, podle níž nelze vyzkoumání o vyřízení podnětu k zahájení řízení úspěšně napadat ani žalobou proti rozhodnutí (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 4. 9. 2012, čj. 1 As 93/2009-273, č. 2732/2013 Sb. NSS), ani žalobou zásahovou (srov. rozsudek ze dne 14. 4. 2016, čj. 3 As 141/2015-29).

Konečně třetí typ odklonu od striktní názorové linie prezentované výše představuje postup, kdy Nejvyšší správní soud prohlásí, že řízení, jež zákon evidentně konstruuje jako řízení vedené *ex officio*, je ve skutečnosti řízením zahajovaným i na žádost, aby tak mohl žalobci poskytnout soudní ochranu proti faktické nečinnosti správního orgánu. Tak například šestý senát prohlásil, že žádostí (*de facto* ovšem podnětem) žalobce bylo zahájeno řízení o odstranění pevné překážky z veřejně přístupné účelové komunikace podle § 29 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích. Nepřiznal ovšem právo na soudní ochranu komukoli, nýbrž omezil ji jen na ty uživatele, kteří danou pozemní komunikaci nutně potřebují jako přístup k vlastní nemovitosti (rozsudek ze dne 15. 11. 2007, čj. 6 Ans 2/2007-128, č. 1486/2008 Sb. NSS). Jde o postup diskutabilní, neboť podle odborné literatury „obecně platí, že oba způsoby, tzn. zahájení řízení na základě žádosti a zahájení řízení z moci úřední, nelze kombinovat, tzn. pokud je možné správní řízení zahájit jen na základě návrhu (žádosti), nelze je současně zahájit z moci úřední a naopak“ (srov. Vedral, J. *Správní řád: Komentář*. 2. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012, str. 474).

Dále předkládající senát obsažně vysvětluje a obhajuje svůj právní názor, který je odlišný od většinové judikatury zdejšího soudu. Na první pohled se může jevit v pořádku, že správní soudy odmítají věcně projednávat žaloby, které se týkají nezahájení řízení z moci úřední. Tato řízení totiž primárně slouží k ochraně veřejného zájmu (v případě řízení o odstranění stavby jde přinejmenším o zájem na dodržování stavební kázně), nikoli k ochraně subjektivních práv osob. Proto také podnět k jejich zahájení může podat kdokoli. Nelze tedy otevřít přístup ke správním soudům jakékoli osobě, která chce iniciovat konání veřejné správy v určité věci, jež se jí nijak osobně nedotýká, ať již se snaží rozpohybovat veřejnou správu v zájmu dosažení veřejného blaha, či z jiných, méně ušlechtilých pohnutek.

Předkládající senát má ale za to, že je třeba odlišně pohlížet na ty případy, kdy podnět k zahájení řízení podává osoba přímo dotčená na svých hmotných právech protiprávním stavem, k jehož odstranění má řízení zahajované z moci úřední sloužit. V takovém případě má totiž řízení vedené z moci úřední za úkol chránit vedle veřejného zájmu i veřejná subjektivní práva dotčených osob. V oblasti stavebního práva půjde typicky o vlastníky pozemků a staveb přímo dotčených nepovolenou stavbou, ať již tím, že na nich bude taková stavba přímo umístěna, nebo tím, že může negativně ovlivňovat jejich užívání nejrůznějšími imisemi (stíněním, hlukem, zápachem apod.). Jinak řečeno, pokud se v územním obvodu stavebního úřadu nachází „černá“ stavba a stavební úřad zůstává nečinný, pak svou nečinností zasahuje do (veřejných) subjektivních práv osob, které jsou přímo dotčeny prováděním, existencí či užíváním dané stavby, zejména vlastníka pozemku, na němž se černá stavba nachází. Fakticky tím totiž spornou stavbu „mlčky“ legalizuje a dotčeným osobám tak bere jejich právo účastnit se řízení o její umístění a povolení – ať již řádném či dodatečném – a v tomto řízení hájit svá práva způsobem, který stavební zákon předvídá.

Podobně lze v právu pozemních komunikací konstruovat veřejné subjektivní právo vlastníků nemovitostí přiléhajících k veřejně přístupné účelové komunikaci na ochranu ze strany státní moci před svévolným zasahováním do obecného užívání této komunikace (jak to již ostatně NSS učinil ve výše cit. rozsudku 6 Ans 2/2007). Ostatně, lze se ptát, proč by dotčená osoba neměla mít nárok na soudní ochranu proti nezahájení řízení z moci úřední: v případě, že zahájeno bude, má podle stávající judikatury správních soudů nárok na jeho dokončení, tj. na vydání rozhodnutí (rozsudek ze dne 27. 3. 2014, čj. 4 Aps 7/2013-25, č. 3046/2014 Sb. NSS, přímo k řízení o odstranění stavby pak rozsudek KS v Plzni ze dne 31. 10. 2007, čj. 57 Ca 62/2006-39) a má také nárok na vyčerpání celého předmětu takového řízení (rozsudek NSS ze dne 8. 8. 2013, čj. 4 As 34/2013-24).

Pokud by se v judikatuře měl prosadit směr, který přiznává žalobci veřejné subjektivní právo na zahájení řízení, jež se podle zákona zahajuje z úřední povinnosti, bylo by podle názoru šestého senátu vhodné omezit soudní ochranu skutečně jen na případy, v nichž hrozí odmítnutí spravedlnosti. Inspirativní může být v tomto směru rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě, který řešil neochotu stavebního úřadu zahájit exekuci svého vlastního pravomocného rozhodnutí o odstranění nepovolené stavby (rozsudek ze dne 1. 3. 2017, čj. 22 A 86/2015-68). Krajský soud zde formuloval dvě omezující podmínky: „Připustit možnost domáhat se žalobou na ochranu před nezákonným zásahem toho, aby správní orgán zahájil řízení z moci úřední, lze pouze za kumulativního splnění dvou podmínek: jednak, že takové řízení bude sloužit k ochraně subjektivního práva žadatele, jednak že k ochraně tohoto subjektivního práva žadatele neexistuje jiný prostředek.“

Stát vytváří prostřednictvím stavebního zákona očekávání, že všechny stavby (kromě těch, které jsou výslovně z povolovacího režimu vyňaty) budou před svou realizací posouzeny stavebním úřadem. V rámci povolovacího procesu má stavební úřad vzít za účastníky řízení i osoby stavbou dotčené. V první řadě jde o vlastníka pozemku pod stavbou [§ 85 odst. 2 písm. a) a § 109 písm. c) stavebního zákona], jehož souhlas se záměrem je povinnou náležitostí žádosti [§ 86 odst. 2 písm. a) a § 110 odst. 2 a) stavebního zákona]. Vedle toho se mají řízení účastnit též vlastníci sousedních pozemků nebo staveb na nich [§ 85 odst. 2 písm. b) a § 109 písm. e) stavebního zákona]. Stavební úřad je povinen posoudit veškeré jejich námitky proti stavebnímu záměru, a to včetně námitek občanskoprávních, tj. těch, které vyplývají z jejich soukromých práv [§ 89 odst. 6 a § 114 odst. 3 stavebního zákona]. Ustálená judikatura Nejvyššího soudu z tohoto modelu vychází a civilní soudy se nejen v průběhu stavebního řízení, ale i po jeho skončení odmítají věcně zabývat námitkami imisi vyplývajících z existence stavby, kam patří např. stínění či narušování soukromí pohledem, s odůvodněním, že tyto námitky měl žalobce vznést v územním či stavebním řízení a tam trvat na jejich vypořádání.

Jestliže by se ukázalo důvodným tvrzení stěžovatelky, že stavba golfového hřiště Molitorov měla podléhat povolovacím režimu podle stavebního zákona, pak stavební úřad svou nečinností v dané věci do veřejných subjektivních práv stěžovatelky nepochybně zasáhl. Existuje-li v území stavba vybudovaná bez potřebného povolení stavebního úřadu, pak mají osoby, které jsou tímto stavem dotčeny na svých hmotných právech, veřejné subjektivní právo na to, aby stavební úřad zahájil řízení o jejím odstranění. Jestliže tak stavební úřad nečiní, jsou uvedené osoby procesně legitimovány k podání žaloby proti nezákonnému zásahu podle § 82 a násl. s. ř. s. Jejich věcná legitimace promítající se do výsledku řízení v meritu bude samozřejmě záležet na tom, zda se skutečně prokáže, že daná stavba povolení podle stavebních předpisů vyžadovala.

Pokud jde o podmínku neexistence jiného prostředku k ochraně žalobcova práva, v mnoha rozsudcích argumentoval Nejvyšší správní soud podpůrně tím, že k ochraně svých soukromých subjektivních práv může žalobce využít „civilní“ žalobu (výše cit. rozsudky 4 Ans 6/2006, 1 As 93/2009 a 6 As 363/2017). Šestý senát nicméně nepovažuje tento náhled za správný. Tradičně se ve vztahu k přípustnosti zásahové žaloby podle § 85 s. ř. s. zvažuje pouze to, zda žalobce využil právní prostředky ochrany, které se mu nabízely v rámci veřejné správy a správního soudnictví, nikoli prostředky soukromoprávní, zejména žalobu k obecnému soudu.

Dle předkládajícího senátu k podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu by měl být žalobce legitimován i tehdy, pokud neúspěšně podal správnímu orgánu podnět k zahájení řízení z moci úřední, a to za současného splnění dvou podmínek: 1. protiprávní stav, k jehož nápravě má toto řízení sloužit, se přímo dotýká hmotných práv žalobce (§ 2 a § 82 s. ř. s.) a 2. domáhá-li se žalobce zákazového či příkazového výroku, nesmí mít zároveň v rámci veřejné správy či správního soudnictví k dispozici jiný prostředek k dosažení nápravy nebo k ochraně svého práva, resp. musí jej neúspěšně vyčerpat (§ 85 s. ř. s.).

Je pravda, že u takto obecně formulovaného názoru může být obtížné dohlédnout všechny jeho důsledky a vyloučit možná úskalí. Rozhodně není cílem šestého senátu otevřít do budoucna soudnímu přezkumu úvahy správních orgánů při zahajování těch řízení, jež mají ryze dozorčí či dohledový charakter (např. řízení přezkumná – u těch by bylo zpravidla možné argumentovat tím, že žalobce měl k dispozici jiný prostředek ochrany svého práva, a to odvolání proti rozhodnutí a následnou správní žalobu). Pro nynější případ by jistě postačoval i méně obecný závěr. Proto šestý senát formuluje svou otázku pro rozšířený senát úžeji a směřuje ji jen na zahájení řízení odstranění stavby (viz níže). Stojí nicméně za zmínku, že naprostá většina dosavadních rozhodnutí Nejvyššího správního soudu se týkala právě takovéto situace. Jen ojediněle se vyskytly případy, kde šlo žalobci o zahájení jiného řízení (konkrétně se jednalo o neprovedení pozemkové úpravy, odmítnutí změny rodného čísla, neprohlášení nemovitosti za kulturní památku, nezahájení řízení o odnětí oprávnění k výkonu kolektivní správy autorských práv a nepostihování přestupků v oblasti hospodářské soutěže a ochrany osobních údajů).

Jestliže by správní soudy skutečně v řízení dvě výše uvedené podmínky zkoumaly, pak by v případech nesplnění první z nich musely žaloby zamítat, neboť by rozhodně nešlo o nedostatek věcné legitimace na straně žalobce, který by byl zjevný na první pohled (u každého typu řízení zahajovaného z moci úřední by bylo třeba zvažovat, zda a jakým způsobem se může žalobce nečinností správního orgánu na jeho veřejných subjektivních právech dotknout). Nesplnění druhé podmínky (tedy v dané věci by existoval jiný prostředek k ochraně žalobcova práva) by pak standardně mělo vést k odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Pokud by se rozšířený senát naopak s náhledem šestého senátu neztotožnil a přijal by závěr, že žádné subjektivní právo nemůže být nezahájením řízení zahajovaného z moci úřední dotčeno, bude výše popsaná převažující názorová linie v judikatuře stvrzena natolik nepochybně, že žaloby bude třeba odmítat jako podané zjevně neoprávněnou osobou podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., jako to v daném případě učinil krajský soud.

Závěrem tedy šestý senát shrnuje otázky, které předkládá rozšířenému senátu: *Může se žalobce bránit ve správním soudnictví žalobou na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu proti faktické nečinnosti stavebního úřadu ve věci nepovolené stavby či terénní úpravy provedené jinou osobou? Pokud ano, za jakých podmínek? Pokud ne (resp. pokud nejsou příslušné podmínky splněny), má správní soud žalobu odmítnout, nebo zamítnout?*

Rozšířený senát zrušil usnesení Krajského soudu v Praze a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

III. 1. Pravomoc rozšířeného senátu

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

[29] V nynější věci je evidentní, že šestý senát dospěl k názoru odlišnému od názoru vyjádřeného v početné řadě rozsudků Nejvyššího správního soudu citovaných výše (bod [12] a násl. shora), dle nichž nikdo nemá veřejné subjektivní právo na zahájení řízení z moci úřední (*ex officio*). Proti „nečinnosti“ správního orgánu, který nezahájí řízení z moci úřední, se nelze bránit ani žalobou nečinností, ani žalobou zásahovou, neboť tu není žádné veřejné subjektivní právo, které by mohl správní soud chránit. Šestý senát se snaží tuto judikaturu dílčím způsobem modifikovat a umožnit obranu zásahovou žalobou vlastníkovu pozemku, na kterém stojí stavba či jsou umístěny terénní úpravy v rozporu s veřejným právem, nebo vlastníkovu sousedního pozemku. Tyto případy není možné odlišit od výše uvedené stávající judikatury, jak naznačuje stěžovatelka, dle níž se dosavadní judikatura týkala sousedů, nikoli vlastníka sporného pozemku. Jednak existují judikáty, které stejné myšlenky vztáhly též k vlastníkovu pozemku (např. rozsudky ze dne 30. 8. 2007, čj. 4 Ans 6/2006-162, nebo ze dne 11. 4. 2018, čj. 6 As 363/2017-21), jednak sama stěžovatelka v podstatné části argumentace odvozuje žalobní nárok nikoli jen z postavení vlastníka pozemku, na kterém leží golfové hřiště, ale též z pozice vlastníka pozemku sousedícího s pozemky jiných vlastníků, na kterých je rovněž ono golfové hřiště.

[30] Současně není sporné, že nyní předložená otázka je významná pro řešení posuzované kauzy. Jde totiž o jedinou otázku, kterou kasační stížnost přináší. Pravomoc rozšířeného senátu je tedy dána.

III. 2. Právní názor rozšířeného senátu

III. 2. A. Obecně k rozdílu mezi prostředky k ochraně práva subjektivního a objektivního

[31] Ve vědě i praxi správního práva se tradičně rozlišuje mezi správními řízeními zahajovanými na žádost a správními řízeními zahajovanými z moci úřední. Prve zmíněná řízení se zahajují procesním podáním oprávněné osoby, neboť jejich potřeba v konkrétní věci je vyvolána zájmem této osoby na realizaci či ochraně jejího subjektivního veřejného práva (žádost, odvolání apod.). Naopak nejrůznější typy řízení zahajovaného z moci úřední slouží především k ochraně práva objektivního (ochraně zákonitosti). Jejich zahájení je proto v rukou správního orgánu, nikoli (eventuálního) účastníka řízení, byť nežádka je řízení zahájeno na základě informace získané z nějakého podnětu. Takový podnět však může podat kdokoli. Podnět žádné řízení nezahajuje, má vlastně jen povahu upozornění úřadu, že mohlo dojít k porušení objektivního práva, kterým by se úřad měl zabývat.

[32] Řízení zahajované z moci úřední je typicky projevem dozorčí (dohledové) pravomoci správního orgánu. Například Jiří Hoetzel v 30. letech minulého století takto vysvětloval odlišnosti „instanční revise“ (dnes v podstatě odvolací řízení) a dozorčího práva: „*Instanční revise je přizpůsobena k ochraně subjektivních práv nebo zvláštních zájmů, tedy v celku na hodnoty relativní ceny. Tím se vysvětluje, že a) hájení těchto hodnot je ponecháno počínou strany samé, takže vyšší stolicí nemůže jich hájiti z moci úřední; b) uplatňování řečených statků před vyššími stolicemi je zpravidla vázáno na určitou lbůtu. Naproti tomu v dozorčím právu má býti dozorčím úřadům poskytnuta*

možnost kdykoli způsobiti stav odpovídající velicím zájmům veřejným do ochrany těchto úřadů svěřených; z toho plynou zejm. tyto zvláštnosti dozorcího práva: Dozorčí právo slouží k ochraně objektivního práva, nikoli subjektivních práv a zájmů občanů. Vykonává se tedy z moci úřední. Řádné provádění dohlédacího práva může sice fakticky jíti k duhu i občanům (stranám), avšak to jsou pouhé reflexy, nikoli zamýšlený účel dozorcího práva, jež se vykoná i přes protest všech zájemníků.“ (Hoetzel, J. Československé správní právo. Část všeobecná. 2. vydání. Praha: Melantrich, 1937, s. 360).

[33] K témuž závěru došla i judikatura prvorepublikového Nejvyššího správního soudu. Například podle nálezu ze dne 2. 9. 1919, který v tomto navazoval na starší judikaturu rakouského správního soudu, „[n]a výkon práva dozorcího, jež dáno jest úřadu toliko na ochranu určitých zájmů veřejných, nemá strana právního nároku, a z dotčeného výroku okresního výboru nemohlo jí žádné právo vzejíti; nemůže tedy pokládati se za stíženu ve svých subjektivních právech rozhodnutím, kterým výrok onen odstraněn“ (Boh. A 166, podobně již nálezy ze dne 1. 4. 1919, Boh. A 71, či ze dne 23. 6. 1919, Boh. A 140, shodně nálezy ze dne 7. 6. 1930, Boh. A 8663).

[34] Judikatura to většinou odůvodňovala stroze, neboť šlo o závěr nesporný a jasný. Více to vysvětloval prvorepublikový soud spíše výjimečně; pro takovou výjimku srov. např. nálezy ze dne 7. 1. 1932, Boh. A. 9597, cit. pasáž na s. 21: „Dozorčí právo [...] vykonává žalovaný úřad jako část své úřední, citovaným zákonem mu přikázané kompetence k ochraně veřejných zájmů a práva objektivního. Veřejné zájmy mohou arci jíti a často také skutečně jdou souběžně se zájmy soukromými, takže dozorcím zákrokem úřadu, čelícím k ochraně zájmů veřejných, dostane se zároveň ochrany i individuálním zájmům soukromým. Leč tu jde toliko o reflexní účinek takového dozorcího úředního zákroku na prospěch osoby, zúčastněné na věci svým soukromým zájmem. Již z toho, že při výkonu dozorcího práva jde o ochranu veřejných zájmů, plyne, že soukromá strana nemůže nikdy uplatňovati nárok na to, aby úřad vykonal dozorcí právo jemu příslušející, neboť ochrana zájmů veřejných náleží toliko úřadu, jak nejvyšší správní soud v četných svých nálezech opětovně již vyslovil a jak konstantně judikuje. Nemá-li strana podle toho vůbec subjektivního právního nároku na to, aby úřad užil svého dozorcího práva, lze jí tím méně přiznati nárok, aby je vykonal v její prospěch určitým, o ní žádaným způsobem (srov. Boh. A 1577/22, 5440/26 aj.). Odepře-li dozorcí úřad vykonati své dozorcí právo, na jehož výkon strana nemá subjektivního právního nároku, pak tímto odepřením nemůže býti její subjektivní právo porušeno.“

[35] Na tuto prvorepublikovou judikaturu navazuje též rozhodovací praxe nynějších správních soudů (výslovně starší judikaturu citují např. rozsudky NSS ze dne 19. 12. 2006, čj. 1 Afs 56/2004-114, č. 1113/2007 Sb. NSS, či ze dne 9. 9. 2010, čj. 1 As 55/2010-50; z prvorepublikové judikatury, byť ji necituje, ideově vychází již nejstarší rozhodovací praxe novodobého NSS, např. usnesení ze dne 8. 4. 2003, čj. 5 A 170/2002-15, č. 197/2004 Sb. NSS).

[36] Rovněž judikatura rozšířeného senátu vychází z dichotomie způsobů zahájení správního řízení, na straně jedné na základě žádosti, na straně druhé z moci úřední, k němuž může kdokoli dát podnět. O žádostech je správní orgán povinen vést řízení a vydat rozhodnutí. Nezahájí-li však správní orgán řízení z moci úřední, podatele podnětu jen informuje, že k zahájení řízení neshledal žádný důvod (usnesení rozšířeného senátu ze dne 4. 9. 2012, čj. 1 As 93/2009-273, č. 2732/2013 Sb. NSS, bod 59, ve vztahu k § 21 odst. 3 i odst. 4 dřívějšího zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů).

[37] Lze tedy říci, že stěžovatelka usiluje o změnu tradičního názoru české vědy a judikatury správního práva. Dlouhodobost určitého právního názoru (zde sahajícího dokonce až do sklonku 19. století) nicméně ještě neznamená jeho nezměnitelnost. Soudy musí vždy pečlivě vážit, zda určité tradiční právní názory nenarážejí na soudobé požadavky ochrany základních práv. Zde přichází do úvahy především ústavní právo na přístup k soudu ve smyslu čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

[38] Nic takového ovšem v obecné rovině nehrozí. Právě uvedená dichotomie řízení zahajovaného na žádost versus řízení zahajovaného z moci úřední není **v obecné rovině** v rozporu s ústavním pořádkem. Stačí jen zopakovat, že podnět správnímu orgánu k výkonu dozorcí moci, respektive k zahájení řízení z moci úřední, může podat kdokoli. Již jen proto tu nemůže být řeč o dotčení na subjektivních hmotných právech podatele podnětu. Nadto i ty osoby, kterým by případné zahájení řízení z moci úřední prospělo na právech, obvykle měly v určitém momentu vývoje jejich věci k dispozici nějaký „nárokový“ prostředek ochrany svého práva, respektive se mohly v nějakém momentu bránit před správním soudem (nebo měl toto právo jejich právní předchůdce), případně budou mít toto právo v budoucnosti. I proto nelze v obecné rovině vůbec hovořit o tom, že by stávající výklad

narážel na ústavní limity práva na přístup k soudu [srov. k tomu též stanovisko pléna ÚS ze dne 19. 12. 2000, sp. zn. Pl. ÚS-st. 12/2000, které v podstatě jinými slovy reprodukuje shora uváděný doktrinální názor Hoetzelův⁷⁾].

[39] Opačný závěr by byl v rozporu s povahou českého správního soudnictví. U řízení zahajovaného z moci úřední je v sázce ochrana objektivního práva. Dotčena zásadně nejsou žádná hmotná subjektivní práva osoby, která se z nějakého důvodu snaží aktivovat dohledové činnosti veřejné správy. Soudní řád správní je naopak „obranou“ normou, která chrání veřejná subjektivní práva (§ 2 s. ř. s.). Není normou „kontrolní“, která by umožňovala komukoli iniciovat prostřednictvím podání žaloby ve správním soudnictví kontrolu jakéhokoli úkonu veřejné správy. Soudní řád správní má zajistit poskytování právní ochrany v případech, kdy veřejná správa vstupuje do právní sféry fyzických nebo právnických osob. Hraničním kritériem pro žalobní legitimaci je právě tvrzený zásah do veřejných subjektivních práv. Soud přezkoumává pouze tu činnost veřejné správy, která zasáhne do veřejných subjektivních práv (shodně závěry usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 10. 2008, čj. 8 As 47/2005-86, č. 1764/2009 Sb. NSS, věc *Závazná stanoviska I*, bod 34).

[40] Uvedená judikatura je proto i nadále v souladu s ústavním pořádkem. Ovšem to jen v obecné rovině. Jak rozšířený senát vysvětlí dále, tato judikatura může v konkrétních případech narážet na ústavní právo na přístup k soudní ochraně. V tomto je třeba dát za pravdu stěžovatelce a předkládajícímu šestému senátu.

III. 2. B. Nezahájení řízení o odstranění stavby obecně nezasahuje do právní sféry osoby podávající podnět ke stavebnímu úřadu

[41] Podle § 129 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), stavební úřad nařídí odstranění stavby v následujících situacích:

„a) vlastníku stavby, která svým závadným stavem ohrožuje život nebo zdraví osob nebo zvířat, bezpečnost, životní prostředí anebo majetek třetích osob, a její vlastník přes rozhodnutí stavebního úřadu ve stanovené lhůtě neodstranil závadný stav stavby; [...],

b) vlastníku stavby nebo s jeho souhlasem stavebníkovi stavby prováděné nebo provedené bez rozhodnutí nebo opatření vyžadovaného stavebním zákonem nebo bez opatření nebo jiného úkonu toto rozhodnutí nabrazující anebo v rozporu s ním, a stavba nebyla dodatečně povolena,

c) vlastníku stavby, u níž bylo stavební povolení zrušeno podle § 176 odst. 5,

d) vlastníku stavby, která nevyžaduje územní rozhodnutí, stavební povolení ani ohlášení stavby, ale je prováděna nebo byla provedena v rozporu s právními předpisy, nebo vlastníkovi pozemku, na kterém byla provedena, není-li vlastník stavby znám,

e) vlastníku nebo stavebníkovi stavby prováděné nebo provedené podle rozhodnutí nebo opatření vyžadovaného stavebním zákonem, které bylo pravomocně zrušeno a stavba nebyla povolena v opakovaném stavebním řízení,

f) vlastníku stavby dočasné, u které uplynula stanovená doba jejího trvání a nebyla povolena změna v užívání, nebo

g) vlastníku stavby dočasné podle § 104 odst. 1 písm. c), u které uplynula stanovená doba jejího trvání.“

[rozšířený senát zdůraznil písmeno b), o jehož aplikaci jde v nynější věci]

[42] Podle § 129 odst. 2 stavebního zákona „*stavební úřad zahájí řízení o odstranění stavby uvedené v odstavci I písm. b)*“, tedy stavby provedené bez veřejnoprávního povolení nebo v rozporu s tímto povolením. Stěžovatelka tvrdí, že v nynějším případě jde právě o takovouto situaci.

⁷⁾ Ústavní soud ve vztahu k tehdy platnému zákonu č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, uvedl následující: „Jednak jsou tu prostředky instanční (řádné) a mimořádné (obnova řízení), jednak soudní (správní žaloba) - tedy prostředky, které může strana využít (má na ně tak říkajíc právní nárok). Vedle toho existují i prostředky jiné, dozorčí, mezi něž patří právě přezkoumání podle § 55b daňového řádu. Ty slouží k ochraně objektivního práva a strana na ně nárok nemá. Pokud se navrhovatelka odvolává na to, že v případě rozhodování podle § 55b daňového řádu se jedná o rozhodnutí o právech a povinnostech, pak to platí jen tehdy, jestliže v první fázi přezkoumání bylo rozhodnutí k přezkumu vůbec otevřeno a teprve ve druhé fázi bylo zrušeno, nahrazeno jiným nebo změněno.“

[43] Lze dodat, že u nezákonných terénních úprav se postupuje podle § 129 odstavců 2 až 6 přiměřeně (§ 129 odst. 7 stavebního zákona). Byť v nynější věci jde právě o (údajně) nezákonné terénní úpravy, bude rozšířený senát dále v zájmu úspory místa hovořit o nepovolené stavbě.

[44] Stavební úřad v řízení podle § 129 odst. 2 stavebního zákona dohlíží nad souladem staveb nebo terénních úprav s veřejnoprávními předpisy, jinak řečeno chrání objektivní právo (zákonnost). Řízení o odstranění stavby je řízením zahajovaným z moci úřední. Projev vůle osoby vyjadřující stavebnímu úřadu potřebu odstranění stavby je pouhým podnětem, upozorněním úřadu na protiprávní stav. Samotným podnětem však žádné řízení zahájeno není (srov. rozsudek ze dne 30. 8. 2007, čj. 4 Ans 6/2006-162).

[45] Stavební úřad, který podnět k zahájení řízení obdržel, s ním musí zacházet jako s jakýmkoli jiným podnětem k zahájení řízení z moci úřední podle § 42 správního řádu. Správní orgán má povinnost takový podnět přijmout. Pokud o to ten, kdo podal podnět, požádá, je správní orgán povinen sdělit mu ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy podnět obdržel, že řízení zahájil, nebo že neshledal důvody k zahájení řízení z moci úřední, popřípadě že podnět postoupil příslušnému správnímu orgánu. Toť vše. Žádné další povinnosti stavebnímu úřadu v takovýchto případech neplynou.

[46] Zkoumání podnětů ve smyslu § 42 správního řádu je pouze neformální postup, na základě kterého může, ale nemusí být správní řízení zahájeno. Posuzování podnětů neprobíhá ve správním řízení a o vyřízení podnětu k zahájení řízení z moci úřední se nevydává žádné rozhodnutí. Rozhodnutím ve smyslu správního řádu ani soudního řádu správního není ani sdělení podle § 42 správního řádu, kterým stavební úřad vyrozumí podatele o osudu jeho podnětu (takto správně rozsudek ze dne 31. 8. 2017, čj. 4 As 117/2017-46, č. 3631/2017 Sb. NSS).

[47] Takováto situace v obecné rovině není z hlediska ústavního ani z hlediska ochrany základních práv nijak problematická. Ostatně podatelem podnětu může být kdokoli, typicky ten, kdo se z nějakého důvodu o situaci v území zajímá.

III. 2. C. Stavební úřad, který v rozporu se zákonem nezabíjí řízení o odstranění stavby, nezákonně zasahuje do právní sféry osob, jejichž hmotných práv se stavba dotýká

[48] Rozšířený senát souhlasí s názorem šestého senátu, že pozice vlastníka pozemku, na kterém stojí stavba provedená v rozporu s veřejným právem, případně vlastníka sousední nemovitosti (§ 109 stavebního zákona), je unikátní. Běžná osoba, která podá stavebnímu úřadu podnět, tímto podnětem chrání objektivní právo, a podnětem tedy přispívá k ochraně zákonitosti. Od těchto osob je třeba odlišit osoby, které podnětem v první řadě chrání svá subjektivní hmotná práva.

[49] Rozšířený senát již v minulosti vysvětlil, že oddělení ochrany veřejného zájmu a právní sféry občanů, jinak řečeno ochrany objektivního a subjektivního práva, není a nemůže být absolutní a rigidní. V tomto kontextu rozšířený senát označil argument, že občanům „po veřejném zájmu nic není a je to věc pouze úředníků“, za absurdní. Právě proto dospěl rozšířený senát k závěru, že pokud „úprava obsažená v napadeném opatření obecné povahy skutečně negativně zasahuje do právní sféry navrhovatele, může se navrhovatel v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy úspěšně dovolat i porušení právních předpisů, jejichž primárním účelem je ochrana veřejného zájmu. Výjimkou jsou případy, kdy je na první pohled zřejmé, že navrhovatelem namítané porušení veřejného zájmu se zcela míjí s právní sférou navrhovatele.“ (usnesení rozšířeného senátu ze dne 29. 5. 2019, čj. 2 As 187/2017-264, č. 3903/2019 Sb. NSS, věc *Dobřejovice / Čestlice*, body 41 a 48).

[50] Tento názor není nijak nový a lze jej vysledovat již v samotných počátcích prvorepublikové judikatury (např. náleze čsl. Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 2. 1919, Boh. A 53/1919: „jsouť všechny předpisy řádu stavebního v první řadě normami policejními, upravující obmezení, která jsou uložena stavebníkům k ochraně zájmů veřejných, nutno proto obsah vlastních práv sousedských jako subjektivních práv jednotlivců odvoditi ze zákona stavebního logickou dedukcí. Dedukce tato vychází z úvahy, že jsou to sice v první řadě zájmy všeobecné, které norma stavebního úřadu (upravuje), že však, pokud jde o zájem chrániti všeobecnost před určitou újmou, která stavbou může býti způsobena, se zájem tento u sousedů, kterým v první řadě a bezprostředně újma ta hrozí, zhušťuje v užší i silnější zájem vlastní, kterému zákon, jak plyne ze shora citovaných předpisů, ochrany své přiznává a jej tak povyšuje na zájem

právně chráněný či jinými slovy, na subjektivní právo dotčených sousedů. Toto právo sousedské odvoditi jest ze všech předpisů, které jsou dány především s ohledem na nejbližší sousedství a jež jen jako účelu vzdálenějšího dosíci chtějí i ochrany všeobecnosti, t. j. ohledů veřejných.“)

[51] Rozšířený senát proto nemůže zavřít oči nad tím, že stávající judikatura znemožňuje soudní ochranu práv vlastníka či souseda, případně jiných osob, jejichž hmotných práv se nepovolená stavba dotýká, proti nepovolené stavbě, tedy stavbě provedené v rozporu s veřejným právem. Judikatura tak činí pod pláštíkem shora podané logiky, že stavební úřad jedná jen z moci úřední a v dané věci nejde o nic jiného než o ochranu práva objektivního.

[52] Rozšířený senát opakuje, že na této logice v obecné rovině není jistě nic špatného. Právě naopak, je to tradiční přístup české a předtím československé a starorakouské judikatury. V případě staveb protizákonně umístěných bez veřejnoprávního povolení či provedených v rozporu s tímto povolením však tato formálně bezvadná logika vede k odepření přístupu vlastníka pozemku či souseda ke správnímu soudu. Zde přece již nejde jen o porušení zákonnosti, kde dopad na vlastníka nemovitosti v podobě aktivity stavebního úřadu je jen pouhým „reflexem práva objektivního“ (k tomu body [32] až [34] shora). Jde o přímý dopad do práv vlastníka pozemku, na kterém sporná stavba stojí, eventuálně do práv souseda (vlastníka sousedních nemovitostí).

[53] Právě uvedené konzervativnosti vývodů stávající judikatury si povšimla též část právní doktríny, která ji kritizuje (např. Černín, K. Účinná soudní obrana proti stavbě. *Bulletin advokacie* č. 5/2017^{*)}). Jiný autor, který v časopise Právník komentuje nynější návrh šestého senátu na změnu judikatury, vyzývá rozšířený senát k posunu judikatury směrem k možnosti „vyžalovat“ si dozorčí či obdobnou činnost správního orgánu v těch případech, kdy je řádný výkon veřejné správy nutný pro ochranu práv občana (Codl, D. Zamyšlení nad stávajícím pojetím veřejných subjektivních práv jakožto základu aktivní žalobní legitimace v soudním řízení správním. *Právník*, ročník 160, č. 1/2021, s. 51-64).

[54] Stávající judikatura ve shora naznačených případech protiústavně znemožňuje přístup ke správnímu soudu, a tím porušuje čl. 36 Listiny. Takovouto situaci nemůže rozšířený senát nadále tolerovat.

[55] Poukázat lze též na obecný princip právní, dle něhož nikdo nemůže svým protiprávním postupem získat lepší postavení, než kdyby jednal po právu. Pokud stavebník řádně požádá o všechna veřejnoprávní povolení k zamýšlené stavbě, osoby vymezené stavebním zákonem mají všechna práva účastníků příslušných řízení. V těchto řízeních mají možnost vyslovit nesouhlas se záměrem stavby, uplatňovat procesní námitky v územním či stavebním řízení apod. Vybudováním nepovolené stavby se stavebník vyhýbá nejen posouzení stavby z hlediska veřejného zájmu, ale též řešení námitek zákonem určených osob v řádném povolovacím procesu (srov. k vymezení těchto osob např. § 85 nebo § 109 stavebního zákona). Postaví-li stavebník bez povolení stavbu a stavební úřad v rozporu s objektivním právem nezahájí řízení o odstranění stavby, dostane se stavebník paradoxně do lepší pozice, než kdyby postupoval podle práva a podstoupil příslušná řízení dle stavebního zákona. Stavební úřad fakticky spornou stavbu „mlčky“ legalizuje. Osobám, o jejichž subjektivní hmotná práva v této věci rovněž jde, tak stavební úřad znemožní ve správním řízení hájit svá práva způsobem, který stavební zákon předvídá.

[56] Naopak pokud stavební úřad zahájí řízení o odstranění stavby, účastníkem takového řízení se stane též vlastník pozemku, na kterém stojí sporná stavba, respektive další sousedé (k vymezení všech účastníků řízení o nařízení odstranění stavby viz § 129 odst. 10 stavebního zákona). Během tohoto řízení může nastat situace, že stavebník požádá o dodatečné povolení stavby. Rovněž v tomto řízení mohou všichni jeho účastníci uplatňovat námitky a hájit svá práva: zákon výslovně stanoví, že na uplatňování námitek účastníků řízení o dodatečném povolení stavby se obdobně použijí ustanovení o uplatňování námitek v územním a stavebním řízení (§ 129 odst. 2 poslední věta stavebního zákona). Rozšířený senát souhlasí s názorem, že řízení o odstranění stavby včetně eventuálního řízení o dodatečném povolení nepovolené („černé“) stavby představuje účinný způsob ochrany osob, jejichž práva svým předcházejícím postupem stavebník porušil. Řízení o odstranění stavby tudíž v takovém případě slouží vedle prosazení veřejného zájmu na dodržování stavební kázně též k ochraně hmotných práv potenciálních účastníků stavebního, příp. též územního řízení.

^{*)} Rozšířená verze dostupná na <http://www.bulletin-advokacie.cz/ucinna-soudni-obrana-proti-vzniku-stavby?browser=full>

[57] Rozšířený senát upozorňuje, že nynější problém nelze „pohodlně“ shodit ze stolu s tím, že jde vlastně o ochranu práva vlastnického, tedy práva soukromého, jehož ochrana správním soudům nepřísluší. Judikatura rozšířeného senátu již na počátku jeho existence rezolutně odmítla zjednodušující teze, že dotýká-li se věc nějak práva vlastnického, jde o ochranu práva soukromého, a proto ochrana v podobných věcech přísluší civilním soudům. Rozšířený senát k tomu uvedl, že takový názor „*nedostatečně přesně identifikuje předmět soudního řízení tím, že směřuje vlastnické právo na straně jedné a zásah do vlastnického práva na straně druhé, a proto je neudržitelný.*“ Dovedena k absurdním důsledkům by uvedená teze znamenala, že „*jakýkoliv zásah do vlastnického práva – byť by k němu došlo správním aktem – nelze přezkoumávat ve správním soudnictví, ale pouze v rámci obecné justice. Do subjektivního vlastnického práva, tj. vůči všem působícího oprávnění vlastníka věc držet, užívat a požívat a disponovat s ní, lze zasáhnout nejrůznějšími způsoby, a přesto pouhá skutečnost, že došlo k zásahu do soukromého práva, sama o sobě evidentně neznamená, že i takový zásah má soukromoprávní charakter.*“ (usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 10. 2004, čj. 5 As 11/2003-50, č. 630/2005 Sb. NSS, věc *SITEL*, část III).

[58] Podobně jako ve věci *SITEL* lze tedy uzavřít, že pro pravomoc správního soudu je rozhodující soukromoprávní nebo veřejnoprávní povaha zásahu do vlastnického práva, ne však právní povaha vlastnického práva samotného. Napadá-li žalobce nečinnost stavebního úřadu tam, kde dle žalobního tvrzení měl stavební úřad zahájit řízení o odstranění stavby, není předmětem soudního řízení sama otázka vlastnického práva. Jeho předmětem je soudní přezkum postupu stavebního úřadu, který nezahájil řízení o odstranění stavby, byť stavba nebyla dle žalobního tvrzení v rozporu se zákonem veřejnoprávně povolena [§ 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona].

[59] Nelze se ani odvolat na to, že žalobci v situaci nynější stěžovatelky mají možnost se bránit podáním civilní žaloby na odstranění stavby (např. § 1004, § 1005 nebo § 1085 občanského zákoníku). Podle tohoto názoru přístup ke správnímu soudu není nezbytně třeba, nejde o protiústavní odepření spravedlnosti (*denegatio iustitiae*) a stávající judikatura právě proto není protiústavní [pro tento názor již cit. rozsudek 4 Ans 6/2006, s odkazem na § 135c starého občanského zákoníku (zákon č. 40/1964 Sb.)].

[60] Rozšířený senát již předem upozorňuje, že následující úvahy o možnosti ochrany v civilním řízení soudním činí v souvislosti se závěrem o potřebě změnit stávající judikaturu, nikoli ve vztahu k přípustnosti zásahové žaloby podle § 85 s. ř. s. Jak správně uvedl šestý senát, subsidiaritu zásahové žaloby je třeba zvažovat jen k těm právním prostředkům ochrany, které se nabízí v rámci veřejné správy a správního soudnictví, nikoli k prostředkům soukromoprávním (civilní žaloba). K tomu blíže bod [22] shora. Ochrana práv poskytovaná správními soudy je relativně nezávislá na ochraně poskytované civilními soudy, což je ostatně pravidlo, z něhož „zrcadlově“ vychází též Nejvyšší soud (srov. např. usnesení NS ze dne 18. 5. 2016, sp. zn. 22 Cdo 3765/2015).

[61] Podle § 1085 občanského zákoníku platí, že „[s]oud může na návrh vlastníka pozemku rozhodnout, že ten, kdo zřídil stavbu na cizím pozemku, **ač na to nemá právo, musí vlastním nákladem stavbu odstranit a uvést pozemek do předešlého stavu.**“ Civilní soudy však posuzují *oprávněnost* stavby ve smyslu občanskoprávním, ne ve smyslu veřejnoprávním, kde se tradičně hovoří o stavbě *nepovolené*. Podle ustálené judikatury Nejvyššího i Ústavního soudu platí, že pro klasifikaci stavby jako neoprávněné je nerozhodné, zda stavebník měl stavební či jiné veřejnoprávní povolení.^{*)} Civilní judikatura vychází z teze, že proti **nepovoleným** stavbám poskytují ochranu stavební úřady v řízení o odstranění stavby, zatímco proti **neoprávněným** stavbám poskytují ochranu soudy civilní. Je-li stavba jak neoprávněná, tak nepovolená, není vyloučeno, že mohou probíhat souběžně a na sobě relativně nezávisle jak civilní řízení soudní o ochraně proti neoprávněné stavbě, tak stavební řízení o odstranění nepovolené stavby [k paralelnímu a na sobě relativně nezávislému průběhu stavebního řízení o odstranění (nepovolené) stavby a soudnímu řízení o vypořádání neoprávněné stavby podle § 135c starého občanského zákoníku srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 18. 5. 2016, sp. zn. 22 Cdo 3765/2015].

^{*)} Např. usnesení NS ze dne 27. 4. 2004, sp. zn. 22 Cdo 2612/2003, s odkazem na rozsudek NS ze dne 25. 11. 1998, sp. zn. 2 Cdon 265/96, shodně též usnesení NS ze dne 27. 11. 2019, sp. zn. 22 Cdo 3651/2019. K rozlišení stavby neoprávněné ve smyslu občanskoprávním a nepovolené ve smyslu stavebněprávním viz též náleze ze dne 24. 10. 2000, sp. zn. II. ÚS 325/2000 (N 154/20 SbNU 89). Být se veškerá práve citovaná judikatura vztahuje ještě ke starému občanskému zákoníku č. 40/1964 Sb. (§ 135c), nová úprava na uvedeném zjevně nic nemění (srov. např. rozsudek NS ze dne 8. 6. 2017, sp. zn. 22 Cdo 828/2017, č. 54/2020 Sb. rozh. civ., bod 13, nebo detailně SPÁČIL, Jiří. Stavba na cizím pozemku – nová judikatura a nové problémy, Soudní rozhledy č. 7-8/2017, s. 218 násl.; KADLEC, Jakub – HRSTKA, Josef. Vypořádání staveb na pozemku cizího vlastníka. Bulletin advokacie č. 1-2/2017, s. 32 násl.).

[62] Nutno pro pořádek upozornit, že právní režim vypořádání neoprávněných staveb zřízených na cizím pozemku před 1. 1. 2014, tedy před nabytím účinnosti občanského zákoníku, se řídí dosavadními předpisy, zejména § 135c starého občanského zákoníku (rozsudek NS ze dne 16. 3. 2016, sp. zn. 22 Cdo 4461/2015, č. 58/2018 Sb. NS.), což však na právě uvedených obecných závěrech o rozdílu mezi nepovolenou a neoprávněnou stavbou nic nemění.

[63] Obtížná a nejistá bude (počínaje rokem 2014 s účinností nového občanského zákoníku) též obrana proti imisím vyvolaným nepovolenou stavbou (§ 1013 občanského zákoníku), obrana proti provádění stavby (§ 1004 občanského zákoníku) či obrana proti jiným zásahům do vlastnického práva (§ 1042 občanského zákoníku) [srov. k právě uvedenému Spáčil, J. Komentář k § 1013, in: Spáčil, J. a kol. *Občanský zákoník III. Věcná práva* (§ 976–1474), 1. vydání, Praha: C. H. Beck 2013, s. 145 násl., případně detailní výklad Karla Černína v díle cit. v bodě [53] shora].

[64] Je tedy zjevné, že v důsledku ustálené judikatury správních soudů stěžovatelka nemá žádnou ochranu ani před správními soudy, ani efektivní a právně jednoznačnou ochranu před soudy civilními.

III. 2. D. Proti pasivitě stavebního úřadu, který nezahájí v rozporu se zákonem řízení o odstranění stavby, se může osoba, jejichž hmotných práv se stavba dotýká, bránit zásahovou žalobou

[65] Stavební zákon v § 129 odst. 2 nedává stavebnímu úřadu prostor k uvážení, zda řízení o odstranění stavby zahájí, či nikoli. Naopak, podle první věty právě citovaného ustanovení stavební úřad řízení zahájit musí, jsou-li dány podmínky vymezené v § 129 odst. 1 písm. b) [„[s]tavební úřad zahájí řízení o odstranění stavby uvedené v odstavci 1 písm. b).“]. Podmínkou pro zahájení řízení o odstranění stavby je tedy:

buď to, že

(a) stavba byla prováděna nebo provedena bez rozhodnutí nebo opatření vyžadovaného stavebním zákonem nebo bez opatření nebo jiného úkonu toto rozhodnutí nahrazující,

anebo

(b) stavba byla provedena v rozporu s těmito veřejnoprávními povoleními,

příčemž stavba nebyla povolena ani dodatečně

[§ 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona].

[66] Rozšířený senát tedy dále zvážil, jakou procesní obranu před správními soudy má vlastník či soused pozemku, na kterém stojí dle jeho názoru nepovolená stavba, pokud stavební úřad nezahájil řízení o odstranění této stavby.

[67] V tomto případě především nepřipadá do úvahy žaloba proti rozhodnutí (§ 65 násl. s. ř. s.). Žádné rozhodnutí správního orgánu totiž v takovém případě nebylo vydáno. Bránit se však nelze ani žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu (§ 79 násl. s. ř. s.). Podnět sám o sobě žádné řízení nezahájil (viz body [45] a [46] shora). Protože zde nebylo a není žádné řízení, nemůže se podatel podnětu úspěšně domáhat ochrany před nečinností správního orgánu podle § 79 s. ř. s.

[68] Řešením není ani § 142 správního řádu, dle něhož správní orgán „v mezích své věcné a místní příslušnosti rozhodne na žádost každého, kdo prokáže, že je to nezbytné pro uplatnění jeho práv, zda určitý právní vztah vznikl a kdy se tak stalo, zda trvá, nebo zda zanikl a kdy se tak stalo.“ I kdyby snad toto ustanovení bylo na nynější případ (hypoteticky) aplikováno, jak vyzývá disent v této věci, stěžovatele ani jiným osobám v obdobném postavení by rozhodnutí správního orgánu podle § 142 správního řádu nepomohlo. Stále by totiž chyběl prostředek jak se soudně domoci zahájení řízení z moci úřední v situaci, kdy by stavba (terénní úprava) byla nepovolená. K otázce, jak si „proti“ stavebnímu úřadu vynutit zahájení řízení, § 142 správního řádu žádné řešení nenabízí.

[69] Jedinou možností, jak mohou správní soudy poskytnout vlastníkově pozemku či sousedovi ochranu, je tudíž žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu (§ 82 násl. s. ř. s.). Rozšířený senát připomíná, že nezákonná „nečinnost“ správního orgánu spočívající v něčem jiném než v nevydání rozhodnutí podle § 65 s. ř. s. (jež je současně rozhodnutím ve věci samé ve smyslu § 79 odst. 1 věty

prvé s. ř. s.) nebo v nevydání osvědčení (rovněž ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s.) může být nezákonným zásahem (usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, čj. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS, věc *Olomoucký kraj*, bod 20).

[70] Pokud by se tedy v následujícím řízení před soudem ukázalo, že stavební úřad nezahájil řízení o odstranění stavby, byť šlo o stavbu nepovolenou, nejen že stavební úřad postupoval v rozporu s právem objektivním, ale především neochránil osoby, jejichž hmotných práv se nepovolená stavba dotýká. Nezákonným zásahem tu tedy je pasivita stavebního úřadu („nečinnost“), který toleroval nepovolenou stavbu a nezahájil řízení o odstranění stavby.

III. 2. E. Právní názor formulovaný v nynějším rozhodnutí lze aplikovat i na jiné situace než odstraňování staveb podle stavebního zákona

[71] Rozšířený senát si je samozřejmě vědom toho, že shora rozvedený právní názor je použitelný i mimo rámec § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. Stačí se v této souvislosti jen podívat na mnohá jiná písmena téhož ustanovení, eventuálně na jiné právní situace řešené v jiných předpisech veřejného práva. Z jiných předpisů lze jako příklad uvést předkládajícím senátem zmiňovaný rozsudek ze dne 15. 11. 2007, čj. 6 Ans 2/2007-128, č. 1486/2008 Sb. NSS. Zde šestý senát reagoval na dilemata spojená s dosavadní přísnou judikaturou neumožňující žalovat veřejnou správu za to, že v rozporu se zákonem z moci úřední nezahájí řízení tam, kde je zahájit musí. Šestý senát celý problém „obešel“ a konstruoval, že v určitých situacích lze i řízení zahajovaná z moci úřední zahájit též na žádost. Šestý senát tehdy poskytl soudní ochranu proti faktické nečinnosti správního orgánu ve vztahu k řízení o odstranění pevné překážky z veřejně přístupné účelové komunikace podle § 29 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích. Soudní ochranu však správně neposkytl komukoli, nýbrž ji omezil jen na takového žalobce, který pozemní komunikaci nutně potřebuje pro přístup ke své nemovitosti.

[72] Nově zaujatý právní názor rozšířeného senátu nenutí soudy „utvářet“ nějaké řízení na žádost tam, kde žádné takové řízení není, protože je řízením zahajovaným z moci úřední. Současně ale rozšířený senát odmítá půldruhého století uplatňovanou tezi, že ochrana objektivního práva je zcela nezávislá na ochraně práva subjektivního.

[73] Ve většině případů nezahájením řízení z moci úřední žádná hmotná subjektivní práva dotčena nejsou. Je tomu proto, že k zahájení řízení z moci úřední mohou dát podnět též ti, jejichž hmotná práva nemohou být nezahájením řízení nijak dotčena (viz body [82] až [84] níže). Nadto ve věcech, kde jejich hmotná práva dotčena být mohou, mají osoby zpravidla k ochraně subjektivního práva uvnitř veřejné správy jiné procesní prostředky (možnost zahájit řízení vlastní žádostí, odvolání či jiný opravný prostředek apod.) a proti rozhodnutí vzešlému z takto zahájeného řízení se pak mohou bránit žalobou u správního soudu (viz bod [85] a [86] níže).

[74] Nelze však nadále mechanicky opakovat Hoetzelovu tezi, že „*provádění dohlédacího práva může sice fakticky jít k duhu i občanům (stranám), avšak to jsou pouhé reflexy, nikoli zamýšlený účel dozorcího práva*“ (viz bod [32] shora). Lidé ve 21. století nemohou být chápáni jako pasivní objekty působení „vrchnostenského“ charakteru. Člověk je subjektem práva, ne bezprávným předmětem ochrany práva objektivního. V demokratickém právním státě nelze akceptovat, že na zahájení řízení z moci úřední není nikdy právní nárok a že je na libovůli veřejné správy, zda objektivní právo (a tím někdy i právo subjektivní) ochrání. Byť pravomocí správního orgánu, které vykonává z moci úřední, slouží v první řadě k ochraně objektivního práva (a jistě mohou být uplatněny i v rozporu s vůlí všech dotčených osob), v konkrétním případě mohou být jediným nástrojem k ochraně právní sféry jednotlivce.

[75] Rozdíl mezi pojetím výkonu dozorcích pravomocí správních orgánů v minulých staletích a dnes lze dost dobře demonstrovat též na novém pojetí ochrany základních práv. Dnes totiž základní práva nejen chrání jednotlivce proti neústavním zásahům veřejné moci (svoboda „od státu“), ale zavazují též veřejnou moc k ochraně základních práv v případech, kdy je právo rušeno či omezováno ze strany třetích osob (tzv. pozitivní závazky státu k ochraně základních práv). Základní práva tak mohou být porušena též tam, kde veřejná moc nekoná k ochraně práv, byť podle objektivního práva konat má [srov. přiměřeně např. nálezy Ústavního soudu ze dne 15. 3. 2011, sp. zn. I. ÚS 3481/10, č. 45/2011 Sb. ÚS), bod 14, či ze dne 5. 5. 2015, sp. zn. IV. ÚS 3247/13, č. 86/2015 Sb. ÚS), bod 27; nebo rozsudek ESLP ze dne 14. 10. 2008, *Blumberga proti Lotyšsku*, stížnost č. 70930/01, § 67:

„v kontextu článku 1 Protokolu č. 1, kde k zásahu do práva na pokojné užívání majetku dojde ze strany soukromých osob, vzniká pozitivní povinnost státu zajistit ve svém právním systému, že majetková práva budou dostatečně chráněna zákonem a že těm, jejichž práva budou porušena, budou dány k dispozici adekvátní prostředky nápravy [...]“.

[76] Závěry rozšířeného senátu lze podpořit i stručným komparativním argumentem. Mnohé právní systémy dodnes setrvávají na pozici, že rozhodnutí v rámci dozorčí pravomoci správního orgánu se nelze soudně domoci. Avšak řada jiných právních systémů již různými cestami vykořčila směrem, kterým se dnes vydává též rozšířený senát.

[77] Příkladem hodným následování je tak např. praxe správní komory estonského nejvyššího soudu (*Riigikohus Halduskollegium*). Estonské právo podobně jako právo české rozlišuje řízení zahajovaná na žádost a řízení zahajovaná z moci úřední. Současně však estonský nejvyšší soud připouští žalobu proti nezahájení řízení z moci úřední tam, kde jsou danou procedurou chráněny nejen zájmy veřejné, ale též individuální zájmy žalobcovy (např. rozsudek ze dne 23. 10. 2013, č. 3-3-1-29-13, bod 16¹⁾). Nejvyšší soud tak kupříkladu dovodil, že řízení zahajované z úřední povinnosti ve věci stavby nebezpečné pro život, zdraví nebo majetek či životní prostředí (zde šlo o nedostatky v požárním zabezpečení stavby) slouží nejen pro ochranu veřejného zájmu, ale též pro ochranu zájmů souseda, který se stavbou cítil ohrožen (rozsudek ze dne 16. 4. 2014, č. 3-3-1-88-13, body 27-28²⁾).

[78] Poněkud jinou cestu volí právní systém nizozemský s jeho zásadou „povinného vymáhání práva“ (*beginselplicht tot handhaving*). V nizozemském právu má jednotlivec či právnická osoba možnost podat „žádost“ o konání správního orgánu (*handhavingsverzoek*), o níž musí správní orgán vydat rozhodnutí. Podmínkou je, že jednotlivec má „dostatečně objektivní, aktuální, vlastní a osobní“ (*voldoende objectief en actueel, eigen en persoonlijk*) zájem na rozhodnutí v dané věci. Nemá-li takový zájem, jeho podání se bude brát jen jako „podnět“ k ochraně veřejného zájmu, o kterém správní orgán žádné rozhodnutí vydat nemusí. Důvodová zpráva k nizozemskému správnímu řádu z let 1988/1989 (*Algemene wet bestuursrecht*) to vysvětluje tak, že čistě subjektivní pocit či silné emocionální zaujetí určitou věcí, bez ohledu na to, jak je tento pocit silný, nestačí k tomu, aby bylo možno hovořit o „zájmu na rozhodnutí“ v dané věci. Rovněž osoba, o níž lze říci, že má určitý zájem, ale která se v tomto zájmu nijak neodlišuje od neurčitého počtu jiných osob, nesplní zákonnou podmínku „zájmu na rozhodnutí“.³⁾

[79] Právě uvedené ukazuje, že závěry rozšířeného senátu v nynější věci nejsou nijak excesivní ani z komparativního pohledu (byť samozřejmě obě výše zmíněná řešení nutno vykládat se zřetelem na specifika právní ochrany v právu obou těchto zemí).

[80] Právní názor zde vyjádřený je však třeba vykládat **restriktivně**. Pravidlem (s dále podanými výjimkami) stále zůstává, že uplatnění podnětu, ve kterém podatel vyzývá správní úřad k uplatnění úřední povinnosti (úřední moci), žádné veřejné subjektivní právo nezakládá. To proto, že obecně tu není veřejné subjektivní právo na to, aby správní orgán zahájil z moci úřední nějaké řízení. Pokud by rozšířený senát tuto zásadu v obecné rovině popřel, zcela by změnil charakter správního soudnictví, který je daný zákonem. Správní soudnictví je (byť s určitými výjimkami, viz např. § 66 s. ř. s.) povoláno k ochraně veřejných subjektivních práv, nikoli k ochraně veřejného zájmu ani práva objektivního (viz § 2 s. ř. s.). Správní soudnictví nemůže ani mimo zákonem stanovená pravidla volně nahrazovat činnost správních orgánů. Opačný závěr by hrubě narušil dělbu moci jako základní princip demokratického právního státu.

[81] K tomu, aby (objektivně protizákonná) nečinnost správního orgánu při uplatnění jeho úřední moci (nezahájení řízení z moci úřední) přímo zasáhla do veřejného hmotného subjektivního práva určité osoby, je tak třeba splnit současně několik podmínek.

[82] **První komplex podmínek** je důsledným projevem zásady, že soudní řád správní nepřipouští žalobu zásahovou k ochraně práv jiných osob nebo k ochraně veřejného zájmu (*actio popularis*).

[83] Především je třeba, aby šlo skutečně o žalobce, jehož veřejné hmotné právo nebylo ochráněno v důsledku nečinnosti správního orgánu, který v rozporu se zákonem nezahájil řízení z moci úřední. Třebaže toto řízení slouží

¹⁾ <https://www.riigikohus.ee/et/laheidid?asjaNr=3-3-1-29-13>

²⁾ <https://www.riigikohus.ee/et/laheidid?asjaNr=3-3-1-88-13>

³⁾ https://repository.overheid.nl/frbr/sgd/19881989/0000097378/1/pdf/SGD_19881989_0007620.pdf.

v prvé řadě k ochraně objektivního práva, přímým důsledkem nečinnosti správního orgánu je též neposkytnutí ochrany právu subjektivnímu.

[84] Z předešlého logicky plyne, že žalobní legitimaci pro podání zásahové žaloby nemá ten, kdo by se **ne-mohl** bránit žalobou proti rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s., které eventuálně z taktu započatého správního řízení může vzejít (v nynějším případě tedy proti některému z palety rozhodnutí, která mohou být výsledkem řízení započatého podle § 129 odst. 2 stavebního zákona; je nepochybné, že nynější stěžovatelka by se proti eventuálnímu rozhodnutí o neodstranění stavby mohla bránit žalobou). Například poškozený se tak nemůže domáhat zahájení přestupkového řízení proti podezřelému z přestupku, neboť poškozený či jiné osoby odlišné od obviněného nemohou napadat výrok správního rozhodnutí týkající se viny či sankce, včetně výroku o zastavení řízení o přestupku. Posouzení viny a případné uložení sankce v rámci správního trestání se totiž odehrává výlučně ve vztahu státu a obviněného. Třetí osoba (ať již je touto osobou jiný obviněný, poškozený nebo jiná osoba) nemá subjektivní právo domáhat se zahájení řízení o správním deliktu s jiným subjektem nebo požadovat uznání jeho viny (srov. k tomu z početné judikatury např. rozsudky ze dne 31. 10. 2007, čj. 2 As 46/2006-100, č. 2276/2011 Sb. NSS, nebo ze dne 11. 3. 2008, čj. 8 As 46/2007-98, detailněji pak rozsudek ze dne 29. 1. 2015, čj. 8 AfS 25/2012-351, věc *Philips Electronics a další*, body 208 a 209).

[85] **Druhý komplex podmínek** je projevem zásady subsidiarity zásahové žaloby. Nesmí totiž existovat žádná jiná správní řízení ani žádný jiný moment, kdy osoba v minulosti mohla nebo teprve v budoucnu bude moci chránit své subjektivní hmotné právo v rámci veřejné správy nebo žalobou před správním soudem (buď jako účastník správního řízení, nebo jako osoba, která sice dle zákona nebyla účastníkem řízení, ovšem proti rozhodnutí má právo podat žalobu podle § 65 odst. 1 s. ř. s.). Je nerozhodné, zda takovou ochranu využila. Tato podmínka proto vylučuje, aby zásahovou žalobu úspěšně podala osoba, která např. nevyužila (nebo sice využila, ale bez úspěchu) opravné prostředky k ochraně svého subjektivního práva, případně soudní ochranu proti rozhodnutí, které z takového řízení vzešlo.

[86] Nic se tedy nemění např. na judikatuře, která nepřipouští soudní ochranu proti nezahájení přezkumného řízení. Přezkumné řízení slouží výlučně ochraně zákonitosti, k ochraně subjektivního práva mají adresáti správního rozhodnutí k dispozici opravné prostředky, případně – pokud nebyli ve výjimečných případech dle zákona účastníky správního řízení – mohou proti rozhodnutí podat žalobu podle § 65 odst. 1 s. ř. s. [tako již rozsudek rozšířeného senátu ze dne 28. 8. 2007, čj. 4 As 31/2006-73, č. 1513/2008 Sb. NSS, věc *Honební společnost Sříbro*; jakkoli se tento rozsudek týkal podnětu k přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení podle starého správního řádu (zákon č. 71/1967 Sb.), tento právní názor samozřejmě platí též na nynější přezkumné řízení nebo jeho nejrůznější obdoby v jiných předpisech].

[87] Jen při splnění všech uvedených podmínek může takováto osoba, jejíž hmotná práva nebyla správním orgánem ochráněna, jako žalobce úspěšně podat zásahovou žalobu.

[88] Rozšířený senát rovněž upozorňuje, že by správní soud měl dále zvážit, zda podáním zásahové žaloby v obdobných případech žalobce **nezneužívá právo** podat správní žalobu. Je třeba si uvědomit, že například v oblasti stavebněprávní existují spletité vztahy mezi stavebníkem a sousedy, které není vždy vhodné řešit ve správním soudnictví. Správní soud by nemusel dle okolností dané věci poskytnout ochranu např. takovému žalobci, který nejprve soukromoprávním ujednáním přivolí k určitému (jednoznačnému) způsobu užití svého pozemku, poté se však pokusí (aniž byly ze strany stavebníka porušeny podmínky či limity žalobcova přivolení) svých soukromoprávních závazků zbavit iniciací pravomocí správního orgánu, který upozorní na rozpor využití pozemku s veřejným právem. Jinými příklady zneužití práva mohou být např. situace, kdy s ohledem na povahu věci bude v daném případě nad veřejnoprávní podstatou věci převažovat soukromoprávní charakter sporu mezi dvěma fyzickými či právníckými osobami a veřejnoprávní otázka bude zcela marginální, případně kdy žalobce stav, jehož nápravy se nyní domáhá, dlouhodobě pokojně akceptoval.

[89] Třeba doplnit, že pokud má správní orgán prostor pro správní uvážení, zda i za splnění „vstupních“ (nutných) zákonných podmínek správní řízení zahájit, anebo nikoli, může být správním soudem kontrolováno pouze to, zda správní orgán při úvaze o zahájení, anebo nezahájení řízení dodržel limity správního uvážení (shodně

rozsudek 2 As 199/2018, bod 46). V nynější věci je však třeba připomenout, že správní orgán žádné správní uvážení ve vztahu k zahájení řízení nemá (viz výše bod [65] shora).

III. 2. F. K subsidiaritě soudní ochrany u tohoto typu zásahových žalob

[90] Rozšířený senát dále zvážil, zda je u tohoto typu zásahových žalob třeba před podáním žaloby vyčerpat nějaké jiné právní prostředky (§ 85 s. ř. s.) k ochraně svých práv.

[91] Již dříve rozšířený senát obecně uvedl, že soudní ochrana „nastupuje tehdy a tam, kde ochranné prostředky ve veřejné správě k dispozici nejsou, nebo sice jsou, ale nedošlo jejich použitím ke zjednaní nápravy, případně i tam, kde takové prostředky nejsou dostatečně efektivní a soudní ochranu odsouvají v čase tak, že ji vlastně činí toliko formální“ (rozsudek rozšířeného senátu ze dne 5. 12. 2017, čj. 1 Afs 58/2017-42, č. 3686/2018 Sb. NSS, věc *HOPR TRADE CZ*, bod 35). Rozšířený senát k tomu dále obecně uvedl, že pro vymezení právního prostředku podle § 85 s. ř. s. je důležité, aby šlo o prostředek „plně v dispozici jednotlivce k ochraně jeho subjektivních práv“, přičemž jen v takovém případě „je třeba, aby tento prostředek jednotlivec před podáním zásahové žaloby využil“ (tamtéž, bod 48). Na základě další argumentace pak rozšířený senát dospěl k závěru, že stížnost ani žádost o prošetření způsobu vyřízení stížnosti dle § 261 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, není jiným právním prostředkem ochrany nebo nápravy ve smyslu § 85 s. ř. s., který je nutno před podáním zásahové žaloby vyčerpat (tamtéž, bod 50).

[92] Na prvý pohled závěry rozšířeného senátu ve věci *HOPR TRADE* svádí jednoduše uzavřít, že ani nynější stěžovatel žádný právní prostředek k ochraně svých práv nemá. Mechanická aplikace závěrů rozšířeného senátu ve věci *HOPR TRADE* by však byla chybná. Závěry judikatury nelze přenášet mechanicky, aniž by soud zvážil, nakolik tyto závěry obstojí s ohledem na odlišný skutkový a právní půdorys rozhodovaných případů. Věc *HOPR TRADE* se týkala obvyklé situace, kdy tvrzené důvody nezákonnosti údajného zásahu spočívaly v působení žalovaného správního orgánu (šlo konkrétně o nevydání určitého dokumentu). Typický zásah spočívá v aktivitě (konání) či pasivitě (nekonání) správního orgánu, který je původcem zásahu. Žalovaný správní orgán přišel se žalobcem v těchto obvyklých věcech v nějaké procesní či mimoprocenální rovině do kontaktu. Takový žalovaný správní orgán o problému souvisejícím se žalovaným zásahem ví, či vědět musí.

[93] Nyní projednávaná věc je však typově zcela jiná. Zde je tvrzeným zásahem sice rovněž nekonání správního orgánu, ovšem za situace, kdy správní orgán bez dalšího nemusí vůbec vědět o (údajně) nepovolené stavbě či terénní úpravě, tím méně pak o osobě žalobce, s nímž vůbec nemusel přijít do styku. Pokud by rozšířený senát v nynější věci připustil podání zásahové žaloby, aniž by předtím žalobce uplatnil podnět podle § 42 správního řádu, pravidelně by docházelo k situacím, že se žalovaný o existenci tvrzeného protiprávního stavu dozví teprve z žaloby. Tím by se však zcela popřela subsidiarita správního soudnictví, vyjádřená nejenom v § 85 s. ř. s., ale v obecné rovině též v principu dělby moci (čl. 2 odst. 1 Ústavy). Tento princip totiž brání tomu, aby moc soudní nahrazovala činnost orgánů moci výkonné a přivlastňovala si pravomoc exekutivy (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 18. 4. 2017, čj. 6 Afs 270/2015-48, věc *Jihočeská univerzita*, č. 3579/2017 Sb. NSS, bod 53).

[94] Lze si v zásadě představit tři modelové situace spojené s podnětem správnímu orgánu k zahájení řízení z moci úřední (v nynější situaci podnět informující příslušný stavební úřad o existenci nepovolené terénní úpravy). Na základě podnětu se stavební úřad může s určitostí dozvědět skutečnosti, které následně mohou vést k zahájení řízení o odstranění stavby. Jistě totiž nelze vycházet z toho, že je snad stavební úřad „vševědoucí“ a ví o všech nezákonnostech, které se v daném území objeví. Ovšem i v těch případech, kdy má stavební úřad o skutečnostech nasvědčujících existenci nepovolené stavby povědomost z jiné své činnosti (přesto však řízení o odstranění stavby nezahájí), nemusí vůbec vědět, že nepovolená stavba se vedle konfliktu s právem objektivním nějak dotýká též hmotných práv budoucího žalobce. A dokonce i v těch situacích, kdy stavební úřad ví o existenci nepovolené stavby a je si (obecně) vědom okruhu osob, jejichž hmotných práv se stavba nějak může dotýkat, stále neví o tom, že u budoucího žalobce jde o dotčení natolik intenzivní, že lze vskutku hovořit nejen o rozporu stavby s objektivním právem, ale též o zkrácení hmotných práv právě onoho budoucího žalobce ve smyslu § 82 s. ř. s. (mnoha osobám, do jejichž právní sféry stavba zasahuje, totiž ve skutečnosti nemusí vůbec vadit). Teprve z podnětu budoucího žalobce se stavební úřad dozví konkrétní skutečnosti ukazující na intenzitu porušení jeho subjektivních práv a to, že budoucí žalobce se s ním nechce smířit.

[95] Rozšířený senát připomíná, že řízení zahajované z moci úřední primárně chrání zákonnost. Teprve v situaci, kdy správní orgán řízení v rozporu s objektivním právem nezahájí, lze dle okolností mluvit též o (sekundárním) zkrácení na hmotných právech konkrétních osob. Ovšem o intenzitě dopadů na tato práva musí správní orgán vědět. Musí tak dostat šanci ochránit nejen zákonnost, ale i subjektivní práva určité osoby. Právě proto má v podnětu budoucí žalobce srozumitelně vysvětlit, jak ho trvajícím nezákonným stav (zde nepovolená stavba) zkracuje na právech. V podnětu se tak odliší od jiných osob, které se mohou domáhat ochrany práva objektivního, o jejich subjektivní práva však v dané věci nejde a jít nemůže.

[96] Aby tedy vůbec bylo možno hovořit o tom, že se správní orgán dopouští nečinnosti, která je nejenom protizákonná, ale zkracuje na subjektivním právu též samotného žalobce, musí se na základě podnětu budoucího žalobce dle § 42 správního řádu správní orgán dozvědět nejen o nezákonnosti, ale rovněž o tom, že právě (budoucí) žalobce se cítí zkrácen na svých právech protiprávním stavem, k jehož odstranění je povolán správní orgán.

[97] V tomto smyslu je pro osoby dotčené na hmotných právech podnět podle § 42 správního řádu jiným právním prostředkem ochrany ve smyslu § 85 s. ř. s., a tedy předpokladem přípustnosti zásahové žaloby. Nepodal-li žalobce správnímu orgánu před podáním žaloby podnět s relevantními informacemi pro zahájení řízení z moci úřední, včetně toho, jak právě žalobce trvajícím nezákonnost zkracuje na právech, a nevyčkal-li, jak se k tomuto podnětu správní orgán v přiměřené době postaví (§ 42 správního řádu), správní orgán právě tohoto žalobce nemohl jakkoli zkrátit na právech. Správní orgán se totiž sice (možná) dopouští porušení objektivního práva, nezkracuje však na právech právě tohoto žalobce. Proto je třeba hledět na tento podnět jako na jiný právní prostředek, kterým se lze domáhat ochrany, ve smyslu § 85 s. ř. s.

[98] Rozšířený senát si je vědom, že právě formulované požadavky nejsou v judikatuře správních soudů uplatňovány obecně. Správní orgány zásadně odpovídají za případné negativní dopady své činnosti do subjektivních práv žalobců objektivně – zkrácení na subjektivních právech nemusí být vědomé, a to ani v případech zásahových žalob obecně, ani u jiných žalobních typů. V případě zásahu, který měl být způsoben protiprávním nezahájením správního řízení *ex officio*, je však pro tyto požadavky dán závažný důvod. Tím je právě skutečnost, že zahájení řízení *ex officio* ve vztahu k jeho primárnímu účelu, tedy k ochraně objektivního práva, je plně v kompetenci veřejné správy. Jen v těch případech, kdy je nezahájení takového řízení způsobitelné zasáhnout právní sféru určité osoby, může být touto osobou vymahatelné. Proto je nutno trvat na tom, aby předtím, než eventuálně zasáhne soudní moc, věděl správní orgán, který má otázku zahájení řízení posoudit, nejen o potřebě ochrany objektivního práva, ale též o potřebě ochrany subjektivního práva dotčené osoby.

[99] Právě s ohledem na popsána specifika zásahové žaloby, kterou se žalobce domáhá zahájení řízení z moci úřední k ochraně svých práv, je třeba důsledně trvat též na uplatnění podnětu k opatření proti nečinnosti nadřízenému správnímu orgánu dle § 80 odst. 2 správního řádu (neposkytne-li ochranu právům budoucího žalobce příslušný správní orgán, u kterého byl uplatněn podnět dle § 42 správního řádu). Je to veřejná správa, která má primárně zjednat ochranu jak právu objektivnímu, tak subjektivním právům z práva objektivního vyvěrajícím. Teprve nebude-li toho veřejná správa schopna či ochotna a ani nadřízený správní orgán ochranu žalobci a právu objektivnímu neposkytne, přichází na řadu právo žalobce podat žalobu dle § 82 s. ř. s.

[100] Žaloba se podává proti tomu správnímu orgánu, který podle přesvědčení žalobce měl zahájit řízení z moci úřední a u kterého žalobce uplatnil podnět podle § 42 správního řádu (žalovaným tedy nebude orgán nadřízený tomuto orgánu, neboť ten byl příslušný „toliko“ ke zjednání nápravy postupem podle § 80 téhož zákona).

[101] Nutným důsledkem neuplatnění podnětu podle § 42 správního řádu, respektive podnětu nadřízenému správnímu orgánu k přijetí opatření proti nečinnosti (§ 80 odst. 2 správního řádu), bude odmítnutí žaloby pro nepřípustnost dle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 85 s. ř. s.

[102] Rozšířený senát jen pro pořádek dodává, že v logice nálezu Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, č. 94/2018 Sb. ÚS, věc *EUROVIA*, nemůže žalobci uplynout lhůta k podání žaloby do té doby, dokud trvá zásah, tedy dokud trvá kompetence správního orgánu zahájit řízení z moci úřední. V odůvodněných případech však může soud vyhodnotit dlouhou časovou prodlevu mezi vznikem zásahu a podáním žaloby jako zneužití práva, typicky v situacích, kdy žalobce po dlouhou dobu pokojně akceptoval stav, jehož nápravy se nyní domáhá (srov. bod [88] shora).

III. 2. G. Předmět zkoumání a výrok rozhodnutí krajského soudu

[103] Rozšířený senát dále zvážil, jakými otázkami se má krajský soud při rozhodování o zásahové žalobě proti nezahájení správního řízení zabývat a jak má vypadat výrok rozsudku krajského soudu, kterým soud takové zásahové žalobě případně vyhová.

[104] Především je třeba zdůraznit, že rozhodnou otázkou pro krajský soud je pouze to, zda má být správní řízení zahájeno, nikoli jak má být v případně zahájeném řízení rozhodnuto. Soud se bude zabývat tím, zda jsou splněny podmínky, které pro zahájení příslušného řízení stanoví zákon.

[105] Závěr soudu v případném vyhovujícím rozsudku bude založen na skutkových okolnostech známých soudu v okamžiku jeho rozhodování. Úkolem soudu však není nahradit činnost příslušného správního orgánu a věc plně posoudit po skutkové stránce, zejména bude-li třeba ve věci provést rozsáhlejší dokazování. Smyslem vyhovujícího rozsudku je donutit správní orgán zahájit řízení s definovaným předmětem tam, kde jsou pro to **rozumné předpoklady**.

[106] Zatímco výroky vyhovujících rozsudků ve věcech žalob proti rozhodnutí či na ochranu proti nečinnosti jsou více méně unifikované a jasné (srov. § 78 s. ř. s. ve vztahu k rozsudku o žalobě proti rozhodnutí a § 81 odst. 2 s. ř. s. ve vztahu k žalobě nečinnosti), výrok rozsudku, kterým krajský soud vyhová zásahové žalobě, bude mnohem proměnlivější (srov. § 87 odst. 2 větu prvou s. ř. s.: „*Soud rozsudkem určí, že provedený zásah byl nezákonný, a trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo brozí-li jeho opakování, zakáže správnímu orgánu, aby v porušování žalobcova práva pokračoval, a přikáže, aby, je-li to možné, obnovil stav před zásahem.*“).

[107] Výroky rozsudků ve věcech zásahových žalob se obecně liší v závislosti na tom, co přesně žalobce žaluje a požaduje. Je-li to určovací (čistě deklaratorní) zásahová žaloba, soud toliko určí, že nějaký blíže vymezený zásah, který se odehrál v minulosti, byl nezákonný. Hrozí-li opakování v minulosti ukončeného zásahu, zakáže správnímu orgánu též jeho opakování. Trvá-li však zásah či jeho důsledky, zakáže soud navíc správnímu orgánu, aby v porušování žalobcova práva pokračoval. Je-li to možné, může též přikázat obnovení stavu před zásahem.

[108] Jakýkoli dogmatismus při požadavcích na formulaci výroku rozsudku, kterým soud vyhověl zásahové žalobě, není namístě. Při formulaci výroku je klíčová jeho srozumitelnost a vykonatelnost. Též u výroků reagujících na trvající zásah proto může být pro přehlednost vhodné určit, že zásah je nezákonný a teprve pak (třebas i v dalším výroku) zakázat správnímu orgánu, aby v porušování žalobcova práva pokračoval (což ostatně odpovídá také prostému jazykovému výkladu § 87 odst. 2 věty první s. ř. s.). Jako zbytečně kategorické je proto třeba odmítnout závěry rozsudku ze dne 28. 5. 2014, čj. 1 Afs 60/2014-48, bod 21, dle něhož zákonný text „*může svádit k závěru, že správní soud je oprávněn vydat výrok určovací a výrok na plnění vedle sebe. Při bližším pohledu je ovšem zřejmé, že tyto výroky vedle sebe neobstojí.*“

[109] To samozřejmě neznamená, že by žalobce měl (nezávisle na tom, proti čemu se žalobou brání) možnost volby, zda užít žalobu čistě deklaratorní, či naopak záporní (zdržovací). Brání-li se žalobce před trvajícím zásahem, nemůže volit žalobu deklaratorní (a tím obejít příkaz zákona uplatnit nejprve jiné právní prostředky ochrany ve smyslu § 85 s. ř. s. – viz část III.2.F. shora). Soud si proto ve sporných případech musí nejprve ujasnit, a to ve spolupráci se žalobcem (§ 36 odst. 1 věta druhá s. ř. s.), zda projednávána žaloba je „záporní“, tj. směřuje proti zásahu, který doposud nebyl ukončen, anebo „určovací“, tedy směřuje proti zásahu, který již ukončen byl. Zatímco u určovací žaloby nezkoumá, zda se žalobce ochrany před zásahem či jiné formy nápravy mohl domáhat jinými právními prostředky, u záporní žaloby takové zkoumání provést musí.

[110] V nynější věci jde o tvrzený zásah, který spočívá v nezákonné a trvající faktické nečinnosti správního orgánu (odlišné od nečinnosti předvídané v § 79 s. ř. s.). To plyne nejen z vylíčení celé věci stěžovatelkou, ale též z petitu její žaloby. Je proto nesporné, že jde o žalobu záporní. Problematice vyhovujících výroků rozsudků v obdobných věcech se již obsírně věnoval rozšířený senát ve věci 7 Aps 3/2008, věc *Olomoucký kraj* (cit. v bodě [69] shora, tehdejší žalobce vytýkal katastrálnímu úřadu, že neprovedl záznam do katastru nemovitostí). Jak rozšířený senát vysvětlil, výrok rozsudku je třeba formulovat tak, „*aby vedl k tomu, že příslušný správní orgán nadále již nebude nečinný a že naopak učiní zákonem předepsaný úkon a že tento úkon bude mít zákonem stanovený obsah*“ (rozsudek ve věci *Olomoucký kraj*, bod 27, srov. též body 29 až 31).

[111] Lze poznamenat, že soud se nemusí vždy snažit otrocky vyhovět zákonnému textu a formulovat výrok ve věcech záporných žalob tak, že nějaké porušování žalobcova práva žalovanému zakáže. Jakkoli u většiny zásahových žalob výrok, kterým se žalovanému něco zakazuje, dává dost dobrý smysl, u žalob na nezákonnou nečinnost, která je zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s., vede jen ke kostrbatým a obtížně srozumitelným výrokům (typu „zakazuje se pokračovat v porušování žalobcova práva spočívajícím v nezahájení řízení o odstranění stavby podle § 129 stavebního zákona“). Rozšířený senát opakuje, že § 87 odst. 2 věta první s. ř. s. vede soud především k požadavku na srozumitelný a vykonatelný výrok. Výrok „zakazuje se pokračovat v porušování žalobcova práva spočívajícím v nezahájení řízení o odstranění stavby podle § 129 stavebního zákona“ je ekvivalentem výroku „přikazuje se zahájit řízení o odstranění stavby podle § 129 stavebního zákona“. Prve uvedený výrok je však podstatně komplikovanější a méně srozumitelný.

[112] Právě uvedený závěr nijak nevybočuje ze zákonného vymezení kompetence soudu. K tomu lze odkázat jen na triviální poznatek deontické logiky, že normativní modalita příkazu a zákazu jsou vzájemně převoditelné a svým významem plně ekvivalentní (např. Knapp, V.; Gerloch, A. *Logika v právním myšlení*. Praha: Eurolex Bohemia 2000, s. 115).

[113] Ve věcech nezákonných zásahů, které mají spočívat v nezahájení řízení z moci úřední tam, kde zahájeno být mělo, proto krajský soud ve výroku vyhovujícího rozsudku jednak určí, že nezahájení řízení je nezákonným zásahem, jednak přikáže správnímu orgánu zahájit řízení (zde řízení podle § 129 odst. 2 stavebního zákona).

[114] Osoby, které by mohly být přímo dotčeny na svých právech rozhodnutím vydaným v řízení, jehož zahájení se žalobce domáhá, přicházejí v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení před soudem (§ 34 odst. 1 s. ř. s. - obecně k účastenství osob zúčastněných též v řízení o zásahových žalobách srov. shora cit. rozsudek rozšířeného senátu ve věci *HOPR TRADE*, bod 59).

[115] Rozšířený senát dodává, že podmínky aktivní procesní legitimace jsou dány, bude-li žalobce tvrdit myslitelné dotčení své právní sféry nezahájením řízení z moci úřední. Je-li zjevné a nepochybné, že jednání popsané v žalobě nemůže být vzhledem ke své povaze, původci či jiným okolnostem „zásahem“ ve smyslu legislativní zkratky v § 82 s. ř. s., i kdyby byla všechna tvrzení žalobce pravdivá, musí být taková žaloba odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jelikož chybí podmínka řízení spočívající v myslitelném tvrzení nezákonného zásahu. Soud zde bude přihlížet též k závěrům ustálené judikatury, jež dále vysvětluje, které úkony veřejné správy nezákonným zásahem nejsou a nemohou být. Tento závěr formuloval rozšířený senát již v rozsudku ze dne 21. 11. 2017, čj. 7 As 155/2015-160, č. 3687/2018 Sb. NSS, věc *EUROVIA*, bod 63. Byl by tento rozsudek zrušen nálezem Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 635/18, důvody zrušení pro protiústavnost se vztahovaly k posuzování včasnosti zásahové žaloby a nijak se nedotýkají právě zmiňované otázky. Tyto Ústavním soudem nijak nezpochybněné závěry rozšířeného senátu se naopak staly základem navazující judikatury (podobně např. rozsudek ze dne 30. 5. 2019, čj. 7 As 44/2019-21, bod 12, naposledy rozsudek ze dne 18. 3. 2021, čj. 10 As 255/2020-34, bod 14).

III. 2. H. Shrnutí

[116] Ten, kdo tvrdí, že je dotčen na svém hmotném právu faktickou nečinností stavebního úřadu, který v rozporu s § 129 odst. 2 stavebního zákona nezahájil řízení o odstranění nepovolené stavby (nepovolené terénní úpravy), se může bránit proti takové faktické nečinnosti správního orgánu žalobou na ochranu před nezákonným zásahem (§ 82 násl. s. ř. s.). Vyhoví-li soud takové žalobě, určí, že nezahájení řízení z moci úřední je nezákonným zásahem a současně přikáže stavebnímu úřadu zahájit řízení podle § 129 odst. 2 stavebního zákona.

[117] Pokud nebude zásahová žaloba odmítnuta proto, že v žalobě označené jednání nemůže být již z povahy věci nezákonným zásahem [§ 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], je namístě zkoumat její přípustnost z hledisek § 85 s. ř. s., částí věty před středníkem. Soud si musí nejprve ujasnit, zda projednávaná žaloba je „záporní“, tj. směřuje proti zásahu, který doposud nebyl ukončen, anebo „určovací“, tedy směřuje proti zásahu, který již ukončen byl. Zatímco u určovací žaloby nezkoumá, zda se žalobce ochrany před zásahem či jiné formy nápravy mohl domáhat jinými právními prostředky, a pokud ano, zda tak učinil, u záporní žaloby takové zkoumání provést musí. Zjistí-li, že uvedené právní prostředky měl žalobce k dispozici, avšak nevyužil jich, musí soud žalobu odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 85 s. ř. s.

[118] Neuplatnil-li žalobce před podáním žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu spočívajícím v jeho faktické nečinnosti ve věci zahájení správního řízení z moci úřední podnět podle § 42 správního řádu, respektive podnět nadřízenému správnímu orgánu k přijetí opatření proti nečinnosti (§ 80 odst. 2 správního řádu), soud žalobu odmítne pro nepřijatelnost dle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 85 s. ř. s.

IV. Aplikace právního názoru na nyní projednávanou věc

[119] Rozšířený senát vztáhl výše uvedené závěry na nyní posuzovanou věc. Protože v ní šlo o jedinou kasační námítku, posoudil celou věc sám, a to v souladu s § 71 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu.

[120] Krajský soud zásahovou žalobu odmítl s tím, že žalobou tvrzený zásah není a z povahy věci nemůže být nezákonným zásahem ve smyslu legislativní zkratky § 82 s. ř. s. Soud sice věc posoudil v souladu s ustálenou judikaturou, ovšem tuto judikaturu nyní rozšířený senát korigoval.

[121] Stěžovatelka tvrdí, že je vlastníkem pozemků, na kterých byly provedeny nepovolené terénní úpravy, současně je též vlastníkem pozemků sousedních. Je-li tomu tak, může být dotčena na svých veřejných subjektivních hmotných právech pasivitou stavebního úřadu, pokud jde skutečně o nepovolenou terénní úpravu. O nezákonný zásah se tedy jednat může (rozšířený senát samozřejmě nezjišťoval, zda se o nezákonný zásah v této věci skutečně jedná, tedy zda měl stavební úřad povinnost zahájit řízení o odstranění terénní úpravy).

[122] Stěžovatelka tvrdí, že stavebník provedl terénní úpravy bez příslušného veřejnoprávního povolení, ovšem stavební úřad přesto nezahájil řízení podle § 129 stavebního zákona. Krajský soud proto v dalším řízení nejprve ověří, zda stěžovatel vyčerpal před podáním žaloby právní prostředky k ochraně práv dle § 85 s. ř. s. (blíže k tomu část III.2.F. shora). Pokud je stěžovatel vyčerpal, soud dále posoudí, zda jsou dány důvody k zahájení řízení o odstranění terénních úprav. Posoudí tedy, (i) zda se lze důvodně domnívat, že se jedná o terénní úpravu, která v době svého vzniku i dnes vyžaduje povolení; (ii) pokud je povolení třeba, zda takové povolení nebylo pravomocně vydáno; případně (iii) zda není známa žádná skutečnost, která by předem vyloučila možnost, že bude odstranění terénní úpravy nařízeno. Jsou-li důvody k zahájení řízení naplněny, přikáže soud stavebnímu úřadu zahájit řízení podle § 129 odst. 2 stavebního zákona.

[123] Pokud soud žalobě vyhoví, stavební úřad zahájí řízení a bude dále postupovat za podmínek stanovených v § 129 stavebního zákona. Výrok rozsudku, kterým krajský soud vyhověl zásahové žalobě, nijak nepředurčuje, zda stavební úřad skutečně nařídí odstranění stavby (terénní úpravy), tím méně pak otázku, zda tu jsou důvody pro dodatečné povolení stavby (terénní úpravy). Případný vyhovující rozsudek tudíž nevyklučuje (a někdy dokonce předpokládá) další dokazování. Je proto možné, že stavební úřad po případném dalším dokazování v součinnosti s účastníky řízení zjistí, že ve skutečnosti byla terénní úprava povolena, eventuálně žádné povolení nepotřebuje apod.

[124] Řízení o nařízení odstranění terénní úpravy zahájené na základě výroku soudního rozsudku může nakonec skončit buď nařízením odstranění (potvrdí se, že terénní úprava není povolena, nebyla povolena ani dodatečně a není tu ani žádná překážka pro její odstranění), anebo zastavením řízení (terénní úprava bude dodatečně povolena), eventuálně nenařízením odstranění, pokud se zjistí, že terénní úprava byla ve skutečnosti povolena, nebo že žádné povolení nepotřebuje, eventuálně že je sice nepovolená, ale že je zde nějaký závažný důvod, pro nějž nelze nařídit její odstranění (i bez dodatečného povolení). Ve všech uvedených případech se pak mohou osoby, kterých se rozhodnutí negativně dotklo na jejich právech, bránit žalobou proti takovému rozhodnutí stavebního úřadu.

[125] Dospěje-li krajský soud naopak k závěru, že důvody k zahájení řízení naplněny nebyly, zásahovou žalobu zamítne (§ 87 odst. 3 s. ř. s.).

[126] Rozšířený senát připomíná, že krajský soud vyrozumí o probíhajícím řízení osoby, které přicházejí v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení (§ 34 odst. 1 s. ř. s.). Současně je vyzve, aby ve lhůtě, kterou jim k tomu stanoví, oznámily, zda v řízení budou uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení (§ 34 odst. 2 s. ř. s.). V úvahu připadá na prvním místě stavebník, tedy osoba, která provedla sporné terénní úpravy, vlastník pozemků, na kterých se sporné terénní úpravy nacházejí, případně vlastníci sousedních pozemků či staveb na nich, může-li být

jejich vlastnické právo terénní úpravou či jejím odstraněním přímo dotčeno, eventuálně jiné osoby, které mohou být na svých právech dotčeny rozsudkem krajského soudu.

Odlíšné stanovisko podle § 55a s. ř. s. soudce Aleše Roztočila

[1] Uznávám, že rozhodnutí většiny je pečlivě odůvodněno a uznávám závažnost některých důvodů, které většinu členů rozšířeného senátu vedly ke změně dosavadní judikatury. Přesto však s rozhodnutím většiny ani s jeho odůvodněním nemohu souhlasit.

[2] Rozhodnutí většiny fakticky vede k popření dichotomie mezi řízeními zahajovanými z moci úřední a řízeními zahajovanými na žádost. Ačkoli totiž ani po přijetí právních závěrů většiny řízení o nařízení odstranění stavby (popř. jiné řízení zahajované z moci úřední) nelze přímo zahájit podáním osoby, která by byla účastníkem takového řízení, napříště bude možné, aby si taková osoba mohla zahájit řízení vymočí, což fakticky stírá rozdíl mezi oběma typy řízení. Zahájení řízení se stává nárokovým. Právní úprava rozlišující mezi řízeními zahajovanými z moci úřední a řízeními zahajovanými na žádost obsažená v § 44 a § 46 správního řádu se tak stává fakticky obsoletní.

[3] Tradiční rozdíl mezi oběma typy řízení ovšem není nahodilý, má svůj původ v účelu, kterému daný typ řízení slouží a který ostatně i rozhodnutí většiny vyloučilo. Nesouhlasím však se závěry, které většina dovozuje z usnesení rozšířeného senátu ve věci *Dobřejovice/Čestlice*. Sám rozšířený senát výslovně omezil své závěry vyslovené v této věci na rozsah soudního přezkumu ve věcech návrhů na zrušení opatření obecné povahy (bod 46 cit. usnesení). Rozhodně z tohoto rozhodnutí nelze dovozovat, že rozlišování mezi ochranou veřejných zájmů a objektivního práva na jedné straně a ochranou subjektivních práv na straně druhé je zcela relativizováno (ne-li překonáno), jak lze zřejmě dovozovat z rozhodnutí většiny v nyníjší věci.

[4] Důsledkem nyníjšího rozhodnutí je tak popření role veřejné správy v oblasti tzv. dozorové činnosti, jejíž nejdůležitější součástí jsou právě rozličná nápravná či sankční řízení zahajovaná z moci úřední. Rozhodnutí většiny tak vlastně zahrnuje tuto dozorovou činnost do nárokové sféry jednotlivců. Je možné souhlasit v obecnosti s principem, že veřejná moc, včetně veřejné správy, má být „služkou občana“. Avšak právě aby si úřady zachovaly akceschopnost v této službě občanstvu, která zajisté zahrnuje právě i ochranu veřejného zájmu a zákonnosti, musí si zachovat určitou oblast autonomie a správní úvahy v této oblasti. Nesmí se stát otroky některých jednotlivců, kteří se rozhodnou dozorovou činností úřadů instrumentalizovat za účelem dosažení vlastních partikulárních zájmů.

[5] Těto skutečnosti si byl rovněž vědom šestý senát, když rozšířenému senátu postupoval věc dle § 17 odst. 1 s. ř. s. Navrhl „prolomit“ dosavadní názor o nemožnosti domoci se cestou zásahové žaloby zahájení řízení z moci úřední pouze jako zcela výjimečnou možnost právě v případě řízení o nařízení odstranění nepovolené stavby dle § 129 stavebního zákona výlučně ve prospěch osob dotčených na vlastním subjektivním hmotném právu (především vlastnickém) existencí nepovolené stavby. Zde uvádím, že právě v této oblasti lze v dosavadní judikaturou připouštěných možnostech ochrany práv vlastníka (zejména sousední nemovitosti, případně vlastníka pozemku, na němž je nepovolená stavba umístěna, shledávat určitý deficit (k tomu viz dále). Většina ovšem ve svém nyníjším rozhodnutí z navržené výjimečné možnosti ochrany práv učinila pravidlo, které doslova revolučním způsobem mění rozdělení rolí mezi veřejnou správou a soudy.

[6] Součástí dozorové činnosti správních orgánů je přijímání a vyhodnocování podnětů fyzických a právnických osob, popř. též jiných orgánů veřejné moci. V rámci této činnosti musí být správní orgány nadány určitým prostorem pro úvahu, zda jsou naplněny důvody pro zásah, tj. zda veřejný zájem, resp. zákonnost jsou narušeny či ohroženy s určitou minimální intenzitou tak, aby to ospravedlnilo zásah veřejné moci. Intervence veřejné správy je vždy spojena na jedné straně s určitým zásahem do práv dotčených osob, na druhé straně pak s vynaložením veřejných prostředků finančních, materiálních i personálních, které nejsou neomezené a jejichž nasazení na jednom místě může znamenat, že chybí jinde, kde by jich třeba pro ochranu veřejného zájmu bylo zapotřebí více.

V tomto smyslu se mluví v oblasti trestního práva o principu oportunitu, staří Římané pak obdobnou zásadu vtělili do maximy *minima non curat praetor*.

[7] Názor vtělený do rozhodnutí většiny uvedený prostor veřejné správy pro úvahu o efektivnosti a účelnosti zásahu v rámci dozorové činnosti eliminuje tím, že tento zásah činí nárokovým. Obávám se, že to povede k zahlcování veřejné správy podněty, respektive požadavky různých soukromých osob na dozorové úkony, včetně zahajování správních řízení o nápravných opatřeních, a následně k zahlcování správních soudů řízení o těchto požadavcích. Veřejné správě tato tendence zajistí na akceschopnosti nepřidá, zato nepochybně povede k hypertrofií administrativy, která bude zpětně nadále zatěžovat i širokou veřejnost.

[8] Pokud se rozhodnutí většiny pokouší nepřipustit tuto „nárokovost“ při zahajování rovněž sankčních řízení, je třeba poznamenat, že toto odlišení působí dosti uměle, neboť ve stejné logice lze argumentovat, že i protiprávní jednání, zasahující do práv další osoby, může být právě ukončeno pomocí sankčního řízení. Ostatně judikatura Ústavního soudu v některých případech již pootevřela i cestu k účastenství třetích zainteresovaných osob právě v trestních řízeních správních (srov. nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 1685/17, ze dne 18. 12. 2018).

[9] Spory, které rozhodnutí většiny ukládá správním orgánům řešit, jsou primárně spory občanskoprávní vedené mezi soukromými osobami (viz zde v řešené věci blíže neobjasněný spor mezi stěžovatelem a provozovatelem golfového hřiště o způsob užívání pozemků ve vlastnictví stěžovatele, respektive pozemků sousedících). Veřejnoprávní dozorová činnost správního orgánu zde je pouhým nástrojem (zbraní) účastníků těchto soukromých sporů. V řízení před správními soudy pak opět půjde především o spor dvou či více soukromých osob vedený o záležitosti primárně soukromoprávní (zpravidla sousedské spory), v nichž správní orgán (stavební úřad) bude hrát pouhou vedlejší roli. Zde se přitom situace odlišuje od (veřejnoprávního) povolování záměrů zasahujících do práv dalších osob, kde v řízení před správním orgánem a následně před správním soudem jsou rovněž řešeny obdobné sporné otázky přesahující do oblasti soukromoprávní, včetně právě sousedských sporů. V uvedených povolovacích řízeních totiž vystupuje veřejná správa, která svým jednáním do práv účastníků řízení (vlastníků sousedních nemovitostí) aktivně zasahuje záměrem, který aprobej z hlediska primárně veřejnoprávních předpisů, ovšem zároveň právě a jen v tomto případě je zmocněna zákonem k jejich posouzení i z hlediska jejich přípustnosti soukromoprávní (§ 89, § 114 stavebního zákona). Takové zákonné pověření k výkonu veřejnoprávního dozoru za účelem ochrany soukromých práv třetích osob však není dáno. Sousedi by svá soukromá (vlastnická) práva dotčená činností jiných soukromých osob měli hájit (s právě uvedenou výjimkou povolování záměrů) především prostředky soukromého práva, které odůvodnění většiny do značné míry bagatelizuje. Neměly by nastávat případy, kdy soukromé osoby budou mít na výběr, zda své soukromé spory budou řešit cestou žaloby na ochranu vlastnického práva v občanském soudním řízení a/nebo vyvoláním sporu před správním orgánem, resp. správním soudem s tím, že budou zvažovat, která cesta je pro ně výhodnější, např. z hlediska nákladů na soudní poplatky, délky řízení apod. Konkrétně stěžovatel v nyní projednávané věci zřejmě má právo bránit se proti neoprávněným zásahům třetí osoby do svého vlastnického práva k předmětným pozemkům cestou žaloby v občanském soudním řízení.

[10] Dosavadní judikatura rozšířeného senátu podobnou možnost volby mezi soukromoprávními a veřejnoprávními prostředky ochrany práv neumožňovala, zřejmě je tedy tímto rozhodnutím rovněž popřena (usnesení rozšířeného senátu ze dne 4. 9. 2012, čj. 1 As 93/2009-273, č. 2732/2013 Sb. NSS, ve věci prostředků ochrany osobních údajů dle již zrušeného zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů).

[11] Uznávám, že v některých případech může být dosavadní nemožnost dosáhnout zásahu stavebního úřadu proti nepovolené stavbě, respektive jejímu vlastníku, vskutku oprávněně pocítována jako odeprání ochrany práv. Je tomu tak především v případech, kdy nepovolená stavba do práv (zpravidla) souseda intenzivně zasahuje, aniž by cestou soukromého práva bylo možné dosáhnout efektivně nápravy. Podle mého názoru ovšem již v judikatuře existuje možnost ochrany takových práv v oblasti veřejné správy včetně následného soudního přezkumu. Tato možnost vychází z rozhodnutí zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 6. 9. 2012, čj. Konf 25/2012-9, č. 2717/2012 Sb. NSS, věc *Ochrana proti certifikátům autorizovaných inspektorů*. Zvláštní senát se zabýval v zásadě podobnou situací, tj. možností ochrany (zpravidla vlastníků sousedních nemovitostí) proti záměrům, u nichž otázka veřejnoprávní povolenosti

(oznámením certifikátu autorizovaného inspektora) je sporná, přičemž výslovně počítal s pravidelnou situací, kdy realizace takového záměru již započala, resp. byla již i dokončena. Případy, kdy je sporná otázka povolení stavby, popř. otázka, zda určitý záměr povolení či jiný úkon stavebního úřadu pro svou realizaci vyžadoval, je zcela srovnatelná s případy řešenými zvláštním senátem v cit. usnesení.

[12] Zvláštní senát v bodech 74 a 75 cit. usnesení uvedl: „*Dle § 142 spr. ř. rozhodne správní orgán na žádost každého, kdo prokáže, že je to nezbytné pro uplatnění jeho práv, zda určitý právní vztah vznikl a kdy se tak stalo, zda trvá, nebo zda zanikl a kdy se tak stalo. Věcně a místně příslušným orgánem k rozhodnutí bude dle § 11 spr. ř. stavební úřad určený místem stavby, o kterou bude spor veden. Navrhovatel se v takovém řízení bude nejspíše domáhat toho, aby stavební úřad určil, že stavebníkovi právo provést stavbu nevzniklo. Připomenout je třeba i to, že pro použití § 142 spr. ř. není rozhodné, zda stavební zákon má nebo nemá upravenou pravomoc stavebního úřadu k vydávání deklaratorních rozhodnutí řešících spory. Zmíněné ustanovení správního řádu je kompetenčního charakteru; v tomto je „samonosné“ a umožňuje správním orgánům v jednotlivých oborech veřejné správy rozhodovat podle něj bez ohledu na to, zda předpis práva hmotného s takovýmto rozhodnutím počítá; určující je tu jen to, zda podmínky § 142 spr. ř. jsou splněny (viz k tomu též Vedral, J.: Komentář. II. vydání, BOVA POLYGON, Praha 2012, s. 1099 a násl.). Není-li tu tedy žádný případ nesplnění podmínky § 142 odst. 2 spr. ř. (možnost vydání osvědčení, nebo řešení sporné otázky v rámci jiného správního řízení), neodepře stavební úřad rozhodnout o žádosti za vydání určovacího rozhodnutí o právním vztahu.“*

[13] V bodě 79 pak zvláštní senát k situaci po vydání rozhodnutí, že stavebníkovi právo provést stavbu nevzniklo, uvedl: „*Následně by stavební úřady jako orgány státního dozoru ve věcech územního plánování a stavebního řádu mohly postupovat dle § 171 stavebního zákona a vyzvat stavebníka ke zjednání nápravy nebo rozhodnutím uložit povinnost zjednat nápravu v přiměřené lhůtě. Není dále vyloučeno ani nařízení odstranění stavby dle § 129 či kontrolní prohlídka stavby dle § 134 stavebního zákona a v jejím důsledku postup dle odst. 4 tohoto ustanovení.“*

[14] Nevidím důvod, proč by postup nastíněný zvláštním senátem nebyl použitelný pro obranu práv proti stavbám či jiným záměrům, které neziskaly řádné veřejnoprávní povolení. Sousedovi dotčenému na právech takovou nepovolenou stavbou tak je k dispozici řízení, které může iniciovat, a dosáhnout tak autoritativního rozhodnutí o otázce, zda sporná stavba byla povolena. Pokud bude takto rozhodnuto, připadá v úvahu jediné následné zahájení řízení o nařízení odstranění stavby. Lze dodat, že v právním státě si nelze představit situaci, kdy by stavební úřad řízení dle § 129 stavebního zákona nezahájil, přestože by bylo pravomocně rozhodnuto o tom, že sporná stavba byla provedena bez potřebného povolení.

[15] V návaznosti na pravomocné rozhodnutí v řízení dle § 142 správního řádu pak je možno dosáhnout přezkoumání takové otázky správním soudem v řízení o žalobě proti rozhodnutí stavebního úřadu (resp. proti rozhodnutí o odvolání proti němu). Zde je třeba zopakovat judikaturu rozšířeného senátu, podle níž „*hlavním řízením před správními soudy je řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Poskytování ochrany proti úkonům správních orgánů v tomto řízení je tedy pravidlem. Další dva typy žalob, tj. žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu a žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem a donucením správního orgánu pak tvoří doplňkové možnosti ochrany poskytované správními soudy proti jednání správních orgánů tam, kde žalobu proti rozhodnutí správního orgánu nelze aplikovat [...] Právě řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu nejlépe respektuje systémové principy, na nichž je správní soudnictví v České republice založeno. Jsou to zásady subsidiarity a posteriority obsažené v § 5 s. ř. s., které v souladu s principem dělby státní moci (čl. 2 odst. 1 Ústavy České republiky) brání, aby moc soudní v podobě správních soudů nahrazovala činnost orgánů moci výkonné a přivlastňovala si jejich pravomoc. Správní soudy tak mohou být v rámci ochrany práv aktivovány tehdy, pokud jednotlivec vyčerpal dostupné možnosti ochrany svých práv v rámci veřejné správy a jejich úloha spočívá především v kontrole zákonnosti jednání správních orgánů.“ (usnesení rozšířeného senátu ze dne 18. 4. 2017, čj. 6 AfS 270/2015-48, č. 3579/2017 Sb. NSS, věc *Zastavení vyplácení dotace*).*

[16] Rozhodnutí většiny bohužel předestřenou logiku procesních prostředků ochrany práv ve správním soudnictví nerespektuje, naopak že žaloby na ochranu proti nezákonnému zásahu správního orgánu činí primární nástroj ochrany práv, který lze využít bez ohledu na to, že osobě dotčené na svých právech (domněle) nepovolenou stavbou jsou k dispozici prostředky ochrany jejich práv ve sféře jak soukromého, tak veřejného práva. Tím vlastně neguje subsidiaritu zásahové žaloby vyjádřenou v § 85 s. ř. s. Jakkoli kvitují to, že většina podmiňuje využití zásahové žaloby alespoň podáním podnětu dle § 42 správního řádu a následně žádostí o ochranu před nečinností

stavebního úřadu dle § 80 odst. 2 správního řádu, přesto v důsledku tohoto rozhodnutí rozšířeného senátu dojde k nežádoucí situaci, kdy fakticky správní soud bude nahrazovat správní orgán při výkonu jeho dozorové činnosti. Bude totiž na soudu, aby v nalézacím řízení ověřil, zda sporná stavba či jiný záměr splňuje podmínky pro realizaci ve volném režimu či vyžaduje povolení či jiný úkon stavebního úřadu, zda takové povolení bylo vydáno, popř. zda byla stavba vskutku realizována v souladu s povolením. To vše předtím, než správní orgán zjistí skutkový stav a posoudí relevantní právní otázky.

[17] Pokud většina své rozhodnutí podepřela mj. komparativní argumentací o nutnosti překonat tradiční (a v zákoně vyjádřené) rozdělení mezi řízeními, které jsou v dispozici účastníka a řízeními, jejichž zahájení v dispozici účastníka není, taková argumentace není přesvědčivá. Příklady uváděné většinou z Estonska a Nizozemí lze považovat za nahodilé a právní systémy těchto zemí nejsou s českým systémem správního práva a správního soudnictví nijak příbuzné. Naopak ve všech okolních zemích, které z hlediska posouzení udržitelnosti dosavadního náhledu na posuzovanou otázku relevantní, není dána možnost dosáhnout soudní cestou ochrany proti nezahájení *ex officio* řízení.

[18] Shrnuji tedy, že názor většiny považuji za rozporný se zákonem, přičemž nezbytnost jeho přijetí např. z důvodu odstranění ústavního deficitu v oblasti práva na soudní ochranu není dána. Přijatý názor odporuje zákonem stanovené dělbě kompetencí mezi veřejnou správou a správním soudnictvím, a v důsledku toho je nekompatibilní se zákonným nastavením systému správního soudnictví v České republice.

4179

Oběti trestných činů: lhůta pro podání žádosti o peněžitou pomoc

k § 8 odst. 1 písm. g) a § 30 odst. 2 zákona č. 45/2013 Sb., o obětech trestných činů a o změně některých zákonů (zákon o obětech trestných činů); (v textu jen „zákon o obětech trestných činů“)

Písemné poučení o lhůtě pro podání žádosti o peněžitou pomoc, které orgány činné v trestním řízení poskytují oběti trestného činu podle § 8 odst. 1 písm. g) zákona č. 45/2013 Sb., o obětech trestných činů, lze považovat za úplné a dostatečné jen za situace, kdy je v něm oběti trestného činu sdělena informace nejenom o délce subjektivní a objektivní lhůty k uplatnění tohoto nároku, nýbrž i o hmotněprávní povaze těchto lhůt, z ní vyplývající nutnosti před uplynutím každé z nich doručit žádost Ministerstvu spravedlnosti a nedostatečnosti předání žádosti k poštovní přepravě před jejich koncem. Nedosahuje-li písemné poučení o lhůtě pro podání žádosti o peněžitou pomoc takto požadované kvality a obsahuje jen doslovnou citaci znění § 30 odst. 2 citovaného zákona, je nutné v takovém specifickém případě vycházet z toho, že pro zachování dvouleté subjektivní lhůty zakotvené v tomto ustanovení postačuje před jejím uplynutím předat uvedenou žádost k poštovní přepravě.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2021, čj. 4 As 297/2020-27)

Prejudikatura: nález Ústavního soudu č. 103/2005 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 487/03).

Věc: J. V. proti Ministerstvu spravedlnosti o odškodnění, o kasační stížnosti žalobce.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 12. 1. 2017 zamítl žádost žalobce ze dne 3. 11. 2015 o poskytnutí peněžité pomoci obětem trestné činnosti s odkazem na ustanovení § 30 odst. 2 zákona o obětech trestných činů.

V odůvodnění tohoto rozhodnutí žalovaný uvedl, že žalobce uplatnil nárok na poskytnutí peněžité pomoci v paušální částce ve výši 200.000 Kč podle § 24 odst. 1 písm. c) zákona o obětech trestných činů, neboť v důsledku trestného činu zemřela jeho dcera. Na základě provedeného dokazování bylo zjištěno, že dne 4. 11. 2013 došlo k vraždě dcery žalobce, jeho tchána, a jeho tchýni byla způsobena těžká újma na zdraví. Uvedeného skutku se dopustil X., který byl rozsudkem Krajského soudu v Ostravě ze dne 13. 8. 2014, čj. 50 T 6/2014-1378, ve spojení s rozsudkem Vrchního soudu v Olomouci ze dne 5. 11. 2014, čj. 3 To 117/2014-1486, uznán vinným ze spáchání zločinu vraždy podle § 140 odst. 2, odst. 3 písm. a), j) zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších

předpisů (dále jen „trestní zákoník“), dílem dokonaným, dílem nedokonaným ve stádiu pokusu podle § 21 odst. 1 trestního zákoníku, a přečinu porušování domovní svobody podle § 178 odst. 1, odst. 3 trestního zákoníku, za což byl odsouzen k úhrnnému výjimečnému trestu odnětí svobody v trvání 27 roků. Dále bylo jednoznačně doloženo, že zemřelá byla žalobcova dcera a zároveň s ním v době své smrti žila v domácnosti, čímž byly splněny podmínky pro poskytnutí peněžité pomoci uvedené v § 24 odst. 1 písm. c) zákona o obětech trestných činů.

Následně však žalovaný poukázal na § 30 odst. 2 téhož zákona, podle něhož lze žádost o poskytnutí peněžité pomoci podat nejpozději do dvou let ode dne, kdy se oběť dozvěděla o újmě způsobené trestným činem, nejpozději však do pěti let od spáchání trestného činu, jinak právo zaniká. V citovaném ustanovení jsou podle žalovaného stanoveny prekluzivní lhůty, jejichž běh je na sobě navzájem nezávislý a v jejichž průběhu musí být žádost podána, tedy ministerstvu doručena, aby ji bylo možno považovat za včasnou. Uplynutím být i jedné z těchto lhůt právo na poskytnutí peněžité pomoci ze zákona zaniká. K trestnému činu došlo v projednávané věci dne 4. 11. 2013, avšak předmětná žádost byla ministerstvu doručena až dne 9. 11. 2015. Přitom nebylo zjištěno, že nastaly okolnosti, které by žalobci objektivně bránily ve včasné uplatnění nároku. U něho se sice v souvislosti s trestným činem rozvinula duševní porucha, v jejímž důsledku byl v pracovní neschopnosti od 5. 11. 2013 do 11. 1. 2014, avšak v péči psychiatra byl jen ambulantně, nedošlo k nutné hospitalizaci, a nelze tak dovodit, že by se o okamžiku vzniku újmy způsobené trestným činem objektivně mohl dozvědět později, než k datu 4. 11. 2013. Jeho právo na poskytnutí peněžité pomoci obětem trestných činů tak zaniklo přede dnem, než byla předmětná žádost podána.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 27. 8. 2020, čj. 6 A 91/2017-29, žalobu proti tomuto rozhodnutí žalovaného zamítl.

Dále městský soud uvedl, že vzhledem k tomu, že lhůta pro uplatnění práva na peněžitou pomoc je lhůtou hmotněprávní (její zmeškání zákon spojuje se zánikem práva), k jejímu zachování nepostačuje, je-li v jejím rámci žádost podána k poštovní přepravě, ale je zapotřebí, aby se žádost nejpozději posledního dne lhůty dostala do faktické dispozice žalovaného, tj. byla mu doručena, což se v projednávané věci nestalo.

Neznalost hmotněprávního charakteru uvedené lhůty, který vyplývá ze zákona, žalobce podle městského soudu neomlouvá. Žalobci totiž byla v průběhu trestního řízení vedeného proti pachateli trestného činu předána základní informace pro oběť trestného činu, v níž byl v souladu se zákonem poučen o tom, že žádost o poskytnutí peněžité pomoci lze podat u ministerstva nejpozději do dvou let ode dne, kdy se oběť dozvěděla o újmě způsobené trestným činem, nejpozději však do 5 let od spáchání trestného činu, jinak právo zaniká. O tom svědčí ve spise založená kopie žalobcem podepsaného potvrzení ze dne 24. 1. 2014 o převzetí poučení oběti trestného činu.

Proti tomuto rozsudku městského soudu podal žalobce (stěžovatel) včasnou kasační stížnost.

Stěžovatel namítal, že nebyl nikým poučen o nutnosti žádost o peněžitou pomoc ve dvouleté subjektivní lhůtě nejen odeslat žalovanému, nýbrž mu ji též doručit, neboť se jedná o lhůtu hmotněprávní. Tuto informaci neobsahuje ani standardní poučení oběti v trestním řízení. Uvedená lhůta byla oproti předchozímu právnímu stavu prodloužena o jeden rok kvůli tomu, že část žádostí byla zamítána pro opožděnost. Smyslem uvedené zákonné úpravy je tedy peněžitou pomoc obětem trestné činnosti spíše poskytnout, pokud o ni v době potřeby požádají. Přitom lze odkázat na náleží Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 3375/17, ve kterém se zdůrazňuje, že pravidlo, které je správné, nesmí být použito slepě bez ohledu na konkrétní okolnosti věci.

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

Z odůvodnění:

(...)[41] Žádost o poskytnutí peněžité pomoci musí být podle § 30 odst. 2 zákona o obětech trestných činů podána v dvouleté subjektivní lhůtě u ministerstva, jinak toto právo zaniká. Jedná se tedy o hmotněprávní lhůtu k uplatnění práva, a nikoliv o lhůtu procesní k učinění určitého úkonu ve správním řízení. U hmotněprávní lhůty přitom platí, že dříve, než skončí, musí být právo vykonáno či uplatněno u druhé smluvní strany či orgánu veřejné moci, a proto je zapotřebí, aby před jejím uplynutím bylo právní jednání v písemné formě doručeno příslušnému adresátovi, tedy došlo do sféry jeho dispozice. Nepostačuje tedy, je-li toto právní jednání v písemné

formě včas předáno k poštovní přepravě s úkolem doručit jej adresátovi, jako je tomu u procesní lhůty (srov. např. Dvořák, J.; Švestka, J.; Zuklínová, M. a kol. *Občanské právo hmotné, Svazek 1. Díl první: Obecná část*. Praha : Wolters Kluwer, 2013, str. 205 a násl.).

[42] Z kopie poštovní obálky, kterou v posuzované věci městský soud doplnil dokazování při ústním jednání, vyplývá, že stěžovatel podal žádost o poskytnutí peněžité pomoci na poště 739 07 Raškovice dne 3. 11. 2015, tedy předposlední den dvouleté subjektivní lhůty zakotvené v § 30 odst. 2 zákona o obětech trestných činů, přičemž jako adresáta označil „*Ministerstvo spravedlnosti ČR, odbor odškodňování, Hyberská 18, Praha 1, 110 00*“. Z razítka na obálce opatřeného textem „*110 07 DEPO PRAHA 702*“ s datem 5. 11. 2015 a ručně dopsané nové adresy Vyšehradská 16, Praha 2, je zřejmé, že zásilka byla doslána do sídla žalovaného, kam byla doručena až dne 9. 11. 2015, jak vyplývá z razítka Justiční stráže obsahující toto datum. I kdyby se tedy vycházelo z toho, že žádost o peněžitou pomoc byla žalovanému účinně doručena již dne 5. 11. 2015, kdy byla doslána na adresu jeho sídla, jak uvádí stěžovatel v kasační stížnosti, tak by při zohlednění jen § 30 odst. 2 zákona o obětech trestných činů toto právo zaniklo, neboť bylo uplatněno až následující den po uplynutí dvouleté subjektivní lhůty obsažené v tomto ustanovení.

[43] Nicméně právní úpravu hmotněprávních lhůt pro podání žádosti o poskytnutí peněžité pomoci není možné posuzovat izolovaně od dalších ustanovení zákona o obětech trestných činů. V tomto směru je podstatný jeho § 8, který upravuje poskytování informací oběti trestného činu orgány činnými v trestním řízení. Podle odstavce prvního písmena g) tohoto ustanovení platí, že „[j]akmile se *Policie České republiky nebo policejní orgán dostane do prvního kontaktu s obětí trestného činu, informuje ji i bez žádosti o tom, [...] za jakých podmínek a v jakém rozsahu má právo na peněžitou pomoc, včetně poučení o lhůtě pro podání žádosti*.“ Tato informace se poskytuje oběti písemně, případně i srozumitelně ústně, pokud o to oběť požádá, jak vyplývá z § 8 odst. 2 věty první a odst. 4 zákona o obětech trestných činů.

[44] V projednávané věci Policie České republiky, Krajské ředitelství policie Moravskoslezského kraje, odbor obecné kriminality Ostrava, předala stěžovateli jako oběti trestného činu základní informace písemně dne 24. 1. 2014, přičemž ten nežádal o jejich ústní sdělení ani mu nebyly ústně vysvětleny, jak vyplývá z jím podepsaného potvrzení z téhož dne. V závěru tiskopisu obsahujícího základní informace pro oběť trestného činu podle zákona o obětech trestných činů přitom bylo uvedeno, že „[ž]ádost o poskytnutí peněžité pomoci lze podat u ministerstva **nejpozději do 2 let ode dne, kdy se oběť dozvěděla o újmě způsobené trestným činem, nejpozději však do 5 let od spáchání trestného činu, jinak právo zaniká**“. Jedná se tedy o doslovnou citaci znění § 30 odst. 2 zákona o obětech trestných činů bez výslovného odkazu na toto ustanovení.

[45] Takto formulované poučení o lhůtě pro podání žádosti o poskytnutí peněžité pomoci však nelze považovat za dostatečné. Účelem ustanovení § 8 zákona o obětech trestných činů je totiž včasné a úplné poskytnutí základních informací nezbytných k uplatnění práv oběti, která vyplývají z tohoto právního předpisu. Proto je podle § 13 věty první zákona o obětech trestných činů zapotřebí takové informace poskytnout oběti srozumitelným způsobem. Tento požadavek je zřetelně vyjádřen i ve směrnici Evropského parlamentu a Rady 2012/29/EU, kterou se zavádí minimální pravidla pro práva, podporu a ochranu obětí trestného činu a kterou se nahrazuje rámcové rozhodnutí Rady 2001/220/SVV, v jejíž preambuli se uvádí, že „(21) *Příslušné orgány, služby podpory pro oběti a služby restorativní justice by měly poskytovat informace a poradenství pokud možno několika odlišnými prostředky, a tak, aby jim oběť rozuměla. Tyto informace a poradenství by měly být poskytovány jednoduše a srozumitelnou formou. Rovněž by mělo být zajištěno, aby oběti bylo po dobu řízení rozuměno. V této souvislosti by měla být u oběti zohledněna její znalost jazyka používaného pro poskytování informací, její věk, vyspělost, intelektuální a emoční schopnosti, gramotnost a duševní či tělesné poškození. [...] (26) *Poskytované informace by měly být dostatečně podrobné, aby mohlo být s obětí zacházeno s respektem a aby tyto oběti měly možnost činit informovaná rozhodnutí, pokud jde o jejich účast v řízení*.“ Informace o právu na peněžitou pomoc a o jednotlivých podmínkách pro její poskytnutí tedy musí být ve všech ohledech natolik konkrétní, aby oběti trestného činu byly k užítku a na základě nich mohla tento nárok řádně a včas uplatnit a dosáhnout přiznání odškodnění za újmu způsobenou trestným činem.*

[46] Takto požadované kvality dosahuje písemné poučení o lhůtě pro podání žádosti o peněžitou pomoc jen za situace, kdy je v něm oběti trestného činu poskytnuta informace nejenom o délce subjektivní a objektivní lhůty k uplatnění tohoto nároku, nýbrž i o jejich hmotněprávní povaze, z ní vyplývající nutnosti před uplynutím

každé z nich doručit žádost Ministerstvu spravedlnosti a nedostatečnosti předání žádosti k poštovní přepravě před koncem těchto lhůt. Toliko z citace § 30 odst. 2 zákona o obětech trestných činů totiž oběti trestného činu s ohledem na její specifické postavení vyžadující zvláštní ochranu, zranitelnost a předpokládaný nedostatek právního vzdělání, jakož i zvláštní charakter hmotněprávních lhůt, nemusí být zcela zřejmé, že z hlediska včasného uplatnění nároku na peněžitou pomoc je nezbytně nutné, aby se žádost o její poskytnutí před uplynutím každé z obou propadných lhůt dostala do dispozice Ministerstva spravedlnosti, a nikoliv, aby byla pouze podána na poště. Zmínka o tom, že žádost o peněžitou pomoc lze v dvouleté subjektivní a pětileté objektivní lhůtě podat u ministerstva, jinak právo zanikne, je přitom nedostatečná pro uvědomění si rozdílu mezi místem, kde je před uplynutím těchto lhůt třeba nárok uplatnit, aby zůstal zachován. Oběti trestného činu, která je až na nepatrné výjimky právním laikem, totiž většinou z takto podané informace nebudou zřejmé, že podáním žádosti o peněžitou pomoc u Ministerstva spravedlnosti se míní její doručení tomuto adresátovi a nepostačuje její včasné předání k poštovní přepravě, jako je tomu u procesních lhůt. Jejich odlišnost oproti lhůtám hmotněprávním přitom není v obecném povědomí natolik známa, aby po přečtení znění § 30 odst. 2 zákona o obětech trestných činů bylo téměř každému naprosto zřejmé, že pro účely zachování lhůt uvedených v tomto ustanovení nepostačuje před jejich koncem odevzdat žádost o peněžitou pomoc držiteli poštovní licence. Spíše lze předpokládat, že oběť trestného činu bude z tohoto mylného předpokladu vycházet, neboť lhůty pro podání návrhů na zahájení soudních i správních řízení jsou většinou procesní povahy a jejich účastníci je často podávají na poštu až na jejich samém konci.

[47] Takto ostatně postupoval v posuzované věci stěžovatel, který, jak již bylo zmíněno, předal žádost o peněžitou pomoc k poštovní přepravě předposlední den dvouleté subjektivní lhůty nepochybně v domněni, že tímto úkonem svůj nárok včas uplatnil. I na případu stěžovatele je tedy zřejmá nedostatečnost poučení o lhůtě pro podání žádosti o peněžitou pomoc, která spočívá v pouhé citaci znění § 30 odst. 2 zákona o obětech trestných činů a v níž absentuje objasnění hmotněprávní povahy lhůt v něm zakotvených, jakož i zdůraznění nutnosti včasného doručení této písemnosti žalovanému a nedostatečnosti jejího odevzdání držiteli poštovní licence před uplynutím lhůt. Lze sice připustit, že dvouletá subjektivní lhůta byla dostatečně dlouhá na to, aby stěžovatel podal žádost v dostatečném časovém předstihu tak, aby se před jejím uplynutím dostala také do dispozice žalovaného. Nicméně pokud zákon o obětech trestných činů umožnil stěžovateli uplatnit nárok na peněžitou pomoc po dobu dvou let ode dne, kdy se dozvěděl o újmě způsobené trestným činem, bylo zcela na jeho uvážení, zda a kdy tak během tohoto časového období učiní, a pokud se rozhodl o odškodnění požádat až na jeho samém konci, nelze mu toto rozhodnutí, které pro něho mohlo být velmi složité i s ohledem na značně bolestnou a ničím nenahraditelnou ztrátu jeho dcery, nikterak vytýkat, a tím spíše klást k tíži. Naopak pro tento případ ho měly orgány činné v trestním řízení náležitě poučit také o tom, že žádost o peněžitou pomoc je zapotřebí před uplynutím subjektivní lhůty doručit Ministerstvu spravedlnosti, aby ji mohl s dostatečnou časovou rezervou podat na poštu v místě svého bydliště, osobně ji předat žalovanému na samém konci subjektivní lhůty nebo použít jiného účinného způsobu doručení, který by umožnil včasné dodání zásilky do dispozice žalovaného. Taková informace o lhůtě pro podání žádosti o peněžitou pomoc však stěžovateli nebyla v průběhu trestního řízení poskytnuta, a proto se v tomto směru jednalo o poučení nedostatečné.

[48] Ústavní soud v nález ze dne 11. 5. 2005, sp. zn. II. ÚS 487/03, č. 103/2005 Sb. ÚS, dovedil, že nepřesné poučení o lhůtě, respektive jejím konci dané správním orgánem, nemůže být k tíži účastníka řízení a zapříčinit tak odmítnutí věcného projednání jeho žaloby podané v rámci správního soudnictví z důvodu opožděnosti, neboť takový postup by byl v rozporu s principem právní jistoty a porušením práva na spravedlivý proces ve formě *degenerationis iustitiae*. Stejný závěr musí být učiněn i v posuzované věci, neboť ani neúplné poučení stěžovatele o konci subjektivní lhůty k podání žádosti o peněžitou pomoc, jež mu bylo poskytnuto v trestním řízení, nemůže mít k jeho újmě za následek zamítnutí této žádosti kvůli její opožděnosti, byť se jedná o lhůtu hmotněprávní, s jejímž marným uplynutím zákon spojuje zánik práva na odškodnění. Tento postup aplikovaný v dané věci totiž rovněž není v souladu s principem právní jistoty a právem na spravedlivý proces, neboť jím bylo stěžovateli zneumožněno účinně se domoci svého nároku, aniž byl orgánem veřejné moci v potřebném rozsahu poučen o jedné z podmínek pro jeho uplatnění.

[49] Při nedostatečném poučení o lhůtě pro podání žádosti o peněžitou pomoc měl tedy žalovaný vycházet z toho, že pro zachování subjektivní lhůty stačilo před jejím uplynutím předat žádost k poštovní přepravě.

Takový závěr totiž odpovídá rozsahu informace poskytnuté stěžovateli podle § 8 odst. 1 písm. g) zákona o obětech trestných činů, jež obsahovala pouhou citací § 30 odst. 2 téhož zákona bez bližšího vysvětlení. Bez něho byl proto stěžovatel spolehlivě poučen jen o nutnosti podat u ministerstva žádost o peněžitou pomoc před uplynutím dvouleté subjektivní lhůty, nikoliv však o tom, na jakém místě je tak zapotřebí učinit. Proto mu nelze klást k tíži, že před koncem této lhůty toliko žádost o peněžitou pomoc odevzdal držiteli poštovní licence s pokynem ji doručit žalovanému.

[50] Uvedený závěr odpovídá specifičnosti nyní posuzované věci vyplývající z neúplného poučení stěžovatele o konci lhůty pro podání žádosti o peněžitou pomoc a nelze ho nikterak zobecnit na všechny oběti, které požádají o tuto finanční kompenzaci za újmu způsobenou trestným činem. Pokud totiž oběť získá od orgánů činných v trestním řízení ve všech směrech úplné poučení o lhůtě pro podání žádosti o poskytnutí peněžitě pomoci, bude od ní možné oprávněně požadovat, aby učinila potřebná opatření za účelem doručení této písemnosti žalovanému před uplynutím lhůt uvedených v § 30 odst. 2 zákona o obětech trestných činů. V tomto směru postačí doplnit tiskopis obsahující základní informace pro oběť trestného činu, který byl použit i v dané věci, tak, aby v nich byla zdůrazněna hmotněprávní povaha lhůt pro podání žádosti o peněžitou pomoc, z ní vyplývající nezbytnost před jejich uplynutím doručit žádost Ministerstvu spravedlnosti a nedostatečnost jejího předání k poštovní přepravě do konce těchto lhůt. Takto úplné poučení však stěžovateli dáno nebylo, a proto je pro účely nyní posuzované věci nutné vycházet z rozsahu jemu poskytnuté informace o lhůtě pro podání žádosti o peněžitou pomoc a učinit závěr, že ji podal včas, neboť ji 3. 11. 2015, tedy předposlední den dvouleté subjektivní lhůty podal na poštu, jak již bylo zmíněno.

4180

Mezinárodní ochrana: nucené práce; příslušnost k sociální skupině

k § 12 písm. b) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění zákona č. 136/2006 Sb. a č. 165/2006 Sb. (v textu jen „zákon o azylu“)

Nucené práce lze podřadit pod pojem „obchodování s lidmi“, jímž se musí správní orgán v řízení o udělení mezinárodní ochrany zabývat a zjistit skutkový stav věci tak, aby mohl posoudit, zda cizinec – oběť obchodování má odůvodněný strach z pronásledování z důvodu politického přesvědčení či příslušnosti k určité sociální skupině ve smyslu § 12 písm. b) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu.

Odmítání výkonu nucených prací, které v daném státě představují běžnou praxi či postup tamějších orgánů veřejné moci, může zakládat odůvodněný strach z pronásledování pro zastávání politických názorů, jestliže žadatelé o mezinárodní ochranu původci pronásledování v důsledku odmítání této praxe určité politické přesvědčení připisují.

Osoby, po kterých jsou nucené práce vyžadovány, mohou tvořit sociální skupinu, jsou-li charakterizovány společným znakem, který je u všech členů této skupiny objektivně přítomen a který je odlišný od rizika pronásledování.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2021, čj. 5 Azs 317/2020-28)

Prejudikatura: č. 364/2004 Sb. NSS, č. 401/2004 Sb. NSS, č. 1713/2008 Sb. NSS, č. 1749/2009 Sb. NSS, č. 1913/2009 Sb. NSS, č. 2406/2011 Sb. NSS, č. 3729/2018 Sb. NSS, č. 3924/2019 Sb. NSS; rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 26. 7. 2005, *Siliadin proti Francii* (č. 73316/01) rozsudek velkého senátu ze dne 7. 1. 2010, *Rantsev proti Kypru a Rusku* (č. 25965/04).

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

Kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhal zrušení rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 9. 9. 2020, čj. 1 Az 62/2018-47. Tímto rozsudkem městský soud zamítl žalobu stěžovatele proti rozhodnutí

žalovaného ze dne 24. 9. 2018, kterým nebyla stěžovateli udělena mezinárodní ochrana podle § 12, § 13, § 14, § 14a a § 14b zákona o azylu.

Stěžovatel přicestoval do České republiky na základě lotyšského víza dne 1. 6. 2017, cestoval letecky z Uzbekistánu do Běloruska, poté mikrobusem do Polska a odtud autobusem do České republiky. O mezinárodní ochranu požádal dne 2. 4. 2018 v Přijímacím středisku Zastávka. Uvedl, že je muslim, ale nevyznává žádnou konkrétní muslimskou odnož. Není členem žádné politické strany a nikdy se politicky neangažoval. Je ženatý, v Uzbekistánu žije jeho manželka a dvě dcery (nar. 2002, 2004). Na podzim roku 2016 po něm správce vesnice v Uzbekistánu požadoval, aby odjel sbírat bavlnu. V tu dobu však byla nemocná jeho dcera, sběru bavlny se tak nemohl účastnit. Správce vesnice proto na stěžovatele podal stížnost. Následně byl třikrát předvolán na policii, kde mu vyhrožovali vězením na dva až tři roky. Na konci února 2017 odjel do Taškentu, kde byl až do svého odjezdu z vlasti. Podle stěžovatele vyplácí vláda za sběr bavlny peníze, ale policie a správci vesnice si je nechávají, jde tedy o nucenou práci, které se musí účastnit vždy jeden člen rodiny, aniž by dostal za práci jakoukoli odměnu. Oficiálně je však sběr bavlny dobrovolný. Na dotaz žalovaného stěžovatel dále uvedl, že disponoval vízem za účelem strpění, jehož platnost však skončila a stěžovateli bylo uloženo správní vyhoštění; byl mu udělen výjezdní příkaz s platností do 12. 4. 2018.

Žalovaný uvedené důvody spočívající v obavách z uvěznění z důvodu neúčasti na sběru bavlny a ve snaze o legalizaci pobytu neshledal jako relevantní z hlediska možného udělení mezinárodní ochrany, a proto vydal žalobou napadené rozhodnutí. V něm uvedl, že jednání policie, která stěžovatele několikrát předvolávala, nesouviselo s jeho rasou, pohlavím, náboženstvím, národností ani s příslušností k určité sociální skupině. Předvolání se týkalo stěžovatelovy absence na sběru bavlny, přičemž povinnost účastnit se sběru se neoficiálně dle žalovaného zcela zjevně vztahuje na všechny občany země, proto nelze říci, že by šlo o diskriminační přístup ve vztahu ke stěžovateli. Přestože měl stěžovatel potíže s představiteli státních orgánů, nejednalo se ani o závažné porušení jeho lidských práv, ani o opatření působící psychický nátlak, která by ve svém souhrnu dosahovala intenzity pronásledování. Stěžovatel nebyl oficiálně z ničeho obviněn. Žalovaný zdůraznil účelovost žádosti o mezinárodní ochranu, neboť jeho motivy k vycestování byly především ekonomické a stěžovateli bylo před podáním žádosti uloženo správní vyhoštění. Ve vztahu k doplňkové ochraně žalovaný zopakoval, že stěžovatel nečelil ve své vlasti takovým potížím, které by dosahovaly intenzity nelidského či ponižujícího zacházení. Přestože Uzbekistán podle názoru žalovaného nelze označit za zemi s vysokým stupněm demokracie, stěžovatel neuvedl žádné důvody, pro které by mu bylo možno udělit mezinárodní ochranu.

Proti rozhodnutí žalovaného podal stěžovatel žalobu, ve které namítal, že celé správní řízení bylo jednostranné a neobjektivní. Zdůraznil, že žalovaný nijak nezjišťoval, jaké jsou v Uzbekistánu tresty za nedostavení se na nucený sběr bavlny. Ze zpráv o zemi původu založených ve správním spise vyplývá, že státní orgány Uzbekistánu rutinně mučí a zneužívají podezřelé, aby se přiznali k protistátním činnostem. Nejedná se přitom pouze o politicky aktivní obyvatele, ale také o pracovní migranty, kteří jsou běžně šikanováni pod záminkou boje proti terorismu. Stěžovatel je osobou, která se do Uzbekistánu musí vrátit nedobrovolně, jde tedy o typického adresáta možného policejního násilí. Žalovaný přitom neposoudil, zda stěžovateli v případě návratu do vlasti nehrozí skutečné nebezpečí vážného újmu.

Městský soud žalobu stěžovatele podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl. Předně zdůraznil, že žalovaný vycházel z aktuálních podkladů. Přestože se stěžovatelovo tvrzení o nuceném sběru bavlny evidentně zakládá na pravdivých informacích, neboť zprávy o zemi původu potvrzují skutečnost, že nucená práce v odvětví zpracování bavlny má v Uzbekistánu systematický charakter, žalovaný podle názoru městského soudu adekvátně seznal, že skutečnosti uváděné stěžovatelem nejsou důvodem pro udělení mezinárodní ochrany. Dle zpráv o zemi původu hrozí lidem, kteří nucenou práci odmítnou, sankce v ekonomické rovině – konkrétně pokuty a ztráta zaměstnání či dávek. Stěžovatel však ničemu takovému vystaven nebyl a o ničem takovém ani v průběhu pohovoru k žádosti o mezinárodní ochranu nehovořil. Následkem, který stěžovatel v důsledku svého odmítnutí účasti na sběru bavlny zaznamenal, bylo opětovné předvolání na policii, kde mu mělo být vyhrožováno vězením. I nadále se věnoval svému zaměstnání (prodeji zeleniny) a bez problémů odcestoval nejprve do Taškentu a poté vlast opustil. Žalovaný proto správně uzavřel, že opakované dostavení se na policii nepředstavuje jednání, které by mohlo dosahovat intenzity pronásledování, ani vážnou újmu. Dodal, že i kdyby se v budoucnu znovu nedostavil ke sběru bavlny, nevyplývají

z dostupných informací o Uzbekistánu takové sankce, které by naplnily znaky pronásledování. Obavy stěžovatele např. z možného podstrčení drog a případného vězení jsou podle městského soudu spíše hypotetické.

Stěžovatel napadl rozsudek městského soudu kasační stížností. Vyjádřil své přesvědčení, že skutkový stav byl zjištěn nedostatečně a důvody pro udělení mezinárodní ochrany nebyly řádně posouzeny. Uvedl, že z dostupných informací o zemi původu stěžovatele je nesporné, že k nucenému sběru bavlny dochází a lidem, kteří se sběru odmítnou účastnit, hrozí určité sankce. Odmítnutí sběru tedy představuje vyjádření nesouhlasu s postupy státních orgánů. Městský soud však vyhodnotil obavy stěžovatele z následků nedostavení se na sběr bavlny nesprávně. Zprávy neziskových organizací jednoznačně dokazují systematický charakter nucených prací v Uzbekistánu. Dochází také k zastrašování aktivistů bojujících za lidská práva, používání síly a svévolnému věznění těchto osob. Přesto všechno však městský soud překvapivě uzavřel, že stěžovatelovy obavy nepředstavují důvod pro udělení mezinárodní ochrany; jeho obavy označil dokonce za hypotetické. Zprávy však naopak potvrzují, že obava z podstrčení drog či jiného krivého obvinění z důvodu odmítnutí nastoupení na nucené práce je zcela odůvodněná. Uzbecké úřady v rámci zostřené boje proti terorismu soustavně šikanují pracovní migranty vracející se ze zahraničí. Stěžovatelem tvrzené důvody tak žalovaný řádně neposoudil, přičemž městský soud pouze převzal závěry žalovaného, aniž by se dostatečně vypořádal s námitkami uvedenými v žalobě.

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

Z odůvodnění:

(...) [10] Ve světle takto vymezených kritérií Nejvyšší správní soud konstatuje, že předložená kasační stížnost předestírá k rozhodnutí několik na sebe navazujících otázek spojených s nucenými pracemi, které dosud nebyly v judikatuře zdejšího soudu plně judikovány. Nejvyšší správní soud se dosud ve své judikatuře nezabýval tím, zda může odmítnutí účasti na nucených pracích představovat určitou formou projevu politického přesvědčení či názoru, jsou-li nucené práce běžnou praxí státních orgánů, resp. zda mohou být na základě odmítnutí nástupu na nucené práce stěžovateli určité politické názory (zejm. nesouhlas s postupy státních orgánů a jejich představitelů) připisovány, aniž by je on sám zastával a aktivně vyjadřoval. Zdejší soud se dosud nevyjadřoval ani k tomu, zda lze na osoby, po kterých jsou nucené práce vyžadovány, případně které účast na nich odmítly, nahlížet jako na určitou sociální skupinu. Současně nebylo možné v dané věci *a priori* vyloučit takové pochybení městského soudu, které by mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele. Z důvodů uvedených sub (1) a (4) kritérií přijatelnosti proto shledal Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako přijatelnou. Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k následujícímu závěru. (...)

[14] Následně Nejvyšší správní soud posoudil napadený rozsudek městského soudu věcně. Při jeho přezkoumání přitom postupoval podle výše nastíněných a v judikatuře dosud plně nevyjasněných otázek, tj. nejprve hodnotil, zda lze odmítnutí účasti na (státem organizovaných) nucených pracích považovat za určitou formu projevu politického přesvědčení či názoru, resp. zda může být takové osobě v důsledku odmítnutí výkonu nucených prací určité politické přesvědčení připisováno. Následně se zabýval také otázkou, zda osoby, po kterých jsou nucené práce vyžadovány (případně které jejich výkon odmítly), mohou představovat určitou sociální skupinu ve smyslu § 12 písm. b) zákona o azylu. Obě tyto otázky přitom nejprve posoudil obecně; teprve následně se zabýval aplikací nastíněných závěrů na případ stěžovatele (viz dále).

[15] Ještě před samotným posouzením však Nejvyšší správní soud nemohl pominout širší souvislosti a vychodiska, jež se s otázkou nucených prací obecně pojí. Nucené práce sice samy o sobě (resp. jejich výkon) důvod pro udělení mezinárodní ochrany nepředstavují (ty jsou v zákoně o azylu vymezeny taxativně), jedná se však o fenomén, který lze podřadit pod pojem „*obchodování s lidmi*“ ve smyslu Protokolu o předcházení, potlačování a trestání obchodování s lidmi, zejména se ženami a dětmi (dále jen „Palermský protokol“, č. 15/2015 Sb. m. s.), jež doplňuje Úmluvu Organizace spojených národů proti nadnárodnímu organizovanému zločinu ze dne 15. 11. 2000 (č. 75/2013 Sb. m. s.), a který byl jménem České republiky podepsán 10. 12. 2002.

[16] Palermský protokol definuje obchodování s lidmi v čl. 3 písm. a) jako „*najmutí, přepravu, předání, přechovávání nebo přijetí osob za účelem vykořisťování, a to prostřednictvím pohrůžky násilím nebo použití násilí či jiných forem donucení, prostřednictvím únosu, podvodu, uvedení v omyl nebo zneužití moci či stavu zvláštní zranitelnosti nebo prostřednictvím poskytnutí nebo přijetí plateb či výhod s cílem získat souhlas osoby mající kontrolu nad jinou osobou. Vykořisťování zahrnuje přinejmenším zneužívání prostituce jiných, jiné formy sexuálního vykořisťování, nucenou práci nebo služby, otroctví nebo podobné praktiky jako je otroctví, nevolnictví nebo odnětí orgánů;*“ důraz přidán Nejvyšším správním soudem. Obchodování s lidmi tedy představuje proces složený z řady vzájemně spjatých jednání, která v citelné míře zasahují do základních lidských práv a svobod jednotlivce či skupiny osob. Podle směrnice Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (dále jen „UNHCR“) k mezinárodní ochraně č. 7 ze dne 7. 4. 2006: Uplatňování čl. 1A odst. 2 Ženevské úmluvy z roku 1951, tedy Úmluvy o právním postavení uprchlíků (č. 208/1993 Sb.), na obchodování s lidmi a osoby takto ohrožené (směrnice HCR/GIP/06/07, která poskytuje vodítko v oblasti právní interpretace vládám, právním poradcům, osobám rozhodujícím v azylovém řízení a soudcům i pracovníkům UNHCR, kteří posuzují právní postavení uprchlíků v terénu) je obchodování s lidmi definováno na základě tří vzájemně propojených skupin znaků. Těmito znaky jsou (i) jednání – najímání, přepravování, převádění, přechovávání nebo přijímání osob; (ii) prostředky – hrozba silou nebo použití síly či jiných forem nátlaku, únos, lest podvod, zneužití moci nebo zranitelné situace a poskytnutí nebo přijetí peněz nebo jiného prospěchu k získání souhlasu osoby ovládající jinou osobu; a (iii) účel – vykořisťování obětí, kterým je mj. také nucená práce. Jsou-li přítomny tyto znaky, jedná se o obchodování s lidmi. Za nucenou (či povinnou) práci je přitom považována „*každá práce nebo služba, která se na kterékoli osobě vymáhá pod pohrůžkou jakéhokoli trestu a ke které se řečená osoba nenabídl dobrovolně*“; viz čl. 2 odst. 1 Úmluvy mezinárodní organizace práce č. 29, tj. Úmluvy o nucené nebo povinné práci (č. 506/1990 Sb.).

[17] Ne každá oběť obchodování s lidmi, resp. oběť nucených prací má však nárok na mezinárodní ochranu. Ta může být udělena pouze tomu, kdo splňuje definici uprchlíka ve smyslu Ženevské úmluvy. S udělením mezinárodní ochrany oběti obchodování – oběti nucených prací přitom počítá i zmiňovaný Palermský protokol, který ve svém čl. 14 odst. 1 stanoví: „*Nic v tomto Protokolu nemá vliv na práva, povinnosti a odpovědnost států a jednotlivců podle mezinárodního práva, včetně mezinárodního humanitárního práva a mezinárodního práva lidských práv a zejména, pokud přichází v úvahu jejich použití, Úmluvy z roku 1951 a Protokolu z roku 1967 o právním postavení uprchlíků a zásady nenavracení v nich uvedené.*“ Všechna opatření uvedená v Palermském protokolu proto musí být vykládána a prováděna tak, aby nedocházelo k diskriminaci osob v důsledku toho, že jsou oběťmi obchodování s lidmi (viz čl. 14 odst. 2 Palermského protokolu).

[18] Jak již bylo uvedeno výše, nucené práce samy o sobě důvod pro udělení mezinárodní ochrany nepředstavují, jde však o natolik závažný jev, který nelze v řízení o udělení mezinárodní ochrany pominout. Vyjdou-li najevo takové skutečnosti, které praxi nucených prací (či obecněji obchodování s lidmi) nasvědčují, je povinností žalovaného zabývat se všemi souvislostmi s nucenými pracemi spojenými. Nelze zjednodušeně konstatovat, že nucené práce nejsou v daném řízení relevantní, nepředstavují-li samy o sobě důvod pro udělení mezinárodní ochrany. Naopak, žalovaný má povinnost zabývat se komplexně celou situací tak, aby mohl zodpovědně posoudit, zda cizinec – oběť nucených prací nenaplnuje definici uprchlíka podle Ženevské úmluvy. V řízení o udělení mezinárodní ochrany pak musí zohlednit zejména zvláštní situaci obětí obchodování, které jsou v souladu s čl. 20 odst. 3 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU, o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany (dále jen „kvalifikační směrnice“), zranitelnými osobami – viz např. § 2 odst. 1 písm. i), § 10 odst. 4, § 79 odst. 8 a § 81 odst. 2 zákona o azylu, které zakotvují některé povinnosti žalovaného ve vztahu ke zranitelným osobám (zejm. materiální a procesní podporu).

[19] Na tomto místě ostatně nelze nepřipomenout také čl. 4 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „EÚLP“), který ve svém odst. 2 stanoví, že od nikoho se nebude vyžadovat, aby vykonával nucené nebo povinné práce. Z tohoto článku přitom vyplývají pro smluvní státy pozitivní povinnosti – tzn., že od státu jakožto smluvní strany se vyžaduje nejen to, aby sám od osob nacházejících se na svém území (ve své jurisdikci) nucené práce nevyžadoval (aby se sám zásahů do práv jednotlivců zdržel), ale rovněž aby jednal

„pozitivně“ – tj. aby efektivně lidská práva chránil prostřednictvím vlastní aktivity, zejména vytvořením legislativního a správního rámce. Blíže k pozitivním povinnostem smluvních států EÚLP ve vazbě na její čl. 4 srov. např. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 26. 7. 2005, *Siliadin proti Francii*, stížnost č. 73316/01; nebo rozsudek velkého senátu ze dne 7. 1. 2010, *Rantsev proti Kypru a Rusku*, stížnost č. 25965/04.

[20] Přestože Evropský soud pro lidská práva dosud výslovně nepotvrdil extrateritoriální použitelnost čl. 4 odst. 2 EÚLP, Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s názorem švýcarského Spolkového správního soudu (*Bundesverwaltungsgericht*) nastíněného v rozsudku ze dne 10. 7. 2018, *E-5022/2017*, který se týkal občana Eritreje, u něhož hrozilo, že bude po svém vyhoštění podroben nuceným pracím v Eritreji, a který se zabýval právě možnými extrateritoriálními účinky čl. 4 odst. 2 EÚLP. Švýcarský Spolkový správní soud připomněl, že nucené práce jsou spojeny s čl. 3 EÚLP, neboť při jejich výkonu zpravidla dochází k mučení, nelidskému a ponižujícímu zacházení. Současně však dospěl k závěru o nepřipustnosti vyhoštění cizince tehdy, existuje-li v zemi jeho původu vážné riziko zjevného porušení čl. 4 odst. 2 EÚLP; viz oddíl 6.1.5.2 zmíněného rozsudku švýcarského Spolkového správního soudu, který je dostupný z: https://www.refworld.org/cases,CHE_TFS,5b55eede4.html. Pro závěr o nepřipustnosti vyhoštění cizince tudíž nestačí pouhá možnost, že cizinec bude v zemi původu podroben nuceným pracím (tj. samotná existence nucené práce), nýbrž vysoká pravděpodobnost, v důsledku které by byl čl. 4 odst. 2 EÚLP fakticky vyprázdněn – zbaven podstatného obsahu. Takovou pravděpodobnost ovšem v dané věci švýcarský Spolkový správní soud neshledal.

IV. A Odmítnutí výkonu nucených prací jako forma projevu politického přesvědčení, resp. jeho připisování

[21] Pronásledováním se podle § 2 odst. 4 zákona o azylu rozumí „*závažné porušení lidských práv, jakož i opatření působící psychický nátlak nebo jiná obdobná jednání anebo jednání, která ve svém souběhu dosahují intenzity pronásledování, pokud jsou prováděna, podporována nebo trpěna původci pronásledování*“; tzn. státními orgány, stranami nebo organizacemi ovládajícími stát nebo podstatnou část jeho území ve státě, jehož je cizinec státním občanem, nebo státu posledního trvalého bydliště v případě osoby bez státního občanství. Za pronásledování se považuje i jednání soukromých osob, pokud lze prokázat, že stát, strany nebo organizace, včetně mezinárodních organizací, kontrolující stát nebo podstatnou část jeho území nejsou schopny nebo ochotny odpovídajícím způsobem zajistit ochranu před takovým jednáním (viz § 2 odst. 6 téhož zákona). Bude-li v řízení o udělení mezinárodní ochrany zjištěno, že cizinec je pronásledován za uplatňování politických práv a svobod, azyl se tomuto cizinci udělí [viz § 12 písm. a) zákona o azylu]. Stejně tak se azyl cizinci udělí, bude-li v řízení o udělení mezinárodní ochrany zjištěno, že má odůvodněný strach z pronásledování (mj.) pro zastávání určitých politických názorů ve státě, jehož je státním občanem [viz § 12 písm. b) zákona o azylu].

[22] Podstatou věci je posouzení otázky, zda může být odmítnutí účasti na (státem organizovaných) nucených pracích považováno za uplatňování politických práv, resp. zastávání určitých politických názorů, v důsledku čehož by stěžovatel mohl mít odůvodněný strach z pronásledování. Žalovaný i městský soud uzavřeli, že stěžovatel nebyl politicky aktivní, nebyl ani členem žádné politické strany. Během řízení neuvedl, že by měl ve vlasti potíže s uplatňováním politických práv, proto nebyly dány takové skutečnosti, které by odůvodňovaly udělení azylu podle § 12 písm. a) zákona o azylu. Zároveň neshledali, že by stěžovateli hrozilo pronásledování z některého z taxativně vymezených důvodů podle § 12 písm. b) zákona o azylu, neboť jeho obavy z jednání policejních složek neměly žádnou spojitost s jeho rasou, náboženstvím, národností, příslušností k určité sociální skupině či zastáváním určitých politických názorů.

[23] Předně je třeba uvést, že žalovaný azylový příběh stěžovatele ve svém rozhodnutí nijak nezpochybnil; naopak – vzal jej za základ svého právního posouzení. Totéž potvrdil v napadeném rozsudku také městský soud, jenž v bodě 37 výslovně uvedl, že tvrzení stěžovatele o nuceném sběru bavlny v Uzbekistánu se zakládá na pravdivých informacích. Skutečnosti o nucených pracích vyplývají také ze zpráv o zemi původu stěžovatele, jež byly žalovaným založeny do správního spisu. Výpověď stěžovatele, nebyla-li v průběhu řízení zpochybněna, je tedy v dané věci v souladu s judikaturou zdejšího soudu stěžejním důkazem, z kterého musí vycházet rovněž Nejvyšší správní soud (srov. např. rozsudek NSS ze dne 21. 12. 2005, čj. 6 Azs 235/2004-57).

[24] Pokud jde o možné pronásledování, ve vztahu k § 12 písm. a) zákona o azylu Nejvyšší správní soud s žalovaným a městským soudem souhlasí. Stěžovatel se skutečně v zemi původu nijak aktivně politicky neangažoval,

nebyl členem politické strany, nevystupoval veřejně s cílem aktivně své politické přesvědčení prezentovat, v důsledku čehož by se stal terčem pronásledování. V průběhu pohovoru k žádosti o mezinárodní ochranu, který s ním byl uskutečněn dne 5. 4. 2018, a následně také doplňujícího pohovoru vedeného dne 10. 4. 2018, neuvěděl žádné skutečnosti, které by svědčily o jeho aktivním politickém vystupování, resp. o jakémkoli jeho aktivním uplatňování politických práv či svobod. Jelikož je udělení azylu podle § 12 písm. a) zákona o azylu vázáno na zkušenost z již uskutečněného (prožitého) pronásledování za uplatňování politických práv a svobod, o kterou se opírá také odůvodněný strach z dalšího pronásledování v případě návratu do zemí původu (srov. rozsudek NSS ze dne 31. 7. 2014, čj. 5 Azs 20/2014-44), a stěžovatel aktivně svá politická práva a svobody neuplatňoval, žalovaný i městský soud správně uzavřeli, že důvody pro udělení azylu podle § 12 písm. a) zákona o azylu nebyly dány.

[25] Ustanovení § 12 písm. b) zákona o azylu však vychází z koncepce *odůvodněných obav z pronásledování*, která není pouhým odrazem snahy zakotvit mezinárodní závazky České republiky obsažené v Ženevské úmluvě, ale je také odrazem snahy implementovat ujiní azylové právo, zejm. již zmiňovanou kvalifikační směrnicí. Zákon o azylu proto musí být vykládán s touto směrnicí konformně; k tomu srov. čl. 39 kvalifikační směrnice, ale také čl. 1 odst. 2 a čl. 10a Ústavy České republiky.

[26] Podle čl. 10 odst. 1 písm. e) a odst. 2 kvalifikační směrnice není rozhodující, zda stěžovatel sám aktivně vyjadřoval politickou podporu uzbeckému autoritářskému režimu, či naopak zda sám aktivně vystupoval proti tomuto režimu. Z hlediska výše uvedené koncepce odůvodněných obav z pronásledování je dostatečné, že mu orgány veřejné moci (reprezentované policejními složkami, ale také představiteli jednotlivých měst či vesnic v daném regionu) připisovaly určitou politickou afilii na základě jeho vyjadřování, jednání, odmítání určitých postupů či činností organizovaných ze strany státu apod. Čl. 10 odst. 2 kvalifikační směrnice totiž výslovně stanoví, že „[p]ři posuzování otázky, zda má žadatel odůvodněnou obavu z pronásledování, není důležité, zda žadatel skutečně má rasové, náboženské, národnostní, sociální nebo politické charakteristické rysy, které vedou k pronásledování, jestliže původce pronásledování tyto rysy žadateli připisuje“. Ostatně, otázka připisování určitých rysů, aniž by žadatel o mezinárodní ochranu tyto rysy skutečně měl, byla v judikatuře Nejvyššího správního soudu mnohokrát řešena – příkladem srov. rozsudek ze dne 13. 8. 2008, čj. 2 Azs 45/2008-67, č. 1713/2008 Sb. NSS; již citovaný rozsudek čj. 6 Azs 235/2004-57, z novější judikatury srov. např. rozsudek ze dne 14. 3. 2018, čj. 6 Azs 343/2017-31, č. 3729/2018 Sb. NSS, či rozsudek ze dne 15. 10. 2020, čj. 3 Azs 15/2020-84.

[27] V posledně uvedeném rozsudku čj. 3 Azs 15/2020-84 se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou, zda lze odmítnutí žadatele o mezinárodní ochranu účastnit se určitých praktik nebo metod, které používala vládní strana k prosazení svých cílů, považovat za výraz jeho politického přesvědčení. Jednalo se však o případ od nyní souzené věci odlišný, neboť Nejvyšší správní soud posuzoval odmítnutí účasti na praktikách vládní strany stěžovatele – cizince, který byl členem této vládní strany, přičemž nesouhlas nevyjadřoval veřejně politicky, nýbrž fakticky odmítáním plnění stanovených úkolů. Nejvyšší správní soud v dané věci odkázal právě na čl. 10 odst. 1 písm. e) kvalifikační směrnice, podle kterého zahrnuje pojem politických názorů „zejména zastávání názorů, myšlenek nebo přesvědčení ohledně potenciálních původců pronásledování uvedených v článku 6 a jejich politik nebo postupů, bez ohledu na to, zda žadatel podle dotýčných názorů, myšlenek nebo přesvědčení jedná“. Rovněž kvalifikační směrnice tak počítá s tím, že žadatel o mezinárodní ochranu může být pronásledován za to, že nesouhlasí s určitými praktikami nebo postupy původců pronásledování. Není proto nezbytně nutné, aby žadatel o mezinárodní ochranu projevoval své politické názory veřejně. Postačí, jestliže původci pronásledování o nesouhlasu dotčeného žadatele s jejich praktikami či postupy vědí, a z toho důvodu jej pronásledují. Z hlediska koncepce odůvodněných obav z pronásledování pak plně postačí také to, jestliže původci pronásledování žadateli o mezinárodní ochranu jeho přesvědčení ve smyslu nesouhlasu s určitými postupy pouze připisují, ačkoli ten ve skutečnosti žádné takové politické přesvědčení nemá (viz bod 43 odůvodnění rozsudku NSS čj. 3 Azs 15/2020-84).

[28] Pojem „politický názor“ ve smyslu § 12 písm. b) zákona o azylu je tedy ve světle výše uvedené judikatury nezbytně vykládat široce tak, aby zahrnoval jakýkoli názor na jakoukoli otázku související s fungováním státu, vládou, společností či politikou. Je nezbytné pod toto vymezení zahrnout i případy přisuzovaných politických názorů či přesvědčení také v důsledku určitého nekonformního jednání, kterým může být právě odmítání státem, orgány veřejné moci či většinou společností zavedené praxe. Tento negativní postoj k zavedené praxi totiž může

být vnímán v dané společnosti jako její zpochybnění či nesouhlas s orgány či institucemi, které tuto praxi zavedly (nebo vykonávají), ať už jde o subjekty na celostátní či místní úrovni.

[29] S ohledem na shora uvedené proto Nejvyšší správní soud konstatuje, že pakliže státní orgány využívají určité praxe či postupů pod pohrůzkou uplatnění sankcí vůči tomu, kdo se této praxi či těchto postupů odmítne účastnit, lze s ohledem na citovanou judikaturu konstatovat, že takové odmítnutí může představovat vyjádření určitého politického přesvědčení. A i když žadatel o mezinárodní ochranu takové přesvědčení fakticky nemá, odmítnutí účasti na státem zavedené praxi může být vnímáno jako vyjadřování nesouhlasu se způsobem vlády, resp. obecně jako nesouhlas s politickým vedením země, ať už na místní nebo celostátní úrovni. Nelze tedy vyloučit, že v důsledku odmítnutí výkonu nucených prací bude obyvatelům země, ve které k nuceným pracím systematicky dochází, ze strany orgánů veřejné moci připisováno zastávání určitých politických názorů, přestože oni sami žádný takový názor fakticky nemají. Tento závěr je pak pravděpodobnější o to více, dochází-li v daném státě k systematickým snahám o potírání jakýchkoli pokusů o zlepšení stavu lidských práv týkajících se oblasti, ve které je taková praxe zavedena.

[30] V návaznosti na prvně uvedenou otázku proto Nejvyšší správní soud v obecné rovině uvádí, že v důsledku odmítnutí výkonu nucených prací může být žadatel o mezinárodní ochranu připisováno určité politické přesvědčení, ačkoli on sám takové přesvědčení nemá, představují-li nucené práce běžnou praxi tamějších orgánů veřejné moci, které současně jejich odmítání trestají.

[31] Pro posouzení této otázky v konkrétní věci je však naprosto stěžejní dostatečné zjištění skutkového stavu – to je předpokladem jak úvahy o tom, zda může být lidem odmítajícím zavedenou praxi (nucené práce) politické přesvědčení připisováno, tak i na tuto úvahu navazujícího posouzení toho, zda k pronásledování skutečně dochází či může docházet (zda jsou tedy obavy z pronásledování opodstatněné). Nelze však zkratkovitě říci, že žadatel o mezinárodní ochranu nemohl pocítovat obavu z pronásledování podle § 12 písm. b) zákona o azylu pouze na základě toho, že nebyl členem žádné politické strany a aktivně veřejně nevystupoval. Takový přístup je v rozporu s koncepcí odůvodněných obav z pronásledování v případech, kdy je žadatelům o mezinárodní ochranu politické přesvědčení připisováno, ačkoli oni sami jej fakticky nezastávají.

[32] Nejvyšší správní soud pak v této souvislosti připomíná, že přestože žadatel o mezinárodní ochranu neuvádí své obavy z návratu do vlasti přímo ve spojitosti se svým politickým přesvědčením, žalovaný má povinnost vést pohovor k žádosti o mezinárodní ochranu tak, aby byl následně schopen komplexně posoudit jeho žádost z hlediska všech důvodů pro udělení azylu či doplňkové ochrany, tj. cíleně klást otázky takovým způsobem, který bude reflektovat jeho konkrétní azylový příběh a současně bude reagovat na konkrétní situaci v zemi jeho původu. A skutečnost, že stěžovatel své obavy z návratu do vlasti sám výslovně nespojil s jedním z důvodů pro udělení azylu předpokládaným v § 12 písm. b) zákona o azylu, na této povinnosti nic nemění.

IV. B Osoby vykonávající nucené práce jako sociální skupina

[33] Druhou otázkou, kterou se Nejvyšší správní soud dosud ve své judikatuře nezabýval, je ta, zda lze na osoby, po kterých jsou nucené práce vyžadovány, případně které účast na nich odmítly, nahlížet jako na určitou sociální skupinu.

[34] Sociální skupina ve smyslu § 12 písm. b) zákona o azylu je „skupina osob sdílející objektivně společnou charakteristiku nebo je alespoň takto společností vnímána. Tato charakteristika má často povahu vrozeného, nezměnitelného rysu nebo je jinak zásadní pro lidskou identitu, svědomí nebo výkon lidských práv dotýkajících osob“; viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2004, čj. 5 Azs 63/2004-60, č. 364/2004 Sb. NSS. Jedná se tedy o jakýsi společenský útvar, jenž je objektivně dostatečně přesně určitelný. Tento koncept umožňuje prostřednictvím výkladu reagovat na situace, ve kterých dochází k pronásledování na základě určitého znaku společného dané sociální skupině, který nemusel být zákonodárci v době přijímání zákona o azylu vůbec znám. Příslušnost k sociální skupině je proto nutno vnímat jako možnost, na jejímž základě může být cizinci mezinárodní ochrana udělena i na základě obav z pronásledování z jiných důvodů než z důvodu rasy, náboženství, národnosti či politického přesvědčení (viz rozsudek NSS ze dne 14. 1. 2004, čj. 2 Azs 69/2003-48).

[35] Na druhou stranu to však neznamená, že by bylo možné tento pojem vykládat neomezeně široce a zahrnovat pod něj i takové skupiny osob, které objektivně žádný charakteristický znak nepojí, či naopak osoby, které jsou pronásledovány nikoli na základě příslušnosti k sociální skupině, ale z jiného azylově relevantního důvodu (např. náboženství či politického přesvědčení). I sociální skupina jako taková proto musí být určitým způsobem blíže vymezena tak, aby se ostatní azylově relevantní důvody nestaly v důsledku výkladu tohoto pojetí nadbytečnými. Interpretace důvodů, na základě kterých může být cizinci mezinárodní ochrana udělena, proto musí odpovídat cíli a účelu Ženevské úmluvy.

[36] Za sociální skupinu považoval Nejvyšší správní soud dříve ve své judikatuře např. skupinu založenou na společné charakteristice sexuální orientace, tj. např. homosexuály (srov. rozsudek ze dne 14. 3. 2018, čj. 6 Azs 343/2017-31, č. 3729/2018 Sb. NSS). Existenci sociální skupiny připustil také u ruskojazyčného obyvatelstva pocházejícího z Ukrajiny (viz rozsudek ze dne 31. 5. 2017, čj. 5 Azs 62/2016-87); dále např. u branců (rozsudek ze dne 9. 6. 2008, čj. 5 Azs 18/2008-83, č. 2406/2011 Sb. NSS) či osob, které před pádem režimu Saddáma Husajna v Iráku působily v irácké armádě, v jiných ozbrojených složkách nebo se podílely na výkonu moci, a z tohoto důvodu jsou ostatním obyvatelstvem vnímány jako přívrženci či představitelé bývalého režimu (viz rozsudek ze dne 2. 8. 2012, čj. 5 Azs 2/2012-49). Za sociální skupinu považoval také v závislosti na situaci v zemi původu např. muslimky, které porodily za trvání manželství dítě, jehož otcem je jiný muž než manžel (viz rozsudek ze dne 29. 7. 2015, čj. 4 Azs 114/2015-27).

[37] Všechny výše uvedené příklady potvrzují obecné pravidlo, podle kterého je sociální skupina charakterizována společným znakem, který je u všech členů této skupiny objektivně přítomen – ať už se jedná o sexuální orientaci či jazyk, kterým členové skupiny na území určitého státu hovoří, apod. Charakteristika, která danou sociální skupinu spojuje, totiž musí být odlišná od pouhého rizika pronásledování, neboť pronásledování samo o sobě není definičním prvkem sociální skupiny (viz rozsudky NSS ze dne 19. 5. 2004, čj. 5 Azs 63/2004-60, č. 364/2004 Sb. NSS; či ze dne 26. 8. 2004, čj. 5 Azs 187/2004-49, č. 401/2004 Sb. NSS). Jinými slovy řečeno, sociální skupinu nemůže definovat jen a pouze pronásledování jejích členů nebo společná obava z pronásledování, neboť pronásledování (či odůvodněná obava, že k němu dojde) je samostatným kritériem, které musí být pro udělení azylu podle § 12 písm. b) zákona o azylu rovněž splněno – srov. již citovaný rozsudek čj. 5 Azs 20/2014-44, ve kterém Nejvyšší správní soud shrnul všechna kritéria, která musí být pro udělení azylu splněna kumulativně. Perzekuční jednání namířené proti určité skupině sice může být důležitým faktorem při určování sociální skupiny ve společnosti, nemůže však samo o sobě představovat onen objektivní znak, který je pro sociální skupinu definující.

[38] Pojetí sociální skupiny názorně vystihuje jednoduchý příklad uvedený ve směrnici UNHCR k mezinárodní ochraně č. 2 ze dne 7. 5. 2002: Příslušnost k určité sociální skupině ve smyslu článku 1A odst. 2 Ženevské úmluvy z roku 1951 a/nebo jejího Protokolu z roku 1967 (směrnice HCR/GIP/02/02). Tato směrnice vysvětluje odlišnost objektivního znaku spojujícího členy sociální skupiny a pronásledování na příkladu mužů píšících levou rukou – ti sami o sobě netvoří zvláštní sociální skupinu. Pokud by však byli pronásledováni právě proto, že jsou leváci, stali by se ve společnosti rychle rozpoznatelnými jako určitá sociální skupina – toto pronásledování by ve společnosti vytvořilo vnímání, že se jedná o zvláštní sociální skupinu. Objektivně spojujícím znakem by však bylo právě psaní levou rukou, které by tyto osoby identifikovalo jako skupinu, nikoliv samotné jednání, kterému jsou (či mohou být) její členové vystaveni.

[39] Stejně jako pro posouzení toho, zda lze odmítnutí výkonu nucených prací považovat za vyjadřování určitého politického přesvědčení, tak také pro učinění závěru o tom, zda lze na takové osoby pohlížet jako na sociální skupinu, je zcela zásadní dostatečné zjištění skutkového stavu – čemu konkrétně je cizinec (žadatel o mezinárodní ochranu) vystaven, resp. v čem konkrétně nucené práce spočívají a jak probíhají. Již samotný výkon nucených prací totiž může představovat s ohledem na konkrétní okolnosti případu pronásledování, dochází-li k natolik závažnému porušování lidských práv, včetně ohrožení života. To lze dovodit z čl. 33 odst. 1 Ženevské úmluvy, který zakotvuje zásadu nenavrácení (*non-refoulement*) cizince – uprchlíka do státu, ve kterém je ohrožen jeho život (srov. také Příručku o postupech a kritériích pro určení postavení uprchlíka podle Ženevské úmluvy z roku 1951 a jejího Protokolu z roku 1967, UNHCR, Ženeva, 2019, s. 21; v originále *Handbook on Procedures*

and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees. Vždy je však potřeba důsledně vážit veškeré okolnosti každého jednotlivého případu.

[40] Zásadní roli hraje také to, na základě čeho jsou nucené práce vyžadovány právě po konkrétním žadateli o azyl, neboť jak již bylo vysvětleno výše v souvislosti s obecným pojetím příslušnosti k určité sociální skupině, samotné pronásledování znak objektivně spojující sociální skupinu nepředstavuje; charakteristika sociální skupiny musí být od rizika pronásledování odlišná. Nelze tedy dojít k závěru, že určité společenství osob představuje sociální skupinu ve smyslu § 12 písm. b) zákona o azylu pouze na základě toho, že je od těchto osob vyžadována nucená práce. Odlišná situace však nastává tehdy, je-li osobám, od kterých je nucená práce vyžadována, společný právě zmiňovaný objektivně existující znak, v důsledku kterého je společnost jako sociální skupinu vnímá. Připomene-li Nejvyšší správní soud výše uvážený příklad mužů písících levou rukou, i v případě osob vykonávajících nucené práce může být perzekuční jednání, které je vůči nim namířeno (tj. právě výkon nucených prací), důležitým faktorem při určování těchto osob jako sociální skupiny ve společnosti. Samotné požadování výkonu nucených prací však nemůže představovat jejich společný charakteristický znak. V opačném případě by kritérium azylově relevantního důvodu pronásledování a samotného pronásledování splynulo v jedno.

[41] S ohledem na shora uvedené lze dospět k obecnému závěru, že osoby, po kterých jsou nucené práce vyžadovány, mohou tvořit sociální skupinu ve smyslu § 12 písm. b) zákona o azylu, jsou-li charakterizovány společným znakem, který je u všech členů této skupiny objektivně přítomen a který je odlišný od pouhého rizika pronásledování.

IV. C Aplikace uvedených východisek a obecných závěrů na případ stěžovatele

[42] V nyní projednávané věci se stěžovatel odmítl účastnit nucených prací z důvodu nemoci své dcery. Zprávy o zemi původu založené ve spise přitom potvrzují, že k nuceným pracím v Uzbekistánu spočívajícím v nuceném sběru bavlny skutečně dochází. Jde konkrétně o výroční zprávu organizace Human Rights Watch o Uzbekistánu z roku 2018, výroční zprávu organizace Amnesty International z roku 2018, zprávu organizace Freedom House (svoboda ve světě 2018 – Uzbekistán), ale také zprávu Ministerstva zahraničních věcí Spojených států amerických ze dne 20. 4. 2018 o dodržování lidských práv v Uzbekistánu v roce 2017. Všechny tyto zprávy **v obecné rovině** potvrzují skutečnosti, které tvrdil stěžovatel při pohovoru k žádosti o mezinárodní ochranu – v Uzbekistánu dochází k ekonomickému vykořisťování obyvatel. Obyvatelé jsou nuceni pracovat v odvětví výroby a zpracování bavlníku, přičemž nucená práce měla i v roce 2017 systematický charakter jak při jarním období likvidace plevelu, tak při podzimní sklizni bavlny (viz výroční zprávu Human Rights Watch 2018). Výroční zpráva Amnesty International pak výslovně zmiňuje, že uzbecké úřady vyhrožovaly těm, kteří práci na bavlníkových polích odmítli, vysokými pokutami, propuštěním z práce či ztrátou sociálních dávek. Také se snažily zastavit aktivisty za lidská práva v oblasti monitorování práce na bavlníkových polích, docházelo k zastrahování, používání síly a svévolnému věznění těchto osob.

[43] Všechny výše uvedené zprávy tedy potvrzují, že k praxi spočívající v nucených pracích obyvatel Uzbekistánu při sběru bavlny v období, kdy stěžovatel v Uzbekistánu pobýval, běžně docházelo. Z těchto zpráv také vyplývá, že nucená práce je organizována, či minimálně tolerována ze strany státu. Policie zadržuje desítky osob jak ve věznicích, tak i ve zdravotnických zařízeních (např. dle zprávy Amnesty International aktivistka bojující za lidská práva Elena Urlaeva, která monitorovala běžnou praxi týkající se právě nucené práce v bavlníkovém průmyslu, byla po dobu jednoho měsíce násilně zadržována v psychiatrické nemocnici, a to v době, kdy do Taškentu přijela delegace ze Světové banky, se kterou měla své poznatky o nucené práci prodiskutovat). Ze zprávy organizace Freedom House dále vyplývá, že představitelé státní správy na místní úrovni čelí tlaku kvůli dodržování vládních kvót stanovených pro sběr bavlny.

[44] Na druhou stranu však tyto zprávy blíže nekonkretizují, jaké skupiny obyvatel jsou nuceným pracím podrobeny, tj. na koho se fakticky nucené práce vztahují a jakým způsobem probíhají – a to ani v hrubých rysech. Zprávy organizací Amnesty International, Freedom House a Human Rights Watch vyznívají tak, že se nucené práce vztahují na všechny obyvatele Uzbekistánu, tzn., že tato praxe je ze strany státních orgánů zavedena plošně bez rozdílů. Zpráva Amnesty International pak obecně uvádí, že práce na bavlníkových polích probíhá „*ve velmi špatných pracovních podmínkách*“. Ministerstvo zahraničních věcí Spojených států amerických ale naopak uvádí,

že zákon v Uzbekistánu zakazuje všechny formy nucené či povinné práce, vláda se zabývá případnými stížnostmi i od nezávislých pozorovatelů a vynakládá úsilí na informování obyvatel o zákazu nucených prací – tyto informace tedy naopak vynívají v tom smyslu, že od dříve zavedené praxe státní orgány ustupují. Sám stěžovatel pak v řízení o udělení mezinárodní ochrany uvedl, že nucené práce jsou oficiálně zakázány, ale k vynucování účasti na nich stále dochází – sběru bavlny se musí dle tvrzení stěžovatele účastnit vždy jeden člen rodiny.

[45] Nejvyšší správní soud na tomto místě znovu zdůrazňuje, že pro posouzení otázky, zda může být stěžovatel v důsledku odmítnutí účasti na nucených pracích v Uzbekistánu připisováno určité politické přesvědčení, či zda lze na osoby, které nucené práce musí vykonávat (případně které tuto praxi odmítly), pohlížet jako na sociální skupinu, je naprosto klíčové komplexní zmapování situace v Uzbekistánu a dostatečné zjištění skutkového stavu věci ve všech jejích souvislostech. Toto zjištění však žalovaný neučinil. Přestože do spisu založil zprávy o zemi původu stěžovatele, tyto zprávy o **konkrétní praxi** neuvádí ve své podstatě vlastně nic. Pouze obecně popisují, že k nucené práci dochází, ale konkrétní podrobnosti – tj. konkrétní popis toho, kdo je nuceným pracím fakticky vystaven (od jakých obyvatel jsou nucené práce vyžadovány) a za jakých podmínek k nim dochází, neobsahují. Výslovně tyto zprávy hovoří toliko o pracovnících veřejného sektoru, učitelích, o zdravotním personálu a studentech (vč. dětí), u kterých se projevují snahy nucené práce ukončit (viz zprávu Human Rights Watch, Amnesty International, Freedom House). Stěžovatel přitom žádným takovým pracovníkem nebyl (prodával zeleninu).

[46] Nicméně nucené práce tak, jak byly předestřeny v řízení o udělení mezinárodní ochrany samotným stěžovatelem, nelze vyloučit jakožto důvod pronásledování ani pro připisované politické přesvědčení, ani pro příslušnost k sociální skupině – viz výše uvedené obecné závěry ve vztahu k oběma důvodům pronásledování. Konkrétnější závěr pro nyní projednávanou věc však nebylo možné učinit, neboť správní spis k tomu neposkytuje dostatek informací. Zejména neobsahuje takové informace o zemi původu, které by byly specificky zaměřeny právě na tu problematickou oblast v Uzbekistánu, kterou stěžovatel při svém pohovoru k žádosti o udělení mezinárodní ochrany uváděl – a sice výkon nucených prací (k povinnosti obstarat dostatečně přesné informace o zemi původu, které by měly být specificky zaměřeny na konkrétní azylový příběh cizince tak, aby žalovaný mohl posoudit, zda žadateli o mezinárodní ochranu v zemi původu pronásledování ve smyslu zákona o azylu skutečně nehrozí, viz např. rozsudek NSS ze dne 25. 4. 2019, čj. 5 Azs 207/2017-36).

[47] A nejen že nebylo možné vyloučit uvedené důvody pronásledování, nebylo možné blíže zhodnotit ani to, zda je stěžovatel jakožto osoba, která odmítla vykonávat nucené práce, skutečně pronásledován (resp. zda je jeho obava z pronásledování důvodná), neboť zprávy o Uzbekistánu založené ve správním spise se tím, jaké jsou konkrétní důsledky pro obyvatele, kteří nastoupení na nucené práce odmítnou, nezabývají. Přestože uvádějí příklady osob – aktivistů bojujících za lidská práva, kteří byli v důsledku své činnosti např. uvězněni, z daných zpráv nelze vyčíst, zda se tyto důsledky týkají také „běžného“ obyvatelstva, tj. lidí, kteří se aktivně o změnu zavedené praxe nezasazují, avšak z nějakého důvodu se nucených prací neúčastní. Pouze zpráva Amnesty International v jediné větě uvádí, že „úřady vyhrožovaly těm, kteří práci na bavlníkových polích odmítli, vysokými pokutami, propuštěním z práce či ztrátou sociálních dávek“. Zpráva Human Rights Watch pak hovoří o pohrůžkách tresty či ztráty zaměstnání pracovníkům veřejného sektoru a studentům.

[48] Stručně shrnuto: na jednu stranu tedy zprávy o zemi původu založené ve spise potvrzují to, že k nuceným pracím v Uzbekistánu dochází, na druhou stranu však k podmínkám jejich výkonu a případným trestům za odmítnutí účasti na této praxi neuvádí vůbec nic bližšího. Žalovaný správní orgán měl ovšem povinnost důsledně zkoumat, jak uzbecké orgány veřejné moci reagují na „neposlušnost“ svých občanů, kteří se zavedené praxi odmítnou podrobit, a při vedení pohovoru se měl na tyto skutečnosti zaměřit kladením cílených otázek. K tomu žalovaný nepřistoupil a spokojil se s konstatováním, že předvolání na policii intenzity pronásledování nedosahuje. Městský soud pak namísto toho, aby rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, neboť skutkový stav byl zjištěn nedostatečně (a to nejen ve vztahu k důvodům pronásledování, ale také k samotným obavám z pronásledování), uvedl, že ekonomické sankce, které v Uzbekistánu za odmítnutí nucených prací hrozí, na stěžovatele nedopadly, neboť ten se i nadále věnoval svému zaměstnání – prodeji zeleniny. Zcela pak pominul tvrzení stěžovatele, že mu bylo při předvolání na policii opakovaně vyhrožováno vězením, přestože jeho výpověď nebyla nijak zpochybněna.

[49] Nejvyšší správní soud připomíná, že opatření, kterým je žadatel o mezinárodní ochranu v zemi svého původu vystaven, nelze hodnotit izolovaně, tj. samostatně bez ohledu na další možné ústrky, kterým může čelit. Za pronásledování se totiž nepovažují jen taková jednání, která sama o sobě představují vážné porušení základních lidských práv. Čl. 9 kvalifikační směrnice naopak zdůrazňuje, že pronásledováním je také jednání, které je „*souběhem různých opatření, včetně porušování lidských práv, který je dostatečně závažný k tomu, aby postihl jednotlivce způsobem podobným uvedenému v písmenu a)*“ – jedná se o tzv. pronásledování na kumulativním základě (srov. rozsudek NSS ze dne 22. 5. 2009, čj. 5 Azs 7/2009-98, č. 1913/2009 Sb. NSS, nebo též rozsudek ze dne 30. 9. 2008, čj. 5 Azs 66/2008-70, č. 1749/2009 Sb. NSS). V souladu s požadavkem eurokonformního výkladu je proto povinností žalovaného komplexně a zodpovědně posoudit všechna možná opatření, kterým jednak cizinec v zemi původu již čelil, ale také ta, kterým s ohledem na svá tvrzení a situaci v zemi původu může být v budoucnu vystaven, a to ve svém souběhu. Posuzování odůvodněných obav z pronásledování má totiž prospektivní povahu, proto hodnocení toho, čemu byl žadatel o mezinárodní ochranu vystaven v minulosti, aniž by byla zohledněna případná budoucí rizika právě ve svém souběhu, není a nemůže být dostatečné (srov. příměřeně rozsudek NSS ze dne 29. 8. 2019, čj. 9 Azs 39/2019-77, č. 3924/2019 Sb. NSS).

[50] Přestože lze s žalovaným v obecné rovině souhlasit v tom, že samotné předvolání na policii intenzity pronásledování nedosahuje, nelze pominout, že stěžovatel od samého počátku uváděl, že mu bylo opakovaně vyhrožováno vězením. Žalovaný přitom tuto skutečnost nijak nepochybnil. Naopak, stěžovatele nepovažoval za nevěrohodného – z jeho tvrzení sám vycházel. V rozhodnutí o neudělení mezinárodní ochrany neuvděl, že by jím tvrzené skutečnosti neodpovídaly tomu, čemu jsou obyvatelé Uzbekistánu běžně při odmítnutí nucené práce vystaveni, tj. že by jeho tvrzení neodpovídalo informacím obsaženým ve zprávách o zemi původu. Jak již bylo uvedeno výše, tyto zprávy se k důsledkům odmítnutí nucené práce (vyjma jediné věty o ekonomických sankcích ve zprávě Amnesty International) nevyjadřují. A ani samotné opakované předvolávání na policii za účelem podávání vysvětlení nelze v případě států s autoritářskými režimy zlehčovat způsobem, jakým činí žalovaný a městský soud, neboť jde o typickou praxi takových režimů, přičemž požadavky na podávání vysvětlení se často promítají i do roviny fyzického násilí. Takovou zkušenost, dnes již historickou, má ostatně také řada obyvatel České republiky z období nesvobody mezi lety 1948 – 1989.

[51] Stejně tak nelze bagatelizovat ani ekonomické sankce, neboť také tato opatření mohou ve svém důsledku způsobit závažné porušení práv žadatele o mezinárodní ochranu. Intenzity pronásledování mohou dosahovat především v kumulaci se sankcemi trestněprávními, z nichž stěžovatel odvozoval své obavy v průběhu pohovoru k žádosti o mezinárodní ochranu. Opět je však základním předpokladem pro toto posouzení řádně zjištěný skutkový stav.

[52] Jak již bylo naznačeno shora, není povinností žadatele o azyl, aby pronásledování své osoby prokazoval jinými důkazními prostředky než vlastní věrohodnou výpovědí. Je naopak povinností správního orgánu, aby v pochybnostech shromáždil všechny dostupné důkazy, které věrohodnost výpovědi žadatele o azyl vyvracejí či zpochybňují. Bylo proto na žalovaném, aby shromáždil další informace o tom, jak nucené práce v Uzbekistánu probíhají, kdo je jim skutečně vystaven a jaké důsledky má pro obyvatele Uzbekistánu odmítnutí jejich výkonu, tj. jaké tresty za odmítnutí jejich výkonu následují atd.

[53] V této souvislosti nelze nezmínit také důvody pro případné udělení doplňkové ochrany jakožto druhé z forem mezinárodní ochrany. Za vážnou újmu ve smyslu § 14a zákona o azylu se totiž považuje také mučení nebo nelidské či ponižující zacházení nebo trestání. Žalovaný stejně jako v případě odůvodnění neudělení azylu konstatoval, že podání vysvětlení na policii vážnou újmu nepředstavuje. Zcela přitom pominul otázky související s podmínkami výkonu nucených prací, a to přesto, že zpráva Amnesty International výslovně hovoří o „*velmi špatných pracovních podmínkách*“. Stejně tak tato zpráva výslovně uvádí, že „*bezpečnostní složky nadále zadržovaly spoustu lidí obviněných z členství v zakázaných ‚extrémistických‘ skupinách včetně pracovních migrantů, kteří se vrátili ze zahraničí. Příbuzní a aktivisté za lidská práva uvedli, že policie a zaměstnanci Služby národní bezpečnosti mučili mnoho lidí obviněných z nelegálního členství, aby se ‚přiznali‘ k vykonstruovaným obviněním, a že soudci nadále ignorovali důvěryhodná tvrzení, dokonce když byli konfrontováni se stopami mučení v soudní síni a uznali je jako důkaz*“; důraz přidán Nejvyšším správním soudem.

[54] V případě, že by žalovaný dostatečně důkladně zvážil obsah zpráv o zemi původu, které sám do správního spisu doložil, musel by dojít k závěru o nezbytnosti obstarání dalších podkladů, ze kterých budou vyplývat informace o konkrétních podmínkách výkonu nucené práce. I v případě, že by po bližším zmapování situace v Uzbekistánu dospěl k závěru, že důvody pro udělení azylu skutečně dány nebyly, bylo jeho povinností dostatečně zvážit také případnou újmu, která stěžovateli po návratu do Uzbekistánu hrozí. Tj. bylo jeho povinností stejně zodpovědně posoudit, zda nejsou dány důvody pro udělení doplňkové ochrany – zejména, zda stěžovateli nehrozí mučení, nelidské či ponižující zacházení nebo trestání tím, že bude muset opětovně vykonávat nucené práce nebo, že je odmítne, či v důsledku toho, že se jedná o neúspěšného žadatele o mezinárodní ochranu v jiném státě. Namísto toho žalovaný konstatoval, že stěžovateli vážná újma při návratu do Uzbekistánu nehrozí, přičemž poukázal na to, že skutečným důvodem žádosti o mezinárodní ochranu byla snaha stěžovatele o legalizaci pobytu na území České republiky, neboť žádost podal poté, co mu mělo být uloženo správní vyhoštění.

[55] Obecně lze sice s žalovaným souhlasit v tom, že příjezd stěžovatele, který disponoval lotyšským vízem a o mezinárodní ochranu požádal až poté, co mu mělo být uloženo správní vyhoštění, může svědčit o účelovosti jeho žádosti. Nicméně nelze přehlédnout, že správní spis samotné rozhodnutí o uložení správního vyhoštění neobsahuje. Obsahuje ovšem závazné stanovisko Ministerstva vnitra k možnosti vycestování ze dne 25. 9. 2017. V úvodu tohoto stanoviska Ministerstvo vnitra uvádí, že se jedná již o druhé závazné stanovisko, přičemž první stanovisko ze dne 13. 6. 2017 bylo naopak negativní. Následně kladné stanovisko k možnosti vycestování ze dne 25. 9. 2017 již neuvádí, proč bylo předchozí stanovisko negativní. Tuto skutečnost neřeší v rozhodnutí o neudělení mezinárodní ochrany ani žalovaný, a není seznatelná ani z dalších listin obsažených ve spise. Pakliže však žalovaný postavil své rozhodnutí o neudělení mezinárodní ochrany na tom, že ústrky, kterým byl stěžovatel vystaven, nedosahují intenzity pronásledování (ani vážné újmy) a že žádost o mezinárodní ochranu byla podána účelově, musí mít tyto závěry oporu ve správním spise. Dostatečnou oporu ve spise však nemá ani závěr o neexistenci azylově relevantního důvodu pronásledování a vážné újmy (viz výše).

[56] Podstatné dokumenty, ze kterých by účelovost žádosti vyplývala (zejm. rozhodnutí, kterým bylo stěžovateli uloženo správní vyhoštění, protokol o jeho výpovědi v řízení o správním vyhoštění) žalovaný od příslušných orgánů nevyžádal a do spisu nedoložil. Naopak, závazné stanovisko Ministerstva vnitra, ze kterého vyplývá, že předchozí stanovisko k možnosti vycestování stěžovatele bylo negativní, aniž by jakkoli změnu v náhledu na možnost vycestování vysvětlilo, pochyby o návratu stěžovatele do jeho vlasti spíše podporují.

[57] Za této situace bylo povinností městského soudu rozhodnutí žalovaného zrušit a zavázat jej právním názorem, podle něhož by byl povinen doplnit správní spis o další podklady jak ve vztahu k možnému pronásledování, motivům tohoto pronásledování a případné vážné újmě, tak ve vztahu k závěru o účelovosti žádosti o mezinárodní ochranu. Namísto toho však městský soud žalobu stěžovatele zamítl, aniž by přitom závěry žalovaného měly dostatečnou oporu ve spise. Nejvyšší správní soud proto neměl jinou možnost, než napadený rozsudek městského soudu, jakož i rozhodnutí žalovaného zrušit z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., jak stěžovatel v kasační stížnosti důvodně namítal. (...)

V. Závěr a náklady řízení

[60] V dalším řízení je žalovaný povinen dostatečně zjistit skutkový stav věci tak, aby bylo možné dojít k přesvědčivému závěru, zda stěžovateli mohou být v důsledku odmítnutí výkonu nucených prací připisovány určité politické názory či přesvědčení, případně zda na něj může být pohlíženo jako na člena určité sociální skupiny. Aby však žalovaný mohl tyto závěry učinit, musí se blíže zabývat podmínkami výkonu nucených prací v Uzbekistánu – zejména tím, na koho se tyto práce fakticky vztahují (zda jsou po obyvatelích vymáhány plošně bez rozdílu, či zda je jejich výkon motivován nějakým konkrétním znakem, který je nuceně pracujícím obyvatelům objektivně společný). Stejně tak se musí zaměřit na otázku, jaké tresty za odmítnutí jejich výkonu stěžovateli hrozí a zda tyto tresty nemohou dosahovat intenzity pronásledování, a to ani ve svém souběhu. Jestliže žalovaný dospěje k závěru, že stěžovateli pronásledování z azylově relevantního důvodu skutečně nehrozí, je povinen znovu komplexně a zodpovědně posoudit, zda stěžovateli při návratu do Uzbekistánu nehrozí rovněž skutečné nebezpečí vážné újmy, zejména zda nebude vystaven mučení nebo nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání. Zjištěné skutečnosti je pak povinen v rozhodnutí o žádosti o mezinárodní ochranu konfrontovat s úvahou o účelovosti jeho žádosti. V této souvislosti je povinen také zjistit, na základě jakých skutečností bylo předchozí závazné stanovisko

k možnosti vycestování v řízení o uložení správního vyhoštění negativní a jaké skutečnosti zapříčinily změnu náhledu na stěžovatelův návrat.

4181

Státní kontrola: součinnost kontrolované osoby; zásada součinnosti správního orgánu s dotčenou osobou

k § 10 odst. 2 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád)

k § 4 správního řádu

Kontrola představuje interaktivní činnost, která z povahy věci a cíle, jehož má být dosaženo (tj. zjištění, zda kontrolovaná osoba plní povinnosti, které jí vyplývají z právních předpisů nebo které jí byly na základě těchto předpisů uloženy), vyžaduje vzájemnou komunikaci a součinnost mezi kontrolním orgánem a kontrolovanou osobou. Požaduje-li kontrolní orgán po kontrolované osobě poskytnutí určité součinnosti (§ 10 odst. 2 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole) a kontrolovaná osoba v dobré víře požadovanou součinnost poskytne, avšak ne zcela dle představ kontrolního orgánu, je na kontrolním orgánu, aby v souladu se zásadou součinnosti správních orgánů s dotčenými osobami podle § 4 správního řádu dal možnost kontrolované osobě případné pochybnosti nebo nejasnosti odstranit.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2021, čj. 8 As 102/2019-31)

Věc: K. U. proti Ministerstvu zdravotnictví o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobce.

Státní ústav pro kontrolu léčiv (dále jen „správní orgán I. stupně“) příkazem ze dne 29. 10. 2015 uložil žalobci jako poskytovateli zdravotních služeb v Lékárně Nad Primaskou pokutu ve výši 100 000 Kč za správní delikt podle § 16 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu ve znění účinném do 30. 6. 2017, neboť nepředložil na základě výzvy k předložení dokladů ze dne 11. 9. 2015 požadované doklady, a to smlouvy ním a společností transmed Transport GmbH, standardní operační postup o přepravě vztahující se k zásilkovému výdeji Lékárny Nad Primaskou a úplnou smlouvu mezi společností Pilulka Distribuce s.r.o. a žalobcem v plném znění včetně veškerých dodatků a příloh, neboť předložená smlouva obsahovala pouze přílohu č. 2, čímž žalobce porušil § 10 odst. 2 kontrolního řádu. Proti příkazu podal žalobce neodůvodněný odpor. Následně správní orgán I. stupně rozhodnutím ze dne 15. 1. 2016 uložil žalobci za tento správní delikt pokutu ve výši 80 000 Kč.

Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí odvolání, o němž žalovaný rozhodl rozhodnutím ze dne 3. 7. 2018 tak, že upravil výrok rozhodnutí správního orgánu I. stupně v části týkající popisů skutku, splatnosti pokuty a náhrady nákladů řízení. Ve zbývajících částech žalovaný odvolání zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu u Městského soudu v Praze, který ji však rozsudkem ze dne 14. 3. 2019, čj. 6 Ad 12/2018-69, zamítl.

Městský soud uvedl, že pro právní hodnocení není podstatné, zda příslušné listiny byly správnímu orgánu I. stupně doručeny, ale zda mu byly doručeny v průběhu kontroly. Žalobce listiny, případně tvrzení o jejich neexistenci v průběhu kontroly nepředložil a učinil tak až po vydání příkazu. Správním deliktem bylo nepředložení těchto listin na výzvu správního orgánu I. stupně v průběhu kontroly. Takto splněná povinnost je proto opožděná. Vydání příkazu není další výzvou či jiným prodloužením stanovené lhůty nebo dalším výkonem kontroly, ale zahajuje se jím již řízení o spáchaném deliktu. Podáním ze dne 5. 10. 2015 žalobce předložil neúplnou dokumentaci, která nedokládala stav u žalobce v době provedení kontroly (smlouva mezi společností Pilulka Distribuce s.r.o. nebyla předložena v plném znění, smlouva mezi žalobcem a společností transmed Transport GmbH předložena nebyla a žalobce nic netvrdil o její neexistenci, standardní operační postup o přepravě vztahující se k zásilkovému výdeji byl předložen ve znění, které bylo účinné až od 30. 8. 2015). Tímto postupem naplnil

skutkovou podstatu správního deliktu, neboť jím předložená dokumentace nebyla úplná a nevyčerpala povinnosti stanovené výzvou ze dne 11. 9. 2015.

Městský soud neshledal, že by povinnosti uložené danou výzvou byly nejasné a nebylo tak patrné, co správní orgán I. stupně po žalobci požaduje. Požadavek se vztahoval k předložení smlouvy v plném znění, včetně dodatků a příloh, dalších smluv a standardního operačního postupu o přepravě. Žádné časové omezení platnosti požadovaných listin není ve výzvě obsaženo a ani z ní neplyne. Pokud žalobce neměl k dispozici dokumentaci požadovanou v bodě 2 výzvy, měl tuto skutečnost správnímu orgánu I. stupně sdělit. Rovněž z výzvy nevyplývá, že se předložení standardního operačního postupu mělo vztahovat k době, která by nesouvisela s dobou kontroly. Žalobce nebyl potrestán za nepředložení neexistujícího dokumentu, nýbrž za nesplnění povinnosti při kontrole. K namítané nepřiměřenosti délky lhůty pro předložení požadovaných listin městský soud uvedl, že žalovaný výslovně krátkost této lhůty v odůvodnění rozhodnutí uznal a vycházel z ní. Správní orgán I. stupně po žalobci nevyžadoval doložení notorií či skutečností, které mohl znát ze své úřední činnosti, nýbrž požadoval podstatnou dokumentaci týkající se provozu lékárny a výdeje léčiv, což jsou skutečnosti, které mohl sdělit a doložit pouze žalobce. Po žalobci proto bylo legitimně požadováno splnění povinnosti, k níž byl vyzván, s ohledem na řádnou kontrolu při provozu lékárny. Materiální stránka skutkové podstaty správního deliktu tak byla rovněž naplněna.

Pokud jde o námitku týkající se výše uložené pokuty, městský soud uvedl, že tato námitka byla poprvé vznesena až v řízení před soudem. Zdůvodnění výše uložené pokuty je podrobně obsaženo v rozhodnutí správního orgánu I. stupně, který uvedl, že žalobci byla několikrát poskytnuta možnost splnit svou povinnost, což zhodnotil jako přitěžující okolnost. Jako polehčující okolnost shledal správní orgán I. stupně skutečnost, že se jedná o první porušení kontrolního řádu žalobcem a že nebyl prokázán negativní vliv na veřejné zdraví. Výše uložené pokuty byla posouzena ve vztahu k zákonným kritériím (§ 17 odst. 2 kontrolního řádu) a byla uložena v zákonné sazbě. Ke zneužití správního uvážení proto nedošlo. Žalobce v žalobě rovněž neuvedl ve vztahu ke své osobě nic, co by nasvědčovalo jeho tvrzení o likvidačním charakteru pokuty. Závěrem městský soud neshledal případným odkaz žalobce na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 1. 2018, čj. 9 Ad 20/2015-56, neboť každý skutkový případ i úvaha o výši uložené pokuty je jiná a nelze bez většího srovnání pouze porovnávat výši pokuty a spáchaný delikt, jestliže navíc pokuta uložená ve věci vedené pod sp. zn. 9 Ad 20/2015 je ve své výši velmi podobná.

Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. V jejím úvodu shrnul žalobní argumentaci. Následně se věnoval jednotlivým kasačním důvodům. V žalobě namítl, že správní orgán I. stupně ve výzvě stanovil lhůtu k doplnění dokladů do 15. 9. 2015. Tato lhůta uplynula ještě před doručením výzvy dne 16. 9. 2015, a byla tedy objektivně nesplnitelná a nepřiměřeně krátká. Městský soud na tuto námitku pouze uvedl, že fakticky byla lhůta mnohem delší a běžela až do dne vydání příkazu. Více se touto námitkou nezabýval. Rozhodnutí proto trpí vadou, která mohla být důvodem pro zrušení rozhodnutí správního orgánu I. stupně, neboť důvodem uložení pokuty bylo nedoplnění podkladů v objektivně nesplnitelné lhůtě, což je v rozporu s čl. 1 odst. 1 a čl. 9 odst. 1 a 2 Ústavy. Stěžovateli byla rovněž upřena objektivní možnost podat žádost o prodloužení této lhůty. Městský soud dospěl ke zjevně nesprávnému právnímu názoru, jestliže tvrdil, že mohlo dojít k naplnění skutkové podstaty správního deliktu tím, že v objektivně nesplnitelné lhůtě stěžovatel nedoplnil požadované dokumenty. Správní rozhodnutí je proto nicotné.

Stěžovatel dále namítal, že se městský soud držel formalisticky dikce zákona, aniž by zohlednil smysl a účel dané právní normy. Stěžovatel byl při kontrole dostatečně aktivní a součinný. To, že některé doklady nedodal, bylo odůvodněno nejasným požadavkem správního orgánu I. stupně a určením objektivně nesplnitelné lhůty. Městský soud nijak nereflektoval skutečnost, že správní orgán I. stupně porušil zásadu hospodárnosti a zásadu subsidiarity výkonu veřejné moci (§ 6 odst. 2 správního řádu) tím, že po stěžovateli požadoval dodání výpisu z obchodního rejstříku, jež je veřejně dostupný, a závazného stanoviska k technickému a věcnému vybavení zdravotnického zařízení, které správní orgán I. stupně vydává sám, a je mu tak znám z úřední povinnosti. Městský soud významově zaměňoval pojem kontrola s kontrolou na místě (např. v bodě 20 rozsudku městského soudu). Rozhodnutí proto působilo nepřesvědčivě. Stěžovatel byl přesvědčen, že nebyla naplněna skutková podstata správního deliktu, za který byl trestán, neboť vynaložil veškeré možné úsilí, aby splnil své povinnosti stanovené správním orgánem I. stupně ve výzvě. I kdyby tomu tak nebylo, tak obsah dokumentů, které nedoplnil podáním ze dne 5. 10. 2015, není z pohledu provádění kontroly důležitý, aby jejich nedoplnění představovalo porušení

zájmu chráněného kontrolním řádem. Nemohlo proto dojít k naplnění materiálního znaku skutkové podstaty správního deliktu.

Výše uložené pokuty byla nepřiměřená jak samotnému skutku, tak době uběhlé od dotčené kontroly do vydání pravomocného rozhodnutí (téměř tři roky). Mezitím stěžovatel ukončil své podnikání a provozování Lékárny Nad Primaskou. I kdyby správní delikt spáchal, potom by v době vydání rozhodnutí žalovaného nebyl žádný společenský zájem na jeho potrestání. Výše pokuty byla rovněž zcela nepřiměřená tomuto zájmu. Městský soud se s tímto zneužitím správního uvážení vypořádal tak, že bylo konkrétně zdůvodněno proč a v jaké výši došlo k uložení pokuty. Nezhodnotil však jakkoliv blíže její výši a přiměřenost a nijak se nevypořádal s argumentací a námitkami stěžovatele. Přestože stěžovatel na jednání před soudem navrhl moderaci výše uložené pokuty, městský soud se k tomuto návrhu nijak ve svém rozhodnutí nevyjádřil, což může být důvodem pro zrušení rozhodnutí (rozsudek NSS ze dne 28. 3. 2013, čj. 7 As 8/2013-31). Případně stěžovatel navrhoval, aby moderaci výše uložené pokuty provedl Nejvyšší správní soud. Výše uložené pokuty má zjevně likvidační charakter. Správní orgán I. stupně nepřihlédl k osobním a majetkovým poměrům pachatele. Městský soud však nedostatek v předchozím správním řízení kladl za vinu stěžovateli.

Stěžovatel v žalobě odkázal na obdobnou věc vedenou u městského soudu pod sp. zn. 9 Ad 20/2015. Městský soud se však tímto argumentem a související věcí vůbec nezabýval. Tím došlo k porušení práva stěžovatele na spravedlivý proces. Městský soud totiž apriorně vybíral pouze ty důkazy, které podpořily jeho závěr, aniž by věc posuzoval komplexně a v souvislostech.

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

Z odůvodnění:

(...) [15] Stěžovatel namítá, že městský soud nijak nereflektoval skutečnost, že správní orgán I. stupně porušil zásadu hospodárnosti a zásadu subsidiarity výkonu veřejné moci tím, že po stěžovateli požadoval dodání výpisu z obchodního rejstříku a závazného stanoviska k technickému a věcnému vybavení zdravotnického zařízení. Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek a dospěl k závěru, že je tato námitka důvodná. Stěžovatel v žalobě poukázal na skutečnost, že některé z příloh smlouvy uzavřené se společností Pilulka Distribuce s.r.o., byly správnímu orgánu I. stupně známy z úřední činnosti, případně byly veřejně dostupné. Mohlo proto dojít ze strany správního orgánu I. stupně k porušení povinnosti zbytečně nezatažovat dotčené osoby zakotvené v § 6 odst. 2 správního řádu. Městský soud v bodě 26 napadeného rozsudku k této námitce toliko uvedl, že „[p]o žalobci nebylo vyžadováno doložení notorií či skutečností, které může správní orgán znát ze své úřední činnosti, ale podstatné dokumentace týkající se provozu lékárny a výdaje léčiv, což jsou skutečnosti, které může sdělit a doložit pouze žalobce, neboť se týkaly jím provozované lékárny.“ Přestože se na první pohled může zdát, že se městský soud námitkou stěžovatele zabýval, vypořádání městského soudu se zcela míjí s podstatou žalobního bodu. Jestliže přílohou výše zmíněné smlouvy byl např. výpis z obchodního rejstříku nebo rozhodnutí, které sám správní orgán I. stupně vydal, měl se městský soud zabývat tím, zda stěžovatel s ohledem na § 6 odst. 2 správního řádu neposkytl dostatečnou součinnost stran smlouvy uzavřené se společností Pilulka Distribuce s.r.o. již tím, že předložil správnímu orgánu I. stupně zmíněnou smlouvu bez příloh, které měl správní orgán I. stupně k dispozici nebo byly veřejně dostupné. Argumentace městského soudu tak nereaguje na žalobní námitku stěžovatele. Z odůvodnění napadeného rozsudku proto nelze seznat, z jakých důvodů považoval městský soud žalobní námitku za nedůvodnou, minimálně z toho důvodu, že městský soud nevysvětlil, proč se na rozdíl od stěžovatele domnívá, že jím konkrétně uvedené přílohy může doložit pouze stěžovatel. Napadený rozsudek je proto v této části nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. (...)

[29] Nejvyšší správní soud se dále zabýval namítaným nenaplněním skutkové podstaty správního deliktu podle § 16 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu stěžovatelem. Jelikož v bodě [15] tohoto rozsudku dospěl k závěru, že je rozsudek městského soudu v části týkající se požadované smlouvy uzavřené se společností Pilulka Distribuce s.r.o. nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, neboť se městský soud nezabýval tím, zda stěžovatel s ohledem na § 6 odst. 2 správního řádu neposkytl dostatečnou součinnost stran této smlouvy již tím, že předložil správnímu orgánu I. stupně zmíněnou smlouvu bez příloh, bylo by předčasným zabývat se otázkou, zda stěžovatel naplnil skutkovou podstatu správního deliktu nepředložením smlouvy se společností Pilulka Distribuce s.r.o.

v plném znění vč. veškerých dodatků a příloh. Tato úvaha bude na městském soudu v dalším řízení. Nejvyšší správní soud se proto zabýval pouze namítaným nenaplněním skutkové podstaty ve vztahu k požadované smlouvě uzavřené mezi stěžovatelem a společností transmed Transport GmbH a ve vztahu ke standardnímu operačnímu postupu o přepravě.

[30] Podle § 16 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu platilo, že „[p]rávnícká osoba nebo podnikající fyzická osoba se dopustí správního deliktu tím, že jako kontrolovaná osoba nesplní některou z povinností podle § 10 odst. 2“.

[31] Podle § 10 odst. 2 kontrolního řádu dále platilo, že „[k]ontrolovaná osoba je povinna vytvořit podmínky pro výkon kontroly, umožnit kontrolujícímu výkon jeho oprávnění stanovených tímto zákonem a poskytovat k tomu potřebnou součinnost a podat ve lhůtě určené kontrolujícím písemnou zprávu o odstranění nebo prevenci nedostatků zjištěných kontrolou, pokud o to kontrolující požádá“.

[32] Sankční ustanovení kontrolního řádu [tj. rovněž § 16 odst. 1 písm. a)] chrání „zájem na zajištění dosažení účelu kontroly, k němuž je třeba mimo jiné zejména poskytování součinnosti kontrolované nebo povinné osoby kontrolujícímu, a dále zájem na zajištění řádného a nerušeného průběhu kontroly“ (důvodová zpráva ke kontrolnímu řádu). Jejich cílem je přinutit kontrolovaný subjekt ke spolupráci při kontrole, odmítá-li ji dobrovolně. Jde v zásadě o obdobu pořádkové pokuty s tím rozdílem, že sankce není ukládána za porušení procesní povinnosti, nýbrž povinnosti hmotněprávní, tedy povinnosti vytvořit podmínky pro výkon kontroly a poskytovat při ní potřebnou součinnost (srov. bod 13 rozsudku NSS ze dne 12. 7. 2017, čj. 6 As 83/2017-33). Má se tedy typově jednat o situace, kdy daný subjekt ztěžuje, či dokonce máří průběh kontroly tím, že neposkytuje potřebnou součinnost.

[33] Kromě povinností ukládaných kontrolním řádem kontrolovaným osobám však platí také základní zásady činnosti správních orgánů, a to zejména zásada součinnosti správních orgánů s dotčenými osobami, jež vyplývá z § 4 správního řádu a která je řazena mezi principy dobré správy. Kontrola představuje interaktivní činnost, která z povahy věci a cíle, jehož má být dosaženo (tj. zjištění, zda kontrolovaná osoba plní povinnosti, které jí vyplývají z právních předpisů nebo které jí byly na základě těchto předpisů uloženy), vyžaduje vzájemnou komunikaci a součinnost mezi kontrolním orgánem a kontrolovanou osobou. Požaduje-li kontrolní orgán po kontrolované osobě poskytnutí určité součinnosti (např. předložení dokumentů) a kontrolovaná osoba v dobré víře požadovanou součinnost poskytne, avšak ne zcela dle představ kontrolního orgánu (např. v důsledku mylného výkladu toho, co kontrolní orgán ve skutečnosti požaduje), je na kontrolním orgánu, aby v souladu se zásadou součinnosti dal možnost kontrolované osobě případné pochybnosti nebo nejasnosti odstranit. Pouze na základě vzájemného dialogu je možné dospět k cíli kontroly. Projeví-li kontrolovaná osoba snahu dialog vést, je na kontrolním orgánu, aby v něm pokračoval a nepřistoupil automaticky k trestání kontrolované osoby za domnělé neposkytnutí potřebné součinnosti při kontrole, jestliže mohlo být nedorozumění vyjasněno a potřebná součinnost poskytnuta v požadovaném rozsahu.

[34] Správní orgán I. stupně výzvou ze dne 11. 9. 2015 požadoval předložení dokumentů, které stěžovatel nemohl předložit při kontrole na místě dne 25. 8. 2015. Byl-li stěžovatel v rámci kontroly vyzván k předložení daných dokumentů, měl buď tyto dokumenty v požadovaném rozsahu poskytnout, nebo skutečnost, že požadovaným dokumentem nedisponuje, správnímu orgánu I. stupně sdělit (srov. bod 12 rozsudku NSS ze dne 25. 5. 2018, čj. 4 As 92/2018-35, a bod 12 rozsudku ze dne 20. 11. 2019, čj. 8 As 300/2018-35).

[35] Správní orgán I. stupně po stěžovateli požadoval mj. veškeré smlouvy uzavřené mezi ním a společností transmed Transport GmbH. V podání ze dne 5. 10. 2015 stěžovatel uvedl, že proces dopravy objednávek ke klientům je ošetřen v příložené Dohodě o spolupráci (uzavřené s Pilulka Distribuce s.r.o.). Podle žalovaného stěžovatel v průběhu kontroly neposkytl informaci o tom, že žádná smlouva se společností transmed Transport GmbH neexistuje. Explicitní tvrzení, že smlouva neexistuje, učinil stěžovatel až podáním ze dne 10. 11. 2015.

[36] Nejvyšší správní soud z obsahu správního spisu zjistil, že společnost transmed Transport GmbH zajišťovala převoz léčivých přípravků mezi společností Pilulka Distribuce s.r.o. a Lékárnou Nad Primaskou, ve které byla následně zásilka otevřena, k dodacímu listu byla přidána faktura pro koncového zákazníka, znovu zalepena a předána společnosti transmed Transport GmbH, která ji odvezla zpět do společnosti Pilulka Distribuce s.r.o., ze které následně probíhal rozvoz zásilek ke koncovým zákazníkům. Z čl. 9.2 výše zmíněné Dohody o spolupráci dále vyplývá, že se společnost Pilulka Distribuce s.r.o. zavázala zajišťovat přepravu produktů zákazníkům ve

smyslu § 85 odst. 2 písm. b) a c) zákona č. 378/2007 Sb., o léčivech a o změnách některých souvisejících zákonů (zákon o léčivech). Nejvyšší správní soud s ohledem na charakter spolupráce stěžovatele se společností Pilulka Distribuce s.r.o. dospěl k závěru, že tvrzení stěžovatele uvedené v podání ze dne 5. 10. 2015, dle kterého proces dopravy objednávek ke klientům je ošetřen v příložené Dohodě o spolupráci, je možné chápat také tak, že čl. 9.2 této dohody se vztahuje na veškerou přepravu léčivých přípravků, tj. že Pilulka Distribuce s.r.o. zajišťuje komplexní přepravu léčivých přípravků, ať již mezi ní a Lékárnou nad Primaskou nebo ke koncovým zákazníkům. V takovém případě by bylo jednoznačné, že mezi stěžovatelem a společností transmed Transport GmbH žádný smluvní vztah neexistoval. Jelikož není nemyšlenelné, že stěžovatel touto odpovědí na výzvu správního orgánu I. stupně chtěl reflektovat skutečnost, že veškerou přepravu zajišťuje společnost Pilulka Distribuce s.r.o., a tudíž on není v žádném smluvním vztahu s jakýmkoliv přepravcem, nelze v jednání stěžovatele spatřovat bez dalšího neposkytnutí potřebné součinnosti správnímu orgánu I. stupně při kontrole. Není totiž možné trestat kontrolovanou osobu za neposkytnutí součinnosti pouze za to, že ne zcela jednoznačně odpoví na výzvu kontrolního orgánu, jestliže v dobré víře požadovanou součinnost k výzvě dobrovolně poskytne. Opačný přístup by byl v rozporu se smyslem a účelem správního deliktu podle § 16 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu, jímž zprostředkovaně (obdoba pořádkové pokuty) je, jak již Nejvyšší správní soud uvedl v bodě [32] tohoto rozsudku, přinutit kontrolovanou osobu prostřednictvím uložení pokuty ke spolupráci při kontrole, a to tehdy, odmítá-li ji poskytnout v rozporu s § 10 odst. 2 kontrolního řádu dobrovolně, případně jí trestat za její neposkytnutí, pokud k součinnosti nepostačuje vysvětlení ze strany kontrolujícího. Měl-li správní orgán I. stupně pochybnosti ohledně obsahu podání, měl stěžovatele vyzvat v souladu se zásadou součinnosti správních orgánů s dotčenými osobami, aby upřesnil, zda čl. 9.2 Dohody o spolupráci se též vztahuje na dopravu léčivých přípravků mezi Pilulkou Distribuce s.r.o. a Lékárnou Nad Primaskou, což však neučinil. Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že stěžovatelovo jednání v rozsahu nepředložení požadovaných smluv uzavřených se společností transmed Transport GmbH nenaplnuje skutkovou podstatu správního deliktu podle § 16 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu.

[37] Co se týče požadovaného standardního operačního postupu o přepravě vztahujícímu se k zásilkovému výdeji, z protokolu o kontrole vyplývá, že stěžovatel při kontrole na místě dne 25. 8. 2015 předložil standardní operační postup vyřizování objednávek prostřednictvím internetu s platností od 1. 3. 2014. Podáním ze dne 5. 10. 2015 stěžovatel k výzvě doložil standardní operační postup vyřizování objednávek přijatých prostřednictvím internetu pro epharmacy.cz a Pilulka Distribuce s.r.o. s platností od 30. 8. 2015. Předložené dokumenty nepovažoval správní orgán I. stupně za splnění výzvou stanovené povinnosti, neboť měl stěžovatel předložit standardní operační postup o přepravě vztahující se k zásilkovému výdeji. Žalovaný naopak v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí uvedl, že stěžovatel nepředložil standardní operační postup z doby kontroly. Předložené standardní operační postupy s platností od 30. 8. 2015 jsou proto dle žalovaného irelevantní.

[38] Nejvyšší správní soud z předložených standardních operačních postupů s datem platnosti od 30. 8. 2015 zjistil, že je jimi upraven postup při vyřizování objednávek přijatých prostřednictvím internetu. Pokud jde o objednávky z webu epharmacy.cz, ve vztahu k přepravě se v něm uvádí následující: „3.5 *Objednávky expedované zasilacími společnostmi příslušný pracovník, který objednávku vyřizuje vhodným způsobem zkompletuje do expedičního obalu.* 3.6 *Obsahuje-li zásilka registrovaný léčivý přípravek, zasílá se pouze prostřednictvím nasmílované kurýrní služby.* 3.7 *Expedovaná objednávka se v systému e-shopů označí jako expedovaná.*“ Ve standardním operačním postupu týkajícího se webu pilulka.cz stran přepravy stojí, že „4.5 *Expediční karton je přelepen páskou a tím je připraven k expedici.*“

[39] Podle § 22 odst. 2 písm. f) vyhlášky č. 84/2008 Sb., o správné lékárenské praxi, bližších podmínkách zacházení s léčivy v lékárnách, zdravotnických zařízeních a u dalších provozovatelů a zařízení vydávajících léčivé přípravky, ve znění účinném do 30. 11. 2018 (dále jen „vyhláška o správné lékárenské praxi“), platilo, že „[d]okumentaci v lékárně tvoří standardní operační postupy vztahující se k přípravě a kontrole léčivých přípravků, uchovávání a výdeji léčivých přípravků, včetně zásilkového výdeje, a ke zpracování a předávání informací o podezření na nežádoucí účinky“.

[40] Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že vyhláška o správné lékárenské praxi v § 22 odst. 2 písm. f) upravuje mj. standardní operační postup vztahující se k výdeji léčivých přípravků, včetně zásilkového výdeje. O standardním operačním postupu o přepravě stran zásilkového výdeje, který správní orgán I. stupně po stěžovateli

požadoval, však mlčí. Stěžovatel k výzvě předložil podáním ze dne 5. 10. 2015 standardní operační postupy vyřizování objednávek prostřednictvím internetu, tedy týkající se zásilkového výdeje ve smyslu § 22 odst. 2 písm. f) vyhlášky o správné lékárenské praxi, které se fakticky přepravy také dotýkaly (viz bod [38] tohoto rozsudku). Jestliže vyhláška o správné lékárenské praxi dokument typu standardní operační postup o přepravě vztahující se k zásilkovému výdeji neznala a upravovala pouze obecně standardní operační postup týkající se zásilkového výdeje léčivých přípravků, který stěžovatel správnímu orgánu I. stupně k výzvě předložil, lze mít důvodně za to, že byl stěžovatel v dobré víře, že svoji povinnost stanovenou ve výzvě splnil a poskytl správnímu orgánu I. stupně potřebnou součinnost ke kontrole. Za takové situace nelze spatřovat v jednání stěžovatele porušení povinnosti součinnosti dle § 10 odst. 2 kontrolního řádu.

[41] Pokud jde o tvrzení žalovaného, které si v napadeném rozsudku osvojil rovněž městský soud, že stěžovatel nepředložil požadovaný standardní operační postup z doby kontroly, Nejvyšší správní soud uvádí, že se zcela mýjí s tím, za co byl stěžovatel správním orgánem I. stupně trestán. Navíc žalovaný přehlédl, že stěžovatel již při kontrole na místě předložil dřívější verzi standardního operačního postupu vyřizování objednávek prostřednictvím internetu, a to s datem platnosti od 1. 3. 2014. Pakliže by měl stěžovatel dle žalovaného správní delikt spáchat mj. tím jednáním, že nepředložil požadovaný standardní operační postup z doby kontroly, pak by se stěžovatel správního deliktu podle § 16 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu nedopustil, neboť veškeré verze standardního operačního postupu vyřizování objednávek přijatých prostřednictvím internetu předložil buď při kontrole na místě, nebo podáním ze dne 5. 10. 2015 k výzvě správnímu orgánu I. stupně. Nejvyšší správní soud nicméně podotýká, že správní orgán I. stupně primárně spatřoval spáchání správního deliktu v tom, že stěžovatel nepředložil k výzvě standardní operační postup o přepravě vztahující se k zásilkovému výdeji, nikoliv v tom, že by nepředložil jeho znění z doby kontroly.

[42] Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že rovněž v případě požadovaného standardního operačního postupu o přepravě vztahujícímu se k zásilkovému výdeji stěžovatel svým jednáním nenaplnil skutkovou podstatu správního deliktu podle § 16 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu, neboť potřebnou součinnost při kontrole podle § 10 odst. 2 téhož zákona správnímu orgánu I. stupně poskytl. Hodnocení, zda stěžovatelem předložené standardní operační postupy obsahovaly všechny požadované náležitosti a dostatečně upravovaly přepravu léčivých přípravků, měl správní orgán I. stupně přenechat až do navazujícího správního řízení, jehož podkladem byly výsledky provedené kontroly. Nelze stěžovatele trestat za to, že v dobré víře v souladu s vyhláškou o správné lékárenské praxi předložil standardní operační postupy týkající se zásilkového výdeje léčivých přípravků, kterými v té době disponoval a které se přepravy také dotýkaly.

[43] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše řečené uzavírá, že stěžovatel svým jednáním nenaplnil skutkovou podstatu správního deliktu podle § 16 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu v rozsahu požadovaných smluv se společností transmed Transport GmbH a standardního operačního postupu o přepravě vztahující se k zásilkovému výdeji, neboť na výzvu k předložení požadovaných dokumentů ze dne 11. 9. 2015 poskytl správnímu orgánu I. stupně potřebnou součinnost pro výkon kontroly. Pakliže měl správní orgán I. stupně ohledně podání stěžovatele pochybnosti, mohl jej vyzvat k jejich odstranění. Z průběhu kontroly nevyplývá, že by stěžovatel v obecné rovině jakkoliv odmítal poskytovat správnímu orgánu I. stupně potřebnou součinnost pro výkon kontroly nebo že by v důsledku jeho nečinnosti vznikly průtahy při kontrole. Naopak ze správního spisu je zřejmé, že stěžovatel obecně projevoval zájem na tom, aby kontrola řádně proběhla a aktivně správnímu orgánu I. stupně součinnost poskytoval. Lze proto považovat za pravděpodobné, že by stěžovatel k dotazu správního orgánu I. stupně nejasnosti ohledně požadovaných dokumentů dobrovolně odstranil.

[44] Co se týče námitky, dle které městský soud klade za vinu stěžovatelů, že správní orgán I. stupně nepřihlédl k osobním a majetkovým poměrům pachatele, souhlasí Nejvyšší správní soud s městským soudem v tom, že stěžovatel v průběhu správního řízení výši uložené pokuty nespornoval a v žalobě nevedl ke svým osobním a majetkovým poměrům žádné skutečnosti, na základě kterých by bylo možné dospět k závěru o likvidačním charakteru uložené pokuty. Jestliže stěžovatel v žalobě namítl, že je výše uložené pokuty likvidační, pak ho ohledně této námitky tížilo břemeno tvrzení a břemeno důkazní. Ani jedno z těchto břemen stěžovatel neunesl. Jednak v žalobě nevedl žádné konkrétní skutečnosti ke svým osobním a majetkovým poměrům, na základě kterých by mohl městský soud posoudit, zda je uložená pokuta pro stěžovatele likvidační či nikoliv. Jednak své tvrzení o

likvidačním charakteru pokuty nijak nedoložil. Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že na č. l. 15 spisu městského soudu je založeno potvrzení o zdanitelných příjmech ze závislé činnosti za zdaňovací období roku 2018. Bez relevantního tvrzení v žalobě je však bezpředmětné. Není totiž úkolem soudu za stěžovatele domýšlet, z jakého důvodu mělo potvrzení o zdanitelných příjmech prokazovat, že výše uložené pokuty je pro něj likvidační, navíc za situace, kdy stěžovatel nedoložil přehled všech jeho příjmů v daném roce.

[45] Městský soud se v dalším řízení bude zabývat tím, zda skutková podstata správního deliktu podle § 16 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu byla naplněna alespoň částí vytýkaného jednání stěžovatele, a to ve vztahu k požadované smlouvě uzavřené se společností Pilulka Distribuce s.r.o. (viz bod [15] a [29] tohoto rozsudku). V této souvislosti rovněž posoudí, zda je relevantní tvrzení stěžovatele, že si výzvu vyložil tak, že má předložit aktuální znění dané smlouvy a jejích příloh, jestliže ve skutečnosti k výzvě naopak předložil kromě samotné smlouvy také její přílohu č. 2, která byla v původním znění (tj. ke dni uzavření smlouvy). Jestliže by dospěl k závěru, že v tomto bodě stěžovatel porušil povinnost poskytnout potřebnou součinnost při kontrole podle § 10 odst. 2 kontrolního řádu, bude na žalovaném, aby v dalším řízení znovu posoudil výši ukládané pokuty s přihlédnutím k zúžení vytýkaného jednání stěžovatele. V takovém případě by bylo proto nadbytečné, aby se městský soud zabýval namítaným rozsudkem sp. zn. 9 Ad 20/2015, neboť přiměřenost ukládané pokuty bude muset nejprve zcela nově zvážit žalovaný. Věci řešenou v daném rozsudku se může zabývat žalovaný sám, nebo se jí bude muset zabývat, pokud by takovou argumentaci stěžovatel doplnil v odvolacím řízení.

4182

Veřejné zakázky: povinnost zadavatele doručit dokumentaci o zadávacím řízení v originále; výklad šetřící práva účastníka řízení

k § 252 odst. 2 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek

Zadavatel veřejné zakázky není povinen v řízení o přezkoumání úkonů zadavatele doručit Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže dokumentaci o zadávacím řízení v originále (§ 252 odst. 2 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek). Tato povinnost vznikne zadavateli pouze ve výjimečných případech, například pokud v řízení vyvstane odůvodněná potřeba ověřit, zda dokument skutečně existoval a co bylo jeho obsahem.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2021, čj. 1 As 223/2020-51)

Prejudikatura: č. 2242/2011 Sb. NSS; náleží ústavního soudu č. 142/2007 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 643/06).

Věc: Brandýs nad Labem – Stará Boleslav proti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, za účasti AŽD Praha s.r.o., o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 3. 10. 2017 rozhodl na návrh osoby zúčastněné na řízení o zrušení zadávacího řízení na veřejnou zakázku „Dodávka tří zařízení pro obousměrné úsekové měření rychlosti vozidel“, neboť žalobce žalovanému nepředložil originální dokumentaci o zadávacím řízení k této zakázce. S ohledem na tato zjištění žalovaný uložil žalobci zákaz uzavřít smlouvu ve zjednodušeném podlimitním řízení na posuzovanou veřejnou zakázku do rozhodnutí v řízení o přezkoumání úkonů zadavatele a současně mu uložil uhradit paušální částku náhrady nákladů řízení ve výši 30 000 Kč.

Žalovaný zahájil správní řízení na základě návrhu osoby zúčastněné na řízení a žalobci oznámil zahájení správního řízení přípisem ze dne 16. 8. 2017. V něm jej poučil o povinnosti předložit dokumentaci o zadávacím řízení a současně se vyjádřit k návrhu, a to do 10 dnů od doručení přípisu. Přípis obsahoval poučení o způsobu zaslání dokumentace a také o tom, že žalovaný považuje za dokument tvořící součást dokumentace o zadávacím řízení pouze originál takového dokumentu. Žalobce předložil žalovanému dokumenty v šesti podáních. První podání obsahovalo dva soubory PDF, a to vyjádření žalobce k návrhu osoby zúčastněné na řízení a dokumenty k zadávacímu řízení. Většina těchto dokumentů byla prostou kopií bez autorizované konverze či bez uznávaného

elektronického podpisu. Ve zbylých pěti podáních byly soubory obsahující prosté kopie části nabídky dodavatele bez autorizované konverze. Žalovaný vyzval žalobce k zaslání originálu dokumentace do pěti dnů od doručení výzvy. Současně poučil žalobce o možnostech autorizované konverze podle zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů (dále jen „zákon o elektronických úkonech“). Na tuto výzvu reagoval žalobce zasláním dokumentů v listinné podobě.

Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí rozklad, který předseda žalovaného rozhodnutím ze dne 26. 1. 2018 zamítl.

Proti rozhodnutí předsedy žalovaného podal žalobce žalobu u Krajského soudu v Brně. V žalobě namítal, že žalovaný dovodil povinnost zadavatele veřejné zakázky předložit originál dokumentace o zadávacím řízení, avšak taková povinnost nevyplývá z žádného ustanovení zákona o zadávání veřejných zakázek. Zadavatel je povinen uchovávat dokumentaci v takové podobě, která umožní žalovanému či jinému orgánu přezkoumat soulad zadávacího řízení se zákonem. To je však možné i z kopie dokumentů. Nadto § 252 zákona o zadávání veřejných zakázek uvádí pouze způsob zaslání dokumentace. Žalovaný také argumentoval § 22 odst. 3 zákona o elektronických úkonech ve vztahu k povinnosti dodat dokumenty netextové části zadávací dokumentace. S tím však žalobce nesusouhlasil a namítal, že zákon o zadávání veřejných zakázek nikde nestanoví povinnost dodat dokumenty v listinné podobě, a tudíž povinnost podle § 22 odst. 3 zákona o elektronických úkonech nemůže nastat. Dokumenty, které žalovaný považoval za nezáslané, pak podle žalobce nemusí být elektronicky podepsané. Tato povinnost totiž neplyne ani ze zákona o zadávání veřejných zakázek ani z vyhlášky č. 168/2016 Sb., o uveřejňování formulářů pro účely zákona o zadávání veřejných zakázek a náležitostech profilu zadavatele. Současně podle žalobce nelze směřovat skutečnost, že dokumentace nebyla žalovanému doručena v požadované podobě, se skutečností, že nebyla doručena vůbec – právě na tu však pamatuje § 263 odst. 4 zákona o zadávání veřejných zakázek. Závěrem žalobce odmítl jako nedostatečnou argumentaci žalovaného týkající se užití slov „originál“ a „kopie“ v zákoně o zadávání veřejných zakázek, v čemž spatřoval nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí.

Krajský soud žalobě rozsudkem ze dne 29. 4. 2020, čj. 31 Af 24/2018-60, vyhověl, rozhodnutí předsedy žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V rozsudku se nejprve vyjádřil k nepřezkoumatelnosti rozhodnutí předsedy žalovaného. Poukázal na jeho stručnost, avšak konstatoval, že není nepřezkoumatelné, neboť je zřejmé, jakými úvahami se předseda žalovaného řídil. Věcné hodnocení pak krajský soud založil na rozsudcích Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, čj. 3 Aps 1/2009-27, a ze dne 22. 11. 2018, čj. 7 Azs 399/2018-34, ze kterých vyplývá, že jestliže správní soudy akceptují prosté kopie listin jako důkazy, musí totéž platit i pro správní řízení. Řízení o přezkoumávání úkonů zadavatele je běžným správním řízením, pro které platí obecné principy dokazování. Krajský soud uvedl, že zákon o zadávání veřejných zakázek sice stanoví povinnost uchovávat originální dokumentaci zadávacího řízení, avšak z ní nelze dovodit povinnost předložit originály žalovanému. Podle krajského soudu žalovaný přezkoumává soulad zadávacího řízení se základními zásadami uvedenými v § 6 zákona o zadávání veřejných zakázek. Zákon však nestanovuje povinnost zadavatele dokumentaci jakýmkoliv způsobem podepsat, a tudíž nejde o skutečnost, kterou by měl žalovaný přezkoumávat. Požadavek žalovaného na předložení originálních dokumentů zadávacího řízení tak byl v rozporu se zásadou zákonnosti.

Námítce ohledně postupu podle § 22 odst. 3 zákona o elektronických úkonech krajský soud nepřisvědčil. Správní orgány pouze konstatovaly takový postup jako možnost a tento poukaz nelze chápat jako příkaz žalobci. Co se týče námítky ohledně postupu podle § 263 odst. 4 zákona o zadávání veřejných zakázek, krajský soud ji nehodnotil. Předpokladem aplikace tohoto ustanovení byl závěr žalovaného o povinnosti zadavatele předložit originální dokumentaci, který krajský soud vyhodnotil jako chybný a nezákonný.

Žalovaný (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, v níž namítal, že požadavek na předložení originálu lze dovodit jazykovým a teleologickým výkladem § 252 odst. 2 zákona o zadávání veřejných zakázek. Stěžovatel odmítl, že by dovozoval tuto povinnosti nad rámec zákona, neboť povinnosti předložit originální dokumentace ze zákona implicitně vyplývá. Hovoří-li toto ustanovení o předložení „*popřípadě kopie smlouvy na veřejnou zakázku*“, zavádí tak výjimku z pravidla, kterým je povinnost předložit originál dokumentace. Stěžovatel také odmítl premisu, že pokud zákon nestanoví povinnost předložit originální dokumentaci, lze předložit její kopii. Taková konstrukce by ostatně část hovořící o možnosti předložit kopii činila nadbytečnou a bezúčelnou. Výklad tohoto ustanovení však nelze činit systematicky v návaznosti na celý zákon o zadávání veřejných zakázek,

ale je třeba jej učinit izolovaně, jediné tak lze dojít ke správnému závěru, že jestliže zákon hovoří o možnosti předložit kopii smlouvy na veřejnou zakázku, *a contrario* pak musí platit, že zbývající dokumenty je třeba předložit v originále. Krajský soud tyto úvahy odmítl, a proto je jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

Stěžovatel současně upozornil na to, že jako správný orgán má povinnost zjistit skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a řízení zbytečně neprodlužovat. Postup, kdy by v případech pochybností musel zadavatele vyzývat k následnému dodání originálů dokumentů, by řízení pouze prodlužoval. Ostatně i samotné zadávací řízení se takovým postupem zrychlí, neboť jeho přezkum potrvá kratší dobu. Právě rychlost zadávání byla jedním z cílů přijetí zákona o zadávání veřejných zakázek. Stěžovatel současně odmítl poukaz krajského soudu na to, že neuveld důvody předložení originální dokumentace. Poukázal také na § 211 odst. 5 zákona o zadávání veřejných zakázek, ze kterého vyplývá, že některé dokumenty musí být opatřeny uznávaným elektronickým podpisem. Jestliže však stěžovatel tyto dokumenty obdržel formou prosté kopie, nelze zjistit, zda byly skutečně elektronicky podepsány. S ohledem na zásadu procesní ekonomie nepřipadá v úvahu, aby stěžovatel ověřoval soulad předložené dokumentace s dokumentací zveřejněnou na profilu zadavatele. Stěžovatel následně doplnil kasační stížnost o poukaz na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 4. 8. 2020, čj. 29 Af 125/2018-58, podle kterého povinnost uchovávat originály dokumentů ze zadávací dokumentace koresponduje s povinností přeložit tyto originály stěžovateli při přezkumu.

Žalobce považoval závěr stěžovatele o nutnosti izolovaného výkladu za absurdní. Teleologický výklad předpokládá hledání smyslu a účelu daného ustanovení v kontextu celého zákona. Současně poukázal na skutečnost, že zákonodárce by v případě řízení, jehož následkem může být zrušení zadávacího řízení, jistě zakotvil povinnost předložit originály dokumentů, kdyby to považoval za nutné. Výklad stěžovatele byl podle žalobce v rozporu se zásadou zákonné licence. Žalobce poukázal na to, že jedním z cílů zákona o zadávání veřejných zakázek bylo snížit administrativní zátěž, avšak zaslání originální dokumentace (např. v konvertované podobě) tomuto cíli odporuje. K poukazu na rozsudek Krajského soudu v Brně čj. 29 Af 125/2018-58 žalobce uvedl, že se předmětnou otázkou zabývá pouze okrajově, aniž by soud uvedl důvody svého rozhodnutí. Žalobce jej tak považoval za nepřezkoumatelný.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

[11] Stěžovatel namítá nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu spočívající v tom, že se krajský soud nezabýval výkladem slova „kopie“ v § 252 odst. 2 zákona o zadávání veřejných zakázek. Nejvyšší správní soud však této námitce nepřivědčil. Krajský soud uvedl, že takový výklad je v rozporu se zásadou zákonnosti. Podle krajského soudu nelze zadavateli stanovit výkladem povinnosti, které zákon výslovně nepředpokládá. Jestliže je třeba šetřit základní práva, pak je třeba volit co nejmírnější výklad, který současně nepopírá smysl daného ustanovení, jímž je umožnit stěžovateli přezkoumat úkony zadavatele. To je podle krajského soudu možné i bez originálních dokumentů. Rozsudek krajského soudu je tedy srozumitelný, založený na seznatelných důvodech, a tedy přezkoumatelný.

[12] Stěžovatel tvrdí, že § 252 odst. 2 zákona o zadávání veřejných zakázek stanoví povinnost zadavatele předložit originál zadávací dokumentace v řízení o přezkoumání úkonů zadavatele. Nejvyšší správní soud se ani s touto námitkou neztotožnil.

[13] Podle § 252 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek je zadavatel „*povinen doručit Úřadu své vyjádření k obdržení návrhu do 10 dnů od jeho doručení. Společně s tímto vyjádřením zašle Úřadu dokumentaci o zadávacím řízení nebo soutěži o návrh.*“

[14] Podle § 252 odst. 2 zákona o zadávání veřejných zakázek „*[1]hůta pro vydání rozhodnutí Úřadu počíná běžet od okamžiku doručení vyjádření zadavatele a dokumentace o zadávacím řízení nebo soutěži o návrh, popřípadě kopie smlouvy na veřejnou zakázku.*“

[15] Podle § 51 správního řádu „*[k] provedení důkazů lze užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy. Jde zejména o listiny, ohledání, svědeckou výpověď a znalecký posudek.*“

[16] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s výkladem krajského soudu, který poukázal na předchozí judikaturu kasačního soudu, ze které vyplývá, že prosté kopie mohou sloužit jako důkazní prostředky před správními i civilními soudy, a proto není důvod, aby toto pravidlo neplatilo i ve správním řízení. Řízení o přezkoumání úkonů zadavatele je běžným správním řízením, a proto je stěžovatel oprávněn vyžadovat originály listin v případech, kdy existují důvodné pochybnosti o jejich pravosti či obsahu (rozsudek NSS ze dne 17. 10. 2014, čj. 4 As 171/2014-26). Za běžných okolností nemůže *a priori* odmítnout důkaz prostou kopií. Výjimkou tak mohou být pouze situace, kdy ve správním řízení vyvstane odůvodněná potřeba ověřit, že dokument skutečně existoval a co bylo jeho obsahem (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 6. 2011, čj. 7 As 68/2011-75).

[17] Stěžovatel tvrdí, že § 252 odst. 2 zákona o veřejných zakázkách implicitně stanovuje povinnost předložit originály listin, neboť formulace „*popřípadě kopie smlouvy na veřejnou zakázku*“ je výjimkou z pravidla. Zaprvé je třeba poznamenat, že stěžovatelův požadavek na hledání smyslu a účelu právní úpravy izolovaně od zbytku zákona popírá podstatu teleologického výkladu. Podle Nejvyššího správního soudu nelze vykládanou normu bez dalšího oddělit od zbytku zákona, jehož smyslem je především zrychlení zadávání veřejných zakázek a odstranění administrativní zátěže (viz důvodová zpráva k návrhu zákona). Zadruhé se užití příslovce „popřípadě“ vztahuje k výčtu skutečností, které určují počátek lhůty pro vydání rozhodnutí, nikoliv jako alternativa, ale jako doplnění tohoto výčtu. Slovem „kopie“ pak zákonodárce dává najevo, že u smlouvy na veřejnou zakázku není třeba provádět autorizovanou konverzi, jestliže má originál smlouvy listinnou podobu. Kasační soud je přesvědčen, že pokud je v různých ustanoveních zákona o zadávání veřejných zakázek uveden požadavek na předložení či uchování originálu nebo kopie, nelze z toho *a priori* dovést úmysl zákonodárce na stanovení obecného pravidla a výjimky z něj. Za situace, kdy právo umožňuje dvojí výklad, nelze pominout, že na poli veřejného práva mohou státní orgány činit pouze to, co jim zákon výslovně umožňuje. Orgány veřejné moci jsou povinny ve smyslu čl. 4 odst. 4 Listiny šetřit podstatu a smysl základních práv a svobod – tedy v případě pochybností postupovat mírněji (*in dubio mitius*; srov. například nález ÚS ze dne 13. 9. 2007, sp. zn. I. ÚS 643/06, č. 142/2007 Sb. ÚS). Jinak řečeno, v případě existence více rovnocenně přesvědčivých výkladů právního předpisu je třeba vždy upřednostnit ten výklad, který je pro účastníka řízení příznivější (*in dubio pro libertate, in dubio mitius*, srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 30. 11. 2010, čj. 5 AfS 86/2009-55, č. 2242/2011 Sb. NSS, nebo z nedávné doby rozsudek NSS ze dne 10. 12. 2020, čj. 1 As 255/2020-72).

[18] Nejvyšší správní soud se proto shoduje s krajským soudem, že je třeba zvolit takový výklad, který šetří základní práva účastníků řízení, v tomto případě žalobce. Jestliže na první pohled nejednotně užití slov „originál“ a „kopie“ napříč zákonem o zadávání veřejných zakázek vede k výkladovým potížím, je nutné tyto překlenout výkladem šetřícím práva účastníka správního řízení. Správní soudy poskytují ochranu veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob, včetně práva na řádný a zákonný postup správních orgánů tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady a aby účastníci byli zatěžováni co možná nejméně (§ 6 odst. 2 správního řádu). Krajský soud proto nepochybil, pokud upřednostnil výklad šetřící práva účastníka řízení. Za stávající právní úpravy obsažené v zákoně o zadávání veřejných zakázek naopak nelze upřednostnit výklad, který by sice stěžovateli usnadnil vedení správního řízení, avšak by v důsledku představoval administrativní zátěž účastníka řízení.

[19] Konečně Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že stěžovatel neuvedl důvody, pro které požaduje předložení originálů dokumentů. Pokud stěžovatel tvrdí, že některé dokumenty musí být podle § 211 odst. 5 zákona o zadávání veřejných zakázek opatřeny elektronickým podpisem, je třeba poukázat na skutečnost, že na existenci takového dokumentu upozornil stěžovatel až v kasační stížnosti, a proto se touto námitkou kasační soud nezabýval. Stěžovatel v druhém doplnění kasační stížnosti odkázal na rozsudek Krajského soudu v Brně čj. 29 Af 125/2018-58, který je však také napaden kasační stížností vedenou pod sp. zn. 2 As 300/2020, o níž bude Nejvyšší správní soud rozhodovat v samostatném řízení. Proto se jeho závěry v tomto řízení nyní nemohl zabývat.

Právo na informace o životním prostředí: posouzení veřejného zájmu

k § 2 písm. a) zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění do 16. 9. 2014 (v textu jen „zákon o právu na informace o životním prostředí“)

Domáhá-li se žadatel informací, jejichž součástí jsou též informace o životním prostředí ve smyslu § 2 písm. a) zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, posuzuje se tato žádost podle uvedeného zákona.

Správní orgán rozhodující o takové žádosti je povinen posoudit existenci veřejného zájmu, kterému slouží zpřístupnění informací, jakož i zájmu, kterému slouží odmítnutí jejich zpřístupnění. Žadatel o informace o životním prostředí není bez dalšího povinen tvrdit konkrétní důvody veřejného zájmu na poskytnutí daných informací. Teprve není-li z obsahu žádosti, skutečností obecně známých, popř. známých z úřední činnosti apod., patrný veřejný zájem na poskytnutí požadovaných informací, je správní orgán povinen vyzvat žadatele ke konkretizaci veřejného zájmu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2020, čj. 5 As 162/2018-51)

Prejudikatura: č. 1926/2009 Sb. NSS, č. 2062/2010 Sb. NSS, č. 3064/2014 Sb. NSS, č. 4001/2020 Sb. NSS; rozsudek Soudního dvora ze dne 24. 6. 2004 *Komise v. Nizozemsko* (C-350/02), ze dne 28. 7. 2011, *Office of Communications* (C-71/10), ze dne 14. 11. 2013, *LPN a Finsko v. Komise* (C 514/11 P a C 605/11 P), rozsudek Tribunálu ze dne 23. 1. 2017 *Justice & Environment v. Komise* (T-727/15), ze dne 7. 3. 2019 *Tweedale v. EFSA* (T-716/14).

Věc: Frank Bold Society, z. s. proti Ministerstvu zahraničních věcí o poskytnutí informací, o kasační stížnosti žalobce.

Rozhodnutím ze dne 16. 9. 2014 ministr zahraničních věcí zamítl rozklad žalobce a potvrdil rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 8. 2014, kterým žalovaný nevyhověl žádosti o poskytnutí informací vztahujících se k řízení zahájenému Evropskou komisí (dále jen „Komise“) podle čl. 258 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“), týkajících se možného porušení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu, a to v souladu s § 11 odst. 4 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

Proti rozhodnutí ministra zahraničních věcí se žalobce bránil žalobou, kterou městský soud rozsudkem ze dne 23. 4. 2018, čj. 6 A 220/2014-37, zamítl.

Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností.

Stěžovatel nesouhlasí s názorem městského soudu, že změna v unijních právních předpisech je irelevantní. Stěžovatel podal žádost o informace podle zákona o právu na informace o životním prostředí, žalovaný však na její posouzení aplikoval zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“). Žalovaný zdůvodnil, že požadované informace nelze považovat za informace o životním prostředí, a odkázal přitom na rozsudek ze dne 12. 6. 2003 ve věci C-316/01, *Glawischnig*, v němž Soudní dvůr Evropské unie (dále jen „Soudní dvůr“) vyložil pojem „informace o životním prostředí“ podle tehdejší směrnice Rady 90/313/EHS o svobodě přístupu k informacím o životním prostředí (dále jen „směrnice 90/313/EHS“). Podle stěžovatele nelze závěry z rozsudku Soudního dvora v této věci použít, jelikož nová Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES, o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/313/EHS (dále jen „směrnice 2003/4/ES“), platná v době podání žádosti, upravuje pojem „informace o životním prostředí“ širěji a detailněji, což Soudní dvůr ve věci *Glawischnig* potvrdil (bod 5). Směrnice 2003/4/ES reagovala mj. na účinnost Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (č. 124/2004 Sb. m. s., dále jen „Aarhuská úmluva“), kterou ratifikovala i ČR. Přístup veřejnosti k informacím o životním prostředí je proto nutné vykládat v souladu se

směrnici 2003/4/ES a Aarhuskou úmluvou. Při vymezení pojmu „informace o životním prostředí“ by se mělo přihlížet k čl. 2 odst. 3 Aarhuské úmluvy. Stěžovatel odkázal na nále z dne 10. 6. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, bod 19, ve kterém Ústavní soud vysvětlil, že je-li „možné interpretovat vnitrostátní normy vícero možnými způsoby, má přednost ten výklad, který naplňuje požadavky Aarhuské úmluvy“. Stejně tak zákon o právu na informace o životním prostředí definuje pojem „informace o životním prostředí“ širěji než směrnice 90/313/EH.

Dále se stěžovatel neztotožnil s posouzením povahy žádané informace městským soudem. Podle názoru městského soudu stěžovatel požadoval informace týkající se probíhajícího šetření, a nikoli pouze údaje ohledně stavu ovzduší. Stěžovatel poukázal na znění čl. 2 odst. 1 písm. c) a d) směrnice 2003/4/ES a § 2 zákona o právu na informace o životním prostředí, podle jehož písm. a) bodu 12 se informací o životním prostředí výslovně rozumí i informace o plnění závazků z mezinárodních smluv, jimiž je ČR vázána. Řízení o porušení povinnosti členským státem ve smyslu čl. 258 SFEU (dále též „řízení o porušení povinnosti“) nepochybně spadá pod uvedenou kvalifikaci. Stěžovatel je přesvědčen, že požadované informace (dokumenty) jsou informacemi o životním prostředí ve smyslu § 2 písm. a) bodů 3, 6 a 8 zákona o právu na informace o životním prostředí. Posledně uvedený zákon nevylučuje, aby se v jeho režimu poskytovaly i dokumenty obsahující „právní argumenty“ jakožto informace o životním prostředí.

Podle stěžovatele je důvodné, aby se odlišně nakládalo s informacemi v řízení o porušení unijního práva podle čl. 258 SFEU, pokud se jedná o informace o životním prostředí. To potvrzuje i unijní legislativa. Stěžovatel odkázal na čl. 6 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1367/2006, o použití ustanovení Aarhuské úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí na orgány a subjekty Společenství (dále jen „nařízení č. 1367/2006“) a na čl. 4 odst. 4 Aarhuské úmluvy. Podle stěžovatele nemá odpověď na otázku, zda jsou požadované informace součástí řízení o porušení unijního práva, žádný význam pro určení, podle kterého zákona se má žádost o jejich poskytnutí vyřídit. Tato otázka se může naskytnout až v případě aplikace zákonných důvodů pro omezení práva na informace. Stěžovatel setrval na názoru, že na posuzovanou věc dopadá zákon o právu na informace o životním prostředí. Rozhodnutí o odmítnutí poskytnout informaci proto může být odůvodněno pouze ve smyslu § 8 uvedeného zákona. Důvody pro odmítnutí žádosti o poskytnutí informace přitom vymezuje zákon o právu na informace o životním prostředí užším způsobem než zákon o svobodném přístupu k informacím.

Stěžovatel vyjádřil rovněž nesouhlas se závěry městského soudu, který převzal argumentaci ze svého předchozího rozsudku ze dne 29. 5. 2014, čj. 8 A 7/2011-57. Z tohoto rozsudku vyplývá, že účelem výjimky z práva na svobodný přístup k informacím podle § 11 odst. 4 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím je zájem na ochraně nezávislosti soudu jako orgánu státní moci. Podle stěžovatele mají soudci dostatečné osobnostní a odborné kvality, aby rozhodovali nezávisle a nestranně. Městský soud neupřesnil, jak by mohlo zveřejnění požadovaných informací narušit průběh soudního řízení.

Městskému soudu stěžovatel vytkl, že při citaci rozsudku Soudního dvora ze dne 14. 11. 2013, ve spojených věcech C 514/11 P a C 605/11 P, *LPN a Finsko v. Komise*, opomněl přihlídnout k některým podstatným bodům tohoto rozsudku (jmenovitě bodům 66 a 67).

Městský soud podle názoru stěžovatele také pochybil, jestliže se při posouzení, zda žalovaný měl odmítnout poskytnutí požadovaných informací, odvolával na nařízení EU [nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001, o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise (dále jen „nařízení č. 1049/2001“) a č. 1367/2006]. Nařízení se totiž vztahují pouze k orgánům EU, které jako jediné mohou uplatnit výjimku z přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise. Jedině čl. 5 nařízení č. 1049/2001, na něž stěžovatel v řízení před správními orgány i městským soudem opakovaně poukazoval, je adresován členským státem. V této souvislosti stěžovatel odkázal na usnesení rakouského Spolkového správního soudu (*Bundesverwaltungsgericht*) W 127 2007978-1/4E, jímž tento soud zrušil rozhodnutí Úřadu spolkového kancléře/Ústavní služba (*Bundeskanzleramt/Verfassungsdienst*), které se skutkově týkalo obdobné věci jako nyní projednávané, jelikož povinný subjekt nepostupoval v souladu s čl. 5 nařízení č. 1049/2001.

Dále se podle stěžovatele městský soud nedostatečně vypořádal s námitkou, že ve věci převažuje veřejný zájem na poskytnutí informací nad obecným zájmem na ochraně jejich důvěrnosti. Soud pouze odkázal na citaci bodu

80 rozsudku ve spojených věcech C 514/11 P a C 605/11 P, *LPN a Finsko v. Komise*. Soudní dvůr v dotyčném rozsudku ve vztahu k čl. 6 nařízení č. 1367/2006 vysvětlil, že v případech, kdy probíhá šetření údajného porušení unijního práva v oblasti životního prostředí, se domněnka převažujícího zájmu na zpřístupnění informací v případech, že se týkají emisí do životního prostředí, neuplatní bez dalšího. To ale podle stěžovatele neznamená, že povinný subjekt není povinen zkoumat, zda v konkrétní věci není dán veřejný zájem na poskytnutí informace, viz bod 108 rozsudku Tribunálu ze dne 9. 9. 2011 ve věci T-29/08, *LPN v. Komise*. Stěžovatel je toho názoru, že veřejný zájem v této věci převažuje nad zájmem na utajení informací.

Závěrem stěžovatel připomněl rozsudek Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) ze dne 14. 4. 2009, *Társaság a Szabadságjogokért v. Madarsko*, č. 37374/05, v němž ESLP zdůraznil právo veřejnosti na přístup k informacím a roli neziskových organizací ve společnosti.

Podle žalovaného je při hodnocení, zda požadované informace představují informace o životním prostředí ve smyslu zákona o právu na informace o životním prostředí, nutné se zabývat skutečnou povahou informací. V této souvislosti zdůraznil, že stěžovatel žádal informace, jejichž obsah tvoří zejména právní názor Komise a argumenty, které ČR vznesla na svou obranu.

Pojem „informace o životním prostředí“ nelze výkladem rozšířit tak, aby se vztahoval i na informace, jež se týkají informací o životním prostředí jen okrajově a jejichž podstata tkví v něčem jiném. Takový názor přijal Soudní dvůr v rozsudku *Glawischnig*. Rozsudek je použitelný i v nyní posuzované věci, přestože po jeho vydání nabyla účinnosti nová směrnice upravující právo na přístup k informacím o životním prostředí (tj. směrnice 2003/4/ES). Generální advokátka Juliane Kokott ve stanovisku ze dne 23. 9. 2010 k věci C-266/09, *Stichting Natuur en Milieu a další*, uvedla, že „[ú]čelem staré ani nové směrnice o informacích o životním prostředí však není zabezpečit obecné a neomezené právo na přístup k veškerým informacím dostupným u orgánů, vykazujícím byť sebemenší souvislost s životním prostředím“. Soudní dvůr v rozsudcích ve spojených věcech C-514/11 P a C-605/11 P, *LPN a Finsko v. Komise*, a ve věci C-612/13 P, *ClientEarth v. Komise*, které souvisely s výkladem nařízení č. 1049/2001, dospěl k závěru, že na posouzení otázky přístupu k dokumentům z řízení o porušení povinnosti v oblasti životního prostředí v držení unijních orgánů se uplatní obecná úprava obsažená v nařízení č. 1049/2001, a nikoli zvláštní úprava v nařízení č. 1367/2006, jehož definice pojmu „informace o životním prostředí“ odpovídá definici tohoto pojmu v Aarhuské úmluvě a je totožná s definicí ve směrnici 2003/4/ES. Podle žalovaného neexistuje žádný legitimní důvod, proč by se stejný postup nemohl aplikovat při výkladu relevantních ustanovení směrnice 2003/4/ES, a tedy i vnitrostátních právních předpisů, jimiž byla směrnice transponována.

Výše zmíněná judikatura dopadá také na nyní posuzovanou věc. Skutečnost, že vymezení pojmu „informace o životním prostředí“ je v zákoně o právu na informace o životním prostředí širší než ve směrnici 90/313/EHS, je irelevantní. Extenzivní výklad dotčených ustanovení (§ 2 odst. 3, 6, 8 a 12) uvedeného zákona, jehož se stěžovatel domáhá, nemá oporu v těchto ustanoveních ani v Aarhuské úmluvě či unijním právu.

Dále žalovaný vysvětlil, že výjimka z povinnosti poskytnout informace stanovená v § 11 odst. 4 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím má široký dosah. Neslouží pouze ve prospěch obecného zájmu na nezávislosti soudního rozhodování, ale i ve prospěch účastníků řízení, zde ČR. Výjimka je v kontextu řízení o porušení povinnosti odrazem práva zachovat důvěrnost argumentace ČR do doby, než je v řízení rozhodnuto.

Podle rozsudku ve věci T-29/08, *LPN v. Komise*, bod 113, platí, že i v případě řízení o porušení povinnosti v oblasti životního prostředí lze použít domněnku důvěrnosti. Ač je podle judikatury Soudního dvora možné prolomit tuto domněnku, je k tomu nezbytné tvrdit pádné a konkrétní důvody. Stěžovatel se však odvolával jen na důležitost informování občanů o stavu životního prostředí. Z argumentace stěžovatele ve správním řízení je navíc zřejmé, že účelem jeho žádosti bylo seznámit se s právními argumenty stran řízení o porušení povinnosti, resp. poskytnout Komisi další poznatky pro postup v řízení.

Žalovaný nesouhlasil ani s námitkou, že měl postupovat v souladu s čl. 5 nařízení č. 1049/2001. Žalovaný je přesvědčen, že neměl povinnost obrátit se na Komisi, protože z ustálené judikatury Soudního dvora je zřejmé, že Komise dokumenty z řízení o porušení povinnosti v oblasti životního prostředí neposkytuje.

Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek Městského soudu v Praze i rozhodnutí ministra zahraničních věcí a žalovaného, kterému věc vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

[21] Úvodem považuje Nejvyšší správní soud za vhodné popsat stav věci. Komise zahájila proti ČR řízení podle čl. 258 SFEU, neboť shledala, že ČR nesplnila povinnosti, které jí vyplývají ze směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES, o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu (ČR na svém území údajně překročila mezní hodnoty pro emise prachových částic PM10). Řízení vedené Komisí pod č. 2008/2186 nebylo dosud ukončeno.

[22] Stěžovatel podal u žalovaného dne 31. 7. 2014 žádost o poskytnutí informací vztahujících se k řízení o porušení povinnosti vedenému pod č. 2008/2186. Žádost podal výslovně podle zákona o právu na informace o životním prostředí. V žádosti mj. uvedl, že „*je v souladu s veřejným zájmem, aby veřejnost věděla, jaký je stav životního prostředí v České republice a jak tento stav hodnotí Evropská komise z hlediska jeho souladu se závaznými požadavky práva EU*“. Současně poukázal na nevyhovující kvalitu ovzduší v určitých regionech a problematiku pravidelného překračování limitů prachových částic PM10, které má vliv na výrazně vyšší nemocnost dětí v Ostravě. Podle stěžovatele jsou transparentní informace ohledně řešení problémového stavu emisí jednou z cest, která může přispět k jeho řešení.

[23] Stěžovatel konkrétně žádal kopii:

- podnětu či stížnosti, na jejichž základě Komise zahájila řízení,
- výzvy „*letter of formal notice*“ zaslané dne 16. 7. 2010 České republice,
- odpovědi na výzvu (je-li) a
- ostatních úředních dokumentů a písemné komunikace týkající se řízení, ať už je autorem ČR či Komise.

[24] Pro posouzení projednávané věci je nejdříve nutné vyjasnit, o jaké informace stěžovatel žádal, resp. zda žádal o informace, na něž se vztahuje zákon o svobodném přístupu k informacím, nebo zákon o právu na informace o životním prostředí, a podle kterého zákona tedy měl žalovaný postupovat.

[25] Žalovaný nevyhověl žádosti stěžovatele s ohledem na § 11 odst. 4 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím, podle něhož „*povinné subjekty dále neposkytnou informace o rozhodovací činnosti soudů, s výjimkou rozsudků*“. Uvedl, že prejudiciální fázi řízení o porušení povinnosti je potřeba chápat jako neoddělitelnou součást fáze judičiální dotyčného řízení, a proto je nezbytné poskytnout identickou ochranu rovněž dokumentům vznikajícím ve fázi předsoudní jako ve fázi soudní; opačný výklad by vedl k porušení práva účastníků řízení na spravedlivý proces, a tím k ohrožení účelu § 11 odst. 4 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím (bod 37 rozhodnutí). Současně žalovaný vyložil, že rozhodovací činností soudů ve smyslu citovaného § 11 odst. 4 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím se myslí nejen činnost soudů vnitrostátních, ale i soudů nadnárodních, jejichž jurisdikci je ČR podřízena, včetně Soudního dvora (bod 11).

[26] Zákon o svobodném přístupu k informacím ani zákon o právu na informace o životním prostředí nevymezují, jakým způsobem má povinný subjekt naložit s žádostí o informace z řízení o porušení povinnosti členským státem ve smyslu čl. 258 SFEU: ani jeden z těchto zákonů totiž nepředpokládá, že by se žadatel takových informací domáhal.

[27] Obdobně Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 20. 1. 2020, čj. 5 As 231/2018-77, č. 4001/2020 Sb. NSS, posuzoval, zda povinný subjekt postupoval u žádosti o informace podle správného informačního zákona. V bodech 25 a 26 uvedl, že „*[z]a informace o životním prostředí lze obecně považovat jakékoli informace v písemné, obrazové, zvukové, elektronické nebo jiné podobě (tedy informace v jakékoli technicky proveditelné podobě) o stavu složek životního prostředí, faktorech, které ovlivňují nebo pravděpodobně ovlivní složky životního prostředí, stavu lidského zdraví a bezpečnosti, o podmínkách života lidí, o kulturních a architektonických památkách, stavebních objektech, opatřeních, které ovlivňují nebo mohou ovlivnit složky a faktory složek životního prostředí, pokud jsou nebo mohou být ovlivněny stavem složek životního prostředí nebo prostřednictvím těchto složek; mezi tyto informace je možno také*

řadit zprávy o provádění právních předpisů o životním prostředí. Uvedená definice informace je podrobněji rozvedena (včetně konkrétních příkladů) v jednotlivých právních předpisech, které obsahují legální definici tohoto pojmu [2 odst. 3 Aarhuské úmluvy, čl. 2 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES ze dne 28. ledna 2003 o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/313/EHS, či § 2 písm. a) zákona o právu na informace o životním prostředí]. Definice informace o životním prostředí v citovaných předpisech není úplná, neboť jednotlivé výčty tam uvedené jsou pouze demonstrativní a za informaci o životním prostředí lze považovat i další informace, které zde nejsou explicitně vyjádřeny, ovšem podle jejich charakteru je lze zařadit pod rozsah informací o životním prostředí.“ Již ze širokého pojetí definice pojmu „informace o životním prostředí“ je zjevné, že tento pojem je nutné vykládat extenzivně. S tím koresponduje i skutečnost, že Aarhuská úmluva, a stejně tak z ní vycházející směrnice 2003/4/ES, členským státům ukládá, aby případně důvody pro odmítnutí žádosti o informaci vykládaly restriktivním způsobem (čl. 4 odst. 4 pododst. 2 Aarhuské úmluvy a čl. 4 odst. 2 pododst. 2 věta první směrnice 2003/4/ES). Tento závěr potvrzuje i to, že důvody pro odmítnutí žádosti vymezuje zákon o právu na informace o životním prostředí užším způsobem (převážně stanovením fakultativní výluky z poskytnutí) než zákon o svobodném přístupu k informacím, na což přílehavě upozornil i stěžovatel slovy, že „[t]ato skutečnost vyplývá ze zvláštní povahy informací o životním prostředí a ze zvýšeného zájmu na jejich zpřístupňování veřejnosti a je reflektována rovněž legislativou EU a Aarhuskou úmluvou“; s tímto závěrem Nejvyšší správní soud souhlasí.

[28] Předmětem řízení vedeného Komisí pod č. 2008/2186 je údajné porušení povinností České republiky, které jí vyplývají ze směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu; konkrétně se jedná o nedodržení limitů pro emise prachových částic PM10. Cílem prejudiciální fáze řízení o porušení povinností, z níž pochází dokumenty požadované stěžovatelem, je poskytnout dotčenému členskému státu příležitost splnit své povinnosti vyplývající z práva EU a rovněž efektivně uplatnit prostředky obrany proti skutečnostem vytýkaným Komisí (viz např. rozsudek Soudního dvora ze dne 24. 6. 2004, *Komise v. Nizozemsko*, C-350/02, bod 18). Řízení je vedeno formou dialogu mezi Komisí a představiteli členského státu. Žalovaný v odmítavém rozhodnutí (bod 3) uvedl, že požadované dokumenty obsahují zejména právní argumenty a že „[p]řípadně faktické informace [...], které by samostatně mohly být považovány za informace o životním prostředí, jsou pouhým derivátem informací vytvořených jiným subjektem za jiným účelem, než je řízení o porušení ujednáního práva [...]. Tyto informace [...] netvoří hlavní obsah sdělení, jsou pouhým doplňkem argumentů právních, a proto je nelze z dotčeného sdělení učiněného v rámci řízení o porušení ujednáního práva vydělovat“.

[29] S citovaným závěrem žalovaného se Nejvyšší správní soud neztotožňuje. Je nepochybné, že požadované dokumenty zahrnují informace týkající se stavu a vývoje ovzduší jako jedné ze složek životního prostředí, dále informace týkající se připravovaných nebo prováděných činností a opatření, které mají nebo by mohly mít vliv na jeho stav, emise do životního prostředí a důsledků těchto emisí, dále též stavu veřejného zdraví, bezpečnosti a podmínek života lidí, kteří jsou těmito emisemi či činnostmi a opatřeními ovlivněni. Jedná se tedy o podstatné informace o životním prostředí, a proto je nutné je podřadit pod rozsah zákona o právu na informace o životním prostředí.

[30] Je tedy mylný závěr žalovaného, že požadované informace nejsou informacemi o životním prostředí ve smyslu § 2 písm. a) zákona o právu na informace o životním prostředí. Takový názor není možné podle názoru Nejvyššího správního soudu odůvodnit ani tím, že ty informace, které lze považovat za informace o životním prostředí, podle mínění žalovaného netvoří hlavní obsah dokumentů; tyto informace jsou totiž z povahy věci jejich nedílnou součástí. Požadované dokumenty tak zpravidla vždy ponесou informace o životním prostředí, ač třeba ve formě právní argumentace. Nejvyšší správní soud v této souvislosti také připomíná, že informace o právní argumentaci není vyloučena z poskytnutí na základě informačních zákonů.

[31] Na otázku, podle kterého zákona měl žalovaný postupovat, dává odpověď § 2 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím, podle něhož se tento zákon nevztahuje na poskytování osobních údajů a informací podle zvláštního právního předpisu. Takovým zvláštním právním předpisem je i zákon o právu na informace o životním prostředí, neboť (vedle toho, že na něj odkazuje příslušná poznámka pod čarou citovaného ustanovení) upravuje dostatečně komplexně podmínky, za nichž jsou určité informace poskytovány, včetně způsobu a forem jejich zpřístupňování a postupu při vyřizování žádostí o jejich poskytnutí, a to natolik úplně, že obecná právní úprava podmínek poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím se vedle nich

nemůže uplatnit. Proto je třeba důsledně odlišovat případy, kdy se při poskytování informací postupuje podle zákona o svobodném přístupu k informacím, a kdy podle zákona o právu na informace o životním prostředí (viz např. náleží Ústavního soudu ze dne 18. 12. 2002, sp. zn. III. ÚS 156/02, rozsudek NSS ze dne 22. 1. 2014, čj. 7 As 61/2013-40, č. 3064/2014 Sb. NSS, či rozsudek NSS ze dne 20. 1. 2020, čj. 5 As 231/2018-77, č. 4001/2020 Sb. NSS, bod 29).

[32] K otázce určení rozhodného právního předpisu Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 27. 4. 2007, čj. 9 Ca 270/2004-39, č. 2062/2010 Sb. NSS, uvedl, že „[n]ení povinností žadatele o informace právně kvalifikovat, podle jaké zákonné normy se informací na povinném subjektu domáhá. Vzhledem k obecné zásadě správního řízení, podle níž rozhodující je obsah samotného podání účastníka řízení, nikoliv jeho (případně nesprávné) označení, nelze z hlediska postupu povinného subjektu při vyřízení předmětné žádosti považovat za závazný odkaz žalobce na zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, obsažený v označení jeho žádosti. I přes tento odkaz je úkolem žalovaného posoudit, o jaké informace se ve skutečnosti jedná a podle kterého právního předpisu má při jejich poskytnutí, event. odepření jejich zpřístupnění, postupovat. Dospěje-li povinný subjekt (ministerstvo) při takovém posouzení k závěru, že žádané informace nejsou informacemi o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů ve smyslu § 2 písm. a) zákona č. 123/1998 Sb., je namístě, aby žádost posoudil a rozhodl o ní na základě obecné právní úpravy týkající se práva na svobodný přístup k informacím, jež je obsažena v zákoně č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.“

[33] Z uvedeného je zřejmé, že správní orgány byly povinny postupovat při vyřízení žádosti stěžovatele o informace podle zákona o právu na informace o životním prostředí, neboť stěžovatel žádal o informace, které byly obsahově informacemi o životním prostředí; správní orgány neměly tedy postupovat podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Tétož pochybení se následně dopustil rovněž městský soud. Jestliže je na věc aplikován právní předpis, který na ni nedopadá, jedná se o důvod pro zrušení rozhodnutí správního orgánu, resp. rozhodnutí krajského či městského soudu, mohlo-li mít takové pochybení za následek nesprávné posouzení pro věc rozhodujících skutkových či právních otázek obsažených v námitkách. Soud nezruší pouze takové rozhodnutí, u něhož je možné bez rozsáhlejšího doplňování řízení dovodit, že i přes užití práva, které na věc nedopadá, by výsledek řízení při užití odpovídajícího práva byl týž (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 28. 7. 2009, čj. 8 Afs 51/2007-87, č. 1926/2009 Sb. NSS). O pochybení, kterého se v nyní projednávané věci dopustily městský soud i správní orgány, však nelze bez dalšího říci, že by nemohlo mít vliv na zákonnost rozhodnutí, resp. že by výsledek řízení byl totožný i v případě, v němž by správní orgány a městský soud postupovaly podle správního právního předpisu. Právní úprava obsažená v zákoně o právu na informace o životním prostředí a zákoně o svobodném přístupu k informacím totiž není totožná. Odlišně upravuje např. pro tuto věc stěžejní důvody pro odmítnutí žádosti.

[34] Nesprávný výběr právního předpisu jako „nosiče“ rozhodné právní normy nelze označit za nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku městského soudu či rozhodnutí správních orgánů (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 28. 7. 2009, čj. 8 Afs 51/2007-87, č. 1926/2009 Sb. NSS, bod 21). Toto pochybení proto nezabavuje Nejvyšší správní soud povinnosti přezkoumat další námitky stěžovatele.

[35] Přes výše uvedené musí Nejvyšší správní soud konstatovat, že rozhodnutí žalovaného je z jiných důvodů nepřezkoumatelné.

[36] Stěžovatel v kasační stížnosti namítl, že městský soud nedostatečně vypořádal námitku týkající se převažujícího veřejného zájmu na poskytnutí požadovaných informací. Obdobně stěžovatel již v rozkladu proti rozhodnutí žalovaného argumentoval, že žalovaný je povinen zvážit, zda v konkrétním případě je, anebo není dán převažující veřejný zájem na zveřejnění informací. K tomu ministr zahraničních věcí sdělil (bod 29), že žalovaný „přezkum provedl jednak tím, že žádost posoudil dle zákona č. 106/1999 Sb., a nikoli dle zákona č. 123/1998 Sb., a jednak tím, že uplatnil a rádně odůvodnil použití výjimky stanovené v § 11 odst. 4 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb. z důvodu ochrany rozhodovací činnosti soudů“.

[37] Podle § 3 odst. 1 věty druhé zákona o právu na informace o životním prostředí platí, že žadatel nemusí žádost o poskytnutí informace odůvodnit. Obdobně čl. 3 odst. 1 *in fine* směrnice 2003/4/ES stanoví, že žadatel nemusí prokazovat oprávněný zájem na poskytnutí informace (totéž v bodu 8 odůvodnění směrnice). Toto

pravidlo vychází z čl. 4 odst. 1 písm. a) Aarhuské úmluvy. Z čl. 4 odst. 2 pododst. 2 věty druhé směrnice 2003/4/ES pak vyplývá, že povinný subjekt je vždy povinen zvážit veřejný zájem na poskytnutí požadované informace oproti zájmu na jejím odmítnutí (shodně viz bod 16 odůvodnění směrnice). Uvedený článek nebyl do zákona o právu na informace o životním prostředí výslovně transponován, avšak z důvodové zprávy k zákonu č. 6/2005 Sb., jímž se transponovala směrnice 2003/4/ES do dotyčného zákona, je zřejmé, že povinný subjekt ve smyslu zákona o právu na informace o životním prostředí musí pravidlo vážení veřejného zájmu posuzovat: „*Na konci čl. 4 uvádí směrnice velmi důležité interpretační pravidlo pro aplikaci důvodů pro odmítnutí žádosti uvedené v čl. 4 odst. 1 a 2. Podle tohoto ustanovení mají být tyto důvody vykládány restriktivním způsobem, přičemž se u konkrétního případu bere v úvahu prospěšnost zveřejnění z hlediska veřejného zájmu. V každém konkrétním případě se zvažuje veřejný zájem, kterému slouží zveřejnění, proti zájmu, kterému slouží odmítnutí. Z tohoto důvodu se v návěti odstavce 2 nově zakotvuje možnost, nikoli povinnost odmítnout zpřístupnění informace ve zde uvedených případech.*“ Povinnost vážit zájem veřejnosti je stanovena i v čl. 4 odst. 4 pododst. 2 Aarhuské úmluvy.

[38] Soudní dvůr v rozsudku ze dne 28. 7. 2011, *Office of Communications*, C-71/10, nastínil vodítka, jakým způsobem má probíhat poměřování různých veřejných zájmů. V bodu 29 vysvětlil, že důraz kladený v čl. 4 odst. 2 pododst. 2 větě druhé směrnice 2003/4/ES na povinnost zvážení proti sobě stojících zájmů „[v] každém konkrétním případě [...] směřuje ke zdůraznění toho, že k tomuto zvážení se musí přistoupit nikoliv obecným opatřením přijatým například vnitrostátním zákonodárcem, ale účinným konkrétním přezkumem každé situace předložené příslušným orgánům v rámci žádosti o přístup k informacím o životním prostředí předložené na základě směrnice 2003/4“. Dále Soudní dvůr konstatoval, že:

„25. [...] je třeba podotknout, že při vážení existujících zájmů může ve prospěch zveřejnění společně hovořit několik různých zájmů.

26. První bod odůvodnění směrnice 2003/4 uvádí různé důvody odůvodňující zveřejnění, mezi nimiž zmiňuje zejména větší osvětu v otázkách životního prostředí, volnou výměnu názorů, účinnější účast veřejnosti při rozhodování o otázkách životního prostředí a [...] lepší životní prostředí.

27. Z toho vyplývá, že pojem „zájem, kterému slouží zveřejnění“, nacházející se v čl. 4 odst. 2 druhém pododstavci druhé větě uvedené směrnice, musí být považován za globální pojem zahrnující několik důvodů odůvodňujících zveřejnění informací o životním prostředí.

28. Je třeba dospět k závěru, že cílem uvedeného čl. 4 odst. 2 druhého pododstavce druhé věty je zvážení dvou globálních pojmů, které umožňuje příslušnému orgánu veřejné správy při tomto zvážení společně zhodnotit důvody pro odmítnutí zveřejnění.

[...]

31. Je třeba ještě zdůraznit, že pokud jednotlivé zájmy, kterým slouží odmítnutí zveřejnění, spadají jako ve věci v původním řízení pod důvody pro odmítnutí uvedené v čl. 4 odst. 2 směrnice 2003/4, společně zohlednění těchto zájmů v rámci jejich zvážení proti veřejným zájmům, kterým slouží zveřejnění, není takové povahy, aby bylo důvodem pro vložení dodatečné výjimky ve vztahu k těm, které jsou již v tomto ustanovení uvedeny. Pokud by takové zvážení proti veřejným zájmům, kterým slouží zveřejnění, mělo vést k odmítnutí zveřejnění, bylo by třeba připustit, že toto omezení přístupu k požadovaným informacím je přiměřené, a tudíž odůvodněné ve vztahu ke globálnímu zájmu, který společně ztělesňují zájmy, kterým slouží odmítnutí zveřejnění.“

[39] Nejvyšší správní soud podotýká, že povinnost zvážit veřejný zájem při posuzování žádosti o informace týkající se oblasti životního prostředí je stanovena i v bodu 15 odůvodnění nařízení č. 1367/2006. Tribunál v rozsudku ze dne 7. 3. 2019, *Tweedale v. EFSA*, T-716/14, vyložil možnost použít judikaturu vztahující se k ustanovením směrnice 2003/4/ES na výklad ustanovení nařízení č. 1367/2006. Oba právní předpisy byly vytvořeny se shodným záměrem a sledují stejný cíl, tedy provést ustanovení Aarhuské úmluvy, proto „je žádoucí zajistit soudržnost při výkladu obou těchto aktů (směrnice 2003/4 a nařízení č. 1367/2006) v rozsahu, v němž provádějí tatáž ustanovení Aarhuské úmluvy. Je rozumné mít za to – ledaže by existovaly výslovné údaje v opačném smyslu – že unijní normotvůrce zamýšlel provést tuto úmluvu v unijním právu jednotně, pokud jde jak o členské státy, tak o unijní orgány“ (bod 97).

[40] Z logiky citovaného textu lze dovodit, že je namístě zohlednit rovněž judikaturu vztahující se k ustanovením nařízení č. 1367/2006 (a též nařízení č. 1049/2001, které je nařízením č. 1367/2006 doplněno a v některých pasážích na něj přímo odkazuje), jež jsou relevantní také pro nyní projednávanou věc, jestliže tato ustanovení mají shodný či alespoň obdobný základ vyplývající z Aarhuské úmluvy a sledují shodný či alespoň obdobný cíl ve smyslu této úmluvy. Nejvyšší správní soud v této souvislosti podotýká, že judikatura Soudního dvora vykládající nařízení č. 1367/2006 a č. 1049/2001 přitom shledala, že ochrana důvěrnosti prejudiciální fáze řízení o porušení povinnosti je jedním ze zájmů, k němuž musí povinný subjekt přihlédnout při zvážení zpřístupnění požadované informace pocházející z tohoto řízení (viz rozsudek Soudního dvora ze dne 14. 11. 2013, ve spojených věcech *LPN a Finsko v. Komise*, C 514/11 P a C 605/11 P, body 63, 65 a 66, ve spojení s rozsudkem Tribunálu ze dne 23. 1. 2017, *Justice & Environment v. Komise*, T-727/15, bod 43).

[41] Na základě výše uvedeného lze shrnout, že při posuzování žádosti o informace týkající se oblasti životního prostředí je nutno vážit nejen veřejný zájem na jejich poskytnutí, ale rovněž zájem na ochraně důvěrnosti prejudiciální fáze řízení o porušení povinnosti.

[42] V této souvislosti je sporná otázka povinnosti žadatele o informaci tvrdit okolnosti, z nichž dovozuje, že na poskytnutí informace je dán převažující veřejný zájem. Podle názoru Nejvyšší správní soud je při zodpovězení této otázky (řešené v judikatuře zdanlivě rozporně) nezbytné rozlišit mezi posouzením (zjednodušeně řečeno) „obecně“ a „konkrétní“ existence veřejného zájmu. Není pochyb o tom, že tím, kdo závazně posuzuje existenci veřejného zájmu, je správní orgán (povinný subjekt, tj. v projednávané věci žalovaný). Tato jeho povinnost plyne již z povahy rozhodování (srov. např. znění výše citovaných právních norem, ale též např. § 2 odst. 4 správního řádu - „*dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem*“). Tedy i v případě, že žadatel v žádosti netvrdí konkrétní důvody existence veřejného zájmu na poskytnutí dané informace (a nic takového ani tvrdit nemusí), je přesto povinností správního orgánu existenci tohoto veřejného zájmu posoudit, přičemž vychází zejména z obsahu žádosti, skutečností obecně známých, popř. známých z úřední činnosti apod. Není-li však v té které věci patrný veřejný zájem na poskytnutí daných informací, pak je jeho povinností žadatele vyzvat ke konkretizaci tohoto veřejného zájmu (srov. např. § 3, § 4 odst. 2, 4 správního řádu).

[43] Nejvyšší správní soud konstatuje, že v projednávané věci žalovaný nedostal své povinnosti v případě požadovaných informací konkrétně zvážit veřejný zájem na zveřejnění těchto informací proti zájmu na odmítnutí jejich poskytnutí, jak shora rozvedeno. Ministr zahraničních věcí se pak nedostatečně vypořádal s námitkou stěžovatele týkající se nutnosti zohlednit veřejný zájem při posuzování jeho žádosti.

[44] Nejvyšší správní soud připouští, že je pochopitelné, že se žalovaný ani nemohl řídit návodem vytyčeným v předchozích odstavcích tohoto rozsudku, neboť na posuzovanou žádost nesprávně aplikoval zákon o svobodném přístupu k informacím, a nikoli zákon o právu na informace o životním prostředí. Nicméně to nemůže změnit nic na skutečnosti, že správní orgány zatížily svá rozhodnutí nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů, a již městský soud měl proto v souladu s § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. rozhodnutí správních orgánů zrušit a věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení.

Opatření obecné povahy; nouzový stav; pravomoc Ministerstva zdravotnictví vydávat mimořádná opatření; zákon o ochraně veřejného zdraví; nahrazení a zrušení opatření v průběhu řízení před soudem; existence opatření jako podmínka řízení

k ústavnímu zákonu č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění ústavního zákona č. 300/2000 Sb. k § 69 a § 80 odst. 1 písm. g) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění zákonů č. 274/2003 Sb., č. 151/2002 Sb., č. 375/2011 Sb. a č. 367/2015 Sb. (v textu jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“)

k § 36 odst. 1 a § 46 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního

I. Vyhlášením nouzového stavu vládou podle ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, se nemění pravomoc Ministerstva zdravotnictví k vydání opatření podle § 69 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, plynoucí z § 80 odst. 1 písm. g) téhož zákona.

II. Rozsah pravomoci Ministerstva zdravotnictví podle § 69 odst. 1 písm. i) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, zakázat nebo nařídit další určité činnosti k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku je nutno vykládat podle pravidla *eiusdem generis*, tj. „stejného druhu“, se zřetelem ke konkrétně vymezeným pravomocem podle písm. a) až h) téhož ustanovení.

III. Pokud žalovaný správní orgán v průběhu řízení před správním soudem mění, nahrazuje či ruší přezkoumávaná opatření, a to dokonce opakovaně v řádu dnů, není porušením zásady procesní rovnosti účastníků soudního řízení (§ 36 odst. 1 s. ř. s.), jestliže soud na tuto skutečnost navrhovatele upozorní a umožní mu v přiměřené lhůtě na jednání správního orgánu reagovat změnou návrhu.

IV. Podmínkou řízení ve smyslu § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. je toliko existence (tedy platnost) přezkoumávaného aktu, nikoliv i jeho účinnost.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2021, čj. 6 As 114/2020-63)

Prejudikatura: č. 1404/2007 Sb. NSS, č. 1590/2008 Sb. NSS, č. 1926/2009 Sb. NSS, č. 2206/2011 Sb. NSS, č. 2321/2011 Sb. NSS, č. 3196/2015 Sb. NSS, č. 3367/2016 Sb. NSS, č. 3668/2018 Sb. NSS, č. 3820/2019 Sb. NSS, č. 3931/2019 Sb. NSS, č. 4040/2020 Sb. NSS, č. 4060/2020 Sb. NSS, č. 4130/2021 Sb. NSS; č. 528/2002 Sb., č. 227/2005 Sb., č. 123/2021 Sb.; nález Ústavního soudu č. 41/2016 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 2866/15).

Věc: O. D. proti Ministerstvu zdravotnictví o návrhu na zrušení opatření obecné povahy, o kasační stížnosti odpůrce.

Navrhovatel se návrhem ze dne 30. 3. 2020 domáhal zrušení mimořádných opatření odpůrce ze dne 23. 3. 2020, čj. MZDR 12745/2020-1/MIN/KAN 2020 (dále jen „opatření č. 12745/2020-1“), ze dne 23. 3. 2020, čj. MZDR 12746/2020-1/MIN/KAN (dále jen „opatření č. 12746/2020-1“), a ze dne 26. 3. 2020, čj. MZDR 13361/2020-1/MIN/KAN (dále jen „opatření č. 13361/2020-1“, společně též jako „původně napadená opatření“). K výzvě soudu podáním ze dne 18. 4. 2020 doplnil, že požaduje také zrušení mimořádného opatření odpůrce ze dne 15. 4. 2020, čj. MZDR 16193/2020-1/MIN/KAN (dále jen „opatření č. 16193/2020-1“), a ze dne 15. 4. 2020, čj. MZDR 16195/2020-1/MIN/KAN (dále jen „opatření č. 16195/2020-1“), jakož i minulě verze obdobných mimořádných opatření, a podáním ze dne 21. 4. 2020 pak rozšířil svůj návrh také na nově vydané mimořádné opatření odpůrce ze dne 17. 4. 2020, čj. MZDR 16193/2020-2/MIN/KAN (dále jen „opatření č. 16193/2020-2“, společně též jako následně napadená opatření).

Městský soud rozsudkem ze dne 23. 4. 2020, čj. 14 A 41/2020-111 zrušil ke dni 27. 4. 2020 opatření č. 16193/2020-2, č. 16195/2020-1, č. 13361/2020-1 a č. 12745/2020-1 (výroky I. až IV.) a odmítl návrh ve vztahu k opatřením č. 12746/2020-1 a č. 16193/2020-1 (výrok V.).

Připuštění změny návrhu

Městský soud odůvodnil připuštění změny návrhu odkazem na § 95 občanského soudního řádu (dále jen „o. s. ř.“) za použití § 64 s. ř. s. Navrhovatel se domáhal původním návrhem zrušení opatření, která byla v průběhu řízení před soudem zrušena a nahrazena jinými opatřeními s obdobným obsahem. Návrhem ze dne 18. 4. 2020 doplněným 21. 4. 2020 pak změnil svůj návrh tak, že požadoval také zrušení opatření, která byla ke dni rozhodování soudu platná a účinná. Původní argumentace navrhovatele nebyla podle soudu vydáním nových mimořádných opatření popřena a nová opatření zasahovala do základních práv a svobod navrhovatele v obdobné míře. Jakkoliv nebyla nová opatření totožná a nelze tvrdit, že by se odpůrce jejich vydáním snažil uniknout ze soudního přezkumu, zůstalo skutečností, že právo na svobodu pohybu a podnikání bylo nadále v nemalé míře sistováno. Odůvodnění opatření byla podle soudu obdobná. Původní návrh proto představoval podklad pro přezkum ve smyslu § 95 o. s. ř.

Podle městského soudu navrhovatel neměl jinou efektivní možnost napadnout daná opatření soudní cestou, ať již před Ústavním soudem nebo v civilní větvi soudnictví. Neexistovala ani jiná možnost ochrany práv v režimu správního soudnictví. Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem je subsidiární vůči jiným žalobním typům. Pokud navrhovatel napadl opatření obecné povahy, je příležitým prostředkem ochrany řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. Tato skutečnost indikovala, že je namístě připustit změnu návrhu. Soud přihlédl také k povaze opatření, která velmi významně omezovala základní práva a svobody, zejm. svobodu pohybu a právo podnikat. Vzal v úvahu také skutečnost, že opatření dopadala na veškeré obyvatele České republiky. Byť nelze návrh považovat za *actionem popularem*, nelze odhlížet od skutečnosti, že opatření „penalizovala“ základní právo všech obyvatel bez výjimky, čímž se lišila od jiných opatření obecné povahy, jako jsou územní plány či opatření upravující provoz na pozemních komunikacích. Nyní napadená opatření se tak liší v předmětu řízení, který se vyznačuje všeobecným a celostátním dopadem.

Soud dále vyšel z judikatury Ústavního soudu vztahující se k abstraktní kontrole právních předpisů, neboť je jeho postavení při abstraktním přezkumu opatření obecné povahy obdobné. V řízení před Ústavním soudem obecně platí, že při přezkumu právních předpisů je Ústavní soud vázán § 67 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, podle kterého „[j]estliže zákon, jiný právní předpis nebo jejich jednotlivá ustanovení, jejichž zrušení je navrhováno, pozbydou platnosti před skončením řízení před Ústavním soudem, řízení se zastaví“. Obdobně jako v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy před správními soudy by tedy ani v řízení před Ústavním soudem neměl být z hlediska zákona dán prostor pro věcný přezkum již zrušeného právního předpisu nebo jeho části. Ústavní soud však připustil výjimky, viz nálezy ze dne 20. 11. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 8/02, a ze dne 8. 3. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 50/04. Městský soud se rozhodl postupovat analogicky, k čemuž jej vedla také povaha napadených aktů, které se více blíží právním předpisům než správním rozhodnutím. Možnost změny návrhu podle § 95 o. s. ř. není podle soudu ve správním soudnictví striktně vyloučena.

Mimořádný postup byl odůvodněn mimořádností situace a výjimečným obsahem napadených opatření. Potřeba přezkoumat tvrzený zásah do základních práv a svobod navrhovatele podle městského soudu převáží nad dosavadním postupem soudů v případě soudního přezkumu opatření obecné povahy. Neumožněním změny návrhu by soud fakticky odepřel navrhovateli ochranu jeho základních práv ve smyslu čl. 4 Ústavy a čl. 36 odst. 2 Listiny. Krom již uvedeného soud zdůraznil, že ke změně jednotlivých mimořádných opatření docházelo v řádu dnů, proto by odmítnutím návrhu s velkou pravděpodobností došlo k bludnému kruhu. Zároveň se soud nedomníval, že by tímto postupem byli účastníci odňati svému zákonnému soudci. Požadavek, aby byly právní věci přidělovány konkrétnímu soudci (resp. senátu) podle předem daných pravidel rozvrhu práce nevylučuje postup podle § 95 o. s. ř. Jedná se o standardní procesní institut. Změna žaloby není ani porušením rovnosti stran. Navrhovatel disponuje předmětem řízení a § 95 o. s. ř. nepředpokládá pro připuštění změny souhlas druhé strany.

Soud doplnil, že není vázán usnesením jiného senátu téhož soudu ze dne 30. 3. 2020, čj. 15 A 31/2020-59. Změna judikatury je namístě vždy, kdy nelze dosavadní interpretaci přesvědčivě hájit. Městský soud doposud rozhodl pouze v jedné typově obdobné věci týkající se odpůrcem vydaných opatření obecné povahy v době nouzového stavu. Jedno rozhodnutí netvoří zavedenou právní praxi. Krom toho nyní rozhodující senát považoval za nezbytné umožnit navrhovateli změnu jeho návrhu.

Přezkum již zrušených mimořádných opatření

Podle dosavadní judikatury zrušení napadeného opatření obecné povahy jiným k tomu příslušným orgánem představovalo neodstranitelný nedostatek podmínky řízení spočívající v neexistenci předmětu řízení. V takovém případě byl dán důvod k odmítnutí návrhu na základě § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (viz např. usnesení NSS ze dne 26. 9. 2012, čj. 8 Ao 6/2010-98, nebo ze dne 6. 3. 2012, čj. 8 Ao 8/2011-129). Aby mohl soud návrhu vyhovět a napadené opatření obecné povahy zrušit, muselo toto opatření existovat nejen v době podání návrhu, ale též v době rozhodování soudy ve věci samé. Soud proto nemohl zrušit mimořádná opatření odpůrci, která již byla jednou zrušena. Takto by rušil již jednou zrušené, respektive by mohl rozhodnout pouze deklaratorním výrokem. To však zákonná úprava neumožňovala a tento závěr byl podpořen rovněž judikaturou (viz např. nálezy ÚS ze dne 15. 1. 2019, sp. zn. III. ÚS 2634/18). Tvrzení o trvajících důsledcích zrušených opatření nemohlo svědčit pro jejich věcný přezkum. Satisfakce za tvrzené zásahy do práv se mohl navrhovatel domoci prostřednictvím civilní žaloby. Totéž platí ve vztahu k tvrzené obavě z postihu za přestupek, v případě uložení sankce za přestupek by se

navrhovatel mohl domáhat přezkumu soudní cestou. Soud proto výrokem V. odmítl návrh na zrušení již zrušených opatření.

Přezkum neúčinných, avšak nezrušených mimořádných opatření

Městský soud připustil, že mimořádné opatření odpůrce omezující maloobchodní prodej ze dne 26. 3. 2020 a mimořádné opatření o omezení svobody pohybu z téhož dne byla fakticky nahrazena novými mimořádnými opatřeními, takže následně již nevyvolávala právní účinky. Jednalo se však o situaci odlišnou od již zrušených opatření, neboť ke dni rozhodování soudu byla stále v platnosti. Za této situace nic nebránilo jejich věcnému přezkumu, byť bylo rozhodnutí ve vztahu k těmto mimořádným opatřením pouze akademické.

Povaha napadeného právního aktu

Zákonodárce pevně stanovil, že mimořádná opatření odpůrce podle § 69 zákona o ochraně veřejného zdraví mají být vydávána ve formě opatření obecné povahy. Jestliže zákon výslovně některý právní akt označuje za opatření obecné povahy, nepřísluší soudu dále hodnotit, zdali je vydávaný akt též opatřením obecné povahy z materiálního hlediska. Soud souhlasil s odpůrcem, že napadená opatření obecné povahy měla blíže k právnímu předpisu než k rozhodnutí a šíře jejich předmětu je odlišovala od jiných opatření obecné povahy. Nelze však tvrdit, že by zcela chyběla podmínka konkrétnosti a určitosti věci. Pokud odpůrce považoval znění zákona v tomto směru za rozporné se základními pravidly pro označování správních aktů, mohl iniciovat novelizaci § 94a odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví. Do té doby soud vycházel z platného znění zákona a považoval napadená opatření za opatření obecné povahy.

Věcný přezkum přípustně napadených opatření obecné povahy

Městský soud předeslal, že neshledal důvodnou námitku odpůrce namítající zkrácení práva na vyjádření, neboť i přes připuštění změny vyšel primárně z původního návrhu. Na veškerá podání mohl odpůrce reagovat přinejmenším při jednání.

Dále soud zdůraznil, že plně respektuje vyhlášení nouzového stavu i důvody, pro které se tak stalo. Nouzový stav byl ústavním zákonem č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky (dále jen „ústavní zákon o bezpečnosti“), koncipován pro relativně úzce a přesně vymezené krizové situace, respektive poruchy normality, jejichž průběh a vhodná opatření k nápravě lze alespoň částečně předem předvídat. Citovaný zákon vládě stanoví povinnost vymezit, jaká práva podle zvláštního zákona se omezují a jaké povinnosti se ukládají. Tímto zvláštním zákonem je zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), který stanoví konkrétní povoby povinností, které je možné ukládat, a opatření, která je možné přijímat, včetně výčtu základních práv, která mohou být omezena. Soud připustil, že k realizaci těchto krizových opatření může být nutné omezit některá základní práva a svobody a uložit konkrétní povinnosti za účelem zvládnutí mimořádné situace a *de facto* za účelem ochrany státu a jeho obyvatel. Přesto však platí, že vyhlášení nouzového stavu automaticky neznamená omezení základních práv a svobod.

V době mimořádného stavu nastává právně výjimečný, až nouzový režim, který dočasně do určité míry vyřazuje z účinnosti některá „normální“ ústavní a zákonná pravidla. Nejenomže mohou být omezena základní práva a svobody, nýbrž také rozhodovací pravomoci jsou soustředěny v rukou výkonné moci, a to na úkor moci zákonodárné. Aby se v maximální míře minimalizovalo nebezpečí rozpadu právního státu, musí být omezení základních práv přijímána právem předvídaným způsobem a zároveň musí šíře jejich omezení odpovídat ústavní ochraně podstaty těchto práv a svobod.

Městský soud neshledal, že by odpůrce vůbec (tj. za žádných okolností) nedisponoval pravomocí vydat napadená opatření. Odpůrce svou pravomoc odvíjí od § 80 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví, podle něhož odpůrce „*k ochraně a podpoře veřejného zdraví nařizuje mimořádná opatření při epidemii a nebezpečí jejího vzniku*“. Přehled jednotlivých omezení pak vymezuje § 69 téhož zákona. Stejně tak soud nepřisvědčil navrhovateli, že by takovouto pravomocí disponoval pouze hlavní hygienik České republiky, a nikoli odpůrce [viz § 80 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví].

Dále soud zkoumal, zda odpůrce při vydávání přezkoumávaných opatření nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání *ultra vires*). Při posouzení této otázky bylo nezbytné přihlídnout ke shora uvedeným

východiskům fungování práva v době, kdy je vyhlášen nouzový stav. Právní řád omezení základních práv a svobod v době nouzového stavu předjímá v čl. 6 ústavního zákona o bezpečnosti a § 5 a § 6 krizového zákona. Z citovaných ustanovení přitom vyplývá, že možností omezit základní práva a svobody za trvání nouzového stavu nebo stavu ohrožení státu disponuje především vláda. Zákon nepřipouští delegování této pravomoci na kohokoliv jiného, tj. ani na členy vlády. Pokud by tedy vláda uložila členovi vlády, aby fakticky nařídil krizové opatření, jednala by *ultra vires*.

Napadená opatření obecné povahy nebyla vydána v předvídaném režimu podle krizového zákona, protože odpůrce postupoval ryze na základě zákona o ochraně veřejného zdraví. Soud připustil, že v době vydání nyní napadených mimořádných opatření byla splněna základní podmínka pro jejich vydání podle § 69 zákona o ochraně veřejného zdraví, tj. vznik epidemie. S ohledem na vyhlášení nouzového stavu však byla oprávněna omezit základní práva a svobody v natolik masivní míře pouze vláda a nikoli odpůrce. Vyhlášením nouzového stavu vláda „přepnula“ právní režim do speciální podoby, přičemž bylo povinností všech orgánů výkoné moci tuto okolnost zohlednit ve svém rozhodování.

V tomto smyslu krizový zákon vystupuje ve vztahu k zákonu o ochraně veřejného zdraví v pozici speciálního zákona, tj. uplatní se zde zásada *lex specialis derogat legi generali*. Vyhlášení nouzového stavu představuje „speciální okolnost“. V opačném případě by zmizel rozdíl mezi výjimečným a normálním stavem. V případě vyhlášení nouzového stavu jinak řádné prostředky ochrany zdraví obyvatel (včetně těch vymezených v § 69 zákona o ochraně veřejného zdraví) pozbývají na „aktuálnosti“, a na této aktuálnosti naopak nabývají zaktivizované mimořádné prostředky podle ústavního zákona o bezpečnosti a krizového zákona. To platí obzvláště v případech, kdy se jedná o razantní a plošný zásah do základních práv a svobod tak, jak tomu bylo v případě nyní napadených mimořádných opatření.

Opačný výklad by bezdůvodně koncentroval moc do rukou jednoho správního orgánu, čímž by potenciálně mohl být narušen princip fungování právního a demokratického státu (soud však vyloučil, že by za tímto účelem byla vydávána napadená opatření obecné povahy, resp. z okolností jejich vydání nelze toto riziko jakkoli dovodit). Nepřijetí opatření vládou podle krizového zákona, ale odpůrcem podle zákona o veřejném zdraví, soud považoval také za narušení ústavních garancí dělby moci. Při přijímání krizových opatření podle krizového zákona je vláda pod neustálým dohledem Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR. Tím, že napadená opatření byla přijata odpůrcem, byla tato kontrola ze strany Poslanecké sněmovny vyloučena.

Soud „okrajem poznamenal“, že takto razantní a plošné omezení základních práv a svobod presumuje krizový zákon spíše než § 69 zákona o ochraně veřejného zdraví. Formulace „skupiny osob“ a „některé oblasti“ v písmenu b) citovaného ustanovení vedla soud k závěru, že zákonodárce příliš nepočítal s tím, že by bylo možno takto mimořádné opatření vztáhnout na celé území České republiky a všechny jeho obyvatele. Uvedené omezení zákona o ochraně veřejného zdraví nemohl odpůrce obejít tím, že svobodu pohybu a podnikání omezil na základě § 69 odst. 1 písm. i) tohoto zákona. Podle něj může ministerstvo zakázat nebo nařídít „další určité činnosti k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku“. Toto obecně formulované ustanovení nemohlo být podkladem pro takto závažné zásahy do základních práv. Podle čl. 4 odst. 2 Listiny musí být zákon, který umožňuje omezit základní práva, dostatečně konkrétní. Velmi obecně formulovaný § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví nemůže sloužit jako bíanok šek vystavený zákonodárcem k jakkoliv závažnému a rozsáhlému zásahu do základních práv.

Výše uvedené neznamená, že by § 69 zákona o ochraně veřejného zdraví byl vyhlášením nouzového stavu naprosto vyprázdněn a odpůrci by byly odňaty veškeré jeho pravomoci podle zákona o ochraně veřejného zdraví a tyto byly svěřeny vládě. Platí však, že pokud vyhlášením nouzového stavu vláda deklarovala, že běžné právní prostředky nestačí na zvládnutí nastalé krizové situace, bylo namísto aplikovat mimořádná krizová opatření, jejichž přijetí je předvídáno krizovým zákonem. Jakkoliv tedy nadále bylo plně v dispozici odpůrce činit úkony striktně spadající pod jeho resort, například vyčlenit lůžka ve zdravotnických zařízeních nebo zakázat návštěvy pacientů ve zdravotnických zařízeních, nepřislušelo mu omezit na území celého státu svobodu pohybu všech jeho obyvatel a plošně zakázat (s výjimkami) maloobchodní prodej. Možnost přijmout takováto krizová opatření náležela v době nouzového stavu pouze vládě.

Soud připustil, že v případě, kdy by opatření vedoucí ke zvládnutí krizového stavu přijímala vláda, a nikoli pouze odpůrce, nejednalo by se již o opatření obecné povahy, ale o právní předpis. Za této situace by nebyla dána možnost přezkoumat tento právní akt ve správním soudnictví, ale k jeho posouzení by byl příslušný pouze Ústavní soud. Tomu odpovídá i skutečnost, že takto razantní zásah do základních práv a svobod jednotlivce by měl být přezkoumán institucí k tomu nejpovolnější. A tou je Ústavní soud.

Argument odpůrce, že přijatá mimořádná opatření vzala vláda při svém jednání na vědomí, soud nepovažoval za relevantní. Je zřejmé, že vláda si své role při nouzovém stavu nejprve byla vědoma, neboť přijala krizová opatření obdobného obsahu ve formě, kterou předvídájí ústavní zákon o bezpečnosti a krizový zákon. Z jakého důvodu však následně tento správný postup opustila, soudu nebylo zřejmé, resp. tento její postup nepovažoval za právně obhajitelný. Zároveň ovšem zdůraznil, že nezaznamenal jakékoli náznaky zneužití práv nastalého stavu. Situace byla výjimečnou, a to též z hlediska práva. Proto také (a i s ohledem na absenci jakékoli relevantní judikatury) mohl být odpůrce přesvědčen o správnosti svého postupu. Soud nepochybnil, že odpůrcem uplatněný postup se jevil z hlediska zvládnutí nastalé hrozby efektivní. V řízení však nevyšlo najevo nic, co by vládě bránilo v postupu podle ústavního zákona o bezpečnosti a na něj navazujícího krizového zákona.

Městský soud uzavřel, že napadená mimořádná opatření odpůrce v nikoli malé míře zasáhla do základních práv a svobod, odpůrce přitom nedisponoval dostatečnou věcnou působností k jejich vydání. Z těchto důvodů soud návrhu vyhověl a napadená opatření obecné povahy zrušil, a to ke dni 27. 4. 2020. Umožnil tak vládě do této doby vydat krizová opatření zákonným způsobem, tj. formou opatření přijatých vládou a nikoli odpůrcem.

Obsah kasační stížnosti

Odpůrce (stěžovatel) podal proti výrokům I., II., III., IV. a VI. uvedeného rozsudku městského soudu kasační stížnost, v níž shrnul, že výroky III. a IV. považuje za nezákonné, neboť měl městský soud návrh v této části odmítnout pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení. Výroky I. a II. považoval za nezákonné pro jinou vadu řízení, která mohla mít za následek nezákonnost rozhodnutí o věci samé, neboť městský soud nepřipustně vyzval navrhovatele ke změně návrhu a následně navrženou změnu připustil, což vedlo k porušení zásady nestrannosti soudu, rovnosti účastníků řízení a k odnětí práva na zákonného soudce. Nadto městský soud neposkytl stěžovateli před ústním jednáním dostatečný čas k prostudování změny návrhu. Dále stěžovatel považoval výroky I. až IV. za nezákonné, neboť návrh nebyl důvodný, a také za nepřezkoumatelné, neboť se městský soud řádně nevypořádal s argumentací stěžovatele. V návaznosti na to považoval stěžovatel za nezákonný i výrok VI. ukládající stěžovateli nahradit náklady řízení.

Námítky proti výrokům III. a IV. napadeného rozsudku – nepřipustnost návrhu

V prvním okruhu námitek stěžovatel podotkl, že s ohledem na usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, které označilo mimořádná opatření stěžovatele za opatření obecné povahy, nebude již nadále zastávat svou dosavadní argumentaci, podle níž z materiálního hlediska nejsou definiční znaky opatření obecné povahy naplněny.

Městský soud připustil, že není oprávněn k přezkumu již zrušených opatření obecné povahy, návrh však odmítl pouze ve vztahu k mimořádným opatřením označeným ve výroku V. rozsudku. Opačný postup však zvolil v případě opatření, jejichž platnost byla výslovně omezena určitým dnem a skončila před vydáním napadeného rozsudku a která navíc nahradila později vydaná mimořádná opatření, byť nebyla výslovně derogována (opatření o omezení pohybu ze dne 23. 3. 2020 a opatření o omezení prodeje ze dne 26. 3. 2020 byla podle svého výslovného znění vydána na dobu určitou do 1. 4. 2020). Stěžovatel byl přesvědčen, že i ve vztahu k těmto opatřením měl městský soud návrh odmítnout pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení, protože jejich platnost a účinnost skončila přede dnem vydání napadeného rozsudku (srov. usnesení NSS ze dne 26. 9. 2019, čj. 8 As 2/2018-73, bod 13, a usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 27. 2. 2014, čj. 64 A 2/2014-43).

Městský soud v bodu 107 připustil, že jeho rozhodnutí bude v této části pouze akademické. Akademické výroky však podle soudního řádu správního v řízení o zrušení opatření povahy vydávány být nemohou (stěžovatel v této souvislosti odkázal na usnesení NSS ze dne 26. 9. 2012, čj. 8 Ao 6/2010-98, usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120, bod 33, rozsudek NSS ze dne 12. 3. 2008, čj. 1 As 21/2007-272,

a další judikaturu krajských soudů). Pravomoci pevně vymezené soudním řádem správním nemůže soud svévolně rozšiřovat. Správní soudnictví není nástrojem „zbytkové“ soudní ochrany.

V praktické rovině podle stěžovatele nebyl rozdíl mezi výslovně zrušeným opatřením obecné povahy a opatřením obecné povahy, které bylo nahrazeno a takto implicitně derogováno. V době rozhodování soudu ani jedno nemělo právní účinky a navrhovatel jimi nemohl být dotčen na svých právech, jak to pro posouzení aktivní procesní legitimace vyžaduje § 101a odst. 1 s. ř. s. Městský soud byl na tyto skutečnosti upozorněn, přesto vůbec neodůvodnil, proč tato opatření zrušil a v čem byl rozdíl, a zatížil tak svůj rozsudek nepřezkoumatelností.

Námítky proti výrokům I. a II. – jiné vady řízení

Městský soud se podle stěžovatele dopustil procesního pochybení tím, že z vlastní iniciativy vyzval usnesením ze dne 15. 4. 2020 navrhovatele k opravě návrhu, ačkoliv sám soud přiznal, že jsou to vady neodstranitelné, a ačkoliv se z věcného hlediska nejednalo o výzvu k odstranění vad návrhu (z původního návrhu bylo zřejmé, jaká opatření obecné povahy navrhovatel napadl), ale o výzvu ke změně návrhu ve smyslu § 95 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. Tím městský soud porušil procesní rovnost stran, neboť aktivně a nad rámec svých oprávnění instruoval navrhovatele, jak postupovat a jaká jiná opatření má napadnout, aby soud nemusel návrh odmítnout pro neodstranitelnou vadu. Postup městského soudu byl podle stěžovatele nezákonný ze čtyř důvodů.

Zprvé, nejednalo se o vadu, která mohla být odstraněna nebo opravena postupem podle § 37 odst. 5 s. ř. s.

Zadruhé, změna návrhu nebyla přípustná, neboť byl dán neodstranitelný nedostatek podmínek řízení. Městský soud neaplikoval judikaturu Nejvyššího správního soudu, která jednoznačně uzavřela, že návrh na zrušení již neplatných opatření obecné povahy je nutné odmítnout z důvodu neodstranitelného nedostatku podmínek řízení (viz např. výše citované usnesení čj. 8 Ao 6/2010-98). Ten z povahy věci nelze odstraňovat. Městský soud analogicky aplikoval postup zastávaný Ústavním soudem v některých případech při rozhodování o zrušení právních předpisů, takový postup však u soudním řízení správním nelze aplikovat. Ústavní soud připustil změnu návrhu pouze jako výjimku z pravidla kvůli důvodnému podezření, že stěžovatel akty změnil s cílem znemožnit jejich přezkum Ústavním soudem. V nyní posuzované věci však městský soud výslovně potvrdil, že případ napadených aktů byl jiný. Ani Ústavní soud takovou změnu nepřipouští vždy (viz např. usnesení ÚS ze dne 18. 4. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 20/99, a náleží ÚS ze dne 31. 10. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 15/01). Navíc, Ústavní soud připustil změnu návrhu v situaci, kdy se jí navrhovatelé aktivně domáhali.

Výsledky dosavadního řízení nemohly být podkladem pro řízení o změněném návrhu ve smyslu § 95 o. s. ř., což by vyšlo najevo, pokud by se městský soud zabýval návrhy podrobněji z hlediska jednotlivých omezení a výjimek z nich [(opatření o omezení prodeje ze dne 17. 4. 2020 upravovalo omezení v odlišném rozsahu s odlišným odůvodněním a za jiné situace než opatření ze dne 26. 3. 2020, stejně tak opatření o omezení pohybu ze dne 15. 4. 2020 v porovnání s opatřením ze dne 23. 3. 2020. Ostatně proto měla změna návrhu 16 stran a obsahovala novou argumentaci (k níž stěžovatel nedostal adekvátní možnost vyjádření – viz dále)]. Podle § 101b s. ř. s. soud vychází při přezkumu opatření obecné povahy „ze *skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy*“. Ten byl u jednotlivých opatření odlišný. S tím se městský soud nijak nevypořádal.

Zatřetí, výzvou ke změně návrhu městský soud překročil svou roli nestranného rozhodce sporu a narušil zásadu rovnosti účastníků řízení. V této souvislosti stěžovatel odkázal zejména na náleží Ústavního soudu ze dne 15. 1. 2019, sp. zn. III. ÚS 2634/18, body 89 až 93.

Začtvrté, povolením změny návrhu městský soud porušil právo stěžovatele na zákonného soudce. Ve správním soudnictví (na rozdíl od řízení o návrzích na zrušení právních předpisů, které vždy projednává plénum Ústavního soudu) by takovým postupem docházelo k odnětí účastníků řízení jejich zákonnému soudci, neboť je pravděpodobné, že případný nový návrh by byl přidělen jinému senátu městského soudu. Senát 14 A městského soudu si tak přezkum jiných než napadených aktů nepřipustně atrahoval. Navrhovatelé přitom nic nebránilo podat návrh nový. Městský soud se nesprávně dovolával čl. 36 odst. 2 Listiny, podle kterého z pravomoci soudů nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod. Citované ustanovení neznámá, že by se navrhovatelé muselo dostat přístupu k soudu zrovna před správním soudem a v tomto řízení před tímto jediným senátem, navíc v podobě abstraktního přezkumu opatření obecné povahy. Pokud navrhovatel

odkazoval na riziko rozhodnutí o přestupku vůči jeho osobě, byla by mu dána možnost takový akt soudně napadnout, obdobně pokud odkazoval na „vypořádání satisfakce“ za domnělé zásahy (byť není zřejmé jaké), k tomu jsou příslušné civilní soudy.

Dále stěžovatel namítal, že mu městský soud neposkytl dostatečný čas, aby se seznámil se změnou návrhu a vyjádřil se k ní. Podání navrhovatele obsahující konečné znění změny s podrobným odůvodněním (12 stran bez souvisejících dílčích příspěvů) soud zaslal stěžovateli až v předvečer jednání (přibližně v 17 hod.), na němž změnu připsal. Městský soud dokonce stěžovateli sdělil, že vyjádření ke změně návrhu neočekává. Stěžovatel požádal o poskytnutí lhůty k vyjádření v délce 7 dnů, městský soud mu ji však neposkytl. Změna návrhu přitom napadala jiná opatření, která původní opatření značně rozvolňovala. Navrhovatel vždy přitom soud poskytl lhůtu delší (např. lhůtu 3 dnů ke změně návrhu). I tímto postupem městský soud porušil zásadu nestrannosti řízení.

Námítka nedůvodnosti návrhu

I pokud by se Nejvyšší správní soud neztotožnil s názorem stěžovatele o nepřípustnosti návrhu, bylo namístě návrh zamítnout. Městský soud totiž nesprávně uzavřel, že (A) vyhlášením nouzového stavu stěžovatel ztrácí působnost omezovat základní práva a svobody podle zákona o ochraně veřejného zdraví a že (B) stěžovatel nemohl rozhodnout o omezení pohybu nebo omezení maloobchodního prodeje podle § 69 odst. 1 písm. i) citovaného zákona, protože toto ustanovení nemůže být pro rozpor s čl. 4 odst. 2 Listiny podkladem pro takto závažné a rozsáhlé zásahy do základních práv.

Stěžovatel nesouhlasil s názorem městského soudu, podle kterého vyhlášením nouzového stavu vláda „přepnula“ právní režim do speciální podoby, přičemž krizový zákon je ve vztahu k zákonu o ochraně veřejného zdraví zákonem speciálním (viz body 147 až 150 napadeného rozsudku). Tento názor je nelogický, nevyplývá z žádného právního předpisu, je ve výslovném rozporu se zákonem č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o integrovaném záchranném systému“), a vedl by při zvládání krizových situací k fatálním důsledkům a neschopnosti správních orgánů reagovat na krizové situace a plnit své úkoly. Jedná se o názor ojedinělý, který se neobjevil v žádné stěžovateli známé komentářové literatuře ani aplikační praxi.

Pravomoc vydávat mimořádná opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví nebyla stěžovateli odebrána ani v případě, že byl kvůli epidemii vyhlášen nouzový stav. Důvodová zpráva ke krizovému zákonu uvádí: „*Obecně lze charakterizovat, že mimořádnou událost lze řešit standardním způsobem. Krizová situace nastává tehdy, kdy standardní způsoby vyplývající z působnosti řešitelů již nepostačují, a mimořádná událost přerůstá v krizovou situaci. V souvislosti s vyhlášením tzv. krizových stavů lze využít mimořádné prostředky k řešení krizové situace. Existuje tedy vzájemná podmíněnost mezi krizovou situací a krizovými stavy, spočívající v tom, že krizová situace nastává tehdy, kdy k řešení vzniklého ohrožení je nezbytné vyhlásit některý z krizových stavů.*“

Také komentář ke krizovému zákonu vykládá tuto otázku shodně jako stěžovatel, tj. bez atrakce výlučné pravomoci přijímat opatření podle jiných zákonů na vládu (či jiný orgán) v režimu krizových opatření podle krizového zákona (viz Vaníček, J., Vodehnal, O. *Krizový zákon. Komentář*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2017). Pro opačný závěr je podle tohoto komentáře potřeba výslovného zákonného ustanovení, které pro případ mimořádných opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví nebylo přijato. V této souvislosti stěžovatel citoval z tohoto komentáře pasáže vztahující se k § 2 písm. a) a c), § 6 odst. 1, § 9 odst. 1, § 14 odst. 3 písm. a) a odst. 4 a § 39 odst. 1 krizového zákona.

Pravomoc vlády přijímat krizová opatření a pravomoc stěžovatele přijímat mimořádných opatření na základě zákona o ochraně veřejného zdraví mohou bez problémů existovat vedle sebe. Ostatně odborná literatura předpokládá, že ústřední správní úřady mohou vykonávat vlastní normotvorbu paralelně s vládou, pokud vláda sama nepřistoupila k vydání příslušného právního předpisu (viz Sládeček, V. a kol. *Ústava České republiky: Komentář*. 2. vyd., Praha : C. H. Beck, 2016, s. 742). Vláda po celou dobu trvání nouzového stavu koordinovala postup dalších orgánů krizového řízení (včetně stěžovatele) a opatření přijímaná těmito orgány (včetně mimořádných opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví) průběžně projednávala a brala na vědomí.

Přístup městského soudu by v podstatě znamenal, že od určité závažnosti epidemie by bylo nutné vyhlášovat nouzový stav, a tím zasahovat do běžného chodu společnosti zcela zásadním způsobem, přestože by jinak bylo

možné danou epidemií řešit prostřednictvím mimořádných opatření stěžovatele bez vyhlášení nouzového stavu. Takový postup je paradoxní a nemístný.

Podle stěžovatele proto nemělo smysl uvažovat o vztahu obecnosti a speciality mezi danými předpisy. Mohou být totiž aplikovány vedle sebe, aniž by mezi nimi vznikl konflikt. Navíc, názor městského soudu o specialitě krizového zákona byl nesprávný z následujících důvodů. Zákon o ochraně veřejného zdraví se zabývá specifickými okolnostmi epidemie, zatímco podle krizového zákona lze vyhlásit nouzový stav v případech jakýchkoliv „*živelních pohrom, ekologických nebo průmyslových havárií, nehod nebo jiného nebezpečí, které ve značném rozsahu ohrožují životy, zdraví nebo majetkové hodnoty anebo vnitřní pořádek a bezpečnost*“. Bylo by zcela absurdní, aby v situaci pandemie COVID-19 po vyhlášení nouzového stavu nemohly orgány ochrany zdraví plnit své povinnosti a vykonávat svá oprávnění podle části první hlavy III zákona o ochraně veřejného zdraví nazvané „*Předcházení vzniku a šíření infekčních onemocnění*“. Speciální okolností je infekční onemocnění, nikoliv nouzový stav. O případné specialitě zákona o ochraně veřejného zdraví svědčí také obecně vyšší sankce za jeho nedodržování. Navíc nabyl platnosti až po krizovém zákoně.

Názor městského soudu, podle kterého jsou mimořádná opatření pro epidemie podle zákona o ochraně veřejného zdraví určena pro „běžnou“ situaci, byl nesprávný. Celostátní pandemie vyžaduje přijetí celostátních opatření. Z povahy věci totiž nemohou být „běžné“, ale mimořádné. Nouzový stav není specifický tím, že by stěžovateli odnímal pravomoci a svěřoval je výlučně vládě. Podle § 69 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví má stěžovatel nejen možnost, ale i povinnost nařídit mimořádná opatření, je-li to potřebné, bez ohledu na to, zda je vyhlášen nouzový stav. Naopak vydání krizových opatření podle § 5 až § 7 krizového zákona představuje fakultativní možnost vlády, nikoliv její povinnost. Podle § 69 zákona o ochraně veřejného zdraví je příslušným orgánem veřejného zdraví stěžovatel, nikoliv vláda. Podle § 95 téhož zákona „*v případě mimořádných událostí nebo je-li vyhlášen krizový stav, je Ministerstvo zdravotnictví [pozn. stěžovatele: nikoliv vláda] oprávněno uložit zaměstnancům krajských hygienických stanic s odbornou způsobilostí pro práci ve zdravotnictví (§ 88a) provádění stanovených výkonů zdravotní péče*“. Stěžovateli tedy zůstávají pravomoci podle zákona o ochraně veřejného zdraví i v případě vyhlášení nouzového stavu.

Tento závěr potvrzuje také zákon o integrovaném záchranném systému, podle kterého jsou orgány ochrany veřejného zdraví zařazeny mezi ostatní složky integrovaného záchranného systému. Podle § 4 odst. 5 tohoto zákona „*[p]ůsobením základních a ostatních složek integrovaného záchranného systému není dotčeno jejich postavení a úkoly stanovené zvláštními právními předpisy*“. Působením stěžovatele coby ostatní složky integrovaného záchranného systému při nouzovém stavu tedy nebylo dotčeno jeho postavení a úkoly stanovené v zákoně o ochraně veřejného zdraví coby zvláštním právním předpisu.

Městským soudem vymyšlená konstrukce by znamenala „odejmutí“ velké části působnosti a pravomoci správních orgánů během nouzového stavu. Během nouzového stavu by žádný ze správních orgánů nemohl vykonávat svoji působnost a pravomoc v rozsahu, v jakém by omezovala základní práva a svobody. Obtížné je pochopitelný argument soudu, podle kterého stěžovatel může i nadále „*činit úkony striktně spadající pod tento resort, například vyčlenit lůžka ve zdravotnických zařízeních [...]*“. Stěžovateli není zřejmé, pod jaký jiný resort než resort stěžovatele by mělo spadat činné opatření směřujících k omezení šíření infekční choroby. Akceptace závěru městského soudu by vedla k absurdním důsledkům a budoucí nemožnosti zvládat nouzové stavy. Například v případě nouzového stavu při povodních by byla vyhlášením nouzového stavu zrušena i nad rámec § 77 odst. 9 vodního zákona působnost vodoprávních úřadů plnit jejich úkoly nebo v případě nouzového stavu v souvislosti s vichřicemi a orkány by byla zrušena působnost správních orgánů v oblasti lesnictví apod. Je patrné, že se městský soud hlouběji nezamýšlel nad tím, z jakého důvodu dochází k vyhlášení nouzového stavu. Dochází k němu právě proto, aby nad rámec běžných zákonných omezení základních práv a svobod přípustných v normálním režimu bylo možné vhodně reagovat na krizový stav i jinými opatřeními.

Zjevně nedůvodný byl i argument městského soudu, že výklad umožňující vzájemně se doplňující pravomoc stěžovatele a vlády „*by bezdůvodně koncentroval moc do rukou jednoho správního orgánu, čímž by potenciálně mohl být narušen princip fungování právního a demokratického státu*“. Právě vzájemně se doplňující pravomoc stěžovatele a vlády by totiž dekoncentrovala moc tak, že vedle vlády by takovou pravomoc měl i stěžovatel. Byl to naopak napadený rozsudek, v jehož důsledku by došlo ke koncentraci moci v rukou vlády, namísto příslušných

odborných útvarů a ministerstev. Zcela chybný byl také argument soudu o narušení ústavní garance dělby moci a vyloučení kontroly za strany Poslanecké sněmovny. Přijetím opatření standardním postupem podle zákona o veřejném zdraví dochází naopak k zachování řádného postupu a kontroly stěžovatele. Stěžovatel žádnou pravomoc Poslanecké sněmovny neomezil, neboť ona nemá žádnou pravomoc rušit mimořádná opatření vydaná podle zákona o veřejném zdraví k zabránění šíření infekčních nemocí. Navíc vláda je odpovědná Poslanecké sněmovně za svoji činnost i za činnost ministerstev.

Tvrzení městského soudu, že „*takto razantní a plošné omezení základních práv a svobod presumuje krizový zákon spíše než § 69 ZOVZ*“, vůbec nebere v úvahu § 80 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví, podle něhož stěžovatel „*nařizuje mimořádná opatření při epidemii a nebezpečí jejího vzniku [...], pokud mají být provedena celostátně nebo na území několika krajů, a rozhoduje o jejich ukončení*“. Z citovaného ustanovení je zřejmé, že zákonodárce počítal s možností vztáhnout mimořádná opatření na území celé České republiky a na všechny obyvatele.

Městský soud nezohlednil skutečnost, že zrušená opatření byla přijata za účelem ochrany jiné kategorie základních práv – práva na život a práva na ochranu zdraví. Správně je měl tedy poměřit. Z judikatury Ústavního soudu přitom plyne, že právo na život a právo na ochranu zdraví mají přednost před svobodou pohybu i před právem podnikat, které lze podle čl. 41 odst. 1 Listiny vymáhat a realizovat pouze v mezích zákonů. K právu podnikat Ústavní soud nedávno vyjasnil, že je lze „*omezit za jakýmkoliv ústavně aprobovaným účelem*“ (viz náleží ÚS ze dne 7. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 30/16, body 101 a 102). Naopak ve vztahu k právu na život a ochranu zdraví platí, že „*subjektem, který je pak odpovědný za zajišťování a naplnění tohoto práva, je stát, a je proto také na něm, aby za tímto účelem přijal adekvátní opatření [...]. Z obecného práva na ochranu zdraví plyne obecná povinnost státu chránit zdraví obyvatelstva před negativními zásahy a vlivy. Vyplyvá tak z něj celá řada preventivních, hygienických, kontrolních a dalších povinností státu*“ (Wagnerová, E. a kol. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, k čl. 31). Stěžovatel omezoval právo podnikat a svobodu pohybu právě v zájmu nejzákladnějších hodnot, tj. života a zdraví, a byl k tomu nejen oprávněn, ale i povinen. Tuto skutečnost městský soud vůbec nezohlednil.

Stěžovatel nesouhlasil ani se závěrem městského soudu, podle kterého § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví nemůže být podkladem pro takto závažné a rozsáhlé zásahy do základních práv pro rozpor s čl. 4 odst. 2 Listiny, a považuje odůvodnění soudu v této části za nepřezkoumatelné. Městský soud nevyjasnil, jaká opatření je možné na základě citovaného ustanovení vydat a jaká nikoliv, což vede k absolutní nejistotě ohledně působnosti stěžovatele. Podle soudu stěžovateli zůstala určitá působnost (soud příkladmo zmínil vyčlenění lůžek a zákaz návštěv ve zdravotnických zařízeních), není ale zřejmé, proč právě tato. Stěžovatel dodržel všechny podmínky § 69 odst. 1 písm. i) zákona o veřejném zdraví – zrušená opatření představovala zákaz činnosti k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku. Městský soud však rezignoval na odůvodnění, proč zrušená opatření „*zákaz činnosti k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku*“ podle něj nepředstavovala. Nebylo ani zřejmé, zda byla podle soudu v rozporu s čl. 4 odst. 2 Listiny zrušená opatření, nebo snad samotný § 69 odst. 1 písm. i) zákona o veřejném zdraví. Pokud měl na mysli druhou variantu, měl předložit věc Ústavnímu soudu.

Z důvodu mimořádnosti situací nelze předem předvídat veškeré možné činnosti, proto je § 69 odst. 1 písm. i) v zákoně o ochraně veřejného zdraví zařazen zcela důvodně. Při jeho použití je stěžovatel omezen zněním zákona (musí být dána situace epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku a musí se jednat o zákaz činnosti k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku) a jeho účelem (opatření musí být vydáno za účelem ochrany a podpory veřejného zdraví). Tyto podmínky byly u zrušených opatření dodrženy, což městský soud v podstatě nepochybně, přesto dospěl k závěru o vykročení z věcné působnosti z důvodu údajné rozsáhlosti opatření, aniž by svůj závěr blíže vysvětlil. Soud měl meritorně zkoumat jednotlivá omezení (části) v rámci zrušených opatření, nikoliv pouze dovodit paušální nedostatek působnosti, jak ostatně požaduje judikatura Nejvyššího správního soudu k opatřením obecné povahy (např. rozsudky NSS ze dne 24. 10. 2007, čj. 2 Ao 2/2007-73, a další). Pokud by shledal vykročení z působnosti u dílčího omezení, neměl zrušit opatření jako celek, ale pouze daný jednotlivý bod. Správní soudy musí při přezkumu opatření obecné povahy postupovat zdrženlivě a nesmí nahrazovat správní uvážení, a to zejména odborné ani další skutkové úvahy orgánů výkonné moci. Městský soud však takto nepostupoval a napadená opatření zrušil jako celek (i včetně derogacních ustanovení).

I pokud by pro vydání zrušených opatření obecné povahy nebyl dostatečným sám o sobě § 69 odst. 1 písm. i) zákona o veřejném zdraví, tato opatření (přínejmenším ve značném rozsahu) naplnila přípustný obsah mimořádných opatření podle písmene b) téhož ustanovení.

Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku

Stěžovatel shrnul, že považuje napadený rozsudek za nepřezkoumatelný zejména z následujících důvodů. Zaprvé, soud neodůvodnil, proč zrušil opatření, jejichž platnost zanikla uplynutím doby již před vydáním napadeného rozsudku a která byla nahrazena (implicitně derogována) následnými opatřeními. Zadruhé, soud neodůvodnil, proč zrušená opatření z věcného hlediska nepředstavují „*zákaz další určité činnosti k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku*“ ve smyslu § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví. Zatřetí, není zřejmé, zda považoval za rozporné s čl. 4 Listiny zrušená opatření, nebo samotný § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví. Začtvrté, soud neodůvodnil zákonnost svého postupu, jímž vyzval navrhovatele ke změně návrhu. Zapáté, soud neodůvodnil, proč se nezabýval obsahem jednotlivých částí mimořádných opatření, ale zrušil je jako celek. V podrobnostech stěžovatel odkázal na výše uvedenou argumentaci.

Vyjádření navrhovatele

Navrhovatel ve vyjádření uvedl, že plně přijímá napadený rozsudek, a to i v bodech, v nichž se soud s argumentací navrhovatele neztotožnil. Napadený rozsudek byl podle něj také v logickém souladu s rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 7. 5. 2020, čj. 10 A 35/2020-264, i s dosavadními závěry Ústavního soudu ve věcech sp. zn. Pl. ÚS 8/20, Pl. ÚS 10/20, Pl. ÚS 11/20, Pl. ÚS 12/20 a Pl. ÚS 13/20 v otázce posouzení povahy opatření.

Navrhovatel nebrojil *a priori* proti pravomoci státu zasahovat do základních práv z důvodu ochrany veřejného zdraví při pandemii. Zásadní vady napadených opatření však spatřoval v omezení pravidel daných ústavním zákonem o bezpečnosti a krizovým zákonem, zejména pravidla o parlamentní kontrole a o náhradě škody způsobené krizovými opatřeními. Další vady spatřoval v nesrozumitelnosti opatření a nedostatku jejich odůvodnění, v nepotřebnosti některých a v disproporčnosti většiny z nich. K těmto otázkám odkázal na svá podání v řízení před městským soudem.

Stěžovatel podle něj překročil své pravomoci tím, že rozsáhle a plošně omezil základní práva způsobem, který může učinit pouze vláda. Vláda uvedla v návrhu zákona o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19, sněmovní tisk 859, že stěžovatel pravomoci potřebné k vydání zásahů typu napadených opatření nemá, a proto žádala o novelizaci zákona. Stěžovatel proto nemohl tvrdit, že dané pravomoci měl již podle platného zákona.

Forma napadených opatření, tedy opatření obecné povahy, se podle navrhovatele nejvíce jeví být souladná s jejich materiálním obsahem, který byl podobný spíše právní normě, jak ostatně uvedl i stěžovatel ještě v řízení před městským soudem. To ovšem od počátku nebyl důvod k odmítnutí žaloby, ale naopak pro zrušení těchto opatření. Vydávat právní předpisy, které bezprostředně zasahují do základních práv a svobod, je standardně doménou moci zákonodárné. Výkonné moci může být tato pravomoc svěřena jen výjimečně, pro mimořádné situace, jako jsou epidemie. Pokud je zapotřebí vydat v epidemii rozsáhlejší právní předpis (nikoliv „jen“ opatření obecné povahy), který by omezil základní práva občanů, může tak vláda učinit podle ústavního zákona o bezpečnosti. I v epidemii je tak zachována parlamentní kontrola nad zásahy do práv občanů normativními akty nepřezkoumatelnými ve správním soudnictví.

Tím, že po 23. 3. 2020 byla napadená opatření přesunuta do režimu zákona o ochraně veřejného zdraví, ocitla se mimo rámec kontroly předvídané krizovým zákonem a zákonem o bezpečnosti. Tato opatření by mohla existovat i nezávisle na ukončení nouzového stavu, tedy bez ohledu na názor Poslanecké sněmovny. Tento postup by patrně nastal, kdyby nebylo napadeného rozsudku. Pouze rozhodnutí městského soudu přimělo vládu a ministra zdravotnictví, aby rozsáhlá a plošná omezení základních práv opět činili pod parlamentní kontrolou.

Judikaturou Ústavního soudu bylo postaveno najisto, že mimořádná opatření stěžovatele toho typu, kterými byla napadená opatření, jsou opatřeními obecné povahy. Stěžovatel může touto cestou vydat jedině taková opatření, která budou právní formě opatření obecné povahy odpovídat i materiálně. Napadená opatření byla podle

navrhovatele natolik rozsáhlá a plošná, že jimi stěžovatel ve skutečnosti vybočil z předepsané formy opatření obecné povahy. Napadená opatření byla navíc podle navrhovatele vydána bez dostatečného odůvodnění, které přitom zákon o ochraně veřejného zdraví a správní řád požadují. Absence odůvodnění byla samostatným a dostatečným důvodem pro jejich zrušení.

Navrhovatel se domníval, že městský soud správně zrušil i opatření, která byla v mezičase nahrazena novými verzemi týchž opatření, ale nebyla zrušena. Nejednalo se o rozhodnutí akademické, neboť mělo objektivně a prokazatelně materiální dopad na další postup stěžovatele a vlády. Městský soud také podle něj postupoval správně, když mu umožnil rozšířit návrh o nové verze napadených opatření. Informace o zrušení napadených opatření byla navrhovateli známa nezávisle na poučení soudů.

[61] Z věcného hlediska považoval navrhovatel napadená opatření za nesrozumitelná a některá za zjevně nepotřebná. Jejich formulace znemožňovala z hlediska soudního přezkumu jiné řešení než zrušit opatření jako celek, a to i kdyby část zákazů byla uznána za důvodnou. Opatření byla také v rozporu s principem proporcionality. Opatření podle zahraničních vzorů byla v momentu vydání prokazatelně účinná a méně zatěžující. Napadeným opatřením navrhovatel dále vytýkal, že neobsahovala v odůvodnění žádnou zmínku o ekonomických či zdravotních dopadech omezení.

Replika stěžovatele

Podle stěžovatele navrhovatel ve svém vyjádření nenabídl ve vztahu ke kasačním námitkám žádné protiargumenty, naopak se vyjádřil k otázkám, které nebyly předmětem kasační stížnosti (zejména tvrzení o údajné neproporcionalitě napadených opatření nebo o jejich nedostatečném odůvodnění), a proto se jimi kasační soud zabývat nemůže.

Stěžovatel setrval na stanovisku, že disponoval pravomocí vydat zrušená opatření. Stěžovatel má obecně – i mimo vyhlášený nouzový stav – pravomoc postupovat podle zákona o ochraně veřejného zdraví a vydávat mimořádná opatření podle zejména § 69 odst. 1 ve spojení s § 80 odst. 1 písm. g) tohoto zákona. Ani pro takové případy zákonodárce žádnou „zprísňenou“ parlamentní kontrolu do zákona neuložil, vyhlášení nouzového stavu na tom nic nemění. Kroky stěžovatele nemohou probíhat bez koordinace s vládou, přičemž Poslanecká sněmovna může vládě vyslovit nedůvěru, pokud by měla za to, že mimořádná opatření překročila únosnou mez.

Judikatura Ústavního soudu týkající se aktů přijímaných stěžovatelem a vládou při epidemii COVID-19 přikládá značnou váhu formálnímu aspektu posouzení, zda se v daném případě jedná o opatření obecné povahy, nebo o právní předpis. Nelze tedy vyloučit závěr, že opatření obdobného materiálního obsahu může být jak opatřením obecné povahy (pokud je vydáno podle zákona o ochraně veřejného zdraví), tak i právním předpisem (pokud jde o krizové opatření vlády). V návaznosti na § 85 zákona o ochraně veřejného zdraví by navíc tato skutečnost měla spíše znamenat, že i mimořádná opatření stěžovatele představují právní předpisy. K tomu nicméně vrcholné soudy nedospěly a stěžovateli nezbyvá než se tím řídit. Neznamená to nicméně, že by neměl dostatek pravomoci příslušná opatření vydat.

Z postoje navrhovatele k rozsudku Městského soudu v Praze čj. 10 A 35/2020-264 také vyplývalo, že ani on nepovažoval za správnou stěžejní tezi napadeného rozsudku, podle které existující pravomoci stěžovatele (a dalších orgánů) mají být „vypnuty“, pokud jsou aktivovány pravomoci vlády vyhlášením nouzového stavu. Mezi stranami tak bylo v zásadě nesporné, že existující pravomoci stěžovatele nemohou být „vypnuty“ vyhlášením nouzového stavu, opačný závěr městského soudu by měl být soudem v zájmu zachování právního státu korigován. Sporné bylo v zásadě jen to, jak široké jsou pravomoci stěžovatele podle zákona o ochraně veřejného zdraví, resp. jak vykládá § 69 odst. 1 písm. i) tohoto zákona. Stěžovatel byl přesvědčen, že citované ustanovení mu dává pravomoc vydat i taková opatření, která odpovídají zrušeným opatřením. I pokud by byla „užší“, než jak by odpovídalo zrušeným opatřením jako celku (*quod non*), neměl městský soud rušit napadené akty *en bloc*.

Stěžovatel setrval také na námitce, že městský soud neměl umožnit rozšíření návrhu, neboť nelze odstraňovat neodstranitelné nedostatky podmínek řízení. V rozsahu, v jakém byl navrhovatel veden ke změně návrhu městským soudem, se posuzovaná věc podstatně odlišovala od rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2020, čj. 6 As 88/2020-44, který neřešil otázku možného narušení nestranosti soudu příliš extenzivním

poučováním navrhovatelů. Citovaný rozsudek nadto stěžovatel nepovažoval za souladný s ústavním pořádkem, neboť soud uznal, že dlouhodobá judikatura považuje zrušení opatření obecné povahy za neodstranitelný nedostatek podmínek řízení, přesto uzavřel, že mimořádných opatření stěžovatele se toto pravidlo nemá v určité míře týkat. Tuto změnu názoru měl soud předložit rozšířenému senátu, neboť rozhodovací praxe se týkala například i velice dočasných silničních uzavírek (viz např. usnesení ze dne 26. 9. 2019, čj. 8 As 2/2018-73).

K rozsahu odůvodnění napadených opatření stěžovatel odkázal na § 94a odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví, podle kterého se „epidemické“ opatření vydává „*bez řízení o návrhu opatření obecné povahy*“. Opatření bylo vydáno v krizové situaci, pod časovým tlakem a bez znalosti detailů o šíření viru SARS-CoV-2 v populaci.

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

Z odůvodnění:

VA Tvrzeň nepřezkoumatelnost

[70] Stěžovatelova obecná námitka nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu není důvodná. Důvodem nepřezkoumatelnosti není ani to, že městský soud nereagoval na všechny stěžovatelovy argumenty, neboť odůvodnění jako celek netrpí nedostatkem důvodů pro vyslovené právní názory ani není nesrozumitelné.

[71] Stěžovatel namítá nedostatky odůvodnění jednotlivých právních závěrů, jeho námitky jsou však zřejmým odrazem jeho nesouhlasu s věcným posouzením ze strany městského soudu. Tvrzeň nedostatky zjevně nebrání stěžovateli vést věcnou polemiku se závěry městského soudu a nebrání ani Nejvyššímu správnímu soudu v přezkumu napadeného rozsudku. K těmto námitkám se proto soud vyjádří v rámci věcného přezkumu u jednotlivých dílčích otázkách.

VB Povaha napadeného právního aktu

[72] Přestože účastníci v řízení před Nejvyšším správním soudem (již) nezpochybnují, že mimořádná opatření stěžovatele byla vydána jako opatření obecné povahy, s ohledem na další argumentaci považuje soud za vhodné se k této otázce stručně vyjádřit.

[73] Oprávnění stěžovatele vydávat mimořádná opatření plyne z § 80 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví, podle kterého „*Ministerstvo zdravotnictví k ochraně a podpoře veřejného zdraví nařizuje mimořádná opatření při epidemii a nebezpečí jejího vzniku a mimořádná opatření k ochraně zdraví fyzických osob při výskytu nebezpečných a z nebezpečnosti podezřelých výrobků a nejakostních či z porušení jakosti podezřelých vod, při živelních pohromách a jiných mimořádných událostech, pokud mají být provedena celostátně nebo na území několika krajů, a rozhoduje o jejich ukončení včetně uvolnění výrobků na trh nebo do oběhu*“ (zdůraznění doplněno).

[74] Uvedený zákon v § 94a odst. 2 výslovně stanoví, že „**[o]patření na úseku řízení jakosti vod ke koupání podle § 82a odst. 1 písm. b) a c) a opatření orgánu ochrany veřejného zdraví podle § 82a odst. 1 písm. d) a na úseku předcházení vzniku a šíření infekčních onemocnění, ochrany veřejného zdraví před nebezpečnými a z nebezpečnosti podezřelými výrobky a vodami podle § 80 odst. 1 písm. g), h), p), y), § 80 odst. 5, 6, 7 a § 82 odst. 2 písm. l), m), p), která se týkají obecně vymezeného okruhu adresátů, a stanovení dalších infekčních onemocnění podle § 80 odst. 1 písm. j), vydá příslušný orgán ochrany veřejného zdraví jako opatření obecné povahy. Opatření obecné povahy se vydává bez řízení o návrhu opatření obecné povahy [...]**“ (zdůraznění doplněno).

[75] Z citovaných ustanovení tedy vyplývá, že opatření vydávaná stěžovatelem na úseku předcházení vzniku a šíření infekčních onemocnění podle § 80 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví, týkají-li se obecně vymezeného okruhu adresátů, jsou vydávána ve formě opatření obecné povahy. Napadená mimořádná opatření byla vydána podle § 80 odst. 1 písm. g) citovaného zákona a splňovala zákonnou podmínku obecně vymezeného okruhu adresátů, jimiž jsou všechny osoby nacházející se na území ČR.

[76] Na otázku, zda byla mimořádná opatření stěžovatele formálně opatřeními obecné povahy, tak dává odpověď přímo zákon. K formální povaze právního aktu dané zákonem se Nejvyšší správní soud již vyjádřil v usnesení ze dne 21. 1. 2011, čj. 8 Ao 7/2010-65, č. 2321/2011 Sb. NSS, kde uvedl: „*Jestliže zákon (popř. ústavní*

zákon) výslovně stanoví formu příslušného právního aktu, a tato forma je dodržena, není tu zpravidla prostor pro jiné soudní hodnocení povahy takového aktu. [...] Projeví-li zákonodárce jednoznačně vůli, aby právní akt byl vydán v určité formě, a při této vůli setrvá, nemůže soud ve správním soudnictví tuto formu zrušit.“

[77] Nejvyšší správní soud navíc odkazuje na současnou rozhodovací praxi Ústavního soudu vztahující se k vydávání mimořádných opatření v souvislosti s výskytem koronaviru SARS-CoV-2, kdy v usnesení ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20 (viz také usnesení ze dne 5. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 12/2020 a sp. zn. Pl. ÚS 13/20), Ústavní soud deklaroval, že mimořádná opatření stěžovatele jsou opatřeními obecné povahy přezkoumatelnými správními soudy a že Ústavní soud nemá pravomoc k jejich přímému přezkumu. V usnesení ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 11/20, pak Ústavní soud ještě více „přivřel dveře“ vlastnímu přezkumu těchto mimořádných opatření tím, že deklaroval, že sám není oprávněn v žádném případě zrušit přímo mimořádná opatření: „*Přezkoumání a případné zrušení opatření obecné povahy přísluší podle § 4 odst. 2 písm. c) [s. ř. s.], výlučně soudům ve správním soudnictví, a to v řízení podle § 101a a n. (řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části) s. ř. s. Ústavní soud je s ohledem na čl. 2 odst. 3 Ústavy povinen toto rozdělení kompetencí mezi ústavní soudnictví (rušení právních předpisů) a správní soudnictví (rušení opatření obecné povahy) respektovat.“*

[78] K uvedenému závěru dospěl Ústavní soud bez ohledu na skutečnost, že jiné obsahově obdobné akty, jejichž formu zákon nestanoví, mohou být posouzeny jinak. V usnesení sp. zn. Pl. ÚS 8/20 k tomu uvedl: „*Přestože obsahově téměř totožné usnesení o přijetí krizového opatření vlády posoudil Ústavní soud jako ‚jiný právní předpis‘ ve smyslu § 64 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, nelze zákonem o ochraně veřejného zdraví jasně stanovenou formu bez dalšího ‚prolomit‘. Takový postup by totiž fakticky znemožnil stěžovatelce brojit proti uvedenému aktu přímo v podobě návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podle § 101a a násl. s. ř. s., což by bylo v rozporu s požadavkem čl. 36 odst. 2 Listiny. Pojem ‚rozhodnutí‘, užitý v čl. 36 odst. 2 Listiny, totiž představuje autonomní pojem ústavního práva a citovaný článek Listiny je použitelný i na opatření obecné povahy [viz náleze ze dne 17. 3. 2009 sp. zn. IV. ÚS 2239/07 (N 57/52 SbNU 267), body 19 a 20]; z hlediska zachování ústavnosti je totiž rozhodné, aby se ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, mohl obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak (viz bod 30 nálezu sp. zn. III. ÚS 2634/18 ze dne 15. 1. 2019).“*

[79] Pokud je tedy pro mimořádná opatření stěžovatele zákonem výslovně stanovena forma opatření obecné povahy, z čehož vyšlo i plénum Ústavního soudu při posuzování své pravomoci k jejich přezkoumání, není podle Nejvyššího správního soudu ponechán prostor pro zpochybnění pravomoci správních soudů k přezkumu těchto mimořádných opatření. V opačném případě by se tato mimořádná opatření ocitla zcela mimo možnost soudního přezkumu, což by nepochybně představovalo ústavně zakázaný případ odepření spravedlnosti (*dene-gatio iustitiae*). K témuž závěru ostatně Nejvyšší správní soud dospěl v již stěžovatelem odkazovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2020, čj. 6 As 88/2020-44, č. 4060/2020 Sb. NSS.

[80] Nejvyšší správní soud tedy vychází z toho, že napadená mimořádná opatření vydaná stěžovatelem jsou opatřeními obecné povahy a že při splnění dalších zákonných podmínek je dána pravomoc správních soudů k jejich přezkumu podle § 101 a násl. s. ř. s.

V.C Změna návrhu na zabíjení řízení

[81] Původním návrhem ze dne 30. 3. 2020 se navrhovatel domáhal zrušení mimořádných opatření stěžovatele č. 12745/2020-1 (jeho účinnost stanovena do 1. 4. do 6:00 hod., fakticky nahrazeno opatřením ze dne 30. 3. 2020, čj. MZDR 12745/2020-4/MIN/KAN 2020; 23. 3. 2020), č. 12746/2020-1 (zrušeno opatřením č. 13361/2020-1), a posledně citovaného opatření (jeho účinnost stanovena do 1. 4. do 6:00 hod., fakticky nahrazeno opatřením ze dne 30. 3. 2020, čj. MZDR 13361/2020-2/MIN/KAN 2020). Původně napadená opatření tak v průběhu řízení před městským soudem pozbyla účinnosti nebo byla výslovně zrušena.

[82] Usnesením ze dne 15. 4. 2020 městský soud navrhovatele vyzval, aby „*ve lhůtě tři dnů od doručení této výzvy svůj návrh upravil tak, aby označil napadené opatření obecné povahy“* (k námitce proti této výzvě viz dále část V.D). Navrhovatel podáním ze dne 18. 4. 2020 doplnil, že požaduje také zrušení mimořádného opatření stěžovatele 16193/2020-1, č. 16195/2020-1, jakož i minulé verze obdobných mimořádných opatření. Opatření

č. 16193/2020-1 bylo ještě před nabytím účinnosti zrušeno opatřením č. 16193/2020-2. Posledně citované opatření navrhovatel navrhl zrušit podáním ze dne 21. 4. 2020.

[83] Městský soud připustil změnu návrhu (tedy rozšíření přezkumu i na opatření napadená podáními ze dne 18. 4. 2020 a 21. 4. 2020) s odkazem na § 95 o. s. ř. za použití § 64 s. ř. s., neboť v opačném případě by podle jeho názoru došlo k odepření spravedlnosti (v podrobnostech viz shrnutí jeho argumentace výše v bodech [3] až [7]).

[84] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil stěžovateli, že připuštění změny návrhu nebylo dostatečně odůvodněno ani že bylo nezákonné.

[85] Soud si je vědom skutečnosti, že podle někdejší praxe správních soudů je v případě zániku opatření obecné povahy v průběhu řízení před soudem namísto odmítnutí návrhu na jeho zrušení z důvodu neodstranitelného nedostatku podmínky řízení [§ 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Odkázat lze např. na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2012, čj. 8 Ao 6/2010-98, podle nějž: „*Přestože tedy v době podání návrhu na zrušení předmětného opatření obecné povahy byla splněna podmínka řízení spočívající v existenci jeho předmětu, předmět řízení v jeho průběhu odpadl. Nejvyšší správní soud přitom nemůže zrušit napadené opatření obecné povahy, které v mezidobí přijetím ZÚR Středočeského kraje [zaniklo – doplnění provedl NSS] ze zákona. Zároveň zákon neumožňuje soudu, aby o takovém opatření obecné povahy rozhodl deklaratorně v tom smyslu, zda jeho napadená část byla v souladu se zákonem.*“ Obdobně v usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2012, čj. 8 Ao 8/2011-129, soud uvedl: „*Navrhovatel podal návrh na zrušení opatření obecné povahy v době jeho formální existence a platnosti. Před rozhodnutím Nejvyššího správního soudu ovšem bylo napadené rozhodnutí pravomocně zrušeno v jiném, shora vymezeném, řízení [zkráceném přezkumném – doplnění provedl NSS]. Na základě této skutečnost tedy odpadl předmět řízení o tomto návrhu.*“

[86] Je tedy zřejmé, že závěr o neodstranitelné překážce řízení spočívající ve zrušení opatření obecné povahy, které bylo předmětem soudního přezkumu, byl vysloven v situacích, kdy takové opatření bylo zrušeno bez náhrady (ve věci sp. zn. 8 Ao 8/2011) nebo přijetím opatření zavádějícího obsahově novou právní regulaci (sp. zn. 8 Ao 6/2010). V posledně uvedeném případě nelze přehlédnout ani časový aspekt obsahové změny, neboť původní a nově vydané opatření obecné povahy dělil dlouhý časový interval více než pět let. Ale především, jednalo se o nahrazení územně plánovací dokumentace (územního plánu velkého územního celku) podle předchozí právní úpravy zcela novým typem územně plánovací dokumentace (zásadami územního rozvoje) odlišného územního rozsahu i obsahu (což lze bez důvodných pochybností konstatovat již s ohledem na odlišnost zákonného vymezení obou dokumentů).

[87] V nyní projednávané věci je však situace odlišná.

[88] Především, původně napadená mimořádná opatření nebyla zrušena bez náhrady, ale byla nahrazena řadou dalších opatření stejné povahy a v podstatě shodného obsahu.

[89] Soud nesdílí názor stěžovatele, že se následně napadená opatření lišila od původně napadených natolik, že by byla vyloučena změna návrhu podle § 95 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. Původně i následně napadená mimořádná opatření upravují stejný okruh problematiky (omezení volného pohybu a omezení maloobchodního prodeje). Přestože se liší v některých dílčích aspektech, nejde o natolik rozsáhlé odlišnosti, které by připuštění změny návrhu bránily. Pokud jde o mimořádná opatření o omezení maloobchodního prodeje, postupně byly v navazujících opatřeních přidávány některé dílčí výjimky ze zákazu maloobchodního prodeje a poskytování ubytovacích služeb, byla přidána také některá pravidla, která bylo třeba dodržovat v povolených provozovnách (např. zajištění odstupu 2 m mezi zákazníky, zajištění řízení front, umístění dezinfekčních prostředků u často dotýkaných předmětů apod.), byl zrušen zákaz přítomnosti veřejnosti v prodejních stavebnin a hobby marketů apod. Pokud jde o mimořádná opatření o omezení volného pohybu osob, byla přidána výjimka ze zákazu volného pohybu spočívající v cestě na výuku a zkoušky nebo jiné činnosti na vysoké škole a za určitých pravidel byla ze zákazu vyňata také účast na sňatečném obřadu, sportování na venkovních sportovištích, v parcích, v přírodě a na jiných veřejně přístupných místech a také účast na tréninku sportovců, pro které je sport výdělečnou činností, dále bylo přidáno nařízení konzumovat potraviny včetně nápojů na veřejnosti v místě jejich prodeje pouze v nezbytně nutných případech pro potřeby nezbytného občerstvení. Jednalo se tedy o dílčí změny či zpřesnění, která

podstatným způsobem nezměnila obsah daných opatření. Také odůvodnění opatření byla založena na v podstatě shodných důvodech a byla postupně pouze zpřesňována a doplňována o nové poznatky týkající se šíření viru.

[90] Původně i následně napadená opatření tak vyvolávají v zásadě shodný zásah do navrhovatelových veřejných subjektivních práv.

[91] Kromě této obsahové kontinuity je podstatný také rychlý časový sled, v němž po sobě jednotlivá mimořádná opatření následovala, a to v intervalu dnů. Pokud jde o mimořádná opatření týkající se omezení maloobchodního prodeje, bylo původně napadené opatření ze dne 23. 3. 2020 následně nahrazeno opatřeními ze dne 26. 3. 2020, 30. 3. 2020, 1. 4. 2020, 6. 4. 2020, 15. 4. 2020 a ke dni rozhodování soudu bylo účinné opatření ze dne 17. 4. 2020 (ne všechna tato opatření byla v nyní posuzované věci napadena). Pokud jde o mimořádná opatření týkající se omezení maloobchodního prodeje, bylo původně napadené opatření ze dne 23. 3. 2020 nahrazeno opatřeními ze dne 30. 3. 2020, 6. 4. 2020, 10. 4. 2020 a ke dni rozhodování soudu bylo účinné opatření ze dne 15. 4. 2020. Tento rychlý sled jednotlivých opatření byl v převážné míře důsledkem zrušení jiným opatřením před uplynutím (někdy i před začátkem) doby plánované účinnosti, v některých případech byla účinnost mimořádných opatření již předem stanovena v řádu několika dnů.

[92] Právní názor vyslovený v usneseních citovaných shora v bodě [85] proto není na nyní rozhodovanou věc aplikovatelný.

[93] Nejvyšší správní soud se již zabýval obdobnou situací týkající se rychle se měnících mimořádných opatření stěžovatele (byť jiných než v nyní posuzované věci) v rozsudku čj. 6 As 88/2020-44, v němž potvrdil, že změna návrhu ve smyslu § 95 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. je za takové situace přípustná. Překážkou vyslovení tohoto závěru v uvedené věci nebylo (a není ani nyní) usnesení Nejvyššího správního soudu čj. 8 As 2/2018-73, na které stěžovatel odkázal v replice. V tam posuzovaném případě o žádný sled vydávaných a posléze měněných či rušených opatření obecné povahy vůbec nešlo. Ani ve vztahu k němu proto nebylo a není namístě postupovat cestou rozšířeného senátu podle § 17 s. ř. s., jak se domnívá stěžovatel (k tomu i dále v části V.E). Soud ve věci sp. zn. 6 As 88/2020 založil své rozhodnutí na následujících argumentech a v nyní posuzované věci neshledal důvod se od těchto svých závěrů odchýlit.

[94] Soudní řád správní neobsahuje vlastní úpravu, jak postupovat v případech, kdy účastník žádá soud o změnu návrhu na zahájení řízení. Na tuto procesní situaci je proto třeba za použití § 64 s. ř. s. přiměřeně aplikovat § 95 o. s. ř. Nejvyšší správní soud již ve své rozhodovací praxi uvedené ustanovení opakovaně aplikoval, odkázat lze např. na rozsudek ze dne 17. 1. 2008, čj. 1 Aps 3/2006-69, č. 1590/2008 Sb. NSS (obdobně např. v rozsudku NSS ze dne 9. 4. 2020, čj. 7 As 440/2019-18, nebo ze dne 9. 6. 2020, čj. 1 AfS 22/2020-34, č. 4040/2020 Sb. NSS).

[95] Podle § 95 odst. 1 o. s. ř. „[ž]alobce (navrhovatel) může za řízení se souhlasem soudu měnit návrh na zahájení řízení“. Podle § 95 odst. 2 o. s. ř. „[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.“

[96] Městský soud připustil změnu návrhu s tím, že výsledky dosavadního řízení mohou být podkladem pro řízení o dalších opatřeních obecné povahy vydaných stěžovatelem. Zdůraznil, že mimořádný postup je odůvodněn mimořádností situace a výjimečným obsahem napadených opatření. Potřeba přezkoumat tvrzený zásah do základních práv a svobod navrhovatele podle městského soudu převáží nad dosavadním postupem soudů v případě soudního přezkumu opatření obecné povahy. Neumožněním změny návrhu by soud fakticky odepřel navrhovateli ochranu jeho základních práv ve smyslu čl. 4 Ústavy a čl. 36 odst. 2 Listiny. S tímto posouzením Nejvyšší správní soud souhlasí. Jak již výše uvedl, původně napadená opatření a následně napadená opatření, která je nahradila, totiž zůstala v podstatných aspektech shodná. Zároveň v situaci, kdy byla v době vyhlášeného nouzového stavu mimořádná opatření v poměrně krátkých intervalech rušena a nahrazována novými, by nemuselo být možné dosáhnout meritorního přezkumu žádného takového opatření, protože každé by bylo zrušeno a nahrazeno novým dříve, než by o něm soud stihl rozhodnout. Stejně pro posouzení procesního postupu tedy bylo, že k nahrazování jednotlivých opatření docházelo v rychlém sledu obsahově srovnatelnými opatřeními. Jinak řečeno, měnil se pouze „vnější nosič“, zásah do veřejného subjektivního práva byl kontinuálně stejný.

[97] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěrem městského soudu, že nepřipuštění změny původního návrhu stěžovatelů a jeho případné odmítnutí pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení by za této situace představovalo porušení práva na spravedlivý proces a práva na účinnou soudní ochranu práv ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny, podle něhož „[k]do tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.“ Není přitom sporné, že mimořádná opatření omezovala zejména ústavně zaručené právo na svobodu pohybu a pobytu (čl. 14 Listiny) a právo na podnikání a provozování jiné hospodářské činnosti (čl. 26 Listiny).

[98] Jak poukázal již i městský soud, přezkum na sebe navazujících aktů veřejné moci v situaci, kdy byla zachována jejich kontinuita, umožnil v minulosti i Ústavní soud např. v nálezů ze dne 20. 11. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 8/02, č. 528/2002 Sb., v jehož části IV. připustil možnost rozšíření přezkumu cenových výměrů v případech jejich formální změny, ale při zachování praktické totožnosti obsahů. Stejně tak ve věci zrušení obecně závazné vyhlášky obce Jindřichovice pod Smrkem č. 1/2004 nálezem ze dne 28. 4. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 49/03, č. 227/2005 Sb., Ústavní soud umožnil v témže řízení přezkum obecně závazné vyhlášky, která byla vydána až po podání návrhu Ústavnímu soudu na zrušení předchozí obecně závazné vyhlášky. Shodně též nález Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 106/20, č. 123/2021 Sb., body 37-39 (ve věci zrušení krizového opatření vlády pro maloobchod).

[99] Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že v uvedených řízeních přezkoumával Ústavní soud právní akty mající charakter právního předpisu, a nikoliv opatření obecné povahy. To je však dáno rozdílnou pravomocí správních soudů na straně jedné a Ústavního soudu na straně druhé a nevylučuje to možnost použití základních myšlenkových východisek i na nyní souzenou věc.

[100] Nejvyšší správní soud tento právní názor zastává i při vědomí, že řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy je ovládáno koncentrační zásadou, v jejímž důsledku podle § 101b odst. 2 věty druhé s. ř. s. nelze po podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy tento návrh rozšiřovat. Především, účelem tohoto ustanovení je bránit tomu, aby navrhovatel v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy doplňoval svůj původní návrh o nové návrhové body týkající se buď nových důvodů, pro něž opatření obecné povahy napadá, nebo dosud nenapadených částí opatření obecné povahy, zejména pokud mu nic nebránilo uvést je již v původním návrhu. O takový případ se ovšem ve zde souzené věci nejedná. V době podání původního návrhu totiž stěžovatel nemohl být známo, že dojde k nahrazení jím napadených mimořádných opatření opatřeními novými, a bez vlastního zavinění tedy nemohl již v původním návrhu uvést skutečnosti obsažené následně v žádosti o změnu návrhu. Nejvyšší správní soud tedy zdůrazňuje, že jím prezentovaný právní názor bez dalšího neznamená obecné prolomení koncentrační zásady v řízení o zrušení opatření obecné povahy, nýbrž se jedná o výklad vztahující se k přezkumu pouze úzce vymezeného typu opatření obecné povahy – opakovaně rušených a nahrazovaných mimořádných opatření stěžovatele, u nichž navrhovatelé nemohli bez svého zavinění skutečnosti uvedené v žádosti o změnu návrhu sdělit soudu již v původním návrhu.

[101] Protože byl postup městského soudu v souladu s § 95 o. s. ř., nejde ani o porušení práva stěžovatele na zákonného soudce.

V.D Poučení o možnosti změnit návrh a lhůta pro vyjádření k této změně

[102] Stěžovatel namítá, že výzvou ze dne 15. 4. 2020 k úpravě návrhu městský soud překročil svou roli nestranného rozhodce sporu a porušil zásadu rovnosti účastníků řízení. Ani této námitce Nejvyšší správní soud nepřisvědčil.

[103] Nejvyšší správní soud ve své judikatuře dlouhodobě a opakovaně klade důraz na efektivitu soudní ochrany poskytované ve správním soudnictví.

[104] S odkazem na hodnotová a výkladová východiska formulovaná ve svých předchozích rozhodnutích (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, čj. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS) konstatoval rozšířený senát, že „[p]ravidla pro řízení před správními soudy nejsou samoúčelná. Právě naopak, jsou ‚toliko‘ nástrojem k dosažení vlastního účelu správního soudnictví, a sice nalezení práva a poskytnutí účinné ochrany subjektivním

právním jednotlivce, do nichž veřejná správa zasáhne svým jednáním v rozporu se zákonem. Procesní pravidla tak nemají být labyrintem plným nejasných odboček do slepých uliček, v němž se vlastní smysl soudní ochrany ztratí, nýbrž cestou, která jasně a zřetelně směřuje k cíli – k posouzení, zda hmotná subjektivní práva žalobce byla dotčena v rozporu se zákonem, anebo nikoli.“ (usnesení rozšířeného senátu ze dne 9. 12. 2014, čj. Nad 224/2014-53, č. 3196/2015 Sb. NSS). V tomto usnesení dovedl poučovací povinnost soudu ve vztahu ke správnému označení žalovaného správního orgánu v žalobě proti nezákonnému zásahu, pokynu a donucení. V této souvislosti konstatoval, že „[s] právní soudnictví má jinou funkci než soudnictví civilní v jeho klasickém liberálním pojetí – nejde v něm o ‚řízení‘ střet svou soukromých osob řešících spor o své soukromé záležitosti, v němž veřejná moc pouze plní funkci rozhodčího, nýbrž o ochranu jednotlivce před nezákonným jednáním veřejné moci. Tato odlišnost správního soudnictví vyžaduje, aby se v něm ve větší míře projevoval ‚procesní paternalismus‘ sloužící k ochraně žalobce a k tomu, aby mohl účinně dosáhnout svých práv, náleží-li mu.“

[105] Později dospěl Nejvyšší správní soud k obdobným závěrům ve vztahu k poučovací povinnosti soudu v otázce správné volby žalobního typu ve správním soudnictví. Zde soud pro stručnost pouze odkazuje zejména na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2018, čj. 6 As 357/2017-26 (bod 16); ze dne 21. 3. 2018, čj. 6 As 402/2017-41 (bod 15), ze dne 6. 4. 2018, čj. 4 As 57/2018-78 (bod 9) nebo ze dne 19. 11. 2020, čj. 8 As 34/2020-100 (bod 56). Platnost i správnost závěru o poučovací povinnosti správních soudů ve vztahu k volbě žalobního typu potvrdil i Ústavní soud (nález ze dne 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 2398/18, bod 55) i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu (usnesení ze dne 17. 9. 2019, čj. 1 As 436/2017-43, č. 3931/2019 Sb. NSS, bod 35).

[106] Uvedené judikaturní závěry jsou plně použitelné na nyní projednávanou věc. Je-li možné, aby žalovaný správní orgán (zde stěžovatel) i v průběhu řízení před soudem měnil, nahrazoval či rušil přezkoumávaná opatření, a to dokonce opakovaně v řádu jednotlivých dnů (srov. přehled v bodě [91]), jeví se jako zcela adekvátní postup soudu, jímž navrhovatele na tuto skutečnost upozornil a umožnil mu (v pouhé třídní lhůtě!) na jednání stěžovatele reagovat. Takový postup správního soudu nelze považovat za porušení zásady procesní rovnosti účastníků soudního řízení (§ 36 odst. 1 s. ř. s.), jak namítá stěžovatel, ale za prostředek jejího reálného naplnění. Z týchž důvodů se nejedná ani o porušení nestrannosti soudu.

[107] Na výše uvedeném nic nemění skutečnost, že k tomu městský soud ne zvolil formálně správný procesní prostředek. Nejvyšší správní soud dává za pravdu stěžovateli, že se v posuzovaném případě nejednalo o odstranění vad návrhu podle § 37 odst. 5 s. ř. s. Městský soud sice svou výzvu ze dne 15. 4. 2020 takto ani neoznačil, z použitých formulací a zejména z odkazu na toto ustanovení v závěrečném odstavci výzvy je však zjevné, že ji právě takto zamýšlel. Jako vhodnější se pro takový případ jeví poučení účastníka řízení s přímým odkazem na § 36 odst. 1 s. ř. s. (Tento postup zvolil městský soud např. ve věci přezkumu jiných mimořádných opatření stěžovatele ve věci sp. zn. 10 A 35/2020 při poučení v otázce žalobního typu – viz rozsudek NSS ze dne 19. 11. 2020, čj. 8 As 34/2020-100.) Postup městského soudu zvolený v nyní posuzované věci však nepředstavuje takovou vadu řízení, která by mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Nelze ostatně přehlédnout, že až do rozsudku ve věci sp. zn. 8 As 34/2020 ani výše citovaná judikatura Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu, která poučovací povinnost správních soudů dovedla, neidentifikovala procesní prostředek, jímž mají soudy tuto svou povinnost řádně splnit.

[108] Dále stěžovatel namítá, že mu městský soud před ústním jednáním ve věci neposkytl dostatečný čas na seznámení se se změnou návrhu a na vyjádření k ní. Podání navrhovatele obsahující konečné znění změny s podrobným odůvodněním (12 stran bez souvisejících dílčích příspěvů) soud zaslal stěžovateli až v předvečer jednání (přibližně v 17 hod.), na němž změnu připustil.

[109] Ani tuto stěžovatelovu námitku neshledal Nejvyšší správní soud důvodnou, a to z následujících důvodů.

[110] Podle § 49 odst. 1 s. ř. s. předseda senátu předvolá účastníky k ústnímu jednání „*tak, aby měli čas k přípravě přiměřený povaze věci, alespoň však 10 dnů; kratší čas k přípravě lze stanovit v řízeních, v nichž je soud povinen rozhodnout ve lhůtách počítaných na dny*“.

[111] Ze spisu městského soudu vyplývá, že předvolání k ústnímu jednání na den 23. 4. 2020 bylo jak navrhovatel, tak i odpůrci doručeno do datových schránek dne 15. 4. 2020, tedy osm dní přede dnem ústního

jednání. Ústní jednání bylo nařízeno v den uplynutí lhůty dané soudem odpůrci pro vyjádření k návrhu a před uplynutím lhůty dané soudem navrhovateli pro splnění výzvy k „označení napadených opatření“. Během dalších dní obdržel soud od obou účastníků podání, jejichž předmětem byla jejich vyjádření k předmětu řízení.

[112] Vzhledem ke skutečnosti, že řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podle § 101a a násl. je řízením, v němž je soud povinen rozhodnout ve lhůtách počítaných na dny, byl základní požadavek § 49 odst. 1 s. ř. s. dodržen. Pokud jde o otázku přiměřenosti lhůty vzhledem k povaze věci, nelze odhlédnout od skutečnosti, jaká opatření byla předmětem soudního přezkumu.

[113] Především, jednalo se o opatření vydaná stěžovatelem v období bezprostředně předcházejícím soudnímu řízení. Soud tak mohl legitimně očekávat, že stěžovatel coby jejich původce bude schopen tato svá opatření hájit, a to ze všech hledisek, uvedených již v původním návrhu.

[114] Současně, vzhledem k obsahové podobnosti na sebe navazujících opatření byly pro soudní přezkum i následně napadených opatření, včetně jejich „obran“ ze strany stěžovatele plně uplatnitelné jeho argumenty formulované v odpůrcově vyjádření k původnímu návrhu. Nejvyšší správní soud v této souvislosti nepřehlédl, že stěžovatel se ve svém vyjádření (ač původní návrh směřoval pouze do – podle jeho právního názoru – právně neexistujících, a tedy soudně nepřezkoumatelných aktů) obšírně vyjadřoval i k otázkám jejich přezkoumatelnosti, své pravomoci k jejich vydání i k dalším aspektům jejich zákonnosti. Zjevně tedy počítal, přinejmenším jako s možností, že v řízení před soudem dojde i na meritorní přezkum napadených opatření. Při ústním jednání dne 23. 4. 2020 měl plnou možnost je hájit.

[115] Vzhledem k výše uvedenému Nejvyšší správní soud uzavírá, že vytýkaným postupem městského soudu nebyla porušena odpůrcova procesní práva ani nebyl stěžovatel jakkoliv znevýhodněn oproti navrhovateli. Byl to naopak navrhovatel, kdo byl v důsledku odpůrcova postupu nucen, pro zachování podmínek řízení o svém návrhu, reagovat ještě i na vydání mimořádného opatření stěžovatele č. 16193/2020-2 ze dne 17. 4. 2020.

V.E Přezkum neúčinných, avšak nezrušených mimořádných opatření

[116] Stěžovatel namítl, že i ve vztahu k neúčinným, avšak nezrušeným opatřením (opatření č. 12745/2020-1 a č. 13361/2020-1) měl městský soud návrh odmítnout pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení, protože jejich platnost a účinnost skončila přede dnem vydání napadeného rozsudku. K tomu odkázal zejména na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2019, čj. 8 As 2/2018-73, bod 13, a usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 27. 2. 2014, čj. 64 A 2/2014-43.

[117] Městský soud svůj závěr o splnění podmínek řízení v případě těchto opatření odůvodnil skutečností, že jakkoliv uvedená opatření nejsou aktuálně účinná, jsou stále platná, neboť nebyla navazujícími opatřeními ani jinak zrušena. Tím je v otázce jejich přezkoumatelnosti soudem odlišil od opatření již zrušených.

[118] Nejvyšší správní soud sdílí tento závěr městského soudu.

[119] Je třeba dát stěžovateli za pravdu, že odůvodnění městského soudu (část C) je poněkud kusé (zvláště v kontrastu s jeho ostatními částmi) a nikoliv bez určitého vnitřního napětí, na něž poukazuje stěžovatel. Tyto nedostatky však Nejvyšší správní soud nepovažuje za natolik zásadní, aby působily nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu [ke zdrženlivosti při uplatňování nepřezkoumatelnosti jako důvodu pro rušení rozhodnutí krajských soudů srov. zejména usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 5. 12. 2017, čj. 2 As 196/2016-123, č. 3668/2018 Sb. NSS: „[N]elze považovat za nepřezkoumatelné takové rozhodnutí krajského soudu, z jehož odůvodnění lze (být i zohledněním celkového kontextu důvodů uvedených v odůvodnění) seznat, jaký názor krajský soud zaujal vůči důležitým skutkovým a právním otázkám podstatným pro rozhodnutí projednávané věci. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů nemůže být založena tím, že odůvodnění krajského soudu je pouze stručné či argumentačně chudé, popř. že krajský soud nevyvracel každý dílčí argument uplatněný účastníky (osobami zúčastněnými na řízení).“ (bod 29)].

[120] Městský soud jako nosný důvod pro svůj závěr jednoznačně vyjádřil (a to již v částech A a zejména B svého odůvodnění), že podmínkou přezkumného řízení před správním soudem podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. je existence přezkoumávaného opatření. K tomu odkázal na přílehu judikaturu Nejvyššího správního soudu.

Od toho pak odlišil případ opatření č. 12745/2020-1 a č. 13361/2020-1, která ke dni jeho rozhodnutí existovala (neboť nebyla zrušena), i když již nevyvolávala právní účinky.

[121] S tímto odůvodněním se Nejvyšší správní soud zcela ztotožňuje. Podmínkou řízení je toliko existence (tedy platnost) přezkoumávaného aktu (ať již správního rozhodnutí nebo opatření obecné povahy), nikoliv i jeho účinnost ke dni rozhodnutí soudu. Tento názor zastává i odborná literatura [Komentář Leges (citováno dle Aspi), Kühn, Z. In: Kühn, Z., Kocourek, T.: *Soudní řád správní. Komentář*. Praha : Wolters Kluwer, 2019. s. 367].

[122] Rozdíl je zřejmý: byl-li již napadený akt zrušen, nebo zanikla-li jinak jeho platnost, s ohledem na kasační pravomoc správních soudů není, čeho by žalobce (navrhovatel) mohl jeho soudním přezkumem dosáhnout. Dovozerovat tytož důsledky z pouhé neúčinnosti přezkoumávaných aktů by mohlo mít za následek odepření soudního přezkumu i v situaci, kdy to pro žalobce (navrhovatele) může mít význam.

[123] Nikoliv náhodou proto judikatura Nejvyššího správního soudu k této otázce vznikala při přezkumu aktů s krátkou dobou účinnosti. I komentáře s. ř. s tak odkazují zejména na rozsudky k problematice správního zajištění (srov. např. rozsudky NSS ze dne 21. 7. 2005, čj. 7 Azs 101/2005-46, č. 1404/2007 Sb. NSS, a ze dne 10. 10. 2018, čj. 9 Azs 182/2018-21, jakkoliv aktuální judikatura v této oblasti se musela vyrovnat i s pokusy o záměrné znemožnění účinné soudní ochrany – viz např. rozsudek NSS ze dne 27. 10. 2020, čj. 8 Azs 158/2020-22, č. 4130/2021 Sb. NSS). Obdobně ale též v rozsudku ze dne 16. 12. 2015, čj. 10 As 229/2014-41, č. 3367/2016 Sb. NSS, v němž Nejvyšší správní soud navíc dovodil, že otázku, zda jde o zánik (platnosti) správního aktu či „jen“ jeho právních účinků, je třeba posoudit podle reálných důsledků rozhodné právní skutečnosti (v tam posuzované věci běhu času – uplynutí „platnosti“ povolení), nikoliv jen podle jejího zákonného označení. Právní závěr rozsudku ve věci sp. zn. 8 Azs 158/2020 je v konečném důsledku shodný.

[124] V rozporu s uvedeným názorem není ani městským soudem i stěžovatelem odkazované usnesení Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 8 Ao 6/2010, které odmítlo návrh na zrušení opatření obecné povahy (územního plánu velkého územního celku podle předchozí právní úpravy) v důsledku přijetí nové územně plánovací regulace na úrovni kraje (zásad územního rozvoje). Jednalo se ovšem o důsledek výslovné právní úpravy, neboť přechodná ustanovení (§ 187 odst. 2) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), výslovně stanovila, že přijetím územně plánovací dokumentace podle tohoto zákona zaniká platnost (tedy nikoliv jen účinnost) dosavadních územních plánů velkých územních celků a právních předpisů, jimiž byla vyhlášena jejich závazná část podle předchozí právní úpravy.

[125] Naopak, zcela ojediněle je v tomto ohledu usnesení ze dne 26. 9. 2019, čj. 8 As 2/2018-73, na něž ve své kasační stížnosti poukazuje stěžovatel. Vydeme-li z holého konstatování, že „*uplynutím doby, na kterou byla uzavírka veřejně přístupné účelové komunikace povolena, pozbylo napadené opatření obecné povahy* [o přechodné úpravě provozu na pozemních komunikacích – pozn. NSS] *platnosti*“ (bod 13), z čehož soud tehdy dovodil neodstranitelný nedostatek podmínky řízení o kasační stížnosti odpůrce (!), představuje toto rozhodnutí skutečně odchylku od výše citovaných právních názorů. Nelze ji však označit jinak než jako exces, který nemohl narušit jinak stabilní rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu. Rozhodnutí navíc nepřináší žádné argumenty pro citovaný právní názor ani popis skutkových okolností, které by možná objasnily jeho oprávněnost v tehdy rozhodované věci (doba uzavírky pozemní komunikace ani nebyla určena samotným přezkoumávaným opatřením, ale jiným správním aktem, a dnes není možné posoudit, jak byla stanovena). Nelze proto uvedený závěr zobecňovat a případně jej konfrontovat s opačnými judikaturními závěry cestou rozšířeného senátu, jak navrhuje stěžovatel (srov. rozsudek NSS ze dne 8. 7. 2015, čj. 10 As 97/2014-127, a na něj navazující náleží ÚS ze dne 14. 3. 2016 sp. zn. I. ÚS 2866/15, č. 41/2016 Sb. ÚS, resp. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 14. 8. 2018, čj. 2 Azs 340/2017-72, č. 3820/2019 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud nadto poznamenává, že důsledné následování právního názoru citovaného rozhodnutí by muselo vyústit v odmítnutí nyní projednávané kasační stížnosti, čehož stěžovatel nepochybně nechtěl dosáhnout.

[126] Není-li dána některá z neodstranitelných překážek řízení ve smyslu § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., které musí být, jak správně dovozuje městský soud, vykládány s respektem k právu na soudní přezkum aktů veřejné správy podle čl. 36 odst. 2 Listiny, musí se při vlastním přezkumu platného rozhodnutí či opatření obecné povahy

plně uplatnit pravidlo, že soud napadený akt přezkoumává podle právního i skutkového stavu ke dni jeho vydání (§ 75 odst. 1 s. ř. s., § 101b odst. 3 s. ř. s.). To platí i pro otázku aktivní legitimace navrhovatele.

[127] Účelem uvedených závěrů není lpění na jakési doktrinální čistotě judikatury (srov. ostatně již odkazovaný rozsudek sp. zn. 8 Azs 158/2020), ale účinná ochrana práv osob dotčených činností veřejné správy. Zatímco totiž mimořádná opatření stěžovatele, která byla zrušena na ně navazujícími opatřeními, by ani v důsledku případného zrušení těchto navazujících opatření neobživla, opatření platné, které pouze pozbylo svých účinků v důsledku vydání obsahově shodného opatření pozdějšího (potud interpretační princip *lex posterior derogat legi priori*, kterého se stěžovatel dovolává), by v případě zrušení přednostně aplikovaného pozdějšího opatření svých účinků znovu nabylo. Soud při posuzování podmínek řízení nemůže pominout ani možnost, že opatření, dokud je platné, lze změnit, a to včetně otázky jeho časové působnosti.

[128] Soudní ochranu nelze odepřít ani v případě, že napadený akt k okamžiku rozhodování soudu nemá aktuální právní účinky. Tím spíše, pokud nelze zcela vyloučit, že by je někdy v budoucnu mít mohl, třebaš je to i nepravděpodobné (právě v tomto smyslu je nepochybně třeba chápat – jakkoliv ne zcela obratně – vyjádření městského soudu o „akademické“ povaze jeho rozhodnutí ve vztahu k neúčinným, leč platným opatřením stěžovatele). Soudní ochrana nesmí být odepřena jen proto, že by soud podcenil (byť jen teoretickou) možnost, že „síla královna jedu bude překonána polibkem z pravé lasky“.

V.F Pravomoc a působnost stěžovatele k vydání napadených mimořádných opatření

[129] Nejvyšší správní soud ovšem přisvědčil stěžovateli, že městský soud chybně posoudil otázku stěžovatelovy pravomoci a působnosti k vydání napadených opatření. Nevyklučuje přitom, že vydání napadených opatření vzhledem k jejich obsahu skutečně nenáleží do kompetence (přesněji pravomoci) stěžovatele podle § 69 zákona o ochraně veřejného zdraví, zatímco vláda je mohla přijmout podle krizového zákona. Neztotožňuje se ale s důvodem, pro něž městský soud k tomuto závěru dospěl.

[130] Základem argumentace městského soudu při posouzení stěžovatelovy „věčné působnosti“ (slovy městského soudu) byl jeho právní názor, že vyhlášením nouzového stavu vláda „přepnula“ na jiný právní režim, v němž pravomoc přijmout mimořádná krizová opatření náležela pouze vládě, zatímco ve stěžovatelově „dispozici“ zůstaly toliko úkony striktně spadající pod jeho resort, například vyčlenění lůžek ve zdravotnických zařízeních nebo zákaz návštěv pacientů ve zdravotnických zařízeních. Nejvyšší správní soud neshledává pro tento názor oporu v právní úpravě.

[131] Nouzový stav vyhláší vláda na základě ústavního zákona o bezpečnosti, v případě živelních pohrom, ekologických nebo průmyslových havárií, nehod nebo jiného nebezpečí, které ve značném rozsahu ohrožují životy, zdraví nebo majetkové hodnoty anebo vnitřní pořádek a bezpečnost (čl. 5 citovaného ústavního zákona); povahou rozhodnutí vlády o vyhlášení nouzového stavu se zabýval Ústavní soud např. v již výše citovaném usnesení sp. zn. Pl. ÚS 8/2020. Podle čl. 6 téhož ústavního zákona musí vláda současně s vyhlášením nouzového stavu vymezit, která práva stanovená ve zvláštním zákoně a v jakém rozsahu se v souladu s Listinou omezují a které povinnosti a v jakém rozsahu se ukládají. Podrobnosti stanoví zákon.

[132] Nouzový stav je jedním z krizových stavů upravených krizovým zákonem, který stanoví mimo jiné působnost a pravomoc státních orgánů v těchto situacích. Krizový zákon také upřesňuje, která základní práva je vláda oprávněna v době trvání nouzového stavu na nezbytně nutnou dobu a v nezbytně nutném rozsahu omezit a jaké zákazy nebo činnosti je oprávněna nařít (§ 5 a § 6 citovaného zákona).

[133] Ústavní zákon o bezpečnosti ani krizový zákon však neobsahují omezení, pozastavení (sistaci) či snad možnost atrakce pravomocí stěžovatele či jiných orgánů ochrany veřejného zdraví, kterou jim svěřuje zákon o ochraně veřejného zdraví. Nic takového nebylo stanoveno ani vládou v usnesení ze dne 12. 3. 2020, č. 69/2020 Sb., jímž byl vyhlášen nouzový stav (totéž platí o usnesení vlády ze dne 9. 4. 2020, č. 156/2020 Sb., jímž byl nouzový stav prodloužen do 30. 4. 2020). Naopak, usnesení č. 69/2020 Sb. výslovně uvádí, že „dosavadní vydaná a platná mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví nejsou tímto vyhlášením nouzového stavu dotčena“. Ostatně, byť jen hypotetická možnost změny stěžovatelových pravomocí a působnosti vyhlášením nouzového stavu by případně byla v úvahu pouze tehdy, pokud by akt vlády, jímž je nouzový stav vyhlášen, bylo možno považovat za akt

postavený na roveň zákonu (čl. 2 odst. 3 a čl. 79 odst. 1 Ústavy), což však odmítl Ústavní soud ve svém usnesení ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20 (bod 21 a násl.).

[134] Ani zákon o ochraně veřejného zdraví nestanoví, že by za určitých situací, konkrétně za nouzového stavu, přecházela pravomoc k vyhlášení (byť jen některých) mimořádných opatření podle § 69 tohoto zákona na vládu.

[135] Pominout nelze ani hledisko rozumnosti, tedy argument racionálního zákonodárce. Právě za takových situací, v nichž je vyhlášen nouzový stav (nebo některý z ostatních krizových stavů), je nanejvýše třeba právní jistota ohledně úkolů a pravomocí jednotlivých článků veřejné moci. Bez výslovného upřesnění v právním předpise by byli všichni (nejen příslušné státní orgány, jak se obává stěžovatel) ponecháni v nejistotě ohledně pravomocí jednotlivých orgánů. Obzvláště v období krizových stavů, kdy je důležité, aby všechny orgány řádně, včas a efektivně plnily své úkoly, je nežádoucí, aby docházelo k pochybnostem, či dokonce ke vzniku kompetenčních konfliktů. A co více, je-li řešení „problematických“ situací (vedle epidemických stavů např. i sucha, povodně a jiné živelní události, ale např. i stavy nouze ve fungování energetických soustav apod.) svěřeno specializovaným orgánům, nezřídka zřízovaným právě pro takové mimořádné situace (např. povodňové aj. komise), bylo by naprosto nesmyslné omezovat soudním výkladem jejich pravomoc a působnost či přenášet je na jiné orgány právě v případech, kdy problematičnost situace dosáhne takového stupně, že je třeba vyhlásit nouzový (nebo jiný krizový) stav.

[136] Právě v období krizových stavů platí – *de lege lata* a *de constitutione lata* – pravý opak. Každý z orgánů veřejné moci má samostatně (a samozřejmě v nezbytné součinnosti s ostatními) plnit svěřené úkoly a vykonávat své pravomoci. Pravomoci, svěřené vládě pro zvládnutí příčiny nouzového stavu, představují ve vztahu k „běžným“ pravomocem ostatních orgánů jakousi „superpozici“ pro úkoly, na něž tyto běžné pravomoci nepostačují. Vláda samozřejmě i za krizových stavů také řídí, kontroluje a sjednocuje činnost ministerstev (§ 28 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky).

[137] Jak správně uvedl již městský soud, při přijímání mimořádných opatření svými účinky dalece přesahujících problematiku zdravotnictví musí být komplexně (nikoliv jen úzce resortně) posouzeny jejich cíle, účinky, ale i „vedlejší“ dopady, stejně jako náklady (ať již pro veřejné rozpočty, obecně společenské, nebo jednotlivých skupin adresátů) a z právního hlediska samozřejmě též nezbytnost a přiměřenost omezení práv lidí i právnických osob. Ani tato okolnost však nemůže být dostatečným důvodem pro závěr o tom, že přijetí těchto opatření příslušelo výlučně vládě, pokud k němu došlo za nouzového stavu. Již jen proto ne, že takové kritérium pro vymezení kompetencí stěžovatele a vlády nestanoví zákon. Naopak, je zcela běžné, že některý z ústředních (či dokonce jiných) správních orgánů poměruje veřejné zájmy spadající do jeho věcné působnosti se zájmy jinými, ať veřejnými či soukromými; vedle výslovně upravených případů [např. § 10 či § 43 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, nebo § 3 odst. 1 zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění)] jde vlastně o imanentní součást každého výkonu veřejné moci (§ 2 odst. 3 a 4 správního řádu a konečně především čl. 4 odst. 4 Listiny).

[138] Dostatečným důvodem pro závěr o „přepnutí“ stěžovatelových kompetencí na vládu nemůže být ani, obecně nepochybně legitimní, poukaz na princip dělby moci a požadavek parlamentní kontroly vlády ve vztahu k trvání nouzového stavu. Ostatně, závěry městského soudu v tomto aspektu nejsou konzistentní, neboť městský soud nepochybně, že by stejně razantní opatření mohl stěžovatel přijmout mimo období nouzového stavu, tedy rovněž mimo přímou kontrolu Poslanecké sněmovny.

[139] Základem právní argumentace městského soudu je domnělá specialita krizového zákona vůči zákonu o ochraně veřejného zdraví. Stěžovatel naopak předkládá argumenty pro závěr zcela opačný, tedy že zákon o ochraně veřejného zdraví je speciální vůči krizovému zákonu. Podle Nejvyššího správního soudu však neplatí ani jeden z těchto názorů.

[140] Jak již bylo uvedeno, Nejvyšší správní soud nenalézá v právní úpravě oporu pro závěr, že stěžovatel určitá oprávnění k zásahu do základních práv fyzických a právnických osob někdy má a někdy nemá (v závislosti na vyhlášení nouzového stavu). Za rozhodnou považuje otázku, zda taková omezení, jaká byla přijata prostřednictvím napadených mimořádných opatření, může stěžovatel vůbec (a za jakýchkoliv okolností) přijmout jako opatření obecné povahy podle § 69 zákona o ochraně veřejného zdraví. Pokud takovou pravomoc má, pak v

ní není omezen pouze v důsledku vyhlášení nouzového stavu; pokud však takovou pravomoc podle zákona o ochraně veřejného zdraví či jiného zákona vůbec nemá, je přijetí opatření překračujících rámec jeho pravomoci jednáním *ultra vires*. Státní moc lze totiž uplatňovat jen v případech, v mezích a způsobem, které stanoví zákon (čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 Listiny).

[141] Stěžovatel v napadených opatřeních odkázal na § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví, který mezi mimořádná opatření řadí „*zákaz nebo nařízení další určité činnosti k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku*“.

[142] Přestože je citované ustanovení podle svých slov velice široké a představuje jakousi zbytkovou kategorii, nelze je chápat jako základ všeobecné, prakticky bezbřehé pravomoci.

[143] Výčet mimořádných opatření při epidemii nebo nebezpečí jejího vzniku uvedený v § 69 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví je výčtem taxativním, tedy uzavřeným, konečným. Vzhledem k širokému slovnímu vymezení jeho poslední „zbytkové“ položky, je však i pro výklad jejího rozsahu nezbytné použít výkladové pravidlo *eiusdem generis*, tj. „stejně druhu“, které platí u demonstrativního výčtu pro posuzování jeho tzv. dalších (výslovně neuvedených) položek. Ty musí významově odpovídat položkám, které jsou ve výčtu výslovně uvedeny (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 8. 2011, čj. 2 Afs 12/2011-98), a to zejména tehdy, jde-li o výčet pravomocí orgánu veřejné moci (vzhledem k principu enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí ve smyslu čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny).

[144] Stěžovateli tak lze podle § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví přisoudit pravomoc zakázat nebo nařídit jen takové „další určité“ činnosti, které jsou typově obdobné konkrétnějšímu vymezení činností uvedených v předchozích položkách výčtu mimořádných opatření. Samozřejmě nepůjde o činnosti stejné, to by ustanovení písmene i) postrádalo smysl. Současně však nemůže jít o jakoukoliv myslitelnou lidskou činnost. Míra obdoby musí být posuzována jak z hlediska povahy takové činnosti a jejího vztahu k účelu právní úpravy, tedy zvládnutí epidemie či jejímu předcházení (např. rizikovitost těchto činností pro šíření epidemie apod.), tak ale také z hlediska intenzity zásahu stěžovatele do práv adresátů opatření vydaného podle tohoto ustanovení, zejména základních práv garantovaných ústavním pořádkem České republiky. Samozřejmě je i zde nutno zohlednit ústavní limity omezení práv formulované především čl. 4 Listiny.

[145] Zákodárce vymezil ostatní mimořádná opatření podle § 69 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví jako:

a) *zákaz nebo omezení výroby, úpravy, úschovy, dopravy, dovozu, vývozu, prodeje a jiného nakládání s potravinami a dalšími výrobky, kterými může být šířeno infekční onemocnění, popřípadě příkaz k jejich zničení,*

b) *zákaz nebo omezení styku skupin fyzických osob podezřelých z nákazy s ostatními fyzickými osobami, zejména omezení cestování z některých oblastí a omezení dopravy mezi některými oblastmi, zákaz nebo omezení slavností, divadelních a filmových představení, sportovních a jiných shromáždění a trhů, uzavření zdravotnických zařízení jednodenní nebo lůžkové péče, zařízení sociálních služeb, škol, školských zařízení, zotavovacích akcí, jakož i ubytovacích podniků a provozoven stravovacích služeb nebo omezení jejich provozu,*

c) *zákaz nebo omezení výroby, úpravy, dopravy a jiného nakládání s pitnou vodou a vodami užívanými k účelům podle § 6a a 6d, zákaz používání vod ze studní, pramenů, vodních nádrží, rybníků, potoků a řek,*

d) *příkaz k vyčlenění lůžek ve zdravotnických zařízeních,*

e) *příkaz k provedení ohniskové dezinfekce, dezinfekce a deratizace na celém zasaženém území; ohniskovou dezinfekci, dezinfekci a deratizaci provede zdravotní ústav (§ 86 odst. 1), stanoví-li tak rozhodnutím příslušný orgán ochrany veřejného zdraví. Náklady na tuto ohniskovou dezinfekci, dezinfekci a deratizaci provedenou zdravotním ústavem jsou hrazeny ze státního rozpočtu,*

f) *příkaz k varovnému označení objektů, v nichž došlo k infekčnímu onemocnění, a text tohoto označení,*

g) *mimořádné očkování a preventivní podání jiných léčiv (profilaxe),*

h) *příkaz k vyčlenění objektu v majetku státu, kraje nebo obce k izolaci fyzických osob nebo jejich karanténě.*

[146] Jak bylo uvedeno, citované jiné typy mimořádných opatření v písmenech a) až h) jsou vodítkem pro určení, které zákazy nebo nařízení určité činnosti lze přijmout ve formě opatření podle písmene i). Zároveň je třeba zohlednit ústavní limity dané především čl. 4 Listiny.

[147] Právě na posouzení naznačených otázek se měly zaměřit úvahy městského soudu. Z odůvodnění napadeného rozsudku je zřejmé, že městský soud vnímal rozsáhlost a intenzitu zásahu do základních práv v důsledku celostátního omezení svobody pohybu dopadající na všechny, kdo se nacházejí na území České republiky, i velmi rozsáhlého zákazu podnikání prostřednictvím maloobchodních prodejen. Své úvahy o tom, zda lze taková opatření přijmout na základě § 69 zákona o ochraně veřejného zdraví jako opatření obecné povahy, však „nedotáhl do konce“, neboť se mylně domníval, že i kdyby taková opatření stěžovatel mohl přijmout za „běžného“ stavu, vyhlášením nouzového stavu přešlo toto oprávnění na vládu. Rozhodná právní otázka tak zůstala nezodpovězena.

[148] Městský soud se měl zabývat také tím, zda jsou některé části napadených opatření oddělitelné a zda by případně z výše popsaných hledisek obstály. Například stanovení podmínek pro prodej baleného pečiva (bod 5 mimořádného opatření č. 16193/2020-2) nebo nařízení podnikatelům provozujícím maloobchodní prodejnu potravin se samoobslužným prodejem, aby zákazníkům bezplatně poskytovali jednorázové rukavice nebo jiný obdobný ochranný prostředek na ruce (bod 6 uvedeného opatření) představují nepochybně kvalitativně odlišný zásah od uzavření celé provozovny či zákazu provozování určitého druhu podnikání (body 1, 7 a 8 téhož opatření)]. Případně měl také zkoumat, zda přinejmenším některé ze zákazů či nařízení v napadených opatřeních obstojí podle jiného ustanovení § 69 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví [např. písmene b)]. Jak totiž plyne z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2009, čj. 8 Afs 51/2007-87, č. 1926/2009 Sb. NSS, aplikuje-li správní orgán nesprávně ustanovení právního předpisu, nejedná se o důvod pro zrušení přezkoumávaného aktu, pokud je možné bez rozsáhlejšího doplňování řízení dospět k závěru, že i přes užití práva, které na věc nedopadá, by výsledek řízení při užití odpovídajícího práva byl týž.

[149] Nejvyšší správní soud podotýká, že otázka, zda stěžovatel jednal *ultra vires*, nebyla zodpovězena plenárním usnesením Ústavního soudu, neboť ta se konkrétním obsahem a případným překročením působnosti stěžovatele nezabývala. Ústavní soud dospěl k závěru, že přezkoumávaný akt je opatřením obecné povahy (akcentoval přitom jejich formální stránku, tedy skutečnost, že § 94a zákona o ochraně veřejného zdraví výslovně předpokládá, že tyto akty budou vydávány ve formě opatření obecné povahy, viz zejm. usnesení sp. zn. Pl. ÚS 8/20), a proto jeho přezkum patří do pravomoci správních soudů, nikoliv Ústavního soudu.

[150] Městský soud se měl proto zabývat tím, co může být obsahem mimořádných opatření podle § 69 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví z naznačených hledisek a tento výsledek porovnat s obsahem napadených opatření.

4185

Pobyt cizinců: zajištění cizince

k § 124 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění zákona do 2. 8. 2020 (v textu jen „zákon o pobytu cizinců“)

Cizince nelze zajistit kvůli možnému ohrožení veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti [§ 124 odst. 1 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky] pouze proto, že na území vstoupil v rozporu s ochranným opatřením Ministerstva zdravotnictví přijatým k ochraně obyvatel před zavlečením nemoci covid-19. Za splnění dalších podmínek (například v případě cizince bez prostředků, u kterého lze dovést úmysl zůstat na území nebo pokračovat do jiného státu Evropské unie) by však bylo možné takového cizince zajistit z důvodu nebezpečí maření nebo ztěžování výkonu rozhodnutí o správním vyhoštění [§ 124 odst. 1 písm. b) citovaného zákona].

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2021, čj. 8 Azs 257/2020-37)

Prejudikatura: č. 2420/2011 Sb. NSS, č. 3429/2016 Sb. NSS, č. 3935/2019 Sb. NSS.

Věc: V. D. proti Policii České republiky, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie o zajištění, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce byl 31. 7. 2020 zastaven na německé straně německo-českého pohraničí a spolu s dalšími 10 pasažéry minibusu podroben policejní kontrole. Německá spolková policie následně předala 5 pasažérů Policii ČR podle čl. 2 readmisní dohody mezi ČR a SRN (vyhlášena pod č. 5/1995 Sb.), jelikož nesplňovali podmínky pro vstup do schengenského prostoru. V případě žalobce šlo konkrétně o zcela chybějící peněžní prostředky a nezajištěnou zpáteční cestu. Nesplňoval tedy podmínky uvedené v čl. 6 odst. 1 písm. c) nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/399, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex) (dále jen „schengenský hraniční kodex“). Po předání žalobce žalovaná rozhodla o jeho správním vyhoštění rozhodnutím ze dne 2. 8. 2020 (dále jen „rozhodnutí o správním vyhoštění“) a téhož dne vydala rozhodnutí, kterým rozhodla o zajištění žalobce za účelem správného vyhoštění na dobu 50 dnů od okamžiku omezení osobní svobody, a to z důvodu podle § 124 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců a zároveň z důvodu podle § 124 odst. 1 písm. b) stejného zákona. Důvod pro zajištění podle § 124 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců žalovaná spatřovala v narušení veřejného pořádku, neboť žalobce překročil hranice bez potvrzení o negativním testu na COVID-19, ani neoznámil vstup do země na krajské hygienické stanici, a porušil tak ochranné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 17. 7. 2020 (dále „opatření Ministerstva zdravotnictví“). Vedle toho žalovaná shledala důvody pro zajištění podle § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, spočívající v nebezpečí, že by cizinec mohl mařit nebo ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění, protože žalobce úmyslně nerespektoval povinnosti stanovené v souvislosti s epidemií COVID-19, a tudíž vzbuzuje důvodnou obavu, že se bude na území skrývat a výkon vyhoštění mařit. Zvláštní opatření podle § 123b odst. 1 zákona o pobytu cizinců nepřicházela v úvahu, protože žalobce neměl žádné místo na území, kde by mohl pobývat, a neměl ani žádné peníze.

Rozhodnutí žalované napadl žalobce žalobou, ve které brojil proti oběma důvodům, pro něž byl zajištěn. Krajský soud žalobu zamítl rozsudkem ze dne 2. 10. 2020, čj. 41 A 23/2020-56. Ztotožnil se se závěrem žalované o porušení veřejného pořádku ze strany žalobce, jelikož ten vstoupil na území, ačkoliv Moldavská republika nebyla zařazena mezi země s nízkým rizikem nákazy onemocněním COVID-19, a tudíž porušil opatření Ministerstva zdravotnictví. Podle tohoto opatření je třeba na každého cizince, který v rozporu s ním vstoupí na území, nahlížet jako na nositele daných patogenů, tudíž je nezbytné zamezit pohybu takového cizince po území. Nevědomost žalobce o českých pravidlech je irelevantní, neboť sledovaným účelem je zde ochrana veřejného zdraví. Podle § 20 odst. 5 písm. b) zákona o pobytu cizinců se takovému cizinci neudělí krátkodobé vízum a ze stejných důvodů se také zruší platnost víza k pobytu nad 90 dnů podle § 37 odst. 2 písm. h) zákona o pobytu cizinců, stejně jako další pobytová oprávnění podle jiných ustanovení téhož zákona. Z těchto ustanovení je tak patrná vysoká priorita ochrany veřejného zdraví a s tím spojená závažnost jednání cizinců, kteří tuto prioritu ohrožují. Krajský soud aproboval závěr žalované, že zvláštní opatření podle § 123b odst. 1 zákona o pobytu cizinců nebyla na místě, protože by nebyla efektivní. Žalobci by musela být nařízena karanténa, avšak žalobce nemá na území místo pobytu, a tudíž by karanténu nebylo možné vykonat, natož kontrolovat. Soud nepřisvědčil ani námitce proti důvodu zajištění podle § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Žalobce totiž během správního řízení do protokolu ze dne 1. 8. 2020 uvedl jako cíl cesty Belgie, existovala tedy důvodná obava, že žalobce bude v cestě pokračovat.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. Namítl, že je neudržitelný závěr krajského soudu ohledně splnění podmínek pro zajištění podle § 124 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Stěžovatel se totiž ani vzdáleně nedopustil trestněprávně relevantního jednání. Ve skutečnosti jen nedbalostně, z neznalosti, porušil opatření Ministerstva zdravotnictví, protože si nezjistil podmínky vstupu na území ČR a spolehl se na své dosavadní polské schengenské vízum. Nebylo tak žádného důvodu předjímat z jeho strany nedodržování karantény či jiného opatření orgánu ochrany veřejného zdraví. Stěžovatel navíc připomíná, že se dopustil jen jednání nízké závažnosti, jež nemůže založit důvody pro zajištění cizince. Uplatnění tohoto institutu proto představuje jeho zneužití, jelikož podobné jednání ze strany českého občana by nemohlo vést k omezení osobní svobody. Stěžovatel odkázal na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 11. 11. 2020, čj. 41 A 60/2020-31, podle kterého prosté porušení opatření Ministerstva zdravotnictví nemůže představovat skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti, a tedy založit nebezpečí, že by cizinec mohl

závažným způsobem narušit veřejný pořádek ve smyslu § 124 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Podle tohoto rozsudku totiž § 119 zákona o pobytu cizinců rozlišuje mezi důvody pro vydání rozhodnutí o správním vyhoštění spočívajícími v ohrožení veřejného zdraví [§ 119 odst. 1 písm. c) bod 3] a nebezpečím, že cizinec naruší závažným způsobem veřejný pořádek [§ 119 odst. 1 písm. a) bod 2]. Proto není možné tyto důvody slučovat v rámci výkladu důvodů pro vydání rozhodnutí o správním zajištění za účelem správného vyhoštění podle § 124 zákona o pobytu cizinců.

Podle stěžovatele nebyly splněny ani podmínky pro zajištění podle § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, protože neexistovaly žádné důvody obávat se maření rozhodnutí o správním vyhoštění. Krajský soud se s tímto hodnocením neztotožnil, jelikož poukázal na stěžovatelem uváděný cíl cesty, kterým byla Belgie. Podle krajského soudu byla namísto obava z pokračování cesty do této destinace. Stěžovatel však namítá, že o svém cíli cesty v Belgii hovořil při úvodním pohovoru, předcházejícím jeho zajištění, následně však své chování korigoval a dále již do Belgie cestovat nehodlal. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 2. 2017, čj. 5 Azs 294/2016-18, ani dlouhodobý nelegální pobyt na území neznemožňuje uložení zvláštních opatření namísto zajištění, a proto je nemůže vylučovat ani stěžovatelův nevědomý nelegální vstup na území.

Nejvyšší správní soud zrušil rozhodnutí Krajského soudu v Ústí nad Labem i rozhodnutí žalované a věc jí vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

[8] Podstatou kasační stížnosti je posouzení, zda byly naplněny důvody pro zajištění stěžovatele za účelem správného vyhoštění. Žalovaná zajistila stěžovatele na základě § 124 odst. 1 písm. a) a b) zákona o pobytu cizinců.

[9] Nejvyšší správní soud se uvedenými důvody zabýval jednotlivě. Nejprve posoudil důvod zajištění podle § 124 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Podle tohoto ustanovení je policie „oprávněna zajistit cizince staršího 15 let, jemuž bylo doručeno oznámení o zahájení řízení o správním vyhoštění anebo o jehož správním vyhoštění již bylo pravomocně rozhodnuto nebo mu byl uložen jiným členským státem Evropské unie zákaz vstupu platný pro území členských států Evropské unie a nepostačuje uložení zvláštního opatření za účelem vycestování, pokud je nebezpečí, že by cizinec mohl ohrozit bezpečnost státu nebo závažným způsobem narušit veřejný pořádek“.

[10] Žalovaná a následně i krajský soud dospěli k závěru, že stěžovatel závažným způsobem narušoval veřejný pořádek, jelikož vstoupil na území České republiky jako občan Moldavské republiky v rozporu s ochranným opatřením, které bylo vydáno ve snaze zamezit zavlečení infekčního onemocnění COVID-19 na území České republiky.

[11] Výkladem pojmů „veřejný pořádek“, resp. „závažné narušení veřejného pořádku“ se podrobně zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 26. 7. 2011, čj. 3 As 4/2010-151, č. 2420/2011 Sb. NSS. Vyslovil, že „[n]arušením veřejného pořádku podle § 119 odst. 2 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, může být jen takové jednání, které bude představovat skutečně, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti (srov. čl. 27 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES). I v takovém případě je však nutno zohlednit individuální okolnosti života cizince a přihlídnout k jeho celkové životní situaci.“ Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že v odkazovaném usnesení se rozšířený senát vyjadřoval k pojmu „veřejný pořádek“ v kontextu rozhodování o správním vyhoštění, kdežto nyní je předmětem řízení rozhodnutí o zajištění za účelem správného vyhoštění. To však nijak nebrání tomu, aby uvedené závěry byly použitelné i v nyní posuzované věci. Nic na tom nemění ani konstatování rozšířeného senátu, že „závěry o tom, jaké konkrétní jednání je závažným narušením veřejného pořádku, učiněné ve vztahu k určitému ustanovení, nelze bez dalšího přebírat při výkladu ustanovení jiných, nýbrž je potřeba přihlížet ke specifickým okolnostem vzniku, původu a účelu ustanovení, stejně jako je třeba pak dané ustanovení přiměřeným způsobem vyložit rovněž ve vztahu k individuálním okolnostem jednotlivých případů.“ V nyní posuzované věci se totiž jedná o převzetí obecných východisek, z nichž plyne, jakým způsobem přistupovat k výkladu uvedených neurčitých právních pojmů. Nadto se jedná o provázané instituty, kde jeden z nich slouží přímo k realizaci toho druhého (srov. rozsudek NSS ze dne 14. 2. 2020, čj. 8 Azs 296/2019-24).

[12] Ač je bezpochyby z různých ustanovení zákona o pobytu cizinců patrná vysoká priorita veřejného zdraví, jak uvedl v napadeném rozsudku krajský soud, je nutné pojem veřejný pořádek odlišovat od pojmu veřejné zdraví, jak to činí zákon. Odkázat lze například na ustanovení zabývající se správním vyhoštěním z přechodného pobytu na území, konkrétně na § 119 odst. 1 písm. a) bod 2, dle něž „[p]olicie vydá rozhodnutí o správním vyhoštění cizince, který pobývá na území přechodně, s dobou, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území členských států Evropské unie, a zařadí cizince do informačního systému smluvních států, až na 10 let, je-li důvodně nebezpečí, že by cizinec mohl při pobytu na území **závažným způsobem narušit veřejný pořádek**“ (zdůrazněno soudem). Naproti tomu v písm. c) bodu 3 téhož ustanovení je uvedeno, že „[p]olicie vydá rozhodnutí o správním vyhoštění cizince, který pobývá na území přechodně, s dobou, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území členských států Evropské unie, a zařadí cizince do informačního systému smluvních států, až na 3 roky, je-li důvodně nebezpečí, že by cizinec mohl při pobytu na území **závažným způsobem ohrozit veřejné zdraví tím, že trpí nemocí** uvedenou v požadavcích opatření před zavlečením infekčního onemocnění“ (zdůrazněno soudem). Již z porovnání délky zákazu vstupu na území členských států Evropské unie je zřejmé, že zákon o pobytu cizinců shledává narušení veřejného pořádku podstatně závažnějším, než je ohrožení veřejného zdraví tím, že cizinec *trpí* infekční nemocí. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 17. 2. 2021, čj. 8 Azs 216/2020-61, zdůraznil, že zákon o pobytu cizinců v § 119 odlišuje ohrožení veřejného zdraví od narušení veřejného pořádku. Proto „nelze § 124 odst. 1 písm. a) stejného zákona vykládat tak, že jde o »jiný« veřejný pořádek, který ochranu veřejného zdraví obsahuje. Naopak zákon o pobytu cizinců jednoznačně zajištění cizince jen z důvodu ohrožení veřejného zdraví neumožňuje (shodně rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 11. 11. 2020, čj. 41 A 60/2020-31, body 21 až 24).“

[13] Nejvyšší správní soud je tedy toho názoru, že ze systematiky § 119 odst. 1 zákona o pobytu cizinců je zřejmé, že případy ohrožení veřejného zdraví zákonodárce nezamýšlel podřadit pod výhradu veřejného pořádku. Tu jako důvod pro vyhoštění upravuje samostatné ustanovení. Tomu napovídá i skutečnost, že vyhoštění z důvodu ohrožení veřejného zdraví lze použít pouze v případech, že cizinec nemocí, kvůli níž bylo vydáno ochranné opatření, *skutečně trpí*. I v takovém případě lze se správním vyhoštěním spojit zákaz vstupu na území členských států Evropské unie nejdéle na 3 roky. Bylo by nelogické, aby bylo možné případy, kdy cizinec veřejné zdraví neohrožuje, protože infekčním onemocněním *netrpí*, postihovat prostřednictvím přísnějšího § 119 odst. 1 písm. a) bodu 2 zákona o pobytu cizinců chránícího veřejný pořádek, umožňujícího zakázat vstup na území členských států Evropské unie až na 10 let (rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2020, čj. 6 Azs 333/2020-30).

[14] V projednávané věci existovalo toliko riziko, že stěžovatel, který se v rozporu s ochranným opatřením pohyboval po území České republiky, může být nakazen onemocněním COVID-19. Že by stěžovatel onemocněním COVID-19 trpěl, prokázáno nebylo. Ze správního spisu nevyplývá, že by byl stěžovatel testován na přítomnost uvedeného onemocnění, ani není nikde zmíněno, že by se u něj projevovaly příznaky typické pro onemocnění COVID-19 a sám stěžovatel uvedl, že je zdravý. Nebylo tedy prokázáno, že by stěžovatel mohl závažným způsobem ohrozit veřejné zdraví. Za takové situace nelze souhlasit s žalovanou a krajským soudem, že by stěžovatel pouhým vstupem na území České republiky v rozporu s ochranným opatřením představoval skutečné, aktuální a dostatečné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti, tedy mohl závažným způsobem narušit veřejný pořádek.

[15] Odkázat lze také na rozsudky tohoto soudu ze dne 21. 10. 2020, čj. 9 Azs 166/2020-27, a ze dne 29. 10. 2020, čj. 9 Azs 165/2020-27, v nichž Nejvyšší správní soud právě v kontextu posuzování zajištění cizinců podle § 124 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců odmítl názor správního orgánu, že by samotný volný pohyb cizince, který vstoupil na území České republiky v rozporu s ochranným opatřením, představoval „bezprecedentní“ hrozbu pro veřejný pořádek. Uvedl, že „*ani současné mimořádné poměry způsobené pandemií nemoci COVID-19 neumožňují tvrdit, že je nezbytné zbavit bez dostatečného zákonného podkladu kohokoli osobní svobody jen proto, že potenciálně může šířit toto onemocnění. Není možné eliminovat veškeré riziko pokračujícím zásahem do osobní svobody cizince, pakliže pro takový zásah do osobní svobody neexistuje zákonné zmocnění. NSS znovu odkazuje na čl. 8 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 5 odst. 1 Úmluvy, které shodně zdůrazňují důležitost zákonného podkladu pro zásah do osobní svobody jakékoli osoby, tedy i cizinců zadržovaných na území ČR bez oprávnění k pobytu, kteří na území vstoupili nelegálně.*“ Dále pak v rozsudku ze dne 12. 2. 2021, čj. 4 Azs 284/2020-19, poukázal Nejvyšší správní soud na to, že „*jestliže nebezpečí závažného narušení veřejného pořádku z jednorázového porušení zákazu vstupu*

stanoveného ochranným opatřením Ministerstva zdravotnictví nelze dovozovat v případě řízení o správním vyhoštění, stejná skutková podstata obsažená v § 124 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců jako předpoklad pro zajištění cizince nemůže být naplněna ani v projednávaném případě stěžovatele.“

[16] Nejvyšší správní soud se v uvedeném kontextu zabýval rovněž i tím, jaký vliv na možnost zajištění cizince má skutečnost, zda byl cizinec testován na onemocnění COVID-19. V již citovaném rozsudku čj. 8 Azs 216/2020-61 dospěl k závěru, že je irrelevantní, zda byl cizinec testován, či zda byl výsledek testu pozitivní, nebo negativní. Nejvyšší správní soud k tomu uvedl, že pokud by samotné porušení opatření Ministerstva zdravotnictví nebo jiných „covidových“ předpisů mělo být důvodem pro zajištění cizince, vedlo by to k absurdnímu důsledku v podobě zajišťování běžných turistů či jiných cizinců, vybavených hotovostí či zázemím v ČR. U takových cizinců je podle Nejvyššího správního soudu namísto, aby orgán ochrany veřejného zdraví postupoval podle § 67 odst. 1 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, a „rozhodl o druhu a způsobu provedení protiepidemických opatření, jejichž demonstrativní výčet je pro fyzické osoby uveden v § 64 téhož zákona (jde například o povinnost podrobit se izolaci, podání specifických imunologických preparátů nebo antiinfektiv, potřebnému laboratornímu vyšetření, lékařské prohlídce a karanténním opatřením). Tato opatření může nařídít i poskytovatel zdravotních služeb (lékař), pokud zjistí výskyt infekčního onemocnění nebo podezření na ně podle § 67 odst. 2 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví. Samozřejmě není vyloučen ani příslušný postih za porušení „covidových“ předpisů.“

[17] V projednávané věci tedy nebyl naplněn a ze strany žalované odůvodněn požadavek § 124 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, který vyžaduje, aby existovalo nebezpečí, že by cizinec mohl závažným způsobem narušit veřejný pořádek. Zajištění cizince představuje závažný zásah do jeho práv. Listina základních práv a svobod ve svém čl. 8 odst. 2, stejně jako Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod ve svém čl. 5 odst. 1, jednoznačně stanoví, že nikdo nesmí být zbaven svobody než z důvodů, které stanoví zákon. Jelikož nebyly splněny podmínky uvedené v § 124 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, tedy neexistovalo nebezpečí, že by stěžovatel mohl ohrozit bezpečnost státu nebo závažným způsobem narušit veřejný pořádek, nebylo zajištění dle tohoto důvodu zákonné.

[18] Ačkoli Nejvyšší správní soud dospěl k závěru o nezákonnosti zajištění stěžovatele podle § 124 odst. 1 písm. a) s. ř. s., je třeba uvést, že to samo o sobě nezpůsobuje nezákonnost rozsudku krajského soudu, potažmo rozhodnutí žalované. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 9. 2017, čj. 2 Azs 236/2017-36, konstatoval, že: „I v případě, kdy by v rámci jednoho konkrétního rozhodnutí o zajištění bylo žalovaným uplatněno více důvodů zajištění dle § 46a odst. 1 zákona o azylu zároveň, přičemž by v rámci následně iniciovaného soudního přezkumu takového rozhodnutí byl pouze jeden z těchto důvodů shledán neopodstatněným, rozhodnutí o zajištění jako celek by obstálo, neboť by byl naplněn alespoň jeden z důvodů zajištění a zajištění by tak nebylo lze označit za nezákonné.“ Přestože se citovaný rozsudek týká zajištění cizince podle zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, závěry v něm uvedené lze aplikovat i na zajištění podle § 124 zákona o pobytu cizinců (viz rozsudek NSS ze dne 22. 8. 2019, čj. 2 Azs 330/2018-30, č. 3935/2019 Sb. NSS).

[19] Nejvyšší správní soud proto dále zabýval i námitkami ohledně zajištění z důvodu, že by stěžovatel mohl mařit výkon rozhodnutí o správním vyhoštění podle § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Podle tohoto ustanovení je policie „oprávněna zajistit cizince staršího 15 let, jemuž bylo doručeno oznámení o zahájení řízení o správním vyhoštění anebo o jehož správním vyhoštění již bylo pravomocně rozhodnuto nebo mu byl uložen jiným členským státem Evropské unie zákaz vstupu platný pro území členských států Evropské unie a nepostačuje uložení zoldášního opatření za účelem vycestování, pokud je nebezpečí, že by cizinec mohl mařit nebo ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění, zejména tím, že v řízení uvedl nepravdivé údaje o totožnosti, místě pobytu, odmítl tyto údaje uvést anebo vyjádřil úmysl území neopustit nebo pokud je takový úmysl zjevný z jeho jednání“.

[20] Žalovaná tento důvod zajištění nijak podrobněji neodůvodnila. Z jejího rozhodnutí je možné dovodit, že se domnívala, že by stěžovatel mohl mařit nebo ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění, neboť vstoupil na území České republiky v rozporu s ochranným opatřením. Krajský soud posléze nad rámec odůvodnění žalované akcentoval skutečnost, že cílem stěžovatelovy cesty byla Belgie, z čehož dovodil existenci oprávněné obavy, že by stěžovatel po propuštění ze zajištění pokračoval v cestě bez pobytového oprávnění do uvedené destinace.

[21] Obecně je třeba uvést, že porušení ochranného opatření může být společně s dalšími okolnostmi podpůrným důvodem pro zajištění podle § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Zajištění podle zákona o pobytu cizinců však nemůže pouze nahrazovat uložení protiepidemických opatření v režimu zákona o ochraně veřejného zdraví (srov. rozsudek čj. 8 Azs 216/2020-61), a nelze je proto uložit jen kvůli tomu, že daný cizinec porušil ochranné opatření či jiný „covidový“ předpis. To ostatně potvrzuje rovněž již citovaný rozsudek čj. 4 Azs 284/2020-19, kde se Nejvyšší správní soud zabýval právě tím, zda byly zjištěny nějaké další okolnosti, jež by odůvodňovaly zajištění dle § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců a dospěl k závěru, že tomu tak nebylo, neboť „stěžovatel se neskrýval, neuváděl nepravdivé údaje, se správními orgány spolupracoval, při výslechu uvedl, že se hodlá vrátit zpět na Ukrajinu, kde vlastní dům. Stěžovatel uvedl adresu rodiny své dcery, kde se hodlal v průběhu pobytu na území České republiky zdržovat.“

[22] V projednávaném případě stěžovatel již při výslechu před žalovanou mimo jiné uvedl, že v zemi původu má rodinu, zázemí i zaměstnání. Přes Českou republiku cestoval mikrobusem do Belgie asi na dva až tři dny, kde chtěl navštívit milenku. V případě propuštění na svobodu by hned jel zpět do Moldávie. V České republice setrval nehodlal. Nevyzná se tu, nikoho tu nezná a nemá dostatek peněz na zajištění ubytování. Proto by i měl problém hlásit se policii v době jí stanovené, stejně jako zdržovat se v místě určeném policií. Nevěděl o tom, že do České republiky vstoupil v rozporu s ochranným opatřením.

[23] Ač se v projednávaném případě řeší zajištění stěžovatele, nikoliv rozhodnutí o jeho vyhoštění, a nároky na odůvodnění takového rozhodnutí jsou nižší, jako důvod pro omezení osobní svobody podle § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců rozhodnutí jen porušení pravidel epidemie COVID-19, za kterým stál osobní motiv cesty stěžovatele (uvedl, že se tam chtěl setkat s milenkou, kterou zná z Ruska, a která mu sdělila, že je otcem jejího dítěte). Takový motiv je nepochybně osobní. V tom lze se žalovanou souhlasit. Takový motiv cesty nicméně žádné z ustanovení schengenského hraničního kodexu ani jiného předpisu neporušuje. Německá policie ostatně stěžovatele vrátila, protože neměl žádné peníze a neměl zajištěnou zpáteční cestu, což by podle českých předpisů bylo v návaznosti na schengenský hraniční kodex důvodem pro ukončení přechodného pobytu na území, k němuž se vízum nevyžaduje, podle § 19 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců vydáním výjezdního příkazu podle § 50 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Z rozhodnutí žalované ostatně neplyne, proč by stěžovatel s výjezdním příkazem vyznačeným v pasu tento příkaz nerespektoval. Žalovaná k této otázce pouze konstatovala, že by stěžovatel neměl jak z České republiky vycestovat. V rozhodnutí o správním vyhoštění ovšem ve zcela jiné logice žalovaná uvedla, že překážkou odjezdu stěžovatele do vlasti není nedostatek peněz, neboť se může obrátit na moldavské velvyslanectví a neziskové organizace s tím, že zvládl-li si zorganizovat cestu z Moldávie, jistě zvládne totéž i pro cestu zpět. Je sice pravdou, že stěžovatel při výslechu uvedl, že finančními prostředky na cestu domů nedisponuje, protože zpáteční cestu měl již zaplacenou u řidiče dodávky. Skutečnost, zda stěžovatel má možnost si finanční prostředky na zpáteční cestu opatřit, však zjišťována nebyla a nebyly posuzovány ani možnosti vycestování, které byly za reálné považovány v řízení o správním vyhoštění.

[24] Na základě okolností věci a z tvrzení stěžovatele tedy bylo možné usuzovat na to, že byl připraven se po svém propuštění vrátit dobrovolně domů. V tomto ohledu je tedy důvodná námitka stěžovatele ohledně zavádějícího výkladu krajského soudu, pokud šlo o jeho záměr cestovat dále do Belgie. Tento důvod především žalovaná ve svém rozhodnutí vůbec neuváděla, akcentoval jej až krajský soud, který tímto způsobem nepřipustně doplňoval důvody rozhodnutí žalované. Úvahy správního orgánu chybějící v odůvodnění rozhodnutí nemůže soud za správní orgán dovozovat ani na základě obsahu správního spisu (rozsudek NSS ze 4. 2. 2010, čj. 7 Afs 1/2010-53). V dané věci ovšem tato skutečnost ze správního spisu ani nevyplývala. Stěžovatel totiž o cíli cesty v Belgii podle protokolu mluvil v odpovědi na otázku „uvedte prosím, za jakým účelem jste vstoupil do SRN a jaký byl cíl Vaší cesty“. V dalších částech protokolu pak konzistentně odpovídá, že se chce vrátit do Moldavské republiky. K tomu Nejvyšší správní soud poznamenává, že cizince lze podle daného ustanovení zajistit také právě v případě, že jde o nelegálně pobývajícího cizince deklarujícího záměr pokračovat do další země EU (viz zejm. body 29 a 30 rozsudku NSS ze dne 8. 4. 2016, čj. 8 Azs 171/2015-52, č. 3429/2016 Sb. NSS – zde šlo občana Iráku, který explicitně hodlal pokračovat do Německa nebo Švédska, kde chtěl požádat o azyl, což v ČR učinit nechťel, a tato tvrzení opakoval dokonce i v řízeních před soudy). To však nebyl případ stěžovatele, který nic takého neuváděl. Taková skutečnost jistě sama o sobě zajištění cizince nevyklučuje, pokud by záměr cizince pokračovat v cestě byl

doložen jinými skutečnostmi. V dané věci je však tento záměr dovozován krajským soudem jen z výše uvedeně zavádějící interpretace protokolu z výsledku.

[25] Lze tak uzavřít, že v dané věci nebyly odůvodněny podmínky ani pro zajištění cizince podle § 124 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců z důvodu hrozby závažného narušení veřejného pořádku, ani podle § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, spočívající v hrozbě maření výkonu rozhodnutí o správním vyhoštění ze strany stěžovatele. (...)

4186

Řízení před soudem: ochrana před nezákonným zásahem

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

Negativní vyřízení podnětu k zahájení disciplinárního řízení vůči třetí osobě nemůže být nezákonným zásahem do veřejných subjektivních práv podatele ani jiných osob ve smyslu § 82 s. ř. s. Podnět k zahájení disciplinárního řízení, jeho vyřízení nebo faktická nečinnost správního orgánu spočívající v nezahájení disciplinárního řízení z moci úřední se v tomto ohledu odlišují od povahy podnětu k zahájení řízení z moci úřední, o němž rozhodl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozsudkem ze dne 26. 3. 2021, čj. 6 As 108/2019-39.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 4. 2021, čj. 1 As 394/2020-53)

Prejudikatura: č. 603/2005 Sb. NSS, č. 2206/2011 Sb. NSS, č. 3563/2017 Sb. NSS.

Věc: J. K. proti České komoře architektů o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce se obrátil na žalovanou s podnětem k zahájení disciplinárního řízení vůči architektům J. K. a J. K. Důvod podnětu spočíval v tvrzeném střetu zájmů jmenovaných architektů. Žalobce považoval za problematickou jejich práci jak na projektech soukromého investora, tak na veřejných zakázkách zpracovávaných pro Jihomoravský kraj. Dozorčí rada žalované zahájila disciplinární zjišťování, jež následně vůči oběma architektům zastavila. Neshledala totiž, že by porušili povinnosti autorizované osoby, které jim ukládá Profesní a etický řád České komory architektů a ostatní profesní předpisy. Proti usnesením, jimiž bylo zjišťování zastaveno, podal žalobce stížnost, v jejímž důsledku bylo disciplinární zjišťování obnoveno. Obnovené disciplinární zjišťování dozorčí rada žalované rovněž zastavila, neboť stížnost neobsahovala žádné nové skutečnosti, které by mohly vést k podání návrhu na zahájení disciplinárního řízení.

Žalobou na ochranu před nezákonným zásahem se žalobce domáhal, aby Městský soud v Praze žalované zakázal pokračovat v porušování jeho práva řádným nevyřízením podnětu a stížnosti a současně jí přikázal obnovit stav před nezákonným zásahem tím, že zruší usnesení o zastavení disciplinárního zjišťování. Žalobce *in eventum* navrhl, aby městský soud sám zrušil uvedená usnesení. Zdůraznil, že nezákonný zásah nespátřuje v tom, že nebylo zahájeno disciplinární řízení, ale v postupu při šetření jeho podnětu.

Městský soud rozsudkem ze dne 3. 9. 2020, čj. 8 A 54/2020-111, žalobu zamítl. Nejprve se zabýval otázkou, zda žalobce zvolil vhodný žalobní typ, resp. povahou usnesení dozorčí rady žalované, jimiž byl žalobce informován o vyřízení podnětu a následně také stížnosti ve fázi disciplinárního zjišťování. Přestože usnesení naplňují judikaturou požadované formální znaky rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., není jimi autoritativně rozhodováno o právech a povinnostech žádné ze zúčastněných osob, tedy ani žalobce. Poté přistoupil k věcnému posouzení zásahové žaloby. Na základě dřívější judikatury Nejvyššího správního soudu konstatoval, že úprava obsažená v § 42 správního řádu, neposkytuje osobě, která podá podnět k zahájení řízení, bez dalšího samostatné právo na kvalifikované vyřízení podnětu.

Městský soud odkázal na věc sp. zn. 6 As 108/2019, která byla v době jeho rozhodování předložena k posouzení rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu. Připustil, že v případě některých typově odlišných řízení

zahajovaných z moci úřední může být otázka nároku na zahájení řízení sporná. Posuzovaná věc ovšem spadá do oblasti správně-disciplinárního trestání. Je proto jednoznačné, že neexistuje právo třetí osoby na to, aby byl kdokoliv uznán vinným a potrestán, a tedy ani právo, aby bylo s kýmkoliv zahájeno a vedeno disciplinární řízení. Nemá-li žalobce právo na to, aby žalovaná zahájila disciplinární řízení se svými členy, potom nejsou relevantní ani námitky směřující k tomu, že se dostatečně nezabývala podnětem k jeho zahájení, resp. že nedostatečně odůvodnila svůj postup v podobě zastavení disciplinárního zjišťování. Žalobce měl v posuzovaném případě právo pouze na to, aby se dozorčí rada žalované s jeho podnětem předvídaným způsobem vypořádala, tj. buď zastavila disciplinární zjišťování, nebo podala návrh na zahájení disciplinárního řízení. Tak se stalo, a proto v postupu žalované nelze spatřovat nezákonný zásah do žalobcových práv.

Následně městský soud poukázal na vlastní úpravu obsaženou v Disciplinárním a smířím řádu České komory architektů (dále jen „disciplinární řád žalované“), který nestanoví povinnost vypořádat se se všemi vznesenými argumenty a důkazy obsaženými v podnětu či stížnosti. Nelze proto dovozovat ani tomu odpovídající specifické procesní právo podatele. Speciální úpravu postupu při disciplinárním zjišťování v tomto směru připodobnil k § 3 správního řádu a uzavřel, že závěry judikatury ohledně § 42 správního řádu lze vzhledem ke shodné podstatě právní úpravy plně aplikovat i na tuto věc. Disciplinární pravomoc žalované nemá přímý vztah k právům třetích osob, které proto nemohou řádné plnění tohoto úkolu soudně vymáhat. Podatel má pouze procesní právo na prosté vyřízení svého podnětu, eventuálně také stížnosti. Soud nepřisvědčil ani námitce zásahu do práva na příznivé životní prostředí žalobce, neboť postup žalované má k tomuto právu žalobce jen velmi vzdálený vztah bez relevance pro posuzovanou věc.

Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností. Stěžovatel netvrdí, že má bez dalšího právo vynutit si zahájení disciplinárního řízení s dotčenými architekty. Má však právo na to, aby jeho podnět byl řádným způsobem vyřízen. V této souvislosti odkázal na řízení vedené pod sp. zn. 6 As 108/2019 a související usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2019, čj. 6 As 108/2019-28. Citovaným usnesením byla věc postoupena rozšířenému senátu k posouzení otázky, zda se žalobce může žalobou na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu bránit proti faktické nečinnosti stavebního úřadu ve věci nepovolené stavby provedené jinou osobou. Městský soud podle stěžovatele vycházel z nesprávného předpokladu, že na zahájení řízení z moci úřední na základě podnětu není právní nárok. Tato otázka dosud nebyla v judikatuře jednoznačně vyřešena. Z domnělé neexistence práva na zahájení řízení z moci úřední městský soud nesprávně dovodil neexistenci práva na řádné vyřízení podnětu.

Stěžovatel je na rozdíl od městského soudu přesvědčen, že působnost žalované typově přesahuje rozsah působnosti jiných profesních komor. Není zaměřena jen dovnitř profesní komory samotné, ale může zasahovat do práv třetích osob. Dále poukázal na zvláštní úpravu pro podání podnětu, jak je stanovena v disciplinárním řádu žalované. Tento postup považuje za odlišný od postupu vyřizování podnětu podle § 42 správního řádu i jiných profesních komor. Městským soudem citované rozsudky týkající se České lékařské komory a České advokátní komory podle stěžovatele nelze vztahovat na nyní řešenou věc. Disciplinární a dozorová působnost žalované nad autorizovanými osobami má, na rozdíl od jmenovaných profesních komor, v některých případech dopad i do jiných probíhajících správních řízení a zejména veřejnoprávních procesů územního plánování.

Stěžovatel se dále vyjádřil k důsledkům případného střetu zájmů zpracovatele územní studie nebo územně plánovací dokumentace pro akceptovatelnost výsledného díla. Ve vztahu k námitce týkající se práva na příznivé životní prostředí dodal, že při posuzování variant řešení, které předkládá autorizovaná osoba ve svém díle, má být přihlíženo právě k životnímu prostředí. Lze tedy vysledovat souvislost mezi rozhodnutím dozorčí rady žalované o případném střetu zájmů autorizované osoby a možným nesprávným posouzením variant v jejím díle (územně plánovací dokumentaci), resp. takto vzniklým zásahem do stěžovatelova práva na příznivé životní prostředí. Poukázal rovněž na neústavnost disciplinárního řádu žalované. Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti předně poukázala na postavení autorizovaného architekta v procesu pořizování územně plánovací dokumentace. Zdůraznila, že autorizovaný inspektor nemá vliv na definici zadání ani rozhodovací pravomoc a není odpovědný za schválení územního plánu. Etická pravidla a disciplinární odpovědnost při jejich porušení mají společné znaky u všech profesních komor zřízených zákonem. Postavení žalované a znění jejího disciplinárního řádu v tomto ohledu není nijak výjimečné. Žalovaná proto vyjádřila nesouhlas s tvrzenou nemožností užít závěrů judikatury

týkajících se jiných profesních komor. Uvedla, že dvojinstančnost správního rozhodování nepatří mezi základní zásady rozhodování o právech a povinnostech osob, a nepřisvědčila ani námitce nepřezkoumatelnosti rozsudku.

Na vyjádření žalované reagoval stěžovatel replikou, v níž zdůraznil rozdíly mezi jednotlivými profesními komorami a jejich předpisy, stejně jako rozdíl mezi disciplinárním řádem žalované a správním řádem. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud disciplinární řád coby podzákonný právní předpis pro jeho namítaný rozpor s ústavním pořádkem vůbec neaplikoval. Vyjádřil se také k zásadě dvojinstančnosti v kontextu právní úpravy disciplinárního řízení jednotlivých profesních komor. Následně poukázal na rozsudek rozšířeného senátu ze dne 26. 3. 2021, čj. 6 As 108/2019-39, jehož závěry lze podle názoru stěžovatele vztáhnout rovněž na jeho případ.

Nejvyšší správní soud zrušil rozhodnutí Městského soudu v Praze a žalobu odmítl.

Z odůvodnění:

(...) [13] Předmětem sporu je posouzení, zda způsob vyřízení podnětu k zahájení disciplinárního řízení, resp. fáze jemu předcházející (zde disciplinárního zjišťování) může být nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s.

[14] Podle § 42 správního řádu „*správní orgán je povinen přijímat podněty, aby bylo zahájeno řízení z moci úřední. Pokud o to ten, kdo podal podnět, požádá, je správní orgán povinen sdělit mu ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy podnět obdržel, že řízení zahájil, nebo že neshledal důvody k zahájení řízení z moci úřední, popřípadě že podnět postoupil příslušnému správnímu orgánu. Sdělení správní orgán nezasílá, postupuje-li vůči tomu, kdo podal podnět, podle § 46 odst. 1 nebo § 47 odst. 1.*“

[15] Podle § 29 odst. 1 disciplinárního řádu žalované je disciplinární žalobce „*povinen zabývat se každým podezřením ze spáchání disciplinárního provinění [...] o němž je informován*“. Podle odst. 3 téhož ustanovení „*jakmile je disciplinární žalobce informován o podezření, že se autorizovaná nebo registrovaná osoba dopustila disciplinárního provinění, zahájí zjišťování a bez zbytečného prodlení ověří věrohodnost a odůvodněnost sděleného podezření; o zahájeném zjišťování vyzoomí osobu podezřelou z disciplinárního provinění*“.

[16] Mezi obecnou úpravou obsaženou ve správním řádu a zvláštními právními předpisy je vztah speciality, v jehož důsledku se správní řád jako obecný předpis použije vždy, pokud není ve zvláštním předpise stanoveno jinak. Správní řád se tak použije také v případech, že na něj zvláštní právní předpis výslovně neodkazuje. V případě, že právní úprava zvláštního zákona vylučuje užití správního řádu, avšak zvláštní zákon současně neobsahuje úpravu odpovídající základním zásadám činnosti správních orgánů, uplatní se vždy základní zásady ve smyslu § 2 až § 8 správního řádu (rozsudek NSS ze dne 27. 11. 2013, čj. 3 Ads 133/2012-19).

[17] Nejvyšší správní soud předně uvádí, že rozšířený senát v již zmiňované věci sp. zn. 6 As 108/2019 rozhodl rozsudkem ze dne 26. 3. 2021, čj. 6 As 108/2019-39. Dospěl v něm k závěru, že „*ten, kdo tvrdí, že je dotčen na svém hmotném právu faktickou nečinností stavebního úřadu, který v rozporu s § 129 odst. 2 stavebního zákona nezahájil řízení o odstranění nepovolené stavby (nepovolené terénní úpravy), se může bránit proti takové faktické nečinnosti správního orgánu žalobou na ochranu před nezákonným zásahem (§ 82 násl. s. ř. s.). Vyhoví-li soud takové žalobě, určí, že nezahájení řízení z moci úřední je nezákonným zásahem a současně přikáže stavebnímu úřadu zahájit řízení podle § 129 odst. 2 stavebního zákona.*“ Nyní posuzovaná věc se od tohoto rozsudku odlišuje především v tom, že se nejedná o faktickou nečinnost žalované. Stěžovatel napadá především způsob, jakým žalovaná vyřídila podnět, jímž usiloval o zahájení disciplinárního řízení.

[18] Podnět k zahájení řízení z moci úřední zásadně slouží k ochraně práva objektivního. Ve standardní situaci podatel podnětu přispívá k ochraně zákonnosti tím, že upozorňuje správní orgán na možné porušení objektivního práva, kterým by se měl správní orgán zabývat. Od těchto případů je třeba odlišit osoby, které podnětem v prvé řadě chrání svá subjektivní hmotná práva. Rozšířený senát přistoupil k relativizaci tradičního rozlišování mezi řízeními zahajovanými z moci úřední, u nichž jde o ochranu objektivního práva, a řízeními na žádost, která jsou vedena zájmem na realizaci či ochraně veřejného subjektivního práva žadatele, právě za účelem potřeby ochrany veřejných subjektivních práv. Setrvale prosazovanou nezávislost ochrany objektivního práva na ochraně práva subjektivního odmítl s poukazem na nutnost soudní ochrany veřejných subjektivních práv osob, jejichž hmotných práv se stavba provedená v rozporu s veřejným právem dotýká.

[19] Rozšířený senát současně zdůraznil, že možnost obrany vůči faktické nečinnosti správního orgánu spočívající v nezahájení řízení z moci úřední k podnětu podatele prostřednictvím zásahové žaloby je nutně vykládat restriktivně. Pravidlem zůstává, že „*uplatnění podnětu, ve kterém podatel vyzývá správní úřad k uplatnění úřední povinnosti (úřední moci), žádné veřejné subjektivní právo nezakládá. To proto, že obecně tu není veřejné subjektivní právo na to, aby správní orgán zahájil z moci úřední nějaké řízení. Pokud by rozšířený senát tuto zásadu v obecné rovině popřel, zcela by změnil charakter správního soudnictví, který je daný zákonem. Správní soudnictví je (byť s určitými výjimkami, viz např. § 66 s. ř. s.) povoláno k ochraně veřejných subjektivních práv, nikoli k ochraně veřejného zájmu ani práva objektivního (viz § 2 s. ř. s.). Správní soudnictví nemůže ani mimo zákonem stanovená pravidla volně nahrazovat činnost správních orgánů. Opačný závěr by hrubě narušil dělbu moci jako základní princip demokratického právního státu.*“ Závěry judikatury, která nepřipouští soudní ochranu proti nezahájení přezkumného řízení nebo neumožňuje poškozenému domáhat se zahájení přestupkového řízení vůči podezřelému z přestupku, zůstávají i nadále v platnosti. Stále proto platí, že ve většině případů se nezahájení řízení z moci úřední nedotkne subjektivních hmotných práv podatele podnětu. V tomto směru je neustále třeba mít na paměti specifické postavení vlastníka pozemku, na němž stojí nepovolená stavba, eventuálně souseda. Z hlediska zásahu do hmotných práv se totiž jedná o situaci kvalitativně zcela odlišnou, než v níž se nachází podatel podnětu k zahájení například přestupkového, disciplinárního nebo přezkumného řízení.

[20] Stěžovatel spatřuje zásah do svého veřejného subjektivního práva v dotčení práva na příznivé životní prostředí. K tomu by podle něj mohlo dojít kvůli možné nezákonnosti aktualizace zásad územního rozvoje v důsledku střetu zájmů autorizovaných architektů jako zpracovatelů tohoto díla. Nejvyšší správní soud se v tomto ohledu ztotožnil s posouzením městského soudu, jelikož zde nespátřuje žádnou relevantní souvislost. Pokud se stěžovatel z nejrůznějších důvodů zamýšlí bránit proti aktualizaci zásad územního rozvoje, právní řád mu k tomu poskytuje zvlášť určené nástroje v oblasti územního plánování včetně možnosti následného soudního přezkumu. Snaha o zahájení disciplinárního řízení s autory příslušné územně plánovací dokumentace však neslouží k obraně vůči jejímu obsahu.

[21] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud konstatuje, že stěžovateli nesvědčí veřejné subjektivní právo na zahájení disciplinárního řízení vůči členům žalované. Rozhodnutí o podnětu, resp. o následné stížnosti stěžovatele není způsobilé jakkoliv zasáhnout jeho veřejná subjektivní práva, která bez ohledu na výsledek zůstávají nedotčena. Stěžovatel současně není ani členem žalované a její rozhodnutí mu tak nemohou zakládat, měnit ani rušit práva nebo povinnosti. Smyslem podnětů je v této věci iniciace dozorové pravomoci příslušných orgánů žalované jako profesní komory, nikoliv rozhodování o právech a povinnostech podatele ani třetích osob (rozsudky NSS ze dne 4. 2. 2009, čj. 1 Ans 1/2009-299, ve vztahu k České lékařské komoře, nebo ze dne 19. 2. 2020, čj. 9 As 284/2018-89, ve vztahu k České advokátní komoře). V tomto ohledu se postavení žalované skutečně neliší od ostatních profesních komor. Stěžovatel by se ostatně nemohl proti výslednému rozhodnutí z takto zahájeného disciplinárního řízení bránit ani žalobou podle § 65 s. ř. s.

[22] Podnět, s nímž se na žalovanou může obrátit kdokoli, vede pouze k aktivaci dozorčí pravomoci žalované. Disciplinární řízení je správním řízením, jehož konečný výsledek (zde rozhodnutí představenstva žalované o odvolání proti rozsudku stavovského soudu) naplňuje materiální požadavky na rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., neboť se může negativně projevit v právní sféře člena komory, s nímž je vedeno. Fáze disciplinárnímu řízení předcházející, tedy disciplinární zjišťování, je zaměřena pouze na prošetření skutečností uvedených v podnětu (případně stížnosti) za tím účelem, zda má smysl s určitým členem komory disciplinární řízení zahajovat (ve vztahu k předběžnému šetření České lékařské komory srov. rozsudek čj. 1 Ans 1/2009-299). Smyslem fáze disciplinárního zjišťování není autoritativní rozhodování o právech a povinnostech ani jedné ze stran (viz rozsudek čj. 9 As 284/2018-89). Možné důsledky podnětu k zahájení disciplinárního zjišťování závisí na posouzení žalované, přičemž i v případě, že by jej shledala důvodným, nevedlo by to ke vzniku nároku stěžovatele na jakýkoliv další konkrétní postup ve věci. Disciplinární pravomoc profesních komor je jednou z podob sankční pravomoci správních orgánů, již se v souvislosti s podnětem k zahájení řízení zabýval také Ústavní soud v usnesení ze dne 23. 10. 2013, sp. zn. II. ÚS 2990/13. Konstatoval přitom, že stíhání a potrestání pachatele správního deliktu je věcí vztahu mezi státem a pachatelem a neshledal existenci žádného ústavně zaručeného práva stěžovatele na to,

aby byla jiná osoba stíhána. Podobnou paralelu lze seznat i v případě odložení oznámení o přestupku podle § 76 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

[23] Rozsudek čj. 6 As 108/2019-39 nic nemění na závěru, že nesvědčí-li stěžovateli veřejné subjektivní právo na provedení určitého opatření nebo na zahájení určitého řízení, nemůže být dotčen ani sdělením, že správní orgán pro takový postup neshledal důvody (rozsudek NSS ze dne 17. 9. 2014, čj. 2 As 41/2014-47). Postup při šetření podnětu k zahájení řízení z moci úřední a sdělení o jeho výsledku mohou být nezákonným zásahem jen tehdy, zasahují-li do práv podatele (rozsudek NSS ze dne 30. 3. 2017, čj. 2 As 285/2016-86, č. 3563/2017 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud přitom zdůraznil potřebu zkoumat, „zda a jaká jejich práva jsou dotčena šetřením či oznámením o výsledku tohoto šetření“ a tím i zda byly naplněny judikaturou dovozené podmínky, za nichž lze úkon správního orgánu považovat za zásah ve smyslu § 82 s. ř. s.

[24] Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, čj. 2 Aps 1/2005-65, č. 603/2005 Sb. NSS, musí být pro poskytnutí ochrany podle § 82 s. ř. s. kumulativně splněny následující podmínky: „Žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením (zásahem správního orgánu v širším smyslu) správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka).“ Z usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, čj. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS, se podává, že „zásahová žaloba chrání proti jakýmkoli jiným aktům či úkonům veřejné správy směřujícím proti jednotlivci, které jsou způsobilé zasáhnout sféru jeho práv a povinností a které nejsou pouhými procesními úkony technicky zajišťujícími průběh řízení“. V rozsudku ze dne 4. 11. 2015, čj. 2 As 198/2015-20, pak kasační soud vyslovil, že „předpokladem důvodnosti žaloby na určení nezákonnosti zásahu je však i nadále to, že se předně musí o nezákonný zásah do práva žalobce vůbec jednat. V případě, že žalobci žádné veřejné subjektivní právo nesvědčí, nelze mluvit ani o deklaraci nezákonného zásahu do něj.“

[25] Městský soud při rozhodování zohlednil závěry judikatury, a to s důrazem na otázku dotčení veřejných subjektivních práv stěžovatele. Dospěl přitom ke správnému závěru, že stěžovatel nemohl být na svých právech vyřízením podnětu jakkoliv dotčen. Nebyly tak naplněny podmínky pro poskytnutí soudní ochrany podle § 82 s. ř. s. Stěžovatel nebyl vyřízením podnětu způsobem, který neodpovídá jeho představám, přímo zkrácen na svých právech. Napadený úkon žalované nebyl zaměřen přímo vůči stěžovateli ani v jeho důsledku proti němu nebylo přímo zasaženo. Jinak řečeno, žalobou napadený úkon pojmově vůbec nemůže být nezákonným zásahem. V takovém případě se stěžovatel nemohl žalobou na ochranu před nezákonným zásahem bránit ani proti způsobu nebo kvalitě vyřízení podnětu a navazující stížnosti. S ohledem na absenci veřejných subjektivních práv svědčících stěžovateli, jejichž dotčení by mohlo být namítáno, by takový soudní přezkum postrádal jakýkoliv smysl. Právo na soudní ochranu poskytovanou správními soudy totiž z podstaty věci souvisí s dotčením veřejných subjektivních práv ze strany orgánů veřejné správy (srov. § 2 s. ř. s.). Za této situace by bylo samoučelné konstruovat procesní právo podatele na řádné vypořádání podnětu, není-li následně sdělení či vyzoomění o vyřízení podnětu nijak způsobilé k dotčení jeho hmotných práv. V nyní posuzované věci je zřejmé, že žalovaná při vyřizování podnětu nečinná nebyla a podnět splnil svůj zákonný účel, neboť vedl k aktivaci dozorové pravomoci v podobě zahájení disciplinárního zjišťování.

[26] V nyní řešené věci proto nelze aplikovat závěry rozsudku čj. 6 As 108/2019-39, které rozšířený senát učinil jednak v situaci faktické nečinnosti stavebního úřadu, který v rozporu se zákonem nezahájí řízení o odstranění stavby, a jednak primárně ve vztahu k řízení o odstranění nepovolené stavby. Stěžovatel sice odkazuje na možnost použití tohoto právního názoru i na jiná řízení, avšak opomíjí rozšířeným senátem zdůrazněnou potřebu vykládat tento právní názor restriktivně. Má být užit pouze tam, kde jsou v sázce subjektivní hmotná práva osoby, která se podnětem domáhá zahájení řízení z moci úřední práve za účelem ochrany nejen práva objektivního, ale i subjektivního.

[27] Kasační námitkou protiústavnosti disciplinárního řádu žalované se Nejvyšší správní soud nezabýval, neboť se jedná o důvod, který stěžovatel neuplatnil v řízení před městským soudem, ačkoliv tak učinit mohl. Jedná se tedy o nepřipustnou právní novotu ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s.

[28] S ohledem na výše uvedené je zřejmé, že stěžovatel nemohl být vyřízením podnětu a navazující stížnosti dotčen na svých právech. Napadená usnesení žalované nejsou pojmově rozhodnutími ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Současně, jak bylo již výše vyloženo, ani pojmově nemohou být nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. Z tohoto důvodu nebylo namístě, aby městský soud meritorně posuzoval splnění podmínek nezákonného zásahu podle § 82 s. ř. s. Naopak měl žalobu odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Správnost závěru o nutnosti odmítnout žalobu v těchto případech plyne z ustálené judikatury, podle níž „pokud je zjevné a nepochybné, že jednání popsané v žalobě nemůže být vzhledem ke své povaze, povaze jeho původce či jiným okolnostem ‚zásahem‘ ve smyslu legislativní zkratky v § 84 s. ř. s., i kdyby byla tvrzení žalobce pravdivá, musí být taková žaloba odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jelikož chybí podmínka řízení spočívající v přípustitelném (plausibilním) tvrzení nezákonného zásahu“ (rozsudek NSS ze dne 30. 5. 2019, čj. 7 As 44/2019-21, bod 12).

4187

Pandemický zákon: přezkum opatření obecné povahy, které již pozbylo platnosti; aktivní procesní legitimace odborové organizace; požadavky na odůvodnění mimořádných opatření; vedení spisu; oprávnění ministra zdravotnictví vydat mimořádné opatření; ochrana osobních údajů

k § 3 odst. 2 a § 13 odst. 4 zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů (v textu jen „pandemický zákon“)

k § 101a odst. 1 soudního řádu správního, ve znění zákonů č. 127/2005 Sb. a 303/2011 Sb.

k § 17 odst. 1 správního řádu, ve znění zákonů č. 413/2005 Sb. a č. 183/2017 Sb.

k § 69 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění zákonů č. 274/2003 Sb., č. 151/2011 Sb., č. 375/2011 Sb., č. 267/2015 Sb. a č. 205/2020 Sb. (v textu jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“)

k čl. 5 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů) (v textu jen „nařízení GDPR“)

I. Ustanovení § 13 odst. 4 zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19, představuje výjimku z pravidla, že správní soudy nejsou oprávněny abstraktně přezkoumat opatření obecné povahy, které již pozbylo platnosti. Předmět řízení se v případě pozbytí platnosti mimořádného opatření nemění, neboť předmětem přezkumu je i nadále zákonnost stejného mimořádného opatření.

II. Odborová organizace je aktivně procesně legitimována k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, pokud hajitelně tvrdí, že toto opatření zasahuje do veřejných subjektivních práv zaměstnanců, jejichž práva a oprávněné zájmy hájí (§ 101a odst. 1 s. ř. s.).

III. Mimořádné opatření při epidemii a nebezpečí jejího vzniku podle § 69 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, je jménem Ministerstva zdravotnictví oprávněn vydat i ministr zdravotnictví.

IV. Nenaplnění zákonných požadavků na odůvodnění mimořádného opatření podle § 3 odst. 2 zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19, má kromě výjimečných případů vliv na nezákonnost mimořádného opatření. Původce mimořádného opatření se musí zabývat alespoň základními a zjevnými zásahy do práv a oprávněných zájmů fyzických a právnických osob.

V. I v případě opatření obecné povahy, které je vydáváno bez řízení o vydání opatření obecné povahy, musí být veden správní spis (§ 17 odst. 1 správního řádu).

VI. Pokud mimořádné opatření ukládá zpracovávat osobní údaje, musí v souladu s čl. 5 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů, vymezit též účel zpracování těchto osobních údajů.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2021, čj. 8 Ao 1/2021-133)

Prejudikatura: č. 740/2006 Sb. NSS, č. 1910/2009 Sb. NSS, č. 2106/2010 Sb. NSS, č. 2215/2011 Sb. NSS, č. 2698/2012 Sb. NSS, č. 2943/2014 Sb. NSS, č. 3257/2015 Sb. NSS, č. 3601/2017 Sb. NSS, č. 3804/2018 Sb. NSS, č. 3911/2019 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 80/2011 Sb. (sp. zn. Pl. ÚS 55/10), č. 111/2014 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 59/14) č. 123/2021 Sb. (sp. zn. Pl. ÚS 106/20).

Věc: a) Nezávislé Odbory Teva Czech Industries, b) D. B. proti Ministerstvu zdravotnictví, za účasti Teva Czech Industries s.r.o., o návrhu na zrušení mimořádného opatření.

Navrhovatelé se návrhem na zrušení opatření obecné povahy podaným u Nejvyššího správního soudu 13. 3. 2021 domáhali zrušení mimořádného opatření odpůrce ze dne 5. 3. 2021. Toto mimořádné opatření bylo vydáno na základě § 69 odst. 1 písm. i) a odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví. Podle tohoto mimořádného opatření bylo s účinností od 9. 3. 2021 nařízeno zaměstnancům, kteří si provedli nebo jim byl laickou osobou proveden test na přítomnost antigenu viru SARS-CoV-2 prostřednictvím testu poskytnutého zaměstnavatelem, v případě, že je výsledek testu pozitivní, bezodkladně uvědomit zaměstnavatele o plánované nepřítomnosti na pracovišti kvůli podezření na pozitivitu na přítomnost viru SARS-CoV-2, opustit pracoviště do místa svého aktuálního bydliště a uvědomit bezodkladně o výsledku testu poskytovatele pracovnělékařských služeb zaměstnavatele, pokud tak zaměstnavatel stanovil, jinak svého registrujícího poskytovatele zdravotních služeb v oboru všeobecné praktické lékařství, popřípadě praktické lékařství pro děti a dorost, nebo orgán ochrany veřejného zdraví. Dále byla stanovena povinnost poskytovatelů zdravotních služeb nebo orgánů ochrany veřejného zdraví vystavit na základě dané informace žádanku na konfirmační RT-PCR test na vyšetření přítomnosti viru SARS-CoV-2 a povinnost zaměstnance se tomuto vyšetření bez prodlení podrobit. Zároveň bylo nařízeno zaměstnavatelům, kteří zajišťují pro své zaměstnance testy na stanovení přítomnosti antigenu viru SARS CoV-2, které lze použít laickou osobou, vést evidenci provedených testů u zaměstnanců.

Návrh směřoval nejen vůči nyní projednávanému mimořádnému opatření, ale též vůči mimořádným opatřením odpůrce ze dne 1. 3. 2021 a ze dne 5. 3. 2021, o kterých je vedeno řízení pod sp. zn. 6 Ao 2/2021. Vzhledem k tomu, že předmětem nyní projednávané věci je pouze napadené opatření, rekapituluje soud pouze ty části návrhu, které se vztahovaly ke všem napadeným opatřením, nebo ty části, které směřovaly proti nyní projednávanému mimořádnému opatření.

Navrhovatelé se předně v návrhu zabývali svou aktivní procesní a věcnou legitimací. Navrhovatel a) uvedl, že je odborovou organizací působící u osoby zúčastněné na řízení, na kterou a její zaměstnance dopadají povinnosti stanovené napadeným mimořádným opatřením. Otázky bezpečnosti práce a ochrany zdraví při práci spadají mezi oblasti, které je osoba zúčastněná na řízení povinna s navrhovatelem a) projednat. Poukázal také na analogické použití judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, která dovodila možnost spolků napadat za určitých okolností územní plány (nález Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14). Povinnost navrhovatele a) je zastat se práv zaměstnanců, o jejichž zdravotním stavu jsou shromažďovány a předávány citlivé informace bez zákonného podkladu. Navrhovatelka b) je u osoby zúčastněné na řízení zaměstnána. Pokud by se testu na přítomnost antigenu SARS CoV-2 podrobila, hrozí jí, že její citlivé osobní údaje o zdravotním stavu budou osobou zúčastněnou na řízení shromažďovány bez zákonného podkladu.

Pokud jde o tvrzenou nezákonnost vydání mimořádného opatření, pak navrhovatelé prvně namítali, že v oblasti boje s nemocemi může odpůrce rozhodovat pouze prostřednictvím hlavního hygienika ČR. Ten podle § 80 odst. 8 zákona o ochraně veřejného zdraví vystupuje ve věcech ochrany a podpory veřejného zdraví jako orgán odpůrce. Mimořádné opatření bylo vydáno při epidemii a nebezpečí jejího vzniku, tedy ve věci ochrany a podpory veřejného zdraví, s celostátní působností. Věcně příslušným orgánem k vydání opatření proto byl odpůrce, funkčně příslušným pak byl hlavní hygienik ČR, nikoliv ministr zdravotnictví (tj. odborník, a nikoliv politik). K tomu odkázali na dříve vydaná ochranná opatření odpůrce a na obdobný postup Ministerstva obrany, jakož i na odbornou literaturu. Jelikož bylo mimořádné opatření vydáno funkčně nepřislušným orgánem, a tedy v rozporu

s § 130 odst. 2 správního řádu a čl. 2 odst. 3 Ústavy, měla by být konstatována jeho nicotnost, případně by mělo být zrušeno s účinkem *ex tunc*.

Navrhovatelé dále namítli, že napadené opatření nebylo vydáno zákonem stanoveným postupem a ignoruje principy řádné správy. Odpůrce v dosavadních řízeních o přezkumu mimořádných opatření vydávaných podle zákona o ochraně veřejného zdraví konstantně uváděl, že sice vede spis v souvislosti s vydáním mimořádných opatření, avšak ve spise se nacházela pouze dotčená opatření a žádné jiné podklady. Podle § 17 odst. 1 správního řádu se v každé věci zakládá spis. V judikatuře Nejvyššího správního soudu se počítá s existencí spisu v řízeních o vydání územního plánu jako se samozřejmostí. Rovněž podle komentářové literatury se při pořizování opatření obecné povahy spis vede. Pro každé vydání opatření obecné povahy, ať už se vede řízení či se jedná o řízení bez návrhu, musí existovat nějaký podnět, ať už externí, nebo z moci úřední, který musí být nějakým způsobem ve spisu evidován. I v tomto případě proto musí existovat nějaké dokumenty, pokyny, podklady, zápisy z jednání, i v třeba minimální podobě reflektující mimořádnost situace, na základě kterých je mimořádné opatření vydáváno, a ty musí být součástí spisu. Pokud tomu tak není, pak je tento akt nicotný, a to zejména pokud ani odůvodnění tohoto správního aktu neobsahuje důvody jeho vydání a seznam podkladů, ze kterých bylo vycházeno. Jestliže odpůrce dlouhodobě přiznával, že spis veden byl, ale současně v něm nebyly žádné podklady, jde o zásadní vadu, která musí vést ke zrušení napadeného opatření *ex tunc*, eventuálně ke konstatování jeho nicotnosti.

Napadené mimořádné opatření nebylo dostatečně odůvodněno. Navrhovatelé poukázali na náleze Ústavního soudu ze dne 8. 11. 2018, sp. zn. I. ÚS 178/15, dle kterého ústavnímu požadavku přezkumu zákonnosti opatření obecné povahy soudem odpovídá požadavek dostatečného odůvodnění opatření. Odkázali v tomto směru také na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, čj. 1 Ao 3/2008-136, č. 1795/2009 Sb. NSS, ve věci *územní plán Slapy*, a na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 13. 11. 2020, čj. 18 A 59/2020-226, ve kterém městský soud shledal nedostatky v odůvodnění protiepidemických opatření vydávaných odpůrcem. Jestliže je vyžadováno relativně podrobné a dostatečné odůvodnění ve vztahu k územnímu plánování, ve kterém jde „jen“ o zásahy do vlastnických práv, tím spíše bylo podle navrhovatelů nutné vyžadovat podrobné a srozumitelné odůvodnění ve vztahu k zásadnímu omezování práv jednotlivců na základě zákona o ochraně veřejného zdraví. Nelze akceptovat ani to, že bylo potřeba napadené opatření vydat okamžitě a na odůvodňování nebyl čas. Závěry v odůvodnění opatření musí být opřeny o adekvátní podklady ze správního spisu (které budou v opatření citovány a specifikovány), ze kterých bude možné dovodit, jakými úvahami se správní orgán řídil při posouzení, zda je na místě opatření obecné povahy vydat a v jakém rozsahu. V případě napadeného opatření je důvodné trvat na řádném odůvodnění, jakož i splnění dalších formálních požadavků. Ústřední orgány státní správy disponují rozsáhlým aparátem úředníků a odborníků, kteří mohou zajistit bezvadné splnění všech zákonných požadavků.

K rozporu napadeného mimořádného opatření se zákonnými ustanoveními na ochranu osobních údajů a nařízením GDPR navrhovatelé namítli, že napadené opatření ukládalo mimo zákonný rámec nové zásadní povinnosti ohledně informací o zdravotním stavu. Údaj o zdravotním stavu je citlivým údajem ve smyslu zákona č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů. Napadeným opatřením byla zaměstnavatelům ukládána povinnost vést zcela novou evidenci provedených testů. To je velkým zásahem do práva na informační sebeurčení zaměstnanců. Úmluva o lidských právech a biomedicíně, publikovaná pod č. 96/2001 Sb. m. s., výslovně zdůrazňuje v čl. 10, že každý má právo na ochranu soukromí ve vztahu k informacím o zdravotním stavu a toto právo může omezit pouze zákon. Zde ovšem evidence nebyla vedena na základě zákona. Je dokonce přestupkem podle § 11a zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, pokud zaměstnavatel v rozporu s § 316 odst. 4 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce (dále jen „zákoník práce“), vyžaduje od zaměstnance informace, které bezprostředně nesouvisí s výkonem práce a se základním pracovněprávním vztahem. U informace o výsledku testu není splněna podmínka, že se jedná o informace bezprostředně související s výkonem práce a povinnost ani nestanovil právní předpis.

Navrhovatelé měli za to, že pandemický zákon je protiústavní. Prvním důvodem protiústavnosti je to, že stav pandemické pohotovosti není ústavně zakotven. Jelikož mimořádné stavy představují narušení obvyklého rozdělení moci ve státě a její vychýlení směrem k posílení moci výkonné, není možné takové stavy nově konstituovat pouze na zákonné úrovni bez ústavního zakotvení. Pokud by byl připuštěn opak, hrozilo by, že jakákoliv politická frakce, která bude mít většinu v parlamentu, ustanoví nový mimořádný stav pouze ve svůj prospěch. Trvat na požadavku ústavní většiny je vedle možnosti přezkumu takové úpravy Ústavním soudem nezbytnou brzdou proti

narušení principů právního státu a parlamentní demokracie. Druhým důvodem protiústavnosti je porušení pravidel pro řádný zákonodárný proces. Nejenže pandemický zákon nebyl přijat ve formě ústavního zákona, ale byl přijat ve stavu legislativní nouze. Předloha zákona neprošla standardním legislativním procesem a hodnocením dopadů regulace, přestože pandemie nemoci covid-19 byla vyhlášena takřka rok před přijetím zákona. Zákondárci neměli dostatek času se s textem seznámit, nebyla respektována práva menšin v Parlamentu ani stanovené postupy podle legislativních pravidel vlády a jednacího řádu Poslanecké sněmovny. Zákonná úprava stavu legislativní nouze musí být vykládána maximálně restriktivně, ústavně vstřícně a odpovědně (náleží Ústavního soudu ze dne 1. 3. 2011, Pl. ÚS 55/10). Zejména musí být šetřena práva opozice i jednotlivých poslanců mít dostatečný čas seznámit se s návrhem zákona a reagovat na něj, třeba i v podobě pozměňovacích návrhů. Reálnou možnost seznámit se s návrhem zákona a reagovat na něj musí mít i veřejnost, neboť i jí je určena parlamentní diskuze. Kvalitu návrhů zákonů přijímaných ve stavu legislativní nouze negativně ovlivňuje okolnost, že vláda u nich často využívá výjimky podle čl. 17 Legislativních pravidel vlády, zkracuje připomínkové řízení, neprovádí zhodnocení dopadů navrhované regulace a nepředkládá návrh zákona Legislativní radě vlády. Vyhlášení stavu legislativní nouze tedy vládě umožňuje předložit do Parlamentu nijak neprodiskutovanou a neanalyzovanou legislativní předlohu s tím, že prostor pro parlamentní debatu a analýzu účinků navrhovaných pravidel ve sněmovně bude dramaticky omezen. Poslanecká sněmovna zrušila nouzový stav vyhlášený vládou k datu účinnosti pandemického zákona. Poslanci tedy byli evidentně přesvědčeni, že pandemický zákon může nahradit nouzový stav. To se však nestalo a nyní vedle sebe máme jak nouzový stav, tak stav pandemické pohotovosti. To zesiluje potřebu přezkumu pandemického zákona ze strany Ústavního soudu. Navrhovatelé proto navrhli, aby Nejvyšší správní soud předložil Ústavnímu soudu návrh na zrušení pandemického zákona.

Odpůrce k návrhu na zrušení opatření obecné povahy uvedl, že je nepřijatelný, neboť napadené opatření bylo s účinností od 28. 3. 2021 zrušeno mimořádným opatřením odpůrce ze dne 22. 3. 2021. Při neexistenci mimořádného opatření nejsou splněny podmínky řízení a návrh má být odmítnut. Navrhovateli a) nesvědčí aktivní legitimace k podání návrhu, jelikož mu není napadeným opatřením ukládána žádná povinnost, a tudíž nejsou ve hře žádná jeho veřejná subjektivní práva. Navrhovatelka b) je dotčena pouze v dílčím rozsahu coby zaměstnanec, nikoliv v těch částech, které ukládají povinnosti zaměstnavatelům nebo poskytovatelům zdravotních služeb.

Ministr zdravotnictví byl oprávněn vydat napadené opatření na základě § 80 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví. Skutečnost, že § 80 odst. 8 zákona o ochraně veřejného zdraví deklaruje, že úkony hlavního hygienika jsou považovány za úkony orgánu odpůrce ve věcech ochrany a podpory veřejného zdraví, na tom nic nemění. Zákon o ochraně veřejného zdraví zakládá pravomoc přímo odpůrci jako jednomu z orgánů ochrany veřejného zdraví a za odpůrce jedná ministr zdravotnictví. K obdobné námitce se vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 25. 3. 2021, čj. 4 As 301/2020-147.

Odpůrce zdůraznil, že spis veden byl. Opatření obecné povahy bylo vydáno bez řízení, a tudíž dotčené osoby nemají právo se s podklady a návrhy seznámit a vyjádřit k nim své námitky a připomínky. Podklady v projednávané věci ani z logiky věci být nemusí, resp. se jedná o veřejně známé skutečnosti. Napadené opatření navazuje na opatření týkající se povinnosti antigenního testování, přičemž stanovení povinnosti nahlásit podezření na pozitivitu na přítomnost viru SARS-Co-V-2 zaměstnavateli a poskytovateli zdravotních služeb má své organizační a zdravotní opodstatnění, aby byla vysvětlena nepřítomnost zaměstnance na pracovišti, resp. aby mohla být zaměstnanci vystavena žádanka na vystavení konfirmačního PCR testu. Vysoká míra spolehlivosti PCR testu a jeho role jako testu konfirmačního ve vztahu k pozitivitě zjištěné antigenními testy je veřejně známou skutečností a odpůrce nepovažoval za nutné doklady o parametrech testů do spisu zakládat. Uložení povinnosti zaměstnavatelům, jímž není ani jeden z navrhovatelů, je dáno logickou potřebou kontroly a k tomu není třeba evidovat žádný podklad. Vzhledem k charakteru testů a tomu, že jsou testy prováděny mimo režim poskytování zdravotních služeb, je odůvodněná a podložena (odborně, nikoliv z hlediska nutnosti opatření nějakého písemného podkladu) povinnost jak směrem k poskytovatelům a orgánům ochrany veřejného zdraví (vystavit žádanku), tak k samotestujícím se zaměstnancům k podrobení se konfirmačnímu testu. Tyto skutečnosti a okolnosti týkající se charakteru testů, jejich efektu, míry spolehlivosti, parametrů atd. jsou masivně komunikovány veřejnosti. Stejně tak je veřejně známa informace o tom, že v České republice již byly detekovány a rozšířeny zmutované varianty koronaviru.

Odpůrce dále uvedl, že požadavek na odůvodnění napadeného opatření v širším rozsahu je s ohledem na dynamičnost vývoje pandemie covid-19 a poznatků o ní, jakož i množství kroků, které je v této souvislosti třeba přijímat, nerealizovatelný. Případné striktnější požadavky na odůvodňování přijímaných opatření za dané situace by prakticky znemožňovaly činit nezbytné kroky směřující ke zpomalení postupu pandemie na území ČR pro samé odůvodňování jednotlivých opatření. Povinnost zaměstnanců není nepřiměřená, neboť jde o legitimní požadavek na informování zaměstnavatele, resp. požadavek na informování příslušných poskytovatelů zdravotních služeb a opuštění pracoviště z důvodu podezření na infekční onemocnění u takového zaměstnance. Nejedná se proto ani z hlediska proporcionality o žádný invazivní zásah do práv zaměstnance, který by nebylo možné po zaměstnanci s ohledem na ochranu veřejného zdraví spravedlivě očekávat a vymáhat plnění této povinnosti, mj. i v zájmu ochrany jeho vlastního zdraví.

Napadené opatření bylo vydáno podle § 69 odst. 1 písm. i) a odst. 2 a § 80 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví, je proto zřejmé, že bylo vydáno podle zákona o ochraně veřejného zdraví. Pokud jde o tvrzený rozpor s ochranou osobních dat a nařízením GDPR, odpůrce s odkazem na zásadu zákonnosti zpracování osobních údajů měl za to, že zákonný důvod je zde dán, a to s ohledem na pravomoc a věcnou působnost odpůrce danou zákonem o ochraně veřejného zdraví.

Soud obdržel dne 29. 3. 2021 podání nazvané návrh na připuštění změny návrhu na zrušení opatření obecné povahy. V něm navrhovatelé zjevně v návaznosti na vyjádření odpůrce uvedli, že mimořádným opatřením odpůrce ze dne 22. 3. 2021 bylo s účinností od 28. 3. 2021 nahrazeno a zrušeno původně napadené opatření odpůrce ze dne 5. 3. 2021. Konstatovat nicotnosti je podle nich možné i vůči již zrušenému opatření. Pokud jde o zrušení opatření obecné povahy, to podle stávající judikatury správních soudů vůči již zrušenému opatření možné není. Proto bylo dle navrhovatelů namísto připustit změnu návrhu tam, kde opatření bylo nahrazeno jiným obdobným opatřením. Navrhli proto, aby Nejvyšší správní soud připustil změnu návrhu tak, že je nově napadeno také mimořádné opatření odpůrce ze dne 22. 3. 2021. V návrhu rovněž poukázali v otázce vedení spisu na rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 4 As 301/2020-147 a na skutečnost, že napadené opatření znemožňuje zaměstnancům pracovat, neboť ukládá zaměstnanci, který se samotestoval nebo byl testován laickou osobou, opustit pracoviště. Výsledky přezkoumání podle § 3 odst. 7 pandemického zákona včetně použitých podkladů se opět musí nacházet ve spise.

Nejvyšší správní soud následně navrhovatele podle § 36 odst. 1 s. ř. s. poučil o tom, že podle § 13 odst. 4 pandemického zákona nebrání zrušení napadeného opatření dalšímu postupu v řízení. Vyzval je proto současně, aby soudu sdělili, zda i přes možnost přezkumu zrušeného opatření nadále trvají na návrhu na připuštění změny návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Dne 1. 4. 2021 obdržel Nejvyšší správní soud podání označené „*Zpětvzetí návrhu na změnu žaloby ze dne 29. 3. 2021*“, jímž navrhovatelé na základě poučení vzali zpět návrh na změnu návrhu na zrušení opatření obecné povahy a současně navrhli, aby Nejvyšší správní soud v souladu s § 13 odst. 4 pandemického zákona pokračoval v řízení o původně napadeném opatření i po jeho zrušení.

Jelikož navrhovatelé nesouhlasili s tím, aby o věci samé bylo rozhodnuto bez jednání, nařídil soud jednání ve věci na 14. 4. 2021. Při jednání setrvali účastníci na svých předchozích vyjádřeních. Navrhovatel a) v průběhu jednání dále popsal průběh testování u osoby zúčastněné na řízení, přičemž poukázal zejména na to, že je vysoké riziko toho, že testy nezachytí skutečně infekčního jedince již z toho důvodu, že testování probíhá pouze jednou týdně a test je senzitivní pouze v době vrcholící infekce. Uvedl, že k testování jsou použity testy výrobce Vivachek Biotech (Hangzhou) Co., Ltd., které jsou mezi testy uvedenými odpůrcem jako vhodné pro testování zaměstnanců. Zároveň byl k důkazu přičten příbalový leták výrobce k těmto testům, ve kterém je mimo jiné uvedeno, že není určen pro domácí testování, a to, že pokud obsluha nemá zkušenosti s postupy odběru vzorků a manipulace, doporučuje se zvláštní školení nebo vedení. Soud neprovedl pro nadbytečnost další důkazy navržené navrhovateli k prokázání toho, že antigenní testy nejsou vhodné k plošnému testování bezpříznakových jedinců. Ty by mohly být relevantní pro posouzení proporcionality zásahu do práv adresátů mimořádného opatření. S ohledem na důvody, pro které soud shledal mimořádné opatření nezákonným, však již nebyl test proporcionality prováděn. Pokud se jednalo o důkazy k PCR testům, šlo-li o prokázání závažnosti epidemie, ty soud považoval za nadbytečné s ohledem na závěry uvedené dále v bodě [123]. Pokud jimi při ústním jednání navrhovatelé začali argumentovat ve vztahu k závažnosti povinnosti podrobit se konfirmačnímu testu, pak taková argumentace

nebyla uvedena v návrhu, a je proto nepřipustná (§ 101b odst. 2 s. ř. s.). Odpůrce k dotazu soudu potvrdil, že napadené mimořádné opatření dopadá i na zaměstnance zaměstnavatelů, kteří prováděli dobrovolné testování zaměstnanců, přičemž i tito zaměstnavatelé měli povinnost vést příslušnou evidenci.

Z odůvodnění:

VI.1 Zrušení napadeného opatření v průběhu řízení

[25] Nejvyšší správní soud podle § 103 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. kdykoliv za řízení přihlíží z úřední povinnosti k tomu, zda jsou splněny podmínky, za nichž může rozhodnout ve věci samé (podmínky řízení). Jednou z podmínek řízení je mj. existence předmětu řízení. Odpadnutí předmětu řízení je neodstranitelným nedostatkem podmínek řízení, pro který soud návrh usnesením odmítne podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[26] Návrhem napadené opatření ze dne 5. 3. 2021 bylo s účinností od 28. 3. 2021 nahrazeno a zrušeno mimořádným opatřením ze dne 22. 3. 2021. Odpůrce k této skutečnosti ve vyjádření k návrhu uvedl, že při neexistenci mimořádného opatření nejsou splněny podmínky řízení, a návrh by měl být proto odmítnut. Navrhovatelé následně reagovali na vyjádření odpůrce podáním ze dne 29. 3. 2021, ve kterém navrhli, aby soud připustil změnu návrhu na zrušení opatření obecné povahy tak, že je nově napadeno také mimořádné opatření odpůrce ze dne 22. 3. 2021.

[27] Podle § 13 odst. 4 pandemického zákona platí, že „[p]ozbylo-li mimořádné opatření platnosti v průběhu řízení o jeho zrušení, nebrání to dalšímu postupu v řízení. Dojde-li soud k závěru, že opatření obecné povahy nebo jeho části byly v rozporu se zákonem, nebo že ten, kdo je vydal, překročil meze své působnosti a pravomoci, anebo že opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem, v rozsudku vysloví tento závěr.“

[28] Pandemický zákon tedy oproti obecné úpravě umožňuje soudu přezkoumat opatření obecné povahy, které již pozbylo platnosti, a vynést deklaratorní výrok určující jeho nezákonnost. Typickým důvodem pozbytí platnosti opatření obecné povahy je jeho zrušení, přičemž podle obecné úpravy s. ř. s. taková okolnost znemožňuje vést řízení o takovém opatření, neboť jej již není možné zrušit (viz např. rozsudek NSS ze dne 26. 2. 2021, čj. 6 As 114/2020-63, bod 122). S ohledem na zvláštní úpravu v pandemickém zákoně však v této situaci předmět řízení neodpadá a soud v řízení pokračuje. Podle Nejvyššího správního soudu je třeba pod pojem pozbytí platnosti zahrnout i zrušení mimořádného opatření. Předmět řízení se v takové situaci nemění, neboť předmětem přezkumu je i nadále zákonnost stále stejného mimořádného opatření, a není proto na místě navrhnout připuštění změny návrhu a rozhodovat o něm ve smyslu § 95 o. s. ř. Soud v této situaci pouze získává novou výrokovou možnost. Nicméně i ta je vázána na to, že se navrhovatel takového výroku domáhá. Pokud navrhovatel sám od začátku pro případ pozbytí platnosti mimořádného opatření deklaratorní petit nenavrhoval ani tak neučiní po pozbytí platnosti, musí jej soud v souladu s § 36 odst. 1 s. ř. s. o této možnosti poučit. Pokud by přesto navrhovatel v této situaci trval na zrušení napadeného mimořádného opatření, nezbude soudu než návrh zamítnout, neboť by již zjevně takovému petitu vyhovět nemohl.

[29] Podle § 41 odst. 2 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. soud posuzuje každý úkon účastníků řízení podle jeho obsahu, i když je nesprávně označen. Je proto třeba zkoumat, čeho se účastník svým úkonem skutečně domáhá. Soudu z podání navrhovatelů ze dne 29. 3. 2021 nebylo zřejmé, zda si jsou vědomi zvláštní procesní úpravy obsažené v § 13 odst. 4 pandemického zákona, a zda navrhují vedle přezkumu již zrušeného opatření nově i přezkum mimořádného opatření ze dne 22. 3. 2021 nebo zda navrhují jenom přezkum posledně zmíněného opatření nebo zda chtějí ve skutečnosti toliko deklaratorně přezkoumat původně napadené opatření. Proto soud navrhovatele poučil v souladu s § 36 odst. 1 s. ř. s. o tom, že podle § 13 odst. 4 pandemického zákona nebrání zrušení původně napadeného opatření dalšímu postupu v řízení a vyzval je k vyjádření, zda skutečně zamýšleli napadnout i nové mimořádné opatření.

[30] Dne 1. 4. 2021 obdržel soud podání navrhovatelů, ve kterém uvedli, že po poskytnutém poučení berou zpět svůj návrh na změnu návrhu a navrhují, aby soud v souladu s § 13 odst. 4 pandemického zákona pokračoval v řízení o původně napadeném opatření i po jeho zrušení s tím, že žádají, aby soud vyslovil nicotnost napadeného opatření a alternativně navrhují, aby soud v rozsudku vyslovil závěr o tom, že mimořádné opatření bylo v rozporu se zákonem, že ten, kdo je vydal, překročil meze své působnosti a pravomoci a že opatření obecné povahy nebylo

vydáno zákonem stanoveným způsobem. Je proto patrné, že skutečným úmyslem navrhovatelů po zrušení napadeného mimořádného opatření bylo, aby soud přezkoumal původně napadené opatření odpůrce. Z procesního postupu navrhovatelů lze seznat, že si toliko nebyli vědomi procesní úpravy obsažené v § 13 odst. 4 pandemického zákona. V tomto smyslu je proto také třeba chápat podání navrhovatelů ze dne 29. 3. 2021.

[31] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že zrušení napadeného opatření nebrání podle § 13 odst. 4 pandemického zákona dalšímu postupu v řízení. Je proto liché tvrzení odpůrce, dle kterého je namísto návrh odmítnout pro nedostatek podmínek řízení, neboť předmět řízení s ohledem na § 13 odst. 4 pandemického zákona neodpadl. Z podání navrhovatelů je zároveň zřejmé, že chtějí, aby soud pokračoval v přezkumu původně napadeného a nyní již zrušeného mimořádného opatření odpůrce, a navrhují, aby soud pouze deklaroval jeho nezákonnost.

VI.2 Aktivní procesní legitimace navrhovatelů

[32] Soud se dále zabýval tím, zda navrhovatelé byli aktivně procesně legitimováni k podání návrhu na zrušení napadeného opatření.

[33] Podle § 101a odst. 1 věty první s. ř. s. platí, že „[n]ávrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen“.

[34] Aktivní procesní legitimace představuje podmínku řízení, kterou musí obecně navrhovatel splňovat, aby byl oprávněn podat k soudu návrh na zrušení opatření obecné povahy. K jejímu splnění je zapotřebí, aby návrh obsahoval myslitelná a logicky konsekventní tvrzení o tom, že právní sféra navrhovatele (tj. jemu náležející subjektivní práva) byla napadeným opatřením obecné povahy dotčena. To, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy, napadeným návrhem na jeho zrušení (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, věc *územní plán Vysoká nad Labem*, bod [34]). Není-li tato podmínka splněna, soud návrh usnesením odmítne podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Otázku aktivní procesní legitimace jako podmínku řízení o návrhu nelze směřovat s otázkou aktivní věcné legitimace, tedy s otázkou důvodnosti návrhu. Ta se již zkoumá v řízení ve věci samé, nikoli při posuzování podmínek řízení (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 17. 9. 2013, čj. 1 Aos 2/2013-116, č. 2943/2014 Sb. NSS, ve věci *úpravy směrné části územního plánu Brna*, bod 42).

[35] Co se týče navrhovatele a), ten v návrhu uvedl, že je odborovou organizací působící u osoby zúčastněné na řízení, na kterou a její zaměstnance dopadají povinnosti stanovené napadeným mimořádným opatřením. Otázky bezpečnosti práce a ochrany zdraví při práci spadají mezi oblasti, které je osoba zúčastněná na řízení povinná s odborovou organizací projednat. Jeho povinností je zastat se práv zaměstnanců, o jejichž zdravotním stavu jsou shromažďovány a předávány citlivé informace bez zákonného podkladu.

[36] Soud se musel předně zabývat otázkou, zda je odborová organizace, jako zástupce zaměstnanců, vůbec způsobilá být aktivně procesně legitimována k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy namísto jednotlivých dotčených zaměstnanců, tj. zda navrhovatel a) mohl být napadeným opatřením zkrácen na svých právech. Je třeba totiž souhlasit s odpůrcem v tom, že přímo navrhovatel a) není napadeným opatřením ukládána žádná povinnost.

[37] Ústavní soud nálezem ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, č. 111/2014 Sb. ÚS, připustil aktivní procesní legitimaci spolků zaměřených na ochranu životního prostředí k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy v podobě územního plánu. Nález vyšel z mezinárodních závazků České republiky vyplývajících z Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (č. 124/2004 Sb. m. s., tzv. Aarhuská úmluva). Dále v obecné rovině poukázal na absurdnost situace, v níž by osoba jinak splňující podmínky pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebyla aktivně legitimována k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy jen proto, že se spolu s dalšími osobami sdružila a společně jménem sdružení žádají zrušení opatření obecné povahy (viz bod 22 citovaného nálezu). Ústavní soud taktéž výslovně uvedl, že se nemusí jednat jen o spolky zaměřené na ochranu životního prostředí, a v bodech 25 a 27 odůvodnění nálezu k tomu uvedl: „V některých případech mohou působit místní a věcné důvody v synergií,

a nemusí jít ani o "ekologický" spolek. Tak kupříkladu založí-li občané žijící v určitém městě nebo jeho městské části spolek k ochraně svých zájmů a územní plán by měl zasáhnout do rekreační zóny, v níž jsou zvyklí trávit svůj volný čas, pak připadá v úvahu přiznat spolku aktivní legitimaci bez ohledu na detaily vymezení jeho předmětu činnosti. [...] 27. Ústavní soud nikoliv na okraj konstatuje, že jím zmíněná kritéria nemusí působit jen v relaci k těm spolkům, jejichž hlavní činností je ochrana přírody a krajiny. Naznačená měřítka, jež budou nepochybně judikaturou konkretizována, lze vztáhnout na spolky bez ohledu na předmět činnosti, a to takové, u nichž bude dán předpoklad zkrácení na právech opatřením obecné povahy ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s.“ Jinak řečeno, skutečnost, že občan dá přednost prosazování svého zájmu formou sdružení se s jinými občany, nelze bez dalšího z hlediska naplnění jeho aktivní procesní legitimace přičítat k jeho tíži. Ústavní soud v citovaném nálezu vymezil konkrétní podmínky, za kterých je spolek oprávněn podat návrh na zrušení opatření obecné povahy (územního plánu). Konkrétně uvedl, že spolek dožadující se zrušení opatření obecné povahy musí předně tvrdit, že byl tímto opatřením dotčen na svých subjektivních právech. Podstatným kritériem pak je místní vztah navrhovatele k lokalitě regulované územním plánem. V jiných situacích může sehrát důležitou roli zaměření spolku na aktivitu, která má lokální opodstatnění.

[38] Ačkoliv Ústavní soud výslovně řešil procesní legitimaci ve vztahu k územně plánovací dokumentaci, není důvod tyto závěry nevztáhnout i na jiná opatření obecné povahy. Je také zřejmé, že Ústavní soud neomezil své závěry jen na spolky založené za účelem ochrany přírody a krajiny. Aktivně legitimovány tedy mohou být i další spolky, pokud mají užití vztah k regulaci, která je zavedena opatřením obecné povahy, při hájení zájmu svých členů.

[39] Jde-li o hájení práv zaměstnanců, které zastupují, je postavení odborů zcela srovnatelné se spolky zaměřenými na ochranu přírody. Historicky vznikly za účelem hájení práv a zájmů zaměstnanců. Právo odborově se sdružovat je chráněno jednak na mezinárodní úrovni (k tomu viz zejména Úmluvu Mezinárodní organizace práce č. 87 o svobodě sdružování a ochraně práva odborově se organizovat dne 9. 7. 1948, č. 489/1990 Sb.). Dále je zakotveno i v rámci ústavního pořádku v čl. 27 Listiny, podle jehož odst. 1 „[k]aždý má právo svobodně se sdružovat s jinými na ochranu svých hospodářských a sociálních zájmů“. Významná oprávnění při hájení práv zaměstnanců, včetně těch, kteří nejsou členy odborů, zakládá i zákoník práce nebo další vnitrostátní předpisy. Soud zde pro úplnost dodává, že přestože je obhajoba práv a oprávněných zájmů zaměstnanců imanentně spjata s odborovou organizací, navrhovatel a) výslovně ve stanovách uvádí, že jeho posláním je „*spolupracovat na udržení dlouhodobé prosperity a rozvoje společnosti při současném zachování zájmů a práv zaměstnanců TCI. Cílem organizace je být partnerem přínášejícím názor „zevnitř“ při posuzování zásadních změn v reorganizaci pracovních činností nebo struktury firmy. Cílem je spokojený a motivovaný zaměstnanec pracující v bezpečné a dlouhodobě prosperující společnosti.*“

[40] Je tedy zřejmé, že navrhovatel a) má dostatečně úzký vztah k napadenému mimořádnému opatření, neboť se dotýká i zaměstnanců, kteří jsou jeho členy. S ohledem na to tedy není podstatná námitka odpůrce, že napadené opatření přímo neukládá povinnosti navrhovateli a).

[41] Navrhovatel a) ohledně zásahu do veřejných subjektivních práv uvedl, že je jeho povinností zastat se práv zaměstnanců, o jejichž zdravotním stavu jsou shromažďovány a předávány citlivé informace bez zákonného podkladu. S ohledem na další argumentaci v návrhu je zřejmé, že je tím mířeno na povinnost zaměstnavatele vést evidenci provedených testů, kterou členové navrhovatele a) považují za zásah do jejich práva na informační sebeurčení. Dále navrhovatel v podání ze dne 29. 3. 2021 ke své aktivní procesní legitimaci rozvedl, že napadené opatření ukládá mj. zaměstnanci, který se testoval sám nebo byl testován laickou osobou, opustit pracoviště. Znemožňuje tedy pracovat a zásadním způsobem zasahuje do práv zaměstnanců. Navrhovatel a) tedy dostatečně tvrdil zásah do subjektivních práv zaměstnanců, jejichž práva a oprávněné zájmy hájí. Soud s ohledem na výše uvedené proto konstatuje, že navrhovatel a) je aktivně procesně legitimován k podání návrhu na zrušení napadeného opatření.

[42] Navrhovatelka b) v návrhu uvedla, že pokud by se testu na přítomnost antigenu SARS CoV-2 podrobila, hrozí jí, že její citlivé osobní údaje o zdravotním stavu budou osobou zúčastněnou na řízení shromažďovány bez zákonného podkladu. Tvrdí tak, že jí napadeným opatřením hrozí také zásah do jejího subjektivního práva na informační sebeurčení. Později také tvrdila možný zásah do práva na výkon zaměstnání. Soud proto dospěl k závěru, že i navrhovatelka b) je aktivně procesně legitimována k podání návrhu na zrušení mimořádného opatření, jelikož dostatečně tvrdila, jakým způsobem byla její právní sféra opatřením dotčena.

[43] Na závěru o aktivní procesní legitimaci navrhovatelky b) [stejně jako navrhovatele a)] nemění nic námitka odpůrce, že je dotčena napadeným opatřením pouze v dílčím rozsahu coby zaměstnanec, nikoliv však v těch částech, které ukládají povinnosti zaměstnavatelům nebo poskytovatelům zdravotních služeb. V povinnosti zaměstnavatele vést evidenci provedených testů u zaměstnanců navrhovatelé spatřují i přímý zásah do práva zaměstnanců na informační sebeurčení. Lze souhlasit s odpůrcem, že povinnost poskytovatele zdravotních služeb nebo orgánu ochrany veřejného zdraví vystavit žádanku na konfirmační RT-PCR test by sama o sobě nemohla bez dalšího zasáhnout do právní sféry navrhovatelů. Nelze však přehlédnout, že povinnosti stanovené napadeným opatřením poskytovatelům zdravotních služeb nebo orgánu ochrany veřejného zdraví slouží pouze k tomu, aby zaměstnancům vznikla poslední povinnost, a to povinnost podrobit se konfirmačnímu testu, a to v návaznosti na jejich povinnost oznámit těmto subjektům pozitivní výsledek antigenního testu. Tyto povinnosti jsou tedy natolik propojené s povinnostmi ukládanými zaměstnancům, že je od nich nelze oddělit. Je třeba proto dospět k závěru, že i v tomto bodě se napadené opatření dotýká právní sféry navrhovatelů, a to zprostředkovaně skrze ostatní povinnosti, které se jich dotýkají přímo. (...)

VI.3 Kritéria přezkumu opatření obecné povahy

[44] Podle § 101d odst. 1 s. ř. s., ve znění od 1. 1. 2012, platí, že „[p]ři rozhodování (o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – pozn. NSS) je soud vázán rozsahem a důvody návrhu.“

[45] Soud proto přezkoumal napadené opatření obecné povahy pouze z důvodů uvedených v návrhových bodech (viz níže). V této souvislosti nepřehlédl, že navrhovatelé návrh a jeho důvody strukturovali obdobně, jako vymezil Nejvyšší správní soud algoritmus přezkumu opatření obecné povahy v rozsudku ze dne 27. 5. 2005, čj. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS. Přestože se jednotlivé kroky tzv. algoritmu přezkumu vztahovaly k právní úpravě dle § 101d odst. 1 s. ř. s., ve znění před 1. 1. 2012, dle které platilo, že soud není vázán důvody návrhu, strukturoval soud obdobně přezkum napadeného opatření i v nyní projednávané věci, jelikož důvody uvedené v návrhových bodech tomuto algoritmu odpovídají a je v tomto ohledu rozsahem a důvody návrhu vázán (srov. bod [39] rozsudku NSS ze dne 31. 7. 2018, čj. 1 As 49/2018-62, dle kterého „[a]lgoritmus (test) přezkumu v celém rozsahu by soud aplikoval pouze za předpokladu, že by navrhovatel všechny jeho kroky zahrnul do návrhových bodů“).

[46] Nejvyšší správní soud tak s ohledem na obsah návrhu přistoupil k přezkumu napadeného opatření v následujících na sebe navazujících krocích: 1) přezkum pravomoci odpůrce vydat opatření obecné povahy; 2) přezkum otázky, zda odpůrce při vydání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání *ultra vires*); 3) přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným způsobem; 4) přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu napadeného opatření (nebo jeho části) se zákonem a 5) přezkum obsahu napadeného opatření z hlediska jeho proporcionality. Pokud jde o případný nedostatek pravomoci odpůrce vydat opatření obecné povahy nebo překročení jeho působnosti, zkoumá soud tyto otázky i z úřední povinnosti (bod 28 usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, čj. 1 Ao 2/2010-116, č. 2215/2011 Sb. NSS). Vzhledem k tomu, že dospěl k závěru, že shledal nenaplnění již čtvrtého bodu přezkumu, nepřikročil k pátému.

VI.4 K tvrzené protiústavnosti pandemického zákona

[47] Před tím, než soud přistoupil k samotnému přezkumu napadeného opatření, musel se ještě zabývat otázkou, zda pandemický zákon, jehož má být ve věci použito a který mj. stanovil příslušnost Nejvyššího správního soudu k projednání návrhu, je v souladu s ústavním pořádkem. Pakliže by totiž dospěl k závěru, že není, byl by povinen věc předložit Ústavnímu soudu v souladu s čl. 95 odst. 2 Ústavy. Soud nicméně předesílá, že tuto povinnost má jen tehdy, dojde-li k takovému závěru. Vzhledem k tomu, že k tomuto závěru nedospěl, uvádí dále důvody tohoto svého závěru v tomu odpovídajícím rozsahu.

[48] Navrhovatelé uvedli v návrhu dva důvody protiústavnosti pandemického zákona (blíže viz rekapitulaci v bodě [12] tohoto rozsudku). Jednak podle nich není stav pandemické pohotovosti ústavně zakotven, přičemž mimořádné stavy nelze nově konstituovat pouze na zákonné úrovni. Dále byla porušena pravidla pro řádný zákonodárný proces, neboť nebyly splněny podmínky pro jeho přijetí ve stavu legislativní nouze.

[49] Soud se předně zabýval tím, zda byl pandemický zákon přijat ústavně konformním způsobem, a to zejména z toho pohledu, zda byly splněny podmínky pro přijetí zákona ve zkráceném jednání ve stavu legislativní nouze v Poslanecké sněmovně a pro zkrácené jednání v Senátu. Pakliže by totiž dospěl k závěru, že nikoliv, bylo by nadbytečné zabývat se tím, zda je stav pandemického pohotovosti v souladu s ústavním pořádkem.

[50] Podle § 99 odst. 1 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny (dále jen „zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny“), „[z]a mimořádných okolností, kdy jsou zásadním způsobem ohrožena základní práva a svobody občanů nebo bezpečnost státu nebo kdy státu hrozí značné hospodářské škody, vyhlásí předseda Sněmovny na návrh vlády stav legislativní nouze na určitou dobu. Sněmovna může stav legislativní nouze zrušit nebo omezit dobu, na niž byl vyhlášen.“

[51] Podle § 99 odst. 2 téhož zákona „[v]e stavu legislativní nouze může předseda Sněmovny na žádost vlády rozhodnout, že předložený vládní návrh zákona bude projednán ve zkráceném jednání“.

[52] Podle § 118 odst. 1 zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu (dále jen „jednacím řád Senátu“), platí, že „[v]e zkráceném jednání může Senát projednat návrh zákona postoupený Poslaneckou sněmovnou, jestliže byl tento návrh projednán v Poslanecké sněmovně ve zkráceném jednání podle zvláštního zákona a jestliže vláda o to požádala“.

[53] Vláda usnesením č. 1 ze dne 4. 1. 2021 navrhla předsedovi Poslanecké sněmovny, aby pro projednání vládního návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 437/2020 Sb., o některých úpravách v oblasti dávek státní sociální podpory a příspěvku na péči v souvislosti s nouzovým stavem při epidemii, vyhlásil stav legislativní nouze podle § 99 odst. 1 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny. Předseda Poslanecké sněmovny rozhodnutím ze dne 6. 1. 2021, č. 87, na základě tohoto návrhu vyhlásil stav legislativní nouze na dobu od 6. 1. 2021 do 31. 3. 2021. Následně předseda Poslanecké sněmovny rozhodnutím ze dne 15. 2. 2021, č. 96, rozhodl, že podle § 99 odst. 2 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny bude vládní návrh pandemického zákona (sněmovní tisk č. 1158) projednán ve zkráceném jednání.

[54] Ústavní soud k otázce ústavních kritérií pro vyhlášení stavu legislativní nouze a projednávání návrhu ve zkráceném jednání uvedl v bodech 84 a 85 nálezu ze dne 1. 3. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 55/10, č. 80/2011 Sb., že „je třeba zdůraznit, že podmínkou vyhlášení stavu legislativní nouze není jen hrozba určitých negativních důsledků, ale především existence mimořádné okolnosti, která má potenciál ohrozit základní práva a svobody zásadním způsobem anebo kdy státu hrozí značné hospodářské škody (§ 99 odst. 1 JŘPS). **Za mimořádnou okolnost (posuzováno prizmatem ústavních principů) je možno považovat jen takovou okolnost, která se zjevně vymyká běžnému průběhu politických procesů vnitřních i vnějších, anebo může jít o okolnost, kterou představují přírodní katastrofy. Právě ona mimořádnost odůvodňuje nezbytnost bezprostřední reakce ze strany zákonodárce a s tím související omezení ústavních principů, jež se vztahují k parlamentní proceduře. Závěr o existenci této mimořádné okolnosti tak musí mít rozumný základ a musí být podložen skutkovými okolnostmi. Její typová závažnost musí být přitom srovnatelná s čl. 8 ústavního zákona o bezpečnosti České republiky. Samotnou důvodnost vyhlášení stavu legislativní nouze je nezbytné posuzovat s ohledem na dobu rozhodování a rozsah informací, jež byly v této době k dispozici. Dále je nezbytné poměřovat též intenzitu důvodů stavu legislativní nouze ve vztahu k omezení dotčených ústavních principů, neboť zájem na zabránění nebo odstranění jejich důsledků by měl s ohledem na chráněné hodnoty podle § 99 odst. 1 JŘPS v konkrétním případě převážet nad zájmem na řádném průběhu legislativní procedury. Musí být zřejmé, jaké konkrétní důsledky hrozí podle vlády pro hodnoty vymezené v tomto ustanovení, tedy co odůvodňuje závěr o hrozbě značných hospodářských škod nebo ohrožení základních práv a svobod nebo bezpečnosti státu. Tyto důvody přitom nesmí být svévolné a konkrétní návrh zákona, jehož projednání ve zkráceném jednání vláda navrhuje, musí představovat vhodný prostředek k zamezení vzniku či trvání předmětného ohrožení veřejného zájmu.“ (zvýrazněno NSS).**

[55] Soud považuje za zřejmé s ohledem na okolnosti vyhlášení stavu legislativní nouze (trvajícím pandemií nemoci covid-19, nouzový stav, nárůst počtu nakažených po vánočních svátcích), že se jednalo o jeden z nástrojů pro zvládnutí probíhající pandemie nemoci covid-19 a pro efektivní boj s ní. Mimořádnou okolnost odůvodňující vyhlášení stavu legislativní nouze je tak třeba spatřovat v probíhající pandemii nemoci covid-19, která se výrazným způsobem dotkla a stále dotýká zdraví a života lidí, jejich majetkové sféry, jakož i fungování státu

a společnosti jako celku. Nejvyšší správní soud má proto za to, že byly splněny podmínky pro vyhlášení stavu legislativní nouze.

[56] Pokud jde o projednání návrhu pandemického zákona ve zkráceném jednání, přisvědčuje soud navrhovatelům, že je přinejmenším zářející, že přestože pandemie probíhala téměř rok a Poslanecké sněmovně byl předložen již v květnu roku 2020 první návrh pandemického zákona (sněmovní tisk č. 859), nebyla Poslanecká sněmovna schopná návrh projednat do února roku 2021, přestože o potřebě přijetí tohoto zákona věděla, o čemž svědčí i následné přijetí návrhu pandemického zákona (sněmovní tisk č. 1158) ve zkráceném jednání během několika málo dní. Soud vzal nicméně v úvahu okolnosti, které provázely podání návrhu pandemického zákona 15. 2. 2021. Dne 14. 2. 2021 vláda po nesouhlasu Poslanecké sněmovny s prodloužením nouzového stavu vyhlásila usnesením č. 59/2021 nový nouzový stav na dobu 14 dní. S ohledem na nedostatek politického konsenzu stran prodloužování nouzového stavu bylo následně záměrem vlády, aby byl urychlen ve zkráceném jednání schválen návrh pandemického zákona, aby se v případě uplynutí nouzového stavu a jeho neprodloužení neocitla Česká republika bez možnosti, jak plošně řešit pandemii nemoci covid-19. Pandemický zákon, jehož projednání ve zkráceném jednání vláda navrhla, tak představoval vhodný prostředek pro boj s pandemií mimo režim nouzového stavu. Soud proto dospěl k závěru, že byly splněny podmínky pro projednání návrhu pandemického zákona ve zkráceném jednání, přestože lze Poslanecké sněmovně vytknout, že se dříve nezabývala sněmovním tiskem č. 859, a řešila tak nedostatek zákonného rámce pro boj s pandemií až tzv. „za pět minut dvanáct“.

[57] Pokud jde o hlasování v Senátu, pak je soudu známo, že se skupina senátorů obrátila na Ústavní soud s návrhem na zrušení pandemického zákona (řízení vedeno pod sp. zn. Pl. ÚS 20/21). V návrhu mimo jiné uvádí, že návrh zákona nebyl projednán ve zkráceném jednání dle § 118 jednacího řádu Senátu, a v tomto směru odkazuje na průběh jednání Senátu dne 24. 2. 2021. Ze stenoprotokolu jednání však soudu nic takového nevyplývá, naopak předseda Senátu výslovně uvedl, že předseda vlády požádal, aby návrh pandemického zákona byl projednán ve zkráceném jednání. Následně pak bylo hlasováním č. 5 rozhodnuto o tom, že návrh bude projednán ve zkráceném jednání. Soudu tedy z ničeho neplyne, že by nebyly splněny podmínky pro zkrácené jednání dle § 118 jednacího řádu Senátu, které tento postup váží na předchozí zkrácené jednání v Poslanecké sněmovně, žádost vlády a rozhodnutí Senátu, že návrh takto projedná.

[58] Co se týče stavu pandemické pohotovosti, pak se Nejvyšší správní soud neztotožnil s obecným tvrzením navrhovatelů, že je třeba, aby byl zakotven na ústavní úrovni, nikoliv na úrovni zákonné normotvorby.

[59] Podle § 1 odst. 3 pandemického zákona „[d]nem nabytí účinnosti tohoto zákona je vyhlášen stav pandemické pohotovosti. Stav pandemické pohotovosti lze ukončit či znovu obnovit usnesením Poslanecké sněmovny přijatým na návrh vlády nebo jedné pětiny všech poslanců. Usnesení o ukončení stavu pandemické pohotovosti a jeho obnovení se vyhláší ve Sbírce zákonů.“ Podle § 2 odst. 4 pak pouze po dobu trvání stavu pandemické pohotovosti mohou být nařízena mimořádná opatření podle pandemického zákona nebo podle § 69 odst. 1 písm. b) nebo i) zákona o ochraně veřejného zdraví, jejichž účelem je likvidace epidemie covid-19 nebo nebezpečí jejího opětovného vzniku a které má celostátní působnost. Skončením stavu pandemické pohotovosti mimořádná opatření podle věty první pozbyvají platnosti.

[60] K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že stav pandemické pohotovosti není jediným stavem v právním řádu, prostřednictvím kterého se vymezují pravomoci orgánu veřejné správy v případě nastalých, do značné míry specifických situací, které vyžadují, aby byly zákonem stanoveny nástroje pro jejich pružné řešení. Příkladem lze uvést stav nebezpečí podle § 3 zákona č. 240/2020 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), nebo stupně povodňové aktivity podle § 70 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), které jsou označeny jako stav bdělosti, stav pohotovosti a stav ohrožení, nebo v § 87j téhož zákona zakotvený stav nedostatku vody.

[61] Podle přesvědčení soudu mohl zákonodárce v obecné rovině takové pravomoci odpůrce či dalších orgánů, které jsou nyní v pandemickém zákoně, vtělit do již existujícího zákona o ochraně veřejného zdraví, jako další přípustné prostředky pro zvládání jakékoliv epidemie. Soud zde poznamenává, že nehodnotí přesný rozsah a obsah pravomocí, ale principiální možnost přijmout další pravomoci pro zvládání epidemie. Namísto toho zákonodárce zvolil možnost přijetí samostatného zákona, ve kterém omezil nově zakotvené pravomoci orgánů veřejné

správy na časově omezenou dobu (srov. § 2 odst. 4 pandemického zákona), kterou označil jako stav pandemické pohotovosti. Nelze proto souhlasit s navrhovateli, že byl pandemickým zákonem zakotven nový mimořádný stav mimo ústavní rámec. Byly pouze stanoveny nové pravomoci orgánů veřejné správy na časově ohraničené období, přičemž trvání těchto pravomocí je navíc vázáno na vůli Poslanecké sněmovny.

[62] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že rozpor pandemického zákona s ústavním pořádkem neshledal, a to z výše uvedených důvodů. Přistoupil proto k samotnému přezkumu napadeného opatření.

VI.5 Oprávnění ministra vydat jménem odpůrce napadené opatření

[63] Navrhovatelé tvrdí, že mimořádné opatření byl oprávněn vydat jménem odpůrce pouze hlavní hygienik ČR a nikoliv ministr zdravotnictví.

[64] Jak poznamenal odpůrce, tuto otázku již Nejvyšší správní soud posuzoval v rozsudku čj. 4 As 301/2020-147, přičemž s názory, které nyní vznášá navrhovatelé, se nezotožnil. Se závěry v tomto rozsudku uvedenými se nyní rozhodující senát ztotožňuje a dále je rozvádí.

[65] Navrhovatelé dovozují své závěry z § 80 odst. 8 zákona o ochraně veřejného zdraví, podle něž „[v] Ministerstvu zdravotnictví se zřizuje služební místo hlavního hygienika České republiky, který má postavení náměstka pro řízení sekce podle zákona o státní službě; ve věcech ochrany a podpory veřejného zdraví vystupuje hlavní hygienik České republiky jako orgán Ministerstva zdravotnictví. Hlavního hygienika České republiky jmenuje vláda; na jeho výběr, jmenování a odvolání se přiměřeně použijí ustanovení zákona o státní službě o výběru, jmenování a odvolání vedoucího služebního úřadu v ústředním správním úřadu.“

[66] Napadené opatření bylo vydáno jako mimořádné opatření při epidemii a nebezpečí jejího vzniku podle § 69 zákona o ochraně veřejného zdraví. Podle jeho odstavce 2 mj. tato mimořádná opatření „nařídí v nezbytném rozsahu a rozhodne o jejich ukončení příslušný orgán ochrany veřejného zdraví“. Podle § 78 téhož zákona pak soustavu orgánů ochrany veřejného zdraví tvoří Ministerstvo zdravotnictví, krajské hygienické stanice a Ministerstvo obrany a Ministerstvo vnitra. Podle § 80 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví mj. „Ministerstvo zdravotnictví k ochraně a podpoře veřejného zdraví [...] g) nařizuje mimořádná opatření při epidemii a nebezpečí jejího vzniku [...] pokud mají být provedena celostátně nebo na území několika krajů, a rozhoduje o jejich ukončení“. Podle § 82 odst. 2 písm. m) zákona o ochraně veřejného zdraví mj. „[k]rajské hygienické stanici náleží [...] m) nařizovat mimořádná opatření při epidemii a nebezpečí jejího vzniku [...], pokud není příslušné Ministerstvo zdravotnictví, a rozhodovat o jejich ukončení [...]“.

[67] Z ustanovení zákona o ochraně veřejného zdraví citovaných v předchozím odstavci vyplývá, že vzhledem k tomu, že opatření má být provedeno celostátně, je příslušným orgánem ochrany veřejného zdraví Ministerstvo zdravotnictví. Pokud tedy § 69 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví hovoří o příslušném orgánu, zjevně je tím myšleno buď Ministerstvo zdravotnictví, nebo krajská hygienická stanice, podle toho, zda bude opatření omezeno na území jednoho kraje, nebo nikoliv. Zjevně se zde naopak příslušným orgánem nerozumí přímo sám hlavní hygienik ČR, jak uvádí navrhovatelé. Mimořádné opatření má tedy jednoznačně vydávat odpůrce. Pravomoc odpůrce v obecné rovině nicméně navrhovatelé nespoují, ale tvrdí, že za něj byl oprávněn jednat výlučně hlavní hygienik ČR, byť i na základě argumentací § 69 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví, který však tuto otázku neřeší.

[68] Podle § 94a odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví mj. platí, že opatření orgánu ochrany veřejného zdraví na úseku předcházení vzniku a šíření infekčních onemocnění podle § 80 odst. 1 písm. g), která se týkají obecně vymezeného okruhu adresátů, vydá příslušný orgán ochrany veřejného zdraví jako opatření obecné povahy. Opatření obecné povahy se vydává bez řízení o návrhu opatření obecné povahy. Toto ustanovení nicméně nevylučuje obecně aplikaci veškerých ustanovení o řízení o přijetí opatření obecné povahy správního řádu, pouze uvádí, že se řízení nevede. Podle § 174 odst. 1 správního řádu „[p]ro řízení podle této části platí obdobně ustanovení části první a přiměřeně ustanovení části druhé“. Podle § 15 odst. 2 správního řádu, který se nachází v jeho části druhé, „[ú]kony správního orgánu v řízení provádějí úřední osoby oprávněné k tomu podle vnitřních předpisů správního orgánu nebo pověřené vedoucím správního orgánu (dále jen „oprávněné úřední osoby“)“. Není žádný důvod, aby se uvedené ustanovení neaplikovalo, neboť stanoví, kdo jménem správního orgánu konkrétní správní akt

vydává. Uvedené z povahy věci musí platit jak pro případ, že se vede řízení, tak pro případ, že je správní akt vydán bez předchozího řízení. Vždy je totiž třeba určit, kdo za správní orgán jedná. Z daných ustanovení vyplývá, že i opatření obecné povahy vydává pověřená úřední osoba, přičemž to, kdo je pověřenou úřední osobou, vyplývá buď z vnitřního předpisu, nebo z pověření vedoucího správního úřadu. Ministerstvo řídí ministr (čl. 68 odst. 2 Ústavy), a je tedy vedoucím tohoto správního úřadu. On tedy může vydat vnitřní předpis nebo pověřit určitou osobu tím, aby činila za ministerstvo úkony. To samozřejmě zahrnuje možnost, že se ministr může rozhodnout, že oprávněnou úřední osobou bude přímo on sám, aniž by se musel jakkoliv výslovně pověřovat (k tomu ostatně viz § 152 odst. 1 správního řádu, z něhož je patrné, že ministr může rozhodovat v prvním stupni správního řízení). Pokud navrhovatelé poukazovali na § 130 odst. 2 správního řádu, pak ten na posuzovanou věc nedopadá, neboť řeší funkční příslušnost tehdy, pokud je správním orgánem veřejnoprávní korporace, tedy právnická osoba veřejného práva, jako jsou například samosprávné komory zřízené zákonem.

[69] Lze si představit i to, že by zvláštní právní úprava stanovila z obecné úpravy výjimku a zakotvovala by, že určitý úkon může provést za správní orgán pouze osoba v určitém postavení v rámci daného správního orgánu. Taková osoba by pak nicméně byla fakticky správním orgánem sama o sobě, neboť právě jí by byly fakticky svěřeny příslušné kompetence přímo právní úpravou. Jak uvedl rozšířený senát v usnesení ze dne 5. 5. 2015, čj. Nad 288/2014-58, č. 3257/2015 Sb. NSS: *„Pojem správního orgánu je pro účely určení pravomoci a příslušnosti soudů ve správním soudnictví nutno vnímat především v rovině kompetenční - správním orgánem v tomto smyslu, tedy mimo jiné i ve smyslu § 7 odst. 2 s. ř. s., jenž stanoví pravidla pro určení místní příslušnosti správních soudů, je svazek kompetencí určitého typu. Institucionální uspořádání či dokonce právní osobnost entity, jejíž součástí je uvedený svazek kompetencí, je pro posouzení, zda se u tohoto svazku jedná o správní orgán, zpravidla irelevantní či pouze pomocné kritérium.“* Takto bylo v dané věci shledáno, že správním orgánem jsou pobočky krajských pozemkových úřadů jakožto vnitřní organizační jednotka Státního pozemkového úřadu. Soudy pak dospěly k závěru, že správním orgánem pro určité otázky jsou například i zastupitelské úřady (rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 30. 5. 2017, čj. 10 As 153/2016-52, č. 3601/2017 Sb. NSS), orgán obce a nikoliv obec, pokud opatření obecné povahy vydává orgán obce nebo kraje v přenesené působnosti (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 25. 6. 2019, čj. 1 As 454/2017-94, č. 3911/2019 Sb. NSS). Pokud jde o konkrétně určené osoby v určité funkci, pak lze poukázat zejména na postavení služebních funkcionářů v řízeních ve věcech služebního poměru (rozsudek NSS ze dne 12. 9. 2018, čj. 1 As 110/2018-37, č. 3804/2018 Sb. NSS). Ve všech těchto případech právní úprava výslovně svěřuje příslušné pravomoci právě danému orgánu či osobě. K tomu lze příkladmo uvést v případě služebních poměrů § 2 odst. 2 zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, podle něž *„[p]rávní úkony ve věcech služebního poměru jménem České republiky činí služební orgány, kterými jsou prezident republiky (dále jen „prezident“), ministr obrany (dále jen „ministr“) a v rozsahu určeném rozkazem prezidenta nebo rozkazem ministra velitelé, náčelníci, ředitelé a jiní vedoucí zaměstnanci“*.

[70] Zakotvení takovéto jasné kompetence pro hlavního hygienika ČR z § 80 odst. 8 zákona o ochraně veřejného zdraví nevyplývá. Ten v této souvislosti jen stanoví, že *„ve věcech ochrany a podpory veřejného zdraví vystupuje hlavní hygienik České republiky jako orgán Ministerstva zdravotnictví“*. Z textu zákona tedy vyplývá jen to, že pokud hlavní hygienik ČR činí úkony ve věcech ochrany a podpory veřejného zdraví, nečiní tak samostatně, ale jménem ministerstva. To naopak svědčí tomu, že ačkoliv je funkce hlavního hygienika zákonem výslovně zřízena, není samostatným správním orgánem, ale pouze součástí Ministerstva zdravotnictví.

[71] Jinak tomu bylo do doby přijetí zákona o ochraně veřejného zdraví. Podle dřívější právní úpravy byla funkce hlavního hygienika ČR zakotvena zejména v § 71 zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve kterém mu byly výslovně zákonem svěřeny významné pravomoci, například včetně práva stanovit mimořádná opatření při epidemii.

[72] Pokud by mělo být správné tvrzení navrhovatelů, pak by se jednalo o v právním řádu zcela atypickou konstrukci pravomoci správního orgánu. Celý zákon o ochraně veřejného zdraví se totiž věnuje ochraně a podpoře veřejného zdraví (viz jeho § 1). To by pak nicméně znamenalo, že ačkoliv zákon uvádí mezi orgány veřejného zdraví v § 78 Ministerstvo zdravotnictví a stanoví mu v § 80 pravomoci, nemůže je vykonávat nikdo jiný než právě hlavní hygienik ČR. Ministerstvo zdravotnictví by tak fakticky žádné pravomoci nemělo, neboť správním orgánem ve smyslu svazku kompetencí by byl hlavní hygienik ČR. Z textu zákona o ochraně veřejného zdraví ani

z důvodové zprávy k němu však není zřejmé, že by zákonodárce skutečně měl právě tento záměr, který by však vyjádřil takto neobratně a neobvykle.

[73] Výše uvedené závěry samozřejmě nijak nebrání tomu, aby ministr zdravotnictví vydal vnitřní předpis, kterým stanoví, ve kterých případech je oprávněn jménem ministerstva jednat hlavní hygienik ČR, případně i jím dále určené osoby, s ohledem na to, že hlavní hygienik ČR má dle zákona zároveň postavení náměstka pro řízení sekce. Rovněž jej může vyřízením určité věci ministr individuálně pověřit. S ohledem na výslovné zákonné zakotvení funkce hlavního hygienika ČR lze i uzavřít, že by mělo být pravidlem, aby v otázkách ochrany a podpory veřejného zdraví vystupoval za Ministerstvo zdravotnictví právě hlavní hygienik ČR nebo jím řízený úředník. To, že v minulosti mimořádná opatření vydával hlavní hygienik ČR, jak na to poukazují navrhovatelé, tedy neznamená, že by je v minulosti vydávat nemohl, pokud ho k tomu opravňoval vnitřní předpis nebo k tomu byl ministrem zdravotnictví pověřen. Z toho však nelze dovodit, že by si určité pravomoci v této oblasti nemohl vyhradit právě ministr zdravotnictví.

[74] Pokud navrhovatelé poukazovali na články, které dospívají k opačnému závěru, pak lze konstatovat, že první z článků uváděný navrhovateli se věnuje primárně zcela odlišné problematice, což je zřejmě již z jeho názvu *Analýza systému vnitřních předpisů a řídicích aktů v ozbrojených silách (Část 1.)* (Dalibor, D., in: *Vojenské rozhledy* č. 4, ročník 2013). Závěr o tom, že vyhlášení opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví je ve výlučné kompetenci hlavního hygienika ČR jako orgánu Ministerstva zdravotnictví, je sdělována jako výsledek jednání vlády, aniž by bylo uvedeno, jakým usnesením vlády nebo jiným výstupem tak bylo učiněno. Navíc je zřejmé, že předmětem popisovaného sporu o povinné očkování vojáků nebylo to, zda má opatření vydat jménem Ministerstva zdravotnictví ministr zdravotnictví nebo hlavní hygienik ČR, ale to, zda by toto opatření vůči vojákům mohl vydat hlavní hygienik Ministerstva obrany, namísto Ministerstva zdravotnictví. Žádná právní argumentace k nyní posuzované otázce se v článku nenachází. Další uváděný článek nelze označit za odborný text. Jedná se o pouhou glosu pro širokou veřejnost (článek P. Kolmana *Rouška nasazená právnímu státu* uveřejněný v MF DNES) Závěr, že mimořádné opatření je oprávněn vydat pouze hlavní hygienik ČR, je obsažena v jedné větě bez jakéhokoliv právního rozboru. Soud tedy v těchto článcích nenachází ani nic, s čím by mohl jakkoliv polemizovat.

[75] Ministr zdravotnictví tedy byl oprávněn vydat jménem odpůrce napadené opatření. (...)

VI.7 Odůvodnění opatření

[88] Navrhovatelé namítají, že opatření není dostatečně odůvodněno. Odpůrce nepopírá, že je odůvodnění značně stručné, ale uvádí, že požadavek na odůvodnění v širším rozsahu je s ohledem na dynamičnost vývoje pandemie covid-19 a poznatků o ní, jakož i množství kroků, které je v této souvislosti třeba přijímat, nerealizovatelný. Soud k tomu poznamenává, že argumentace navrhovatelů je v tomto směru dosti obecná, což umožňuje soudu pouze obecný přezkum odůvodnění. Nicméně vzhledem k tomu, že odůvodnění mimořádným opatřeními konkrétních uložených povinností v napadeném mimořádném opatření zcela chybí, postačovala i tato námitka k přezkumu. Jiná situace by nastávala tehdy, pokud by odůvodnění mimořádného opatření splňovalo veškeré zákonné náležitosti. Pak by bylo na navrhovateli, aby jasně soudu identifikoval, v čem shledává nedostatečnost odůvodnění.

[89] Nejvyšší správní soud považuje za podstatné zdůraznit, že pandemický zákon zavedl v § 3 odst. 2 zvláštní úpravu požadavků na odůvodnění opatření obecné povahy, která se podle jeho § 4 vztahuje i na mimořádná opatření „podle § 69 odst. 1 písm. b) nebo i) zákona o ochraně veřejného zdraví, jejichž účelem je likvidace epidemie COVID-19 nebo nebezpečí jejího opětovného vzniku a které mají celostátní působnost“. Podle daného ustanovení platí, že „[v] odůvodnění mimořádného opatření podle § 2 se zohlední aktuální analýza epidemiologické situace onemocnění COVID-19 a konkrétní míra rizika spojeného s vymezenými činnostmi, oblastmi či jinými charakteristikami a přiměřenost zásahu do práv a oprávněných zájmů právnických a fyzických osob“.

[90] Ostatně není ničím novým, že určitý právní předpis vyžaduje posouzení určitých konkrétních otázek při přijímání opatření obecné povahy. Lze zejména odkázat na § 19 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), podle nějž je úkolem územního plánování také posouzení vlivů mj. zásad územního rozvoje na udržitelný rozvoj území. Dále podle něj platí, že „[p]ro účely tohoto posouzení se zpracovává vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Jeho součástí je také vyhodnocení vlivů na životní prostředí,

ve kterém se určí, popíšu a posoudí možné významné vlivy na životní prostředí vyplývající z politiky územního rozvoje, územního rozvoje plánů, zásad územního rozvoje nebo územního plánu a rozumná náhradní řešení s přihlédnutím k cílům posuzovaných dokumentů. Náležitosti tohoto posouzení jsou stanoveny v příloze k tomuto zákonu, včetně posouzení vlivu na předmět ochrany a celistvost evropsky významné lokality nebo pačtí oblasti.“ Příloha ke stavebnímu zákonu pak ve 12 bodech podrobně stanoví náležitosti takového posouzení. Správní soudy pak v minulosti několikrát zrušily zásady územního rozvoje či jejich části například pro neposouzení kumulativních a synergických vlivů s ohledem na jednotlivé složky životního prostředí v rozporu s bodem 5 přílohy stavebního zákona (viz např. rozsudek NSS ze dne 20. 5. 2010, čj. 8 Ao 2/2010-664, č. 2106/2010 Sb. NSS, věc *Zásady územního rozvoje Hlavního města Prahy*, nebo rozsudek NSS ze dne 21. 6. 2012, čj. 1 Ao 7/2011-526, č. 2698/2012 Sb. NSS, věc *Zásady územního rozvoje Jihomoravského kraje*).

[91] Lze poukázat na to, že požadavek na zlepšení dosavadní praxe a podrobné odůvodňování mimořádných opatření přijímaných k likvidaci nemoci covid-19 byl jedním z důležitých důvodů přijetí pandemického zákona.

[92] V tomto směru lze odkázat v první řadě na to, že náležitosti odůvodnění byly zakotveny již ve vládním návrhu zákona a to v následující podobě: „V odůvodnění mimořádného opatření podle § 2 se zohlední aktuální epidemiologická situace na základě hodnocení rizik.“ Na základě jednání s opozicí došlo k přijetí komplexního pozměňovacího návrhu, kterým byl požadavek na odůvodnění mimořádných opatření dále rozšířen do stávající zákonné podoby. Byl tedy výslovně doplněn požadavek, aby kromě náležitosti uvedené již ve vládním návrhu byla v odůvodnění také zohledněna „konkrétní míra rizika spojeného s vymezenými činnostmi, oblastmi či jinými charakteristikami a přiměřenost zásahu do práv a oprávněných zájmů právnických a fyzických osob“.

[93] Dále lze odkázat na rozpravu v Poslanecké sněmovně při jeho přijímání dne 18. 2. 2021. V rámci rozpravy poslanec Marek Výborný uvedl: „Vláda, ministerstvo, si nedává tu práci s odůvodňováním těch opatření a to přijetím pandemického zákona končí. Protože budeme-li se pohybovat ve stavu pandemické pohotovosti, tak ze zákona má pan ministr povinnost ta jednostranná opatření jasně zdůvodňovat.“ Poslanec Jakub Michálek při důvodech pro přijetí pandemického zákona zmínil: „Vláda bude mít výslovně uloženou povinnost odůvodňovat opatření včetně epidemiologického modelu a zásahu do práv občanů.“ Při jednání Poslanecké sněmovny o návrhu pandemického zákona vráceného Senátem s pozměňovacími návrhy dne 26. 2. 2021 poslanec Dominik Feri uvedl: „Když tedy tady schvalujeme pandemický zákon, a dohodli jsme se, že ho chceme, protože to není jenom rovnítko k nouzovému stavu, jsou tam prostě nějaké záruky, které pokládáme za nutné, to znamená například, že to bude odůvodňované, [...]“

[94] I v průběhu projednání v Senátu dne 24. 2. 2021 byl nový požadavek na odůvodňování mimořádných opatření několikrát zmíněn. Zpravodaj zdravotnického výboru senátor Roman Kraus při prezentaci zpravodajské zprávy výboru uvedl: „V odůvodnění, a to je to, co vždycky bylo problémem, teď, když Ústavní soud některé tyto věci, tato mimořádná opatření zrušil nebo zpochybnil, tak je důležité, že tento zákon říká, že musí být všechny řádně zdůvodněny na základě aktuální analýzy epidemiologické situace s vymezením jasných rizik činnosti atd.“ V rámci rozpravy senátor Jiří Růžička uvedl: „Zcela nepochybně nikdo z nás, jak tady sedí, nemá pochybnosti o potřebě nekompromisního postupu v boji s covidem, ale postup musí být jasný, musí být koordinovaný, musí být odůvodněný, musí mít jasný scénář a jasné kroky [...]“ Senátor Lukáš Wagenknecht se otázkou odůvodňování také podrobně zabýval, když mj. uvedl: „Takže to, jak jsou tady komentované výhody toho zákona, že bude například odůvodňováno. Já se na to moc těším. [...] Chápu, že máte hodně práce, ale myslím, že máte i velký resort, dost úředníků, aby vám s tím pomohli. Takže ten přístup mi připadá, že právě v té konsekvenci potom čekat, že ta opatření budou lépe odůvodněná, moc se na to těším, pokud nějaká budou vydaná.“

[95] Z průběhu projednávání návrhu pandemického zákona v Parlamentu je tedy zcela jasné, že požadavek zákonodárce na lepší odůvodňování opatření přijímaných ke zvládnutí epidemie nemoci covid-19 oproti předchozí situaci byl velmi významný.

[96] Nejvyšší správní soud požadavku zákonodárce rozumí a zcela se s ním ztotožňuje, neboť opatření proti šíření nemoci covid-19 zasahují v historii samostatné České republiky zcela bezprecedentně do práv a povinností fyzických a právnických osob. Mnohých se dotýkají i existenčně a mají obavu o svou budoucnost. Soud samozřejmě také vnímá, že si mnoho lidí stěžuje na to, že smyslu mnohých ukládaných opatření nerozumí. Základem akceptace uvalovaných opatření a v důsledku toho i jejich dobrovolného dodržování je srozumitelné vysvětlení

jejich potřebnosti a nezbytnosti při zvážení negativních důsledků do práv a oprávněných zájmů osob, které jsou opatřeními dotčeny. Bez pochopení smyslu a jistého ztotožnění s nimi se taková pravidla stávají pouze Pravidly moštárny (J. Irving), která jsou formálně platná, ale žádní adresáti se jimi fakticky neřídí, neboť je považují za zcela zbytečná a vytvářejí si místo toho pravidla vlastní. Takové vysvětlení má být samozřejmě nejen v samotných opatřeních, ale například má být dále sdělováno i prostřednictvím médií. Ale každému, koho vysvětlení opatření zajímá, by mělo být vždy dostupné společně s textem samotného opatření.

[97] Ostatně nutnost sepsat vedle samotných příkazů též jejich odůvodnění nutí původce mimořádného opatření k tomu, aby skutečně zvážil právě ty aspekty, které zákonodárce dal do požadavku na odůvodnění v pandemickém zákoně. Nelze pak rozhodně vyloučit, že by obsah opatření mohl být jiný, pokud by danou úvahu odpůrce učinil. Pokud určité opatření totiž nejde odůvodnit v souladu se zákonnými požadavky, zpravidla je to v důsledku toho, že zákonným požadavkům nevyhovuje. Pokud by odpůrce odůvodnění vždy řádně sepsal, již v této fázi by mohl zjistit, že opatření má případně slabiny. Ty by bylo možné napravit ještě před jeho vydáním. Namísto toho je zjevné, že se tak často nestane a až v okamžiku, kdy je vydáno, se začnou ozývat jeho adresáti, že se nedá splnit nebo jeho plnění přináší významné obtíže, což pak vede k rychlým změnám v přijatých opatřeních a jejich nepřehlednosti.

[98] V tomto směru lze odkázat i na odůvodnění nálezu Ústavního soudu 9. 2. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 106/20, č. 123/2021 Sb., ve kterém Ústavní soud mj. uvedl: „*Taková právní regulace – což platí zejména, pokud jde o omezování práv základních – musí reflektovat i požadavek racionality, tj. musí být založena na rozumných, obecně akceptovatelných důvodech a tyto důvody musejí být rovněž navenek seznatelné. Tento požadavek je ostatně jedním ze základních stavebních kamenů právního státu, jak je ve své dřívější judikatuře Ústavní soud formuloval ve vztahu ke shora zmíněnému zákazu libovůle. [...] V podmínkách právního státu je totiž nemyslitelné, aby jakýkoliv akt orgánu veřejné moci, který zasahuje do základních práv, nebyl racionálně a přesvědčivě odůvodněn, případně aby alespoň nebylo toto jeho odůvodnění seznatelné v rámci následného soudního přezkumu.*“ Ačkoliv Ústavní soud vyžadoval odůvodnění zejména s ohledem na regulaci, která vedla k nerovnému zacházení se srovnatelnými subjekty. Citované závěry jsou však obecné a Ústavní soud to v odůvodnění potvrzuje s tím, že je na nich pouze třeba trvat o to více, pokud jde o zajištění rovnosti v právech.

[99] Na odůvodnění zásahu do práv Ústavní soud trval, ačkoliv bylo přezkoumáváno krizové opatření vlády, jehož náležitostí odůvodnění není. Proto Ústavní soud uvedl, že by postačovalo jejich odůvodnění alespoň v průběhu řízení před soudem. To však není možné u mimořádného opatření. Povinnost odůvodnit mimořádná opatření vydávaná podle § 69 zákona o ochraně veřejného zdraví dovodila judikatura správních soudů již před účinností pandemického zákona s odkazem na § 173 odst. 1 a § 68 odst. 3 ve spojení s § 174 odst. 1 správního řádu (k tomu viz v podrobnostech rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2020, čj. 18 A 22/2020-140, a na něj navazující úvahy v rozsudku NSS čj. 4 As 301/2020-147). V současnosti není pochyb o tom, že pandemický zákon v § 3 odst. 2 odůvodnění vyžaduje jako součást opatření, a to vymezením jeho konkrétních náležitostí.

[100] Nejvyšší správní soud považuje požadavek na řádné odůvodnění důležitý i z toho důvodu, že o vydání mimořádných opatření není vedeno řízení o vydání opatření obecné povahy, což je jinak standardní postup pro tento druh právního aktu. Podle § 172 odst. 4 správního řádu v takovém případě platí, že „[k] návrhu opatření obecné povahy může kdokoli, jehož práva, povinnosti nebo zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, uplatnit u správního orgánu písemné připomínky nebo na veřejném projednání ústní připomínky. Správní orgán je povinen se připomínkami zabývat jako podkladem pro opatření obecné povahy a vypořádat se s nimi v jeho odůvodnění.“ Správní orgán tak má povinnost zabývat se připomínkami dotčených osob a vypořádat je. Ustanovení § 172 odst. 5 pak upravuje další obdobný institut, tzv. námítky. Právě prostřednictvím připomínek, případně námitek, upozorňují dotčené osoby správní orgán na možný zásah připravovaného opatření obecné povahy do jejich práv, povinností nebo zájmů, na což musí správní orgán reagovat v odůvodnění, včetně provedení případného testu proporcionality, pokud dospěje k závěru, že je zásah nezbytný. Nicméně i v těchto případech může být zcela výjimečně zásah do práv určité osoby natolik zřejmý, že je správní orgán povinen se jím zabývat i bez případné námítky či připomínky (rozsudek NSS ze dne 23. 5. 2013, čj. 7 A os 4/2012-31), byť půjde o výjimku z pravidla, že dané osoby mají primárně hájit své zájmy prostřednictvím připomínek či námitek (k tomu viz např. rozsudek NSS ze dne 26. 10. 2016, čj. 10 As 183/2016-35, bod 18). Tím, že v případě mimořádného opatření podle

zákona o ochraně veřejného zdraví ani podle pandemického zákona toto řízení vedeno není, je vyloučena možnost dotčených osob bránit svá práva a zájmy předem. Pokud judikatura dovodila, že ve výjimečných případech musí správní orgán odůvodnit zásah do práv adresátů opatření obecné povahy i tam, kde jsou přípustné námitky a připomínky, musí tak správní orgán učinit tím spíše tehdy, kdy dotčené osoby tato procesní práva nemají. Zákonodárce navíc na základě předchozích špatných zkušeností s odůvodňováním protiepidemických opatření (viz předchozí body odůvodnění tohoto rozsudku) uvedl konkrétní požadavky na odůvodnění mimořádných opatření v pandemickém zákoně tak, že správní orgán má mimo jiné sám provést test proporcionality mezi přijímanými opatřeními a zásahem do práv a oprávněných zájmů dotčených osob. Sám tedy také musí v prvé řadě tato práva a oprávněné zájmy identifikovat.

[101] Soudy proto k námitce nemohou rezignovat na zákonné požadavky na odůvodnění mimořádných opatření vydávaných podle pandemického zákona nebo podle zákona o ochraně veřejného zdraví, na které daný požadavek dopadá prostřednictvím § 4 pandemického zákona, a umožnit odpůrci, aby například zcela chybějící důvody nově doplňoval až v řízení před soudem. Dospět k závěru, že chybějící nebo nedostatečné odůvodnění přesto nezpůsobuje nezákonnost vydaného opatření, by mělo být vymezeno pro výjimečné případy. Například by se jednalo jednoznačně o obecně známé skutečnosti nebo by trvání na odůvodnění mělo zcela formální ráz. Například by již ze samotného textu opatření, případně ve spojení s běžnými znalostmi, byly zřejmé důvody jejich přijetí, zásah do práv i proporcionalita zásahu. Soud samozřejmě musí vzít v úvahu i to, že opatření často musí být přijímána v návaznosti na nečekaný vývoj epidemie nebo zjištění nových poznatků, a aby byla co nejvíce účinná, je třeba je přijmout rychle, což může mít za následek to, že odůvodnění může být i dosti stručné. Nedostatek času na odůvodnění však nemůže být omluvou v těch případech, kdy nejde o reakci na nenadálý vývoj epidemie, ale je jen důsledkem činění nezbytných kroků na poslední chvíli nebo překotných změn názorů na to, jaká opatření přijmout. Nejvyšší správní soud si je také samozřejmě vědom obecné povahy regulace prováděné mimořádným opatřením a toho, že u tohoto typu regulace nikdy nelze domyslet všechny možné zásahy do práv a oprávněných zájmů adresátů. Základní a zjevné zásahy však zohledněny být musí. I při zohlednění všech specifík vydávaných mimořádných opatření nemůže odpůrce na některou ze zákonných náležitostí odůvodnění zcela rezignovat.

[102] Ze shora citovaného § 3 odst. 2 pandemického zákona vyplývá, že odůvodnění musí obsahovat následující části: 1) aktuální analýzu epidemické situace onemocnění covid-19, 2) konkrétní míru rizika spojenou s vymezenými činnostmi, oblastmi či jinými charakteristikami, 3) přiměřenost zásahu do práv a oprávněných zájmů právnických a fyzických osob, tedy tzv. test proporcionality.

[103] Pokud jde o nyní přezkoumávané mimořádné opatření, pak lze odůvodnění rozčlenit do následujících částí. V první je uveden krátký obecný popis nových mutací viru SARS-CoV-2 (tzv. britská, jihoafrická a brazilská varianta). Druhá část vysvětluje nemožnost provádět veškeré testy zdravotnickými pracovníky a s tím související zavedení možnosti testování laickou osobou, přičemž tento způsob testování umožní široké použití laickou veřejností a při dostatečné senzitivitě a specifitě antigenního testu a při pravidelném opakování s frekvencí minimálně 1x týdně dojde k postupnému vychytávání infikovaných převážně asymptomatických osob. Tato druhá část se příliš nevztahuje k nyní přezkoumávanému opatření, ale spíše k povinnosti testovat zaměstnance. Nicméně vzhledem k tomu, že se mimořádné opatření vztahovalo i na dobrovolné testování zaměstnanců, lze jej považovat za doporučenou periodu testování. Poslední třetí část se věnuje odůvodnění povinností podle napadeného mimořádného opatření, přičemž tato část zní následovně: „*V případě pozitivního záchytu bude výsledek nahlášen poskytovateli zdravotních služeb, který nařídí provedení konfirmačního testu metodou RT-PCR. Na základě provedení konfirmačního testu standardní metodou RT-PCR lze pozitivní osobě naříditi izolaci dle platného mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví k nařizování izolací a karantén a zahájit epidemiologické šetření s cílem naříditi karanténu všem osobám, které byly v epidemiologicky významném kontaktu s pozitivní osobou. Zaměstnavatelům se nově nařizuje vést evidenci provedených testů u zaměstnanců pro kontrolní účely. Osobám indikujícím konfirmační RT-PCR test se pak nově nařizuje označit, že se jedná o konfirmační RT-PCR test po samotestování a uvést identifikační číslo zaměstnavatele (IČO) této osoby, aby bylo možno rozlišit výsledky z těchto testů a bylo možno vyhodnotit účinnost tohoto způsobu testování.*“ Z uvedeného je patrné, že pokud jde o odůvodnění vztahující se k přezkoumávanému opatření, je v zásadě pouze jinými slovy řečeno to, co již vyplývá výrokové části opatření, a ukládané povinnosti nijak blíže odůvodňovány nejsou. Fakticky jde tedy o stejnou situaci, jako kdyby zde tato část odůvodnění nebyla.

[104] První rekapitulovanou část lze považovat za stručně naplnění požadavku pandemického zákona na aktuální analýzu epidemické situace.

[105] Požadavek pandemického zákona na odůvodnění konkrétní míry rizika spojené s vymezeními činnostmi, oblastmi či jinými charakteristikami, je na dané opatření aplikovatelný jen omezeně, jak vyplývá z rekapitulace jednotlivých povinností shora v bodě [80]. Omezené posouzení lze učinit například u vedení evidence provedených testů, která může mít jen nepřímý dopad. Jistě by přesto bylo vhodné alespoň stručně zmínit, nakolik je potřebné vést evidenci testů, neboť jak je rozvedeno shora v bodě [84], i soud má poněkud pochybnosti, k jakým konkrétním kontrolním účelům vlastně vedení evidence slouží, a jak má tedy přesně přispět ke zvládnutí epidemie. Nicméně u některých povinností takové vyhodnocení nepochybně provedeno být mělo. Klíčová je zejména povinnost zaměstnance opustit pracoviště, tedy jinými slovy je mu zakázáno nadále setrávat na pracovišti, a v důsledku toho zpravidla nebude schopen vykonávat práci v souladu s pracovní smlouvou. Zde by tedy jistě bylo možné vyhodnotit, nakolik je rizikové, pokud zaměstnanec zůstane na pracovišti, a to i s ohledem na další nařízená protiepidemická opatření nebo s ohledem na individuální situaci konkrétního zaměstnance, který například může práci vykonávat mimo kolektiv dalších zaměstnanců. Tato otázka také jistě úzce souvisí s citlivostí použitého antigenního testu. V této souvislosti pak jde zejména o jeho specifitu, tedy jeho schopnost správně identifikovat osoby, které nejsou infekční. Je-li specifita nízká, povede to ke zvýšenému riziku falešné positivity, tedy mylné označení nenakažené osoby jako nakažené. Roli v tomto směru může hrát i to, že jde o test provedený laickou osobou, kde je z povahy věci zvýšené riziko nesprávného provedení testu a jeho mylného vyhodnocení. Těto úvaze soudu odpovídá i k důkazu provedený příbalový leták jednoho z testů, které jsou pro testování používány, z něhož vyplývá mj. to, že není vhodný pro domácí použití a má být provedeno zvláštní školení či vedení nezkušených osob. Výrobce tedy sám zjevně počítá s tím, že testy nemusí mít dostatečnou vypovídací hodnotu, pokud jsou použity jakkoliv nepoučenými laiky.⁷ Všechny tyto faktory mohou samozřejmě zásadním způsobem ovlivňovat míru rizika dalšího setrvání zaměstnance na pracovišti. O úvahách odpůrce v tomto směru se však nedá zjistit z odůvodnění vůbec nic. Obecně v této souvislosti pouze zmiňuje pouze potřebu dostatečné senzitivity a specifity antigenního testu, což je jen část zvážení rizik, zároveň však není uvedeno ani jen rámcově vysvětlení, jak jsou testy u bezpříznakových jedinců přesné. Takovou informaci rozhodně nepovažuje soud za obecně známou skutečnost.

[106] I poslední požadavek § 3 odst. 2 pandemického zákona na provedení testu proporcionality v odůvodnění zcela chybí. Pro posuzování zásahu do práv adresátů je klíčová zejména shora uvedená povinnost zaměstnanec opustit pracoviště. V prvé řadě nejsou dotčena práva vůbec identifikována, ačkoliv zásah je již na první pohled zjevný. Z odůvodnění tak není vůbec patrné, že by se odpůrce alespoň pokusil identifikovat, zda se v takovém případě bude jednat o překážku v práci na straně zaměstnance nebo zaměstnavatele a jakou. Vzhledem k tomu, že je tímto mimořádným opatřením povinnost uložena nikoliv zaměstnavateli, ale zaměstnanci, nejspíše by se mělo jednat o překážku v práci na straně zaměstnance. V takovém případě by se jednalo o plnění občanské povinnosti, která podle § 202 zákoníku práce zahrnuje i opatření proti infekčnímu onemocnění. Podle § 200 zákoníku práce v případě výkonu občanské povinnosti sice zaměstnanec od zaměstnavatele přísluší pracovní volno v nezbytně nutném rozsahu, ale zároveň platí, že mu náhrada mzdy nebo platu nepřislouží. V takovém případě je zjevný relativně výrazný zásah do práva zaměstnance, byť časově omezený, získávat prostředky pro své životní potřeby prací (čl. 26 odst. 3 Listiny). V úvahu však připadá i opačný pohled, zejména ve spojení s opatřením odpůrce ze dne 1. 3. 2021, podle něž zaměstnavatelé podléhající povinnému testování smí umožnit svým zaměstnancům osobní přítomnost na pracovišti pouze za předpokladu, že výsledek provedeného testu byl negativní. Pokud by se mělo jednat v těchto případech o překážku v práci na straně zaměstnavatele, pak by se jednalo o v zákoníku práce výslovně nespecifikovanou překážku podle § 208, podle níž náleží zaměstnanci náhrada mzdy nebo platu ve výši průměrného výdělku, není-li uplatněno konto pracovní doby. V takovém případě by tedy pro změnu docházelo k zásahu do práv a oprávněných zájmů zaměstnavatele, neboť zaměstnanec pro něj zpravidla nebude konat práci, a přesto by měl obdržet odměnu. Jak již bylo v tomto rozsudku opakovaně řečeno, nyní napadené opatření není s opatřením ze dne 1. 3. 2021 pevně provázáno. Mohly tedy nastávat obě možné varianty, podle toho, zda by pozitivně testovaný zaměstnanec pracoval u zaměstnavatele, který provádí povinné nebo dobrovolné testování.

⁷ Poznámka redakční rady Sbírky NSS – původní věta rozsudku: „Výrobce tedy sám zjevně nepočítá s tím, že testy nemusí mít dostatečnou vypovídací hodnotu, pokud jsou použity jakkoliv nepoučenými laiky.“

Jak bylo totiž uvedeno, opatření nebylo nijak omezeno na situace, že výsledek byl získán na základě povinného testování podle daného opatření, ale podle svého textu dopadá na jakékoli testy poskytnuté zaměstnavatelem. Na tom nic nemění to, že v opatření k povinnému testování je v jeho čl. IV. uvedeno, že „[p]okud je výsledek preventivního testu na přítomnost antigenu viru SARS-CoV-2 prováděného na pracovišti zaměstnavatele podle čl. I a II pozitivní, je zaměstnanec povinen postupovat podle platného mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví upravujícího povinnosti zaměstnanců při testování na přítomnost antigenu viru SARS-CoV-2 prováděného laickou osobou prostřednictvím testu poskytnutého zaměstnavatelem“. To totiž jen odkazuje na nyní projednávané opatření, ale to samo nijak neváže povinnosti v něm uvedené jen na dané opatření. Ostatně si lze také jen těžko představit, proč jinak odpůrce dané povinnosti nezačlenil přímo do daného opatření, ale vydal opatření samostatně. Nelze vyloučit ani náhled, že by již pozitivní výsledek antigenního testu mohl být považován za dostatečný pro uznání pracovní neschopnosti, která by opět měla odlišné dopady na práva a povinnosti zaměstnance a zaměstnavatele (viz § 191 až 194 zákoníku práce). Není však v tuto chvíli úlohou soudu, aby takový rozbor prováděl, neboť na něj zcela rezignoval odpůrce, který se těmito jistě podstatnými otázkami v odůvodnění opatření vůbec nezabýval. Poté, co by učinil závěr o tom, v jakém režimu se budou zaměstnanci nacházet, by se musel vypořádat s tím, nakolik je zásah do práv a oprávněných zájmů zaměstnanců a zaměstnavatelů přiměřený. To samozřejmě učinit nemohl, pokud neučinil ani primární úvahu o tom, do jakých na první pohled patrných práv a oprávněných zájmů je opatřením zasahováno. Obdobně platí i pro zpracování osobních údajů v souvislosti s vedením evidence provedených testů. Údaje o zdravotním stavu představují tzv. zvláštní kategorii osobních údajů, které požívají oproti běžným osobním údajům zvýšené ochrany (čl. 9 nařízení GDPR). Pokud jsou takové údaje shromažďovány zaměstnavatelem, jistě je namístě provést alespoň základní test proporcionality, ve kterém by měl být poměřen zájem zaměstnanců na neshromažďování údajů o jejich zdravotním stavu se zájmem na vedení evidence. Což je problematické již s ohledem na to, že cíl vedení evidence není jednoznačný.

[107] S navrhovatelí je tedy třeba souhlasit, že napadené opatření nebylo odůvodněno v souladu se zákonnými požadavky a je z tohoto důvodu nezákonné.

VI.8 Vedení spisu

[108] Navrhovatelé tvrdí, že ve věci měl být veden spis, ve kterém by měly být založeny podklady odůvodňující vydání napadeného opatření. Odpůrce uvádí, že spis vede, nicméně se v něm nachází pouze vydaná opatření.

[109] Podle § 17 odst. 1 správního řádu platí, že „[v] každé věci se zakládá spis. Každý spis musí být označen spisovou značkou. Spis tvoří zejména podání, protokoly, záznamy, písemná vyhotovení rozhodnutí a další písemnosti, které se vztahují k dané věci. Přílohou, která je součástí spisu, jsou zejména důkazní prostředky, obrazové a zvukové záznamy a záznamy na elektronických médiích. Spis musí obsahovat soupis všech svých součástí, včetně příloh, s určením data, kdy byly do spisu vloženy.“

[110] Touto otázkou se již relativně podrobně Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku čj. 4 As 301/2020-147. V něm mimo jiné dospěl k závěru, že ačkoliv se o návrhu mimořádného opatření nevede řízení, neznamená to, že by ve správním spise nemusely být podklady, z nichž odpůrce při vydání opatření vycházel. Správní spis se totiž zakládá ve věci (§ 17 odst. 1 správního řádu), a jeho vedení tudíž vychází z existence věci, kterou v posuzované věci bylo vydání opatření, nikoli z vedení řízení o této věci. Odpůrce proto pochybil, pokud v rozporu s § 17 odst. 1 správního řádu do správního spisu nezaložil podklady, z nichž při vydání mimořádného opatření vycházel. Čtvrtý senát nicméně nakonec dospěl k závěru, že to v dané konkrétní věci nemělo za důsledek nezákonnost napadeného opatření. Zohlednil, že vzhledem k nevedení řízení nejsou adresáti opatření zkráceni na právu se k podkladům vyjádřit. Dále pak soud přihlédl k tomu, že odpůrce mimořádné opatření odůvodnil v podstatě obecně známými skutečnostmi, které nebylo třeba podrobně dokazovat a ve spise zvláště dokládat. Za ty považoval například existenci pandemie onemocnění covid-19, způsob, jakým se onemocnění šíří, nepříznivé následky na zdraví a životy osob, které se onemocněním nakazí, skutečnost, že zakrytí nosu a úst do určité míry pomáhá šíření kapének především v uzavřených prostorech. Soud dále zohlednil, že odpůrce při přijímání opatření obecně vychází ze zpráv Státního zdravotního ústavu a Světové zdravotnické organizace, tj. odborných subjektů k dané problematice. Svě úvahy uzavřel Nejvyšší správní soud v daném rozsudku v bodě 59 následovně: „Na základě výše uvedených skutečností (zvláštní povahy předmětného mimořádného opatření, nevedení řízení při jeho vydání, jeho zdůvodnění a odborné kompetence odpůrce), dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že absence podkladů

mimořádného opatření ve správním spise není v konkrétním případě natolik závažným pochybením odpůrce, aby měla za následek jeho nezákonnost. S ohledem na tento závěr Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani námitce stěžovatele, že městský soud pochybil, pokud si nevyžádal všechny podklady, na základě kterých bylo opatření vydáno. Nejvyšší správní soud v této souvislosti považuje za vhodné zmínit, že čím intenzivněji mimořádné opatření zasahuje do právní sféry svých adresátů, tím konkrétněji a podrobněji musí být uvargumentovány a také podloženy důvody pro jeho přijetí. V případě mimořádného opatření odpůrce s intenzivnějším zásahem do právní sféry adresátů než ochrana dýchacích cest by pochybení spočívající v absenci zejména odborných podkladů mimořádného opatření ve správním spise již mohlo mít, i přes výše zmíněná specifika, za následek nezákonnost takového mimořádného opatření pro absenci opory zjištěného skutkového stavu, ze kterého odpůrce vycházel, ve správním spise.“

[111] I s těmito závěry čtvrtého senátu se nyní rozhodující osmý senát ztotožňuje a bude z nich vycházet. Zároveň je nutné upozornit, že pandemický zákon rozšířil požadavky na vydávání mimořádných opatření. V první řadě je to nutnost získat souhlas vlády s vydáním opatření (§ 3 odst. 3 až 5 pandemického zákona). Podle § 3 odst. 7 je odpůrce povinen každé dva týdny mimořádná opatření přezkoumat (s ohledem na § 4 se tato povinnost nevztahuje na nyní přezkoumávané opatření, neboť to bylo vydáno podle zákona o ochraně veřejného zdraví). Správní spis by tedy měl obsahovat i tyto podklady, umožňující soudu například přezkoumat i na takový přezkum navazující novely daných opatření.

[112] V nyní projednávané věci ve spise chybí souhlas vlády s opatřením. S ohledem na to, že podle § 3 odst. 5 věty první pandemického zákona platí, že daná usnesení „vláda neprodleně zveřejní na svých internetových stránkách a v hromadném informačním prostředku“, považoval soud za možné si tuto skutečnost ověřit na internetových stránkách vlády, přičemž zjistil existenci takového souhlasu v usnesení vlády ze dne 5. 3. 2021, č. 249. Jak bylo uvedeno v části věnované odůvodnění opatření, pro zhodnocení míry rizika setrvání zaměstnance na pracovišti je třeba zhodnotit minimálně spolehlivost antigenních testů, přičemž podle soudu tuto skutečnost nebylo možno považovat za skutečnost obecně známou. V takovém případě nejenže musí být tyto údaje v odůvodnění, ale musí být zřejmé i podklad, z něhož odpůrce čerpal. Takový podklad však ve spise chybí.

[113] S navrhovatelí nelze souhlasit v tom, že by ve spise snad měly být založeny i nějaké podklady z neformálních procesů spočívající například v zápisech z porad odpůrce. Ani v jiných věcech, ve kterých je rozhodováno z moci úřední, se do spisů nezakládají výstupy z předchozích porad správního orgánu, interní plány kontrol, apod. Stejně tak se nezakládají například ani různé verze konceptů rozhodnutí. Jiná situace by byla v případě externího podnětu k vydání mimořádného opatření, pokud by právě na základě poznatků z něj získaných bylo mimořádné opatření nakonec vydáno (rozsudek NSS ze dne 28. 6. 2017, čj. 8 As 236/2016-51, body 12-15). Z ničeho však není zřejmé, že by to byl případ nyní přezkoumávaného mimořádného opatření. Navíc je třeba v obecné rovině poukázat na to, že nezaložení všech listin do spisu, ačkoliv by v něm být obsaženy měly, nezakládá bez dalšího důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí, zejména jde-li o dokumenty, které nebyly podkladem rozhodnutí (k tomu viz např. bod 16 citovaného rozsudku čj. 8 As 236/2016-51).

[114] Námitka navrhovatelů, že ve věci nebyl veden spis, respektive se v tomto spisu nenachází podklady pro vydání rozhodnutí, je tedy důvodná, byť se soud nezotožnil se všemi požadavky navrhovatelů na obsah spisu.

VI.9 Zásah do práva na ochranu osobních údajů

[115] Navrhovatelé namítají nezákonnost mimořádného opatření, pokud jde o evidenci testů zaměstnavatelem, ve vztahu k předpisům na ochranu osobních údajů o zdravotním stavu. Stežejní námitkou navrhovatelů v této souvislosti je to, že zpracování osobních údajů bez souhlasu subjektu údajů je možné jen na základě zákonného zmocnění, přičemž zde výjimka není stanovena zákonem, ale až mimořádným opatřením.

[116] Projednávaná otázka se týká shromažďování a zpracování údajů o zdravotním stavu, tedy zvláštní kategorie osobních údajů (dříve nazývaných „citlivé osobní údaje“) upravených zejména v čl. 9 nařízení GDPR.

[117] Podle čl. 9 nařízení GDPR, pokud jde o údaje o zdravotním stavu subjektu údajů, mj. platí: „1. Zpracovává se zpracování [...] údajů o zdravotním stavu [...] 2. Odstavec 1 se nepoužije, pokud jde o některý z těchto případů: [...] b) zpracování je nezbytné pro účely plnění povinnosti a výkon zvláštních práv správce nebo subjektu údajů v oblasti pracovního práva a práva v oblasti sociálního zabezpečení a sociální ochrany, pokud je povoleno právem Unie

nebo členského státu nebo kolektivní dohodou podle práva členského státu, v němž se stanoví vhodné záruky týkající se základních práv a zájmů subjektu údajů; [...] h) zpracování je nezbytné pro účely preventivního nebo pracovního lékařství, pro posouzení pracovní schopnosti zaměstnance, lékařské diagnostiky, poskytování zdravotní nebo sociální péče či léčby nebo řízení systémů a služeb zdravotní nebo sociální péče na základě práva Unie nebo členského státu nebo podle smlouvy se zdravotnickým pracovníkem a při splnění podmínek a záruk uvedených v odstavci 4; i) zpracování je nezbytné z důvodů veřejného zájmu v oblasti veřejného zdraví, jako je ochrana před vážnými přeshraničními zdravotními hrozbami nebo zajištění přísných norem kvality a bezpečnosti zdravotní péče a léčivých přípravků nebo zdravotnických prostředků, na základě práva Unie nebo členského státu, které stanoví odpovídající a zvláštní opatření pro zajištění práv a svobod subjektu údajů, zejména služebního tajemství; [...] 3. Osobní údaje uvedené v odstavci 1 mohou být zpracovávány pro účely uvedené v odst. 2 písm. h), jsou-li tyto údaje zpracovávány pracovníkem vázaným služebním tajemstvím nebo na jeho odpovědnost podle práva Unie nebo členského státu nebo pravidel stanovených příslušnými vnitrostátními orgány nebo jinou osobou, na niž se rovněž vztahuje povinnost mlčenlivosti podle práva Unie nebo členského státu nebo pravidel stanovených příslušnými vnitrostátními orgány. 4. Členské státy mohou zachovat nebo zavést další podmínky, včetně omezení, pokud jde o zpracování [...] údajů o zdravotním stavu.“

[118] Pokud jde o námitku „výhrady“ zákona, pak uvedená ustanovení nehovoří výslovně o zákonu, ale o právu Unie nebo členského státu. Jak bylo uvedeno shora v bodě [84], v obecné rovině je odpůrce oprávněn uložit podle § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví i vedení určitých seznamů souvisejících s potlačováním epidemie ke kontrole plnění povinnosti hlavní, samozřejmě při splnění dalších podmínek. Tyto výjimky tedy nemusí být stanoveny přímo zákonem, ale může stačit, pokud budou stanoveny na základě zákona, včetně vydání mimořádného opatření.

[119] Navrhovatelům však lze přisvědčit v tom, že přestože výjimka nemusí být stanovena přímo zákonem, není uložení vedení evidence bez dalšího v souladu s nařízením GDPR, a to v důsledku namítaného nedostatečného odůvodnění mimořádného opatření. Obecně lze říci, že takové údaje lze zpracovávat za splnění více podmínek. Zejména takové zpracování se musí opírat o řádně vymezený účel [čl. 5 odst. 1 písm. b) nařízení GDPR]. Tento účel musí být „určitý, výslovně vyjádřený a legitimní“ [čl. 5 odst. 1 písm. b) nařízení GDPR] – nařízení tedy klade vysoké kvalitativní požadavky na stanovení takového účelu. Přitom právě od stanoveného účelu se dále odvíjejí omezení správce a zpracovatele těchto údajů i práva subjektů údajů. Jak již bylo uvedeno několikrát, z nyní přezkoumávaného mimořádného opatření není zcela jasné, k jakému „kontrolnímu účelu“ vedení evidence (a tedy i shromažďování a zpracování osobních údajů zvláštní kategorie) přesně slouží a odpůrce v rozporu se zákonnými požadavky neprovedl test proporcionality (viz shora bod [106]). Kromě toho tedy, že dostatečně nevymezení účelu vedení evidence znamená nesplnění požadavků na odůvodnění dle pandemického zákona, jedná se zároveň o porušení požadavků nařízení GDPR na vymezení účelu zpracování osobních údajů zvláštní kategorie. V prvé řadě to je totiž odpůrce, kdo měl vymezit účel zpracování a jeho další omezení z hlediska zachování práv subjektů údajů (tj. testovaných zaměstnanců) a k tomu měl též poskytnout přezkoumatelným způsobem vysvětlení v odůvodnění mimořádného opatření. S tímto odůvodněním by pak mohl následně polemizovat ten, kdo by se jeho zrušení domáhal v řízení před soudem. Teprve tehdy by nastoupila úloha soudu přezkoumat správnost úvah odpůrce ve světle námitek navrhovatele. Jak je uvedeno výše, odpůrce však účel zpracování osobních údajů v souladu s požadavky nařízení GDPR nevymezil.

[120] Ačkoliv další povinnosti v čl. 5 nařízení GDPR se vztahují primárně k povinnostem správce, jistě by bylo vhodné, aby odpůrce vymezil též konkrétní právní titul pro výjimku ze zákazu zpracování osobních údajů o zdravotním stavu podle čl. 9. Bez ohledu na to, zda tuto skutečnost totiž uvede výslovně nebo ne, si musí vyhodnotit, zda je zpracování těchto údajů podle daného ustanovení zaměstnavateli vůbec možné a jaké další podmínky případně musí v mimořádném opatření stanovit [v případě výjimky podle čl. 9 odst. 2 písm. i) nařízení GDPR například stanovení odpovídajících a zvláštních opatření pro zajištění práv a svobod subjektu údajů, zejména služebního tajemství].

[121] Pokud navrhovatelé poukazovali na čl. 10 Úmluvy o lidských právech a biomedicíně, pak podle českého znění uveřejněného ve Sbírce mezinárodních smluv platí: „Čl. 10 Ochrana soukromí a právo na informace 1. Každý má právo na ochranu soukromí ve vztahu k informacím o svém zdraví. 2. Každý je oprávněn znát veškeré informace shromažďované o jeho zdravotním stavu. Nicméně přání každého nebyť takto informován je nutno respektovat. 3.

Pokud je to v zájmu pacienta, může ve výjimečných případech zákon omezit uplatnění práv podle odstavce 2. Nicméně je třeba též poukázat na čl. 26 této úmluvy, který zní: čl. 26 Omezení výkonu práv 1. Žádná omezení nelze uplatnit na výkon práv a ochranných ustanovení obsažených v této Úmluvě kromě těch, která stanoví zákon a která jsou nezbytná v demokratické společnosti v zájmu bezpečnosti veřejnosti, předcházení trestné činnosti, ochrany veřejného zdraví nebo ochrany práv a svobod jiných. 2. Omezení podle předchozího odstavce se nesmí týkat článků 11, 13, 14, 16, 17, 19, 20 a 21.“

[122] Jedná se tak v mnoha ohledech o obdobné výjimky, jako v obecném nařízení o ochraně osobních údajů. V českém překladu se skutečně nachází slovo zákon, nicméně jde o nepřesný překlad závazného anglického a francouzského znění, které hovoří obecně o právu (*prescribed by law, prévues par la loi*). Francouzský termín „*la loi*“ lze sice přeložit sice jako zákon, ale zároveň i jako právo. Není však zřejmé, že by úmluva měla na mysli užší smysl, tedy zákon jako vymezenou formu pramene práva. Z pohledu mezinárodního práva lze ostatně požadavek, aby byla určitá regulace přijata právě ve formě zákona, považovat minimálně za značně neobvyklý. Právní řády smluvních stran se zpravidla výrazně liší, a to jak co do oblastí, které jsou různými právními předpisy regulovány, tak co do orgánů oprávněných k jejich přijetí. Z pohledu mezinárodního práva je podstatné, aby stát dostal mezinárodněprávnímu závazku, a to bez ohledu na to, zda jej docílí prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné či dokonce soudní. I Úmluva o lidských právech a biomedicíně proto požaduje pouze to, aby výjimka z ochrany údajů byla stanovena právem. Pokud jde o další podmínky výjimky, tedy že jsou mj. nezbytná v demokratické společnosti v zájmu ochrany veřejného zdraví, pak lze odkázat na to, co již bylo v bodě [118] řečeno k požadavkům nařízení GDPR. Chybí-li totiž jasný účel vedení této evidence, pak lze těžko provést posouzení, zda jde o opatření nezbytné v demokratické společnosti v zájmu ochrany veřejného zdraví.

[123] Pokud navrhovatelé poukazovali na § 316 odst. 4 zákoníku práce, ten pak zakazuje zaměstnavateli „*vyžadovat od zaměstnance informace, které bezprostředně nesouvisí s výkonem práce a se základním pracovněprávním vztahem*“. Zároveň však stanoví výjimku, pokud tak „*stanoví tento zákon nebo zvláštní právní předpis*“. Ani této výslovné výjimky by nicméně nebylo třeba, neboť se jedná o obecné pravidlo, přičemž zvláštní zákon vždy může stanovit jinak (*lex specialis derogat legi generali*). Opět tedy platí, že pokud je v obecné rovině odpůrce oprávněn uložit podle § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví i vedení určitých seznamů souvisejících s potlačováním epidemie a vyžadovat za tím účelem informace od zaměstnanců, pak § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví představuje zvláštní právní předpis. Je ostatně běžné, že zákon stanoví velmi obecná kritéria pro poskytnutí informací, která jsou pak specifikována konkrétním rozhodnutím orgánu veřejné moci (např. podle § 128 věty první o. s. ř. platí, že „*každý je povinen bezplatně na dotaz sdělit soudu skutečnosti, které mají význam pro řízení a rozhodnutí*“). (...)

Veřejné zdravotní pojištění: úhrada zdravotního výkonu; protonová radioterapie

k § 13 a § 15 odst. 1 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění do 29. 4. 2020 (v textu jen „zákon o veřejném zdravotním pojištění“)

I. Rozhoduje-li zdravotní pojišťovna dle § 15 odst. 1 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, o žádosti pojištěnce o úhradu zdravotního výkonu z prostředků tohoto pojištění, je povinna vycházet z kritérií uvedených v § 13 uvedeného zákona, z nichž mimo jiné vyplývá nárok pojištěnce na úhradu takové léčby, která odpovídá jeho aktuálnímu zdravotnímu stavu a je pro něj přiměřeně bezpečná.

II. Úhradu protonové terapie karcinomu prostaty indikované specializovaným zdravotnickým zařízením se statutem centra vysoce specializované zdravotní péče v oboru onkologie (příloha č. 1 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění) nelze odmítnout toliko s poukazem na obecné poznatky srovnání jednotlivých druhů léčby tohoto onemocnění bez posouzení, zda s ohledem na konkrétní zdravotní stav pojištěnce může představovat i jiný než indikovaný druh léčby v jeho případě postup *lege artis*.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 3. 2021, čj. 1 AdS 507/2020-78)

Věc: J. B. proti Všeobecné zdravotní pojišťovně České republiky o úhradu léčby, o kasační stížnosti.

Podstatou sporu v projednávané věci je posouzení nároku žalobce, který je onkologickým pacientem pojištěným u žalované, na úhradu protonové radioterapie ze zdravotního pojištění podle § 15 odst. 1 zákona o veřejném zdravotním pojištění.

Rozhodnutím ze dne 12. 8. 2019 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), žalovaná žádost žalobce o úhradu protonové terapie zamítla. Následně rozhodnutím ze dne 13. 9. 2019 zamítla žalobcovu odvolání a prvostupňové rozhodnutí potvrdila.

Žalobce se dále bránil správní žalobou, na jejímž základě Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 8. 1. 2020, čj. 14 Ad 15/2019-76, odvolací rozhodnutí žalované zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaná ani při opětovném posouzení věci neshledala odvolání žalobce důvodným, a proto jej rozhodnutím ze dne 29. 4. 2020 (dále jen „napadené rozhodnutí“) podruhé zamítla a prvostupňové rozhodnutí potvrdila.

Žalobce brojil proti rozhodnutí žalované správní žalobou, kterou městský soud rozsudkem ze dne 7. 12. 2020, čj. 14 Ad 9/2020-80, zamítl.

Soud předně uvedl, že žalovaná při opětovném posouzení věci dostala požadavkům vyplývajícím z předchozího zrušujícího rozsudku. Spisový materiál doplnila o kompletní zdravotní dokumentaci žalobce a o Mezinárodní doporučení k léčbě karcinomu prostaty přijatá odborníky v onkologii (NCCN Clinical Practice Guidelines in Oncology – Prostate Cancer, Version 4.2019, August 19, 2019; dále jen „NCCN Guidelines“). Na základě těchto materiálů dospěla k závěru, že protonová léčba není k léčbě karcinomu prostaty vhodnější než fotonová radioterapie. Stanovisko komplexního onkologického centra (dále jen „onkologické centrum“) shledala obecným a formálním, neboť z něj nevyplývá, proč zrovna v případě žalobce není fotonová terapie možná. Závěr žalované, že fotonová radioterapie není obecně nebezpečnější než terapie protonová, tedy nachází oporu ve spise.

Soud nepřivěděl námitce žalobce stran porušení zásady materiální pravdy a vyšetřovací zásady. Uvedl, že žalovaná dostala své povinnosti náležitě zjištění skutkového stavu, neboť k věci shromáždila dostatek podkladů. Zdůraznil, že pravomoc žalované (jejího revizního lékaře) rozhodovat o žádosti je stanovena zákonem, bez ohledu na odbornou kvalifikaci. Zda jejich závěry obstojí, je poté již otázkou posouzení zákonnosti rozhodnutí. Soud rovněž dovodil, že nebylo nezbytné, aby se žalovaná sama přičinila o nápravu stanoviska onkologického centra. Toto stanovisko předložil žalobce a bylo tedy jeho odpovědností, aby z něj vyplýval nárok na uhrazení požadované léčby z veřejného zdravotního pojištění.

K námitce žalobce, že žalovaná vycházela pouze z NCCN Guidelines, soud uvedl, že tento dokument skutečně představoval stěžejní důkaz. To však nečiní rozhodnutí žalované nezákonným. NCCN Guidelines obsahují komplexní zhodnocení současného stavu vědeckého poznání o léčbě rakoviny a představují všeobecně uznávané standardy. Studie odkazované v soudním řízení žalobcem prokazují bezpečnost protonové terapie. Ta však nebyla ve správním řízení zpochybňována. Podstatnou je otázka, zda je i fotonová terapie bezpečnou alternativou a zda představuje postup *lege artis*. Z podkladů shromážděných žalovanou vyplývá, že tomu tak je.

Městský soud zdůraznil, že předložením stanoviska onkologického centra žalobce splnil pouze formální podmínku uvedenou v Příloze č. 1 k zákonu o veřejném zdravotním pojištění. Indikace ze strany onkologického centra však neznamená automatické schválení úhrady léčby. Z napadeného rozhodnutí vyplývá, že stanovisko onkologického centra (zdravotnická dokumentace jako celek) neobsahuje žádnou konkrétní úvahu či srovnání účinků obou typů radioterapie v případě žalobce a žádný důvod, proč by v jeho případě nebyla fotonová terapie postupem *lege artis*.

Soud se dále vyjádřil k námitce žalobce ohledně srovnávání nákladů protonové a fotonové léčby. Připomněl, že nákladovost léčby není primárním referenčním kritériem pro úhradu léčby z veřejného zdravotního pojištění a může být relevantní až v případě, že jsou porovnávány dva *lege artis* postupy. O takovou situaci se jednalo v nyní posuzované věci. Výpočet nákladovosti fotonové radioterapie v napadeném rozhodnutí soud považoval za zcela

transparentní a přezkoumatelný. Žalovaná dle mínění soudu nemohla postupovat jinak, než učinit kvalifikovaný odhad, neboť jí není znám konkrétní plán léčby žalobce.

Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, v níž na úvod shrnul podstatné skutkové okolnosti případu. Uvedl, že mu byl diagnostikován karcinom prostaty. V této souvislosti vydalo onkologické centrum FN Motol (tj. vysoce specializované pracoviště se zvláštním statutem uděleným Ministerstvem zdravotnictví) dne 22. 5. 2019 stanovisko, v němž mu doporučilo protonovou léčbu. Možnosti léčby stěžovatele posuzoval také Multidisciplinární indikační seminář konaný dne 31. 5. 2019, na němž dospěli čtyři lékaři k jednoznačné indikaci protonové radioterapie. Tutéž léčbu stěžovateli doporučili také odborníci ze společnosti Proton Therapy Center Czech, s. r. o. (dále jen „protonové centrum“). O erudici tohoto poskytovatele rovněž nemůže být pochyb, neboť se jedná o jediné pracoviště v ČR, v němž se provádí protonová terapie. Do správního spisu stěžovatel založil i dokumentaci z ambulantních vyšetření u J. F. a J. S., kteří stěžovateli rovněž doporučili absolvování protonové léčby. Žalovaná se postavila proti těmto jednoznačným závěrům a protonovou terapii stěžovateli uhradit odmítla, a to přesto, že sama běžně uvedený typ léčby ze zdravotního pojištění hraří.

V žalobě poukázal stěžovatel na množství pochybení, jichž se žalovaná dopustila. Má přitom za to, že způsob, jakým se městský soud s jeho námitkami vypořádal, je v rozporu s hmotným i procesním právem. Na svých námitkách proto trvá a předkládá v tomto směru další argumentaci.

Stěžovatel je dále přesvědčen, že si žalovaná počínala v rozporu se zásadou materiální pravdy a vyšetřovací zásadou. Jednalo se o jeden z důvodů, pro který městský soud zrušil prvotní rozhodnutí o odvolání. Nyní však soud překvapivě své dřívější závěry popřel a uvedl, že zásada vyšetřovací se v plném rozsahu uplatní toliko v řízeních vedených z moci úřední, nikoliv však v řízeních vedených na základě žádosti, jako je nyní projednávaná věc. S těmito závěry stěžovatel nesouhlasí. Pokud se jedná o zjišťování skutkového stavu, má především za to, že žalované nepřísluší věcný přezkum stanoviska onkologického centra. Taková pravomoc nevyplývá z žádného právního předpisu. Indikace vhodné radioterapie je vysoce kvalifikovanou činností, přičemž revizní lékaři žalované nemají dostatečné odborné znalosti (a praktické zkušenosti) k tomu, aby mohli správnost stanoviska posoudit. Ze správního spisu přitom nevyplývá, že by žalovaná do rozhodovacího procesu zapojila jakéhokoliv odborníka na léčbu onkologických onemocnění.

Stěžovatel trvá na tom, že bylo povinností žalované obstatat si všechny podklady nezbytné pro vydání rozhodnutí. Z napadeného rozhodnutí vyplývá, že žalovaná nebyla spokojena s obsahem podkladů, které stěžovatel předložil. Současně však z těchto podkladů (stanovisek lékařů) vyplývalo, že stěžovateli byla indikována protonová terapie. Pokud měla žalovaná o těchto odborných závěrech pochybnosti, měla učinit kroky za účelem zjištění, jak dotčení lékaři k indikaci protonové terapie a jejímu upřednostnění před jinými léčebnými postupy dospěli. Takto však neučinila a důkazním návrhům stěžovatele nevyhověl v řízení o žalobě ani městský soud. Přitom paradoxně uzavřel, že stanovisko onkologického centra předložil stěžovatel, pročež bylo jeho odpovědností, aby bylo možné na základě stanoviska dospět k závěru o uhrazení požadované péče z veřejného zdravotního pojištění. Proti tomuto tvrzení se stěžovatel ohrazuje, neboť nemůže nést odpovědnost za kvalitu stanoviska onkologického centra, a to již z toho důvodu, že nedisponuje příslušným vzděláním ani odbornými znalostmi. Nadto, i kdyby nedostatky stanoviska odhalil, stěžující by se domohl v onkologickém centru jakýchkoliv změn. To mohla učinit žalovaná, které nic nebránilo v tom, aby požádala o doplnění stanoviska. V neposlední řadě pak ani nemohl nedostatky odstranit, když svůj názor na předložené listiny mu žalovaná vyjevila až v napadeném rozhodnutí (k tomu více námitka ohledně porušení dvojinstančnosti řízení).

Stěžovatel se neztotožňuje ani s názorem městského soudu, že žalovaná není vázána indikací protonové léčby a může ji přezkoumávat. Takový výklad by vedl k vyprázdnění role komplexních onkologických center v procesu indikace vhodné léčby. Stěžovatel považuje za absurdní, že žalovaná bez součinnosti s onkologickým centrem shledala jeho stanovisko nedostatečným, čímž jej uvrhla do situace, kdy si musí protonovou terapii uhradit sám, nebo podstoupit fotonovou radioterapii, kterou mu však žádný z lékařů nedoporučil.

Stěžovatel dále namítá, že žalovaná nerespektovala závazný právní názor vyslovený v předchozím zrušujícím rozsudku městského soudu, podle něhož bylo její povinností náležitě zjistit skutkový stav a svůj případný zamítavý závěr přezkoumatelným způsobem odůvodnit. Žalovaná v této souvislosti učinila pouze tolik, že si vyžádala od

onkologického centra a protonového centra zdravotní dokumentaci stěžovatele. Závěr o tom, že stěžovatel může namísto navrhované léčby podstoupit fotonovou radioterapii, však zůstal zcela nepřezkoumatelným. Zdravotní dokumentaci stěžovatele žalovaná posuzovala optikou NCCN Guidelines, tj. obecné odborné literatury k problematice fotonové a protonové léčby. Nikterak však neosvětlila, z jakého důvodu považuje fotonovou terapii v případě stěžovatele (s ohledem na jeho zdravotní stav a konkrétní situaci) za postup *lege artis*.

Se shora uvedeným souvisí také námitka stěžovatele, že napadené rozhodnutí (ani jemu předcházející prvostupňové rozhodnutí) nenachází oporu ve správním spise. I městský soud v bodě 41 rozsudku připustil, že žalovaný vycházel především z NCCN Guidelines, tj. dospěl pouze k obecnému závěru o použitelnosti obou léčebných metod – fotonové i protonové radioterapie. V bodě 43 rozsudku následně městský soud ve shodě s žalovanou uvedl, že ze zdravotní dokumentace nevyplývá nemožnost využití fotonové terapie. Stěžovatel má za to, že lékaři zapojení do procesu indikace protonové radioterapie nepochybně zvážili i ostatní léčebné alternativy, nemají však povinnost tyto své úvahy zahrnout do svých stanovisek. Náležitosti stanoviska nestanovuje žádný předpis. Pokud tedy měly žalovaná či městský soud ohledně závěrů onkologického centra a protonového centra pochybnosti, měly se je pokusit v součinnosti s těmito subjekty odstranit.

Stěžovatel dále uvádí, že NCCN Guidelines představují jednu z mnoha odborných publikací k léčbě rakoviny prostaty, která je nadto poplatná praxi léčby onkologických onemocnění v USA, kde může být dostupnost různých druhů léčebných metod diametrálně odlišná od České republiky. Za účelem získání objektivních informací by měla žalovaná provést podrobnou rešerši literatury, nikoliv vycházet pouze z jednoho zdroje. Stěžovatel uváděl v žalobě příklady jiných odborných textů k problematice protonové terapie, městský soud však bez dalšího upřednostnil dokument, z něhož čerpala žalovaná. Stěžovatel nepochybuje o tom, že odborníkům z onkologického centra a protonového centra byly NCCN Guidelines známy. Přesto však v jeho případě přistoupili (na základě svých praktických poznatků) k indikaci protonové radioterapie.

V neposlední řadě považuje stěžovatel napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné, pokud se jedná o porovnání ceny protonové a fotonové radioterapie. Vypočtená cena terapie je orientační a nikterak neodráží konkrétní situaci stěžovatele.

Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že po zrušení jejího prvotního rozhodnutí rozsudkem městského soudu ze dne 8. 1. 2020, čj. 14 Ad 15/2019-76, se opětovně zabývala odvoláním stěžovatele a dospěla k závěru, že stanovisko onkologického centra nemá oporu ve zdravotnické dokumentaci, potažmo ve zdravotním stavu stěžovatele. Za situace, kdy přicházely v úvahu dvě rovnocenné léčebné metody, přistoupila žalovaná ke srovnání nákladovosti a dospěla k závěru, že nelze uhradit výrazně dražší protonovou radioterapii.

Žalovaná vyzvala FN Motol a protonové centrum k předložení veškeré zdravotnické dokumentace stěžovatele, na jejímž podkladě lékaři dovodili, že protonová terapie je pro stěžovatele bezpečnější. Vzhledem k tomu, že v ČR neexistuje doporučený postup ohledně indikace protonové léčby, vycházela z NCCN Guidelines, tedy renomovaných a celosvětově uznávaných doporučených postupů léčby onkologických onemocnění. Z tohoto dokumentu vyplývá, že fotonová a protonová radioterapie představují srovnatelné metody léčby karcinomu prostaty.

Ze zákona o veřejném zdravotním pojištění vyplývají dvě podmínky úhrady protonové radioterapie: 1) indikace protonové radioterapie poskytovatelem zdravotních služeb se statutem onkologického centra, 2) souhlas revizního lékaře zdravotní pojišťovny.

V posuzované věci protonovou radioterapii indikovala FN Motol (která má status onkologického centra), ačkoliv stěžovatele nikdy nevyšetřila a neléčila. Indikace protonové radioterapie byla jedinou službou, kterou FN Motol stěžovatel poskytl. Takový postup považuje žalovaná za nežádoucí, neboť má za to, že z hlediska bezpečnosti pacientů, jakož i odpovědnosti indikujícího poskytovatele by mělo onkologické centrum v procesu indikace léčby sehrát zásadnější roli, než představuje toliko formální stvrzení závěrů protonového centra. Žalovaná zdůraznila, že status komplexního onkologického centra uděluje Ministerstvo zdravotnictví pouze poskytovatelům, kteří disponují dostatečným odborným i technickým zázemím dávajícím záruku, že pacient bude dotčeným pracovištěm pečlivě diagnostikován, na základě čehož rozhodne onkologické centrum o dalším léčebném postupu. V daném případě neproběhla diagnostická fáze ve FN Motol, ale v protonovém centru, které je pracovištěm specializujícím se na protonovou radioterapii. Žalovaná je přesvědčena, že takový postup není v souladu s úmyslem

zákonodárce. Doplnila k tomu, že FN Motol obdobně jako v případě stěžovatele postupuje také u mnoha dalších pacientů, přičemž protonovou terapii indikuje často se stejným standardizovaným odůvodněním, aniž by zohlednila individuální stav konkrétního pacienta.

Jediný, kdo se stěžovatelem před indikací protonové léčby hovořil o léčebných alternativách, byla lékařka protonového centra, přičemž z podkladů založených ve spise vyplývá, že stěžovatel se k protonové terapii přiklonil z důvodu obav z terapie fotonové. Žalovaná má za to, že pokud by se stěžovatelem o jeho obavách diskutovali lékaři z FN Motol či jiného pracoviště onkologického centra, mohl si učinit realističtější představy o rizicích a přínosech jak fotonové, tak protonové radioterapie.

Druhou podmínkou pro úhradu protonové terapie z veřejného zdravotního pojištění je schválení revizním lékařem. Pravomoc rozhodovat o úhradě určité zdravotní služby světuje zákon revizním lékařům nejen v oblasti protonové radioterapie, ale i v mnoha dalších případech (např. rozhodování o úhradě některých zdravotnických prostředků uvedených v příloze č. 3 zákona o veřejném zdravotním pojištění). Rozhodování žalované přitom nespočívá jen v kontrole splnění požadovaných formálních náležitostí žádosti. Jedná se o odborný přezkum splnění medicínských podmínek úhrady zdravotní služby. Proto je také příslušná pravomoc svěžena revizním lékařům, nikoliv jiným zaměstnancům žalované. Zákon o veřejném zdravotním pojištění přitom nepožaduje žádnou konkrétní specializaci revizního lékaře, který o žádosti rozhoduje.

Žalovaná se ohradila vůči tvrzení, že postupovala v rozporu se zásadou materiální pravdy a zásadou vyšetřovací. Má za to, že k věci shromáždila dostatek podkladů. Pokud jde o NCCN Guidelines, nejedná se o běžnou odbornou literaturu, ale směrnici (doporučené postupy), která vychází ze zkušeností odborníků jak s protonovou, tak fotonovou terapií. Léčba fotonovou terapií představuje *lege artis* postup léčby karcinomu prostaty a běžně se za tímto účelem používá. Pokud má být z prostředků veřejného zdravotního pojištění uhrazena léčba protonovou radioterapií, je třeba, aby k tomu existoval ověřitelný medicínský důvod. Závěr indikujícího poskytovatele nemůže být odůvodněn pouze obecnými proklamacemi o nižších dávkách zařízení, jako tomu bylo v tomto případě. O vysvětlení konkrétního medicínského důvodu indikace žádala žalovaná již před podáním první správní žaloby, nedostalo se jí však odpovědi. Žalovaná dodává, že při zjišťování skutkového stavu se musí spokojit s obsahem zdravotnické dokumentace, neboť stěžovatelé nemůže nařídít, aby se podrobil jakýmkoliv dalším vyšetřením. Za těchto okolností má žalovaná na to, že učinila za účelem náležitého zjištění skutkového stavu vše, co po ní lze spravedlivě požadovat.

Ohledně přínosů a rizik protonové radioterapie nepanuje mezi odbornou veřejností shoda, o čemž svědčí i odborné články, na které žalovaná poukazovala v řízení před městským soudem. Většina poskytovatelů se statusem onkologického centra nadto protonový typ radioterapie karcinomu prostaty vůbec neindikuje. Takto činí převážně jeden poskytovatel, a to právě FN Motol (78% podíl na počtu indikovaných protonových terapií karcinomu prostaty v roce 2019, 100% podíl v roce 2020). Jiní poskytovatelé se statutem onkologického centra své pacienty úspěšně léčí fotonovou radioterapií.

Za situace, kdy žalovaná ověřila, že protonová a fotonová radioterapie představují rovnocenné léčebné postupy, bylo její povinností brát v úvahu nákladovost léčby. Náklady na fotonovou léčbu vypočetla odhadem, to však neznamená, že je takový výpočet nepřezkoumatelný. Žalovaná nemůže stěžovatelé nařídít, aby se podrobil vyšetření u specialisty na fotonovou terapii, a nedisponuje technickým zázemím k plánování přesného průběhu fotonové terapie. Z tohoto důvodu ani jinak než odhadem postupovat nemohla. Úhrada za fotonovou terapii se počítá jako součin počtu odpovídajících výkonů (výkon č. 43633), bodové hodnoty tohoto výkonu a hodnoty bodu. Žalovaná příkladmo uvedla náklady na fotonovou terapii v počtu 33 frakcí. Ze srovnání s protonovou terapií pak vyplynulo, že náklady na tento druh terapie by byly minimálně dvojnásobné. Závěrem žalovaná doplnila, že chápe obtížnou situaci stěžovatele. Ten však mohl zvážit i jiné alternativy léčby, o nichž byl v protonovém centru poučen. Stěžovatel má možnost svobodné volby způsobu léčby, nelze nicméně přehlédnout, že úhrada protonové terapie podléhá souhlasu zdravotní pojišťovny. Žalovaná si není jistá, zda protonové centrum poskytuje v tomto směru svým pacientům náležité poučení. Webové stránky protonového centra (www.ptc.cz) jsou totiž způsobily vyvolat mylný dojem, že protonová terapie je léčbou bezpodmínečně hrazenou z veřejného zdravotního pojištění.

Na vyjádření žalované reagoval stěžovatel replikou, v níž nad rámec argumentace obsažené v kasační stížnosti uvedl, že v roce 2019 žalovaná ve 289 z 385 případů protonovou terapii schválila. Proto považuje tvrzení žalované o nevyhovující praxi indikačních center (FN Motol) za účelové a její postup v nynější věci za nestandardní.

Dále se ohradil vůči tvrzení, že revizním lékařům žalované přísluší přezkoumávat bez přizvání odborníka na léčbu karcinomu prostaty zdravotní dokumentaci, která je připojena k žádosti o úhradu protonové terapie. Zopakoval, že revizní lékaři nemají dostatečné odborné znalosti. Úlohou revizního lékaře je posoudit, zda byla splněna podmínka spočívající v předložení stanoviska onkologického centra, nemůže však toto stanovisko obsahově přezkoumávat, neboť mu k tomu ani zákon nescválil pravomoc. Odkaz na jiná ustanovení zákona o veřejném zdravotním pojištění (např. příloha č. 3 zákona) je nepřipadný, neboť veřejné právo je vystaveno na zásadě, že správní orgány mohou činit pouze to, co jim zákon výslovně dovoluje.

Pokud se jedná o řádné zjištění skutkového stavu, stěžovatel upozornil, že se žalovaná neřídila závazným právním názorem městského soudu. Po zrušení předchozího rozhodnutí pouze shromáždila další podklady, které však bez součinnosti jakéhokoliv odborníka vyhodnotila jako nedostatečné. Stěžovatel odmítá i obranu žalované, že se na protonové centrum obrátila, avšak dostalo se jí negativní odpovědi. Výzvu žalovaná formulovala vzhledem k tehdejší praxi, která byla nepřipustná. Odmítává reakce protonového centra byla tedy pochopitelná.

Stěžovatel má rovněž za to, že pokud měla žalovaná pochybnosti ohledně jeho zdravotního stavu, mohla jej požádat o součinnost. Žalovaná spolupracuje s rozsáhlou sítí smluvních poskytovatelů zdravotních služeb, kteří se zabývají léčbou karcinomu prostaty. Mohla proto požádat o doplňující vyšetření. Totéž platí ve vztahu k ověření nákladovosti fotonové léčby s ohledem na konkrétní zdravotní stav stěžovatele.

Stěžovatel zdůraznil, že podstoupil vyšetření, na jejichž základě mu lékaři s přihlédnutím k jeho zdravotnímu stavu doporučili protonovou léčbu. Lze proto dovodit, že fotonovou léčbu naopak shledali nevhodnou. Žalovaná přesto konstatovala, že by se měl stěžovatel podrobit fotonové terapii, což odůvodňuje odkazem na NCCN Guidelines, tj. obecný dokument zabývající se protonovou a fotonovou metodou radioterapie. Na podporu svých závěrů neobstarala žádné další podklady (např. oponentní stanovisko onkologického centra) a ani nepřizvala žádného odborníka z oboru radioterapie.

Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek Městského soudu v Praze i rozhodnutí žalované a vrátil jí věc k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

[41] Podstatou sporu je správnost posouzení otázky, zda stěžovatel splňuje podmínky pro úhradu protonové terapie z veřejného zdravotního pojištění.

V.a) Shrnutí rozhodných skutečností ze správního spisu

[42] Ze správního spisu soud zjistil následující rozhodné skutečnosti. Stěžovatel podal dne 11. 6. 2019 prostřednictvím poskytovatele zdravotních služeb – protonového centra u žalované žádost o úhradu protonové radioterapie k léčbě karcinomu prostaty z veřejného zdravotního pojištění, z níž vyplývá, že protonová terapie byla u stěžovatele mimo jiné indikována na základě indikačního semináře multidisciplinárního týmu lékařů z FN Motol a protonového centra: *„Tento disciplinární tým indikoval protonovou radioterapii, jelikož v tomto případě vede k nižší zátěži kritických struktur v okolí cílového objemu. V případě fotonové radioterapie u pacienta není možné zajistit snížení dávky záření na dutinu břišní, resp. na střevní klíčky v ní uložené, na rektum a močový měchýř, resp. na bulb penisu, a nelze tak předcházet případnému vzniku akutní enteritidy (tím méně pozdní plastické peritonidy, resp. peritoneálních srůstů), klinicky závažné proktitidy, resp. cystitidy a/nebo erektilní dysfunkce. Protonová radioterapie u pacienta byla z dostupných technik radioterapie shledána jako optimální způsob léčby, při kterém bude nejlépe ozářen stanovený cílový objem dávkou nezbytnou k dosažení požadovaného léčebného účinku, přičemž ozáření ostatních tkání bude tak nízké, jak lze rozumně dosáhnout bez omezení léčebného přínosu. S touto významnou redukcí integrální dávky na okolní tkáň a orgány bude zajištěno nižší riziko vzniku poradiačních komplikací a sekundárních malignit.“*

[43] Součástí žádosti byla lékařská zpráva protonového centra ze dne 31. 5. 2019 podepsaná M. K., vyjádření Multidisciplinárního indikačního semináře onkologického centra podepsané radiační onkoložkou S. S.,

klinickým a radiačním onkologem P. V., radiodiagnostikem D. K. a urologem M. L. V neposlední řadě bylo k žádosti přiloženo rovněž lékařské stanovisko onkologického centra FN Motol, obsahující následující závěr: „Indikována a doporučena protonová radioterapie z důvodu dozimetrické výhody a nižšího rizika ohrožení pac. nežádoucími účinky léčby, resp. její vyšší toxicity, zejména v oblasti malé pánve. Protonová radioterapie v uvedené indikaci zcela zásadně snižuje dávku ionizujícího záření na konečník a na močový měchýř; v obou lokalizacích o cca 10-20 Gy (D_{mean}), což je z hlediska radiační ochrany dávka velmi vysoká. Za zásadní je nutno rovněž považovat redukci integrální dávky záření, která snižuje riziko vzniku potenciálně fatálního dalšího nádorového onemocnění indukovaného ionizujícím zářením. Pacienta tedy není možné léčit ani moderní metodou fotonového záření tak bezpečně, jako zářením protonovým.“

[44] Usnesením ze dne 21. 6. 2019, rozhodla revizní lékařka žalované S. M. o přerušení řízení a vyzvala stěžovatele k odstranění vad žádosti, a to k doložení vyjádření onkologického centra, podepsaného vedoucím centra a radiačním onkologem, že v posuzovaném případě není možné použít pro léčbu stěžovatele moderní metodu fotonové radioterapie.

[45] V reakci na uvedené usnesení obdržela žalovaná od protonového centra podání označené jako „odvolání proti usnesení čj. X“, v němž J. K. odmítl požadavek žalované s tím, že stěžovatel doložil všechny podklady potřebné pro schválení protonové terapie a počínání žalované považuje protonové centrum za neoprávněné. Revizní lékařka žalované vyhodnotila uvedené podání dle obsahu jako doplnění žádosti a následně pokračovala v řízení a dne 12. 8. 2019 vydala prvostupňové rozhodnutí, jímž žádost stěžovatele zamítla. Svůj postup odůvodnila tím, že podle vyhlášky č. 134/1998 Sb., kterou se vydává seznam zdravotních výkonů s bodovými hodnotami, je pro schválení léčby protonovou terapií u diagnóz výslovně nespecifikovaných ve vyhlášce rozhodující nemožnost dodržení dávkových limitů na zdravé tkáni u moderních technik fotonové léčby. Ve stanovisku onkologického centra však vyjádření stran nemožnosti použití fotonové radioterapie pro překročení těchto dávkových limitů chybí. Právní názor revizní lékařky potvrdila žalovaná i v odvolacím rozhodnutí ze dne 13. 9. 2019.

[46] Městský soud ve zrušujícím rozsudku ze dne 8. 1. 2020, čj. 14 Ad 15/2019-76, žalované vytkl, že na věc aplikovala chybný právní předpis. Uvedl, že žalovaná měla vycházet toliko ze zákona o veřejném zdravotním pojištění, přičemž po předložení stanoviska onkologického centra musí dále posoudit, zda splňuje protonová terapie v případě stěžovatele kritéria vymezená v § 13 odst. 1 zákona o veřejném zdravotním pojištění. Současně zdůraznil, že stěžovatel nebyl ve věci nečinný a předkládal lékařské zprávy, z nichž vyplývalo, že mu lékaři indikovali protonovou terapii. Pokud měla žalovaná o správnosti těchto závěrů pochybnosti, pak bylo na ní, aby prokázala, že fotonová terapie představuje v případě stěžovatele postup *lege artis*. Učinit tak dle městského soudu mohla obstaráním oponentního stanoviska onkologického centra či prozkoumáním kompletní zdravotní dokumentace jejími revizními lékaři.

[47] V návaznosti na zrušení odvolacího rozhodnutí citovaným rozsudkem městského soudu si žalovaná vyžádala od onkologického centra a protonového centra kompletní zdravotní dokumentaci stěžovatele. Dále do spisu založila především NCCN Guidelines, přehled úhrad zdravotní péče žalobce za období 1. 6. 2018 – 30. 6. 2019 a stanoviska onkologického centra k jiným pacientům s obdobnou diagnózou. Následně stěžovatele vyzvala k seznámení s podklady rozhodnutí, čehož také využil a zaslal žalované ke shromážděným podkladům své vyjádření. Na základě doplněných podkladů posuzovala žalovaná, zda došlo k naplnění zákonných podmínek pro úhradu protonové terapie z veřejného zdravotního pojištění. Shledala však, že v případě stěžovatele představuje postup *lege artis* i fotonová terapie, která je oproti terapii protonové méně nákladná. Proto odvolání stěžovatele opětovně zamítla.

V.b) Právní posouzení

[48] Podle § 15 odst. 1 zákona o veřejném zdravotním pojištění platí, že „[z]e zdravotního pojištění se nehradí, nebo se hradí jen za určitých podmínek, zdravotní výkony uvedené v příloze č. 1 tohoto zákona.“

[49] Z přílohy č. 1 vyplývá, že protonová terapie spadá pod kategorii Z, tzn. jedná se o „zdravotní výkon plně hrazený zdravotní pojišťovnou jen za určitých podmínek a po schválení revizním lékařem.“ Pod položkou č. 41 Seznamu zdravotních výkonů z veřejného zdravotního pojištění nehrazených nebo hrazených jen za určitých podmínek je uvedena protonová terapie s poznámkou, že „[v]ýkon bude hrazen jen, pokud byl proveden na základě indikace

poskytovatele, který má statut centra vysoce specializované zdravotní péče v oboru onkologie udělený podle zákona o zdravotních službách.“

[50] V posuzované věci není pochyb o tom, že stěžovatel splnil jednu z podmínek stanovenou v příloze č. 1 zákona o veřejném zdravotním pojištění, spočívající v nutnosti předložení stanoviska onkologického centra, které stěžovateli indikovalo protonovou radioterapii. Mezi účastníky je však sporné, zda žalované (jejím revizním lékařům) přísluší při úvaze o vydání souhlasu (druhá podmínka) stanovisko hodnotit po obsahové stránce, popř. jakým způsobem má postupovat, vystanou-li na její straně pochybnosti o správnosti tohoto stanoviska. Stěžovatel je přesvědčený, že za řádné zjištění skutkového stavu nese odpovědnost žalovaná a případné nedostatky stanoviska se musí sama pokusit odstranit. Těto své povinnosti dle jeho mínění nedostála a skutkový stav náležitě nezjistila. Její rozhodnutí pak dle mínění stěžovatele nenachází oporu ve správním spise, neboť ze shromážděného spisového materiálu nevyplývá, že by jak protonová, tak fotonová terapie představovaly ve vztahu k jeho osobě rovnocenné metody léčby. (...)

[61] Ve zbylé části kasační stížnosti stěžovatel namítal zejména nedostatečné zjištění skutkového stavu, respektivně uváděl, že rozhodnutí žalované nenachází oporu ve správním spise. Rovněž tyto námitky stěžovatele shledal Nejvyšší správní soud důvodnými.

[62] Prvotní podmínkou pro schválení úhrady protonové terapie ze zdravotního pojištění je indikace tohoto druhu léčby specializovaným zdravotnickým zařízením se statusem onkologického centra. Tuto podmínku stěžovatel splnil, přičemž k žádosti o úhradu protonové léčby doložil i další podklady (zápis z Multidisciplinárního indikačního semináře, lékařská zpráva ze dne 31. 5. 2019 – v podrobnostech viz body [42] a [43] rozsudku), které potvrzovaly, že v případě stěžovatele představuje právě protonová radioterapie optimální způsob léčby. Lze přitom předpokládat, že lékaři zapojení do indikace léčby zvažovali všechny potenciální léčebné postupy, přesto však dospěli k závěrům o indikaci protonové radioterapie, nikoliv terapie fotonové. Ostatně stanovisko onkologického centra obsahuje výslovný závěr, že „[p]acienta tedy není možné léčit ani moderní metodou fotonového záření tak bezpečně, jako zářením protonovým“. Pokud měla žalovaná o správnosti uvedených závěrů pochybnosti, či shledávala zdůvodnění stanoviska onkologického centra nedostatečným, bylo na ní, aby si k věci obstarala další podklady. K obdobným závěrům dospěl ve zrušujícím rozsudku ze dne 8. 1. 2020, čj. 14 Ad 15/2019-76, i městský soud, který uvedl: „Pokud žalovaná (či její revizní lékaři) pochybovala o správnosti vyřčených závěrů ohledně nezbytnosti indikace protonové radioterapie, bylo její povinností opačné závěry náležitě prokázat. A to například obstaráním oponentního stanoviska KOC či prozkoumáním kompletní zdravotní dokumentace žalobce jejími revizními lékaři a přednesením přezkoumatelného opačného názoru o možnosti žalobce podstoupit fotonovou radioterapii. Vzhledem k množství důkazů předložených žalobcem bylo tedy na žalované, aby si sama obstarala případně další důkazy, na základě kterých by mohla dovodit, že postupem lege artis v souladu s § 13 zákona o veřejném zdravotním pojištění je u žalobce moderní fotonová radioterapie.“

[63] Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že těmto požadavkům žalovaná nedostála. Po zrušení prvotního rozhodnutí o odvolání se obrátila na onkologické centrum a protonové centrum s výzvou k předložení veškeré zdravotnické dokumentace, na jejímž základě byla stěžovateli indikována protonová léčba karcinomu prostaty, a aktuálních lékařských zpráv, z nichž bude zřejmé, zda je stěžovatel i nadále indikován k protonové terapii nebo zda neabsolvoval v mezidobí jinou léčbu. Na tuto žádost oba oslovené subjekty reagovaly a předložily zdravotnickou dokumentaci stěžovatele. Z té však nikterak nevyplývá závěr žalované, že fotonová i protonová radioterapie představují rovnocenné způsoby léčby stěžovatele. Veškeré shromážděné lékařské zprávy naopak (vyjadřují-li se k metodě léčby stěžovatele) hovoří ve prospěch léčby protonovou terapií. Žádný z ošetřujících lékařů stěžovatele nevysovil závěr o použitelnosti fotonové léčby. Ve prospěch léčby protonovou radioterapií se naopak vyjádřili lékaři z protonového centra, onkologického centra a lékaři účastníci se Multidisciplinárního indikačního semináře. Pro uvážení protonové terapie se vyslovil rovněž urolog J. S. v lékařské zprávě ze dne 15. 4. 2019.

[64] Žalovaná svůj závěr o bezpečnosti obou metod radioterapie, tj. metody fotonové i protonové argumentačně podpořila především odkazem na NCCN Guidelines. Nejvyšší správní soud nepochybně závěry městského soudu obsažené v přezkoumávaném rozsudku, že z uvedeného dokumentu vyplývá obecná použitelnost obou metod radioterapie k léčbě karcinomu prostaty. To však samo o sobě neznamená, že oba druhy radioterapie představují rovnocenné způsoby léčby rovněž v případě stěžovatele. Městský soud ostatně v předchozím

zrušujícím rozsudku čj. 14 Ad 15/2019-76, zdůraznil, že „*součástí definice lege artis postupu, který musí být žalobci poskytnut, je prvek individualizace lékařského postupu.*“ Nyní však své dřívější závěry v zásadě popřel, když dovodil, že žalovaná řádně odůvodnila, proč považuje fotonovou terapii v případě stěžovatele za postup *lege artis*. Vzhledem k tomu, že NCCN Guidelines představují pouze obecný dokument pojednávající o léčbě karcinomu prostaty, nelze z něj vyvozovat žádné konkrétní závěry ve vztahu k situaci stěžovatele.

[65] Nejvyšší správní soud na tomto místě zdůrazňuje, že právo na bezplatnou lékařskou péči je v ústavněprávní rovině garantováno v čl. 31 Listiny základních práv a svobod. Jakkoliv nelze dovést bezpodmínečný nárok na úhradu jakékoliv péče, je třeba trvat na tom, aby byla ze zdravotního pojištění hrazena taková péče, která odpovídá zdravotnímu stavu konkrétního pojištěnce a je pro něj přiměřeně bezpečná. Pouze léčbu, která odpovídá těmto požadavkům, lze považovat za postup *lege artis*. Obdobná kritéria ostatně vyplývají z § 13 odst. 1 zákona o veřejném zdravotním pojištění. Nejvyšší správní soud tedy shledává nezákonným postup žalované, která na základě obecných poznatků o léčbě karcinomu prostaty (nevyhovujícím kritériím obsaženým v § 13 zákona o veřejném zdravotním pojištění) dovodila, že fotonová terapie představuje stejně jako terapie protonová v případě stěžovatele postup *lege artis*.

[66] Výtýká-li tedy žalovaná stanovisku onkologického centra (jakož i dalším podkladům obsaženým ve zdravotnické dokumentaci stěžovatele) jejich obecnost, napadené rozhodnutí trpí totožným nedostatkem. Ve vztahu ke stanovisku onkologického centra Nejvyšší správní soud uvádí, že žádný právní předpis nestanoví povinnost zahrnout do dotčeného stanoviska srovnání různých typů léčby. Indikující lékař pochopitelně takovou úvahu učinit musí. Pokud se však ve vztahu ke konkrétnímu pacientovi přiklonil k určité metodě léčby, v nynější věci k použití protonové radioterapie, je třeba vycházet z předpokladu, že jiné způsoby léčby neshledal pro stěžovatele vhodnými. Ve svém stanovisku jejich použití ostatně i vyloučil, neboť uvedl, že léčba prostřednictvím fotonové terapie (viz body [43] a [59] rozsudku) není pro stěžovatele natolik bezpečná, jako terapie protonová. Pakliže žalovaná považovala takové vyjádření za příliš obecné, nic jí nebránilo v tom, aby onkologické centrum požádala o doplnění stanoviska. Takto však nikdy v průběhu řízení neučinila. Pokud se jedná o výzvu ze dne 21. 6. 2019, revizní lékařka se jí obracela pouze na stěžovatele, přičemž negativní odpovědi se mu dostalo od protonového centra. Podkladem pro rozhodnutí o úhradě léčby podle § 15 odst. 1 zákona o veřejném zdravotním pojištění je však stanovisko specializovaného zdravotnického zařízení se statutem komplexního onkologického centra, tj. v nynější věci FN Motol. V případě pochybností tedy měla o vyjádření (doplnění stanoviska) žalovaná požádat primárně tohoto zařízení. Na onkologické centrum se žalovaná obrátila pouze výzvou ze dne 14. 2. 2020, v níž žádala předložení zdravotnické dokumentace. Nedomáhala se však vysvětlení či doplnění samotného stanoviska.

[67] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že ze shromážděných podkladů řízení nic nenasvědčuje tomu, že by fotonová radioterapie představovala s ohledem na zdravotní stav stěžovatele rovnocennou metodu léčby jako indikovaná protonová radioterapie. Závěry žalované proto nenachází oporu ve správním spise. Jeví se přitom jako nepřijatelné, aby žalovaná stěžovateli odmítla schválit úhradu léčby protonovou terapií toliko s odkazem na obecné poznatky o léčbě karcinomu prostaty (NCCN Guidelines) v situaci, kdy žádná z lékařských zpráv nehovoří o možnosti léčby stěžovatele metodou terapie fotonové a ani žalovaná neopatřila žádný podklad, z něhož by takové závěry plynuly.

[68] Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že pokud nebylo osvědčeno, zda fotonová terapie představuje v případě stěžovatele postup *lege artis*, bylo porovnávání nákladovosti fotonové a protonové radioterapie předčasné. Z tohoto důvodu ani nepovažuje za nezbytné vyjadřovat se v podrobnostech k související námitce stěžovatele. Pouze ve stručnosti však uvádí, že stanovení nákladů léčby kvalifikovaným odhadem nepředstavuje samo o sobě nepřezkoumatelný postup, pokud tak žalovaná činí na základě ověřitelných podkladů.

Rozšířený senát: povinnost postoupit věc rozšířenému senátu

k § 17 odst. 1 soudního řádu správního

Je-li určitý názor jednoznačně formulovaný a podrobně odůvodněný ve více rozhodnutích Nejvyššího správního soudu a je evidovaný v podobě právní věty v databázích judikatury, pak blíže neodůvodněná marginální poznámka vyslovená bez nutné souvislosti s meritem věci v ojedinělém jiném rozhodnutí, z níž může být dovozován názor odlišný, nezakládá povinnost postoupit věc rozšířenému senátu dle § 17 odst. 1 s. ř. s.

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2021, čj. 6 As 174/2019-35)

Prejudikatura: č. 330/2004 Sb. NSS, č. 1742/2009 Sb. NSS, č. 2145/2010 Sb. NSS, č. 2838/2013 Sb. NSS, č. 3423/2016 Sb. NSS, č. 3577/2017 Sb. NSS, č. 3339/2019 Sb. NSS, č. 3896/2019 Sb. NSS.

Věc: J. S. proti Ministerstvu dopravy o námitkách proti záznamu bodů do registru řidičů, o kasační stížnosti žalovaného.

Magistrát hlavního města Prahy (dále jen „správní orgán prvního stupně“) oznámil přípisem ze dne 10. 8. 2016 žalobci, že dosáhl 12 bodů v bodovém hodnocení řidiče, a zároveň jej vyzval k odevzdání řidičského průkazu. Žalobce podal dne 12. 8. 2016 proti provedenému záznamu bodů námitky, aniž by jakkoli konkretizoval, z jakého důvodu proti záznamu bodů brojí. Správní orgán prvního stupně námitky rozhodnutím ze dne 28. 2. 2017 námitky zamítl a záznam 12 bodů potvrdil.

Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí dne 28. 2. 2017 odvolání, v němž poprvé označil jím tvrzené nedostatků pokutových bloků, jimiž byl za přestupky pokutován a na jejichž základě byl proveden záznam bodů (dále též jen „pokutové bloky“). Namítal zejména, že určité údaje na nich jsou nedostatečné, případně že jsou nečitelné, zkratkovité a strohé (šlo o osobu přestupce, dobu a místo spáchání, právní kvalifikaci přestupkového jednání, výši uložené sankce a místo vydání bloku).

Žalovaný rozhodnutím ze dne 6. 5. 2019 odvolání žalobce zamítl, aniž by si vyžádal a posoudil pokutové bloky. Označil námitky žalobce za natolik obecné a paušální, že je postačilo vypořádat odkazem na oznámení o uložení pokuty, na jejichž základě byly záznamy bodů provedeny (zde odkázal na rozsudky NSS ze dne 24. 8. 2010, čj. 5 As 39/2010-76, a ze dne 4. 1. 2012, 3 As 19/2011-74). Žalobce navíc uplatnil své námitky pozdě, a to s ohledem na zásadu koncentrace odvolacího řízení (zde žalovaný odkázal na rozsudek NSS ze dne 29. 3. 2017, čj. 8 As 186/2016-35).

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu u Městského soudu v Praze, který rozsudkem ze dne 23. 8. 2019, čj. 9 A 74/2019-50, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Uvedl, že žalovaný si měl pokutové bloky vyžádat a posoudit je, jelikož formálními náležitostmi pokutového bloku je správní orgán povinen se zabývat, pokud je řidič konkrétně namítá a pokud mohou zpochybnit způsobilost pokutového bloku být podkladem pro zápis bodů do registru (zde odkázal na rozsudky NSS ze dne 4. 1. 2012, čj. 3 As 19/2011-74, a ze dne 8. 11. 2017, čj. 10 As 3/2017-34). Zároveň se podle městského soudu v námitkovém řízení neuplatní koncentrace řízení, tudíž správní orgány musí přihlížet i k námitkám, které byly nově vzneseny v odvolacím řízení (zde odkázal na rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2013, čj. 4 As 102/2013-38).

Žalovaný (stěžovatel) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost a navrhl předložit věc co nejdříve rozšířenému senátu. Tvrdil totiž, že v judikatuře správních soudů panuje rozpor v otázce, zda lze uplatnit institut koncentrace upravený v § 82 odst. 4 správního řádu v námitkovém řízení vedeném podle § 123f zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu). Z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu poukázal stěžovatel konkrétně na rozsudek ze dne 24. 10. 2013, čj. 4 As 102/2013-38, podle něž je koncentrace v námitkovém řízení vyloučena, zatímco v rozsudku ze

dne 29. 3. 2017, čj. 8 As 186/2016-35, kde tehdejší stěžovatel tvrdil, že koncentraci v tomto řízení uplatňovat nelze, označil Nejvyšší správní soud naopak jeho námitku za nedůvodnou.

Stěžovatel zastával názor, že koncentraci řízení v daném případě uplatnit lze. Námitkové řízení je totiž podle něj řízením zahajovaným na žádost, nikoliv z moci úřední (kde by byla koncentrace vyloučena § 50 odst. 3 správního řádu). Záznam bodů v registru řidičů je sice podle judikatury trestem ve smyslu čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod a čl. 7 odst. 1 věty druhé Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 30. 9. 2015, čj. 6 As 114/2014-55), účastníkovi se však v řízení o námitkách žádný trest neukládá, a koncentrace řízení je tak zcela namístě.

Stěžovateli bylo z úřední činnosti známo, že právní zástupce žalobce, JUDr. Radek Bechyně, advokát, zastupuje velké množství různých osob a jejich jménem uplatňuje v námitkových řízeních šablonovitě výhrady vytýkající pokutovým blokům paušálně stále tytéž (typizované) formální nedostatky. Je vyloučeno, aby všechny pokutové či příkazové bloky, které zástupce žalobce napadá, trpěly všemi jím namítanými vadami. Proto dovozuje, že nebyl povinen si vyžádat pokutové bloky, jelikož mu na základě uplatněných námitek nevznikly důvodné pochybnosti o údajích zaznamenaných v oznámeních policie, na jejichž základě provedl žalobci záznamy bodů v registru řidičů. V některých případech specifikuje JUDr. Radek Bechyně údajné formální nedostatky pokutových bloků až ve správní žalobě. Pokud by nebylo možné uplatňovat v námitkovém řízení koncentraci, znamenalo by to, že si mnohdy budou muset pokutové bloky vyžádat až krajské soudy.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že zpochybnil dostatečně konkrétně formální náležitosti a údaje zaznamenané v pokutových blocích, přičemž tyto námitky nebylo možné přezkoumat jinak než ověřením těchto informací v samotných pokutových blocích. V praxi správních orgánů podle žalobce nepanuje jednota, pokud jde o posuzování pokutových bloků, příp. správních rozhodnutí jako způsobitelných podkladů pro záznam bodového hodnocení do registru řidičů. Ve většině případů si správní orgány na základě podaných námitek automaticky vyžádají originální podklady a posuzují, zda mají předepsané náležitosti. Z tohoto přístupu vybočuje jen Magistrát hlavního města Prahy a žalované Ministerstvo dopravy. K zásadě koncentrace pak žalobce poukázal na to, že je omezena povinnost správního orgánu zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti (§ 3 správního řádu), zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu (§ 50 správního řádu) a v odvolacím řízení i povinnost správního orgánu přezkoumat zákonnost napadeného rozhodnutí a jemu předcházejícího řízení bez ohledu na rozsah odvolacích námitek (§ 89 správního řádu).

Šestý senát Nejvyššího správního soudu, kterému byla věc přidělena, dospěl k názoru, že v judikatuře Nejvyššího správního soudu skutečně panuje rozpor, který šestému senátu brání ve věci rozhodnout bez toho, že by nejprve aktivoval rozšířený senát. Proto usnesením ze dne 26. 3. 2020, čj. 6 As 174/2019-25, věc postoupil rozšířenému senátu.

V první řadě postupující senát shledal rozkol v otázce, zda lze v řízení o námitkách proti záznamu bodů v registru řidičů uplatnit koncentraci upravenou v § 82 odst. 4 správního řádu. Již v rozsudku ze dne 2. 2. 2012, čj. 5 As 93/2011-55, se Nejvyšší správní soud k této otázce vyjádřil tak, že námitkové řízení lze podřadit pod řízení, v nichž správní orgán ukládá povinnost z moci úřední, konkrétně se jedná o povinnost odevzdat řidičský průkaz. V rozsudku ze dne 24. 10. 2013, čj. 4 As 102/2013-38, na něj odkazoval stěžovatel a který byl opatřen i právní větou, dospěl Nejvyšší správní soud již jednoznačně k závěru, že stejně jako v řízení přestupkovém, i v řízení o námitkách proti záznamu bodů v registru řidičů podle § 123f zákona o silničním provozu je vyloučena koncentrace řízení ve smyslu § 82 odst. 4 správního řádu. Stejný názor vyjádřil Nejvyšší správní soud i v rozsudku ze dne 25. 7. 2019, čj. 1 As 353/2018-52.

Naproti tomu v rozsudku ze dne 29. 3. 2017, čj. 8 As 186/2016-35, na něj rovněž odkázal stěžovatel, Nejvyšší správní soud uvedl: „*Správní řízení o námitkách proti záznamu bodů v registru řidičů je řízením zahajovaným na návrh, předpokladem jeho zahájení je totiž podání námitek řidičem. Námitka stěžovatele, že řízení o námitkách není ovládáno zásadou koncentrace řízení, proto důvodná není.*“ Tuto stručnou úvahu nicméně postupující senát označil za apodiktickou argumentaci *in obiter dictu*, kterou by bylo možno přejít jako ojedinělé vybočení. Postoupení věci rozšířenému senátu však opodstatňuje i rozsudek ze dne 8. 11. 2017, čj. 10 As 3/2017-34. Zde žalobce vznesl konkrétní námitky proti dvěma ze tří pokutových bloků dokonce až ve správní žalobě. Desátý senát pak

připustil zrušení odvolacího rozhodnutí jen na základě těch námitek, které zazněly již v řízení správním, a odmítl představu, že by si bloky, proti nimž vznesl žalobce námitky až v soudním řízení, měl vyžádat a přezkoumat je krajský soud. Ačkoliv se nejednalo přímo o uplatnění koncentrační zásady podle § 82 odst. 4 správního řádu, desátý senát zde jednoznačně popřel, že by bylo možné z trestní povahy řízení záznamu bodů dovozovat časově neomezenou možnost uplatňovat námitky proti pokutovým blokům třeba až v soudním řízení.

Postupující senát dále shledal rozpor v judikatuře Nejvyššího správního soudu ohledně otázky, jaké námitky proti záznamu bodů lze posoudit podle pouhých (formálně bezvadných) oznámení o přestupku, a u jakých je již jejich zhodnocení možné jen na základě originálních podkladů (pokutových bloků), které si správní orgán musí za tímto účelem vyžádat od jejich původce (zpravidla od policie). Jednotlivé rozsudky Nejvyššího správního soudu se shodují v tom, že správní orgán má povinnost vyžádat si pokutové bloky v případě, že oznámení o přestupku trpí samo o sobě závažnými nedostatky (rozsudek NSS ze dne 24. 8. 2010, čj. 5 As 39/2010-76), nebo proto, že žalobce svými námitkami údaje obsažené v oznámení úspěšně zpochybnil (rozsudek NSS ze dne 26. 9. 2019, čj. 3 As 298/2017-23).

Popsané pravidlo je ale natolik obecné, že ani sám Nejvyšší správní soud není schopen je aplikovat jednotně. V některých případech vytkl žalobci, že jeho námitky (přestupků si není vědom) byly příliš obecné, a musel by je tudíž více konkretizovat, např. uvést, že se v době přestupku nacházel na jiném místě nebo že vozidlo neřídil (rozsudek NSS ze dne 4. 1. 2012, čj. 3 As 19/2011-74). Jindy dodal, že by navíc musel podložit takovato svá tvrzení i důkazními návrhy, aby vůbec byla způsobilá vyvolat pochybnosti o obsahu oznámení o přestupku (rozsudek NSS ze dne 29. 3. 2017, čj. 8 As 186/2016-35). Ke zpochybnění oznámení o přestupku nepostačovaly v jiném případě ani námitky, že pokutový blok je nesrozumitelný, neboť v něm „*nebyl dostatečně popsán skutek, jebož se žalobce měl dopustit, a ani nebyla jednoznačně uvedena jeho právní kvalifikace*“. Nejvyšší správní soud totiž vyšel z teze, že „*samotnou zákonnost rozhodnutí o přestupku v řízení o záznamu bodů přezkoumávat nelze*“ (rozsudek NSS ze dne 18. 4. 2018 čj. 6 As 360/2017-21).

Postupující senát v této souvislosti vyslovil domněnku, že Nejvyšší správní soud projevil určitou benevolenci v případech, kdy byly pokutové bloky v době uplatnění námitek proti záznamu bodů již skartovány, tudíž je nebylo možné k důkazu použít. Naproti tomu tam, kde měl správní orgán možnost si originály pokutových bloků vyžádat a nečinil tak, povětšinou vystupoval Nejvyšší správní soud přísněji. Námitka, že na bloku není dostatečně specifikováno číslo žalobcova občanského průkazu, že chybí identifikace státního orgánu a že úřední razítko nespĺňuje zákonné požadavky, měla podle rozsudku čj. 10 As 3/2017-34 vést správní orgán k vyžádání bloku. Dokonce i velmi obecný a nekonkretizovaný poukaz na rozpor mezi oznámeními o přestupku a údaji uváděnými v pokutových blocích měl mít takový důsledek (rozsudek čj. 5 As 93/2011-55). Stejně tak námitky paušálně vytýkající pokutovým blokům formální nedostatky uplatňované šablonovitě zástupcem nynějšího žalobce aktivují podle této judikaturní linie povinnost správního orgánu si pokutové bloky vyžádat (rozsudek čj. 1 As 353/2018-52).

Postupující senát shrnul, že Nejvyšší správní soud v podobných případech rozhoduje kauzisticky. Pro každodenní správní praxi ovšem vyvolává takovýto přístup nejistotu. Ačkoliv by tedy jistě bylo možné vést polemiky o tom, zda k popsanému názorovému rozporu mezi senáty Nejvyššího správního soudu dochází v otázce právního posouzení, nebo spíše v hodnocení skutkového stavu, postupující senát považoval za praktické přiklonit se k tomu, že přístup k otázce vyžádání si pokutových bloků za účelem provedení listinných důkazů má v tomto případě povahu právního názoru, a rozšířenému senátu proto podle § 17 odst. 1 s. ř. s. přísluší judikaturu v této věci sjednotit, jak bude popsáno níže.

Rozšířený senát rozhodl, že je-li určitý názor jednoznačně formulovaný a podrobně odůvodněný ve více rozhodnutích Nejvyššího správního soudu a je evidovaný v podobě právní věty v databázích judikatury, pak blíže neodůvodněná marginální poznámka vyslovená bez nutné souvislosti s meritem věci v ojedinělém jiném rozhodnutí, z níž může být dovozován názor odlišný, nezakládá povinnost postoupit věc rozšířenému senátu dle § 17 odst. 1 s. ř. s. Následně věc vrátil k projednání a rozhodnutí šestému senátu.

Z odůvodnění:

[16] Postupující senát dále předestřel vlastní názor na právní otázky, ohledně nichž shledal judikaturní rozkol. Koncentraci podle § 82 odst. 4 správního řádu nelze v řízení o námitkách proti záznamu bodů *de lege lata* uplatňovat. Ačkoliv, formálně nahlíženo, jde v případě námitek proti záznamu bodů skutečně o řízení na žádost (zahajuje se totiž podáním námitek), jeho skutečná povaha odpovídá spíše řízení zahajovanému z moci úřední. Námitky jsou zpravidla reakcí na oznámení o záznamu 12 či více bodů, v důsledku čehož řidič pozbývá řidičského oprávnění. Při provádění záznamu by měl příslušný správní orgán z vlastní iniciativy přijmout kroky k nápravě, jestliže zjistí nesrovnalosti, například že oznámení o přestupku neskýtá pro provedení záznamu dostatečný podklad.

[17] Stejně tak by měl i bez námitek zaznamenat správný počet bodů, pokud v době mezi spácháním přestupku a vydáním podkladového rozhodnutí došlo ke změně právní úpravy ve prospěch pachatele (rozsudek NSS ze dne 27. 4. 2016 čj. 6 As 60/2016-23, č. 3423/2016 Sb. NSS). Námitkami řidič upozorňuje správní orgán na to, že těmto svým povinnostem nedostal nebo že se dopustil při zaznamenávání bodů jiného pochybení. Námitky jsou jakýmsi opravným prostředkem, jímž řidič reaguje na nesprávný úřední postup správního orgánu provádějícího záznam bodů v registru. Skutečný charakter námitkového řízení tak odpovídá spíše řízení vedenému *ex officio*. Námitkové řízení proto nelze chápat jako samostatné řízení o žádosti, nýbrž je na něj třeba nahlížet jako na pokračování postupu při záznamu bodů. V námitkovém řízení se sice žádné osobě povinnost neukládá, konstatuje se však naplnění zákonné podmínky, v jejímž důsledku musí řidič odevzdat řidičský průkaz. Přednost před úpravou koncentrace řízení v § 82 odst. 4 správního řádu tak musí dostat povinnost správního orgánu zjistit spolehlivě skutkový stav včetně všech okolností svědčících ve prospěch adresáta rozhodnutí vyplývající z § 50 odst. 3 správního řádu.

[18] K tomu postupující senát připojil rozbor judikatury rozšířeného senátu k trestněprávní povaze záznamu bodů do registru a k možnosti uplatňovat v soudním řízení skutkové a právní novoty (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 30. 9. 2015, čj. 6 As 114/2014-55, č. 3339/2019 Sb. NSS, ze dne 2. 5. 2017, čj. 10 As 24/2015-71, č. 3577/2017 Sb. NSS, a ze dne 26. 8. 2008, čj. 7 Afs 54/2007-62, č. 1742/2009 Sb. NSS).

[19] Postupující senát dále předestřel svůj názor na otázku rozsahu přezkumné činnosti správních orgánů v řízení o námitkách proti zápisu bodů v registru. Má za to, že správní orgán může některé výhrady uplatněné řidičem v námitkovém či odvolacím řízení odmítnout jako irelevantní proto, že k jejich řešení námitkové řízení vůbec neslouží. Jiné pak může vyhodnotit jako nevěrohodné či účelové, a to i s přihlédnutím k tomu, že je účastník neuplatňoval v řízení od samého začátku. Záznam bodů v registru řidičů se provádí mj. na základě oznámení o přestupku (pokud byl správní trest uložen pokutovým blokem). Orgán provádějící záznam v takovém případě nemá ve spise k dispozici originální podklad (pokutový blok), a má-li jej věcně hodnotit, musí si jej nejprve vyžádat.

[20] Řidič může uplatňovat jednak výhrady proti postupu samotného správního orgánu provádějícího záznam bodů v registru řidičů, např. že záznam bodů byl proveden bez odpovídajícího podkladu, tj. bez náležitého rozhodnutí či oznámení o přestupku (omylem nebo na základě oznámení vykazujícího tak zásadní obsahové nedostatky, že znemožňovaly záznam bodů správně provést), popř. na základě správního podkladu byl zaznamenán nesprávný počet bodů (např. v důsledku úředníkovy přehlédnutí nebo pozdější změny právní úpravy ve prospěch přestupce). Oprávněnost takových výhrad lze snadno ověřit rutinní kontrolou podkladů, které se již ve spise nacházejí. Pokutové bloky v takovém případě nebude třeba vyžadovat.

[21] Pak je tu druhá množina námitek, která směřuje proti postupu orgánu, jenž přestupek do registru řidičů nahlásil. Zejména může namítající tvrdit, že za daný přestupek nikdy postižen nebyl (pokutový blok vůbec neexistuje či je nicotný) či pokutový blok nemůže mít právní účinek spočívající v záznamu bodů (např. není na něm uvedena skutková podstata, za kterou byl přestupek postižen), případně jiné vady (neuvedení místa spáchání přestupku). Konečně může namítající uvádět, že oznámení o přestupku se v podstatných bodech liší od pokutového bloku. Neměly být úspěšné ty námitky, jež vytýkají podkladovým rozhodnutím či pokutovým blokům formální vady, jež nemohou mít dopad na jejich způsobilost být podkladem pro zápis bodů (rozsudky NSS ze dne 4. 9. 2012, čj. 7 As 94/2012-20, a ze dne 20. 5. 2015, čj. 7 As 41/2015-23). Podkladové rozhodnutí tedy musí

obsahovat identifikaci osoby přestupce, skutkovou podstatu přestupku a datum nabytí právní moci (v případě bloku datum vydání). Z těchto náležitostí vyplývá, komu se má v registru zaznačit kolik bodů a od jakého dne (viz § 123b zákona o silničním provozu). U pokutového bloku je pak z hlediska záznamu bodů do registru nezbytnou náležitostí též podpis přestupce, neboť bez něj blok nevyvolává právní účinky (rozsudek ze dne 23. 9. 2011, čj. 8 As 69/2011-40). Námitky proti jiným vadám (např. chybějící či nečitelné místo nebo čas spáchání přestupku, chybějící podpis odpovědné úřední osoby apod.) však k revizi zaznamenaných bodů vést nemohou (srov. přímě- řeně rozsudky NSS ze dne 23. 7. 2015, čj. 2 As 126/2015-94, ze dne 21. 4. 2004, čj. 2 Asz 5/2004-48, ze dne 20. 1. 2011, čj. 8 As 47/2010-81, a ze dne 25. 11. 2003, čj. 7 A 82/2002-40, č. 330/2004 Sb. NSS).

[22] Námitkové řízení nemá nahrazovat řízení o opravných prostředcích proti podkladovému rozhodnutí (z tohoto hlediska se záznam bodů blíží svou povahou výkonu rozhodnutí na základě exekučního titulu). Správní orgán tedy v námitkovém řízení „základně nepřezkoumává správnost a zákonnost aktů orgánů veřejné moci, na základě kterých byl záznam proveden, neboť na tyto akty je třeba nahlížet jako na správné a zákonné, a to až do okamžiku, než je příslušný orgán veřejné moci zákonem předvidaným postupem prohlásí za nezákonné a zruší je“ (rozsudek NSS ze dne 6. 8. 2009, čj. 9 As 96/2008-44). Proto nemohou být v námitkách proti provedenému záznamu bodů v registru řidičů s úspěchem uplatňovány výtky, které mají místo v řízení o přestupku, např. že přestupek nespáchal obviněný, byl nedostatečně zjištěn skutkový stav nebo že jednání obviněného není přestupkem. Tento typ výhrad překračuje podle šestého senátu rámec zkoumání podkladového rozhodnutí v námitkovém řízení, neboť k jeho řešení slouží obnova blokového řízení (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 12. 3. 2013, čj. 1 As 21/2010-65, č. 2838/2013 Sb. NSS, rozsudek ze dne 26. 8. 2014, čj. 6 As 96/2014-31).

[23] V nyní řešeném případě uplatnil žalobce směs námitek proti podkladovým pokutovým blokům, z nichž dle nastíněné typologie některé jsou přípustné, jiné nikoli. Vytykal pokutovým blokům jak vady z hlediska záznamu bodů do registru řidičů podstatné (chybějící či nečitelný údaj o osobě přestupce a o právní kvalifikaci přestupkového jednání), tak i nepodstatné (chybějící či nečitelný údaj o době spáchání, o výši uložené sankce a o místě vydání bloku). Postupující senát by v rozhodnutí o kasační stížnosti chtěl upřesnit právní názor městského soudu v tom směru, které z námitek má správní orgán povinnost věcně posoudit a které nikoliv, jelikož z hlediska zápisu bodů nejsou relevantní. Tím by se však šestý senát nutně dostal do rozporu s předchozí judikaturou Nejvyššího správního soudu. V ní lze totiž nalézt jak rozhodnutí tvrdící, že námitku poukazující na podstatnou vadu pokutového bloku (nedostatečný popis skutku a nejednoznačnou právní kvalifikaci) směl správní orgán věcně posoudit jen na základě oznámení o přestupku (rozsudek NSS ze dne 18. 4. 2018, čj. 6 As 360/2017-21), tak i rozhodnutí, podle nichž si kvůli věcnému posouzení námitky vytykající pokutovému bloku vady z hlediska záznamu bodů zcela nepodstatné (na bloku není dostatečně specifikováno číslo žalobcova občanského průkazu, chybí identifikace státního orgánu a úřední razítko nespĺňuje zákonné požadavky) měl správní orgán pokutový blok vyžádat (rozsudek NSS ze dne 8. 11. 2017, čj. 10 As 3/2017-34).

[24] Pokud žalobce své výhrady vznesl nebo upřesnil až v odvolacím či dokonce soudním řízení, nemůže tvrdit, že správní orgán prvního stupně při posuzování jeho blanketních či velmi obecných námitek proti záznamu bodů porušil svou povinnost zjistit skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti (§ 3 správního řádu), resp. zjistit všechny okolnosti svědčící ve prospěch toho, komu se ukládá povinnost (§ 50 odst. 3 správního řádu). Významně se také snižuje věrohodnost takovýchto „postupně rozvíjených“ výhrad. Pokud nenabídne namítající osoba zároveň i důkazy svědčící o pravdivosti dodatečně uplatněných tvrzení (např. kopii chybně vyplněného pokutového bloku, výpověď svědka, který může doložit, že se řidič v době spáchání údajného přestupku nacházel namítající na jiném místě), může odvolací orgán nebo soud námitky posoudit jako nevěrohodné a uzavřít, že nijak neotřásl skutkovým stavem zjištěným z oznámení o přestupku. Na druhou stranu, jestliže namítající od počátku (tj. již při podání námitek) konzistentně a dostatečně konkrétně tvrdí, že např. daný přestupek vůbec nemohl spáchat a být za něj trestán nebo že byl ve skutečnosti potrestán za přestupek jiný, méně závažný, pak správní orgán provádějící záznam bodů takovéto tvrzení ověřit musí. Musí si tudíž sám vyžádat originální podklady (pokutové bloky). Jestliže již byly s ohledem na běh času skartovány, nelze než námitkám vyhovět a záznam bodů za sporný přestupek vymazat či počet bodů snížit.

[25] Za stávající právní úpravy je jediným možným opatřením proti obstrukcím hodnotit jako nevěrohodné též námitky paušální, typizované, uplatňované šablonovitě ve všech případech bez ohledu na konkrétní skutkové

okolnosti (zde by se tak dokonce mělo dít bez ohledu na to, zda je žalobce uplatňoval od počátku námitkového řízení, či až před odvolacím orgánem nebo před soudem). Právě touto cestou by šestý senát v nyní posuzované kauze vykročil, kdyby mu v tom nebránilo výše citované rozhodnutí prvního senátu čj. 1 As 353/2018-52, podle něhož obdobně paušálně uplatňované námitky téhož právního zástupce týkající se náležitostí pokutových bloků v případě jiného klienta aktivovaly povinnost správního orgánu vyžádat si originální podklady a věcně je posoudit. Postupující senát proto navrhl překonání i tohoto právního názoru.

[26] Otázky, které by rozšířený senát měl posoudit, postupující senát shrnul takto:

1. Uplatní se v řízení o námitkách proti záznamu bodů v registru řidičů podle § 123f zákona o silničním provozu koncentrace řízení podle § 82 odst. 4 správního řádu?
2. Jestliže podkladové rozhodnutí resp. oznámení o přestupku samy o sobě nevyvolávají pochybnosti o správnosti zaznamenaných bodů, je správní orgán, který provádí záznam bodů v registru řidičů, povinen věcně posoudit veškeré námitky vytykající podkladovému rozhodnutí či pokutovému bloku nejruznější vady, nebo se musí věcně zabývat jen takovými námitkami, jejichž opodstatněnost by bránila provedení záznamu odpovídajícího počtu bodů v registru správné osobě od správného data, a které zároveň nebylo možné řešit v jiném řízení (např. žádostí o obnovu blokového řízení)?
3. Musí si správní orgán opatřit originály pokutových bloků za účelem věcného posouzení námitek proti nim i v případě, že jde o námitky důkazně nepodložené, formulované paušálně (vytykají pokutovým blokům většinu všech myslitelných vad) a uplatňované šablonovitě (tytéž formulace opakovaně kopírované v různých podáních téhož právního zástupce bez ohledu na okolnosti konkrétního případu)?

IV. Pravomoc rozšířeného senátu

[27] Rozšířený senát se nejprve zabýval otázkou, zda je dána jeho pravomoc k posouzení otázek, které mu šestý senát postoupil. S ohledem na § 17 odst. 1 s. ř. s. by pravomoc rozšířeného senátu byla dána, pokud rozšířený senát shledal skutečný rozpor v dosavadní judikatuře týkající se právního názoru potřebného k rozhodnutí o kasační stížnosti. Pravomoc rozšířeného senátu by dále mohla být založena v případě neexistence takového judikaturního rozkolu tehdy, pokud by se sám postupující senát hodlal odchýlit od názoru vysloveného v jiném rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.

[28] Při ověření těchto předpokladů rozšířený senát vychází především z obsahu usnesení o postoupení věci rozšířenému senátu. Tj. zjišťuje, zda rozpor v judikatuře identifikovaný v usnesení o postoupení věci je skutečný, resp. zda názor postupujícího senátu vyjádřený v usnesení o postoupení věci je skutečně odlišný od názoru vysloveného v jiném rozhodnutí Nejvyššího správního soudu označeném v postupovacím usnesení, od něhož se postupující senát hodlá odchýlit.

[29] To znamená, že rozšířený senát v zásadě nezkoumá z úřední povinnosti, zda judikatura Nejvyššího správního soudu je vskutku jednotná a zda případně nemůže být rozpor zakládající pravomoc rozšířeného senátu dovozen z jiných než postupujícím senátem uvedených rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pojednávajících o postoupených otázkách, popř. zda rozhodnutí, jichž se postupující senát dovolává, si neprotiřečí v jiných částech či otázkách, než jsou ty předestřené v usnesení o postoupení věci rozšířenému senátu. Je totiž především odpovědností senátu, který dle § 17 odst. 1 s. ř. s. postupuje věc rozšířenému senátu, aby náležitě vysvětlil důvody pro tento postup, zejména tedy potřebu překonat či popřít názor vyslovený v jiném rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.

[30] Pravomoc rozšířeného senátu pak nemůže být založena tím, že judikatura v určité oblasti je kazuistická, popř. že je vhodné pojednat o určitých principiálních otázkách aplikace práva v souvislosti s danou problematikou. K vyslovení obecnějších a systematičtějších úvah má volné pole tříčlenný senát.

IV. 1 K otázce aplikace § 82 odst. 4 správního řádu na námitkové řízení

[31] Postupující senát popsal dosavadní judikaturu Nejvyššího správního soudu, která v námitkovém řízení vyloučila možnost použití koncentrace skutkových námitek stanovenou v § 82 odst. 4 správního řádu. Jedná se

především o rozsudek ze dne 24. 10. 2013, čj. 4 As 102/2013-38, který se touto otázkou obsírně zabýval a v bodech 28 a násl. uvedl:

[28] Nejvyšší správní soud se rovněž zcela ztotožnil se závěrem krajského soudu, že stěžovatel nebyl oprávněn odepřít provedení důkazu lékařským potvrzením ze dne 23. 10. 2009 s odkazem na zásadu koncentrace řízení ve smyslu § 82 odst. 4 správního řádu, podle jehož věty první „k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, se přihlídně jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve, a to ani tehdy, pokud žalobce lékařským potvrzením poprvé argumentoval (teprve) v doplnění odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního ze dne 1. 10. 2012.

[29] Nejvyšší správní soud vyšel z konstantní judikatury, podle níž je koncentrace řízení vyloučena v přestupkovém řízení, když v rozsudku ze dne 22. 1. 2009, čj. 1 As 96/2008-115, publikován pod č. 1856/2009 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud vyslovil, že „obviněný z přestupku může uplatňovat nové skutečnosti a navrhnout nové důkazy (§ 73 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích) i v odvolání; omezení stanovené v § 82 odst. 4 správního řádu z roku 2004 na řízení o přestupku nedopadá.“ V odůvodnění rozsudku vyložil, že „v přestupkovém řízení správní orgán rozhoduje o vině přestupce a o trestu za přestupek; zkoumá se tu tedy oprávněnost trestního obvinění v širším slova smyslu, jak je chápe čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (publikována pod č. 209/1992 Sb.; dále jen „Úmluva“). Jak judikatura opakovaně dovodila, platí pro správní trestání obdobné principy jako pro trestání soudní, a v řízení o přestupku je na místě analogicky aplikovat pravidla stanovená trestním právem, pokud samotný předpis správního práva vůbec neřeší spornou otázku a analogie není k újmě účastníka řízení.“

[30] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že stejně jako v řízení přestupkovém, i v řízení o námitkách proti záznamu bodů v registru řidičů ve smyslu § 123f zákona o silničním provozu je vyloučena koncentrace řízení podle § 82 odst. 4 správního řádu.

[31] Zohlednil přitom, že záznam bodů je sice svojí podstatou specifickým administrativním úkonem, rozhodnutí v řízení o námitkách proti dosažení 12 bodů a jejich záznamu do registru pokračování řidičů nicméně může mít za následek pozbytí řídičského oprávnění, což je ve své podstatě sankcí svého druhu (sui generis), spočívající v zákazu řízení motorových vozidel, jak bylo vysloveno již v rozsudku zdejšího soudu ze dne 24. 8. 2010, čj. 5 As 39/2010-76 [...]. K uvedenému závěru přispívá i výklad právní nauky, když např. Vedral v tomto směru odlišuje řízení zahajovaná na návrh, pro která je koncentrace řízení typická, a konstatuje, že „u obviněného z přestupku nelze hovořit o povinnosti poskytovat součinnost. Správní orgán rozhodující v řízení o přestupku je naopak povinen zjistit skutkový stav bez ohledu na to, jak se sám obviněný k řízení staví.“ Vedral klade důraz na vyšetřovací zásadu sankčního řízení a dovozuje, že nejen pro řízení o přestupcích, ale obecně o jakýchkoli správních deliktech nebude možno § 82 odst. 4 správního řádu použít. Argumentuje normou § 50 odst. 3 správního řádu a dodává, že „pokud má správní orgán něco zjistit bez návrhu, nelze se v případě návrhu podaného účastníkem řízení odvolávat na § 82 odst. 4 a k takovým návrhům nepřihlížet, ale takový návrh by správní orgán musel vzít za svůj, jako kdyby danou skutečnost zjistil sám. Ustanovení § 50 odst. 3 věta druhá má proto před § 82 odst. 4 přednost.“ (VEDRAL, J. Správní řád: Komentář. 2. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 727-728).

[32] Lze dodat, že krajský soud v návaznosti na okolnosti nyní projednávané věci správně upozornil na další limity zásady koncentrace řízení (vedle § 50 odst. 3 správního řádu), a sice na normu § 89 odst. 2 věta první správního řádu, podle níž je na odvolacím orgánu, aby přezkoumal obsah napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, z hlediska jeho souladu s právními předpisy, a to v plném rozsahu, ledaže se jedná o vady řízení, o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy.

[33] Na posouzení věci nemohlo nic změnit stěžovatelovo dovolávání se právní zásady volenti non fit iniuria (svolnému se neděje bezprávi), neboť žalobce v námitkovém řízení řádně pečoval o svá práva, přičemž zejména bylo dostačující, pokud lékařské potvrzení předložil v rámci odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Pouze pro úplnost a nad rámec potřebného odůvodnění pak Nejvyšší správní soud k argumentaci stěžovatele v kasační stížnosti konstatuje, že bez ohledu na konkrétní průběh a tvrzení řidiče při silniční kontrole je řidič postižený za nepřipoutání se bezpečnostním pásem nepochybně oprávněn příslušné lékařské potvrzení předložit i teprve následně, v rámci správního (přestupkového) řízení; za dodržení přísných požadavků zákona a judikatury pak může usilovat i o následnou revizi

(obnovu) blokového řízení, pokud na místě nesouhlasil s touto formou vyřízení přestupku spočívajícího v nepoužití bezpečnostního pásu. V této souvislosti je nicméně třeba znovu zdůraznit, že předmětem přezkumu správními soudy v nyní projednávané věci nebylo přestupkové řízení, v němž byl vydán pokutový blok ze dne 14. 11. 2009; předmětem přezkumu bylo toliko námitkové řízení týkající se (následného) záznamu bodů do evidenční karty žalobce jako řidiče. Pokud tedy stěžovatel ve své kasační stížnosti poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2010, čj. 2 As 81/2010-42, pak závěry tohoto rozsudku nebylo možno na věc použít, neboť tyto se týkají výhradně soudního přezkumu blokového řízení jako řízení přestupkového.

[32] Z právé citovaného rozsudku byla vytvořena právní věta zařazená v evidenci judikatury, která zní: „V řízení o námitkách proti záznamu bodů v registru řidičů ve smyslu § 123f zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, je vyloučena koncentrace řízení podle § 82 odst. 4 správního řádu z roku 2004.“

[33] V souladu se závěry vyslovenými v tomto rozsudku jsou i další rozhodnutí Nejvyššího správního soudu odkazovaná postupujícím senátem: rozsudky ze dne 2. 2. 2012, čj. 5 As 93/2011-55, ze dne 25. 7. 2019, čj. 1 As 353/2018-52, a ze dne 26. 2. 2020, čj. 7 As 432/2018-21. Ve výsledku se s tímto názorem ztotožňuje též postupující senát.

[34] Postupující senát naproti tomu poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2017, čj. 8 As 186/2016-35, na nějž se odvolával stěžovatel. V citovaném rozsudku v bodě 20 osmý senát uvedl: „Správní řízení o námitkách proti záznamu bodů v registru řidičů je řízením zahajovaným na návrh, předpokladem jeho zahájení je totiž podání námitek řidičem. Námitka stěžovatele, že řízení o námitkách není ovládáno zásadou koncentrace řízení, proto důvodná není. Nehledě k tomu stěžovatel nenavrhl žádné důkazy, kterými by prokázal, že se v čas spáchání přestupku v obci Blešno nenacházel; již proto jeho dodatečně uplatněné tvrzení nemohlo zpochybnit obsah oznámení o uložení pokuty v blokovém řízení.“ Předtím Nejvyšší správní soud ovšem vypořádal věcně výhrady žalobce uplatněné v námitkovém řízení (a zopakované v soudním řízení), kterými tento zpochybňoval jedno z oznámení o přestupku, dle kterého měl být žalobce potrestán za specifikovaný dopravní přestupek spáchaný v obci Blešno dne 27. 10. 2008 v blokovém řízení. Výhrady žalobce spočívaly v pouhém tvrzení, že uvedený přestupek nespáchal, které bylo v odvolacím řízení doplněno rovněž o zcela nekonkrétní a ničím nedoložené tvrzení, že žalobce v obci Blešno nebyl. Z rekapitulace přitom nijak nevyplývá, že by se správní orgány či krajský soud odmítly nějakou částí argumentace zabývat s odkazem na § 82 odst. 4 správního řádu. Není tak zřejmé, proč v citovaném rozsudku danou pasáž Nejvyšší správní soud uváděl ani co jí přesně mínil, vzhledem k tomu, že nezmínil žádné ustanovení zákona, kterým by se měl zabývat, aplikovat jej či jej vykládat. Je ovšem pravdou, že výkladem a zejména zohledněním rekapitulace námitek uplatněných v kasační stížnosti (ani zde ovšem není ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu zmíněno) lze dospět k závěru, že osmý senát zřejmě mínil právě koncentraci ve smyslu uvedeného ustanovení správního řádu. Ačkoli je z hodnotící části rozsudku zřejmé, že stěžovatelova námitka v tomto smyslu byla zcela irrelevantní, hodlal patrně osmý senát nad rámec potřebného sdělit, že by taková námitka nebyla důvodná.

[35] Je také zjevné, že vyjádření osmého senátu v citovaném rozsudku, resp. názor o aplikaci § 82 odst. 4 správního řádu v řízení o námitkách proti záznamu bodů, který z něj stěžovatel dovozuje, již v žádném dalším rozhodnutí Nejvyššího správního soudu nebyl zopakován či dokonce rozvinut. Naproti tomu názor o neaplikovatelnosti § 82 odst. 4 správního řádu na námitkové řízení ve věci záznamu bodů do registru řidičů byl jednak jasně vysloven, srozumitelně vysvětlen a následován ve větším počtu rozsudků Nejvyššího správního soudu, a to i v období po vydání rozsudku čj. 8 As 186/2016-35 (srov. výše).

[36] Rozšířený senát tak odkazuje na své usnesení ze dne 29. 5. 2019, čj. 10 As 2/2018-31, č. 3896/2019 Sb. NSS, bod 24, v němž uvedl, že „[ú]čelem zapojování rozšířeného senátu je, aby rozhodovací činnost Nejvyššího správního soudu vycházela z jednotného výkladu právních norem. Do pravomoci rozšířeného senátu tak patří řešení pouze takových právních otázek, ohledně kterých na půdě Nejvyššího správního soudu aktuálně existuje více reálně následovatelných, v obecně rovněž normativně působících právních názorů. Jinými slovy, rozšířený senát musí mít „o čem rozhodovat. Naopak toto těleso nemá řešit otázky, na které si mohou tříčlenné senáty a adresáti judikatury Nejvyššího správního soudu na základě dosavadního vývoje judikatury odpovědět sami. K této myšlence se rozšířený senát přihlásil již v roce 2006, kdy uvedl, že jeho pravomoc není možné vnímat striktně podle slov § 17 odst. 1 s. ř. s., ale z „komplexního a funkčního hlediska“ (usnesení rozšířeného senátu čj. 2 Af 66/2004-53 [...]).“ V bodě 37 tohoto usnesení

pak rozšířený senát shrnul, že „není povolán řešit judikaturní rozpory v situaci, kdy je zřejmé a objektivně doložitelné, že odchýlný právní názor vyjádřený v předchozím rozhodnutí soudu již nemá žádné obecné normativní účinky“.

[37] V nyní projednávané věci je dána situace, kdy ze zcela ojedinelého rozhodnutí účastníci řízení dovozují názor odlišný od právního názoru opakovaně zcela explicitně vyjadřovaného v celé řadě rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, který byl podrobně vyargumentován a je rovněž v podobě právní věty zařazen do evidence judikatury jak ve vnitřním systému soudu, tak i ve veřejných databázích judikatury. Aby takovéto ojedinelé rozhodnutí mohlo způsobit rozpor právních názorů vyslovených v rozhodnutích Nejvyššího správního soudu, který by byl relevantní z hlediska aplikace § 17 odst. 1 s. ř. s. a založit pravomoc rozšířeného senátu, muselo by se jednat o názor vyslovený způsobem, který má určitou kvalitu. Příkladnějším by se muselo jednat o jasně formulovaný a alespoň minimalisticky zdůvodněný závěr týkající se konkrétní právní úpravy, popř. by muselo jít o otázku, se kterou se soud při rozhodování věci nezbytně musel vypořádat, aby dospěl k závěru vyjádřenému ve výroku soudního rozhodnutí. Každá marginální poznámka či komentář uvedený v soudním rozhodnutí nemusí nutně vést k aktivaci rozšířeného senátu.

[38] Názor, že v řízení o námitkách proti záznamu bodů v registru řídicích nelze použít § 82 odst. 4 správního řádu, tak lze pokládat z hlediska judikatury Nejvyššího správního soudu za jednoznačný a nesporný a nebylo třeba, aby se touto otázkou rozšířený senát věcně zabýval.

[39] Šestému senátu ovšem nelze vytýkat, že věc rozšířenému senátu postoupil. Jak rozšířený senát uvedl ve svém již citovaném usnesení čj. 10 As 2/2018-31, „[v] případě pochybností o faktickém překonání předchozího právního názoru je povinností senátu Nejvyššího správního soudu věc do rozšířeného senátu předložit. Je to totiž rozšířený senát, kdo je a má být finálním arbitrem své pravomoci.“ Je tedy pochopitelné, že šestý senát takto postupoval, zejména v situaci, kdy se výše uváděné pasáže rozsudku čj. 8 As 186/2016-35 dovozoval stěžovatel, který z něj dovozoval názor odlišný od ostatních rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a domáhal se postoupení věci rozšířenému senátu.

[40] Naproti tomu, pokud šestý senát své rozhodnutí postoupit věc rozšířenému senátu opíral i o rozsudek čj. 10 As 3/2017-34, nelze mu přisvědčit, že by argumentaci obsaženou v tomto rozhodnutí bylo možno, byť i jen vzdáleně, vztáhnout k právní otázce aplikovatelnosti § 82 odst. 4 správního řádu na řízení o námitkách proti záznamu bodů. V posledně citovaném rozsudku totiž desátý senát řešil toliko otázku uplatnitelnosti nových (v řízení před správním orgánem nevnesených) námitek proti jednotlivým pokutovým blokům v řízení před správním soudem. Naproti tomu otázku koncentrace ve smyslu § 82 odst. 4 správního řádu desátý senát v tomto rozsudku vůbec nezmiňoval. Tímto rozhodnutím posuzovaný právní problém je zcela odlišný od otázky nastolené stěžovatelem v jeho kasační stížnosti, resp. též šestým senátem v usnesení o postoupení věci rozšířenému senátu. (...)

IV. 2 K otázce vyžádání pokutových bloků

[41] Rozšířený senát se dále zabýval tím, zda je dána jeho pravomoc k dalšímu okruhu otázek vznesených postupujícím senátem, tj. za jakých okolností je povinností správního orgánu v řízení o námitkách proti záznamu bodů do registru řídicích vyžádat si pokutové bloky a kdy postačí vypořádat námitky na základě oznámení o přestupku založených ve spise.

[42] Zde rozšířený senát neshledal vzájemný rozpor v rozhodnutích Nejvyššího správního soudu uvedených postupujícím senátem. Lze sice přisvědčit tomu, že judikatura Nejvyššího správního soudu k otázce, kdy si správní orgán v námitkovém řízení musí vyžádat pokutové bloky (resp. rozhodnutí, na jejichž základě byly jednotlivé body v registru řídicích zaznamenány), je poněkud kazuistická a nalézt v ní zobecnitelné závěry uchopitelné v aplikační praxi správních orgánů je nesnadné, to však samo o sobě nemůže založit pravomoc rozšířeného senátu rozhodnout v předložené věci.

[43] Jak vysvětlil rozšířený senát ve svém usnesení ze dne 14. 8. 2018, čj. 2 Azs 340/2017-71, č. 3820/2019 Sb. NSS (věc *Rohlík*), body [18]–[19], „[d]o působnosti rozšířeného senátu náleží řešení rozporů v právních názorech ostatních senátů Nejvyššího správního soudu (§ 17 s. ř. s.), tedy v názorech na právní otázky podstatné pro posouzení rozhodovaných případů (shodně např. Rígel, F. In: Potěšil, L., Šimíček, V. a kol. *Soudní řád právní. Komentář. Praha: Leges, 2014. s. 119 a násl.*). Právní otázkou není jen interpretace právní normy, ale také subsumpce zjištěného

skutkového stavu do (hypotézy) právní normy, tedy právní hodnocení zjištěného skutkového stavu. Např. v usnesení ze dne 12. 5. 2015, čj. 7 As 69/2014-50, (č. 3252/2015 Sb. NSS) vyslovil rozšířený senát tento závěr: „Posouzení, zda je vynález nový a zda je výsledkem vynálezecké činnosti, je otázkou právní a vychází ze skutkového stavu věci zjištěného na základě hodnocení důkazů.“. Posuzování shody či rozpornosti právních názorů vyslovených v různých rozhodnutích senátů Nejvyššího správního soudu má však také své limity. Předpokladem tohoto poměření je, kromě totožnosti či srovnatelnosti interpretovaných ustanovení právních předpisů, také srovnatelnost skutkových okolností posuzovaných případů, resp. skutkového stavu, jak jej vzaly za základ svých rozhodnutí senáty Nejvyššího správního soudu.“

[44] V nyní posuzované věci jde o podobnou otázku. Postupující senát totiž neidentifikoval obecnější závěr vyslovený v některém z jím citovaných rozsudků, který by byl výslovně popřen jiným rozhodnutím Nejvyššího správního soudu, popř. od něhož by se hodlal sám postupující senát odchýlit. Zejména v žádném z rozhodnutí není obsažen názor, že by záznam bodů měl vždy obstát, resp. k posouzení námitek by postačovalo oznámení o přestupku, za situace, kdy byl zpochybněný pokutový blok skartován.

[45] Naopak jde vždy o konkrétní případy, které Nejvyšší správní soud posuzoval na půdorysu určitého skutkového stavu (konkrétní obsah daných oznámení o přestupku, konkrétní výhrady uplatněné žalobci v jejich námitkách, konkrétní jimi předložené či navržené důkazy, kterými brojili proti určitým zápisům bodů do registru). V některých z těchto případů Nejvyšší správní soud shledal, že bylo nezbytné, aby správní orgán určité sporné pokutové bloky vyžádal (rozsudky ze dne 28. 10. 2010, čj. 5 As 39/2010-76, č. 2145/2010 Sb. NSS, ze dne 26. 9. 2019, čj. 3 As 298/2017-23, ze dne 8. 11. 2017, čj. 10 As 3/2017-34, ze dne 2. 2. 2012, čj. 5 As 93/2011-55, a ze dne 25. 7. 2019, 1 As 353/2018-52), v jiných pak Nejvyšší správní soud shledal, že v daných případech postačovalo posouzení námitek na základě oznámení o přestupku (rozsudky ze dne 4. 1. 2012, čj. 3 As 19/2011-74, ze dne 29. 3. 2017, čj. 8 As 186/2016-35, a ze dne 18. 4. 2018, čj. 6 As 360/2017-21). Z obsahu těchto rozhodnutí ovšem nelze usuzovat, že by se jednalo o zcela srovnatelné případy, jejichž posouzení Nejvyšším správním soudem by se lišilo. Naopak v každém z uvedených případů lze zjistit určité dílčí či dokonce zásadní odlišnosti.

[46] V žádném z těchto rozsudků není uvedeno, že by o námitkách mělo být rozhodnuto vždy jedinečně na základě vyžádaných pokutových bloků, popř. že by naopak vždy postačovalo vyhodnotit oznámení o přestupku. Ani jiné v nich vyjádřené obecnější závěry nejsou nijak ve vzájemném rozporu. V bodě [37] postupovacího usnesení sice šestý senát vysvětlil, že postoupení věci rozšířenému senátu bylo nezbytné proto, že ať by při rozhodnutí o dané věci dospěl k jakémukoli závěru, vždy by rozhodoval v rozporu s některými z citovaných rozsudků. Konkrétně v nyníjší věci uplatněná námitka poukazující na „podstatnou vadu pokutového bloku“ v některých rozhodnutích vedla k povinnosti si pokutový blok vyžádat (čj. 10 As 3/2017-34), podle jiného pak nikoli (čj. 6 As 360/2017-21). Ani zde však není možné spatřit identické, avšak opačně posouzené věci: v prvně citovaném rozsudku žalobce namítal u pokutového bloku absenci čísla řidičova občanského průkazu, označení správního orgánu, který blok vydal, a úřední razítko, zatímco v druhém rozsudku řidič namítal nedostatečný popis skutku a jeho nedostatečnou kvalifikaci v pokutovém bloku. V nyní posuzované věci pak žalobce uplatnil ještě jiné námitky odlišné především od prvního citovaného rozsudku.

[47] Postupující senát navíc ani nekonkretizuje, jakým způsobem by se v nyní rozhodované věci zamýšlel odchýlit od právního názoru vysloveného v některém z jím uváděných rozsudků.

[48] Pokud pak postupující senát v bodě [40] usnesení o postoupení věci rozšířenému senátu vyslovil úmysl změnit dosavadní judikaturu a „hodnotit jako nevěrohodné též námitky paušální, typizované, uplatňované šablonovitě ve všech případech bez ohledu na konkrétní skutkové okolnosti“ a měl za to, že ve vyslovení takového závěru mu brání rozsudek čj. 1 As 353/2018-52, ani to nemůže pravomoc rozšířeného senátu založit. Rozšířený senát totiž ověřil, že v žádném z rozsudků citovaných v postupovacím usnesení ani v rozsudku čj. 1 As 353/2018-52 není vyjádřen názor, že takové posouzení námitek uplatněných řidičem je vyloučeno. Citovaný rozsudek prvního senátu v bodě [13] rekapituluje výhrady uplatněné žalobcem v námitkovém řízení vůči třem pokutovým blokům (resp. zápisům bodů, které na základě nich byly provedeny), nejsou však zcela totožné jako v nyní projednávané věci, jak rozšířený senát ověřil ze správního spisu. V žádném případě nelze z rozsudku čj. 1 As 353/2018-52 vyčíst, že by (podobně jako v nyní projednávané věci) žalovaný založil své rozhodnutí ve věci na analýze námitek uplatňovaných paušálně, typizovaně, šablonovitě a bez ohledu na konkrétní skutkové okolnosti ve větším množství řízení

zástupcem žalobce, popřípadě že by tato námitka byla účastníky vznesena v řízení před soudem, jako je tomu v nyní projednávané věci.

[49] Rozšířený senát proto uzavírá, že ani ve vyslovení závěru, že námitky uplatňované paušálně, typizovaně, šablonovitě a bez ohledu na konkrétní skutkové okolnosti mohou být hodnoceny jako nevěrohodné, nebrání šestému senátu žádné z jím uvedených rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Je ovšem nutné doplnit, že rozšířený senát v žádném případě nezkoumal, zda v posuzované věci žalobcem (jeho zmocněncem) uplatněné námitky proti jednotlivým záznamům bodů naplňují uvedené charakteristiky.

4190

Řízení před soudem: povinnost soudu respektovat vymezení předmětu řízení v žalobě

k § 78 odst. 3 soudního řádu správního

I v případě, že soud podle § 78 odst. 3 s. ř. s. přistoupí ke zrušení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, musí respektovat vymezení předmětu řízení v žalobě. Tím je jen ta část rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, která byla předmětem odvolání a rozhodnutí o něm.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 3. 2021, čj. 6 Ads 233/2019-31)

Prejudikatura: č. 3837/2019 Sb. NSS.

Věc: Kalis, s. r. o. proti Ministerstvu práce a sociálních věcí o poskytnutí příspěvku, o kasační stížnosti žalovaného.

Úřad práce České republiky – krajská pobočka v Brně (dále jen „správní orgán prvního stupně“) rozhodnutím ze dne 1. 6. 2018 (výrokem I.) poskytl žalobci příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením na chráněném trhu práce za 1. čtvrtletí roku 2018 podle § 78a odst. 1, 2, 3, 4, 5 a 8 písm. a) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti (dále jen „zákon o zaměstnanosti“) ve výši 126 889 Kč a výrokem II. tohoto rozhodnutí mu neposkytl příspěvek podle § 78a odst. 3 a 8 písm. e) zákona o zaměstnanosti ve výši 29 111 Kč. Tuto částku žalobce uplatňoval jako náklady na dopravu spojené se zaměstnáváním osob se zdravotním postižením, o které lze dle § 78a odst. 12 písm. c) zákona o zaměstnanosti zvýšit příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením (dále jen „zvýšené náklady“). Zvýšené náklady měly spočívat v nákladech na přepravu zaměstnanců jakožto lektorů automobilem na místa přednášek a školení mimo sídlo žalobce. Žalobce tyto náklady dokládal cestovními příkazy.

Žalobce podal proti výroku II. uvedeného rozhodnutí odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 5. 9. 2018 zamítl.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu u Krajského soudu v Brně, který shledal rozhodnutí žalovaného i správního orgánu prvního stupně nepřezkoumatelnými, a proto je rozsudkem ze dne 23. 10. 2019, čj. 29 Ad 8/2018-65, zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

V rozhodnutí správního orgánu I. stupně dle krajského soudu chyběly konkrétní a podrobně předestřené důvody vedoucí k právnímu závěru o neposkytnutí příspěvku. Žalobce již v průběhu řízení před správním orgánem prvního stupně na podporu své žádosti o přiznání příspěvku snesl celou řadu argumentů, s nimiž se ovšem správní orgán prvního stupně nijak nevypořádal, pouze je rekapituloval. Takový postup je dle soudu tím méně akceptovatelný v situaci, kdy v předchozích obdobích (2013 až 2017) byl žalobci shodně uplatňovaný příspěvek přiznán v plné výši. Správní orgán prvního stupně oprávněnost požadovaného příspěvku vyhodnotil odlišným způsobem, aniž by však tuto změnu dosavadní rozhodovací praxe přezkoumatelným způsobem odůvodnil.

Nedostaty odůvodnění prvostupňového rozhodnutí nezhojil ve svém rozhodnutí ani žalovaný. To by navíc dle krajského soudu bylo možné jen stěží, neboť vada nepřezkoumatelnosti prvostupňového správního rozhodnutí dosahovala takové intenzity, že by se jednalo spíše o úplné nahrazení absentujícího právního názoru správního orgánu prvního stupně v odvolacím řízení.

Žalovaný založil odůvodnění svého rozhodnutí pouze na argumentaci, že žalobci nelze přiznat příspěvek na zvýšené náklady z důvodu, že vysílá své zaměstnance na pracovní cesty a že při vyslání zaměstnance na pracovní cestu se nemůže jednat o dopravu na pracoviště. Krajský soud však toto odůvodnění nepovažoval za dostatečné, neboť v něm chyběly jakékoliv úvahy o účelu zvýšení příspěvku a povaze dopravy, na níž lze příspěvek čerpat, tedy přesné vymezení toho, odkud a kam musí být zaměstnanec dopravován, aby tuto dopravu bylo možno podřadit pod § 78a odst. 12 písm. c) bod 1. zákona o zaměstnanosti. Správní orgány se v napadených rozhodnutích nikterak nezabývaly ani otázkou, zda na náhradu nákladů na dopravu zaměstnanců se zdravotním postižením na pracovních cestách nevzniká nárok vůbec, anebo zda je možno tyto náklady zaměstnavatele podřadit pod náklady na mzdy a platy, na něž je poskytován příspěvek dle § 78a odst. 1 zákona o zaměstnanosti.

Nad rámec výše uvedeného se krajský soud vyjádřil k argumentaci žalovaného z vyjádření k žalobě. Zákon o zaměstnanosti nevyžaduje, aby dopravu zajišťoval přímo zaměstnavatel. Lichá byla též argumentace, že příspěvek by bylo možno přiznat, pokud by žalobcovi zaměstnanci měli jako místo výkonu práce v pracovní smlouvě určenou „Českou republiku“, neboť dle § 34a zákoníku práce, na který žalovaný sám odkazoval, nesmí být pravidelné pracoviště pro účely cestovních náhrad sjednáno širěji než území jedné obce. Krajský soud proto konstatoval, že v projednávané věci je rozhodná povaha příspěvku dle § 78a odst. 12 písm. c) bod 1. zákona o zaměstnanosti, nikoliv určení místa výkonu práce zaměstnanců žalobce.

Žalovaný (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Nezpochyboval, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně bylo vydáno v rozporu s § 68 odst. 3 správního řádu, ale měl za to, že s ohledem na věcnou správnost výroku bylo toto pochybení v odvolacím správním řízení možno zhojit, což stěžovatel také učinil. K tomu odkazuje na judikaturu Nejvyššího správního soudu týkající se jednotnosti správního řízení (např. rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2004, čj. 4 Ads 86/2008-198). V rozsudku ze dne 10. 12. 2018, čj. 6 As 286/2018-34, Nejvyšší správní soud uvedl, že zrušení rozhodnutí a vrácení věci odvolacím orgánem zpět na první stupeň je až krajní možností, jak řešit vady rozhodnutí prvního stupně zjištěné v odvolacím řízení. Vzhledem k tomu, že stěžovatel měl ze zjištěného skutkového stavu výrok prvostupňového správního rozhodnutí za správný, by bylo v rozporu s principem hospodárnosti řízení jeho rozhodnutí rušit. Úřad práce by pouze opětovně rozhodl na základě závazného právního názoru stěžovatele. Zrušení obou správních rozhodnutí z důvodu nepřezkoumatelnosti tak neobstojí. Krajský soud se měl zabývat věcným posouzením zvýšeného příspěvku dle § 78a odst. 12 písm. c) bod 1. zákona o zaměstnanosti. Ostatně z úvah, které soud uvedl nad rámec závěru o nepřezkoumatelnosti správních rozhodnutí, je patrné, že úvahy stěžovatele jsou přezkoumatelné, neboť s nimi soud polemizuje. Úvaha uvedená v odvolacím rozhodnutí je dle stěžovatele logická a konzistentní a zcela odůvodňuje, proč stěžovatel nevyhověl odvolání žalobce.

Nad rámec uvedeného stěžovatel konstatoval, že smyslem příspěvku je kompenzovat zaměstnavateli náklady, které mu vzniknou na základě toho, že zaměstnává osoby se zdravotním postižením, což plyne z § 78a odst. 8 písm. e) zákona o zaměstnanosti. Dopravu zaměstnanců tak musí zajistit zaměstnavatel (ať sám či prostřednictvím externího dopravce) jako formu pomoci osobám se zdravotním postižením, neboť v případě, že si ji zajišťují samotné osoby se zdravotním postižením, je zjevné, že není rozdílu oproti dopravě zdravých osob, a tedy není možné tento příspěvek poskytnout, jelikož není dána souvislost se zaměstnáváním osob se zdravotním postižením.

Krajský soud rezignoval na věcné posouzení případu, a stěžovatel proto jeho rozsudek považuje za nepřezkoumatelný.

Žalobce se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry krajského soudu. Stěžovatel nemůže vadu nepřezkoumatelnosti prvostupňového rozhodnutí zhojit vlastním rozhodnutím, neboť tak upírá účastníku řízení řádný opravný prostředek proti skutečným důvodům rozhodnutí.

Žalobce dále uvedl, že zákon nerozlišuje rozdílnost nákladů na dopravu a je na výběru zaměstnavatele, zda využije vlastní vůz, externího dopravce či proplacení cestovních náhrad zaměstnanci, pokud se s ním tak dohodne. Stěžovatel se nijak nezabýval těmito náklady v jejich podstatě a nikterak s žalobcem nepolemizoval o jejich opodstatněnosti. Zároveň je vozem přepravován nejen zaměstnanec, ale také studijní materiály (jde o materiály vyrobené zaměstnanci, tedy o výrobky zaměstnanců) a vybavení. Přeprava vozem je více než nutná, neboť právě

kvůli zdravotnímu postižení zaměstnanců nelze využít prostředků hromadné dopravy a zvyšovat fyzickou zátěž zaměstnanců. Zaměstnavatel je povinen přidělovat zaměstnanci práci též s ohledem na jeho zdravotní stav, proto je i zvolený způsob dopravování zaměstnance jedním z podstatných úkonů, kterými zaměstnavatel toto ustanovení zákona naplňuje. Tyto náklady tak přímo souvisí se zaměstnáváním osob se zdravotním postižením. Žalobce dále poukázal na skutečnost, že správní orgány posoudily jeho žádosti odlišně od předchozích období, ačkoliv právní úprava se nezměnila.

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

Z odůvodnění:

[15] Nejvyšší správní soud při přezkumu rozsudku krajského soudu dospěl k závěru, že krajský soud zatížil svoje rozhodnutí vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. K této vadě musel soud přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[16] Správní orgán prvního stupně rozhodl dne 1. 6. 2018 dvěma výroky, tak jak je zrekapitulováno v úvodu tohoto rozsudku. Proti výroku I. žalobce nikterak nebrojil, odvolání podal pouze proti výroku II., kterým mu nebyl navýšen příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením. Stěžovatel odvolání zamítl a výrok II. prvostupňového správního rozhodnutí potvrdil. Stěžovatelovo rozhodnutí žalobce napadl žalobou, kterou se domáhal, aby soud vydal rozsudek, že napadené rozhodnutí se ruší a věc se vrací k dalšímu řízení.

[17] Dle § 78 odst. 1 s. ř. s. „[j]e-li žaloba důvodná, soud zruší napadené rozhodnutí pro nezákonnost nebo pro vady řízení“. Dle odst. 3 téhož ustanovení „[z]rušuje-li soud rozhodnutí, podle okolností může zrušit i rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, které mu předcházelo“. Toto ustanovení poskytuje soudu oprávnění zrušit v případě důvodnosti žaloby též rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, pokud shledá, že k tomu existují důvody. Typicky se může jednat o případ, kdy vytykané vady nelze odstranit v odvolacím řízení, či kdy prvostupňové správní rozhodnutí nemělo být vůbec vydáno. Soud tak činí z důvodu hospodárnosti následného pokračujícího správního řízení a může tímto způsobem rozhodnout i v případě, že žalobce takový postup nenavrhol.

[18] Dospěl-li v projednávané věci krajský soud k závěru, že kromě žalobcem navrhovaného zrušení stěžovatelova rozhodnutí je na místě zrušení také prvostupňového správního rozhodnutí, mohl tak ovšem učinit pouze v rozsahu jeho výroku II., který byl napaden odvoláním, neboť o výroku I., kterým byl žalobci příspěvek poskytnut, se soudní řízení nevedlo. Dle § 75 odst. 2 s. ř. s. věty první „[s]oud přezkoumává v mezích žalobních bodů napadené výroky rozhodnutí“. I v případě postupu podle § 78 odst. 3 s. ř. s. musí soud respektovat dispoziční zásadu a vymezení předmětu řízení žalobcem. Tím je ve vztahu k rozhodnutí správního orgánu prvního stupně jen ta jeho část, která byla předmětem odvolání a rozhodnutí o něm. Nadto s ohledem na nepodání odvolání proti tomuto výroku nebyla pro jeho soudní přezkum splněna ani podmínka vyčerpání opravných prostředků dle § 68 písm. a) s. ř. s.

[19] Krajský soud však rozsudkem, který je předmětem kasační stížnosti, zrušil vedle stěžovatelova rozhodnutí také celé rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, tedy jak ve výroku II., tak ve výroku I., čímž své rozhodnutí zatížil vadou, ke které musel Nejvyšší správní soud přihlídnout *ex officio*.

[20] Již výše uvedené pochybení zakládá nutnost zrušení napadeného rozsudku krajského soudu. Toto pochybení ovšem nebrání vypořádání kasačních námitek, neboť nikterak neovlivňuje způsoblost napadeného rozsudku k věcnému přezkumu. V návaznosti na toto konstatování považuje Nejvyšší správní soud za vhodné předeslat, že předmětem přezkumu v řízení o kasační stížnosti jsou pouze důvody rozhodnutí krajského soudu, které jej vedly ke zrušení obou správních rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost. Jak stěžovatel, tak žalobce se ve svých podáních věnují také samotnému meritu sporu, tedy otázce, zda náklady, které žalobce uplatnil, lze podřadit pod náklady, o které lze zvýšit příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením dle § 78a odst. 12 písm. c) zákona o zaměstnanosti. Tato otázka však není předmětem tohoto řízení. Krajský soud se nevěnoval meritu věci, neboť správní rozhodnutí zrušil z důvodu jejich nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů. Úkolem Nejvyššího správního soudu je tedy posoudit, zda k takovému postupu, jaký krajský soud zvolil (s výhradou výše uvedené vady), byly dány důvody či nikoliv. Není však oprávněn hodnotit věcné argumenty týkající se samotného merita sporu ve správním řízení, neboť by tak nepřípustně nahrazoval přezkum rozhodnutí krajským soudem.

[21] Dle § 78a odst. 12 písm. c) zákona o zaměstnanosti „[z]a další náklady, o které lze zvýšit příspěvek podle odstavce 3, se považují náklady na dopravu spojené se zaměstnáváním osob se zdravotním postižením, kterými jsou náklady na 1. dopravu zaměstnanců, kteří jsou osobami se zdravotním postižením, na pracoviště a z pracoviště, nebo 2. dopravu materiálů a hotových výrobků“.

[22] Správní orgán prvního stupně v rozhodnutí konstatoval, že zaměstnavatelem (žalobcem) doložené doklady na dopravu nesouvisí s dopravou zaměstnanců se zdravotním postižením na pracoviště, jde o náklady spojené s dopravou za klienty, které jsou hrazeny v rámci cestovních náhrad dle zákoníku práce. Již v prvostupňovém správním řízení po telefonickém rozhovoru s pracovníci správního orgánu prvního stupně podal žalobce v rámci vyjádření k podkladům pro rozhodnutí námitky proti skutečnosti, že by mu cestovní náklady neměly být uznány. Tyto námitky správní orgán prvního stupně pouze překopíroval do svého rozhodnutí, ale nereagoval na ně.

[23] Mezi účastníky řízení není sporné, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nevyhovovalo požadavkům na přezkoumatelnost správního rozhodnutí. Stěžovatel však nesouhlasí s krajským soudem, že tuto vadu neodstranil v rozhodnutí o odvolání. Domnívá se, že nedostatek napravit, neboť ze zjištěného skutkového stavu vyplývalo, že výrok rozhodnutí je správný a stěžovatel doplnil odůvodnění.

[24] Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelem, že ačkoliv odůvodnění prvostupňového správního rozhodnutí vykazovalo podstatné vady, bylo možné, aby je stěžovatel v odvolacím řízení zhojil. Rozhodnutí správního orgánu bylo nedostatečné, přesto obsahovalo základní úvahu, z jakého důvodu nelze zvýšené náklady přiznat, kterou žalobce mohl v odvolání napadat (což také učinil) a kterou mohl stěžovatel revidovat. Není důvodná ani žalobcová námitka týkající se upření možnosti odvolání. Stěžovatel v odvolacím rozhodnutí neuložil žalobci žádnou novou povinnost, ani věc nehodnotil zcela odlišně od prvostupňového správního orgánu, nezaložil tak svoje rozhodnutí na překvapivém novém právním posouzení (k tomu přiměřeně srov. stěžovatelem uváděný rozsudek NSS ze dne 10. 12. 2018, čj. 6 As 286/2018-34, č. 3837/2019 Sb. NSS).

[25] Krajský soud však nepovažoval ani stěžovatelovo odvolací rozhodnutí za dostatečně odůvodněné. S tímto závěrem se ovšem Nejvyšší správní soud neztotožňuje.

[26] Stěžovatel ve svém rozhodnutí vyšel z gramatického výkladu ustanovení § 78a odst. 12 písm. c) zákona o zaměstnanosti a z díkce tohoto ustanovení dovodil, že cestovní náhrady pro účely zvýšení příspěvku uplatnit nelze. S odkazem na příslušná ustanovení zákoníku práce konstatoval, že pracovní cestou se rozumí časově omezené vyslání zaměstnance zaměstnavatelem k výkonu práce mimo sjednané místo výkonu práce. Pracovištěm se pak rozumí, pokud není sjednáno jinak, místo výkonu práce sjednané v pracovní smlouvě. Již ze skutečnosti, že dotčení pracovníci byli vysíláni na pracovní cesty, tj. z právní povahy pracovních cest, je zřejmé, že se nemohlo jednat o dopravu na pracoviště či z pracoviště. Stěžovatel uzavřel, že výkon práce daných zaměstnanců u klientů žalobce nelze pokládat za výkon práce na pracovišti žalobce, ale za výkon práce na pracovní cestě nebo mimo pravidelné pracoviště. Zároveň se stěžovatel zabýval odvolacími námitkami, mezi nimi i tím, že v předchozích obdobích byly žalobci příspěvky poskytovány. Stěžovatel konstatoval, že jeho právní závěr byl platný i za předchozí právní úpravy, a pokud ze strany správního orgánu prvního stupně docházelo k přiznání zvýšení příspěvku, nemůže být tento nezákonný přístup v minulosti důvodem pro jeho aprobaci v současném případě.

[27] Nejvyšší správní soud shledal, že stěžovatel výše uvedeným způsobem zcela jasně a srozumitelně vyjádřil a odůvodnil svůj právní závěr o tom, že žalobce nemá na zvýšení příspěvku na zaměstnávání osob se zdravotním postižením o náklady vynaložené na dopravu dle § 78a odst. 12 písm. c) nárok. Ačkoliv jde o úvahu stručnou, to ji nečiní nepřezkoumatelnou.

[28] Krajský soud ve stěžovatelově odůvodnění postrádal úvahy o účelu zvýšení příspěvku, v jakém případě by žalobce nárok na příspěvek měl a zda na náhradu nákladů na dopravu zaměstnanců se zdravotním postižením na pracovních cestách nevzniká nárok vůbec, anebo zda je možno tyto náklady zaměstnavatele podřadit pod náklady na mzdy a platy, na něž je poskytován příspěvek dle § 78a odst. 1 zákona o zaměstnanosti.

[29] Tyto úvahy však dle Nejvyššího správního soudu nepodmiňují přezkoumatelnost stěžovatelova právního závěru. Z výše uvedené rekapitulace je jasné, na základě jakých úvah stěžovatel nepovažoval podmínky pro přiznání zvýšení příspěvku za splněné. Domníval-li se krajský soud, že stěžovatelův výklad dané právní otázky

není správný, či že například teleologickým výkladem rozhodných ustanovení lze dospět k jinému závěru, jedná se o věcné posouzení a přezkum zákonnosti jeho závěru, nikoliv o vadu spočívající v nepřezkoumatelnosti rozhodnutí. Takový přezkum je krajský soud povinen provést k žalobním námitkám, neboť v projednávané věci mu v tom nebránila vada nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí stěžovatele.

4191

Územní plánování: návrh na zrušení územně plánovací dokumentace

Opatření obecné povahy: požadavek zákonnosti, legitimacy a proporcionality

k čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod

I. Ani z judikатурních závěrů o potřebě zdrženlivosti soudů při přezkumu územně plánovací dokumentace jako aktů územní samosprávy nelze v žádném případě dovodit, že by věcné řešení územně plánovací regulace nepodléhalo účinné soudní kontrole. Zejména tehdy, je-li tvrzeno dotčení na právech garantovaných ústavním pořádkem České republiky (čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod).

II. I „politické“ rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými musí být činěno při naplnění ústavního požadavku zákonnosti, legitimacy a proporcionality a při zachování ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy veřejné moci.

III. Při posuzování své pravomoci soud nemůže zaměňovat otázky zákonnosti, proporcionality a vhodnosti řešení přijatého v přezkoumávané územně plánovací dokumentaci.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 3. 2021, čj. 1 As 337/2018-48)

Prejudikatura: č. 1462/2008 Sb. NSS, č. 2552/2012 Sb. NSS.

Věc: a) P. K., b) D. K., c) K. N. proti obci Říčky v Orlických horách, za účasti J. V., o návrhu na zrušení opatření obecné povahy, o kasační stížnosti navrhovatelů.

Navrhovatelé se u Krajského soudu v Hradci Králové domáhali zrušení opatření obecné povahy – Územního plánu Říčky v Orlických horách, vydaného pod č. 1/2017, schváleného zastupitelstvem obce dne 8. 6. 2017, (dále jen „ú. p. Říčky“), případně jeho části regulující pozemky parc. č. XA a parc. č. XB, které jsou v jejich spoluvlastnictví. Navrhovatelé brojili proti změně funkčního využití těchto pozemků, neboť ú. p. Říčky je oproti předchozímu územnímu plánu vyjmul ze zastavitelné plochy s funkcí plochy pro bydlení a nově je zařadil do nezastavěného území – plochy „NSpz“ – plochy smíšené nezastavěného území – přírodní, zemědělská.

Krajský soud návrh rozsudkem ze dne 26. 9. 2018, čj. 30 A 76/2018-102, zamítl.

Soud se zabýval odůvodněním rozhodnutí o námitce navrhovatelů a konstatoval, že z hlediska rozsahu i obsahu je vysoce nadstandardní a reaguje na veškeré aspekty vznesené v námitce, jako je problematika povolené stavby cesty, přísliby, že navrhovatelé budou moci stavět, proč došlo ke zmenšení zastavitelné plochy oproti předchozí plánovací dokumentaci, porovnává kolizi veřejného zájmu a osobního zájmu stěžovatelů. Poukázal na stanoviska dotčených orgánů, jakož i na skutečnost, že přestože jsou v rozhodnutí obsaženy obecnější pojmy, jejich obsah je možné konkretizovat porovnáním s textovou a grafickou částí územního plánu a např. konkrétně specifikuje památky místního významu. Soud v podrobnostech na toto rozhodnutí o námitkách odkázal. Shledal jej přezkoumatelným, věcným a racionálně vyvracejícím námitky navrhovatelů.

K samotnému územnímu plánu soud uvedl, že rozhodnutí o námitce je nedílnou součástí jeho odůvodnění. Z přijatého ú. p. Říčky je zřejmé, jaká regulace a proč byla zvolena pro konkrétní plochy. Pokud jde o důvody, proč byly dotčené pozemky navrhovatelů zařazeny do funkční plochy neumožňující jejich zastavění, odkázal soud na příslušné pasáže obsažené ve výrokové části napadeného územního plánu v kapitole 3.1.1 Zásady urbanistické koncepce (konkrétně na str. 10), v kapitole 3.3 Vymezení zastavitelných ploch (konkrétně na str. 17) a

na příslušné pasáže obsažené v odůvodnění napadeného územního plánu v kapitole f 2) Východiska rozvoje a urbanistické koncepce obce (konkrétně např. na str. 89) a kapitole g) Vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch.

Relevantní ohledně problematiky zajištění přístupnosti pozemků neshledal krajský soud ani skutečnost, že přes dotčené pozemky vede fakticky, nicméně bez právního titulu, cesta k několika dalším objektům. Soud navíc připomněl, že absence přístupové cesty k dotčeným pozemkům nebyla jediným důvodem, proč nebyly zařazeny do zastavitelných ploch. Význam dle soudu neměla ani navrhovatelé namítaná skutečnost, že výhledu na sochu sv. Jana Nepomuckého z dotčených pozemků již v současné době brání stromy. I v této souvislosti krajský soud uvedl, že zmíněná socha nebyla jedinou památkou místního významu, na niž odpůrce v souvislosti se souladem přírodních hodnot se zástavbou tradičního orlickohorského typu odkazoval (viz odůvodnění rozhodnutí o námitce). Stejně tak není relevantní, v jakém procesním stadiu se nachází územní řízení o žádosti navrhovatelů o umístění stavby dvojdomu na dotčených pozemcích. Pro posouzení zákonnosti napadeného územního plánu je podstatné, že toto řízení nebylo ke dni účinnosti napadeného územního plánu pravomocně ukončeno rozhodnutím, kterým by bylo umístění této stavby povoleno.

Soud uzavřel, že přijetí územního plánu a zejména jeho obsah je politickou diskrecí územní samosprávy. Při zkoumání proporcionality přijatého řešení není soud oprávněn namísto zastupitelstva odpůrce rozhodovat o tom, zda v případě, kdy existuje několik legitimních variant řešení toho kterého problému, považuje některou z nich oproti názoru odpůrce za vhodnější či nikoliv. To by znamenalo nepřípustný zásah soudu do práva odpůrce na samosprávu, který by mohl být odůvodnitelný pouze v případě, že by se jednalo ze strany odpůrce o zjevný exces či projev libovůle. To ale nebyl případ projednávané věci, kdy byla hledána varianta v souladu se zákonem a zejména zájmy soukromých fyzických či právnických osob.

Proti rozsudku krajského soudu podali navrhovatelé (stěžovatelé) kasační stížnost. Namítali, že se krajský soud nevypořádal s důvodem návrhu na zrušení opatření obecné povahy, kterým napadli vymezení zastavěného území.

Stěžovatelé tvrdili, že vyloučením dotčených pozemků vznikla proluka mezi stávající a plánovanou zástavbou. Přitom v textové části územního plánu (str. 81) je uvedeno, že žádná ze zastavitelných ploch navržených územním plánem nezakládá novou urbanizační osu nebo zcela izolovaný prvek osídlení, byly pouze vyplněny proluky a navazující segmenty v již založených sídelních celcích. Grafická část tak koliduje s textovou částí územního plánu.

Dotčené pozemky přitom sousedí s navrhovanou (a povolenou) zástavbou a samotným zastavěným územím. Navíc pozemky p. č. XC, XD a XE jsou využívány v souvislosti se zastavěným pozemkem st. p. č. XF, a tedy by tak měly být vymezeny v zastavěném území stejně jako pozemky p. č. XG a XH.

Stěžovatelé dále namítali, že územní plán v dané lokalitě nerefletoval již vydané platné stavební povolení Městského úřadu Rychnov nad Kněžnou ze dne 14. 3. 2011, které nabylo právní moci dne 14. 4. 2011 a které je stále platné, na stavbu komunikace na pozemku p. č. XI a XJ, která by tak dle názoru navrhovatelů měla být vymezena v zastavěném území.

Tento postup byl podle stěžovatelů zvolen záměrně s cílem poškodit je. Shora uvedeným postupem byl při vymezení zastavěného území porušen § 58 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“). Krajský soud pouze odkázal na odůvodnění rozhodnutí o námitce a odůvodnění územního plánu, z nichž je zřejmé, proč odpůrce zvolil dané řešení. Toto odůvodnění však dle stěžovatelů neřeší namítaný rozpor s § 58 stavebního zákona.

Stěžovatelé dále namítali nedostatečné odůvodnění změny funkčního využití jejich pozemků v územním plánu. Ke konkrétním výtkám se krajský soud nijak nevyjádřil a pouze odkázal na bohaté odůvodnění v územním plánu.

Pojem „krajinařské a botanické hledisko“, který je užit v odůvodnění územního plánu, je podle stěžovatelů vágní a je třeba uvést, které významné a chráněné rostliny se na daném místě nachází, jaké krajinařské hledisko je v daném místě spatřováno. Nadto Agentura ochrany přírody a krajiny ČR – Správa CHKO ve stanoviscích z roku 2012 a 2015 k územnímu řízení vydala souhlasné stanovisko, ve kterém uvedla, že na dotčených pozemcích

se nenachází žádná evidovaná lokalita s výskytem chráněných či ohrožených druhů rostlin a živočichů, resp. že zastavěním nedojde ke zhoršení dochovaného stavu přírodního prostředí daného místa. Došlo tedy k porušení § 4 stavebního zákona, neboť dotčený orgán se odchýlil od svého předchozího závazného stanoviska, aniž by relevantně zdůvodnil svůj odlišný postoj. Stejně tak nebylo specifikováno, v čem je spatřováno problematické dopravní napojení místa, byť bylo prokázáno, že místo je dopravně napojeno. Těž hodnocení SEA se bez bližšího rozvedení odvolává na ochranu floristicky cenných luk a krajinářsky velmi exponované polohy.

Kapitola g) a strana 17 územního plánu, na kterou krajský soud odkázal, se týkají pouze zastavitelných ploch. Pozemky stěžovatelů však do těchto ploch zařazeny nebyly, na toto odůvodnění tak nelze poukazovat. Kapitola f 2) se pak nevěnuje konkrétně dotčeným pozemkům, ale obecným východiskům rozvoje a urbanistické koncepcce obce. Nadto si dle stěžovatelů odporuje, když odůvodňuje redukci zastavitelných ploch z předchozí územně plánovací dokumentace, ovšem vymezuje i zcela nové zastavitelné plochy. K odkazu krajského soudu na str. 89 pak navrhovatelé namítají, že soud se nijak nevyjádřil k jimi namítané nepřezkoumatelnosti.

S ohledem na výše uvedené tak krajský soud dle stěžovatelů nedostatečně odůvodnil svoje rozhodnutí a nevypořádal se se všemi body návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

Stěžovatelé uzavřeli, že v daném případě došlo k nelegitimnímu zásahu do jejich vlastnického práva. O to více, že vymezení zastavitelné plochy v předchozím územním plánu nic nebránilo a podmínky v území (zejména přírodní a památkové) se nijak nezměnily. Naopak, díky stavebním povolením na bezprostředně navazující pozemky byli stěžovatelé utvrzeni ve svém legitimním očekávání zastavitelnosti daných pozemků.

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

Z odůvodnění:

(...) [24] Stěžovatelé v návrhu rozdělili své námitky do několika okruhů. V prvním z nich tvrdili, že obec Říčky ve svém územním plánu nezákonně v rozporu s § 58 stavebního zákona vymezila zastavěné území, k čemuž uvedli několik důvodů. Dále stěžovatelé namítali nepřezkoumatelnost a nezákonnost zařazení svých pozemků do plochy s funkčním využitím „NSpZ“ – plochy smíšené nezastavěného území – přírodní, zemědělská. V tomto kontextu rozporovali, že by pozemek nebyl dopravně napojen, dále poukazovali na vágní a neurčité pojmy, kterými odpůrce odůvodnil zařazení jejich pozemků, a upozorňovali též na skutečnost, že v roce 2012 a 2015 vydala Agentura ochrany přírody a krajiny v rámci územního řízení pro umístění stavby na dotčených pozemcích souhlasné stanovisko. Poslední okruh námitek se vztahoval k rozhodnutí o námitkách stěžovatelů v procesu přijetí územního plánu.

[25] Závěrem stěžovatelé navrhli, aby soud zrušil celý územní plán, a pro případ, že nepřisvědčí jejich názoru, že vymezení zastavěného území je stiženo vadou, která je důvodem pro zrušení celého územního plánu, navrhli, aby soud zrušil územní plán v části, ve které pozemky stěžovatelů nebyly zařazeny do zastavěného území, a v části, ve které byly zařazeny do nezastavěného území – plochy NSpZ.

[26] Nejvyšší správní soud je nucen přisvědčit stěžovatelům, že krajský soud zcela opomněl námitky týkající se nezákonnosti vymezení zastavěného území. Stěžovatelé v návrhu snášeli argumenty týkající se kolize textové a grafické části územního plánu a rozporovali též zařazení dalších pozemků do zastavěného území s ohledem na znění § 58 stavebního zákona. Krajský soud však na tato tvrzení vůbec nereagoval, neposoudil tak ani oprávněnost návrhu na zrušení celého územního plánu. Tyto námitky zopakovali stěžovatelé nyní i v kasační stížnosti, neboť se jim na ně od krajského soudu nedostalo odpovědi.

[27] Vzhledem ke stěžejní povaze uvedené námitky již tato vada zakládá důvod pro zrušení napadeného rozsudku krajského soudu.

[28] Stěžovatelé v kasační stížnosti dále upozornili, že krajský soud se konkrétně nevyjádřil ani k jejich výtkám týkajícím se nezákonného zařazení dotčených pozemků do ploch s funkčním využitím NSpZ.

[29] I této námitce musel Nejvyšší správní soud přisvědčit.

[30] Krajský soud se vyjádřil ke kvalitě a rozsahu rozhodnutí o námitkách stěžovatelů, jež zrekapituloval a shledal, že není nepřezkoumatelné. Za nepřezkoumatelné nepovažoval ani samotné odůvodnění územního plánu, neboť odpůrce dle jeho názoru dostatečně vysvětlil, z jakých důvodů zvolil danou regulaci.

[31] Krajský soud však nijak nereflektoval námitky, které stěžovatelé vznášeli vůči věcnému posouzení sporných otázek. V bodě [41] svého rozsudku pouze konstatoval, že pokud jde o důvody, pro které byly dotčené pozemky zařazeny do funkční plochy neumožňující jejich zastavění, odkazuje zejména na pasáže obsažené v územním plánu v kapitole 3.1.1, 3.3, a v odůvodnění v kapitole f 2) a g), aniž však jakkoliv zhodnotil jejich opodstatněnost.

[32] Jediné vlastní hmotněprávní posouzení soud provedl v bodě 42 rozsudku, ve kterém konstatoval, že „[r]elevantními neshledal krajský soud ani skutečnosti zdůrazňované navrhovateli při jednání. Skutečnost, že přes dotčené pozemky vede fakticky, nicméně bez právního titulu, cesta k několika dalším objektům, není ohledně problematiky zajištění přístupnosti relevantní. Soud navíc připomíná, že absence přístupové cesty k dotčeným pozemkům nebyla jediným důvodem, proč nebyly zařazeny do zastavitelných ploch. Význam nemá ani navrhovateli namítaná skutečnost, že výhledu na sochu sv. Jana Nepomuckého z dotčených pozemků již v současné době brání stromy. I v této souvislosti krajský soud uvádí, že zmíněná socha nebyla jedinou památkou místního významu, na níž odpůrce v souvislosti se souladem přírodních hodnot se zástavbou tradičního orlickohorského typu odkazoval (viz odůvodnění rozhodnutí o námitce). Stejně tak není relevantní, v jakém procesním stadiu se nachází územní řízení o žádosti navrhovatelů o umístění stavby dvojdomu na dotčených pozemcích. Pro posouzení zákonnosti napadeného územního plánu je podstatné, že bylo účastníky učiněno nesporným, že toto řízení nebylo ke dni účinnosti napadeného územního plánu (a tento stav trvá dosud) pravomocně ukončeno rozhodnutím, kterým by bylo umístění této stavby povoleno.“

[33] Takovéto posouzení však dle Nejvyššího správního soudu z hlediska přezkoumatelnosti nemůže obstát. Krajský soud zcela pominul námitku stěžovatelů týkající se změny stanoviska Agentury ochrany přírody a krajiny – CHKO Orlické Hory, další námitky vypořádal zcela povrchně s odkazem na to, že nejsou relevantní nebo se nejednalo o jediné důvody, pro které odpůrce zařadil plochy do funkčního využití neumožňující zastavění. Stěžovatelé v návrhu a následně znovu v kasační stížnosti tvrdili, že prokázali, že pozemky p. č. XA a XB jsou dopravně napojeny, a rozporovali závěry uvedené v územním plánu. K návrhu přiložili deklaratorní rozhodnutí Obecního úřadu Říčky v Orlických horách ze dne 3. 6. 2014, z nějž vyplývá, že tyto pozemky jsou napojeny na veřejně přístupnou účelovou komunikaci – ÚK 10 ve vlastnictví soukromých osob. Dále tvrdili, že je-li akceptováno dopravní napojení k sousedním pozemkům, musí být akceptováno i ve vztahu k dotčeným pozemkům, které s nimi bezprostředně sousedí. Touto námitkou se krajský soud též nezabýval, reagoval pouze na tvrzení stěžovatelů z ústního jednání týkající se cesty, která vede přes dotčené pozemky k dalším objektům.

[34] Jak již kasační soud konstatoval v úvodu, povinností soudu v odůvodnění rozsudku je vysvětlit, proč nepovažuje námitky stěžovatelů za důvodné. Pouhé odmítnutí námitek jako nedůvodných neobstojí.

[35] Zejména za situace, kdy v předchozím územním plánu byly pozemky stěžovatelů vymezeny jako zastavitelné s funkcí pro bydlení a je tedy zřejmé, že stěžovatelům novým funkčním zařazením jejich pozemků mohla vzniknout citelná újma, je na místě, aby se krajský soud pečlivě vypořádal s námitkami, které stěžovatelé v návrhu vznesli. Nelze se spokojit s pouhým odkazem na odůvodnění územního plánu, případně rozhodnutí o námitkách, neboť právě závěry v nich uvedené stěžovatelé svými námitkami napadají.

[36] Ve světle výše uvedeného proto nemůže obstát závěr krajského soudu, že v napadeném územním plánu neshledal nedostatek důvodů pro volbu dané regulace a že se nejedná ze strany odpůrce o zjevný exces či projev libovůle. Ačkoliv krajský soud konstatoval, že navrhovatelé svými námitkami, které se týkají zařazení jejich pozemků, nepřímo napadají rovněž otázku proporcionality regulace přijaté územním plánem, sám se jí více nezabýval.

[37] Krajský soud správně odkázal na judikaturu, ze které vyplývá, že soud se při hodnocení zákonnosti územně plánovací dokumentace řídí zásadou zdrženlivosti (srov. rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2007, čj. 2 Ao 2/2007-73, č. 1462/2008 Sb. NSS). Podle judikatury Nejvyššího správního soudu je rozhodnutí o distribuci zátěže v rámci určitého území politickou diskrecí zastupitelského orgánu územní samosprávy a je projevem práva na samosprávu daného územního celku. Nepříměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a

zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by jistě byly porušením ústavních zásad o dělbě moci (srov. bod 114 rozsudku NSS ze dne 2. 2. 2011, čj. 6 Ao 6/2010-103, č. 2552/2012 Sb. NSS).

[38] Z citované judikatury Nejvyššího správního soudu ani z obdobných závěrů Ústavního soudu, z nichž citovaná judikatura vychází, však nelze v žádném případě dovodit, že by věcné řešení územně plánovací regulace nepodléhalo účinné soudní kontrole. Zcela nepřijatelný je takový závěr zejména tehdy, je-li tvrzeno dotčení na právech garantovaných ústavním pořádkem České republiky (čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). I „politické“ rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými musí být činěno při naplnění ústavního požadavku zákonnosti, legitimity a proporcionality a při zachování ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy veřejné moci. Při posuzování své pravomoci soud nemůže zaměřovat otázky zákonnosti, proporcionality a vhodnosti řešení přijatého v přezkoumávané územně plánovací dokumentaci.

[39] Úkolem soudu při přezkumu zásahu do práv stěžovatelů je zjistit, zda si pořizovatel územního plánu nepočínal zjevně svévolně či diskriminačně, zda úkoly a cíle, které prostřednictvím územního plánu naplňuje, jsou legitimní a zákonné, a zda se v případě omezení vlastnických práv jedná o omezení v nezbytně nutné míře, vedoucí rozumně k zamýšlenému cíli a je činěno nejšetrnějším možným způsobem (srov. rozsudek NSS ze dne 15. 11. 2018, čj. 1 As 161/2018-44).

[40] To se však v projednávané věci nestalo, jakkoliv krajský soud tvrdí, že ano. A to ačkoliv stěžovatelé uváděli konkrétní důvody, pro něž mají za to, že se o svévoli a nedůvodně odlišné posuzování jejich pozemků od bezprostředně sousedících jednalo. Z toho důvodu musel Nejvyšší správní soud přistoupit ke zrušení rozsudku krajského soudu. V něm se krajský soud přezkoumatelně vypořádá se všemi námitkami uvedenými v návrhu stěžovatelů tak, aby z rozsudku byly zřejmé vlastní úvahy soudu.

4192

Spotřební daň z minerálních olejů: množství skutečně spotřebovaného minerálního oleje pro výrobu tepla

k § 56 zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění pro zdaňovací období 2014–2016 (v textu jen „zákon o spotřebních daních“)

k § 2 odst. 1 vyhlášky č. 413/2003 Sb., kterou se stanoví způsob výpočtu nároku na vrácení spotřební daně zaplacené v cenách některých minerálních olejů prokazatelně použitých pro výrobu tepla a způsob a podmínky vedení evidence o nákupu a spotřebě těchto výrobků, ve znění zákona č. 277/2005 Sb. (v textu jen „vyhláška č. 413/2003 Sb.“)

Množství skutečně spotřebovaného minerálního oleje pro výrobu tepla podle § 56 zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, a § 2 odst. 1 vyhlášky č. 413/2003 Sb. lze prokázat rovněž kvalifikovaným výpočtem, je-li proveden na základě objektivních a prokazatelných vstupních údajů.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 3. 2021, čj. 1 Afš 289/2019-41)

Věc: R. J. proti Generálnímu ředitelství cel o spotřební dani z minerálních olejů, o kasační stížnosti žalobce.

Jádrem sporu v projednávané věci je způsob prokázání skutečné spotřeby minerálních olejů pro výrobu tepla v souvislosti s výpočtem nároku na vrácení spotřební daně podle § 56 zákona o spotřebních daních, a § 2 odst. 1 vyhlášky č. 413/2003 Sb.

Celní úřad pro Liberecký kraj (dále jen „správce daně“) 33 dodatečnými platebními výměry vydanými ve dnech 5. až 19. 6. 2018 žalobci doměřil spotřební daň z minerálních olejů za zdaňovací období únor 2014 až prosinec 2016 (s výjimkou března 2014 a ledna 2015) v celkové výši 1.158.960 Kč.

Odvolání žalobce proti všem dodatečným platebním výměrům žalovaný rozhodnutím ze dne 19. 10. 2018 zamítl a rozhodnutí správce daně potvrdil.

Žalovaný konstatoval, že správce daně na základě výsledku daňové kontroly snížil žalobci přiznaný nárok na vrácení spotřební daně za výše zmíněná zdaňovací období. Žalovaný odkázal na § 56 zákona o spotřebních daních a § 2 odst. 1 vyhlášky č. 413/2003 Sb., přičemž zdůraznil, že podmínkou vzniku nároku na vrácení daně z minerálních olejů je prokázání skutečné spotřeby oleje pro výrobu tepla. Důkazní břemeno ohledně množství skutečně spotřebovaného minerálního oleje za účelem výroby tepla tíží žalobce. Ten však množství spotřebovaného oleje exaktně neměřil, nýbrž je stanovoval výpočtem zohledňujícím množství jím v recyklerech zahřáté asfaltové směsi a spotřebu recycleru. Na skutečnou spotřebu má vliv množství faktorů a použitím teoretického koeficientu a měrné hmotnosti se skutečné spotřeby dobrat nelze. Evidenci měl žalobce vést pro každé topné zařízení zvlášť, což nečinil, přestože využíval vícero recyclerů dvou různých typů. Žalobce měl nastavit svou evidenci tak, aby odražela skutečnou spotřebu olejů v topných zařízeních. Prokázání pouze pravděpodobné spotřeby minerálních olejů nestačí.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu, kterou Krajský soud v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci rozsudkem ze dne 22. 7. 2019, čj. 59 Af 48/2018-85, zamítl.

Pokud jde o prokázání skutečné spotřeby minerálního oleje, krajský soud konstatoval, že žalobce zjišťoval množství protopeného oleje výpočtem „průměrná spotřeba oleje v litrech na tunu“ x „množství ohřáté asfaltové směsi v tunách“. Takto vypočtené množství oleje žalobce nijak nekorigoval, aby lépe odpovídalo skutečné spotřebě. V případě typu recycleru BA10000 bylo navíc udávané množství spotřebovaného oleje vyjadřováno souhrnně jednou cifrou, přestože žalobce spotřeboval olej ve dvou recyklerech tohoto typu, a byl proto podle § 2 odst. 1 vyhlášky č. 413/2003 Sb. povinen prokazovat svůj nárok evidencí skutečně spotřebovaného oleje vedenou za každý recycler zvlášť. Krajský soud dále uvedl, že předložená evidence o výdeji oleje z nádrže bencalor do jednotlivých recyclerů, kterou žalobce předložil v průběhu daňové kontroly, není způsobila prokázat množství skutečně spotřebovaného oleje. Přelití určitého množství oleje do recycleru automaticky neznamená také jeho užití za účelem výroby tepla.

Žalobcův způsob výpočtu množství spotřebovaného oleje je podle krajského soudu přinejlepším nepřesný. Na reálné množství oleje spáleného za účelem ohřátí asfaltové směsi tak, aby mohlo dojít k její pokládce, má bez pochyby vliv jak hustota (měrná hmotnost) oleje a asfaltové směsi, tak počáteční teplota směsi a teplota okolního vzduchu. Rozdíly, které v důsledku rozdílných podmínek při jednotlivých ohřevch mohou vznikat, není výpočet žalobce schopen reflektovat. Dalšími problematickými faktory při zjišťování množství oleje prostřednictvím aplikovaného výpočtu jsou žalobcem užívané údaje o průměrné spotřebě recyclerů 6 nebo 7 litrů na tunu. Žalovaný přepočítal dle údajů na internetových stránkách výrobce recyclerů, že spotřeba oleje je v případě obou používaných typů recyclerů stejná, tedy cca 6 litrů oleje na tunu asfaltové směsi. Přesný výsledek pochopitelně závisí na konkrétní hustotě oleje. Těmto údajům pak zjevně neodpovídá žalobcem užívaný teoretický koeficient 7 l/t, nicméně ani spotřeba 6 l/t nemůže být logicky zcela konstantní. Dalším problematickým faktorem vstupujícím do žalobcova výpočtu je i samotné množství žalobcem ohřáté asfaltové směsi, které žalobce stanovoval na základě jím vystavených faktur. V některých případech však bylo na fakturách zachyceno množství asfaltové směsi v m², z čehož zjevně není možno objem či hmotnost asfaltové směsi přesně stanovit. I pokud měl žalobce k dispozici objem asfaltové směsi v m³, přepočet na hmotnost směsi opět vychází z její hustoty, jež nemusí být ve všech případech naprosto totožná.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. Stěžovatel má za to, že nebyla náležitým způsobem přezkoumána klíčová žalobní námitka, která se týká prokázání skutečné spotřeby minerálního oleje k výrobě tepla. Stěžovatel se domnívá, že právní závěry učiněné v napadeném rozsudku, jsou zjevně ovlivněny souvisejícím soudním řízením ve věci vedené u krajského soudu pod sp. zn. 59 Af 14/2019 (u NSS pak pod sp. zn. 10 Afs 293/2019), které se sice váží k obdobné klíčové námitce, ovšem za zcela odlišných situací vzešlých z rozdílných daňových řízení (daňová kontrola x místní šetření), od kterých se odvíjejí různá práva a povinnosti na straně stěžovatele a žalovaného v daňovém řízení. Krajský soud rovněž zamítl žalobu za současného odmítnutí provádění dokazování předloženými listinami směřujícími k doložení dřívější vlastní správní praxe správce daně až do roku 2011. Nevypořádal se rovněž s uplatněnou námitkou vztahující se k povinnosti správce daně ve smyslu § 92 odst. 5 písm. c) zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, tj. prokázat skutečnosti vyvracející věrohodnost, průkaznost, správnost či úplnost povinných evidencí.

Stěžovatel jako důkaz osvědčující skutečnou spotřebu oleje k výrobě tepla použil kombinaci údajů o výdeji oleje z nádrže bencalor, provozních záznamů recyklérů a údajů o dodaném množství ohřáté asfaltové směsi dle vydaných faktur. Spotřeba minerálních olejů k výrobě tepla byla stěžovatelem propočítána dle stanovené spotřeby oleje k výrobě tepla vyplývající z technické dokumentace výrobce recyklérů. Tato provozní zařízení (recykléry) nemají od výrobce namontovány měřiče spotřeby oleje k výrobě tepla a vzniká zde otázka, zda by případný zásah do tohoto zařízení dodatečnou montáží měřiče spotřeby neznamenal porušení záruky či porušení servisních podmínek od výrobce a zda v případě dodatečné montáže měřiče spotřeby (průtokoměru) by tato okolnost byla příslušným správcem daně akceptována. V tomto případě sice krajský soud v napadeném rozsudku tuto variantu připustil jako neefektivnější, nikoliv však jako akceptovatelnou ze strany správce daně. Nutno současně podotknout, že takto vykázané množství spotřebovaného minerálního oleje stěžovatelem nepřevyšovalo množství, které bylo vydáno z nádrže bencalor, ani nepřevyšuje množství řádně zakoupeného minerálního oleje stěžovatelem.

V této souvislosti stěžovatel upozorňuje, že vyhláška č. 413/2003 Sb. neurčuje konkrétní způsob vedení evidence spotřeby minerálního oleje, pouze požaduje evidovat údaje o zakoupeném množství minerálního oleje a skutečné spotřebě minerálního oleje.

Nejvyšší správní soud zrušil rozhodnutí Krajského soudu v Ústí nad Labem - pobočka Liberec i rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

(...)

c) Prokázání skutečné spotřeby minerálního oleje a legitimní očekávání

[41] Klíčovou spornou otázkou v projednávané věci je ovšem prokázání skutečné spotřeby minerálního oleje ze strany stěžovatele. Stěžovatel množství spotřebovaného oleje počítá na základě údajů o doloženém nákupu oleje, fakturovaném množství ohřáté asfaltové směsi a průměrné spotřebě recyklérů.

[42] Jak již Nejvyšší správní soud uvedl shora, podmínky vrácení daně z minerálních olejů osobám užívajícím tyto oleje pro výrobu tepla blíže upravuje § 56 zákona o spotřebních daních (ve znění účinném do 26. 3. 2019). Podle § 56 odst. 1 tohoto zákona „[n]árok na vrácení daně vzniká právnickým a fyzickým osobám, které nakoupily za cenu včetně daně, vyrobily pro vlastní spotřebu nebo přijaly v režimu podmíněného osvobození od daně minerální oleje podle § 45 odst. 1 písm. b) uvedené pod kódy nomenklatury 2710 19 41 až 2710 19 49 (dále jen ‚topné oleje‘), které byly jimi prokazatelně použity pro výrobu tepla a které byly prokazatelně označovány a obarveny podle části páté, pokud jsou předmětem značkování a barvení vybraných minerálních olejů. Toto ustanovení se nevztahuje na osoby, kterým byla vrácena daň z nakoupených topných olejů podle § 15, 15a nebo 55.“

[43] Podle § 56 odst. 5 zákona o spotřebních daních „[n]árok na vrácení daně vzniká dnem spotřeby topných olejů pro výrobu tepla“. Podle § 56 odst. 7 věty první téhož zákona „[n]árok na vrácení daně se prokazuje dokladem o prodeji a evidencí o nákupu a spotřebě vedenou kupujícími“. V případě, kdy právnícké a fyzické osoby použijí pro výrobu tepla topné oleje, které samy vyrobily nebo obarvily a označovaly v daňovém skladu, prokazuje se nárok na vrácení daně interním dokladem (o tento případ popsáný v poslední větě § 56 odst. 7 zákona o spotřebních daních se však v projednávané věci nejedná).

[44] Podle § 1 vyhlášky č. 413/2003 Sb. „[n]árok na vrácení spotřební daně (dále jen

‚daň‘) zaplacené v cenách některých minerálních olejů (dále jen ‚topné oleje‘) se uplatňuje v daňovém přiznání (§ 56 odst. 10 zákona) částkou vypočtenou vynásobením sazby daně snížené o 660,- Kč/1000 l množstvím topných olejů prokazatelně použitých pro výrobu tepla za zdaňovací období (§ 17 zákona) v 1000 litrech, přičemž toto množství se zaokrouhluje na tři desetinná místa“.

[45] Podle § 2 odst. 1 vyhlášky č. 413/2003 Sb. platí, že „[c]vidence, kterou subjekt prokazuje za příslušné zdaňovací období nárok na vrácení daně, obsahuje údaje o množství nakoupených topných olejů a o skutečné spotřebě těchto olejů pro výrobu tepla. Údaje o nákupu se evidují podle jednotlivých dokladů o prodeji, jejichž náležitosti jsou stanoveny zákonem. Evidence o spotřebě se vede zvlášť za každé topné zařízení, ve kterém se topné oleje spotřebovávají. K daňovému přiznání se připojí kopie dokladů o prodeji a na kopii bude vyznačeno, že je shodná s originálem. Kopie

dokladů o prodeji podepisuje osoba odpovědná za odebrání topných olejů na straně daňového subjektu.“ (Obdobně § 2 odst. 2 vyhlášky č. 413/2003 Sb. pak v návaznosti na § 56 odst. 7 poslední větu zákona o spotřebních daních upravuje vedení evidence rovněž v případech, kdy subjekt použije pro výrobu tepla topné oleje, které sám vyrobil nebo které obarvil a označoval v daňovém skladu).

[46] K výkladu a aplikaci shora citovaných ustanovení existuje dosud dosti skromná judikatura správních soudů, obzvláště Nejvyššího správního soudu.

[47] V rozsudku ze dne 11. 6. 2020, čj. 9 Afs 308/2019-38, Nejvyšší správní soud vyslovil závěr, že nárok na vrácení daně z minerálních olejů dle § 56 zákona o spotřebních daních je daňový subjekt povinen prokázat dokladem o prodeji a evidencí o nákupu a spotřebě minerálních olejů, tj. způsobilým podkladem obsahujícím údaje o typu a množství nakoupených minerálních olejů za cenu včetně daně a o skutečné spotřebě těchto olejů pro výrobu tepla. Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku konkrétně uvedl: *„Pro uplatnění nároku na vrácení daně je daňový subjekt povinen ve smyslu § 56 odst. 1 zákona o spotřebních daních prokázat, že nakoupil lehké topné oleje za cenu včetně daně a že je použil pro zákonem stanovený účel, tj. na výrobu tepla. Tyto hmotněprávní podmínky prokazuje ve smyslu odst. 7 uvedeného ustanovení dokladem o prodeji a evidencí o nákupu a spotřebě vedenou podle zákona o spotřebních daních a vyhlášky. Odstavce 1 a 7 citovaného ustanovení nelze vnímat izolovaně, nýbrž v jejich logické propojenosti. Neodpovídalo by totiž principu racionálního zákonodárce, pokud by se povinnost prokázat koupi a spotřebu lehkých topných olejů nevázala na jejich prokazatelné použití pro zákonem sledovaný účel. Smyslem daňového zvýhodnění je zcela zjevně preference využití lehkých topných olejů na výrobu tepla, což však může být splněno pouze tehdy, budou-li za tímto účelem skutečně použity. V opačném případě hrozí riziko nežádoucích daňových úniků. Ostatně, § 56 odst. 1 zákona o spotřebních daních výslovně zmiňuje prokazatelné použití pro výrobu tepla. Obdobně znění ve vztahu k evidenci obsahuje vyhláška, která vyžaduje uvést skutečnou spotřebu těchto olejů pro výrobu tepla. Z hlediska dikce a smyslu zákonné a prováděcí úpravy považuje NSS za nesporné, že pro úspěšné uplatnění nároku na vrácení spotřební daně musí být z předložených dokladů a evidence prokazatelná spotřeba lehkých topných olejů v souladu se zákonem stanoveným účelem (srov. rozsudek NSS ze dne 24. 11. 2009, čj. 2 Afj 96/2009-65). Přesto, že povinnosti správce daně je dbát, aby skutečnosti rozhodné pro správné stanovení daňové povinnosti byly zjištěny co nejpříjemněji, daňové řízení není založeno na zásadě vyšetřovací, nýbrž na povinnosti daňového subjektu prokázat vše, co sám tvrdí (viz rozsudek NSS ze dne 9. 2. 2005, čj. 1 Afj 54/2004-125, publ. pod č. 1022/2007 Sb. NSS). Je to tedy daňový subjekt, kdo nese břemeno tvrzení ve vztahu ke své daňové povinnosti (včetně nároku na vrácení daně) a břemeno důkazní ve vztahu k těmto tvrzením (§ 92 odst. 3 daňového řádu).“* (body 33-35 rozsudku)

[48] V odkazované věci však nešlo o nějaké dílčí formální pochybení při vedení evidence, ale o důkazní nezpůsobilost celé předložené evidence. Nejvyšší správní soud v této souvislosti zdůraznil: *„Aby evidence byla způsobilým podkladem pro prokázání nároku na vrácení daně, musí z ní být patrné, o jaké lehké topné oleje se jednalo, jaké množství bylo spotřebováno v jednotlivých zařízeních za účelem výroby tepla, zda u nich byla splněna daňová povinnost, musí být vedena zvlášť pro každé zařízení. To však předložená evidence nespĺňovala.“* (viz bod 40 rozsudku)

[49] V projednávané věci žalovaný i krajský soud poukázali rovněž na obecné závěry rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 30. 10. 2015, čj. 31 Af 86/2014-109, v němž byla mezi účastníky rovněž sporná otázka splnění podmínky prokázání použití minerálních olejů pro výrobu tepla. Krajský soud v Hradci Králové v tomto rozsudku uvedl: *„Pokud chce daňový subjekt úspěšně nárokovat vrácení spotřební daně, je povinen prokázat, že zakoupené minerální oleje byly skutečně použity na zákonem předvidaný účel. Jak ustanovení § 56 odst. 7 písm. zákona o spotřebních daních, tak ustanovení § 2 odst. 1 vyhl. č. 413/2003 Sb. totiž výslovně hovoří o prokázání skutečné spotřeby minerálních olejů pro nárok na vrácení daně. Jako důkaz přitom může být osvědčeno vše, co je schopno skutečné použití předmětných minerálních olejů k zákonem stanovenému účelu prokázat, evidence však musí být vedena tak, aby skutečnou, nikoliv odhadnutou či pravděpodobnou, spotřebu prokazovala. Evidence skutečné spotřeby se přitom musí vždy vztahovat ke každému konkrétnímu zdaňovacímu období. Tuto přísnost zákona nelze obejít ani tvrzením, že v součtu více zdaňovacích období byl nakonec uplatněn nárok jen z toho, co bylo pro výrobu tepla opravdu použito. Je tedy vždy na daňovém subjektu, aby si zajistil, pokud chce nárokovat nějaký daňový benefit, dostatečné podklady a věrohodné důkazy pro prokázání splnění podmínky pro jeho přiznání, tj. v tomto případě např. zajištěním sledování hladiny v nádržích na topné oleje u topných zařízení (jak bylo zjištěno, plastové nádrže byly částečně průhledné, některé byly*

opatřeny ryskami, některé osazeny měřidlem snímajícím výšku hladiny), apod.“ V tomto případě však byla skutková situace odlišná a množství spotřebovaného oleje bylo odhadováno.

[50] Krajský soud v nyní projednávané věci s odkazem na rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové uvedl, že ačkoliv „žalobcem užívaný výpočet lze považovat za ‚kvalifikovanější‘ odhad, neboť žalobce k výsledku dochází výpočtem na základě konkrétních vstupních údajů“, ze shora popsaných důvodů „však jde ve své podstatě stále pouze o odhad. Žalobce tedy rovněž prokazuje spotřebu pravděpodobnou, nikoli však skutečnou. Přitom je to on, kdo požaduje využití benefitu vrácení spotřební daně a koho tedy tíží důkazní břemeno obledně skutečně spotřebovaného minerálního oleje“ (viz bod 33 rozsudku krajského soudu).

[51] Nejvyšší správní soud nesouhlasí se závěrem krajského soudu o tom, že by zákonná úprava o prokázání množství skutečně spotřebovaného minerálního oleje pro výrobu tepla podle § 56 zákona o spotřebních daních a § 2 odst. 1 vyhlášky č. 413/2003 Sb. v projednávané věci nebylo možno dostat rovněž kvalifikovaným výpočtem na základě objektivních a prokazatelných vstupních údajů.

[52] Předně je nutno zdůraznit, že zákon o spotřebních daních ani vyhláška č. 413/2003 Sb. opravdu nestanoví konkrétní způsob, jakým má být množství skutečně spotřebovaného minerálního oleje měřeno a evidováno. Ustanovení § 2 odst. 1 vyhlášky č. 413/2003 Sb. v tomto směru stanoví toliko požadavek, aby evidence, kterou subjekt prokazuje za příslušné zdaňovací období nárok na vrácení daně, obsahovala „údaje o množství nakoupených topných olejů a o skutečné spotřebě těchto olejů pro výrobu tepla“. Současně evidence o spotřebě „se vede zvlášť za každé topné zařízení, ve kterém se topné oleje spotřebovávají“. Jak zdůraznil Nejvyšší správní soud ve shora citovaném rozsudku čj. 9 Afs 308/2019-38, pro úspěšné uplatnění nároku na vrácení spotřební daně musí být z předložených dokladů a evidence prokazatelná spotřeba lehkých topných olejů v souladu se zákonem stanoveným účelem. Množství skutečné spotřeby těchto olejů pro výrobu tepla ve smyslu § 2 odst. 1 vyhlášky č. 413/2003 Sb. tak jistě nelze „prokázat“ libovolným a nijak nepodloženým odhadem spotřeby.

[53] Na druhou stranu Nejvyšší správní soud poukazuje na skutečnost, že právní úprava v tomto případě nejde tak daleko jako v jiných oblastech, aby současně stanovila konkrétní způsob výpočtu, kterým má být vypočítána výše nároku na vrácení spotřební daně z minerálních olejů jako například v oblasti zemědělské výroby (viz vyhláška č. 79/2019 Sb., o způsobu výpočtu výše nároku na vrácení spotřební daně z minerálních olejů spotřebovaných v zemědělské prvovýrobě nebo při provádění hospodaření v lese). Právní úprava v tomto případě rovněž nejde ani tak daleko, aby nařizovala instalaci speciálních měřičů (např. průtokoměrů) na zařízeních (recyklerech), která je ani od výrobce zpravidla zabudovány nemají (v této souvislosti lze podpůrně odkázat na institut nevyměření poplatků za znečišťování podle zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, a s tím související instalaci měřicího zařízení pro jednorázové či kontinuální měření, viz rovněž rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 9. 2020, čj. 1 As 145/2019-42).

[54] Za této situace je tedy nezbytné připustit, aby množství skutečné spotřeby minerálních olejů pro výrobu tepla ve smyslu § 2 odst. 1 vyhlášky č. 413/2003 Sb. bylo možno prokázat rovněž pomocí výpočtu provedeného na základě objektivních a prokazatelných vstupních údajů. Těmito údaji na vstupu jsou v projednávané věci zejména 1) množství ohřáté asfaltové směsi (váha a plocha ohřátého asfaltu), 2) průměrná spotřeba oleje dle údajů výrobce příslušného typu recykleru a v neposlední řadě rovněž 3) údaj o zakoupeném množství příslušného minerálního oleje, resp. množství odčerpaného oleje z nádrže bencalor.

[55] Nejvyšší správní soud nijak nepochybně skutečnost, že na reálné množství oleje spotřebovaného (spáleného) za účelem ohřátí asfaltové směsi tak, aby mohlo dojít k její pokládce, má nepochybně vliv řada faktorů – jak hustota (měrná hmotnost) oleje a asfaltové směsi, tak počáteční teplota směsi a teplota okolního vzduchu. Rozdíly, které v důsledku rozdílných podmínek při jednotlivých ohřevech mohou vzniknout, není výpočet založený mj. na průměrné spotřebě oleje příslušným typem recykleru schopen zcela přesně reflektovat. Na druhé straně nelze odhlédnout od skutečnosti, že ani evidence zaznamenávající měření množství oleje nalitého do recykleru, případně zůstatkového oleje po ohřátí asfaltové směsi, by nebyla prosta drobných omylů a nepřesností, o možnostech záměrné manipulace nemluvě. Obzvláště pokud by toto měření nebylo prováděno automaticky, pomocí instalovaného měřicího zařízení, ale bylo činěno manuálně osobami, které obsluhují recykler.

[56] Nadto Nejvyšší správní soud podotýká, že výpočty založené na objektivních a prokazatelných vstupních údajích nelze považovat za „nepřesné“ jenom proto, že mezi tyto vstupní údaje patří rovněž „průměrné hodnoty“ (v tomto případě průměrná spotřeba oleje příslušným typem recykleru dle údajů jeho výrobce). Ostatně výpočty založené na průměrech a paušálech jsou běžnou součástí daňového práva a jsou používány v řadě oblastí. Mají svůj jasný smysl a účel. Obzvláště v situacích, kdy zjištění konkrétních vstupních údajů a hodnot může být spojeno s nepřiměřenými obtížemi, které by zbytečně zatěžovaly jak daňové subjekty, tak by značně znesnadňovaly správu daní a nepoměrně tak zvyšovaly náklady na jejich stanovení. V neposlední řadě nelze odhlédnout ani od povahy a obsahu zdaňované ekonomické činnosti žalobce. Je jasné, že pořizovací cena minerálních olejů na zahřátí asfaltové směsi je nesrovnatelně nižší částkou v poměru k dalším surovinám a komoditám, kterých je zapotřebí k pokládce asfaltu (např. vlastní asfaltové směsi, lidské práce, provozu recyklerů, dopravě atd.) a které tvoří rozhodující objem jak příjmů, tak výdajů podrobených pohledu vznikající daňové povinnosti. Nejedná se proto o položku, která by nutně odůvodňovala měření s přesností „lékárenských vah“.

[57] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že množství skutečně spotřebovaného minerálního oleje pro výrobu tepla podle § 56 zákona o spotřebních daních a § 2 odst. 1 vyhlášky č. 413/2003 Sb. lze prokázat rovněž kvalifikovaným výpočtem, je-li proveden na základě objektivních a prokazatelných vstupních údajů. (...)